

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

1 2008 / VI. ročník / 28. 1. 2008

# OBSAH

## I. JUDIKÁTY

1423. Mezinárodní ochrana: individualizované posouzení žádosti o azyl; azylové důvody u nezletilého. .... 1
1424. Mezinárodní ochrana: správní poplatky za udělení víza za účelem strpění pobytu  
Řízení před soudem: rozporná judikatura na úrovni krajských soudů. .... 3
1425. Mezinárodní ochrana: správní poplatky za udělení víza za účelem strpění pobytu  
Řízení před soudem: vázanost soudu důvody kasační stížnosti ..... 10
1426. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti ..... 19
1427. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o nařizení obnovy správního řízení. .... 20
1428. Řízení před soudem: kompetenční žaloba ..... 23
1429. Řízení před soudem: kompetenční žaloba; strany kompetenčního sporu ..... 24
1430. Kompetenční spory: pravomoc k rozhodnutí o odvolání ve věci registrace zájmového sdružení právnických osob ..... 26
1431. Dualismus práva: rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o přidělení čísel a o poplatcích za přidělení čísla ..... 31
1432. Katastr nemovitostí: obnova katastrálního operátu ..... 33
1433. Ochranné známky: návrh na zrušení ochranné známky ..... 36
1434. Ochranné známky: ke ztrátě rozlišovací způsobilosti ..... 42
1435. Důchodové pojištění: nezaopatřené dítě ..... 46
1436. Rehabilitace a restituce: účastníci národního boje za osvobození. .... 48
1437. Zaměstnanost: příspěvek na zřízení pracovních míst pro občany se změněnou pracovní schopností ..... 50
1438. Daňové řízení: lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání; přerušení běhu lhůty ..... 57
1439. Daňové řízení: úroky z neprávem exekvované částky ..... 63
1440. Daňové řízení: nahlížení do spisu; zásady správního řízení ..... 67
1441. Daňové řízení: použití nesprávného tiskopisu pro daňové přiznání; překážka litispendence ..... 70
1442. Daň z převodu nemovitostí: osvobození od daně ..... 73
1443. Zákon o ochraně přírody a krajiny: povinnost prokazovat zákonný původ zvláště chráněného živočicha ..... 75
1444. Rozpočty: porušení rozpočtové kázně; nevrácení dotace ..... 78
1445. Hospodářská soutěž: zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů  
Zájmová samospráva: vydávání cenových předpisů ..... 81
1446. Politické strany: pozastavení činnosti pro nepředložení výroční finanční zprávy ..... 83
1447. Ochrana spotřebitele: informace o ceně výrobků a služeb ..... 87

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1448. Spotřební daně: daň z lihu ..... 92
1449. Rezervy pro zajištění základu daně z příjmů: výše a prokazatelnost rezerv ..... 92
1450. Rozpočty: k pojmu „vlastní zdroje příjemce dotace“ ..... 93
1451. Důchodové pojištění: k zařazování zaměstnání do pracovních kategorií ..... 93
1452. Důchodové pojištění: snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod ..... 94
1453. Důchodové pojištění: plný invalidní důchod ..... 94
1454. Mezinárodní ochrana: důvody udělení azylu; státní občanství žadatele. .... 94

# I. JUDIKÁTY

## 1423

## Mezinárodní ochrana: individualizované posouzení žádosti o azyl; azylové důvody u nezletilého

k § 3 odst. 2 a odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)\*) k § 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 222/2003 Sb. a č. 501/2004 Sb.

**Opustil-li žadatel o udělení azylu zemi původu před nabytím plné způsobilosti k právním úkonům, svědčí mu kromě jeho vlastních důvodů rovněž důvody pro udělení azylu uplatněné jeho zákonnými zástupci, a to i tehdy, dosáhl-li žadatel zletilosti před podáním žádosti o udělení azylu. V případě rozporů mezi výpověďmi těchto osob musí žalovaný vycházet z těch tvrzení, která jsou pro původně nezletilého žadatele nejpříznivější.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 4 Azs 31/2007-58)*

**Prejudikatura:** srov. č. 293/2004 Sb. NSS.

**Věc:** Maxim K. (Kazašská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 12. 8. 2005 žalovaný neudělil žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu, a dále na žalobce nevztáhl překážku vycestování ve smyslu § 91 téhož zákona. V odůvodnění žalovaný uvedl, že v průběhu správního řízení bylo objasněno, že důvodem žádosti žalobce o udělení azylu byly jeho potíže národnostního charakteru, žalobce si stěžoval na přístup státních orgánů, které jeho rodině neumožňovaly opustit Kazachstán. Žalovaný zdůraznil rozpor mezi výpověďmi žalobce a jeho matky a uvedl, že tvrzení žalobce ohledně řešení potíží prostřednictvím státních orgánů proto nepovažoval za věrohodné.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž mj. namítal, že žalovaný nesprávně posoudil žádost, nezjistil úplně a přesně skutkový stav, neopatřil si úplně důkazy a nedostatečně objasnil důvody, které jej vedly k vydání rozhodnutí. Žalobce dále uvedl, že v Kazachstánu trvá dlouhodobá nesnášenlivost vůči Rusům, která je tolerována, vy-

volávána a tiše podporována kazašskými orgány, a místní obyvatelstvo Rusy nenávidí. Žalobce poukázal na soustavné porušování lidských práv osob ruské národnosti, pro něž se v Kazachstánu necítí bezpečně. Žalobce zdůraznil, že jeho snaha obrátit se se žádostí o ochranu na představitele veřejné moci byla bezvýsledná, jednání orgánů státní moci v Kazachstánu je motivováno intolerancí vůči osobám menšinových etnik. Excesy v jednání většinových Kazachů zejména vůči příslušníkům slovanských národností jsou za mlčenlivého souhlasu těchto orgánů přehlíženy, tolerovány a prakticky nevyšetřovány. Žalobce připomněl existenci institutu krevní msty, který je islamisty široce praktikován. Žalobce se v případě návratu obává jednání místního kazašského obyvatelstva, že jej budou bít a týrat, aniž proti tomu policie zakročí, tedy že se bude opakovat situace před odjezdem žalobce z vlasti.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 28. 12. 2006 žalobu zamítl. V odůvodnění

*\*) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.*

vedl, že se žalobce ve věci tvrzeného bezpráví neobrátil se žádostí o pomoc na žádné státní orgány, a nevyužil tak možnosti prokázat, že by státní orgány tolerovaly či schvalovaly jednání některých soukromých osob a bývalých spolužáků žalobce, kteří jej napadali kvůli ruské národnosti. Soud podotkl, že žalobce byl v době odchodu z vlasti nezletilý a vše za něj vyřizovala jeho matka, která však při řešení problémů nebyla důsledná. Jestliže její stížnosti místní policie neřešila, mohla se podle krajského soudu obrátit na orgány nadřízené, případně na jiné státní orgány či nevládní organizace a na veřejného ochránce práv. Krajský soud konstatoval, že pokud se žalobce a jeho matka nepokusili získat ochranu prostředky vnitrostátního práva, nemůže být žalobci poskytnuta ochrana formou azylu, která je až poslední možností v situaci, kdy ostatní nástroje práva selhaly. Případ žalobce podle krajského soudu svědčí o projevech obecné kriminality, nikoliv o činech azylově relevantních.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že bezprostřední pohnutkou k jeho odchodu z vlasti byl celý vývoj v Kazachstánu a střední Asii. Se svými problémy se stěžovatel ke státním orgánům neobracel, neboť toho nebyl vzhledem k věku schopen a na úřadech mají slovo jen Kazaši. Se státními orgány hovořila pouze matka stěžovatele. Stěžovatel zejména namítal, že správní orgán a soud nezjistily úplně a přesně skutkový stav, čímž porušily povinnost podle § 3 odst. 4, § 32 a § 46 správního řádu, nesprávně posoudily žádost o udělení azylu a dostatečně nezvážily možnost udělení humanitárního azylu. Správní orgán a krajský soud si neopatřily úplně důkazy, čímž došlo k porušení § 32 odst. 1 a § 34 odst. 1 správního řádu, soud tedy nemohl správně posuzovat skutkové a právní otázky, které pro své rozhodnutí potřebuje zodpovědět. Správní orgán ani soud nepředložily žalobci v průběhu řízení prakticky žádné důkazy, vše zůstalo v rovině osobních názorů referentů a soudu. Stěžovatel podotkl, že žalovaný v jiných případech vyžaduje a předkládá různé zprávy a hodnocení situace v Kazachstánu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku, že žalovaný nezjistil úplně a přesně skutkový stav. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že žalovaný porovnával výpovědi stěžovatele s výpověďmi, které v řízení o udělení azylu učinila matka stěžovatele, paní Lyudmila K., a zaměřil se na rozpory, jež mezi tvrzeními stěžovatele a jeho matky vyvstaly.

Tento postup považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný, neboť stěžovatel byl v době, kdy pobýval v Kazachstánu a kdy nastaly jím popisované problémy, nezletilý. Zemi původu stěžovatel opustil spolu s matkou před osmnáctým rokem věku, tzn. před nabytím plné způsobilosti k právním úkonům. Veškerou komunikaci s kazašskými státními orgány proto musela obstarávat matka stěžovatele, což logicky znamená, že stěžovatel nemusel být, a často ani nemohl být přítomen, když se obracela na policii či prokuraturu. Není pochyb o tom, že řada tvrzení stěžovatele vychází z údajů, jež získal zprostředkovaně od své matky, některé informace dokonce stěžovatel nemusí vůbec znát.

Za této situace je podle názoru Nejvyššího správního soudu nemyslitelné vykládat skutečnost, že stěžovatel není schopen reprodukovat zprostředkované údaje shodně s osobou, ve vztahu k níž jde o přímé prožitky, v neprospěch či k tíži stěžovatele. Stěžovateli nemůže být na újmu, že pro svůj věk nemohl v zemi původu sám účinně hájit svá práva.

Stěžovatel podle názoru Nejvyššího správního soudu nemohl zvrátit rozhodnutí své matky opustit Kazachstán, proto je třeba zhodnotit důvody, které matku stěžovatele k odchodu ze země původu vedly, rovněž ve prospěch stěžovatele.

Nejvyšší správní soud má za to, že opustil-li žadatel o udělení azylu zemi původu před nabytím plné způsobilosti k právním úkonům, svědčí mu kromě jeho vlastních důvodů rov-

něž důvody pro udělení azylu uplatněné jeho zákonnými zástupci, a to i tehdy, dosáhl-li zletilosti před podáním žádosti o udělení azylu. V případě rozporů mezi výpověďmi těchto osob musí žalovaný vycházet z těch tvrzení, která jsou pro původně nezletilého žadatele nejpříznivější.

V posuzovaném případě tedy žalovaný zásadním způsobem pochybil, když konfrontoval skutečnosti uváděné stěžovatelem v jeho žádosti a při pohovoru ve správním řízení s tvrzeními, která přednesla jeho matka, a ze zjištěných rozporů dovedl nevěrohodnost výpovědi stěžovatele. V důsledku tohoto nesprávného postupu nemohl žalovaný úplně a přesně zjistit skutečný stav věci, čímž porušil ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu.

Žalovaný současně závažně porušil ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu, podle kterého jsou správní orgány povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany

a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy. Občanům a organizacím musí správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu.

Nejvyšší správní soud ani při důkladném studiu správního spisu nenašel žádný doklad o tom, že žalovaný stěžovatele informoval, že jako podklad pro své rozhodnutí použije protokol o pohovoru k důvodům návrhu na zahájení řízení o udělení azylu, vedeném s matkou stěžovatele. Žalovaný tedy podle dostupných informací neposkytl stěžovateli možnost vyjádřit se tomuto podkladu pro rozhodnutí, dokonce se ani nepokusil o odstranění zjištěných rozporů dotazem na stěžovatele. Této povinnosti žalovaného nezbavovalo ani ustanovení § 9 zákona o azylu, ve znění účinném ke dni vydání správního rozhodnutí, jež vylučovalo použití § 33 odst. 2 správního řádu, nikoli však § 3 odst. 2 tohoto zákona.

## 1424

### Mezinárodní ochrana: správní poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu

#### Řízení před soudem: rozporná judikatura na úrovni krajských soudů

k § 34 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu)

**I. Rozdílné rozhodování různých senátů či samosoudců krajských soudů v obdobných věcech je potud nežádoucí, pokud se ten senát či samosoudce krajského soudu, který rozhoduje později, argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu nebo samosoudce, třebaže je mu takový názor znám či mu být znám měl a mohl.**

**II. Ustanovení § 34 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, je generálním osvobozením cizince, jenž podal návrh na zahájení řízení o udělení azylu, od všech správních poplatků, které by měly být po dobu jeho pobytu na území ČR, včetně pobytu v průběhu soudního řízení ve věci přezkumu zamítavého správního rozhodnutí o jeho žádosti o azyl, od něho požadovány za účelem zajištění zákonnosti tohoto pobytu podle předpisů cizineckého práva.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006-51)*

**Věc:** Jurij Č. (Ruská federace) proti Policii České republiky o správní poplatek za pobyt, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Oblastního ředitelství cizinecké a pohraniční policie Ústí nad Labem, Oddělení cizinecké policie Chomutov ze dne 23. 12. 2003 byla zamítnuta žádost žalobce o vrácení správního poplatku ve výši 200 Kč, zaplaceného za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl a rozhodnutí žalobce zrušil. Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2004 žalovaný žalobcovu odvolání opětovně zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí pak především uvedl, že zaplacení správního poplatku za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, ve znění před účinností zák. č. 2/2002 Sb., není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu.

Toto rozhodnutí žalobce opět napadl žalobou. Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2004 rozsudkem ze dne 27. 9. 2006, čj. 6 Ca 50/2005-23, zrušil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že v daném případě žalobce v souladu s příslušnými právními předpisy požádal o udělení víza za účelem strpění pobytu, neboť podal žalobu proti rozhodnutí ve věci jeho žádosti o azyl. Podání žaloby proti rozhodnutí ve věci azylu i podle názoru žalovaného lze považovat za úkon bezprostředně související s řízením o azyl. Jako nesprávný se však soudu jeví závěr žalovaného, že zaplacení správního poplatku za vízum za účelem strpění pobytu není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu, protože v tomto případě přistupuje jako příčina též vůle cizince pobývat nadále na území ČR. Městský soud v Praze dále uvedl, že vychází z toho, že cizinec, který podá žalobu proti rozhodnutí ve věci azylu, má právo, aby jeho věc byla soudem projednána v jeho přítomnosti. Vědomost soudu o místu pobytu cizince byla podmínkou, aby soud o žalobě rozhodoval věcně. Soud poukázal též na skutečnost, že žaloba proti rozhodnutí ve věci žádosti o udělení azylu má ze zákona odkladný účinek. Městský soud v Praze uzavřel, že byla-li žalobcem podána žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu

v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí ve věci azylu, jedná se o náklad, který bezprostředně souvisí s azylovým řízením. Nelze dovést, že vůle žalobce nadále pobývat na území ČR nesouvisí bezprostředně s právem domáhat se přezkoumání rozhodnutí ve věci jeho žádosti o udělení azylu.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména namítal, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil aplikaci § 34 zákona o azylu, ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 2/2002 Sb., tj. účinném do 31. 1. 2002. Podle tohoto ustanovení náklady spojené s azylovým řízením a náklady s tímto řízením bezprostředně související nese Ministerstvo vnitra. Stěžovatel zastává názor, že poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu, a dále, že řízení o udělení víza za účelem strpění pobytu není vedeno Ministerstvem vnitra, ale Policií České republiky. Aplikace zmíněného § 34 zákona o azylu by podle stěžovatele mohla vést k závěru, že Ministerstvo vnitra by bylo povinno Policií České republiky (dále jen „policie“) uhradit správní poplatek za žadatele o vízum (stěžovatel poukazuje na to, že státní orgány jsou od správních poplatků osvobozeny). Pokud by udělení víza za účelem strpění pobytu nemělo být zpoplatňováno, regulérním řešením by bylo osvobození tohoto úkonu od poplatku, což však z příslušných právních předpisů nevyplývá.

Stěžovatel dále poukázal na to, že Městský soud v Praze rozhoduje v této otázce nejednotně. Rozsudkem čj. 11 Ca 189/2005 ze dne 31. 5. 2006 byla žaloba v podobné věci zamítnuta, když soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že náklady, které vzniknou účastníku soudního řízení ve věci azylu, mezi nimi i povinnost uhradit poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu po dobu probíhajícího soudního řízení, jsou náklady, které sice s azylovým řízením souvisí, avšak nesouvisí s ním bezprostředně.

Stěžovatel tedy jednak namítá, že Městský soud v Praze posoudil nesprávně právní otázku, zda poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, v jeho znění účinném do 31. 1. 2002, je nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu, a dále namítá vadu řízení před Městským soudem v Praze, jež měla spočívat v tom, že soud rozhodl ve věci stěžovatele odlišně než v jiné obdobné věci.

Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že podání žádosti o udělení víza za účelem strpění pobytu bezprostředně souvisí s právem tohoto žadatele domáhat se přezkoumání správního rozhodnutí ve věci azylu. Žalobce uvedl, že pobyt cizince, který podal správní žalobu proti azylovému rozhodnutí, je výhradně pobyt v rámci zákona o azylu a samotnou žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu tento cizinec může ze zákona podat pouze v době, kdy už samotnou žalobu podal a vstoupil zpět do azylového řízení. Podat tuto žádost před podáním správní žaloby právní řád ČR neumožňuje. Z toho pak podle žalobce přímo vyplývá, že pobyt cizince na vízum za účelem strpění pobytu udělené dle zákona o azylu je přinejmenším pobyt s azylovým řízením bezprostředně souvisejícím, ne-li přímo pobyt v rámci řízení o azylu, protože tento cizinec je po podání žaloby i nadále v postavení žadatele o azyl. Žalobce dále uvedl, že skutečnost, že o udělení víza za účelem strpění pobytu žádá, je zcela irelevantní, protože stejně tak cizinec žádá o samotný azyl. Podání žádosti o azyl ani úkony, které v průběhu tohoto řízení činí, nesmí jít k jeho tíži. Žalobce také konstatoval, že řízení o udělení víza za účelem strpění pobytu je vedeno tím samým orgánem, který vede řízení o udělení víza za účelem řízení o azylu, tedy policií, neboť tato je součástí resortu Ministerstva vnitra.

Skutečnost, že rozsudkem sp. zn. 11 Ca 189/2005 byla obdobná žaloba žalobce zamítnuta, je podle žalobce pravdivá, avšak žalobce proti tomuto rozhodnutí podal kasační stížnost. Soudy musí podle názoru žalobce rozhodovat nejen jednotně, ale především

v souladu se zákonem. Senát 6 Ca není vázán rozsudkem senátu 11 Ca, neboť sjednocování rozhodování správních soudů a jeho zákonosti přísluší Nejvyššímu správnímu soudu, nikoliv jinému senátu téhož soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že Městský soud v Praze rozhodl ve věci stěžovatele odlišně než v jiné obdobné věci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Obecně nutno poznamenat, že nejednota vyslovených právních názorů je jev imanentní v podstatě každému systému rozhodování o právech a povinnostech a častěji se projevuje tam, kde paralelně rozhodují o obdobných otázkách různé orgány. Tak tomu je i v obecném soudnictví a u správních soudů jako jejich součástí. Jak na úrovni prvoinstanční (tj. u krajských soudů), tak v řízení o kasační stížnosti jako v podstatě jediném opravném prostředku ve správním soudnictví se totiž může stát, že o obdobných případech budou rozhodovat různé orgány (různé senáty či různé samosoudci téhož soudu, resp. - v první instanci - i různých soudů), takže nelze zajistit, aby vždy rozhodnutí v obdobných věcech byla shodná.

Systém rozhodování o právech a povinnostech se vždy pohybuje mezi Scyllou jednotnosti, a tedy předvídatelnosti budoucího rozhodování v případech obdobných těm, které již v minulosti byly rozhodnuty, a Charýbdou potřeby neustrnout na minulých názorech a možnosti judikatorních obrátů a revizí. Základním prostředkem k hledání rovnováhy mezi oběma potřebami je víceinstanční rozhodování. V něm se přirozeně, ve střetu názorů soudů různých instancí i různých soudů téže instance, usměřňovaném a tlumeném opravnými prostředky a mechanismem řešení názorových střetů i uvnitř nejvyšší soudní instance, nalezne rovnováha mezi stabilitou a změnou v náhledech na sporné právní otázce.

Rozdílné rozhodování různých senátů či samosoudců krajských soudů v obdobných věcech je proto potud nežádoucí (a může způsobit nezákonnost příslušného soudního rozhodnutí pro porušení práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod publikované pod č. 209/1992 Sb.; srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006-68, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), děje-li se nereflektovaně – pokud ten senát či samosoudce krajského soudu, který rozhoduje později, se argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu nebo samosoudce, třebaže je mu takový názor znám či mu být znám měl a mohl (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004-83, publikovaný pod č. 398/2004 Sb. NSS). Je-li však názorový střet reflektován, tj. jsou-li protichůdné dříve vyslovené argumenty uváženy a vyvráceny či jinak relevantně odmítnuty pozdějším rozhodnutím, funguje takovýto názorový střet zcela v souladu s mechanismem víceinstančního rozhodování, neboť iniciuje – podá-li některý z účastníků příslušného soudního řízení opravný prostředek rozhodování vyšší instance o sporné otázce (v rámci něhož budou zváženy všechny relevantní vzájemně si konkurující názory na daný problém), a tím i sjednocení judikatury, neboť napříště bude právní názor vyšší instance vázat senáty či samosoudce krajských soudů ve všech obdobných případech, ledaže by se objevily další zásadní argumenty, jež vyšší instance nevážila (ať již z nejrůznějších důvodů) a o nichž se lze rozumně domnívat, že mohou změnit právní náhled na věc (srov. k tomu podobně ohledně závaznosti judikatury Ústavního soudu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); k metodice řešení rozporů v judikatuře Ústavního soudu, již lze obdobně užít i pro řešení rozporů v judikatuře Nejvyššího správního soudu, pak viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2005, čj. 2 Afs 37/2005-82, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Na okraj poznamenejme, že dalším – zcela samozřejmým – případem zjevně nežádoucího rozhodování v rozporu s prejudikaturou by bylo její vědomé ignorování, ať již z nejrůznějších důvodů; takový případ by však již mohl hraničit v některých případech s kárnou odpovědností soudce. Pro účely posouzení věci stěžovatele není žádného důvodu se jím zabývat, neboť s tímto typem případu se skutkové okolnosti projednávané věci zcela mýjejí.

V případě, v němž podal kasační stížnost stěžovatel, tj. ve věci sp. zn. 6 Ca 50/2005, rozhodoval Městský soud v Praze rozsudkem dne 27. 9. 2006. V obdobném, avšak odlišně posouzeném případě, na který poukazuje stěžovatel, a sice ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, rozhodl Městský soud v Praze dne 31. 5. 2006 (...). Městský soud v Praze ovšem dřívější judikaturu jiného svého senátu v rozsudku, přezkoumávaném ke kasační stížnosti stěžovatele, vůbec nezmiňuje a nevypořádává se s ní.

Obecně lze mít za to, že senát, který rozhodl ve věci stěžovatele, měl a mohl vědět, že v obdobné věci rozhodl jiný senát téhož soudu zhruba o tři měsíce dříve, neboť bylo bez větších obtíží možné zjistit lustraci rejstříku správního úseku Městského soudu v Praze, že žalobce a stěžovatel vedou i další spory, mezi nimi i spor obdobné právní podstaty jako nyní projednávaný. Jinak by tomu jistě bylo, pokud by (v ostatních ohledech *ceteris paribus*) v obdobném i větším časovém odstupu rozhodovali senáty či samosoudci různých krajských soudů, neboť za neexistence celostátní strukturované databáze věcí vedených v rejstřících soudů nelze očekávat, že by se soudce jednoho krajského soudu o prejudikatuře jiného krajského soudu mohl dozvědět, ledaže by byla zveřejněna v obecně užívaných právních informačních systémech (např. ASPI) či obsažena v běžně dostupných publikovaných sbírkách rozhodnutí (např. Sbírcce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) a tam při vynaložení běžného úsilí a pozornosti, kterých lze spravedlivě požadovat od profesionála v oboru práva, dohledatelná.

Na druhé straně však je řada důvodů, které ostrost závěru, že Městský soud v Praze v přezkoumávaném rozsudku mohl a měl re-



flektovat prejudikaturu jiného svého senátu, zásadním způsobem zmírňují:

Platí sice zásada, že *iura novit curia*, tj. že soud zná právo (jakkoli je tato zásada v moderním světě kvůli přebujelosti právní regulace ještě daleko více efemérní nežli v minulosti), přičemž právem v širším slova smyslu jsou i argumenty a interpretace vyslovené v relevantní judikatuře, takže po soudech lze spravedlivě požadovat i jejich znalost. Ovšem má-li být judikatura soudy reflektována, vyžaduje to, zejména kvůli množství vydávaných soudních rozhodnutí a obtížím s vyhledáváním relevantních názorů v takové mase pramenného materiálu, úzkou součinnost účastníků řízení, a to zvláště tehdy, jedná-li se o judikaturu jiných než nejvyšších soudních instancí. Stěžovatel namítá, že Městský soud v Praze rozhodl v jiné obdobné věci dříve jinak. Toto rozhodnutí však v předmetné věci soudu nepředstřel a neargumentoval jeho obsahem, třebaže mu písemně vyhotovení rozhodnutí bylo již 31. 5. 2006, tedy téměř čtyři měsíce před vydáním nyní přezkoumávaného rozsudku, doručeno, takže jím argumentovat nepochybně mohl, neboť je měl dostatečnou dobu k dispozici. V daném případě tedy lze v podstatné míře přičítat i stěžovateli, že právní názor obsažený v dřívějším rozsudku jiného senátu Městského soudu v Praze nebyl v přezkoumávaném rozsudku reflektován.

Dále nutno ve speciálním případě žalobce, který vede se stěžovatelem řadu soudních sporů, zohlednit, že v tomto množství případů lze stěžii úplně vyloučit, přehlédne-li jeden soudní senát, že jiný senát téhož soudu v obdobné věci již zaujal určitý právní názor.

Konečně je pak nutno zmínit, že – jak je podrobně vyloženo dále – Městský soud v Praze se v přezkoumávaném rozsudku v určitém ohledu zabýval podstatou právního názoru, z něhož vycházel jiný jeho senát v rozsudku ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, jakkoli výslovně neuvedl, že se jedná o názor vyslovený soudem (soud se ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005 totiž ztotožnil s právním názorem žalovaného, kterým byl stěžovatel). Uvedený právní názor soud odmítl, ovšem bez hlubšího rozboru.

K tomu, aby nereflektování prejudikatury bylo důvodem zrušení přezkoumávaného rozsudku, by navíc zásadně musela přistoupit i jeho věcná nesprávnost. Opačný postup by zpravidla byl na újmu efektivitě poskytnutí soudní ochrany, a to zejména tehdy, lze-li nedostatek spočívající v chybějící reflexi prejudikatury napravit doplněním této argumentace vyšší soudní instancí. Vzhledem k tomu, že – jak bude dále podrobně vyloženo – rozsudek Městského soudu v Praze je věcně správný a reflexi právního názoru judikatury, na který poukazuje stěžovatel, lze provést i v rozhodnutí kasační instance, není důvodu jen pro toto pochybení rozsudek Městského soudu v Praze zrušovat, a to i s přihlédnutím k dalším výše zmíněným specifickým okolnostem projednávaného případu.

Stížní námitka tedy, jakkoli jí nelze upřít v obecné argumentační rovině trefnost, není v posuzovaném případě důvodná.

Ani další stížní námitka, a sice že Městský soud v Praze posoudil nesprávně právní otázku, zda poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, v jeho znění účinném do 31. 1. 2002, je nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], není důvodná.

(...) Zákon o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, v § 34 říká, že náklady spojené s řízením (o azylu – pozn. NSS) a náklady s tímto řízením bezprostředně související nese ministerstvo. Ustanovení § 73 odst. 1 věty druhé téhož zákona pak říká, že vízum se udělí na žádost cizince, který předloží doklad o podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu nebo o zastavení řízení o udělení azylu; to neplatí, pokud cizinec na území pobývá na základě víza nebo povolení k pobytu podle zvláštního právního předpisu.

Podle položky č. 101 písm. c) Sazebníku správních poplatků (příloha zákona o správních poplatcích z roku 1992) udělení průjezdního víza jednosměrného, výjezdního víza, víza za účelem strpění pobytu na území České republiky bylo zpoplatněno částkou 200 Kč. Stejnou částkou bylo podle písm. f)

též položky zpoplatněno prodloužení platnosti víza za účelem strpění pobytu. Od poplatků podle této položky bylo osvobozeno: a) Udělení, prodloužení platnosti nebo doby pobytu na české vízum z důvodů zdravotnické pomoci. b) Udělení nebo prodloužení platnosti českého víza cizinci mladšímu 15 let. Za udělení českého víza se považuje i zapsání dítěte mladšího 15 let narozeného na území České republiky do víza zákonného zástupce. Od poplatku podle této položky je osvobozeno i prodloužení doby pobytu na české vízum pro cizince mladšího 15 let. c) Udělení českého víza na hraničním přechodu České republiky cizinci, který požádal o dočasnou ochranu, a udělení českého víza oprávněným cizinci k pobytu za účelem dočasné ochrany, o které požádal na území České republiky, včetně prodloužení jeho platnosti. Dále se v poznámce k položce č. 101 uvádí, že správní orgán nevybere poplatek, pokud provádí zpoplatňovaný úkon podle této položky z moci úřední.

Ustanovení § 34 zákona o azylu, v jeho znění účinném do 31. 1. 2002, nelze než chápat jako jakési základní pravidlo o nákladech procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu (těmito procedurami nutno rozumět řízení o azylu, jakož i soudní přezkum rozhodnutí v takovém řízení vydaného). Smyslem a účelem poskytnutí azylu je poskytnout útočiště těm, kdo ze zákonem vymezených důvodů, jež jsou ve své podstatě povahy politické, jsou závažným způsobem ohroženi v zemi původu. Cizinec, který podal návrh na zahájení řízení o udělení azylu (dále označován za „žadatele o azyl“), obvykle tvrdí existenci nebezpečí spojeného s jeho návratem do země původu. Zpravidla tedy je třeba pro naplnění účelu procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu, aby se žadatel o azyl nacházel v České republice a nevracel se v průběhu řízení do země původu; jinak hrozí, že účel uvedených procedur, tj. poskytnutí ochrany tomu, kdo ji potřebuje, bude zmařen následky jeho pronásledování v zemi původu. I s ohledem na takto specifikovaný smysl a účel procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu zákonodárce v podstatě jakékoli úřední úkony s tě-

mito procedurami spojené nezaplatňuje a naopak poskytuje žadateli o azyl dobrodiní všemožných bezplatných plnění od ubytovatele a stravy v azylovém středisku přes tlumočnicka až po právní či psychologické poradenství. Prismatict výše uvedeného smyslu a účelu azylu a procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu je nutno nahlížet i otázku, zda je žadatel o azyl, jehož žádost byla zamítnuta a který se proti takovému zamítavému rozhodnutí brání žalobou ve správním soudnictví, povinen platit správní poplatek za prodloužení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002.

Udělením uvedeného víza je po administrativní stránce legalizován pobyt žadatele o azyl na území České republiky do rozhodnutí správního soudu v jeho věci. Ustanovení § 73 odst. 1 věty druhé zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, je formulováno tak, že vízum je nutno udělit, jsou-li současně splněny dvě jednoznačné a velmi konkrétní (a ve své podstatě „jednoduché“) podmínky – žadatel o azyl podal žádost a předložil předepsaný dokument (žalobu proti rozhodnutí o neudělení azylu).

Městský soud v Praze v rozsudku ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, na kterou poukazoval stěžovatel, opřel své rozhodnutí o zamítnutí žaloby žalobce v skutkově a právně obdobné věci o právní názor, podle něhož sice správní poplatek za prodloužení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu je nákladem souvisejícím s řízením o udělení azylu, ovšem nikoli bezprostředně. Za kritérium pro posouzení bezprostřednosti či nebezprostřednosti souvislosti určitého nákladu a řízení o udělení azylu zde soud vzal ve své podstatě to, zda mezi nákladem a řízením o udělení azylu je dostatečně těsný vztah příčiny a následku. Fakticky zde Městský soud v Praze vycházel z koncepce tzv. adekvátní příčiny – bezprostřední souvislost nákladu a řízení o udělení azylu je dána jen tehdy, je-li mezi nimi dostatečně intenzivní vztah příčiny a následku, přičemž v pojetí Městského soudu nestačí, je-li řízení o udělení azylu jen jednou z vícero společně existujících příčin vzniku nákladu. Soud zde argumentuje, že

k tomu, aby náklad vznikl, musela vedle toho, že se řízení o udělení azylu konalo, přistoupit ještě další příčina, a sice podání žaloby proti rozhodnutí vzešlému z tohoto správního řízení. V takovémto pojetí je pak nerozhodné, že žalobce má podle zákona v případě, že podal správní žalobu, právo (splní-li relativně jednoduché podmínky) po dobu trvání soudního řízení pobývat na území ČR na základě periodicky prodlužovaného víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu.

V rozsudku, jenž je předmětem kasační stížnosti, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl tímto rozsudkem, Městský soud v Praze naopak vyšel z teze, že okolnost, že k tomu, aby vznikl náklad v podobě správního poplatku za prodloužení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, musí vedle samotné existence řízení o udělení azylu přistoupit i to, že proti správnímu rozhodnutí, ve které toto řízení vyústilo, je podána správní žaloba, není okolností rozhodnou pro závěr, že souvislost takového nákladu a řízení o udělení azylu není bezprostřední, nýbrž méně úzká. Soud se přiklonil k závěru, že rozhodná je zde realizace práva žadatele o azyl na soudní projednání jeho žaloby v jeho přítomnosti, k čemuž je nutno, aby taková osoba legálně pobývala na území České republiky; ostatně i k tomu podle soudu slouží fakticky automatické odkladné účinky různých opravných prostředků v různých fázích procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu.

Z výše nastíněných výkladových alternativ sporné právní otázky se Nejvyšší správní soud, veden zejména ohledem na smysl a účel procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu, jak byly výše nastíněny, přiklání k té, k níž se přihlásil Městský soud v Praze v rozsudku přezkoumávaném nyní ke kasační stížnosti stěžovatele. Procedury spojené s rozhodováním o azylovém statutu, jakkoli se člení do různých fází, v nichž rozhodují různé orgány (dokonce orgány dvou státních mocí), mohou naplnit svůj smysl a účel jen tehdy, bude-li zvrát v náhledu těchto orgánů na azylový status žadatele o azyl mít svůj efekt i tehdy, dojde-li k němu v některé z velmi pozdních fází těchto procedur, typicky v řízení o kasační stížnosti, v němž

dojde ke zrušení zamítavého rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti správnímu rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost o azyl. Vzhledem k fatální hrozbě, kterou může pro žadatele o azyl představovat návrat do země původu, je proto v daném případě nutno, jakkoli jde ve správním soudnictví o výjimku, dát přednost tomu, že „skutečné“ účinky zamítavého správního rozhodnutí nastanou ve věcech azylových až tehdy, jsou-li neúspěšně vyčerpány všechny dostupné prostředky soudní ochrany proti nim (resp. uplynou-li marně lhůty pro jejich uplatnění). Toho lze dosáhnout pouze tehdy, umožní-li se žadateli o azyl pobyt na území ČR po celou dobu trvání soudního řízení. V této logice je pak absurdní uvažovat o správních poplatcích vynaložených v souvislosti se zajištěním legálního pobytu žadatele o azyl na území ČR po dobu trvání řízení ve správním soudnictví jako o poplatcích majících k řízení o žádosti o azyl vzdálenější vztah nežli správní poplatky, jejichž placení by připadalo v úvahu po dobu trvání správního řízení o žádosti o azyl.

Ustanovení § 34 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, proto nelze chápat jinak než jako generální osvobození žadatele o azyl od všech správních poplatků, které by měly být po dobu jeho pobytu na území ČR, včetně pobytu v průběhu soudního řízení ve věci přezkumu zamítavého správního rozhodnutí o jeho žádosti o azyl, od něho požadovány za účelem zajištění zákonnosti tohoto pobytu podle předpisů cizineckého práva. V tomto smyslu bylo uvedené ustanovení zvláštním předpisem ve vztahu k položce č. 101 písm. c) a f) Sazebníku správních poplatků (příloha zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích) a doplňovalo vyluky z placení správních poplatků tam uvedené. Znamená to tedy, že poplatek za udělení či prodloužení víza za účelem strpění pobytu se u žadatele o azyl vůbec nevybere, z čehož přirozeně vyplývá i to, že Ministerstvo vnitra není povinno žádnému dalšímu orgánu takový poplatek uhradit.

Městský soud v Praze tedy posoudil rozhodnou právní otázku v případě přezkoumávaném ke kasační stížnosti stěžovatele zcela správně, a proto stížní námitka není důvodná.

## Mezinárodní ochrana: správní poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu

### Řízení před soudem: vázanost soudu důvody kasační stížnosti

k § 34 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu)

k § 109 odst. 3 soudního řádu správního

**I. Od 1. 1. 2003 jsou i na žadatele o udělení azylu žádajícího o udělení nebo prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky, na něhož se vztahovala přechodná ustanovení čl. II. bodu 4. a 5. zákona č. 2/2002 Sb., použitelná ustanovení právních předpisů o správních poplatcích bez modifikace, kterou představoval § 34 zákona o azylu, ve znění před novelou č. 2/2002 Sb., použitelné na něho do 31. 12. 2002 na základě výše uvedených přechodných ustanovení.**

**II. Nesprávné posouzení právní otázky, k němuž v rozhodnutí krajského soudu objektivně došlo, nemůže být důvodem ke zrušení tohoto rozhodnutí, nebylo-li namítáno v kasační stížnosti a nejde-li o nezákonnost, ke které by Nejvyšší správní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 95/2006-50)*

**Věc:** Jurij Č. (Ruská federace) proti Policii České republiky o správní poplatek za pobyt, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Oddělení cizinecké policie Most ze dne 6. 1. 2004 byla zamítnuta žádost žalobce o vrácení správního poplatku ve výši 200 Kč, zaplaceného dne 5. 11. 2003 za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, ve znění před účinností zákona č. 2/2002 Sb.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 27. 4. 2004 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl a rozsudkem ze dne 3. 12. 2004 rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2004 žalovaný žalobcovu odvolání opětovně zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí pak především uvedl, že zaplacení správního poplatku za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu. Podání žaloby proti správnímu rozhodnutí ve

věci azylu lze považovat za úkon bezprostředně související s řízením o azylu, v případě udělení víza za účelem strpění pobytu však přistupuje jako příčina též vůle cizince pobývat nadále na území ČR po dobu řízení o žalobě, vyjádřená v samostatné žádosti o udělení tohoto víza.

Rozhodnutí žalovaného z 17. 12. 2004 napadl žalobce správní žalobou a Městský soud v Praze je rozsudkem ze dne 27. 9. 2006 zrušil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí soud uvedl, že žalobce požádal o udělení víza za účelem strpění pobytu, neboť podal žalobu proti rozhodnutí ve věci jeho žádosti o azyl. Podání žaloby proti rozhodnutí ve věci azylu i podle názoru žalovaného lze považovat za úkon bezprostředně související s řízením o azylu. Jako nesprávný se však soudu jeví závěr žalovaného, že zaplacení správního poplatku za vízum za účelem strpění pobytu není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu, protože v tomto případě přistupuje jako příčina též vůle cizince pobý-

vat nadále na území ČR. Cizinec, který podá žalobu proti rozhodnutí ve věci azylu, má právo, aby jeho věc byla soudem projednána v jeho přítomnosti. Vědomost soudu o místu pobytu cizince byla podmínkou, aby soud o žalobě rozhodoval věcně. Žaloba proti rozhodnutí ve věci žádosti o udělení azylu má ze zákona odkladný účinek. Byla-li žalobcem podána žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí ve věci azylu, jedná se tedy o náklad, který bezprostředně souvisí s azylovým řízením.

Proti rozsudku ze dne 27. 9. 2006 žalovavý (stěžovatel) podal kasační stížnost. V ní namítl, že městský soud nesprávně posoudil aplikaci § 34 zákona o azylu, ve znění do 31. 1. 2002. Podle tohoto ustanovení náklady spojené s azylovým řízením a náklady s tímto řízením bezprostředně související nese Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“). Poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu. Toto řízení není vedeno ministerstvem, ale stěžovatelem. Aplikace § 34 zákona o azylu by mohla vést k závěru, že ministerstvo by bylo povinno policii uhradit správní poplatek za žadatele o vízum. Pokud by udělení víza za účelem strpění pobytu nemělo být zpoplatňováno, bylo by řešením osvobození tohoto úkonu od poplatku, což však z příslušných právních předpisů nevyplývá. Stěžovatel dále poukázal na to, že městský soud rozhoduje v této otázce nejednotně. Rozsudkem ze dne 31. 5. 2006, čj. 11 Ca 189/2005, byla žaloba v podobné věci zamítnuta a soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že náklady, které vzniknou účastníku soudního řízení ve věci azylu, mezi nimi i povinnost uhradit poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu po dobu probíhajícího soudního řízení, jsou náklady, které sice s azylovým řízením souvisí, avšak nesouvisí s ním bezprostředně.

Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že pobyt cizince, který podal správní žalobu proti azylovému rozhodnutí, je výhradně pobyt v rámci zákona o azylu a samotnou žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu ten-

to cizinec může ze zákona podat pouze v době, kdy už samotnou žalobu podal a vstoupil zpět do azylového řízení. Podat tuto žádost před podáním správní žaloby právní řád neumožňuje. Z toho pak podle žalobce přímo vyplývá, že pobyt cizince na vízum za účelem strpění pobytu udělené dle zákona o azylu je přinejmenším pobyt s azylovým řízením bezprostředně souvisejícím, ne-li přímo pobyt v rámci řízení o azylu, protože tento cizinec je po podání žaloby i nadále v postavení žadatele o azyl. Skutečnost, že o udělení víza za účelem strpění pobytu žádá, je zcela irelevantní, protože stejně tak cizinec žádá o samotný azyl. Podání žádosti o azyl ani úkony, které v průběhu tohoto řízení činí, nesmí jít k jeho tíži. Žalobce také konstatoval, že řízení o udělení víza za účelem strpění pobytu je vedeno stejným orgánem, který vede řízení o udělení víza za účelem řízení o azylu, tedy stěžovatelem, neboť ten je součástí resortu ministerstva. Skutečnost, že městský soud dřívějším rozsudkem obdobnou žalobu žalobce zamítl, je pravdivá, avšak žalobce proti tomuto rozhodnutí podal kasační stížnost. Soudy musí podle názoru žalobce rozhodovat nejen jednotně, ale především v souladu se zákonem. Senát krajského soudu není vázán rozsudkem jiného senátu téhož soudu, neboť sjednocování rozhodování správních soudů a jeho zákonnosti přísluší Nejvyššímu správnímu soudu, nikoliv jinému senátu téhož soudu. Žalobce dále uvedl, že konstrukce, na jejímž základě se cizinec okamžikem podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu stává znovu účastníkem řízení o azylu, nebyla do zákona o azylu zakotvena až novelou č. 217/2002 Sb., jak tvrdí žalovaný, ale byla obsažena již v zákoně o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002 (§ 73 odst. 1 zákona o azylu). Žalobce dále zdůraznil, že pobyt na území ČR je neúspěšnému žadateli o azyl zaručen po celou dobu soudního řízení ve věci azylu a že tento cizinec nesmí být vyhoštěn ani pobývat na území ČR bez platného víza, což znamená, že i když odmítne zaplatit správní poplatek, musí mu být požadované vízum stejně uděleno. Žalobce dále poukázal na platnou právní úpravu vybírání správních poplatků za udělení víza za účelem strpění

pobytu podle zákona o azylu, který výslovně stanoví, že správní poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu se nevybírám.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že Městský soud v Praze rozhodl ve věci stěžovatele odlišně než v jiné obdobné věci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Obecně nutno poznamenat, že nejednota vyslovených právních názorů je jev imanentní v podstatě každému systému rozhodování o právech a povinnostech a častěji se projevuje tam, kde paralelně rozhodují o obdobných otázkách různé orgány. Tak tomu je i v obecném soudnictví a u správních soudů jako jejich součástí. Jak na úrovni prvoinstanční (tj. u krajských soudů), tak v řízení o kasační stížnosti jako v podstatě jediném opravném prostředku ve správním soudnictví se totiž může stát, že o obdobných případech budou rozhodovat různé orgány (různé senáty či různí samosoudci téhož soudu, resp. – v první instanci – i různých soudů), takže nelze zajistit, aby vždy rozhodnutí v obdobných věcech byla shodná.

Systém rozhodování o právech a povinnostech se vždy pohybuje mezi Scyllou jednotnosti, a tedy předvídatelnosti budoucího rozhodování v případech obdobných těm, které již v minulosti byly rozhodnuty, a Charýbdou potřeby neustrnout na minulých názorech a možnosti judikatorních obrátů a revizí. Základním prostředkem k hledání rovnováhy mezi oběma potřebami je víceinstanční rozhodování. V něm se přirozeně, ve střetu názorů soudů různých instancí i různých soudů téže instance, usměrňovaném a tlumeném opravnými prostředky a mechanismem řešení názorových střetů i uvnitř nejvyšší soudní instance, nalezne rovnováha mezi stabilitou a změnou v náhledech na sporné právní otázky.

Rozdílné rozhodování různých senátů či samosoudců krajských soudů v obdobných věcech je proto potud nežádoucí (a může

způsobit nezákonnost příslušného soudního rozhodnutí pro porušení práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod publikované pod č. 209/1992 Sb.; srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006-68, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), děje-li se nereflexivně – pokud ten senát či samosoudce krajského soudu, který rozhoduje později, se argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu nebo samosoudce, třebaže je mu takový názor znám či mu být znám měl a mohl (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004-83, publikovaný pod č. 398/2004 Sb. NSS). Je-li však názorový střet reflektován, tj. jsou-li protichůdné dříve vyslovené argumenty uváženy a vyvráceny či jinak relevantně odmítnuty pozdějším rozhodnutím, funguje takovýto názorový střet zcela v souladu s mechanismem víceinstančního rozhodování, neboť iniciuje – podá-li některý z účastníků příslušného soudního řízení opravný prostředek – rozhodování vyšší instance o sporné otázce (v rámci něhož budou zváženy všechny relevantní vzájemně si konkurující názory na daný problém), a tím i sjednocení judikatury, neboť napříště bude právní názor vyšší instance vázat senáty či samosoudce krajských soudů ve všech obdobných případech, ledaže by se objevily další zásadní argumenty, jež vyšší instance nevážíla (ať již z nejrůznějších důvodů) a o nichž se lze rozumně domnívat, že mohou změnit právní náhled na věc (srov. k tomu podobně ohledně závaznosti judikatury Ústavního soudu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); k metodice řešení rozporů v judikatuře Ústavního soudu, již lze obdobně užít i pro řešení rozporů v judikatuře Nejvyššího správního soudu, pak viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2005, čj. 2 Afs 37/2005-82, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Na okraj poznamenejme, že dalším – zcela samozřejmým – případem zjevně nežádoucího rozhodování v rozporu s prejudikaturou

by bylo její vědomé ignorování, ať již z nejrůznějších důvodů; takový případ by však již mohl hraničit v některých případech s kárnou odpovědností soudce. Pro účely posouzení věci stěžovatele není žádného důvodu se jím zabývat, neboť s tímto typem případu se skutkové okolnosti projednávané věci zcela míjejí.

V případě, v němž podal kasační stížnost stěžovatel, tj. ve věci sp. zn. 6 Ca 49/2005, rozhodoval Městský soud v Praze rozsudkem dne 27. 9. 2006. V obdobném, avšak odlišně posouzeném případě, na který poukazuje stěžovatel, a sice ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, rozhodl Městský soud v Praze dne 31. 5. 2006 (stěžovatel nesprávně uvádí datum o měsíc pozdější, tj. 30. 6. 2006). Městský soud v Praze ovšem dřívější judikaturu jiného svého senátu v rozsudku, přezkoumávaném ke kasační stížnosti stěžovatele, vůbec nezmiňuje a nevypovídá se s ní.

Obecně lze mít za to, že senát, který rozhodl ve věci stěžovatele, měl a mohl vědět, že v obdobné věci rozhodl jiný senát téhož soudu zhruba o tři měsíce dříve, neboť bylo bez větších obtíží možné zjistit lustrací rejstříku správního úseku Městského soudu v Praze, že žalobce a stěžovatel vedou i další spory, mezi nimi i spor obdobné právní podstaty jako nyní projednávaný. Jinak by tomu jistě bylo, pokud by (v ostatních ohledech *ceteris paribus*) v obdobném i větším časovém odstupu rozhodovali senáty či samosoudci různých krajských soudů, neboť za neexistence celostátní strukturované databáze věcí vedených v rejstřících soudů nelze očekávat, že by se soudce jednoho krajského soudu o prejudikatuře jiného krajského soudu mohl dozvědět, ledaže by byla zveřejněna v obecně užívaných právních informačních systémech (např. AS-PI) či obsažena v běžně dostupných publikovaných sbírkách rozhodnutí (např. Sbírcce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) a tam při vynaložení běžného úsilí a pozornosti, kterých lze spravedlivě požadovat od profesionála v oboru práva, dohledatelná.

Na druhé straně však je řada důvodů, které ostrost závěru, že Městský soud v Praze v přezkoumávaném rozsudku mohl a měl re-

flektovat prejudikaturu jiného svého senátu, zásadním způsobem zmírňují:

Platí sice zásada, že *iura novit curia*, tj. že soud zná právo (jakkoli je tato zásada v moderním světě kvůli přebujelosti právní regulace ještě daleko více efemérní nežli v minulosti), přičemž právem v širším slova smyslu jsou i argumenty a interpretace vyslovené v relevantní judikatuře, takže po soudech lze spravedlivě požadovat i jejich znalost. Ovšem má-li být judikatura soudy reflektována, vyžaduje to, zejména kvůli množství vydávaných soudních rozhodnutí a obtížím s vyhledávaním relevantních názorů v takové mase pramenného materiálu, úzkou součinnost účastníků řízení, a to zvláště tehdy, jednali se o judikaturu jiných než nejvyšších soudních instancí. Stěžovatel namítá, že Městský soud v Praze rozhodl v jiné obdobné věci dříve jinak. Toto rozhodnutí však v předmětné věci soudu nepředestřel a neargumentoval jeho obsahem, třebaže mu písemně vyhotovení rozhodnutí bylo již 31. 5. 2006, tedy téměř čtyři měsíce před vydáním nyní přezkoumávaného rozsudku, doručeno, takže jím argumentovat nepochybně mohl, neboť je měl dostatečnou dobu k dispozici. V daném případě tedy lze v podstatné míře přičítat i stěžovateli, že právní názor obsažený v dřívějším rozsudku jiného senátu Městského soudu v Praze nebyl v přezkoumávaném rozsudku reflektován.

Dále nutno ve speciálním případě žalobce, který vede se stěžovatelem řadu soudních sporů, zohlednit, že v tomto množství případů lze stěžii úplně vyloučit, přehlédneli jeden soudní senát, že jiný senát téhož soudu v obdobné věci již zaujal určitý právní názor.

Konečně je pak nutno zmínit, že - jak je podrobně vyloženo dále - Městský soud v Praze se v přezkoumávaném rozsudku v určitém ohledu zabýval podstatou právního názoru, z něhož vycházel jiný jeho senát v rozsudku ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, jakkoli výslovně neuvedl, že se jedná o názor vyslovený soudem (soud se ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005 totiž ztotožnil s právním názorem žalovaného, kterým byl stěžovatel). Uvedený právní názor soud odmítl, ovšem bez hlubšího rozboru.

K tomu, aby nerefektování prejudikatury bylo důvodem zrušení přezkoumávaného rozsudku, by navíc zásadně musela přistoupit i jeho věcná nesprávnost. Opačný postup by zpravidla byl na újmu efektivitě poskytnutí soudní ochrany, a to zejména tehdy, lze-li nedostatek spočívající v chybějící reflexi prejudikatury napravit doplněním této argumentace vyšší soudní instancí. Vzhledem k tomu, že – jak bude dále podrobně vyloženo – rozsudek Městského soudu v Praze je věcně správný a reflexi právního názoru judikatury, na který poukazuje stěžovatel, lze provést i v rozhodnutí kasační instance, není důvodu jen pro toto pochybení rozsudek Městského soudu v Praze zrušovat, a to i s přihlédnutím k dalším výše zmíněným specifickým okolnostem projednávaného případu.

Stížní námitka tedy, jakkoli jí nelze upřít v obecné argumentační rovině trefnost, není v posuzovaném případě důvodná.

Ani další stížní námitka, a sice že Městský soud v Praze posoudil nesprávně právní otázku, zda poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, v jeho znění účinném do 31. 1. 2002, je nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], není důvodná.

Zákon o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, v § 34 říkal, že náklady spojené s řízením (o azylu – pozn. NSS) a náklady s tímto řízením bezprostředně související nese ministerstvo. Ustanovení § 73 odst. 1 věty druhé téhož zákona pak stanovilo, že vízum se udělí na žádost cizince, který předloží doklad o podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu nebo o zastavení řízení o udělení azylu; to neplatí, pokud cizinec na území pobývá na základě víza nebo povolení k pobytu podle zvláštního právního předpisu.

Podmínky vrácení správního poplatku, jež jsou relevantní pro věc žalobce, jsou stanoveny v § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, účinném ke dni rozhodování stěžovatele (dále jen „zákon o správních poplatcích z roku 1992“). To říkalo, že správní orgán, který poplatek vy-

bral, jej vrátí v plné výši, nedošlo-li vůbec k provedení úkonu bez viny poplatníka anebo poplatek byl zaplacen, aniž byl k tomu poplatník povinen, anebo byl-li poplatek na žádost prominut. Uvedené ustanovení tak implicitně předepisuje, že pro posouzení zákonnosti vybraní vyměřeného poplatku a výše, v jaké byl vybrán, je pro účely rozhodnutí o vrácení poplatku rozhodný právní stav ke dni jeho vybrání, tj. v případě žalobce ke dni 5. 11. 2003.

Městský soud v Praze vycházel ve svém rozhodnutí z právního názoru, že na věc žalobce se vztahuje zákon o azylu, ve znění před novelou č. 2/2002 Sb., tj. ve znění účinném do 31. 1. 2002. Tento právní názor je nesprávný. Přejícná ustanovení zák. č. 2/2002 Sb., konkrétně jejich čl. II. bod 4., stanoví, že řízení ve věci přezkumu zákonnosti rozhodnutí ministerstva zahájené před nabytím účinnosti tohoto zákona (...) se dokončí podle dosavadní právní úpravy, a v bodě 5. téhož článku se stanoví, že právní postavení cizince, který je účastníkem azylového řízení podle bodu 4, se řídí podle dosavadní právní úpravy. Žalobu ve věci přezkumu zamítavého rozhodnutí o azylu podal žalobce k Vrchnímu soudu v Praze dne 19. 2. 1999. V době, kdy správní poplatek, o jehož vrácení následně požádal, žalobce zaplatil (5. 11. 2003), totiž již byl účinný zákon č. 217/2002 Sb., jímž byl změněn mj. i zákon o azylu (ustanovení tohoto zákona měnící zákon o azylu nabyla účinnosti 1. 1. 2003). Ve vztahu k novelizaci zákona o azylu nemá zákon č. 217/2002 Sb. přechodná ustanovení, takže v těch částech, v nichž je jím zákon o azylu měněn (mj. mění i § 34 zákona o azylu, který je v případě žalobce klíčový), vyžaduje aplikaci zákona o azylu v jím novelizovaném znění i na skutkové stavy mající původ před účinností novely, neboť pro ně nezavádí žádné zvláštní pravidlo. Zákon č. 217/2002 Sb. tak právě tím, že ve vztahu k zákonu o azylu nemá přechodná ustanovení, provedl nepřímou derogaci uvedených přechodných ustanovení zákona č. 2/2002 Sb. a vyloučil pro případy správních poplatků za udělení nebo prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky vybra-



ných od 1. 1. 2003 použitelnost přechodných ustanovení zákona č. 2/2002 Sb. (v důsledku jejich obsahu i § 34 a § 73 odst. 1 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002) na žalobce.

Od 1. 1. 2003 se proto i na žalobce v plném rozsahu vztahoval zákon o azylu, ve znění jeho novely č. 217/2002 Sb., tj. režim udělování a prodloužování víza za účelem strpění pobytu na území České republiky podle jím nově vložených ustanovení § 78b až § 78d zákona o azylu. Tato nová ustanovení představují novou komplexní úpravu, která ve spojení s novým zněním § 2 odst. 3 zákona o azylu (podle něhož žadatelem o udělení azylu se pro účely tohoto zákona rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu. Postavení žadatele má po dobu správního řízení o udělení azylu a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu.) dává i tomu, v jehož případě již bylo ve správním řízení o jeho žádosti o azyl pravomocně rozhodnuto tak, že byla zamítnuta, který však proti tomuto rozhodnutí brojí žalobou (resp. kasační stížností) ve správním soudnictví, status opravňující jej požívat benefity osoby žádající o udělení azylu. Nejvyšší správní soud ostatně v rozsudku ze dne 15. 9. 2006, čj. 2 Ans 7/2005-61, publikovaném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), konstatoval, že cizinec má postavení žadatele o udělení azylu ode dne podání žádosti o udělení azylu až do doby, než je rozhodnuto o jeho žalobě proti zamítavému rozhodnutí ministerstva vnitřní věci azylové věci; do té doby je také pod ochranou zákona o azylu a zároveň je vyňat z působnosti zákona o pobytu cizinců (vyjma ustanovení, na která odkazuje zvláštní právní předpis, zejména právě zákon o azylu, nebo pokud zákon o pobytu cizinců nestanoví něco jiného).

Komplexní úprava v § 78b až § 78d zákona o azylu nově – a jinak než úprava účinná do 31. 1. 2002 (k úpravě účinné mezi 1. 2. 2002 a 31. 12. 2002 není pro účely posouzení této kasační stížnosti důvodu se vyjadřovat) – upravila otázku placení správních poplatků za udělování a prodloužování víza za účelem

strpění pobytu na území České republiky. Předně byl změněn § 34 zákona o azylu a bylo jednoznačně stanoveno, že Ministerstvo vnitřní nese náklady správního řízení ve věci azylu (viz § 34 odst. 1 zákona o azylu, ve znění zákona č. 217/2002 Sb.) a náklady vzniklé poskytováním služeb a kapesného (...) žadatelům o udělení azylu (viz jeho odst. 2), zatímco žadatel o udělení azylu si ve fázi soudního přezkumu zamítavého rozhodnutí zásadně hradí náklady spojené s pobytem na území (České republiky – pozn. NSS) z vlastních prostředků (viz § 78d odst. 1 zákona o azylu, ve znění zákona č. 217/2002 Sb.), ovšem lze mu s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do výše životního minima (§ 78d odst. 2 zákona o azylu, ve znění zákona č. 217/2002 Sb.).

Znamená to tedy, že od účinnosti zákona č. 217/2002 Sb. se na žalobce jako žadatele o udělení azylu žádajícího o udělení nebo prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky vztahují ustanovení právních předpisů o správních poplatcích bez modifikace, kterou představovalo ustanovení § 34 zákona o azylu, ve znění před novelou č. 2/2002 Sb., aplikovatelné zásadně do 31. 1. 2002 a na osoby, na něž se vztahovala přechodná ustanovení čl. II. bodu 4. a 5. zákona č. 2/2002 Sb., použitelné do 31. 12. 2002. Podle položky č. 101 písm. c) Sazebníku správních poplatků (příloha zákona o správních poplatcích z roku 1992) udělení průjezdního víza jednosměrného, výjezdního víza, víza za účelem strpění pobytu na území České republiky bylo zpoplatněno částkou 200 Kč. Stejnou částkou bylo podle písm. f) téže položky zpoplatněno prodloužení platnosti víza za účelem strpění pobytu. Od poplatků podle této položky bylo osvobozeno:

- a) Udělení, prodloužení platnosti nebo doby pobytu na české vízum z důvodů zdravotnické pomoci.
- b) Udělení nebo prodloužení platnosti českého víza cizinci mladšímu 15 let. Za udělení českého víza se považuje i zapsání dítěte mladšího 15 let narozeného na území České republiky do víza zákonného zástupce.

Od poplatku podle této položky je

osvobozeno i prodloužení doby pobytu na české vízum pro cizince mladšího 15 let.

c) Udělení českého víza na hraničním přechodu České republiky cizinci, který požádal o dočasnou ochranu, a udělení českého víza opravňujícího cizince k pobytu za účelem dočasné ochrany, o které požádal na území České republiky, včetně prodloužení jeho platnosti. Dále se v poznámce k položce č. 101 uvádí, že správní orgán nevybere poplatek, pokud provádí zpoplatňovaný úkon podle této položky z moci úřední. Z žádného z ustanovení citované položky Sazebníku správních poplatků nevyplývá osvobození žadatelů o udělení azylu od správního poplatku za udělení nebo prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky. Neplacení správního poplatku by tak u žalobce podle této úpravy připadalo v úvahu toliko za předpokladu, že by mu byl poplatek na žádost prominut podle § 8 odst. 1 písm. a) *in fine* zákona o správních poplatcích z roku 1992; k tomu však u žalobce nedošlo.

Existenci finančního příspěvku podle § 78d odst. 2 zákona o azylu, ve znění zákona č. 217/2002 Sb., spolu s možností prominutí správního poplatku je zajištěno, že správní poplatek nebude mít pro žadatele o azyl podstatnější negativní finanční důsledky. Povinnost zásadně takový poplatek platit, která vyplývá ze zákona o azylu, ve znění zákona č. 217/2002 Sb., tak pro žadatele o azyl rozhodně nepředstavuje překážku, která by zasahovala do jeho práva na spravedlivý proces před správními úřady a soudy a která by nepřipustným způsobem omezovala jeho právo domáhat se udělení azylu prostřednictvím soudní ochrany.

Výše uvedené úvahy o časové působnosti jednotlivých znění zákona o azylu a o právních důsledcích plynoucích z toho na věc žalobce ovšem nejsou relevantní pro posouzení stížní námitky stěžovatele podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel totiž nesprávné posouzení právní otázky, jaké znění zákona o azylu je rozhodné pro posouzení žádosti žalobce o vrácení správního poplatku za prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky, zaplaceného dne

5. 11. 2003, ve své kasační stížnosti nenamítal; jeho stížnost se obsahově omezila toliko na námitku nesprávného posouzení právní otázky, zda poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, v jeho znění účinném do 31. 1. 2002, je nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu. Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c)) nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d)), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nesprávné posouzení právní otázky časové působnosti relevantních právních předpisů nelze považovat za žádný z taxativně a z věcného hlediska relativně úzce vymezených důvodů, pro které by měl Nejvyšší správní soud přezkoumat rozhodnutí Městského soudu v Praze nad rámec stížních námitek. Proto se Nejvyšší správní soud musí omezit na konstatování, že pokud by stěžovatel uvedenou námitku vznesl, byla by důvodná a vedla by ke zrušení přezkoumávaného rozsudku. Vzhledem k absenci takové stížní námitky však Nejvyšší správní soud jen pro tuto nezákonnost není oprávněn rozsudek Městského soudu v Praze zrušit.

Na uvedeném závěru nemění nic ani okolnost, že již jednou se Městský soud v Praze otázkou časové působnosti různých znění zákona o azylu – přinejmenším implicitně – zabýval. Rozsudkem ze dne 3. 12. 2004, ve věci sp. zn. 6 Ca 122/2004, předchozí správní rozhodnutí stěžovatele v téže věci zrušil sice pro nepřezkoumatelnost, nicméně v souvislosti s ním měl za nesporné, že na věc stěžovatele je třeba aplikovat zákon o azylu, ve znění před účinností zákona č. 2/2002 Sb. Stěžovatel byl nepochybně i tímto právním názorem Městského soudu v Praze v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a musel podle něho postupovat, nicméně proti tomuto rozsudku mohl tehdy podat kasační stížnost, měl-li za to, že nosné důvody rozhodnutí (tj. nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů) ne-

jsou správné, a v souvislosti s tím mohl namítat i nesprávnost právního závěru o tom, jaké znění zákona o azylu je na věc žalobce aplikovatelné. I kdyby se ovšem s nosnými důvody, a tedy i s výrokem zmíněného zrušovacího rozsudku Městského soudu ztotožnil, takže by nepodával kasační stížnost (kasační stížnost, která směřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřijatelná, viz § 104 odst. 2 *in fine* s. ř. s.), mohl stížní námitku uplatnit ve své nynější kasační stížnosti, která je předmětem tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu; neučinil-li tak stěžovatel, důsledky toho jdou k jeho tíži.

Žádný další důvod ke zrušení, opírající se o vznesenou stížní námitku nebo takovou nezákonnost, ke které by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti, však není dán, neboť právní otázku, již stěžovatel učinil předmětem své stížní námítky, posoudil Městský soud v Praze samu o sobě zcela správně.

Ustanovení § 34 zákona o azylu, v jeho znění účinném do 31. 1. 2002, nelze než chápat jako jakési základní pravidlo o nákladech procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu (témto procedurami nutno rozumět řízení o azylu, jakož i soudní přezkum rozhodnutí v takovém řízení vydaného). Smyslem a účelem poskytnutí azylu je poskytnout útočiště těm, kdo ze zákonem vymezených důvodů, jež jsou ve své podstatě povahy politické, jsou závažným způsobem ohroženi v zemi původu. Cizinec, který podal návrh na zahájení řízení o udělení azylu (dále označován za „žadatele o azyl“), obvykle tvrdí existenci nebezpečí spojeného s jeho návratem do země původu. Zásadně tedy je třeba pro naplnění účelu procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu, aby se žadatel o azyl nacházel v České republice a nevracel se v průběhu řízení do země původu; jinak hrozí, že účel uvedených procedur, tj. poskytnutí ochrany tomu, kdo ji potřebuje, bude zmařen následky jeho pronásledování v zemi původu. I s ohledem na takto specifikovaný smysl a účel procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu zákonodárce v podstatě jakékoli úřední úkony s tě-

mito procedurami spojené nezaplatňuje a naopak poskytuje žadateli o azyl dobrodinní všemožných bezplatných plnění od ubytování a stravy v azylovém středisku přes tlumočnicka až po právní či psychologické poradenství. Prismatem výše uvedeného smyslu a účelu azylu a procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu je nutno nahlížet i otázku, zda je žadatel o azyl, jehož žádost byla zamítnuta a který se proti takovému zamítavému rozhodnutí brání žalobou ve správním soudnictví, povinen platit správní poplatky za prodloužení víza za účelem strpení pobytu podle § 73 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002.

Udělením uvedeného víza je po administrativní stránce legalizován pobyt žadatele o azyl na území České republiky do rozhodnutí správního soudu v jeho věci. Ustanovení § 73 odst. 1 věty druhé zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, je formulováno tak, že vízum je nutno udělit, jsou-li současně splněny dvě jednoznačné a velmi konkrétní (a ve své podstatě „jednoduché“) podmínky – žadatel o azyl podal žádost a předložil předepsaný dokument (žalobu proti rozhodnutí o neudělení azylu).

Městský soud v Praze v rozsudku ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, na kterou poukazyval stěžovatel, opřel své rozhodnutí o zamítnutí žaloby žalobce v skutkově a právně obdobné věci o právní názor, podle něhož sice správní poplatky za prodloužení víza za účelem strpení pobytu podle § 73 zákona o azylu je nákladem souvisejícím s řízením o udělení azylu, ovšem nikoli bezprostředně. Za kritérium pro posouzení bezprostřednosti či nebezprostřednosti souvislosti určitého nákladu a řízení o udělení azylu zde soud vzal ve své podstatě to, zda mezi nákladem a řízením o udělení azylu je dostatečně těsný vztah příčiny a následku. Fakticky zde Městský soud v Praze vycházel z koncepce tzv. adekvátní příčiny – bezprostřední souvislosti nákladu a řízení o udělení azylu je dána jen tehdy, je-li mezi nimi dostatečně intenzivní vztah příčiny a následku, přičemž v pojetí Městského soudu nestačí, je-li řízení o udělení azylu jen jednou z vícero společně existujících příčin

vzniku nákladu. Soud zde argumentuje, že k tomu, aby náklad vznikl, musela vedle toho, že se řízení o udělení azylu konalo, přistoupit ještě další příčina, a sice podání žaloby proti rozhodnutí vzešlému z tohoto správního řízení. V takovémto pojetí je pak nerozhodné, že žalobce má podle zákona v případě, že podal správní žalobu, právo (splní-li relativně jednoduché podmínky) po dobu trvání soudního řízení pobývat na území ČR na základě periodicky prodlužovaného víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu.

V rozsudku, jenž je předmětem kasační stížnosti, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl tímto rozsudkem, Městský soud v Praze naopak vyšel z teze, že okolnost, že k tomu, aby vznikl náklad v podobě správního poplatku za prodloužení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, musí vedle samotné existence řízení o udělení azylu přistoupit i to, že proti správnímu rozhodnutí, ve které toto řízení vyústilo, je podána správní žaloba, není okolností rozhodnou pro závěr, že souvislost takového nákladu a řízení o udělení azylu není bezprostřední, nýbrž méně úzká. Soud se přiklonil k závěru, že rozhodná je zde realizace práva žadatele o azyl na soudní projednání jeho žaloby v jeho přítomnosti, k čemuž je nutno, aby taková osoba legálně pobývala na území České republiky; ostatně i k tomu podle soudu slouží fakticky automatické odkladné účinky různých opravných prostředků v různých fázích procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu.

Z výše nastíněných výkladových alternativ sporné právní otázky se Nejvyšší správní soud, veden zejména ohledem na smysl a účel procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu, jak byly výše nastíněny, příklání k té, k níž se přihlásil Městský soud v Praze v rozsudku přezkoumávaném nyní ke kasační stížnosti stěžovatele. Procedury spojené s rozhodováním o azylovém statutu, jakkoli se člení do různých fází, v nichž rozhodují různé orgány (dokonce orgány dvou státních mocí), mohou naplnit svůj smysl a účel jen tehdy, bude-li zvrát v náhledu těchto orgánů na azylový status žadatele o azyl mít svůj efekt i tehdy, dojde-li k němu v ně-

keré z velmi pozdních fází těchto procedur, typicky v řízení o kasační stížnosti, v němž dojde ke zrušení zamítavého rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti správnímu rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost o azyl. Vzhledem k fatální hrozbě, kterou může pro žadatele o azyl představovat návrat do země původu, je proto v daném případě nutno, jakkoli jde ve správním soudnictví o výjimku, dát přednost tomu, že „skutečné“ účinky zamítavého správního rozhodnutí nastanou ve věcech azylových až tehdy, jsou-li neúspěšně vyčerpány všechny dostupné prostředky soudní ochrany proti nim (resp. uplynou-li marně lhůty pro jejich uplatnění). Toho lze dosáhnout pouze tehdy, umožní-li se žadateli o azyl pobyt na území ČR po celou dobu trvání soudního řízení. V této logice je pak absurdní uvažovat o správních poplatcích vynaložených v souvislosti se zajištěním legálního pobytu žadatele o azyl na území ČR po dobu trvání řízení ve správním soudnictví jako o poplatcích majících k řízení o žádosti o azyl vzdálenější vztah nežli správní poplatky, jejichž placení by připadalo v úvahu po dobu trvání správního řízení o žádosti o azyl.

Ustanovení § 34 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, proto nelze chápat jinak než jako generální osvobození žadatele o azyl od všech správních poplatků, které by měly být po dobu jeho pobytu na území ČR, včetně pobytu v průběhu soudního řízení ve věci přezkumu zamítavého správního rozhodnutí o jeho žádosti o azyl, od něho požadovány za účelem zajištění zákonnosti tohoto pobytu podle předpisů cizineckého práva. V tomto smyslu bylo uvedeno ustanovení zvláštním předpisem ve vztahu k položce č. 101 písm. c) a f) Sazebníku správních poplatků (příloha zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích) a doplňovalo vyluky z placení správních poplatků tam uvedené. Znamená to tedy, že poplatek za udělení či prodloužení víza za účelem strpění pobytu se u žadatele o azyl vůbec nevybere, z čehož přirozeně vyplývá i to, že Ministerstvo vnitra není povinno žádnému dalšímu orgánu takový poplatek uhradit.

**Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti**

k § 81 odst. 1 soudního řádu správního

**Žaloba na ochranu proti nečinnosti směřující proti odvolacímu orgánu je nedůvodná, jestliže odvolací správní orgán do doby rozhodnutí soudu o odvolání již rozhodl (§ 81 odst. 1 soudního řádu správního).**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2007, čj. 9 Ca 71/2006-62\*)

**Prejudikatura:** srov. č. 652/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným J. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o ochranu proti nečinnosti.

Dne 23. 1. 2004 podal žalobce k poštovní přepravě příznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 2003. Výzvou ze dne 13. 2. 2004 zahájil správce daně vytykáací řízení podle § 43 d. ř., které ukončil vydáním platebního výměru (22. 7. 2005).

Platební výměr napadl žalobce odvoláním, o němž žalovaný do dne podání žaloby (12. 3. 2006) u Městského soudu v Praze nerozhodl.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal vydání rozsudku, kterým by soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru. Žalobce také soud žádal o vydání předběžného opatření. Usnesením ze dne 4. 5. 2006 soud tento návrh žalobce zamítl.

Podáním ze dne 6. 10. 2006 sdělil žalovaný soudu, že o odvolání žalobce proti platebnímu výměru na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 2003 bylo rozhodnuto dne 20. 9. 2006 (odvolání bylo zamítnuto) a žalobci bylo toto rozhodnutí doručeno 25. 9. 2006.

Žalobce soudu sdělil, že za běžných okolností by vzal žalobu zpět, protože soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Tím by se však vzdal možnosti podat kasační stížnost, ve které považuje za potřebné vypořádat se s rozhodnutím soudu o předběžném opatření. Proto žalobci nezbyvá než nadále na podané žalobě trvat.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

**Z odůvodnění:**

Se zřetelem k dikci § 81 odst. 1 s. ř. s., jež soudu ukládá povinnost rozhodovat v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, nemohl soud pominout tu skutečnost, že žalovaný v době následující po podání žaloby vydal rozhodnutí o odvolání žalobce proti výše uvedenému platebnímu výměru na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 2003. Vzhledem k vydání odvolacího rozhodnutí žalovaným pominuly důvody, v nichž žalobce spatřoval jím tvrzenou nečinnost žalovaného správního orgánu. Z logiky věci vyplývá, že po vydání odvolacího rozhodnutí žalovaným je vyloučeno, aby soud žalobě vyhověl. Vyhovujícím rozsudkem by totiž soud žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, ačkoliv právě toto rozhodnutí již žalovaný v mezidobí vydal. Takový rozsudek by za daného stavu věci postrádal jakýkoliv smysl a odporoval by i zásadě rozumného uspořádání vztahů mezi účastníky, k níž musí činnost soudu směřovat. Za situace, kdy žalobce i přes výše uvedenou skutečnost (vydání jím požadovaného rozhodnutí žalovaného ve věci samé) na podané žalobě, ať již z jakýchkoliv důvodů, trval, a tedy i nadále se domáhal soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání odvolacího rozhodnutí, která ale v mezidobí pominula, nezbylo soudu než žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

\* Kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Ans 5/2007-102 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

## Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o nařízení obnovy správního řízení

k § 65 soudního řádu správního

k § 62 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)\*)

**Žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46)*

**Prejudikatura:** srov. č. 885/2006 Sb. NSS, č. 985/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným E. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o obnovu řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 17. 12. 2004 nařídil obnovu řízení ve věci pravomocně skončeného řízení o schválení technické způsobilosti k provozu na pozemních komunikacích jednotlivě dovezeného vozidla.

Toto rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, které žalovaný dne 21. 3. 2005 zamítl.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu u Krajského soudu v Brně a domáhal se jeho zrušení a také zrušení rozhodnutí vydaného v I. stupni řízení. Namítal, že obnova řízení byla nařízena po uplynutí zákonných lhůt. Krajský soud žalobu usnesením ze dne 28. 7. 2005 odmítl. Zdůvodnil to tím, že ve věci je napadeno rozhodnutí o nařízení obnovy řízení, které však není konečným rozhodnutím ve věci samé. V obnoveném řízení bude vydáno nové rozhodnutí ve věci samé, které bude moci žalobce napadnout správní žalobou (přitom se odvolal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 31/95\*\*). Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc podle rozvrhu práce přidělena, ji usnesením předložil podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda rozhodnutí správního orgánu, jímž se povoluje, resp. nařizuje obnova řízení, je přezkoumatelné ve správním soudnictví. K tomu uvedl, že dospěl při předběžné poradě k názoru odchylnému, než který vyjádřila předchozí judikatura. Poukázal na to, že v rozsudku ze dne 2. 8. 2006, čj. 3 As 3/2006-87\*\*\*), Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují žalobcova práva nebo povinnosti; takovým rozhodnutím o právech a povinnostech může být až nové meritorní rozhodnutí vydané v obnoveném řízení. Třetí senát argumentoval tím, že rozhodnutí o povolení obnovy je sice po formální stránce rozhodnutím, nikoli ale takovým, které by zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo práva nebo povinnosti žalobce. Nejsou jím dotčena práva nebo povinnosti žalobce tak, jak to má na mysli § 65 odst. 1 s. ř. s. Neznamena to však, že by rozhodnutí správního

\*) *S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Nyní srov. § 100 odst. 3 a 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.).*

\*\*) *Dostupné na [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz).*

\*\*\*) *Dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).*

orgánu vydaná v řízení o obnově byla vůbec nepřezkoumatelná ve správním soudnictví. Přezkoumání je ale možné až v rámci řízení o žalobě proti novému rozhodnutí ve věci samé, vydanému v následujícím řízení obnověném. Rozhodující tříčlenný (pátý) senát při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru odlišnému od citovaného závěru pátého senátu a postavil se na stanovisko, že rozhodnutí, kterým správní orgán povoluje (nařizuje) obnovu řízení (v posuzované věci rozhodnutí podle § 62 odst. 2 správního řádu z r. 1967), je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je proto přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Rozšířený senát rozhodl, že žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek. Věc vrátil k projednání pátému senátu.

### Z odůvodnění:

„Rozhodnutí“, které lze napadnout žalobou v řízení podle § 65 s. ř. s., je stabilní judikaturou charakterizováno tím, že bez ohledu na svou formální podobu zasahuje do subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby, ať již způsobem konstitutivním nebo deklaratorním (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Ten, kdo tvrdí, že takové rozhodnutí přímo zasáhlo do jeho práv (stanovilo mu povinnosti), je oprávněn k žalobě. Podle § 65 odst. 1 je dále k žalobě legitimován také ten, kdo tvrdí, že v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí, jímž mu bylo zasaženo do práv, byla porušena jeho práva procesní.

[Pro úplnost se poznamenává, že odstavce 2 tohoto ustanovení, upravující neinstitutionalizovanou *actio popularis* podle zvláštních předpisů (jehož problematiku, stejně jako problematiku institucionálních populárních žalob podle § 66 odst. 1 až 3, v této věci nebyl důvod řešit), pak pamatuje na případy účastníků řízení podle speciálních ustanovení jiných zákonů. Zde rozhodnutí nezasahuje subjektivní práva hmotného charakteru takového účastníka řízení ani přímo, ani nepřímo

(protože se o jeho právech a povinnostech vůbec nevypravilo), ale účastník řízení tvrdí, že byla porušena jeho procesní práva, a to mohlo mít za následek vydání rozhodnutí objektivně nezákonného.]

Při posuzování otázky, zda také rozhodnutí, jímž se obnova řízení nařizuje či povoluje (v řízení o povolení obnovy, *iudicium rescindens*), je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1, je tedy třeba zkoumat, zda tu jsou nějaká práva, do nichž takové rozhodnutí zasahuje či zasáhnout může.

Otázku lze rozdělit na dvě podotázky: poprvé, zda tu pojmově jsou nebo nejsou subjektivní práva hmotného charakteru, do nichž nařízení (povolení) obnovy může zasáhnout přímo (stanovit povinnost, které tu předtím nebylo, odejmout existující právo); podruhé, zda tu lze tvrdit ukrácení na právech procesních, majících ve svých důsledcích vydání rozhodnutí, jímž se do práva či povinnosti zasahuje.

K otázce subjektivního hmotného práva:

Z § 63 odst. 5 spr. ř. (1967) *in fine* plyne, že nebylo-li rozhodnutí dosud vykonáno, nastává ze zákona odklad jeho vykonatelnosti (Podobnou úpravu obsahuje i nový správní řád z r. 2004 v § 100 odst. 6.). Tedy i v řízení, jímž je obnova řízení povolena či nařízena, pojmově k zásahu do práv dojít může. Je pak třeba zkoumat případy, kdy takový zásah skutečně nastává.

Pojem „vykonatelnosti“ nemůže být vyčerpán jeho zúženým ztotožněním s exekuční proveditelností, tedy nuceným výkonem povinnosti z rozhodnutí plynoucí veřejnou mocí. Jde i o případy, kdy subjektivní právo, rozhodnutím založené či autoritativně deklarované, vykonává subjekt práva sám ve svůj prospěch. Veřejná moc v takovém případě sama nepečuje o to, aby právo (na rozdíl od povinnosti) bylo vykonáno, ale poskytuje ochranu proti tomu, kdo by z rozhodnutí oprávněného ve výkonu jeho práva rušil. Tak například právo stavět plynoucí ze stavebního povolení vykonává ten, komu bylo povolení vydáno, anebo – jako v posuzované věci – rozhodnutí o technické způsobilosti vozidla

k provozu – vykonává oprávněný tím, že takové vozidlo po právu provozuje na veřejných komunikacích. Proto i odklad vykonatelnosti nastalý ze zákona při povolení nebo nařízení obnovy řízení nesistuje pouze execuční proveditelnost v úzkém smyslu slova „vykonatelnost“, ale v případech právě zmíněných zasahuje právní sféru oprávněného potud, že právo, dosud pod sankcí veřejné moci vykonávané, vykonávat nadále nelze (ve stavbě nelze pokračovat, vozidlo nelze na komunikaci provozovat). Nic na tom samozřejmě nemění to, že původní opravňující rozhodnutí je i nadále v právní moci a bude nebo může být odstraněno teprve v další fázi řízení obnoveného (*iudicium rescissorium*) vydáním nového rozhodnutí o věci samé.

K tomu se ostatně shodně vyjádřila i dřívější judikatura (srov. např. Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních, rozhodnutí č. 114/1996); na jejich závěrech lze setrvat.

Lze k tomu uzavřít, že je-li povolena nebo nařízena obnova řízení ohledně opravňujícího rozhodnutí (např. souhlas, schválení, povolení, koncese), dochází tu k zásahu do práva oprávněného subjektu, spočívajícímu v tom, že oprávněný od právní moci povolení nebo nařízení obnovy nemůže takové právo vykonávat, jeho činnost se stává protiprávní.

Proto v takových případech při podání žaloby bude podmínka „zásahu do práva“ ve smyslu § 65 splněna a žalobní legitimace tu bude dána.

Tyto závěry se ale neuplatní tam, kde povolení či nařízení obnovy nemá odkladný účinek ze zákona ve smyslu § 63 odst. 5 spr. ř. z r. 1967 nebo § 100 spr. ř. z r. 2004, jinak řečeno tam, kde vykonatelnost rozhodnutí vůbec (pojmově) nepřichází v úvahu. Půjde tu o případy, kdy se rozhodnutí vůbec nevykonává (ani execučně, ani vlastní činností účastníka řízení). Sem patří typově především rozhodnutí, jímž se někomu odnímá dřívě udělené oprávnění, a také tzv. „negativní“ rozhodnutí: odmítá se zapsat určitá skutečnost do veřejného registru, žák se nepřijímá

na školu atd.; právní účinky takových rozhodnutí nastaly právní mocí rozhodnutí vydaného ve věci samé, žádný další úkon k nástupu právních účinků není třeba, a nařízením či povolením obnovy se na tomto právním stavu nic nezměnilo. Tato rozhodnutí jsou tedy v jistém smyslu „vykonána“ *eo ipso* tím, že rozhodnutí nabylo moci práva, stalo se právem. Ani případným povolením či nařízením obnovy řízení v takových případech tu odložit není co, odklad vykonatelnosti je tu pojmově vyloučen a zkrácení na právech ve smyslu shora uvedeném tu nenastane.

K otázce subjektivního procesního práva:

Druhá varianta žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. vyžaduje, aby žalobce tvrdil, že v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, byla porušena jeho práva daná k vedení řízení. Nejde tu ale o kvalitativně jiný problém. I zde totiž se k pojmu „rozhodnutí“ vyžaduje, aby takový správní akt zasáhl právní sféru žalobce. Rozdíl je v žalobním tvrzení: nenamítá se tu porušení práva hmotného (typicky např. užití nesprávného ustanovení zákona pro uložení sankce nebo vadné užití volné správní úvahy), ale žalobce tvrdí, že byly porušeny předpisy práva procesního (o dokazování, nahlížení do spisu, doručování, předpisy o příslušnosti atd.), a v důsledku toho bylo vydáno protiprávní rozhodnutí, které odňalo právo nebo stanovilo povinnost. Tento rozdíl ale pro posouzení otázky předložené rozšířenému senátu nemá právní význam.

Je tomu tak proto, že k procesní legitimaci se vždy, v obou případech, vyžaduje, aby akt, který byl napaden žalobou, byl „rozhodnutím“ ve smyslu definice § 65 odst. 1 s. ř. s. Jak bylo ukázáno, takovými rozhodnutími jsou i některá rozhodnutí, jimiž je nařízena či povolena obnova řízení, nejde ale o každé takové rozhodnutí.

Proto rozšířený senát k předložené právní otázce uzavřel, že je-li nařízení obnovy správního řízení „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1, je jeho přezkoumání ke správním žalobě přípustné.



## Rízení před soudem: kompetenční žaloba

k § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)  
k § 97 soudního řádu správního

**Je-li spor mezi orgánem územní samosprávy a orgánem státní správy veden toli-  
ko o to, kdo z nich je příslušný k vlastnímu faktickému zabezpečení opatření k ná-  
pravě, již v minulosti rozhodnutím uloženého fyzické osobě podle § 42 odst. 1 záko-  
na č. 254/2001 Sb., vodního zákona, nejde o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s.,  
protože na sporu tu není otázka vydání rozhodnutí jako zákonná podmínka kompe-  
tenčního sporu. Kompetenční žalobu v takové věci podanou proto Nejvyšší správní  
soud odmítne.**

*(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 3/2004-40)*

**Věc:** Městský úřad města Kadaň proti České inspekci životního prostředí, za účasti Tomáše R.,  
o zabezpečení opatření k nápravě, o kompetenční žalobě.

Žalovaná na základě provedené kontroly vydala rozhodnutí podle vodního zákona, kterým osobě zúčastněné uložila provést opatření k odstranění příčin a následků nedovoleného nakládání se závadnými látkami. Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva životního prostředí.

Dopisem ze dne 26. 1. 2004 se žalobce obrátil na žalovanou s žádostí o sdělení, zda opatření uložená jejím rozhodnutím byla osobou zúčastněnou splněna. Pokud se tak nestalo, byla žalovaná rovněž žádána, aby zabezpečila výkon svého pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. Tento svůj požadavek opíral žalobce o § 42 odst. 1 vodního zákona. Žalovaná k tomu sdělila, že ve smyslu § 42 odst. 4 vodního zákona není příslušná k provedení vlastního rozhodnutí a protože vyčerpala všechny zákonné prostředky uvedené v § 42 citovaného zákona, postupuje věc žalobci a Krajskému úřadu Ústeckého kraje.

Dopisem ze dne 20. 5. 2004 oznámil Krajský úřad Ústeckého kraje osobě zúčastněné, že zahajuje výkon pravomocného a vykonatelného rozhodnutí žalované z důvodu nesplnění opatření v něm uložených. Dne 16. 6. 2004 bylo žalobci doručeno oznámení Krajského úřadu Ústeckého kraje o zastavení výkonu rozhodnutí žalované a postoupení věci žalobci.

Žalobce však nesouhlasí s názorem, že on sám je kompetentním k výkonu rozhodnutí žalované, a proto konstatuje, že v daném případě existuje záporný kompetenční spor mezi ním jako orgánem územní samosprávy, a žalovanou jako správním úřadem. Žalobce se proto obrátil na Nejvyšší správní soud s kompetenční žalobou, kterou se domáhá toho, aby soud uložil žalované zabezpečit opatření k nápravě uložená jejím vykonatelným rozhodnutím ze dne 16. 6. 2003.

Nejvyšší správní soud kompetenční žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o kompetenční spor.

Podle § 97 odst. 2 s. ř. s. je kladným kompetenčním sporem spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. Podle odst. 3 téhož ustanovení je záporným kompetenčním sporem spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem.

Jak je patrné z písemných podání účastníků řízení, v daném případě není předmětem

sporu vydání rozhodnutí, ale toliko spor o to, který z účastníků je příslušným k zabezpečení opatření k nápravě podle již vydaného a pravomocného rozhodnutí, jestliže povinný svou povinnost neplní. Jelikož však jedním z předpokladů at kladného, či záporné-

ho kompetenčního sporu je, aby spornou byla kompetence k vydání rozhodnutí o právu nebo povinnosti účastníka, nemůže se v daném případě jednat o kompetenční spor, k jehož posouzení by byl podle § 97 odst. 4 s. ř. s. příslušný Nejvyšší správní soud.

## 1429

### Řízení před soudem: kompetenční žaloba; strany kompetenčního sporu

k § 46 odst. 1 písm. d), § 97 odst. 1 písm. a) a c), a § 99 písm. a) soudního řádu správního

**Žalobu ve věci kompetenčního sporu podle soudního řádu správního mezi krajským úřadem vykonávajícím přenesenou působnost (zde ochrana vodních zdrojů) a Ministerstvem životního prostředí soud jako nepřijatelnou odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 99 písm. a) s. ř. s.]. Krajský úřad v takové věci nemůže představovat stranu kompetenčního sporu, neboť zde není ani orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy [§ 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ani ústředním správním úřadem [§ 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].**

*(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 2/2004-51)*

**Prejudikatura:** srov. č. 10/2003 Sb. NSS, č. 339/2004 Sb. NSS, Soudní judikatura ve věcech správních č. 1042/2002.

**Věc:** Krajský úřad Jihočeského kraje proti Ministerstvu životního prostředí o určení pravomoci mezi správními úřady.

Městský úřad Prachatice, odbor životního prostředí, jakožto správní orgán I. stupně, dne 29. 10. 2003 změnil svým rozhodnutím ochranná pásma vodárenské nádrže.

Proti tomuto rozhodnutí podalo několik účastníků správního řízení odvolání. Správní orgán I. stupně dne 26. 1. 2004 podle § 57 odst. 2 správního řádu z r. 1967 předložil odvolání společně se spisovým materiálem žalobci jako odvolacímu orgánu. Žalobce usoudil, že zákonem č. 20/2004 Sb. došlo s účinností od 23. 1. 2004 ke změně zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon. Touto novelizací mimo jiné přešla z obecních úřadů obcí s rozšířenou působností na krajské úřady pravomoc rozhodovat o ochranných pásmech vodních zdrojů; žalobce se tedy v dané věci stal správním orgánem I. stupně, a proto věc podle § 57 odst. 2 správního řádu z r. 1967 dne 12. 2. 2004 předložil žalovanému, který se stal v této věci odvolacím orgánem (§ 58 odst. 1 správního řádu).

Žalovaný následně žalobci sdělil stanovisko své výkladové komise, z něž vyplynulo, že pokud obecní úřad obce s rozšířenou působností vydal rozhodnutí před účinností zákona č. 20/2004 Sb., a účastník správního řízení podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, je podle § 58 odst. 1 správního řádu k řízení o odvolání příslušný ten vodoprávní úřad, jenž je nejbližší vyššího stupně nadřízený vodoprávnímu úřadu, který napadené rozhodnutí vydal. K řízení o odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností byl proto za této situace i za účinnosti zákona č. 20/2004 Sb. příslušný krajský úřad.

Žalobce se tedy kompetenční žalobou domáhal určení, že o odvolání má povinnost rozhodnout žalovaný. Žalobce mj. vyslovil svůj nesouhlas s tím, aby žalovaný ze shodných právních předpisů (platných a účinných ve fázi rozhodování o odvolání i ve fázi případného nového projednání věci) dovo-

zoval, že žalobce je kompetentním orgánem k vydání rozhodnutí ve stejné věci v různé instanci. Za účinnosti zákona č. 20/2004 Sb. musí krajský úřad na jakékoliv úkony, písemnosti či rozhodnutí vydané obecním úřadem obce s rozšířenou působností před účinností zákona č. 20/2004 Sb. pohlížet v době, kdy se již zákon stal účinným, jako na úkony provedené krajským úřadem.

Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud, s přihlédnutím k vymezení kompetenčního sporu v § 97 odst. 1 s. ř. s., se v prvé řadě musel zabývat otázkou, zda se v dané věci vůbec jedná o žalobcem tvrzený záporný kompetenční spor a nejdříve v této souvislosti musel uvážit, jestli jsou žalobce a žalovaný vůbec stranami kompetenčního sporu. Podle shora uvedeného § 97 odst. 1 s. ř. s. stranami kompetenčního sporu jsou: správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy [písm. a)]; orgány územní, zájmové a profesní samosprávy navzájem [písm. b)]; ústřední správní úřady navzájem [písm. c)]. O který z uvedených v úvahu přicházejících kompetenčních sporů se v daném případě podle jeho názoru jedná, žalobce v žalobě neuvedl.

Veřejnou správu obecně v České republice vykonávají jednak správní úřady (orgány státní správy) a jednak orgány tzv. veřejnoprávních korporací (tedy orgány územní, popřípadě zájmové či profesní samosprávy). Zatímco pro organizaci státní správy v určité oblasti je typická hierarchicky vybudovaná soustava orgánů fungující na principu nadřízenosti a podřízenosti, mají veřejnoprávní korporace jako subjekty veřejné správy při plnění svých úkolů určitou nezávislost nejen na ostatních veřejnoprávních korporacích, ale též na správních úřadech. Veřejnoprávní korporace sice podléhají státnímu doзору, ten se ovšem v zásadě omezuje pouze na kontrolu zákonnosti, popřípadě kontrolu hospodaření s finančními prostředky státu (srov. Hendrych., D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 380 – 381). V důsledku modelu

uplatňovaného nyní v České republice tzv. smíšené územní veřejné správy vykonávají určité kompetence státní správy i orgány územních samosprávních celků. Je proto třeba velmi důsledně rozlišovat, kdy určitý orgán územního samosprávného celku vykoná svoji samostatnou (samosprávnou) působnost a kdy vystupuje jako orgán státní správy (vykonává působnost přenesenou).

V posuzované věci Městský úřad v Pachtaticích rozhodoval o změně ochranných pásem vodárenské nádrže v působnosti přenesené (obdobně to platí i pro případné rozhodování krajského úřadu). Tuto skutečnost lze jednoznačně dovodit v prvé řadě za použití systematického výkladu příslušného ustanovení vodního zákona: jestliže bude krajský úřad podle § 107 písm. v) vodního zákona, ve znění zákona č. 20/2004 Sb., rozhodovat o ochranných pásmech vodních zdrojů, bude tak činit jako vodoprávní úřad vykonávající státní správu [srov. § 67 odst. 1 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)]. Uvedený § 107 vodního zákona je ostatně součástí hlavy XI. části první tohoto zákona, nazvané „Výkon státní správy“. Na orgány vykonávající veřejnou správu je přitom třeba nahlížet nikoliv z hlediska jejich formálního vymezení (tedy krajský úřad bezvýjimečně vždy vystupující jako orgán územní samosprávy), ale nepochybně je nezbytné individuálně v každé konkrétní věci hodnotit, jaké pravomoci daný orgán právě vykonává (srov. v této souvislosti např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 6. 2000, Soudní judikatura ve věcech správních č. 1042/2002). Tomu ostatně odpovídá i ta skutečnost, že činili orgány územní samosprávy úkony v samostatné působnosti, činí je na vlastní náklady, zatímco vykonávají-li tytéž orgány přenesenou působnost (státní správu), dostávají na tuto činnost finanční příspěvek ze státního rozpočtu (§ 29 odst. 1 krajského zřízení).

Nejvyššímu správnímu soudu je znám také opačný názor, který je v obecné rovině v literatuře: „*Pokud jde o orgány územní samosprávy, není pro eventuelní kompetenční spor rozhodné, zda jednájí v přenesené, nebo*

*samostatné působnosti.*“ (Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. C. H. Beck, Praha 2004, str. 249). Takovéto pojetí záporného kompetenčního konfliktu ve smyslu § 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ovšem nelze v posuzovaném případě aplikovat. V dané věci se totiž jedná pouze o spor o výklad některých ustanovení právního předpisu v konkrétně vymezené oblasti státní správy (zde ochrana vodních zdrojů) a pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval pojetí, že je věcně příslušný k rozhodování takovýchto sporů, postupoval by tak v rozporu s principy organizace státní správy, jak byly popsány výše. Kompetenční spor v rámci konkrétně vymezeného úseku státní správy mezi nadřízeným a podřízeným správním úřadem v uvedené podobě tedy ze shora nastíněných důvodů vzniknout nemůže. Nejvyšší správní soud proto v této souvislosti poznamenává, že žalobce ani žalovaného není možné vzhledem k pravomocem, které v posuzované věci vykonávají, považovat za orgány samosprávné, a lze tedy uzavřít, že o případ kompetenčního sporu podle § 97 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) se zde nejedná.

Ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v této věci současně aplikovat také nelze, neboť žalobce jednoznačně není v předmětné oblasti státní správy ústředním správním úřadem. Jak mimo jiné vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, č. 339/2004 Sb. NSS, jsou „ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1

*písm. c) s. ř. s. jen ty ústřední orgány státní správy České republiky, které jsou buď zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny*“. Ústředním správním úřadem na úseku ochrany vodních zdrojů je přitom bezpochyby pouze žalovaný [§ 19 odst. 2 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, a § 108 odst. 2 písm. h) vodního zákona].

Z výše uvedených důvodů tedy nemohl mezi žalobcem a žalovaným vzniknout záporný kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., k jehož řešení by byl příslušný Nejvyšší správní soud, který proto žalobu jako nepřipustnou odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 99 písm. a) s. ř. s.].

Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobci v dané věci nezbyvá než respektovat právní názor nadřízeného správního orgánu. Pokud by zákonodárce zamýšlel závazně určit orgán, který má pravomoc dokončit řízení a rozhodnout o odvolání ve zkoumané věci, výslovně by tak v přechodných ustanoveních zákona č. 20/2004 Sb. musel učinit (srov. např. čl. CXVIII bod 4. zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů), k čemuž ovšem v daném případě nedošlo. Není přitom úkolem soudní moci v této konkrétní věci jakýmkoliv způsobem zákonodárce nahrazovat.

## 1430

### Kompetenční spory: pravomoc k rozhodnutí o odvolání ve věci registrace zájmového sdružení právnických osob

k § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 21/1993 Sb. (dále v textu jen „kompetenční zákon“)

k § 92a písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 231/2002 Sb.

**Příslušné vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydanému ve věci zápisu zájmového sdružení právnických osob do registru zájmových sdružení právnických osob je Ministerstvo vnitra.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2007, čj. Komp 2/2006-28)

**Prejudikatura:** srov. nále z č. 22/2001 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 429/2000).

**Věc:** Ministerstvo vnitra proti Ministerstvu spravedlnosti, za účasti zájmového sdružení právnických osob R., o určení pravomoci mezi správními úřady.

Dne 11. 10. 2005 zamítl Krajský úřad Středočeského kraje návrh na zápis zájmového sdružení právnických osob R., které mělo působit jako stálý rozhodčí soud, do registru zájmových sdružení právnických osob.

Osoba zúčastněná na řízení podala proti rozhodnutí odvolání k žalobci. Žalobce dospěl k závěru, že se odvolání netýká jeho působnosti, neboť vytváření zájmových sdružení právnických osob podle § 20f a násl. občanského zákoníku nelze považovat za realizaci sdružovacího práva jako politického práva ve smyslu čl. 20 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) a § 12 odst. 1 písm. c) kompetenčního zákona. Podle § 92a písm. a) krajského zřízení přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydávaná na úseku přenesené působnosti ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje. V dané věci, s ohledem na předmět činnosti zamýšleného zájmového sdružení, žalobce dovedl věcnou příslušnost žalovaného k rozhodnutí o odvolání; dopisem ze dne 14. 12. 2005 žalovanému odvolání postoupil.

Dopisem žalovaného ze dne 2. 1. 2006 byl spis vrácen zpět žalobci s tím, že kompetenční zákon *„neomezuje sdružovací právo pouze na občany či politické strany, tedy nutně se musí tato kompetence vztahovat i na sdružování právnických osob, když takové sdružování právní řád připouští“*. Žalovaný tím popřel svou pravomoc vydat rozhodnutí v postoupené věci a vrátil žalobci správní spis s tím, že pokud žalobce setrvá na svém stanovisku, bude muset podat kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Žalobce podal u Nejvyššího správního soudu kompetenční žalobu, kterou se domáhal, aby soud rozhodl, že rozhodnutí v předmětné věci je v pravomoci žalovaného. V žalobě uvedl, že se jedná o realizaci sdružovacího práva jako práva politického ve

smyslu čl. 20 odst. 1 Listiny. Žalobce přitom poukázal i na čl. 42 odst. 3 Listiny, podle něhož pokud dosavadní předpisy stanoví pojem „občan“, pak se tím rozumí každý člověk, jde-li o taková základní práva a svobody, která Listina přiznává bez ohledu na státní občanství. Z těchto ustanovení i z § 2 odst. 1 a § 6 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále též „zákon č. 83/1990 Sb.“), lze dovozovat, že sdružovací právo se týká fyzických osob. Sdružovací právo podle čl. 20 Listiny se tudíž nevztahuje na jakékoliv sdružování osob. Například vznik obchodních společností není realizací práva sdružovacího, nýbrž práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Zájmová sdružení právnických osob podle § 20f občanského zákoníku pak mohou k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu vytvářet právnické osoby, tzn. že zakladateli takových sdružení mohou být jakékoliv organizační formy právnické osoby; rovněž předmět jejich činnosti může jít mimo meze sdružovacího práva. Podle žalobce se však zákon č. 83/1990 Sb. nevztahuje na sdružování k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání. Konstrukce zájmových sdružení právnických osob neodpovídá pojetí právnické osoby založené k výkonu sdružovacího práva jako práva politického. Vzhledem k nálezu Ústavního soudu č. 22/2001 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 429/2000) žalobce soudí, že při určení státního orgánu příslušného rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu ve věci zájmových sdružení právnických osob je nutné v každém jednotlivém případě vycházet z účelu takového sdružení a zájmů, k jejichž dosažení je zřizováno. Pak je teprve možno posoudit věcné kompetence ministerstev a rozhodnout, které z nich má k problematice blíže. Ze všech těchto důvodů žalobce setrval na závěru, že v dané věci je tímto orgánem žalovaný. Žalobce dále uvedl, že se dopisem ze dne 30. 1.

2006 obrátil na žalovaného a znovu vysvětlil důvody svého stanoviska. Z přípisu žalovaného ze dne 1. 3. 2006 vyplynulo, že žalovaný nezměnil svůj právní názor a vrátil správní spis opětovně žalobci s tím, aby případně předložil negativní kompetenční spor k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu. Současně žalovaný uvedl, že z § 11 kompetenčního zákona nelze dovodit, že by Ministerstvo spravedlnosti bylo ústředním správním úřadem pro stálé rozhodčí soudy; podle žalovaného by z hlediska účelu zamýšleného zájmového sdružení právnických osob mělo být věcně příslušným ministerstvem spíše Ministerstvo průmyslu a obchodu. Žalobce má však za to, že problematika rozhodčího řízení coby alternativa soudnímu projednání sporů má blíže k působnosti žalovaného. Podle názoru žalobce je z hlediska závěrů Ústavního soudu v nálezech týkajících se posouzení věcné příslušnosti ve věcech registrace nadací nepodstatné, že pojmovým znakem nadace je dosahování obecně prospěšných cílů. Stejně hledisko lze podle žalobce prosadit i při prokazování účelu nebo zájmů, k jehož dosahování, resp. k jejichž ochraně se právnické osoby sdružily v zájmovém sdružení právnických osob.

Žalovaný ve vyjádření ke kompetenční žalobě uvedl, že vedení registru zájmových sdružení právnických osob bylo na krajské úřady přeneseno v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů zákonem č. 320/2002 Sb., aniž by tento zákon jednoznačně stanovil, zda tuto činnost bude krajský úřad vykonávat v působnosti přenesené či samostatné. Podle výkladového pravidla v § 4 krajského zřízení, pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o působnost přenesenou, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti krajů. V daném případě je však působnost svěřena nikoliv „krajům“, nýbrž „krajskému úřadu“, což zřejmě neumožňuje bez dalšího využít uvedeného výkladového pravidla a bude třeba přihlídnout k vymezení postavení krajského úřadu jako jednoho z orgánů kraje (§ 66 a § 67 krajského zřízení). Pokud by se dovodilo, že rozhodnutí o registraci zájmového sdružení právnických osob krajským úřadem je za to-

hoto právního stavu výkonem přenesené působnosti kraje, bylo by k přezkoumání takových rozhodnutí o žádostech o registraci podle § 92 krajského zřízení příslušné „ministerstvo, do jehož působnosti náleží“; tím Ministerstvo spravedlnosti v žádném případě není. Smírcí rozhodování sporů profesních skupin je vždy alternativou k řádnému soudnímu projednání sporu a nelze dovozovat, že by Ministerstvo spravedlnosti bylo ústředním správním orgánem pro smírcí rozhodování sporů.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušné vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje je Ministerstvo vnitra.

### Z odůvodnění:

Zájmová sdružení právnických osob jsou právními osobami upravenými v § 20f až § 20j občanského zákoníku; jsou nadána právní subjektivitou, čímž se liší od sdružení založených podle § 829 a násl. občanského zákoníku, jež právní subjektivitu nemají.

Podle § 20i odst. 1 občanského zákoníku nabývá zájmové sdružení právnických osob právní způsobilosti zápisem do registru sdružení vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla sdružení. V souzené věci rozhodl Krajský úřad Středočeského kraje o zamítnutí návrhu na zápis zájmového sdružení právnických osob s názvem „Rozhodčí soud České republiky“ do takového registru. V poučení o opravném prostředku krajský úřad uvedl, že proti rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů ode dne jeho doručení k Ministerstvu vnitra podáním učiněným u Krajského úřadu Středočeského kraje. Ministerstvo vnitra, jemuž krajský úřad podané odvolání postoupil, poté popřelo svou pravomoc k rozhodnutí s tím, že tato pravomoc náleží s ohledem na náplň činnosti zájmového sdružení právnických osob nikoliv Ministerstvu vnitra, nýbrž Ministerstvu spravedlnosti.

Soud musel nejprve s ohledem na námitku žalovaného ve vyjádření ke kompetenční žalobě posoudit, zda se rozhodování o zápisu do registru sdružení právnických osob odehrává v samostatné, nebo v přenesené působ-

nosti. Podle čl. XXXVIII zákona č. 320/2002 Sb. došlo ke změně v § 20i odst. 2 občanského zákoníku tak, že registr sdružení je v současné době veden u krajského úřadu, namísto původního okresního úřadu. Toto ustanovení založilo pravomoc a působnost krajského úřadu ve věcech registru zájmových sdružení právnických osob a vedení správního řízení ve věcech zápisu zájmového sdružení právnických osob do tohoto registru. Žádný právní předpis, ani zákon č. 320/2002 Sb., však neupravil, zda se v daném případě jedná o činnost krajského úřadu v přenesené nebo samostatné působnosti. V úvahu by tak přicházelo využití pravidla daného § 4 krajského zřízení, podle něhož pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti. Cílem zákonodárce bylo řešit případy, kdy zvláštní zákon nestanoví, o jakou působnost se jedná, přičemž řešení této otázky při mlčením zákona by nemělo jít na úkor samosprávy. Proto bylo stanoveno, že v takových případech jde o působnost samostatnou. Opačný přístup by mohl ve svém důsledku i popřít roli a činnost samosprávy a samostatné působnosti krajů. Uvedené pravidlo však v posuzovaném případě nelze použít.

Výslovné znění § 4 zákona o krajích hovoří o působnosti kraje jako vyššího územně samosprávného celku, který je nositelem veřejné správy. Zákon tedy hovoří o kraji obecně, jinak řečeno je to kraj, jenž vykonává veřejnou správu prostřednictvím svých orgánů na poli samosprávy v působnosti samostatné i v oblasti státní správy, tedy v působnosti přenesené. Pro výkon veřejné správy má kraj příslušné orgány, vykonavatele veřejné správy. Výše zmíněné pravidlo § 4 krajského zřízení by pak bylo možné užít za předpokladu, že by zákon č. 320/2002 Sb. nebo občanský zákoník používal pojem „kraj“.

Jelikož však zákonný text užívá pojem „krajský úřad“, je třeba postupovat s ohledem na znění § 2 odst. 1 a 2 zákona o krajích, podle kterých kraj spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“), a odst. 2 dále stanoví, že státní správu, jejíž vý-

kon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Občanský zákoník svěřil působnost provádět zápis do registru sdružení přímo krajskému úřadu. Nespecifikoval, o jakou působnost se jedná, ale to lze zjistit právě s ohledem na čl. XXXVIII a čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb., podle nichž ze zrušených okresních úřadů přešla jejich kompetence zčásti na kraje a zčásti na obce. V tomto ohledu je třeba připomenout, že veškerá agenda vykonávaná okresními úřady byla výkonem státní správy. Byla-li tedy před dokončením reformy veřejné správy založena působnost ve věcech registru sdružení a vedení správního řízení okresním úřadům jako vykonavatelům státní správy, pak s ohledem na účel reformy veřejné správy a zákon č. 320/2002 Sb. není důvodu, aby tato agenda vedená do té doby v rovině státní správy byla svěřena krajům, resp. přímo krajskému úřadu do působnosti samostatné. Jinak řečeno, u okresních úřadů se jednalo o výkon státní správy; není proto rozumného důvodu, z jakého by se u krajů, resp. u krajských úřadů, mělo jednat o působnost samostatnou a o plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti a samosprávy.

To, že činnost krajského úřadu podle § 20i občanského zákoníku je výkonem státní správy v přenesené působnosti, vychází z členění veřejné správy na státní správu a samosprávu, i ze závěrů učiněných výše. Samosprávu lze zjednodušeně vymezit jako správu záležitostí těmi, jichž se bezprostředně týká. Podle § 14 krajského zřízení do samostatné působnosti krajů patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Podle § 29 krajského zřízení orgány kraje vykonávají přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon. Pokud tedy občanský zákoník ve spojení se zákonem č. 320/2002 Sb. stanovil působnost krajskému úřadu, namísto předešlých okresních úřadů při realizaci státní správy, bylo by i z tohoto důvodu možné hovořit o tom, že krajský úřad rozhoduje v přenesené působnosti. Nadto je třeba podotknout, že není zřejmé, z jakého důvodu by měl krajský úřad ve věcech registru sdružení vystupovat v samostat-

né působnosti, pokud k tomu není dán důvod. Netýká se to totiž ani jeho občanů, a není to ani ve vlastním zájmu kraje. Naopak je zájem státu, aby byl registr sdružení veden jednotně, a proto měl být veden, spravován a zápis do něj činěn v přenesené působnosti.

Další důvod pramení z toho, že pokud by vedení registru sdružení a rozhodování o návrhu na zápis zájmového sdružení do registru sdružení bylo svěřeno samostatné působnosti kraje, výrazně by se tím zúžil prostor odvolacího správního orgánu. Odvolací správní orgán, jímž je ohledně věcí spadajících do samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, totiž podle § 94 odst. 1 krajského zřízení i podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, nemůže ve správním řízení rozhodnutí krajského úřadu jako orgánu I. stupně ve věcech samostatné působnosti kraje změnit. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodování v oblasti samosprávy a samostatné působnosti by mohlo být nahrazeno státní správou.

V souzené věci argumentoval žalobce § 92a písm. a) krajského zřízení, podle něhož „příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení; na přezkoumávání rozhodnutí orgánů kraje vydaných ve správním řízení se vztahují ustanovení správního řádu“. Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že daná problematika odvolání ve věcech registrace zájmových sdružení právnických osob náleží do působnosti Ministerstva vnitra. Působnost Ministerstva vnitra je v § 12 kompetenčního zákona vyjádřena demonstrativně; podle § 12 odst. 1 písm. c) pak do působnosti tohoto ministerstva spadá rovněž sdružovací právo. Není možno akceptovat výklad na-

bídnutý Ministerstvem vnitra ohledně toho, že by se působnost k rozhodnutí o odvolání měla řídit podle náplně činnosti zájmového sdružení právnických osob, pročež by o odvolání v souzené věci mělo rozhodnout Ministerstvo spravedlnosti. Naopak je zde třeba zdůraznit zájem na co možná nejširším výkladu sdružovacího práva, do něhož lze zahrnout i sdružování právnických osob podle § 20f a násl. občanského zákoníku. V případě, že by se příslušnost ministerstva rozhodnout o odvolání řídila náplní činnosti konkrétního zájmového sdružení právnických osob, by se rozhodovací praxe ve věcech odvolání proti zamítnutí návrhu na zápis do registru zájmových sdružení právnických osob štěpila mezi větší počet ministerstev, což jistě nelze s ohledem na zájem na jednotné rozhodovací praxi v těchto věcech považovat za účelné a žádoucí.

Kromě toho může náplň činnosti jednoho zájmového sdružení právnických osob zahrnovat problematiku několika ministerstev a v takovém případě by bylo opět nesnadné určit, která z náplní činnosti je náplní převážující pro rozhodnutí o kompetenci odvolacího orgánu. Žalobcem zmiňovaný náleží Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2001, sp. zn. III. ÚS 429/2000<sup>\*)</sup>, tj. kompetenční spor rozhodovaný podle předchozí právní úpravy, kdy rozhodování o těchto věcech náleželo Ústavnímu soudu, nelze na souzenou věc aplikovat, neboť se týká nadačního práva.

Ze všech shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že příslušné vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 11. 10. 2005, jímž byl zamítnut návrh na zápis zájmového sdružení právnických osob s názvem Rozhodčí soud České republiky do registru zájmových sdružení právnických osob, je Ministerstvo vnitra.

<sup>\*)</sup> Publikováno pod č. 22/2001 Sb. ÚS.



## Dualismus práva: rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o přidělení čísel a o poplatcích za přidělení čísla

k § 69 a § 75 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů<sup>\*)</sup>

**Rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o přidělení čísel (§ 69 a násl. zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích) a navazující rozhodnutí o poplatcích za přidělení čísla (§ 75 téhož zákona) je veřejnoprávní regulací v oblasti správy čísel. Rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o poplatcích náleží soudu ve správním soudnictví.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 18. 9. 2007, čj. Konf 23/2006-6)*

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Městským soudem v Praze na straně jedné a Obvodním soudem pro Prahu 8 na straně druhé, za další účasti společnosti s ručením omezeným H. a Českého telekomunikačního úřadu, ve věci poplatku za přidělení čísel.

Český telekomunikační úřad vydal dne 24. 1. 2000 rozhodnutí o přidělení číselné kapacity společnosti H. k poskytování přídatné služby s názvem „Audiotextové služby“ s platností do 31. 12. 2000. Dne 5. 12. 2000 vydal úřad dodatek, kterým dobu platnosti přidělení číselné kapacity prodloužil do 31. 3. 2001.

Dne 17. 9. 2003 Český telekomunikační úřad vydal výkaz nedoplatků, dle kterého byl žalobce povinen zaplatit České republice – Českému telekomunikačnímu úřadu částku 7 560 000 Kč, která byla tvořena nezaplacenými ročními poplatky spojenými s přidělením této číselné kapacity, a to za období od 1. 7. 2000 do 31. 3. 2001.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, které Český telekomunikační úřad zamítl rozhodnutím ze dne 23. 6. 2005.

Žalobce napadl rozhodnutí o námitkách společně s výkazem nedoplatků žalobou u Obvodního soudu pro Prahu 8, který řízení usnesením ze dne 30. 9. 2005 zastavil a současně žalobce poučil, že může podat správní žalobu u Městského soudu v Praze. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že napadenými rozhodnutími rozhodl Český telekomunikační úřad jako orgán veřejné moci o povinnosti

plynoucí z veřejného práva, konkrétně z § 75 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, podle kterého je držitel rozhodnutí o přidělení čísel povinen platit poplatky ve výši stanovené nařízením vlády. Mezi žalobcem a Českým telekomunikačním úřadem tedy nejde o soukromoprávní vztah, ale o vztah veřejnoprávní plynoucí z předpisu správního práva.

Žalobce proto podal žalobu u Městského soudu v Praze, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 23. 6. 2005 a rozhodnutí ze dne 17. 9. 2003 (výkazu nedoplatků).

Městský soud v Praze podal návrh na řešení kompetenčního sporu zvláštním senátem. Tvrdil, že předmětem správního řízení byl spor mezi uživatelem a poskytovatelem telekomunikační služby o plnění za poskytnuté služby, konkrétně spor o povinnost žalobce platit za přidělení číselné kapacity v rozsahu stanoveném nařízením vlády a o oprávnění Českého telekomunikačního úřadu tuto úhradu požadovat. Ačkoli byl spor plynoucí ze závazkového právního vztahu řešen v rámci správního řízení, rozhodující pro charakter věci je právo hmotné, nikoli procesní. Městský soud v Praze v návrhu také od-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 5. 2005 nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb.

kázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. 7 As 41/2004-41, v němž tento soud ohledně žaloby téhož žalobce ve věci obdobné (roční poplatky za rok 2004) dospěl k totožným právním závěrům.

Zvláštní senát rozhodl, že pravomoc rozhodnout v této věci přísluší soudu ve správním soudnictví.

### Z odůvodnění:

Českému telekomunikačnímu úřadu zákonodárce tradičně vedle jeho typické pravomoci ve věcech veřejného práva (např. udělování licencí) svěřuje také pravomoc ve věcech práva soukromého; důvodem je zejména snaha vytvořit filtr a ulehčit obecným soudům od potenciálně velkého množství relativně jednoduchých sporů (spory mezi poskytovateli a uživateli telekomunikačních služeb o platby za tyto služby). Důsledkem této praxe, kdy dochází k „*tzv. classement de matières' ve prospěch příslušnosti úřadů správních na úkor přirozené kompetence soudů*“ (cit. z: Pražák J.: Rakouské právo veřejné, díl první, část třetí, Praha 1902, str. 312), je pak rozpolcenost soudní ochrany, kdy tam, kde rozhoduje správní orgán namísto řádného soudu soukromoprávní věc, může se ten, kdo se cítí takovým rozhodnutím poškozen, dovolávat ochrany u soudu v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl.), a naopak tam, kde správní orgán rozhodl o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy, může se ten, kdo se cítí takovým rozhodnutím poškozen, dovolávat ochrany u soudu ve správním soudnictví podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního (§ 65 a násl.). Je proto třeba vždy náležitě určit charakter rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, neboť od toho se pak odvíjí způsob soudní ochrany.

V posuzované věci Český telekomunikační úřad rozhodoval o poplatcích za čísla přidělená k poskytování audiotextových služeb, a to za účinnosti zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích. Pro posouzení povahy těchto poplatků je proto rozhodné, za co byl poplatek stanoven, tj. charakter samotného rozhodování o přidělení čísel.

Do působnosti Českého telekomunikačního úřadu podle zákona o telekomunikačních službách v oblasti přidělování čísel výkon správy čísel [§ 95 bod 6 písm. a)], vydávání číslovacích plánů [§ 95 bod 6 písm. b)], rozhodování o přidělení čísel [§ 95 bod 6 písm. c)], a kontrola využívání přidělených čísel [§ 95 bod 6 písm. d)].

Český telekomunikační úřad je v prvé řadě oprávněn vydávat číslovací plány, v nichž stanoví pravidla pro tvorbu a využívání čísel pro telekomunikační sítě a telekomunikační služby a obecné podmínky pro jejich přidělování; tyto číslovací plány jsou vyhlášovány ve Sbírce zákonů a uveřejněny v Telekomunikačním věstníku (§ 68 odst. 2 a 4 zákona o telekomunikacích). Číslovacím plánem je pak povinen se řídit – nepovolí-li v odůvodněném případě výjimku z číslovacího plánu – i sám Český telekomunikační úřad, který k žádosti držitele telekomunikační licence nebo držitele osvědčení o registraci rozhoduje o přidělení čísel (§ 69 odst. 2 zákona o telekomunikacích).

Držitel telekomunikační licence nebo držitel osvědčení o registraci, k jejichž telekomunikační činnosti je nezbytné přidělení čísla, totiž tuto činnost může podle § 69 odst. 1 zákona o telekomunikacích vykonávat pouze v případě, že je držitelem rozhodnutí o přidělení čísla. Podle § 71 pak Český telekomunikační úřad může rozhodnout o nepřidělení čísel, jestliže přidělení požadovaných čísel neumožňuje číslovací plán nebo jestliže žadatel porušuje podmínky platného přidělení čísel, které mu bylo vydáno.

Samotné rozhodování o přidělení čísel je součástí správy číslovacích plánů, jmen a adres, kterou Český telekomunikační úřad vykonává k zajištění účelného využívání čísel a hospodaření se jmény a adresami sítí a služeb (§ 68 odst. 1 zákona o telekomunikacích) a v širším pojetí je součástí státní správy ve věcech telekomunikací.

Rozhodnutí o přidělení čísla je tak jistým druhem koncese (licence, povolení apod.), tj. správním aktem, jímž zákon podmiňuje určité činnosti tak, že bez tohoto aktu by šlo

o činnosti protiprávní; k tomu srov. dikci § 69, který hovoří o tom, že telekomunikační činnosti, k nimž je nezbytné přidělení čísla, lze vykonávat pouze v případě, že fyzická nebo právnická osoba je držitelem rozhodnutí o přidělení čísla, a § 97 odst. 1 písm. t), podle kterého Český telekomunikační úřad uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající podle zvláštního právního předpisu, která využívá číslo, číselnou řadu, jméno nebo adresu bez rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o přidělení čísla, číselné řady, jména nebo adresy, popřípadě v rozporu s plánem čísel, jmen nebo adres.

Za přidělená čísla je držitel rozhodnutí o přidělení čísel povinen platit poplatky. Výši poplatků, která závisí na druhu přiděleného čísla, druhu telekomunikační sítě a druhu telekomunikační služby, pro kterou se použije, a na době jeho přidělení, stanoví vláda nařízením (§ 75 zákona o telekomunikacích). Svým charakterem jde o poplatek veřejnoprávní (obdobný poplatku správnímu podle zvláštního zákona), neboť je vybírán za úkon úřadu v rámci vykonávání státní správy. Tento charakter podtrhuje fakt, že daný poplatek je příjmem státního rozpočtu.

Je proto mylný názor Městského soudu v Praze, opřený o názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 15. 12. 2004, čj. 7 As 41/2004-41, že předmětem

správního řízení ve věci vymáhání poplatku za přidělená čísla je spor mezi uživatelem a poskytovatelem telekomunikační služby o plnění za poskytnuté služby, tedy o povinnosti držitele rozhodnutí o přidělení čísel platit za přidělená čísla v rozsahu stanoveném nařízením vlády, a o oprávnění Českého telekomunikačního úřadu jen v takto stanoveném rozsahu úhradu požadovat. V daném správním řízení totiž žádný uživatel telekomunikační služby nevystupoval; uživatelem bude až koncový zákazník, který bude využívat konkrétní audiotextové služby, k jejichž poskytování je pak také skrze rozhodnutí o přidělení čísel oprávněn žalobce, jenž ve vztahu ke koncovému uživateli bude v postavení poskytovatele telekomunikační služby. Teprve případné spory mezi těmito dvěma subjekty budou těmi spory, o nichž hovoří Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud.

S Městským soudem v Praze lze souhlasit v tom, že rozhodující význam pro posouzení charakteru věci má právo hmotné, a nikoli právo procesní. Opačný názor by vedl k absurdním závěrům, neboť všude tam, kde zákonodárce světil rozhodování o soukromém právu správnímu úřadu, který nemůže rozhodovat jinak než v rámci správního řízení, by automaticky muselo jít o věc veřejnoprávní podléhající kontrole správních soudů. S takovým přístupem by dělení soudní ochrany v závislosti na tom, o jakém právu správní úřad rozhodoval, zcela ztratilo smysl.

## 1432

### **Katastr nemovitostí: obnova katastrálního operátu**

k § 13 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění zákona č. 120/2000 Sb. (v textu též „katastrální zákon“)

**Obnova katastrálního operátu ve smyslu § 13 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, neřeší otázku, kdo je vlastníkem určité nemovitosti; účinek obnovy katastrálního operátu je pouze evidenční.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2007, čj. 29 Ca 162/2005-52)*

**Věc:** Ing. František B. proti Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Brně o obnovu katastrálního operátu.

Rozhodnutím Katastrálního úřadu pro Vysočinu, Katastrálního pracoviště Moravské Budějovice ze dne 14. 2. 2005 byla zamítnuta námitka žalobce proti obnově katastrálního operátu.

Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 4. 2005 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Námitkou se žalobce domáhal toho, aby označené pozemky byly evidovány v jiné výměře a jako vlastnictví zesnulých rodičů žalobce namísto zapsaného vlastníka, kterým je město Moravské Budějovice, a dále aby na označeném pozemku byla evidována zahradní chata. Mimo znalecký posudek z roku 1977 však nepředložil listiny, které by mohly být podkladem pro zápis požadovaných změn.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Brně. V žalobě uvedl, že žalovaný neprovedl řádné dokazování, které by vedlo k souladu evidovaného stavu se skutečností. Špatná evidence předmětných pozemků je důvodem, proč od roku 1987 není řádným způsobem uzavřeno dědické řízení po otci žalobce a od roku 2001 není řádně ukončeno dědické řízení po matce. Žalovaný nepřihlédl ke známé skutečnosti, že evidence nemovitostí u bývalých středisek geodézie byla a je od roku 1951 chybně vedená. Výpis z listu vlastnictví slouží pro ověření, kdo je vlastníkem nemovitostí. Bohužel však se může stát, že na listu vlastnictví je zapsán nevlastník. Správní orgány nepřihlédly ve svých rozhodnutích ke skutečnosti, že v letech 1979 až 1986 v Moravských Budějovicích probíhala výstavba vodovodního přívaděče Vranovská přehrada – Třebíč – Dukovany. Předmětné pozemky byly použity při výstavbě a bylo přitom odstraněno vyznačení hranic pozemků v terénu. Žalobce nesouhlasil s tím, že žalovaný ve věci neevidování zahradní chaty požaduje předložení podkladů pro vyznačení stavby. Znalecký posudek z roku 1977 prokazuje, že zahradní chata fyzicky existovala od roku 1962. Žalovaný tedy pochybil, když nepřihlédl k tomu, že zahradní chata je postavena před rokem 1984, kdy byla zahájena obnova operátu.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil tak, že stav operátu je v souladu s výsledky měřických činností v rámci obnovy katastrálního operátu, jehož platnost byla vyhlášena ke dni 1. 10. 1987, přičemž proti výsledkům obnovy operátu nebyla ze strany vlastníků pozemků v rámci řízení o námitkách podána námitka. K zahradní chatě žalovaný uvedl, že byla v rámci obnovy operátu zaměřena, v platné katastrální mapě je vyznačena vnitřní kresbou, neboť do dnešního dne katastrální pracoviště neobdrželo doklady v souladu s § 7 zákona č. 265/1992 Sb. pro vykonání záznamu, tj. doklad o přiděleném čísle evidenčním a kolaudační rozhodnutí (§ 5 odst. 5 a 6 katastrálního zákona). Znalecký posudek je pro zápis stavby chaty do katastru nemovitostí zcela irrelevantním dokladem, neboť neprokazuje vlastnické právo k budově. Žalovaný dále uvedl, že povinnost správního orgánu dle § 32 odst. 1 a 2, § 3 odst. 4 a § 46 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) není absolutní. V řízení o opravě chybných údajů katastru je správní orgán povinen zjistit spolehlivě jen takové skutečnosti, které mají právní význam pro posouzení, zda jsou splněny podmínky pro opravu či ne. Katastrální úřad i žalovaný byli povinni zkoumat listiny, dle kterých byly údaje o nemovitostech a právních vztazích k nim zapsány do katastru. Žádnému z orgánů zeměměřičtví a katastru nepřísluší rozhodovat o tom, kdo je vlastníkem nemovitosti, ale pouze o tom, kdo bude, v souladu s předloženými listinami, jako vlastník v katastru nemovitostí zapsán. Tato rozhodnutí mají pouze evidenční účinky. Svě rozhodnutí žalovaný opřel zejména o výsledky měřických prací v souvislosti s obnovou katastrálního operátu, existenci listiny, na jejímž podkladě bylo vyznačeno v katastru nemovitostí vlastnické právo pro město Moravské Budějovice, a skutečnost, že doklady pro vyznačení chaty nebyly žalobcem předloženy.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 16 odst. 3 katastrálního zákona, vlastníci a jiní oprávnění mohou během vyložení obnoveného katastrálního

operátu a ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy skončilo jeho vložení, podat námitky proti obsahu obnoveného katastrálního operátu. O podaných námitkách rozhoduje katastrální úřad.

V souladu s citovaným ustanovením přezkoumal správní orgán 1. stupně a posléze po odvolání žalobce (§ 16 odst. 4 katastrálního zákona) též žalovaný obsah obnoveného katastrálního operátu v rozsahu námitek žalobce a dospěl k závěru, že při vyhotovení obnoveného operátu přepracováním byly převzaty výsledky z platného operátu katastru nemovitostí, kontrolním výpočtem výměr předmětných parcel zjistil shodu s platným stavem souboru písemných informací katastru nemovitostí.

Podle § 13 odst. 1 katastrálního zákona obnova katastrálního operátu je vyhotovení nového souboru geodetických informací ve formě grafického počítačového souboru a nového souboru popisných informací katastrálního operátu. Lze ji provést a) novým mapováním, b) přepracováním souboru geodetických informací, nebo c) na podkladě výsledků pozemkových úprav. V předmětné věci došlo k obnově katastrálního operátu přepracováním. Podle § 15 odst. 1 katastrálního zákona při obnově katastrálního operátu přepracováním se převádí katastrální mapa z grafické formy do formy grafického počítačového souboru. Podle odst. 2 téhož ustanovení se při obnově katastrálního operátu přepracováním vypočtou a do katastru zavedou výměry parcel vypočtené ze souřadnic grafického počítačového souboru, pokud nebyly dříve určeny přesněji z údajů zjištěných měřením v terénu.

Z citovaných ustanovení vyplývá, že institut obnovy katastrálního operátu slouží k vyhotovení nového souboru popisných infor-

mací a převedení z původní grafické formy do formy počítačové. Jedná se o technický úkon, kterým nelze založit či pozbyt vlastníké či jiné právo k nemovitostem. To vyplývá z § 5 odst. 7 katastrálního zákona, podle něhož nemohou být právní vztahy k nemovitostem dotčeny revizí údajů katastru, opravou chyb v katastrálním operátu ani obnovou katastrálního operátu, pokud jejich změna není doložena listinou. Zákon má na mysli listinu, ze které se podává existence právních skutečností, které mají za následek vznik, změnu nebo zánik právních vztahů, příp. rozhodnutí o takových skutečnostech, nikoliv listinu o opravě chyb nebo obnově katastrálního operátu. Stejně jako v případě revize údajů katastru nebo opravy chyb v katastrálním operátu, obnova katastrálního operátu neřeší otázku, kdo je vlastníkem určité nemovitosti, účinek obnovy katastrálního operátu je pouze evidenční.

Podstatou žalobcových námitek je spor o vlastnické právo k předmětným nemovitostem, ten však nemůže být řešen a ani vyřešen katastrálním úřadem v řízení, v němž rozhoduje o námitkách proti obsahu obnoveného katastrálního operátu dle § 16 katastrálního zákona. Katastrální úřad ve věci nerozhoduje o vztazích soukromoprávních, neboť rozhodnutí nemá hmotněprávní účinky, případný spor o vlastnictví náleží do kompetence obecného soudu, který o něm rozhodne v občanském soudním řízení (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 As 16/2005-88\*<sup>9)</sup>).

Z uvedeného vyplývá, že Krajský soud v Brně neshledal vady řízení, popř. nezákonnost rozhodnutí správních orgánů v předmětné věci, a proto nezbylo než žalobu jako nedůvodnou zamítnout (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

<sup>9)</sup> Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

## Ochranné známky: návrh na zrušení ochranné známky

k § 31 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

**Změna v osobě navrhovatele ani majitele ochranné známky v průběhu řízení o zrušení ochranné známky není sama o sobě skutečností (i kdyby nebyla oznámena dalším účastníkům řízení) rozhodnou pro meritum věci, neboť řízení o zrušení ochranné známky je řízením směřujícím k vydání rozhodnutí *ad rem*. Procesní nástupnictví je zde proto přípustné.**

Nebylo-li majiteli ochranné známky doručeno oznámení o změně osoby navrhovatele, nejde o vadu řízení, která mohla mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí.

Je-li v průběhu řízení o ochranné známce podán návrh na zrušení stejného nebo podobného označení, které brání zápisu ochranné známky, může výsledek takového řízení mít vliv na posouzení relativní zápisné způsobilosti nově přihlašované ochranné známky, resp. na řízení o námitkách podaných proti této nově přihlašované známce. Posouzení návrhu na zrušení ochranné známky a rozhodnutí o něm se tak stává v tomto smyslu předběžnou otázkou, o které je potřeba rozhodnout dříve, než bude rozhodnuto o námitkách proti podané přihlášce.

**Tvrzení majitele ochranné známky, že užívání ochranné známky považuje za obchodní tajemství, je v naprostém rozporu s klíčovými funkcemi ochranné známky, které tato na trhu plní.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2007, čj. 10 Ca 8/2006-104)

**Prejudikatura:** srov. č. 1096/2007 Sb. NSS, č. 501/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost C. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o zrušení ochranné známky.

Žalobce dne 7. 3. 1997 podal přihlášku slovní ochranné známky ve znění „BLIZZARD“ pro určené výrobky a služby, která byla následně zapsána. Dne 12. 11. 2004 podala společnost D. (navrhovatel) návrh na zrušení této ochranné známky [podle § 31 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách] z důvodu jejího neužívání v posledních pěti letech pro výrobky a služby, pro které byla zapsána. Navrhovatel zde také poukázal na to, že žalobce podal námitky proti zápisu navrhovatelem přihlašovaných označení ve znění „BLIZZARD“ a „Blizzard Entertainment“.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 7. 2005 byla ochranná známka žalobce ve znění „BLIZZARD“ podle § 31 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách zrušena s účinky *ex nunc* s odůvodněním, že žalobce nepředložil žádné doklady prokazující, že tuto znám-

ku na území České republiky užíval, a proto nebylo možno posoudit, zda napadená ochranná známka byla, či nebyla užívána.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal rozklad.

Předseda žalovaného rozklad žalobce zamítl rozhodnutím z 11. 11. 2005. Předseda žalovaného podpořil závěr žalovaného, že ani zákon o ochranných známkách, ani správní řád nestanoví správnímu orgánu povinnost přednostního projednání případu podle hlediska časového. Žalobci tudíž nesvědčí tvrzený nárok z dříve zahájených řízení o námitkách. Neužívání známky je stavem nežádoucím. Domáhá-li se proto zrušení takové známky osoba, která hodlá používat shodné nebo podobné označení na svých výrobcích nebo službách, je logický a správný postup, kdy

o jejím nároku bude rozhodnuto přednostně. Poukázal dále na obecně platnou zásadu, že neexistenci čehokoli dokázat nelze, ale prokázat lze jenom existenci. Z uplatnění tohoto obecného pravidla na řízení o zrušení ochranné známky vyplývá, že důkazní břemeno je přeneseno na žalobce. Z toho je nutné dovodit, že dostatečným důvodem k projednání návrhu na zrušení ochranné známky je pouhé tvrzení o neuzívání. Nelze přistoupit ani na konstrukci přechodu důkazní povinnosti jako jakési sankce za údajnou konkretizaci důvodů návrhů, neboť takový postup nemá oporu v zákoně. Zrušovací proces je tedy řízením důkazním, v němž není zkoumáno skutečné, nýbrž prokázané užívání napadené ochranné známky. Jestliže nejsou předloženy důkazy nebo vlastník neuneše důkazní břemeno, úřad konstruuje domněnku o neuzívání bez ohledu na to, zda ochranná známka byla, či nebyla ve skutečnosti užívána. V souladu s § 34 odst. 3 zákona o ochranných známkách pak úřad rozhodne podle obsahu spisu. Vzhledem k tomu, že žalobce ani po výzvě a upozornění na následky nekonání nepředložil ani neoznačil žádné důkazy o užívání své ochranné známky pro zapsané výrobky a služby, není možné posoudit, zda ochranná známka byla, či nebyla užívána řádně. V takovém případě, jak shora uvedeno, platí domněnka o neuzívání. K názoru žalobce, že k doložení užívání ochranné známky pro zapsané výrobky a služby postačí shodný či podobný předmět podnikání zapsaný v obchodním rejstříku, předseda úřadu konstatoval, že údaje obsažené v obchodním rejstříku nesvědčí o tom, že se spotřebitelé v obchodech apod. skutečně setkají s výrobky či službami chráněnými předmětnou ochrannou známkou. Vlastnictví k ochranné známce lze udržet jen jejím řádným užíváním, přičemž ochrannou známku musí její vlastník užívat ve vztahu ke chráněným výrobkům nebo službám, a to přímo jejím umístováním na zboží nebo jejich obalu, v doprovodných dokumentech, fakturách, dodacích listech apod. Důkazem o užívání označení nemusí být jenom označené výrobky nebo služby, ale i faktury, nabídkové listy, na kterých je ochranná známka uvedena, nebo z nich vy-

plývá, že pod daným označením bylo zboží vlastníka ochranné známky obchodováno na trhu. K udržení práv k ochranné známce tedy postačí i jen nepřímé užívání ochranné známky, nikoli však pouhý předmět podnikání zapsaný v obchodním rejstříku.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Dle žalobce je vadou řízení, jestliže předseda úřadu neuznal námitku žalobce, týkající se požadování plných mocí a všech dokladů souvisejících s návrhem na zrušení ochranné známky, nahlížení do spisu a odepření práva požadovat opisy ze spisu. V dalším bodě žaloby žalobce nesouhlasil se závěrem žalovaného, že ani v zákoně o ochranných známkách, ani ve správním řádu z roku 1967 není stanoveno nic o přednostním projednání určitého případu podle časového hlediska. Navrhovatel byl proti žalobci neoprávněně zvýhodněn.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že nebyla porušena práva žalobce, pokud mu nebyly poskytnuty opisy dokladů, z nichž by vyplývala existence navrhovatele a zmocnění jeho zástupce. Řízení o zrušení ochranné známky je řízením veřejnoprávním, v němž je sám správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, a tedy si opatřit za tím účelem potřebné podklady pro rozhodnutí, tj. zejména podání návrhu a vyjádření účastníků, důkazy, čestná prohlášení, jakož i skutečnosti všeobecně známé, nebo známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Rozsah a způsob zjišťování podkladů proto určuje správní úřad, dokazování určitých skutečností ve správním řízení se provádí ve vztahu ke správnímu orgánu, a nikoli k případnému dalšímu účastníku řízení. Žalovanému z úřední činnosti je známo, že dne 3. 5. 2003 společnost D. zplnomocnila advokáta Mgr. Karla Š. k zastupování ve všech záležitostech ochranných známek před všemi soudy a úřady a ve stejném rozsahu byla 22. 2. 2005 témuž advokátovi udělena plná moc i společností B., která je právním nástupcem původního navrhovatele výmazu, což vyplývá ze zápisu o fúzi jmenovaných společností provedené dne 27. 12. 2004 a potvrzení o zá-

pisu této skutečnosti do obchodního rejstříku státu Delaware. K námitce časového řazení věci v daném případě žalovaný uvedl, že postupoval v souladu s principy logiky, když nejdříve při souběhu řízení zkoumal, zda ochranná známka splňuje zákonem stanovené podmínky udržení zápisu, a poté, zda jako známka platná může být namítána ve vztahu k přihlašovaným označením. Ke zrušení ochranné známky by však muselo dojít již z toho důvodu, že vlastník této ochranné známky nenavrhl jediný důkaz, který by žalovaného přiměl k rozhodnutí, že ochranná známka užívána byla. Žalovaný zde odkázal na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 28/1998, které bylo vydáno za účinnosti dřívějšího zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, které říká, že povinností správního orgánu je provést dokazování v takovém rozsahu, aby zjištění skutečného stavu věci bylo přesné a úplné, resp. spolehlivé. Odpovědnost za takové skutkové zjištění je na správním orgánu, v řízení platí zásada vyšetřovací. Protože je zřejmé, že nelze prokázat to, co se nestalo či neděje, je nutné, aby správní orgán provedl důkazy navržené vlastníkem ochranné známky o tom, že známka užívána byla. Prokáže-li se její užívání, známka vymazána nebude, v případě opačném nese majitel ochranné známky procesní odpovědnost za to, že Úřad neměl možnost učinit zjištění svědčící pro zachování ochranné známky, a známka bude vymazána. Žalobce byl v průběhu řízení o zrušení ochranné známky opakovaně vyzván k doložení užívání napadené ochranné známky, tento požadavek nesplnil, naopak užívání své ochranné známky označuje jako předmět obchodního tajemství.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Soud předně, než se vypořádá jednotlivě s procesními námitkami vznesenými žalobou, zdůrazňuje, že žaloba ponechává bez námitek klíčový důvod výroku o zrušení zápisu ochranné známky, jímž je prokázání jejího užívání žalobcem. Žalobce proti návrhu na zrušení ochranné známky nevnesl v průbě-

hu řízení žádnou věcnou obranu, tj. nevyvracel v průběhu celého řízení neodůvodněnost takového návrhu, neboť neprokazoval, že svoji známku, tak jak ji má zapsanou pro výrobky a služby v uvedeném časovém limitu, který zákon stanoví, řádně užíval. Žalobce tak v žalobě ponechává bez námitek samotný výrok o výmazu ochranné známky z rejstříku ochranných známek z důvodu jejího neužívání v posledních pěti letech, a po věcné stránce tedy svoji známku nebrání. Proto, ač by tomu tak logicky mělo být, předmětem tohoto soudního řízení o přezkumu rozhodnutí žalovaného není vůbec otázka v daném řízení klíčová a rozhodná, tj. zda žalobce ochrannou známku po uvedené dobu řádně užíval, a zda tedy nebyl dán důvod ke zrušení ochranné známky; rozhodnutí předsedy úřadu, potažmo žalovaného po věcné stránce není napadáno; žalobce má toliko za to, že procesní vady, které tvrdí, znemožňovaly rozhodnutí ve věci samé.

Soud proto považuje za nutné předeslat, že základní vlastností ochranné známky je její schopnost odlišit výrobky či služby od různých výrobců či poskytovatelů služeb, přihlašované označení a ochranná známka již zapsaná proto musí mít a má funkci rozlišovací, tj. pro konečného spotřebitele nezaměnitelným způsobem identifikovat konkrétního výrobce výrobků takto označených, a tato funkce musí být naplněna, aby byl naplněn vlastní účel institutu ochranné známky, tj. pro spotřebitele identifikovat výrobky určitého výrobce na trhu. Vedle toho má ochranná známka funkci garanční, tzn. že zajišťuje spotřebiteli, že pod stejným označením mu bude nabízeno vždy zboží pocházející od téhož výrobce, a tedy určité kvality, k jejímuž zvyšování současně výrobce stimuluje, plní i funkci propagační, a ovlivňuje tak poptávku po takto označených výrobcích, a je tak nástrojem získání a udržení soutěžní pozice na trhu. Všechny tyto funkce ochranné známky a vůbec smysl zápisu konkrétního označení jako ochranné známky (přiznání ochrany) tedy vychází z toho, že zápis ochranné známky je činěn ve prospěch přihlašovatele a nastupujícího majitele ochranné známky proto, aby ta-



kové označení na trhu užíval (s právem vylučnosti pro své výrobky), nikoli aby zápisem blokoval možnost přihlášení shodných či podobných označení jiným. Neužíváním zapsané ochranné známky nastoluje majitel nežádoucí stav, kdy spotřebitel takové označení nezná z žádných výrobků a neidentifikuje žádného výrobce a přesto, že tak nemůže dojít z jeho strany k žádné záměně či asociaci tohoto označení s jiným, brání zápis formálně tomu, aby stejné nebo podobné označení bylo zapsáno jinému soutěžiteli jako ochranná známka.

Proto právní úprava umožňuje, aby i v případě, že ochranná známka zapsána v souladu se zákonem byla, mohlo dojít následně ke zrušení zápisu s účinky *ex nunc*, pakliže ochranná známka jejím majitelem na trhu není po určitou, v zákoně definovanou dobu, a to pětiletou, užívána a ochrana takto zápisem přiznaná určitému označení brání v užívání takového označení jiným výrobcům na trhu, ačkoli na trhu výrobky s tímto označením, s touto ochrannou známkou nejsou, a spotřebitel tedy nemůže být klamán o původu výrobků ohledně jejich výrobců. Zákon proto připouští, aby takovýto formální zápis, jehož smysl a účel není fakticky po určitou dobu naplňován, byl zrušen a aby označení se stalo volným pro ostatní výrobce na trhu. Zákon umožňuje odstranit tuto blokadu postupem podle § 31 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách. Nemůže v daném případě proto obstát žalobcovo tvrzení, že užívání ochranné známky v daném řízení nebude prokazovat do doby, než budou odstraněny jím namítané procesní vady řízení, neboť užívání ochranné známky považuje za obchodní tajemství. Toto jeho prohlášení je klíčovým omylem žalobce, neboť užívání ochranné známky na trhu jejím majitelem nemůže být považováno za obchodní tajemství, právě naopak, ochranná známka má, jak shora uvedeno, identifikovat výrobce, propagovat jeho výrobky a jeho služby a stimulovat poptávku po jeho výrobcích na trhu a svědčí rovněž o jeho soutěžní pozici na trhu.

Uvedené prohlášení je tedy v naprostém rozporu s klíčovými funkcemi ochranné známky, které tato na trhu plní. Z uvedených

důvodů soud považuje postoj žalobce, že nebude v daném řízení bránit ochrannou známkou prokazováním jejího užívání do doby, než budou odstraněny jím tvrzené procesní vady, za postoj zcela účelový a neadekvátní předmětu daného řízení vedeného podle § 31 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách.

Podle názoru soudu předseda úřadu i žalovaný správně vyslovili, a ze zákona to přímo vyplývá, že v daném řízení návrh na zrušení ochranné známky může podat jakákoli právnická i fyzická osoba (třetí osoba), a tato osoba je podle § 38 zákona o ochranných známkách účastníkem řízení. Nehledě na to, jak bylo již shora uvedeno, že v daném případě byla subjektivita navrhovatele a jeho nástupce dostatečně doložena, a to včetně oprávnění zástupce na základě udělené plné moci za navrhovatele jednat, úřad by řízení o návrhu na zrušení ochranné známky musel vést i v případě, kdy by tímto navrhovatelem byl přímo tento zástupce sám jako fyzická osoba, či jakákoli jiná právnická či fyzická osoba (bez souvislosti s dalšími známkoprávními spory). Změna v osobě navrhovatele ani majitele ochranné známky (procesní nástupnictví) v průběhu řízení o zrušení ochranné známky není sama o sobě skutečností (i kdyby nebyla oznámena dalším účastníkům řízení) rozhodnou pro meritum věci, neboť řízení o zrušení ochranné známky je řízením směřujícím k vydání rozhodnutí *ad rem*, procesní nástupnictví je proto přípustné (viz č. 1096/2007 Sb. NSS). V daném případě námitka žalobce a jím vznášené pochybnosti o existenci navrhovatele jako právnické osoby i o oprávněnosti, aby za tuto osobu jednal jí zplnomocněný zástupce ve správním řízení, byly v průběhu řízení vyvráceny, žalobci rovněž byl oznámen jak výsledek posouzení jeho procesních námitek v tomto směru, tak změna v osobě navrhovatele, když mu bylo 26. 4. 2005 sděleno, že došlo k fúzi jmenovaných společností. Soud nemá pochybnosti o tom, že navrhovatel, rovněž tak jeho nástupce v řízení správním a současně v tomto soudním řízení zúčastněná osoba, jsou existujícími právníckými osobami, resp. osobou, která má oprávnění podat návrh, jednat v ří-

zení správním i soudním, rovněž tak nemožnou být již dále vznášeny pochybnosti o jejím právním zastoupení na základě doložených plných mocí.

Neobstojí proto námitka procesní vady řízení, že když žalobci nebylo zasláno samotné oznámení o změně osoby navrhovatele, kterou označuje za změnu návrhu, jde o vadu, která mohla mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí, neboť jak shora uvedeno, není rozhodné, zda v průběhu řízení došlo ke změně v osobě navrhovatele (procesnímu nástupnictví), neboť jde jen o změnu jedné z náležitostí návrhu, která po zahájení řízení nastala, přitom byla doložena právní subjektivita jak původního navrhovatele, tak nástupce i jejich zastoupení. Předseda úřadu se v rozhodnutí o rozkladu s tímto odvolacím důvodem vypořádal a soud k tomu dodává, že žalobce tímto postupem nebyl zkrácen v obraně svých práv, a to ani procesních, neboť mu bylo sděleno, že k této změně došlo a že jsou o tom důkazy ve spise. Změna osoby navrhovatele byla vůči úřadu řádně doložena, změna navrhovatele pak nemohla mít vliv na způsob obrany žalobce v daném řízení. Je nutno navíc podtrhnout, že pokud jde o osobu navrhovatele, byla tato osoba jako ten, kdo podal přihlášku ochranných známek v souvisejících věcech, na něž žalobce poukazuje, žalobci známa, neboť žalobce podal v těchto řízeních námitky proti zápisu přihlašovaných označení, kde přihlašovatelem byl původní navrhovatel v tomto správním řízení, tzn. společnost D., a že právě i k těmto vedeným řízením se vztahovalo oznámení změny, zde navrhovatele a v oněch řízeních přihlašovatele, jak z oznámení změny ze dne 3. 3. 2005 (které je součástí i správního spisu vedeného v této právní věci) vyplývá.

Soud rovněž neshledal důvodem ke zrušení rozhodnutí tvrzení žalobce, že oprávněně požadoval zaslání plných mocí a všech dokladů, provázejících návrh na zrušení ochranné známky, a že žalovaný, potažmo předseda úřadu, mu upřel oprávněnost tohoto požadavku s poukazem na právo účastníka nahlížet do spisu. Jak je doloženo ve správním spise, návrh na zrušení ochranné známky byl žalobci

jako jejímu majiteli doručen 28. 12. 2004 s první výzvou k vyjádření do 17. 1. 2005 v souladu s § 34 odst. 2 zákona o ochranných známkách a zkoumání procesních podmínek řízení přísluší úřadu, který rovněž i k procesním námitkám vzneseným žalobcem tyto rozhodnutí ve věci ve výzvě ze dne 26. 4. 2005. Žalobce až podáním z 5. 5. 2005 žádal zaslání „všech těchto důkazů údajně existujících ve známkoprávním spisu“, přičemž vyslovil podezření stran toho, kdo a jak mohl za původního navrhovatele i jeho nástupce udělit plnou moc zástupci Mgr. Š. Soud na základě již shora uvedených důvodů má za nesporné, že takto vyslovené podezření se jednak ukázalo lichým, jednak, i kdyby byly tyto listiny žalobci dle jeho požadavku zaslány, nemohl by vést takový postup ani k účinnější obraně práv žalobce; k té mohly vést jen žalobcem doložené důkazy o užívání ochranné známky. Nadto má soud za nesporné, že žalobce nebyl zkrácen v obraně svých práv, neboť předně, pokud žalobcem namítaný judikát (č. 501/2005 Sb. NSS) činí závěr o zkrácení v právech, činí tak na základě zjištění, že účastníku nebyly (v souvislosti s nahlížením do spisu) poskytnuty kopie těch podkladů pro rozhodnutí, které byly v onom řízení rozhodné pro posouzení merita věci, tedy listiny, které sloužily jako důkazní prostředek pro rozhodnutí ve věci; v daném případě nešlo o takový případ, žalobci nebylo tímto postupem upřeno právo seznámit se s podkladem rozhodným pro posouzení merita věci, ale šlo o listiny, jimiž bylo dokládáno splnění procesních podmínek (postavení navrhovatele). I po vydání rozhodnutí v I. stupni mohl svého práva nahlížet do spisu žalobce využít namísto toho, aby v rozkladu brojil proti takovému postupu procesně (popř. tak mohl učinit před podáním žaloby či v průběhu tohoto řízení u soudu a odstranit své pochybnosti). Žalobci také nebylo přičítáno k tíži, že nevyužil svého práva do spisu nahlížet, toliko byl na toto právo, které nevyužil, upozorněn. Za daného skutkového stavu věci však, i pokud by byly požadované listiny žalobci zaslány, nebo kdyby využil práva nahlédnout do spisu, nic nespovídá tomu, že by žalobce ná-

sledně doložil skutečnosti relevantní k předmětu samotného řízení, tj. užívání ochranné známky, neboť takovou účinnou obranu nezvolil současně ani s podáním žaloby.

Námitka žalobce vytykající nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, poukazující na větu „*ohledně právní subjektivity navrhovatele není věcí úřadu tuto zjišťovat*“, rovněž není důvodná a nelze mít tuto větu samo o sobě za důvod ke zrušení rozhodnutí žalobou napadeného, neboť tato věta je konstatováním v rámci rekapitulace úkonů úřadu, tedy toho, co úřad v řízení žalobci sdělil v přípise ze dne 30. 3. 2005. Jak žalovaný, tak následně i předseda úřadu oproti tomu se však s otázkou právní subjektivity navrhovatele v odůvodnění svých rozhodnutí řádně vypořádali na následujících stránkách svých rozhodnutí.

Soud neshledal důvodným ani žalobcem tvrzený důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje v tom, že žalovaný časově upřednostnil rozhodnutí o návrhu na zrušení ochranné známky před rozhodnutím v dříve započatých řízeních o námitkách žalobce proti přihláškám ochranných známek. Podle názoru soudu správně bylo v obou rozhodnutích shledáno, že nemůže mít formální ochrana, tj. formální zápis ochranné známky, ten účinek, že by blokoval označení a nadále bránil zápisu stejných či podobných označení jiným výrobcům pro jejich výrobky a služby. Jak shora uvedeno, je jednoznačné, že zákon upřednostňuje zájem na plnění základních funkcí ochranné známky na trhu, a proto umožňuje, mimo jiné v případě neuzívání ochranné známky jejím majitelem, na návrh třetí osoby provést zrušení zápisu takového označení s účinky *ex nunc*. Požadavku na odstranění formálně právních překážek zápisu nově přihlašovaných označení zákonnou úpravou nastolený tak opravňuje žalovaného, potažmo předsedu úřadu, v případě souběžně probíhajících (byť nikoli současně zahájených) řízení pořadí vydání rozhodnutí v té které konkrétní věci změnit, tj. časově je „upřednostnit“ tak, aby úřad dostal požadavku nejen formální, ale i věcné správnosti rozhodování v dalších řízeních, včetně hospodárnosti vedených řízení.

Pakliže zápisu přihlášeného označení jako ochranné známky brání zápis téhož nebo podobného označení a je v průběhu řízení o této přihlášce podán návrh na zrušení ochranné známky pro její neuzívání v posledních pěti letech, může mít výsledek takového řízení vliv na posouzení relativní zápisné způsobilosti nově přihlašovaných označení, resp. na řízení o námitkách podaných proti tomuto přihlašovanému označení. Posouzení návrhu na zrušení ochranné známky a rozhodnutí o něm se tak stává v tomto smyslu předběžnou otázkou, která vyžaduje zodpovězení (rozhodnutí o ní) dříve, než bude rozhodnuto o námitkách proti podané přihlášce. Formální zápis, existující v rozporu s faktickým stavem a zákonným požadavkem na zrušení formálních zápisů, nenaplňujících účel institutu ochranné známky (její funkce), dokud existuje, nese s sebou důsledek aktivní legitimace majitele takto formálně zapsané ochranné známky podat námitky proti přihlášce, a vyvolává tak řízení, jehož důvod v případě zrušení zápisu ochranné známky pro její neuzívání odpadá. Aktivní legitimace k podání námitek proti přihlašovanému označení je zákonem založena majiteli ochranné známky k ochraně jeho práva, nikoli ke zneužití či zásahu do práv či oprávněných zájmů jiných. Soud proto neshledal, že by změnou pořadí vydání rozhodnutí v této a souvisejících věcech došlo k porušení zákona a že by tímto postupem byly překročeny či zneužity meze správního uvážení a porušena zásada rovnosti účastníků řízení, jak žalobce tvrdí.

Žalobce uvedeným postupem nebyl zkrácen na svých právech, žalobcem oponovaná „procesní“ priorita se do „hmotněprávní“ priority – zásady ochrany vlastnictví majitele ochranné známky – promítla především proto, že ač úřad v daném řízení dal žalobci zjevně a jednoznačně najevo a vyzval ho, aby doložil užívání ochranné známky, žalobce tak neučinil. Úřad ve smyslu stanovené právní úpravy § 34 odst. 3 zákona o ochranných známkách rozhoduje na základě skutečností, které majitel ochranné známky úřadu doloží, tj. jím předložených důkazů o užívání ochranné známky, a byl by oprávněn a povinen řád-

ně tyto vyhodnotit a ve věci rozhodnout o zrušení ochranné známky toliko za předpokladu, že by užívání známky prokázáno nebylo. V daném případě však došlo k tomu, že přestože žalobce byl zjevně a jednoznačně upozorněn na to, co mu zákon ukládá v řízení prokazovat, že zůstal nečinný a svoji zapsanou ochrannou známku nebránil a nedoložil vůbec vůči úřadu její řádné užívání. Žalovaný tak nemohl z věcného hlediska řádné posouzení provést, neboť v průběhu celého řízení žalobce, jak shora uvedeno, namítal toliko procesní vady postupu, tyto vady však nebyly shledány důvodnými a nemohly vést ke zru-

šení žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný již v rozhodnutí I. stupně výslovně poukázal na zásady procesního postupu ve zrušovacím řízení, a dal tak žalobci návod, jakým způsobem nutno pro úspěch ve věci volit obranu, přičemž předvídatelnost následků neužívání ochranné známky vyplývá přímo z § 13 zákona o ochranných známkách, mj. i postup dle § 31 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách. Ani žaloba však vlastní výrok rozhodnutí o zrušení zápisu ochranné známky žádným dalším tvrzením, tím méně doloženými důkazy o užívání ochranné známky, nezpochybnila.

## 1434

### Ochranné známky: ke ztrátě rozlišovací způsobilosti

k § 18 a § 25 odst. 4 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, ve znění zákona č. 116/2000 Sb.\*)

**Pokud majitel ochranné známky uzavíral se subjekty užívajícími jeho ochrannou známku (zde: kombinovaná ochranná známka „rekrea“) licenční smlouvy ve smyslu § 18 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, a proti subjektům neoprávněně užívajícím tuto ochrannou známku podnikal právní kroky v nekalosouěžní rovině, nebylo možné dospět k závěru, že by majitel ochranné známky strpěl její neoprávněně užívání třetími osobami.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2006, čj. 5 A 15/2002-39)*

**Věc:** Ing. Pavel R. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o výmaz kombinované ochranné známky.

Dne 9. 11. 2000 podal žalobce návrh na výmaz kombinované ochranné známky „rekrea“ z rejstříku ochranných známek podle § 25 odst. 4 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, s poukazem na ztrátu rozlišovací způsobilosti.

Dne 4. 1. 2001 se k tomuto návrhu vyjádřil majitel napadené ochranné známky – společnost NEV – DAMA, a. s., s tím, že ochranné známky „rekrea“ jsou užívány především společnostmi, jimž bude v nejbližší době udělena licence, a proti ostatním uživatelům

podniká majitel ochranné známky právní kroky. Proto majitel ochranné známky „rekrea“ navrhl zamítnutí návrhu na její výmaz z rejstříku ochranných známek. Téhož dne podal majitel ochranné známky žádost o zápis čtyř licenčních smluv do rejstříku ochranných známek.

Úřad průmyslového vlastnictví rozhodnutím ze dne 26. 6. 2001 zamítl návrh na výmaz kombinované ochranné známky „rekrea“. Uvedl, že ke ztrátě rozlišovací způsobilosti ochranné známky nemohlo dojít poskytnu-

\*) S účinností od 1. 4. 2004 zrušen zákonem č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách).

tím licence velkému počtu poskytovatelů identických či podobných služeb, neboť ke dni podání návrhu na výmaz nebyla žádná licenční smlouva registrována. Majitel napadené ochranné známky sice současně s vyjádřením podal žádost o zápis čtyř licenčních smluv do rejstříku ochranných známek, tento počet však podle úřadu nelze pokládat za nepřiměřeně velký. Pokud jde o strpění nevhodného užívání ochranné známky třetími osobami, úřad uvedl, že užívání ochranné známky jinými subjekty považuje majitel ochranné známky za porušování svých práv k ochranné známce a podal ve věci trestní oznámení. Proto úřad dospěl k závěru, že ke zdruhovění ochranné známky nedošlo, a návrh na její výmaz zamítl.

Předseda Úřadu průmyslového vlastnictví (dále jen „předseda“) rozhodnutím ze dne 29. 11. 2001 rozklad žalobce zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že podle § 25 odst. 4 zákona o ochranných známkách úřad vymaže z rejstříku ochrannou známku, jestliže v řízení zahájeném na návrh třetí osoby zjistí, že ochranná známka v důsledku činnosti či nečinnosti svého majitele ztratila svou rozlišovací způsobilost, protože se stala v obchodním styku označením obvyklým pro výrobky nebo služby, pro které je zapsána. Podle předsedy může ke zdruhovění ochranné známky dojít nevhodnou činností majitele ochranné známky či jeho nečinností. Výmaz pro ztrátu rozlišovací způsobilosti pak může být proveden jen v případě, kdy obchodní kruhy začaly užívat označení jako druhový název pro výrobek nebo službu, které původně označovala. U napadené ochranné známky předseda neshledal, že by ji její majitel nesprávně užíval. Zápisem čtyř licenčních smluv do rejstříku ochranných známek nemohlo na trhu dojít k situaci, že by spotřebitel přestal mít přehled o tom, kdo služby z oblasti rekreace pod označením „*rekrea*“ produkuje. K tvrzení žalobce, že ke zdruhovění ochranné známky mohlo dojít také jejím nevhodným užíváním třetími osobami, neboť slovo „*rekrea*“ je uváděno na prospektech velkého počtu cestovních kanceláří, např. cestovní kanceláře DCK

REKREA, a že je obsaženo v názvech dalších společností, což žalobce doložil katalogy s názvy „*LÉTO 2000*“ a „*ZIMA 2000/2001*“ a výpisy z obchodního rejstříku 16 společností, součástí jejichž obchodního jména je slovo „*rekrea*“, předseda uvedl, že uvedené materiály mají na vnější straně titulního listu vyobrazenou kombinovanou ochrannou známku č. 176463 ve znění „*rekrea*“, jejímž majitelem je v současné době společnost NEV – DAMA, a. s., přičemž u vyobrazení je užito označení pro registrovanou ochrannou známku. Z informací obsažených v katalogích je pak znatelné, že pro běžného spotřebitele představují katalogy cestovní kanceláře REKREA, tedy majitele napadené ochranné známky, resp. jejího právního předchůdce, společnosti Družstevní cestovní kancelář Rekrea, spol. s r. o. Majitel napadené ochranné známky navíc podle svého vyjádření uzavřel v roce 1999 smlouvy o budoucí licenční smlouvě s tím, že licenční smlouvy budou uzavřeny, až se společnost NEV – DAMA, a. s., stane majitelem napadené ochranné známky. Se společnostmi DCK Rekrea Plzeň, spol. r. o., DCK Rekrea Litomyšl, s. r. o., DCK Rekrea Praha, s. r. o., a CK Travel Sport, s. r. o., již majitel napadené ochranné známky licenční smlouvy uzavřel v červnu a červenci roku 2000 a s ostatními se tak má stát v nejbližší době. Proti společnostem neoprávněně užívajícím označení „*rekrea*“ již majitel ochranné známky podnikl příslušné právní kroky. Předseda uzavřel, že sice byla užívána shodná nebo zaměnitelná označení s napadenou ochrannou známkou, ale její majitel toto užívání nestrpěl. K poukazu žalobce, že k žádosti o zápis licenčních smluv do rejstříku ochranných známek došlo až po podání návrhu na výmaz ochranné známky, předseda uvedl, že společnost NEV – DAMA, a. s., jež je majitelem napadené ochranné známky s účinností od 10. 4. 2000, uplatnila opatření k zamezení užívání ochranné známky jinými subjekty v cestovním ruchu. Předseda dále uvedl, že aby napadená kombinovaná ochranná známka „*rekrea*“ v podobě zapsané v rejstříku ochranných známek byla druhovým označením pro služby v oblasti cestovního ruchu, muselo by být toto označení zejména spotře-

bitelskou veřejností užíváno zcela běžně pro označování služeb poskytovaných jakoukoliv cestovní kanceláří. Běžný spotřebitel by pak pro používání služeb jakékoliv cestovní kanceláře užíval název „*rekrea*“ ve významu „*cestovka*“ nebo „*cestovní kancelář*“, přičemž by měl na mysli obecně jakoukoliv jinou cestovní kancelář, než kterou provozuje majitel napadené ochranné známky. Žalobce podle předsedy nepředložil žádný důkaz skutečně potvrzující názor o takovém združení kombinované ochranné známky „*rekrea*“. Ze všech uvedených důvodů byl rozklad žalobce zamítnut a napadené rozhodnutí potvrzeno.

Žalobce v žalobě namítal, že předseda pochybil při aplikaci § 25 odst. 4 zákona o ochranných známkách. Pojem „*rekrea*“ je běžně používán pro označení organizované rekreace – služby poskytované především cestovními kanceláři. Průměrný spotřebitel pak nemusí vnímat znění zapsané dosud jako ochranná známka pouze v totožné podobě, nýbrž i v kontextu jiných výrazů či jako součást slovních složenin. Žalobce je přesvědčen, že předložil důkazy – katalogy cestovních kanceláří a výpisy z obchodního rejstříku, a ačkoliv tyto dokumenty prokazují, že se sporné označení nevzájemně pouze k majiteli ochranné známky, vyvodily z toho správní orgány závěr zcela opačný. Správní orgány se podle žalobce nezabývaly ani tím, že ochranná známka ztratila rozlišovací způsobilost ještě předtím, než ji její nynější majitel získal smlouvou o převodu ochranné známky ze dne 2. 11. 1999. Žalobce dále namítl, že správní orgán nesprávně hodnotil povahu licenčních smluv a jejich posouzení z hlediska činnosti či nečinnosti majitele ochranné známky; licenční smlouva je nepochybně uzavřena již dnem podpisu listiny smluvními stranami, práva z této smlouvy však vznikají až dnem zápisu smlouvy do rejstříku, o což je povinen požádat majitel (§ 18 odst. 3 zákona o ochranných známkách). Z licenční smlouvy nepředložené úřadu k registraci nevznikne podle žalobce právo ochrannou známkou užívat a nelze tím vyloučit združení ochranné známky ve smyslu § 25 odst. 4 zákona o ochranných známkách. Tím se vyloučí

i možnost uzavírání antedatovaných smluv a zjednoduší se důkazní situace pro správní orgán. Požádal-li tedy majitel ochranné známky o zápis licence do rejstříku až po podání návrhu na výmaz, nesplnil v souvislosti s licenční smlouvou podmínky § 18 odst. 3 zákona o ochranných známkách, a proto jeho aktivitu nelze přiznat právní relevanci.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že předmětem návrhu na výmaz byla kombinovaná ochranná známka tvořená slovním prvkem „*rekrea*“, vytvořeným z písmen malé abecedy, kde první a poslední písmeno je zvýrazněno třemi nestejně dlouhými vodorovnými pruhy. Žalobce však v řízení tvrdil združení a užívání zejména slovního znění ochranné známky, tj. pojmu „*rekrea*“, navíc jako části slova „*rekreace*“. Žalovaný uvedl, že posoudil navržené důkazy jako dostatečné pro spolehlivé a úplné zjištění skutečného stavu věci a nevybočil z mezí stanovených zákonem. Řízení o výmazu ochranné známky lze zahájit z úřední povinnosti pouze ve dvou případech: pokud byla ochranná známka zapsána v rozporu se zákonem nebo nebyla-li ochranná známka po zákonem stanovenou dobu a určeným způsobem užívána. Pokud se žalobce domníval, že ochranná známka ztratila rozlišovací způsobilost již před uzavřením smlouvy o převodu, měl podat návrh na její výmaz již dříve. Smlouvu o převodu ochranné známky však žalovaný již pouze zapisuje do rejstříku ochranných známek, čímž smlouva nabývá účinnosti vůči třetím osobám. Z ustanovení upravujících převod ochranných známek nevyplývá povinnost žalovaného posuzovat v takové situaci rozlišovací způsobilost ochranných známek, neboť to bylo předmětem řízení o zápisu ochranné známky. Podle žalovaného z obchodního zákoníku i ze zákona o ochranných známkách vyplývá, že zápisem do rejstříku ochranných známek se smlouva stává účinnou vůči třetím osobám, ale závaznou i účinnou pro smluvní strany je již dnem ve smlouvě specifikovaným, zpravidla dnem uzavření smlouvy. Licenční smlouva nepředložená žalovanému zakládá práva mezi smluvními stranami, nelze se však dovolávat jejich účinků vůči třetím

osobám. Užívání ochranné známky nabyvatelem licence je činností oprávněnou, zákonem aprobevanou, ač je třeba připustit, že třetí osoby o oprávněnosti užívání nemohly vědět. Podle žalovaného mohl majitel ochranné známky zabránit návrhu na její výmaz podáním žádosti o zápis licenčních smluv do rejstříku ochranných známek; licenčním smlouvám však přesto nelze odeprít právní relevanci. Ke spekulacím s antedatováním smluv se žalovaný odmítl vyjádřit. Ze všech uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud, jenž věc dokončil v souladu s § 130 a § 132 s. ř. s., žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

První žalobní bod se týká podle žalobce nesprávné aplikace § 25 odst. 4 zákona o ochranných známkách. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však v daném případě nebyly splněny zákonné podmínky pro výmaz ochranné známky z rejstříku ochranných známek podle § 25 odst. 4 zákona o ochranných známkách. Podle tohoto ustanovení úřad vymaže z rejstříku ochrannou známku, jestliže v řízení zahájeném na návrh třetí osoby zjistí, že ochranná známka v důsledku činnosti či nečinnosti svého majitele ztratila svou rozlišovací způsobilost, protože se stala v obchodním styku označením obvyklým pro výrobky nebo služby, pro které je zapsána. V daném případě byl sice podán třetí osobou - žalobcem - návrh na výmaz ochranné známky „*rekrea*“ z rejstříku ochranných známek, v řízení však nebyla zjištěna ztráta rozlišovací způsobilosti této ochranné známky. Žalobci - navrhovatelé výmazu ochranné známky - se nepodařilo prokázat, že by se ochranná známka činností či nečinností majitele stala v obchodním styku označením obvyklým pro výrobky nebo služby, pro něž je zapsána. Žalobce je přesvědčen, že ochranná známka „*rekrea*“ pozbyla svou rozlišovací způsobilost, neboť tento pojem má být běžně užíván spotřebiteli pro obecné označení cestovní kanceláře nebo poskytování rekreačních služeb. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem správních orgánů, že ke zdruhovění uvedené ochranné známky nedo-

šlo, mj. i proto, že nelze opomenout, že napadená ochranná známka není ochrannou známkou slovní, nýbrž ochrannou známkou kombinovanou, tvořenou slovním prvkem „*rekrea*“, vytvořeným z písmen malé abecedy, kde první a poslední písmeno je graficky zvýrazněno třemi nestejně dlouhými vodorovnými pruhy. Navíc se nelze ztotožnit s tvrzením žalobce, že běžný spotřebitel vnímá tuto ochrannou známku jako součást slovních složenin, např. u slova „*rekreace*“, protože tato ochranná známka ztratila svou rozlišovací způsobilost. Podle názoru zdejšího soudu tato kombinovaná ochranná známka již ze své podstaty nemohla žalobcem popisovaným způsobem pozbyt rozlišovací způsobilosti. Správní orgány správně uvedly, že aby mohly dojít k závěru, že uvedená ochranná známka pozbyla svou rozlišovací způsobilost, musela by být spotřebiteli užívána běžně jako synonymum slov „*cestovní kancelář*“, resp. „*cestovka*“, což se však v praxi neděje a ani žalobce tuto skutečnost nijak nedoložil. Pokud jde o tvrzení žalobce, že majitel napadené ochranné známky strpěl užívání ochranné známky jinými subjekty, pak se správní orgány přesvědčivě vypořádaly s tím, že se tak nedělo, neboť s částí těchto subjektů majitel ochranné známky uzavřel licenční smlouvy a proti ostatním subjektům, neoprávněně užívajícím ochrannou známku, se bránil právní cestou. Správní orgány se rovněž vypořádaly s tím, že v dané věci nedošlo ke zdruhovění ochranné známky ani činností žalobce, tedy uzavřením licenčních smluv s nepřiměřeně velkým počtem subjektů, neboť počet čtyř licenčních smluv uzavřených v době rozhodování správních orgánů nebyl natolik vysoký, aby mohlo dojít ke zdruhovění ochranné známky.

Pokud jde o tvrzení žalobce, že správní orgány nesprávně hodnotily povahu licenčních smluv, zdejší soud se ztotožnil s názorem správních orgánů, že majitel napadené ochranné známky podnikal kroky k zabránění neoprávněného užívání ochranné známky tím, že uzavíral s jinými subjekty licenční smlouvy o užívání předmětné ochranné známky. Na tuto skutečnost pak nemá vliv

okamžik, kdy majitel ochranné známky požádal o zápis licenčních smluv do rejstříku ochranných známek. Licenční smlouva je institutem soukromého práva, je upravena v § 508 až § 515 obchodního zákoníku a pro smluvní strany je platná a účinná již dnem ve smlouvě specifikovaným, zpravidla dnem podpisu smlouvy, tedy ještě před zápisem licenční smlouvy do rejstříku ochranných známek. Subjekt, jemuž byla udělena licence, je oprávněn po podpisu licenční smlouvy ochrannou známkou užívat. Podle § 18 odst. 3 zákona o ochranných známkách, ve znění zákona č. 116/2000 Sb., nabývá licenční smlouva účinnosti vůči třetím osobám zápisem do rejstříku ochranných známek; toto ustanovení však nepojednává o účinnosti licenční smlouvy mezi smluvními stranami. Nelze se proto ztotožnit s názorem žalobce, že podáním žádosti o zápis licenčních smluv do rejstříku ochranných známek až po podání návrhu žalobce na výmaz ochranné známky nelze těmto smlouvám přiznat právní relevanci. Ani u neoprávněného užívání ochranné známky jinými subjekty nebylo možné konstatovat nečinnost majitele ochranné známky ohledně takového jednání, neboť proti němu majitel ochranné známky podnikal příslušné právní kroky. Věc lze tedy uzavřít tak, že nebylo možné dospět k závěru, že by majitel

ochranné známky svou činností – tedy uzavíráním vysokého počtu licenčních smluv, nebo nečinností – tedy strpěním používání ochranné známky neoprávněnými subjekty – přispěl ke zdruhovění napadené ochranné známky. Důvod pro její výmaz z rejstříku ochranných známek podle § 25 odst. 4 zákona o ochranných známkách tedy nebyl dán, a proto správní orgány postupovaly správně, když návrh na výmaz ochranné známky „rekrea“ č. 158906 z rejstříku ochranných známek zamítly.

K námitce žalobce, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly s jeho tvrzením, že ochranná známka „rekrea“ ztratila rozlišovací způsobilost ještě dříve, než byla smlouvou o převodu ochranné známky převedena na nynějšího majitele, je zapotřebí poukázat na to, že v řízení o výmaz ochranné známky správní orgány neprokázaly zdruhovění ochranné známky ani ke dni svého rozhodování, proto je zřejmé, že napadená ochranná známka nemohla pozbýt rozlišovací způsobilosti ani před převodem na současného majitele ochranné známky. Proto nebylo možné ztotožnit se s názorem žalobce, že skutečností tvrzeným současným majitelem ochranné známky v řízení o výmazu ochranné známky týkajícím se období po převodu ochranné známky na něj neměla být správními orgány přiznána právní relevance.

## 1435

### Důchodové pojištění: nezaopatřené dítě

k § 20 odst. 3 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Jestliže žalobkyně přerušila studium nikoli z důvodu nemoci, ale z důvodu rizikového těhotenství, které je ve svých důsledcích srovnatelné s nemocí, bylo i přesto třeba považovat žalobkyni i v době přerušení studia za nezaopatřené dítě ve smyslu § 20 odst. 3 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (nemůže se soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz), a proto jí nemohl být odňat sirotčí důchod podle § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona (zánik nároku na dávkou).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 9. 2007, čj. 19 Cad 120/2006-21)

Věc: Ludmila M. proti České správě sociálního zabezpečení o sirotčí důchod.



Rozhodnutím žalované ze dne 3. 8. 2006 byl žalobkyni odňat od 22. 2. 2006 sirotčí důchod a žalovaná žalobkyni uložila vrátit přeplatek na sirotčím důchodu vzniklý v období od 22. 2. 2006 do 21. 6. 2006 ve výši 14 184 Kč. Žalobkyně přerušila své vysokoškolské studium k 1. 2. 2006, a přestala tedy být považována za nezaopatřené dítě. Nesplňovala ani podmínku uvedenou v § 20 odst. 3 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, tedy že se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz. Těhotenství nelze považovat za nemoc nebo úraz. Proto nesplňovala podmínky nároku na sirotčí důchod.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalované podala správní žalobu u Krajského soudu v Ostravě. Žalobkyně poukázala na to, že v období od 25. 1. 2006 byla sledována pro diagnózu vysoce rizikové těhotenství, přičemž tento nepříznivý zdravotní stav, který trval nejméně v období od 16. 1. 2006, kdy byla pro předmětnou diagnózu hospitalizována, až do doby porodu dne 24. 6. 2006, jí zabraňoval v přípravě na budoucí povolání, spočívající ve studiu na vysoké škole. Lékař jí doporučil přerušit studium ze zdravotních důvodů. Rozhodnutím děkana Filozoficko-přírodovědecké fakulty Slezské univerzity v Opavě ze dne 1. 2. 2006 bylo vyhověno její žádosti a povoleno přerušit studium v době od 31. 1. 2006 do 31. 8. 2006. Uvedla rovněž, že rizikové těhotenství je vedeno pod diagnózou Z 35.

Krajský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Obecně platí, že za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání lze považovat jen studium na školách v České republice. Je dána možnost Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy rozhodnout v konkrétním případě, které studium na středních a vysokých školách v cizině je postaveno na roveň studiu na středních a vysokých školách. Soustavná příprava dítěte na budoucí povolání na vysoké škole začíná nejdříve dnem, kdy se dítě stalo studentem vysoké školy, a končí dnem, kdy

dítě ukončilo vysokoškolské studium. Dnem ukončení studia je den, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část. Studium se dále ukončuje zanecháním studia a vyloučením ze studia. V případě zanechání studia se dnem ukončení studia rozumí den, kdy bylo vysoké škole doručeno písemné prohlášení o zanechání studia. Dnem ukončení studia při vyloučení je den, kdy rozhodnutí o vyloučení ze studia nabylo právní moci. V době přerušit vysokoškolského studia není dítě studentem.

Nejdéle do dosažení 26 let věku se tedy dítě považuje za nezaopatřené také tehdy, jestliže se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz.

V daném případě žalobkyně byla do 30. 1. 2006 studentkou Slezské univerzity v Opavě, Filozoficko-přírodovědecké fakulty. Studium neukončila, když studium přerušila ode dne 31. 1. 2006 do 31. 8. 2006 z důvodu rizikového těhotenství. Ke dni přerušit studia nedosáhla věku 26 let. Z důvodu rizikového těhotenství se nemohla soustavně připravovat na budoucí povolání, tedy z důvodu stavu, který je srovnatelný s nemocí, protože vyžaduje pracovní neschopnost a brání přípravě na budoucí povolání.

Rizikové těhotenství je těhotenství, u kterého se s ohledem na některé faktory dá předpokládat větší ohrožení matky a plodu v průběhu těhotenství a porodu. Je vedeno, jak uvedeno výše, pod diagnózou Z 35. Lze dovodit, že nemoc a rizikové těhotenství je totéž, protože z důvodu rizikového těhotenství je čerpána nemocenská. Krajský soud proto považuje žalobkyni ode dne 22. 2. 2006 do 21. 6. 2006 za nezaopatřené dítě ve smyslu ust. § 20 odst. 3 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb.

Vzhledem k tomu, že u žalobkyně se sice nejednalo o nemoc, ale o stav, který je ve svých důsledcích srovnatelný s nemocí, nemohlo dojít v případě žalobkyně k odnětí sirotčího důchodu podle § 56 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. a vzniku přeplatku na dávce sirotčího důchodu.

## Rehabilitace a restituce: účastníci národního boje za osvobození

k § 15 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození

k § 5 odst. 7 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945 (dále jen „zákon č. 261/2001 Sb.“)

**Podmínil-li zákonodárce vznik nároku na jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 261/2001 Sb., jakož i výši této částky, délkou účasti v národním boji za osvobození a odkazuje-li současně na § 1 odst. 1 bod 1 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, je nutno termín „národní boj za osvobození“ vykládat ve smyslu posléze citovaného zákona, a to včetně časového vymezení uvedeného v jeho § 15 (tzv. doby strávené ve vlastnosti účastníka národního boje za osvobození).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 3 Ads 49/2005-56)*

**Věc:** Marie Š. proti České správě sociálního zabezpečení o jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 261/2001 Sb., o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 28. 2. 2002 přiznala Česká správa sociálního zabezpečení žalobkyni podle § 5 odst. 7 věty první zákona č. 261/2001 Sb. jednorázovou peněžní částku 30 000 Kč za dobu manželovy účasti v národním boji za osvobození od 1. 2. 1945 do 5. 5. 1945. Současně žalovaná rozhodla, že peněžní částka podle § 5 odst. 7 věty druhé téhož zákona žalobkyni nenáleží. Posléze uvedené rozhodnutí odůvodnila žalovaná tím, že splnění podmínek věty druhé citovaného ustanovení nebylo prokázáno, protože manžel žalobkyně zemřel dne 14. 5. 1945, tedy až po skončení své účasti v národním boji za osvobození.

Toto rozhodnutí zrušil k opravnému prostředku žalobkyně Nejvyšší správní soud rozhodnutím ze dne 9. 7. 2003 a věc vrátil žalované k dalšímu řízení s tím, že bude v dané věci třeba zkoumat souvislost smrti manžela žalobkyně dne 14. 5. 1945 s jeho činností v domácím hnutí jako účastníka národního boje za osvobození. Tuto otázku žalovaná nezkoumala, nevyjádřila se k ní a věc uzavřela tak, že splnění podmínek uvedených v § 5 odst. 7 věty druhé zákona č. 261/2001 Sb. nebylo prokázáno, ačkoliv žádné důkazy neprováděla.

V novém rozhodnutí ze dne 11. 11. 2003 dospěla žalovaná na základě provedeného dokazování k závěru, že manžel žalobkyně nepadl v národním boji za osvobození, tak jak je časově vymezen v bodu 2 ustanovení § 15 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození (dále jen „zákon č. 255/1946 Sb.“). Podle tohoto ustanovení končí doba strávená ve vlastnosti účastníka národního boje za osvobození dnem faktického ukončení příslušné činnosti, vždy však nejpozději dnem 5. 5. 1945 (s výjimkou účastníků květnového povstání, kdy končí dnem 9. 5. 1945). Pokud by manžel žalobkyně, nepochybně účastník národního boje za osvobození, nejpozději 5. 5. 1945 utrpěl zranění a dne 14. 5. 1945 na jeho následky zemřel, nárok na peněžní částku podle § 5 odst. 7 věty druhé zákona č. 261/2001 Sb. by žalobkyni vznikl, neboť úmrtí by bylo v přímé příčinné souvislosti se smrtelným zraněním utrpěným v národním boji za osvobození. Jelikož však k jeho smrtelnému zranění (a současně úmrtí) došlo dne 14. 5. 1945, tedy až po skončení období, které je ve smyslu zákonné úpravy uvedené shora považováno za dobu

účasti v národním boji za osvobození, není v daném případě splněna jedna z podmínek uvedených v § 5 odst. 7 věty druhé zákona č. 261/2001 Sb., a nárok na peněžní částku podle tohoto ustanovení proto žalobkyni nevznikl.

Městský soud v Praze žalobu proti tomuto rozhodnutí jako nedůvodnou zamítl. Neztožnil se s námitkou žalobkyně, podle níž žalovaná nerespektovala závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v jeho zrušovacím rozsudku. Podle jeho názoru postupovala žalovaná přesně v intencích pokynu Nejvyššího správního soudu, neboť si v dalším řízení opatřila značné množství listinných podkladů, jakož i přezkoumala souvislost smrti Josefa Š. dne 14. 5. 1945 s jeho činností v domácím hnutí jako účastníka národního boje za osvobození. Důvodnou soud neshledal ani námitku neoprávněné aplikace § 15 zákona č. 255/1946 Sb.

Proti uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zopakovala svoji námitku, podle které žalovaná (a následně ani soud) nerespektovala závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Dále namítala svévolné užití § 15 zákona č. 255/1946 Sb. správním orgánem, neboť zákon č. 261/2001 Sb. na něj neodkazuje. Zákon č. 261/2001 Sb. definuje okruh oprávněných osob odkazem na zákon č. 255/1946 Sb., zákonodárce však neodkazuje na tento předpis jako celek, nýbrž jen a pouze na definici uvedenou v jejím § 1 odst. 1 bodu 1 písm. c) – f), resp. také písm. a). Jak žalovaný, tak i soud však zužují definici pojmu „*účastník národního boje za osvobození*“ uvedenou v § 1 odst. 1 zákona č. 255/1946 Sb. použitím ustanovení § 15 tohoto zákona, pro jehož aplikaci chybí zákonný důvod.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Předně je třeba odmítnout námitku, že žalovaná nerespektovala závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený

v rozsudku ze dne 9. 7. 2003. Jak Městský soud v Praze správně konstatoval, Nejvyšší správní soud jednak žalovanou žádným názorem v právní otázce nezavázal, jednak dostála žalovaná povinností uloženým zrušovacím rozsudkem a doplněným dokazováním zjistila, že zde souvislost mezi smrtí manžela stěžovatelky a jeho činností v domácím hnutí jako účastníka národního boje za osvobození ve smyslu zákona č. 255/1946 Sb. neexistuje. Reagovala tedy zcela adekvátně, neboť vyloučila variantu, že manžel stěžovatelky utrpěl smrtelné zranění do 5. 5. 1945 a následně na ně zemřel dne 14. 5. 1945. Jelikož tomu tak nebylo, nezbývalo žalované než nárok na peněžní částku podle § 5 odst. 7 věty druhé zákona č. 261/2001 Sb. nepřiznat. O ústavní konformnosti tohoto závěru svědčí nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 78/96, kdy Ústavní soud posuzoval obdobnou situaci při aplikaci zákona č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické perzekuce. Dle názoru zde vysloveného, *i když k úmrtí postižené osoby v koncentračním táboře došlo v době, kdy tábor již nebyl pod nacistickou správou, je možno aplikovat ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 217/1994 Sb., pokud k úmrtí došlo z důvodu nemoci způsobené v přímé souvislosti s útrapami věznění.*

(...) Co se týká námitky neaplikovatelnosti ustanovení § 15 zákona č. 255/1946 Sb. na daný případ, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud plně s výše citovanými závěry Městského soudu v Praze i žalované k této otázce. Podmínil-li zákonodárce vznik nároku na jednorázovou peněžní částku, jakož i její výši, délkou účasti v národním boji za osvobození a odkazuje-li současně na § 1 odst. 1 bod 1 zákona č. 255/1946 Sb., je zřejmé, že termínu „*národní boj za osvobození*“ zde není užito náhodně, nýbrž že se jím má na mysli národní boj za osvobození ve smyslu zákona č. 255/1946 Sb., a to včetně jeho časového vymezení v § 15 citovaného zákona. Stejně tak nároky upravené v § 5 odst. 5 a 7 věty druhé zákona č. 261/2001 Sb. podmiňuje zákonodárce výslovně skutečností, že účastník národního boje za osvobození příslušnou újmu

utrpěl „v národním boji za osvobození“. Jak správně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poznamenává žalovaná, bez akceptace uvedeného časového vymezení pojmu národní boj za osvobození v zákoně č. 255/1946 Sb. by

byla aplikace zákona č. 261/2001 Sb. prakticky nemožná. Nejedná se zde proto o nezákonné zúžení pojmu „účastník národního boje za osvobození“, nýbrž o legitimní výklad umožňující samostatnou aplikovatelnost zákona č. 261/2001 Sb.

## 1437

### Zaměstnanost: příspěvek na zřízení pracovních míst pro občany se změněnou pracovní schopností

k § 7 odst. 1 vyhlášky č. 115/1992 Sb., o provádění pracovní rehabilitace občanů se změněnou pracovní schopností, ve znění vyhlášky č. 232/1997 Sb.\*)

Ustanovení § 7 odst. 1 věty třetí vyhlášky č. 115/1992 Sb., o provádění pracovní rehabilitace občanů se změněnou pracovní schopností, podle něhož se zaměstnavatel v písemné dohodě musí zavázat, že bude provozovat pracovní místa v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti nejméně po dobu dvou let od poskytnutí příspěvku a že případně vrátí úřadu práce příspěvek nebo jeho poměrnou část odpovídající době, kterou nesplnil, je třeba vyložit tak, že po tuto dobu musí uvedené pracovní místo reálně fungovat, tj. být obsazeno zaměstnancem (i případně vícero různými zaměstnanci po sobě, započne-li pracovní poměr dalšího zaměstnance bezprostředně po skončení pracovního poměru předchozího zaměstnance) se změněnou pracovní schopností, který zásadně (není-li např. v pracovní neschopnosti) skutečně vykonává pro zaměstnavatele sjednaný druh práce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 2 Afs 173/2006-77)

**Prejudikatura:** srov. č. 1034/2007 Sb. NSS, Soudní judikatura ve věcech správních č. 603/2000.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným J. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně jakožto zaměstnavatel uzavřela dne 9. 2. 2001 s Úřadem práce v Pelhřimově dohodu o zřízení pracovního místa v chráněné dílně podle § 22 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a § 6 a 7 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 115/1992 Sb. Žalobkyně se zavázala zřídit a obsadit nejpozději do 60 dnů od podpisu této dohody níže uvedená pracovní místa pro občany se změněnou pracovní schopností doporučené úřadem práce. Každé z takto zřízených míst muselo být zachováno a obsazeno nejméně po dobu 24 měsíců ode dne poskytnutí příspěvku. Žalobkyně byla povinna předkládat úřadu práce kopie pracovních smluv do 5 pracovních dnů

od vzniku pracovního poměru a dále oznamovat písemně úřadu práce den, způsob a důvod skončení pracovního poměru zaměstnance, který byl přijat na místo vytvořené na základě této dohody. Podle čl. II bodu 3. se žalobkyně zavázala oznamovat úřadu práce neprodleně písemně veškeré změny, které by mohly ovlivnit plnění této dohody, rovněž nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy změna nastala. Podle čl. II bodu 6. se dále zavázala vrátit úřadu práce nevyčerpanou část poskytnutých finančních prostředků nejpozději do 1 měsíce po uplynutí termínu na vyčerpání a dále vrátit úřadu práce poskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část odpoví-

\*) S účinností od 1. 10. 2004 zrušena zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

dající době, kterou neplnila, a to v termínu stanoveném úřadem práce. Příspěvek podle této dohody na jedno pracovní místo dělníka oděvní výroby činil 87 500 Kč, celkem tedy 700 000 Kč na 8 pracovních míst.

Rozhodnutím Úřadu práce v Pelhřimově ze dne 9. 2. 2001 byl žalobkyni poskytnut příspěvek ve výši 700 000 Kč podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 115/1992 Sb.

Podle protokolu o výsledku kontroly dodržování plnění podmínek uzavřené dohody bylo zjištěno, že úřad práce provedl výběr uchazečů o zaměstnání se změnou pracovní schopností a vybral 10 z nich. Do pracovního poměru od 1. 3. 2001 nastoupili podle předložených pracovních smluv 3 uchazeči, od 15. 3. 2001 jedna uchazečka a dále od 2. 4. 2001 také jedna občanka se změnou pracovní schopností, která však nebyla evidována u Úřadu práce v Pelhřimově. V termínu do 10. 4. 2001 bylo obsazeno pouze 5 míst, 4 místa byla obsazena po celou dobu trvání dohody, tj. 24 měsíců, na ostatních 4 místech se během 24 měsíců střídali občané se změnou pracovní schopností. Obsazování míst však na sebe časově nenavazovalo, takže bylo celkem 30 měsíců neobsazeno. Pokud jde o povinnost vrátit úřadu práce nevyčerpanou část poskytnutých prostředků, bylo zjištěno, že žalobkyně z poskytnuté dotace vyčerpala celkem částku 549 020 Kč, nevyčerpala tedy dotaci co do výše 150 980 Kč; tuto částku nevyčerpané dotace žalobkyně následně uhradila. Pokud jde o poměrnou část, kterou bylo nutno vrátit v důsledku míst neobsazených po dobu celkem 30 měsíců, dospěl úřad práce k částce 88 644,50 Kč.

Na základě uvedené kontroly provedené úřadem práce bylo žalobkyni připisem sděleno, že je pro nedodržení stanovených podmínek povinna ve stanovené lhůtě vrátit poměrnou část dotace, která činila 88 644,50 Kč. Následně předal úřad práce, vzhledem k tomu, že nedošlo k zaplacení, věc příslušnému Finančnímu úřadu pro Prahu 10, který provedl u žalobkyně daňovou kontrolu čerpání prostředků ze státního rozpočtu a ve svém kontrolním zjištění potvrdil výši částky i lhůtu splatnosti. Jelikož žalobkyně částku v ter-

mínu neuhradila, zadržela v rozporu se zákonem peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu a porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla.

Na základě výše uvedeného vydal dne 6. 4. 2004 Finanční úřad pro Prahu 10 platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně na částku 88 644,50 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný o odvolání rozhodl dne 14. 1. 2005 tak, že uložený odvod snížil na částku 74 346 Kč. Žalovaný v odůvodnění vycházel z toho, že žalobkyně z celkové částky 700 000 Kč použila částku 549 020 Kč. Na jeden měsíc a jedno pracovní místo připadá  $549\,020 / (24 \times 8) = 2\,859,479167$  Kč. Poměrná část, odpovídající době, kterou neplnila, tedy činí  $2\,859,479167 \times 26 = 74\,346,45833$  Kč a žalobkyně byla povinna uvedenou částku poskytovateli vrátit.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu. Městský soud v Praze ji rozsudkem ze dne 8. 3. 2006 zamítl. Podle dohody o zřízení pracovního místa v chráněné dílně měl být příslušný počet pracovních míst pro osoby se změnou pracovní schopností po sjednanou dobu 24 měsíců nejen zachován pro případné obsazení, nýbrž i skutečně obsazen. Podle soudu by chráněná dílna jen takto byla provozována za sjednaných podmínek ve smyslu § 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb. Smyslem a účelem příspěvku na zřízení chráněného pracovního místa je zajistit, aby osoby se změnou pracovní schopností skutečně pracovaly v chráněné dílně, nikoli pouze to, aby chráněné pracovní místo bylo zřízeno a připraveno k obsazení. Žalobkyně se ostatně v dohodě zavázala k případnému vrácení poměrné části příspěvku (nebyl-li vyčerpán), což rovněž svědčí pro výklad, podle něhož musela být k tomu, aby příspěvek mohl být čerpán v plné výši, příslušná chráněná pracovní místa obsazena v plném počtu po celou dobu 24 měsíců.

Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Městský soud v Praze podle ní nesprávně posoudil čl. II bod 1.

dohody ze dne 9. 2. 2001 a § 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb. Chybně dovodil, že stěžovatelka byla povinna k tomu, aby splnila podmínky poskytnutí příspěvku, zřídit a obsadit do 60 dnů od poskytnutí příspěvku předepsaný počet chráněných pracovních míst a tato mít obsazena občany se změněnou pracovní schopností nejméně po dobu 24 měsíců, což znamená, že po celou tuto dobu musela být všechna pracovní místa, na něž se vztahoval poskytnutý příspěvek, také skutečně obsazena. Podle stěžovatelky zákon ani uzavřená dohoda nic takového nestanoví a uvedená interpretace ignoruje povahu pracovního procesu a situaci na trhu práce. Je logické, že zaměstnanci se změněnou pracovní schopností mohou ukončit pracovní poměr ze zdravotních důvodů kdykoliv, jestliže skončení doporučí lékař. Zaměstnavatel by tedy musel zaměstnávat vždy minimálně o jednoho pracovníka v této kategorii více. I možnost zaměstnat na uvedeném místě jiného zaměstnance není jednoduchá, protože se podle stěžovatelky jedná o kategorii specifickou. Stěžovatelka předpokládala, že je její povinností na vytvořeném místě zaměstnávat zaměstnance se změněnou pracovní schopností. Doba 24 měsíců není v dohodě ani v zákoně nijak přesněji specifikována. Dále stěžovatelka předpokládala, že nesmí toto pracovní místo obsadit zaměstnancem bez změněné pracovní schopnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Stěžovatelka dále podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítala nesprávné posouzení právní otázky interpretace § 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb. a čl. II bodu 1. uzavřené dohody ze dne 9. 2. 2001 o zřízení pracovního místa v chráněné dílně, a sice že k tomu, aby splnila podmínky poskytnutí příspěvku, tedy zřídit a obsadit do 60 dnů od poskytnutí příspěvku předepsaný počet chráněných pracovních míst a tato mít obsazena občany se změněnou pracovní schopností nejméně po dobu 24 měsíců, byla povinna zajistit, že po celou tuto dobu musela být všechna pracovní

místa, na něž se vztahoval poskytnutý příspěvek, také skutečně obsazena.

Tato stížní námitka ve své podstatě spočívá na výkladu veřejnoprávní smlouvy a právního předpisu, na jehož základě byla tato smlouva uzavřena. Jedná se o právní úpravu a smluvní akt, které žalovaný aplikoval při vydání rozhodnutí, jež bylo napadeno správní žalobou, v době, kdy ještě nebyl účinný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád z roku 2004“), jenž ve svých § 159 až 170 obsahuje výslovnou obecnou úpravu veřejnoprávních smluv. Dohodu ze dne 9. 2. 2001 mezi stěžovatelkou a ČR – Úřadem práce v Pelhřimově nutno klasifikovat jako subordinální veřejnoprávní smlouvu, neboť vytváří reciprocitu práv a povinností mezi subjektem veřejné správy (státem reprezentovaným úřadem práce) a zaměstnavatelem jako jednou z osob, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy na úseku zaměstnanosti (správněprávní doktrína uvedený akt takovýmto způsobem bez větších pochyb klasifikovala i v době, kdy neexistovala shora zmíněná výslovná obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu z roku 2004, viz D. Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vyd., C. H. Beck, Praha 2003, str. 168 – 169, marg. č. 279; k podobnému názoru došla i judikatura v případě smluv uzavíraných podle vyhlášky č. 22/1991 Sb., kterou se stanoví podrobnosti zřízení společensky účelných pracovních míst a vytváření veřejně prospěšné práce, tj. v případě smluvních typů srovnatelných se smlouvou, kterou uzavřela stěžovatelka podle vyhlášky č. 115/1992 Sb., viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. 16 Ca 343/98, publikovaný v časopise Soudní judikatura pod č. 603/2000).

Ve shodě se správněprávní doktrínou (srov. D. Hendrych a kol., shora cit. dílo, str. 161, marg. č. 259) lze konstatovat, že za právního stavu před účinností správního řádu z roku 2004 muselo – vzhledem k absenci jakékoli obecné úpravy – oprávnění vykonavatele veřejné správy k uzavření veřejnoprávní smlouvy vyplývat z konkrétní zákonné úpravy určitého úseku činnosti veřejné správy

vy. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že její náležitosti, obsah a podmínky uzavření musely pak rovněž vyplývat ze zákona (neboť podle čl. 1 odst. 2 Listiny základních práv a svobod státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, přičemž uplatňováním státní moci nutno rozumět i výkon veřejné správy formou uzavírání veřejnoprávních smluv). Vzhledem k absenci speciální uzavřené úpravy v oblasti veřejného práva v době před 1. 1. 2006 (která by případně výslovně odkazovala na subsidiární či přiměřené užití soukromoprávních předpisů, viz § 170 nynějšího správního řádu z roku 2004) je pak nutno (s ohledem na teoretické koncepce vztahu veřejného a soukromého práva, k nimž se Nejvyšší správní soud přihlásil zejm. v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53, publikovaném pod č. 1034/2007 Sb. NSS; viz též rozsudek z 1. 3. 2007, čj. 2 Afs 125/2005-40, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) veřejnoprávní smlouvy vykládat podle zásad výkladu smluv jako vícestranných právních úkonů, které platí v právu soukromém, nelze-li z obsahu, smyslu a účelu smlouvy, případně jiných rozhodných skutečností vztahujících se ke smlouvě, a z právní úpravy, na základě níž je smlouva uzavírána, a jejího místa v právním řádu dovodit, že by mělo být použito jiných výkladových zásad. Rovněž důsledky plynoucí z vad takovýchto právních úkonů nutno zásadně hodnotit na základě soukromoprávních principů, ledaže veřejné právo explicitně či implicitně stanoví něco jiného.

Metodologicky vzato je pak nutno při výkladu veřejnoprávních smluv a právních předpisů, na základě nichž byly uzavřeny, postupovat zpravidla tak, že nejprve je nutno vyložit obsah příslušného právního předpisu, příp. předpisů s tím souvisejících, a zjistit zejména, v jakém rozsahu připouští úpravu určitých veřejnoprávních povinností smlouvou a jaké podmínky musí smlouva splňovat, aby byla s právními předpisy v souladu. Dále nutno zjistit skutečný obsah smlouvy. Pokud ano, lze přistoupit k vymezení obsahu právních povinností vyplývajících z uzavřené smlouvy a posoudit, zda jsou sjednány v sou-

ladu s objektivním právem, a dále uvážit, zda došlo k jejich porušení. Dále nutno zhodnotit, zda případný individuální správní akt vydaný v souvislosti s takto konstatovaným porušením smlouvy (ve stěžovatelských případech platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, ve znění odvolacího rozhodnutí stěžovatelky) byl vydán v souladu s objektivním právem a zda má podklad v porušení smlouvy. Pokud by obsah smlouvy v souladu s objektivním právem nebyl, nutno zvážit, jaké to má důsledky pro platnost smlouvy či její rozhodné části a pro smluvně ujednaná práva a povinnosti a jejich případné splnění či nesplnění.

Podle § 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb. úřad práce poskytuje zaměstnavatelům příspěvek na zřízení pracovního místa pro občana se změněnou pracovní schopností v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti nejvýše v částce 100 000 Kč na jedno pracovní místo. Příspěvek může být poskytnut zálohově a zúčtuje se nejpozději do šesti měsíců. Příspěvek se poskytne, jsou-li splněny podmínky uvedené v § 6 a zaměstnavatel se v písemné dohodě zaváže provozovat pracovní místa v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti nejméně po dobu dvou let od poskytnutí příspěvku; dohoda obsahuje rovněž závazek zaměstnavatele, že vrátí úřadu práce příspěvek nebo jeho poměrnou část odpovídající době, kterou nesplnil. Podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 115/1992 Sb. chráněné dílny a chráněná pracoviště jsou pracoviště provozovaná právnickými a fyzickými osobami, pracuje-li v nich alespoň 60 % občanů se změněnou pracovní schopností. Chráněným pracovištěm je též pracoviště zřízené v domácnosti občana se změněnou pracovní schopností. Podle odst. 2 zmíněného ustanovení pak do chráněných dílen a na chráněná pracoviště jsou zařazováni zejména občané se změněnou pracovní schopností s těžším zdravotním postižením, s mentálním postižením, občané se změněnou pracovní schopností, kteří mohou podávat jen zmenšený pracovní výkon a nelze je umístit na volných pracovních místech na trhu práce, a občané se změněnou pracovní schopností po dobu přípravy k práci.

K tomu, aby bylo možno uvážit, zda Městský soud v Praze správně interpretoval výše uvedená ustanovení vyhlášky č. 115/1992 Sb. a k nim se vztahující pasáže dohody o zřízení pracovního místa v chráněné dílně, je třeba v první řadě přihlédnout ke smyslu a účelu poskytování příspěvku na zřízení pracovního místa pro občana se změněnou pracovní schopností v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti (dále jen „příspěvek“). Příspěvek má za účel motivovat zaměstnavatele k vytváření pracovních míst pro občany se změněnou pracovní schopností tím, že jim finančně kompenzuje dodatečné náklady spojené se zaměstnáváním takových osob, kterým jejich zdravotní handicap snižuje možnosti uplatnění na trhu práce oproti osobám bez tohoto handicapu. Zaměstnavatelé občanů se změněnou pracovní schopností se totiž „musí vyrovnávat s vyšší nemocností těchto svých zaměstnanců, nízkou dosaženou kvalifikací, omezenou možností technizace a z ní vyplývajícím vyšším podílem ruční práce, se snížením jejich pracovního výkonu, jejich flexibilitou a v neposlední řadě i omezenou pružností a přizpůsobivostí požadavkům trhu. Zároveň se ale tyto zaměstnavatelské subjekty pohybují na volném trhu, tzn. platí pro ně stejná ekonomická pravidla jako pro zaměstnavatele, kteří takové pracovníky nezaměstnávají. Z těchto důvodů státy v celém civilizovaném světě určitým způsobem těmto zaměstnavatelským subjektům pomocí daňového a dotačního zvýhodnění oproti běžným podnikatelským subjektům pomáhají vyrovnat ztráty vzniklé na základě výše uvedených skutečností“ [J. Majerová, V. Posoldová, J. Židonová: Poskytování dotací ze státního rozpočtu podnikatelským subjektům zaměstnávajícím převážně občany se změněnou pracovní schopností, Mzdy a personalistika v praxi č. 5/2001, str. 16 a násl., citováno dle elektronické verze publikované v ASPI ve stavu k 12. 8. 2007 pod interním číslem 18590 (LIT)]. Základním smyslem a účelem příspěvku je tedy napomoci k větší míře zaměstnanosti obtížně zaměstnatelných osob se změněnou pracovní schopností – stát jejich práci zčásti dotuje poskytováním příspěvku zaměstnavateli, protože má

za to, že i přes určitou ekonomickou nevýhodnost jejich zaměstnávání (právě pro vyšší nemocnost, fluktuaci, nižší pracovní flexibilitu aj. a jimi způsobené vícenáklady vznikající zaměstnavateli) existují závažné důvody, ve své podstatě především mimoekonomické, pro které je žádoucí, aby osoby se změněnou pracovní schopností pracovaly (zejména proto, že se tím lépe zapojí do běžného života a udrží si pracovní návyky a co nejvyšší dosažitelnou míru soběstačnosti), a pro které existuje legitimní důvod jejich zaměstnávání dotovat. Smyslem a účelem příspěvku je tedy napomoci k vytváření takových pracovních míst, která budou reálně obsazena, nikoli taková místa vytvářet samoučelně, bez jejich skutečného obsazení občany se změněnou pracovní schopností.

Poskytování příspěvku nemá a ani nemůže zaměstnavatelům, kterým má být vyplácen, kryt vícenáklady spojené se zaměstnáváním osob se změněnou pracovní schopností za každých okolností a ve všech ohledech a nemá a nemůže v této souvislosti vyloučit jejich podnikatelské riziko spojené s riziky zaměstnávání těchto občanů, jak byla popsána výše; má toliko nabídnout určitou přesně vymezenou kompenzaci, o které musí zaměstnavatel uvážit, zda je pro něho s přihlednutím k povaze jeho podnikání (zejm. s ohledem na množství jím zaměstnáváných osob, druh práce, kterou vykonávají, typické pracovní zatížení, míru flexibility, jež je po zaměstnancích vyžadována, atd.) rentabilní. I proto je poskytování příspěvku omezeno jednak maximální možnou částkou na jedno pracovní místo, jednak dalšími vyhláškou [vydanou na základě § 31 odst. 3 písm. b) zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a v jeho mezích] stanovenými minimálními podmínkami, např. podmínkou minimální doby provozování pracovního místa (ta musí být nejméně dva roky).

Ustanovení § 7 odst. 1 věty třetí vyhlášky č. 115/1992 Sb. jednak stanoví minimální dobu provozování pracovního místa (zaměstnavatel se v písemné dohodě musí zavázat, že bude provozovat pracovní místa v chráněné



dílně nebo chráněném pracovišti nejméně po dobu dvou let od poskytnutí příspěvku), jednak v téže větě (v její části za středníkem) nařizuje, že dohoda musí obsahovat rovněž závazek zaměstnavatele, že vrátí úřadu práce příspěvek nebo jeho poměrnou část odpovídající době, kterou nesplnil. „Provozováním“ lze v obecném jazykovém významu tohoto slova v souvislosti s pracovním místem stěží rozumět něco jiného než jeho reálné fungování, tj. jeho obsazení zaměstnancem, který zásadně (není-li např. v pracovní neschopnosti) skutečně vykonává pro zaměstnavatele sjednaný druh práce. Ze spojení výše uvedených dvou podmínek v jedné větě právního předpisu nutno s přihlédnutím k výše rozebranému smyslu a účelu poskytování příspěvku dovodit, že vyhláška vcelku běžně počítá se situací, kdy příjemce příspěvku podmínku minimální doby provozování pracovního místa nesplní, přesněji řečeno nedodrží zcela zaměstnávání příslušného počtu dotovaných zaměstnanců po minimální stanovenou dobu, takže mu bude příspěvek poměrným způsobem krácen. Zaměstnavatel, který chce pobírat příspěvek, si proto musí předem uvážit, zda je pro něho čerpání příspěvku výhodné i za situace, kdy musí splnit podmínky stanovené vyhláškou č. 115/1992 Sb., především musí uvážit, zda je schopen – např. i tak, že bude zaměstnávat o něco vyšší počet osob se změněnou pracovní schopností, než na kolik jich pobírá příspěvek – zajistit, že po celou minimální předepsanou dobu bude zaměstnávat předepsaný počet osob se změněnou pracovní schopností, i když u nich nastane fluktuace např. ze zdravotních důvodů. Opětovně nutno zdůraznit, že podmínky pro poskytnutí příspěvku stanovené ve vyhlášce č. 115/1992 Sb. jsou minimální a že je na zaměstnavateli a jeho podnikatelské úvaze, zda a v jaké míře podstoupí riziko, že v důsledku fluktuace počet pracovních míst, na která pobírá příspěvek, po minimální předepsanou dobu klesne pod dohodou sjednaný počet, a že z tohoto důvodu bude povinen poměrnou část příspěvku vrátit.

Pokud by platila interpretace, podle které postačí, že každé místo je obsazeno občanem se změněnou pracovní schopností v součtu po dobu 24 měsíců, avšak zároveň není omezena lhůta, do které zaměstnavatel musí tuto podmínku splnit, mohl by zaměstnavatel získat předmětný příspěvek, ale plnění daných podmínek si odsunout na blíže nespecifikované období v budoucnu. Tím by příspěvek nesplnil svůj účel, neboť za součást tohoto účelu nutno mít i to, že pracovní místo pro občana se změněnou pracovní schopností je zřízeno a provozováno v relativně blízkém čase odvíjejícím se od okamžiku poskytnutí příspěvku. V opačném případě by účinky příspěvku byly jen nanejvýš obtížně předvídatelné a riziko jeho zneužití neúnosně vysoké, takže by příspěvek jako nástroj politiky státu na úseku zaměstnávání osob se změněnou pracovní schopností neplnil svůj účel či by jej plnil jen v nedostatečné míře. I tyto důvody jsou argumentem k závěru, že minimální doba dvou let musí být v podstatě nepřetržena. Doplňkově lze argumentovat i tím, že racionální zákonodárce, který by chtěl stanovit, že minimální doba dvou let může být vyčerpána s přestávkami, by stanovil alespoň rámcové podmínky takového čerpání, např. maximální počet a délku přestávek a celkovou maximální dobu, do níž musí být „penza“ dvou let dosaženo. To, že tak zákonodárce ne učinil, nasvědčuje proto spíše závěru, že dobu dvou let měl za dobu, po kterou musí být dotované pracovní místo nepřetržitě obsazeno nějakým zaměstnancem (ne nutně jedním jediným, nýbrž i vícero různými zaměstnanci po sobě, započne-li pracovní poměr dalšího zaměstnance bezprostředně po skončení pracovního poměru předchozího zaměstnance), neměli být příspěvek krácen.

Tolik k výkladu samotné právní úpravy ve vyhlášce č. 115/1992 Sb., na jejímž základě byla dohoda ze dne 9. 2. 2001 uzavřena.

K interpretaci samotné dohody dlužno uvést, že ve shodě s názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/2003, publikovaném na [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz), má Nejvyšší správní soud za to, že interpretace smluvních textů

je, ve své základní podobě, do jisté míry srovnatelná s výkladem právních předpisů; oběma je totiž společné, že zakládají právo a že jsou projevem vůle jejich původců, přičemž tato vůle chtěla mít určitý smysl a sledovat nějaký účel. Jak v případě výkladu právního předpisu, tak v případě smlouvy platí, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. Doslovný výklad textu smlouvy může, ale nemusí být v souladu s vůlí jednajících stran. Směřuje-li vůle smluvních stran k jinému významu a podaří-li se vůli účastníků procesem hodnocení skutkových a právních otázek ozřejmit, má shodná vůle účastníků smlouvy přednost před doslovným významem textu jimi formulované smlouvy. Vůle je vnitřním stavem jednající osoby, který není bezprostředně přístupný interpretovi právního úkonu a není interpretem tohoto právního úkonu poznatelný. Na vůli je proto nutno usuzovat z vnějších okolností, spojených s podpisem a realizací smluvního vztahu, zejména na okolnosti spojené s podpisem smlouvy a následné jednání účastníků po podpisu smlouvy.

Jak Ústavní soud trefně poznamenal, je nemožné v obecné rovině přesně vyjádřit hierarchii jednotlivých interpretačních argumentů, ani specifikovat okolnosti, za nichž má mít jednotlivý argument přednost před argumentem jiným. Jinak řečeno, objektivní právo, ačkoliv upravuje základní argumenty a metody výkladu smluv a jiných právních úkonů, nejen že nepodává úplný výčet argumentů a principů, k nimž má soud při výkladu smluv přihlížet, ale nestanoví ani jednoznačnou formou vzájemné vztahy mezi jednotlivými interpretačními pravidly. Soud musí přihlížet ke vzájemným vztahům jednotlivých v úvahu připadajících argumentů a jejich roli v konkrétním případě vyvážit s ohledem na specifika dané kauzy, a nikoliv tato kritéria aplikovat mechanicky. Takovýto přístup je zároveň přístupem moderní judikatury, která postupně nahrazuje formálně legalistický pohled na právo pohledem, kterým soudce usiluje poskytnout nejlépe vyargu-

mentovanou odpověď na právní a skutkové otázky, které před něj strany sporu staví.

Dále nutno ve shodě s názorem vyjádřeným ve shora zmíněném nálezu Ústavního soudu vycházet z principu preference platnosti výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před takovým výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, jsou-li možné oba výklady, a z předpokladu, že žádný normotvůrce nezamýšlí dát jim tvořenému aktu absurdní nebo nerozumné důsledky.

Veřejnoprávní smlouva o poskytnutí příspěvku mezi stěžovatelkou a úřadem práce se ve svém obsahu ohledně stanovení podmínek, za kterých by byla stěžovatelka povinna příspěvek vrátit, pohybovala zcela v interencích vyhlášky č. 115/1992 Sb. Ustanovení smlouvy, podle něhož každé ze zřízených pracovních míst se změněnou pracovní schopností musí být zachováno a obsazeno nejméně po dobu 24 měsíců ode dne poskytnutí příspěvku, nelze vykládat jinak, než že uvedené pracovní místo musí být alespoň po minimálně stanovenou dobu skutečně obsazeno, tj. „provozováno“ ve smyslu § 7 odst. 1 věty třetí vyhlášky č. 115/1992 Sb.; v opačném případě nastupuje vyhláškou předepsaný a ve smlouvě též zmíněný (viz její čl. II bod 6.) důsledek, a sice povinnost vrácení poměrné části příspěvku. Lze tedy říci, že strany veřejnoprávní smlouvy v ní ohledně podmínek poskytnutí příspěvku nesjednaly nic jiného, než co je obsahem vyhlášky č. 115/1992 Sb. Sjednaly tedy veřejnoprávní práva a povinnosti zcela v souladu se zákonem, konkretizovaným na jeho základě vydaným podzákonným obecně závazným právním předpisem. Z žádných okolností provázecích jednání o uzavření smlouvy či vyplývajících z chování smluvních stran při jejím uzavírání nebo jinak v souvislosti s touto smlouvou pak nevyplývá, že skutečná vůle stran by se odlišovala od vůle vyjádřené větami smluvního textu, jejichž obecný význam nutno mít za identický s významem příslušných shora vyložených ustanovení vyhlášky č. 115/1992 Sb. Takovou okolností není ani to, že stěžovatelka bezprostředně před uzavřením smlouvy navrhovala v přípisu z 31. 1. 2001 úřadu práce snížení po-

čtu pracovních míst pro občany se změnou pracovní schopností v chráněné dílně na sedm; podstatné zde je (a to uvedl zcela trefně i Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku), že nakonec uzavřela smlouvu, v níž se zavázala - s největší pravděpodobností proto, že jen tak splnila podmínku § 6 odst. 1 vyhlášky č. 115/1992 Sb., že v chráněné dílně musí být zaměstnáno alespoň 60 % občanů se změněnou pracovní schopností - vytvořit takových pracovních míst osm.

Dlužno navíc poznamenat, že smlouvou sjednaná povinnost k eventuálnímu vrácení poměrné části příspěvku není nijak drastickou újmou příjemci příspěvku - pouze mu není poskytnuto to, pro co nesplnil zákonné podmínky, přičemž příspěvek je krácen v míře odpovídající míře nesplnění podmínek (toto obecné pravidlo nelze uplatňovat mechanicky - proto, jakkoli zpravidla bude uplatněno jako čistý matematický vzorec, podobně jako v případě stěžovatelky, umožňuje v odůvodněných výjimečných případech zohlednit i fixní náklady spojené s vytvořením pracovního místa, které zůstalo neobsazeno, činí-li významnou část celkových nákladů na pracovní místo, jež měly být kryty příspěvkem). Právní úpravu ve vyhlášce č. 115/1992 Sb. i smluvní ujednání ve veřejnoprávní smlouvě, které je obsahově identické se zmíněnou právní úpravou, proto nutno i při tomto výkladu považovat za racionální, přiměřenou a nevystavující příjemce příspěvku nadměr-

ně vysokému podnikatelskému riziku. I tato skutečnost, tj. sjednání smlouvy, která by právě takto byla po obsahové stránce vyvážená a rozumně upravovala práva a povinnosti stran, nasvědčuje závěru, že právě taková byla vůle stran vyjádřená slovy smluvního textu a že jiný výklad smlouvy není správný.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s výkladem učiněným Městským soudem v Praze; kombinací teleologického a gramatického výkladu (které ostatně přesvědčivým způsobem použil i Městský soud v Praze) dospěl ke zcela identickým závěrům. Stížní námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy není důvodná.

Vzhledem k tomu, že výkladem zjištěný obsah smlouvy je zcela v souladu s objektivním právem, není důvodu v této souvislosti uvažovat o jejím rozporu se zákonem, o neplatnosti smlouvy či jejího vykládaného ustanovení z toho případně plynoucí a o právních důsledcích takové neplatnosti. Na smlouvu jako celek i na její předmětné ustanovení nutno hledět jako na platné a zakládající práva a povinnosti stran tak, jak se jejich obsah následně promítl do stěžovatelčinou žalobou napadeného správního rozhodnutí, jež stěžovatelce zcela důvodně - na základě naplnění skutkové podstaty sjednané ve veřejnoprávní smlouvě - uložilo odvod části poskytnutého příspěvku do státního rozpočtu.

## 1438

### **Daňové řízení: lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání; přerušeni běhu lhůty**

k § 41 odst. 1, 2 a 4 a § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb., č. 85/1994 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**I. Je-li daňový subjekt povinen v subjektivní lhůtě předložit dodatečné daňové přiznání nebo hlášení (§ 41 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) nebo chce-li tak učinit, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší (§ 41 odst. 4 uvedeného zákona), může je platně podat v týchž objektivních propadných lhůtách, jaké zákon stanoví správci daně pro vyměření daně, doměření daně či přiznání nároku na daňový odpočet (§ 47 odst. 1 a 2 uvedeného zákona), tzn. do tří let, nejpozději však do deseti let od konce zdaňovacího období,**

v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání či hlášení podat.

II. Úkony správce daně, které směřují k přezkoušení správnosti daňové povinnosti (§ 41 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) či k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení (§ 47 odst. 2 uvedeného zákona), způsobují přerušování běhu tříleté lhůty (§ 47 odst. 1 uvedeného zákona). Daňový subjekt může tedy splnit svoji zákonnou povinnost, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší (§ 41 odst. 1 uvedeného zákona), či uplatnit své právo, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší (§ 41 odst. 4 uvedeného zákona), i poté, co po přerušování tříleté lhůty počala tato lhůta běžet znovu.

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, čj. 1 Afs 20/2006-60)*

**Prejudikatura:** srov. č. 20/2003 Sb. NSS, č. 576/2005 Sb. NSS, č. 634/2005 Sb. NSS, č. 660/2005 Sb. NSS a č. 792/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Jirí F. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 29. 11. 2002 doručil žalobce správci daně dodatečné daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 1996. Správce daně rozhodnutím ze dne 4. 12. 2002 daňové řízení zastavil podle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř. s odůvodněním, že dodatečné daňové přiznání na nižší daňovou povinnost či daňovou ztrátu vyšší lze v souladu s § 41 odst. 4 d. ř. podat pouze ve lhůtě předvídané v § 47 odst. 1 d. ř., tedy do tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost. Tato lhůta dle správce daně uplynula dne 31. 12. 2000.

Žalobce podal proti rozhodnutí správce daně odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 8. 2003 odvolání žalobce zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem správní žalobu. Ve své žalobě zdůraznil, že dodatečné daňové přiznání bylo přípustné. Správce daně zahájil u žalobce v roce 1999, tedy ještě v průběhu tříleté lhůty stanovené v § 47 odst. 1 d. ř., daňovou kontrolu, která se týkala zdaňovacího období roku 1996. Daňovou kontrolu lze dle žalobce považovat za úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení. To znamená, že daňovou kontrolou došlo k přetržení tříleté lhůty, stanovené § 47 odst. 1 d. ř. Nová tříletá lhů-

ta začala v souladu s § 47 odst. 2 d. ř. běžet od konce roku 1999 a skončila až 31. 12. 2002. Podal-li tedy žalobce dodatečné daňové přiznání dne 29. 11. 2002, jednalo se o podání včasné.

Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2005 žalobu zamítl. Zdůraznil, že z výslovného znění § 41 odst. 4 d. ř. vyplývá, že toto ustanovení odkazuje jen na § 47 odst. 1 d. ř., a nikoliv na celý § 47 d. ř. Na rozdíl od § 41 d. ř. je § 47 d. ř. určen výlučně správci daně. Z daných ustanovení dle krajského soudu nesporně vyplývá vůle zákonodávce omezit možnost úpravy daňové povinnosti a nastavit daňovým subjektům nerovné podmínky v případě, že uplatňují daňovou povinnost vyšší či daňovou ztrátu nižší. Krajský soud uzavírá, že tuto nerovnost vyvažuje daňový řád existencí institutů obnovy řízení či přezkoumání daňových rozhodnutí. Oba instituty jsou spojeny s výhodnější subjektivní i objektivní lhůtou pro daňový subjekt.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předmětem sporu je posouzení začátku běhu subjektivní lhůty podle § 41 odst. 4 d. ř. pro podání dodatečného daňového přiznání. Na daný případ je z důvodu daňové kontroly, která proběhla v roce 1999, nutné aplikovat § 47

odst. 2 d. ř. o přerušení běhu tříleté lhůty k podání daňového příznání.

Při předběžné poradě zaujal v dané věci rozhodující první senát Nejvyššího správního soudu názor, že při interpretaci odkazu v § 41 odst. 4 d. ř. není možné vycházet pouze z gramatického výkladu tohoto ustanovení, tedy že toto ustanovení odkazuje pouze na první odstavce § 47, ale je nutné použít i výklad kontextuální: zatímco první odstavce § 47 d. ř. stanoví lhůtu, druhý odstavce stanoví podmínky jejího přerušení. V daném případě je proto nutné § 47 odst. 2 d. ř. také použít, ačkoliv § 41 odst. 4 d. ř. zmiňuje pouze odstavce první. Ostatně i odkaz v § 41 odst. 4 „do lhůty stanovené v § 47 odst. 1“ je nutno vyložit tak, že se netýká jen samotné délky této lhůty, ale i jejího běhu. Sám § 47 odst. 1 je uvozen hypotézou „pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak“. Z toho je nutné dovodit, že daňový řád stanovuje jinak (resp. upravuje běh lhůty) hned v následujícím odstavci, kdy umožňuje její přerušení na základě úkonu správce daně. Nelze proto přisvědčit názoru, že § 41 odst. 4 d. ř. odkazuje pouze na první odstavce § 47 (druhý odstavce se proto nemůže uplatnit) a že předmětem odkazu je pouze délka lhůty, nikoliv možnost jejího přerušování. První senát však nebyl bez dalšího oprávněn zaujmout právní názor odchylující se od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, neboť by byl v rozporu s názorem vysloveným 5. senátem v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 5 Afs 75/2005-65, a 7. senátem v rozsudku ze dne 5. 10. 2006, čj. 7 Afs 158/2005-73 (oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Podle tohoto právního názoru lze dodatečně daňové příznání na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší uplatnit pouze v objektivní tříleté lhůtě stanovené v § 47 odst. 1 daňového řádu. Použití druhého odstavce § 47 d. ř. o přetržení běhu tříleté lhůty v případě úkonu správce daně není možné, neboť ustanovení § 41 odst. 4 odkazuje výslovně pouze na první odstavce § 47 d. ř. Tříletá lhůta je navíc lhůtou objektivní, a její počátek proto není možné posunovat. První senát proto předložil tuto spornou právní otázku v souladu

s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. k projednání a rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl tak, že je-li daňový subjekt povinen v subjektivní lhůtě předložit dodatečné daňové příznání nebo hlášení (§ 41 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) nebo chce-li tak učinit, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší (§ 41 odst. 4 uvedeného zákona), může je platně podat v týchž objektivních propadných lhůtách, jaké zákon stanoví správci daně pro vyměření daně, doměření daně či příznání nároku na daňový odpočet (§ 47 odst. 1 a 2 uvedeného zákona), tzn. do tří let, nejpozději však do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové příznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové příznání či hlášení podat. Úkony správce daně, které směřují k přezkoušení správnosti daňové povinnosti (§ 41 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) či k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení (§ 47 odst. 2 uvedeného zákona), způsobují přerušení běhu tříleté lhůty (§ 47 odst. 1 uvedeného zákona). Daňový subjekt může tedy splnit svoji zákonnou povinnost, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší (§ 41 odst. 1 uvedeného zákona), či uplatnit své právo, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší (§ 41 odst. 4 uvedeného zákona), i poté, co po přerušení tříleté lhůty počala tato lhůta běžet znovu. Věc vrátil prvnímu senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

### Z odůvodnění:

Ustanovení § 41 odst. 1 d. ř. stanoví povinnost daňového subjektu předložit dodatečné daňové příznání v případech, kdy zjistí, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší, tj. vzniká mu celkově vyšší daňová povinnost. Realizaci této povinnosti ze strany daňového subjektu spojuje zákon s lhůtou jednoho měsíce, přesněji s koncem měsíce následujícího po dni, ke kterému da-

ňový subjekt získal znalost o vzniku povinnosti podání dodatečného přiznání. Jedná se o lhůtu subjektivní; počátek jejího běhu se odvíjí od vědomí konkrétního subjektu o konkrétní právní skutečnosti. K této měsíční subjektivní lhůtě přidává § 41 odst. 1 a odst. 4 d. ř., které odkazují na § 47 odst. 1 d. ř., lhůtu tříletou. V jejím případě se jedná o lhůtu objektivní; počátek jejího běhu je stanoven bez ohledu na vědomí konkrétního subjektu o počátku jejího plynutí. Ten je svázán výlučně s právní událostí, v konkrétním případě s koncem předmětného zdaňovacího období. Počátek běhu objektivní lhůty tak nemůže (ne)vědomí konkrétního subjektu o počátku jejího běhu nikterak odsunout či zvrátit.

Výše popsaná situace se beze zbytku uplatní v případě podání dodatečného daňového přiznání na daňovou povinnost vyšší či daňovou ztrátu nižší. V opačném případě, tedy při zjištění daňového subjektu, že jeho daňová povinnost má být nižší či daňová ztráta vyšší, je třeba aplikovat ustanovení § 41 odst. 2 třetí větu d. ř. To předvídá, že dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší lze podat za podmínek stanovených v § 41 odst. 4 d. ř., a to ve stejné lhůtě, která je stanovena pro dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost vyšší nebo daňovou ztrátu nižší.

Na základě souhry § 41 odst. 1 a odst. 4 d. ř. ve spojení výlučně s § 47 odst. 1 d. ř. by pak bylo možné dojít k závěru, že tato ustanovení tvoří uzavřený režim, který předvídá, podobně jako jiná ustanovení právního řádu, existenci pouze dvou lhůt – měsíční subjektivní a, s ohledem na odkaz na § 47 odst. 1 d. ř., tříleté objektivní. O uzavřený režim by se jednalo proto, že k počátku běhu měsíční subjektivní lhůty může dojít vždy pouze v rámci lhůty tříleté objektivní. Tříletá objektivní lhůta by však musela tvořit nepřekročitelný vnější časový rámec, s jejímž uplynutím by bylo spjata též nezvratné propadnutí možnosti dodatečné daňové přiznání podat.

Tento právní názor však nemůže obstát. Ze systematiky daňového řádu vyplývá, že § 41 odst. 1 a 4 ve spojení s § 47 odst. 1 d. ř. netvo-

ří uzavřený režim. Ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. předvídá, že do běhu obou lhůt vymezených v § 47 odst. 1 d. ř. (tedy jak lhůty subjektivní, tak skrze křížový odkaz na § 47 odst. 1 d. ř. též lhůty objektivní) může svým úkonem zasáhnout správce daně. První věta § 41 odst. 2 d. ř. jednak blokuje podání dodatečného daňového přiznání na dobu, kdy je ze strany správce daně prováděn úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za dané období (typicky tedy provádění daňové kontroly – srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 3. 2007, čj. 8 Afs 111/2005-106). Dále stanoví, že lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání se do doby ukončení úkonu správce daně přerušuje. Nová lhůta počne běžet od ukončení tohoto úkonu. Čtvrtá věta § 41 odst. 2 d. ř. pak určuje, že nová lhůta počne běžet i tehdy, pokud v době trvání úkonu správce daně již marně uplynula lhůta stanovena pro podání dodatečného daňového přiznání. Z logiky věci může být touto marně uplynoutou lhůtou pro podání dodatečného daňového přiznání pouze objektivní lhůta tříletá.

Z výše uvedeného plyne, že samotné ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. předvídá, že objektivní tříletá lhůta není nejzazší možnou lhůtou pro podání dodatečného daňového přiznání. Pokud by kupříkladu správce daně započal s prováděním daňové kontroly za zdaňovací období roku 2000 v prosinci roku 2003, pak jejím zahájením učinil úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za rok 2000. Zahájením kontroly vzniká překážka běhu lhůty. Pokud by správce daně ukončil daňovou kontrolu kupříkladu v srpnu roku 2004, pak od jejího skončení (nenásleduje-li rozhodnutí o daňovém základu či dani – věta druhá odst. 2) běží nová lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání. Ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. však nespécifikuje, která lhůta počne běžet znovu. Činí pouze obecný odkaz na § 41 odst. 1 d. ř. Ustanovení odstavce prvního pak „pro podání dodatečného daňového přiznání“ obsahuje lhůty dvě: subjektivní měsíční a poukazem na odstavec 4 a v něm obsažený další odkaz na § 47 odst. 1 d. ř. pak také objektivní tříletou.

Ať se tedy jedná o zákonný odkaz na lhůtu objektivní, subjektivní anebo obě, je patrné, že tříletá objektivní lhůta podle § 41 odst. 1, resp. § 47 odst. 1 d. ř., není pro podání dodatečného daňového přiznání z důvodu daňové povinnosti vyšší nebo daňové ztráty nižší nejzazší časovou hranicí, když i samotný § 41 d. ř. stanoví možnost přerušeni obou lhůt a přesah nad rámec tří let. Výlučně gramatický výklad ustanovení § 41 odst. 4 d. ř. tak vytváří mezeru, kterou je nutné zaplnit výkladem systematickým, a to za pomoci ostatních, typicky obecnějších ustanovení daňového řádu.

Takovým ustanovením je právě § 47 d. ř. Ustanovení § 47 d. ř. stanoví dvě lhůty: tříletou, kterou je možné úkony správce daně přerušit, a absolutní desetiletou, kterou přerušit z těchto důvodů nelze (k odlišnému režimu běhu lhůt s ohledem na probíhající soudní řízení srovnej § 41 s. ř. s.). Svojí povahou se jedná o dvě objektivní lhůty: počátek jejich běhu je v obou případech stanoven nezávisle na vědomí daňového subjektu či správce daně o určitých skutečnostech. Počátek běhu obou lhůt je spjat s objektivní právní skutečností konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat řádné daňové přiznání.

Ustanovení § 47 odst. 2 d. ř. a jím stanovená absolutní desetiletá hranice pro vyměření či doměření daně je ustanovením, které zaplňuje hypotetickou mezeru v zákoně, která by vznikla omezením výkladu ustanovení § 41 d. ř. na výklad doslovný. Tento právní názor je navíc v souladu s požadavkem právní jistoty: není možné akceptovat možnost přerušeni lhůt pro podání dodatečného daňového přiznání, a to výlučně v důsledku úkonů správce daně, které mohou být též opakované, aniž by byla zároveň stanovena nejzazší hranice, za kterou nelze daň vyměřit či doměřit.

Je tedy patrné, že gramatický výklad rozsahu zákonného odkazu v § 41 odst. 4 d. ř. se dostává do rozporu se systematickou a logikou daňového řádu. V takovém případě nelze přijmout výkladový postup, který by vycházel pouze z izolovaného čtení jednotlivých paragrafů (či dokonce odstavců) daňového řádu, aniž by nebyly zohledněny ostatní ustanovení, ať již jiné paragrafy, či dokonce jiné odstavce v rámci stejného paragrafu.

Na zřeteli je též třeba mít ústavněprávní rozměr zvoleného výkladu. Není pravda, jak dovozuje stěžovatel, že by Listina základních práv a svobod, konkrétně tedy čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), resp. čl. 37 odst. 3 Listiny, zaručovala rovné (rovnoprávné) postavení subjektu daně a správci daně v daňovém řízení. O rovnosti mezi subjekty lze uvažovat pouze tehdy, kdy se nalézají ve srovnatelném postavení. O podobnou situaci se však v daňovém řízení pojmově nejedná: správce daně vrchnostensky a nezřídka jednostranně rozhoduje o právech a povinnostech daňového subjektu; jeho postavení ostatně vyplývá z § 7 odst. 1 d. ř., podle něhož správce daně vede daňové řízení (odlišně je však třeba uvažovat v případě následného možného soudního přezkumu rozhodnutí správce daně).

Lze tedy přisvědčit argumentu žalované, že o rovnosti v daňovém řízení lze uvažovat pouze ve vztahu k jednotlivým daňovým subjektům: správce daně nesmí, a to nejen na základě výše uvedených ustanovení Listiny, ale také na základě § 2 odst. 8 d. ř., nedůvodně rozlišovat mezi jednotlivými daňovými subjekty tak, aby na základě zakázaných kritérií vyčlenil a znevýhodnil určitého jednotlivce či skupinu.

Na druhou stranu je však také zřejmé, že veškerá činnost správce daně je vázána principem zákonnosti výkonu státní správy (čl. 2 odst. 2 Listiny). Zároveň musí být vrchnostenská zásahy do právní sféry fyzických či právnických osob přiměřené (čl. 4 odst. 4 Listiny a § 2 odst. 2 d. ř.). Ze striktního požadavku zákonnosti výkonu státní správy a minimalizaci zásahů do právní sféry fyzické a právnické osoby pak také plyne povinnost správce daně vykládat nejednoznačný právní předpis v případě pochybností vůči daňovému subjektu mírněji. Jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 (Sb. n. u., sv. 31, č. 145, str. 291), *„Za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pomínout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání*

*daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybnosti postupovat mírněji (in dubio mitius).“*

S ohledem na ústavněprávní rovinu nelze přijmout situaci, kdy by byl v pochybnostech o správném výkladu vzájemné souvislosti mezi § 41 a § 47 d. ř., který je patrný z výše citované rozporné judikatury krajských soudů a dále pak rozdílných právních názorů v rámci zdejšího soudu, použit zužující gramatický výklad pouze některých ustanovení daňového řádu, který by znemožnil daňovému subjektu reagovat na provedené úkony správce daně, typicky tedy daňovou kontrolu, podáním dodatečného daňového příznání.

Ze stejného důvodu je pak také nutné odmítnout výklad, který by omezil lhůty pro podání dodatečného daňového příznání z důvodu daňové povinnosti vyšší anebo daňové ztráty nižší pro daňový subjekt na lhůtu měsíční subjektivní a tříletou objektivní, zatímco správce daně by mohl provádět daňovou kontrolu za stejné zdaňovací období, a to i opakovaně, v maximální lhůtě deseti let, čímž by pro něj, tedy pouze jednostranně, docházelo k přetržení objektivní tříleté lhůty a k jejímu novému běhu za zachování celkového desetiletého rámce, stanoveného v § 47 odst. 2 d. ř. Podobný výklad není slučitelný s výše uvedenými ústavními principy, stejně tak jako se základními zásadami daňového řízení (§ 2 odst. 1 d. ř.), dokonce ani se základní působností správce daně ve smyslu § 1 odst. 2 d. ř., již se rozumí právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému stanovení a splnění daňových povinností. Znamená by, že po uplynutí tříleté lhůty by daňový subjekt již nikterak nemohl uplatňovat svá práva a zjištění ohledně daňové povinnosti vyšší anebo daňové ztráty nižší, a to ani tehdy, pokud by byl, ve zbylých sedmi letech, podroben úkonu směřujícímu k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení ze strany správce daně, na jehož základě by získal znalosti ohledně výše vlastní daňové povinnosti či daňové ztráty dle § 41 odst. 1 d. ř.

Konečně neobstojí ani argument žalovaného, že zákonodárce zamýšlel stanovit maximální délku objektivní lhůty pro dodatečně daňové příznání „směrem dolů“ na tři roky. Ustanovení § 41 odst. 1, respektive § 41 odst. 4 d. ř., totiž obsahuje křížový odkaz na § 47 odst. 1, který je však s ohledem na výše uvedené nutno chápat jako odkaz na celé ustanovení § 47. Kdyby měl zákonodárce skutečně jasný úmysl stanovit v tomto případě striktní lhůtu tří let, která by měla určit jasný a nepřekročitelný limit pro podání dodatečného daňového příznání na daňovou povinnost vyšší či daňovou ztrátu nižší, nic mu nebránilo tuto lhůtu zřetelně zakotvit přímo do § 41 odst. 1 d. ř., resp. do jeho odst. 4, a nečinít žádné křížové odkazy na jiná ustanovení (a jejich systematiku) v rámci daňového řádu.

Z výše uvedeného rozšířený senát dovozuje, že daňový subjekt, kterému vzniká dle ustanovení § 41 odst. 1 d. ř. možnost předložit dodatečně daňové příznání proto, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší, je může platně podat v týchž objektivních lhůtách, jaké zákon stanoví správci daně pro vyměření daně, doměření daně či pro příznání nároku na daňový odpočet (§ 47 odst. 1, 2 daňového řádu), tzn. do 3 let, nejpozději však do 10 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat řádné daňové příznání. Úkony správce daně, které směřují k přezkoušení správnosti daňové povinnosti či k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, tak způsobují přerušování běhu tříleté lhůty stanovené v § 47 odst. 1 d. ř. Daňový subjekt může tedy splnit svoji zákonnou povinnost, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší (§ 41 odst. 1 daňového řádu), ale též uplatnit své právo, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší (§ 41 odst. 4 daňového řádu) i poté, co po přerušování tříleté lhůty k vyměření či doměření daně počala tato lhůta běžet znovu (s výjimkami uvedenými ve větě druhé tohoto odstavce). Nejzazší lhůtou pro podání dodatečného daňového příznání podle § 41 odst. 1 d. ř. je však vždy lhůta deseti let, stanovená v § 47 odst. 2 d. ř., a to jak pro daňové příznání „směrem nahoru“, tak „směrem dolů“.



**Daňové řízení: úroky z neprávem exekučované částky**

k § 63, § 64 a § 73 odst. 10 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 323/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb. (v textu též „daňový řád“)

**I. Určujícím okamžikem pro úročení neoprávněně vymožené částky podle § 73 odst. 10 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není vydání exekučního příkazu, kterým se znemožňuje nakládat s vymáhanou peněžní částkou, nýbrž teprve odepsání této částky z příslušného bankovního účtu.**

**II. Výklad § 64 odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle něhož se výše úrokové sazby určuje proměnlivě vždy podle sazby platné první den příslušného kalendářního čtvrtletí, a nikoliv fixně podle okamžiku vzniku přeplatku, není protizákonný ani protiústavní za podmínky, že bude jednotný a důsledný. Rozhodné je, že metoda stanovení úroků pomocí jejich „proměnlivé sazby“ je v zásadě neutrální k ceně peněz. Stejným způsobem proto musí být určovány úrokové sazby v případě daňového penále (§ 63 odst. 2, 3 cit. zákona) i úroku (§ 64 odst. 6 cit. zákona); zejména je nepřipustné, aby správce daně volil výši úroku stanovenou fixně či proměnlivě účelově podle toho, co je pro daňový subjekt méně výhodné.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 Afs 61/2005-75)*

**Věc:** Ing. Jan P. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o úrok z přeplatku na dani, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 10 vydal dne 17. 6. 1998 tři platební výměry na daňové penále na dani z příjmů obyvatelstva za roky 1990 – 1992 a na jejich základě vydal dne 9. 11. 1998 exekuční příkaz. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2001, sp. zn. 38 Ca 182/1999, bylo zrušeno zamítavé rozhodnutí žalovaného o odvolání proti tomuto exekučnímu příkazu, a to z toho důvodu, že správce daně nebyl oprávněn doručovat předmětné platební výměry veřejnou vyhláškou. Proto nemohly být ani pravomocné a vykonatelné.

Finanční úřad pro Prahu 10 rozhodnutím o přeplatku ze dne 18. 7. 2001, ve znění rozhodnutí ze dne 10. 10. 2001, přiznal žalobci úrok z přeplatku (exekučních nákladů) ve výši 67 086 Kč, který se vrací v částce 24 654 Kč, a úrok z přeplatku ve výši 1 706 141,50 Kč, který vrátil ve výši 658 515 Kč.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu toto rozhodnutí změnilo tak, že úrok z exekučních nákladů ve výši 33 576 Kč činí částku 10 782 Kč a úrok z přeplatku ve výši 1 678 834 Kč činí částku 536 209 Kč, takže

celková výše přiznaného úroku z přeplatku se mění z částky 683 169 Kč na částku 546 991 Kč. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedlo, že podle ustanovení § 73 odst. 10 daňového řádu náleží úrok z neoprávněně vymožené částky, což znamená, že ho nelze počítat ode dne zablokování peněžních prostředků na exekuci postiženém účtu, nýbrž teprve ode dne jeho vymožení, tzn. odepsání z účtu. K výši úrokové sazby konstatovalo, že daňový řád sice přesně nestanoví, zda má být brána v potaz tzv. proměnlivá diskontní sazba, nicméně s ohledem na podstatu úroku je nutno respektovat, že úrok má daňovému subjektu nahradit to, co by mohl získat v případě, kdyby peněžní prostředky měl uloženy u peněžního ústavu. V takovém případě by k úročení docházelo rovněž podle proměnlivé sazby. Ustanovení § 64 daňového řádu nevyklučuje použití vymožených peněžních prostředků na úhradu nedoplatek. V daném případě proto byly neoprávněně vymožené peněžní prostředky přeplatkem pouze do doby, než nastala splatnost platebních výměrů

na penále na dani z příjmů obyvatelstva, tj. do 27. 3. 2001, a do tohoto data byl žalobci přiznán úrok z přeplatku. Postup, kdy by musely být nejprve vráceny vymožené peněžní prostředky a teprve poté by mohlo být zahájeno vymáhání nedoplatku, by odporoval ustanovení § 59 odst. 5 daňového řádu i smyslu daňového řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 1. 2005 zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti brojil jednak proti vymezení období, za které měl nárok na úroky podle § 73 odst. 10 zákona daňového řádu, a jednak proti stanovení výše úrokové sazby.

K vymezení předmětného období stěžovatel tvrdil, že podle § 73 odst. 6 písm. a) daňového řádu se daňová exekuce provádí vydáním exekučního příkazu na přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank. V daném případě proto vymáhání bylo zahájeno dne 9. 11. 1998, kdy správce daně vydal exekuční příkaz na přikázání pohledávky na účtech stěžovatele. Stěžovatel dne 10. 11. 1998 požadoval vyplatit úroky a bylo mu znemožněno nakládat s vymáhanou částkou, tzn. nastaly vůči němu účinky neoprávněného vymáhání. Den odepsání peněžních prostředků z účtů proto neměl z hlediska práv k vymáhané částce pro stěžovatele žádný význam. Ke konci úročení neoprávněně vymožené částky stěžovatel namítal, že vymáhání trvalo až do 9. 7. 2001, kdy žalovaný vyhověl odvolání stěžovatele proti shora označenému exekučnímu příkazu ze dne 9. 11. 1998 a zrušil jej.

K výši úrokové sazby stěžovatel uváděl, že z ustanovení § 64 odst. 6 daňového řádu v rozporu s právním názorem městského soudu neplyne, že by se mohlo jednat o proměnlivou úrokovou sazbu stanovenou vždy pro jednotlivá čtvrtletí. Zákon totiž mluví o jedné úrokové sazbě, platné první den kalendářního čtvrtletí. Tento způsob úročení je přijímán v občanskoprávních a obchodněprávních věcech, opírajících se o ustanovení § 1 nařízení vlády č. 142/1994 Sb., kterým se sta-

noví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení podle občanského zákoníku. Tento výpočet vychází z ceny peněz v určitou dobu na určitém místě, jelikož je nutno vždy vycházet z ceny peněz, kterou měly v době, kdy s nimi bylo znemožněno nakládat. Proto se stěžovatel domnívá, že měl nárok na 280 % diskontní úrokové sazby ČNB platné první den kalendářního čtvrtletí, kdy bylo započato s vymáháním, až do doby, kdy neoprávněně vymáhání bylo ukončeno a neoprávněně vymožená částka byla vrácena. Měla proto být použita úroková sazba platná ke dni 1. 10. 1998. Navíc celá vymožená částka stále nebyla vrácena, jelikož použití na úhradu platebních výměrů nelze za řádné vrácení považovat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Klíčovým aplikovaným zákonným ustanovením byl v projednávané věci § 73 odst. 10 daňového řádu, podle něhož *„prokáže-li se v průběhu dalšího vymáhání, že bylo vymáháno neoprávněně, náleží daňovému dlužníkovi nebo ručiteli za takto neoprávněně vymožené částky úrok v dvojnásobné výši, než se poskytuje podle § 64 odst. 6. Pokud ještě exekuce trvá, zruší ji správce daně z úřední povinnosti. V případě, že by skutečná přiznaná škoda, způsobená daňovému dlužníkovi nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem správce daně, byla vyšší než úrok přiznaný podle tohoto ustanovení, přiznaný úrok se na úhradu skutečné škody započítává. Úrok se nepřiznává, činí-li méně než 50 Kč“.*

K tomu stěžovatel uvádí, že v projednávané věci bylo citované zákonné ustanovení nesprávně vyloženo, neboť za počátek úročení neoprávněně vymožené částky měl být považován okamžik vydání exekučního příkazu, tzn. znemožnění nakládat s vymáhanou částkou, a nikoliv teprve okamžik odepsání peněžních prostředků z příslušného účtu stěžovatele u bankovního ústavu.

Tento názor stěžovatele Nejvyšší správní soud nesdílí. Je sice pravda, že „zablokování“

peněžního účtu za určitých okolností představuje zásah do vlastnického práva, přičemž podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod k nucenému omezení vlastnického práva může dojít jen na základě zákona a za náhradu. V daném případě však i v době nemožnosti dispozice stěžovatele s peněžními prostředky na bankovním účtu nadále docházelo k jejich úročení, takže stěžovatel na svém vlastnickém právu v tomto smyslu nebyl krácen. Naopak, pokud by byl přijat jeho výklad, bylo by nutno dospět k závěru, že stěžovateli by náležely jednak příslušné úroky hrazené bankou, jednak (zpětně) rovněž úroky poskytované správcem daně podle citovaného ustanovení daňového řádu. Tím by došlo k bezdůvodnému dvojímu úročení stejných peněžních prostředků.

Nejvyšší správní soud proto považuje za správný právní názor finančních orgánů i městského soudu, že počátek úročení neoprávněně vymožené částky se skutečně odvíjí až od okamžiku jejího odepsání z bankovního účtu stěžovatele. Tomuto závěru nasvědčuje jak jazykové znění citovaného ustanovení („*neoprávněně vymožené částky*“, tzn. částky již nacházející se v dispozici exekujícího správce daně), tak především jeho smysl. Zároveň však musí platit, že ze zásady minimalizace zásahů veřejné moci a jejich proporcionality (viz i § 2 odst. 2 daňového řádu) plyne povinnost správce daně postupovat bez zbytečných průtahů, což prakticky znamená, že by v přímém rozporu s těmito zásadami např. bylo, pokud by bezdůvodně došlo k tzv. obstarání účtu daňového dlužníka bez neprodleného odepsání příslušné peněžní částky z něj.

Nad tento rámeček proto také zdejší soud konstatuje, že shora uvedený závěr *a priori* neznamená, že daňovému dlužníkovi nemůže vzniknout škoda, způsobená nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem správce daně. Takováto škoda by se však posuzovala v jiném řízení, a to v režimu aplikace zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich čin-

nosti (notářský řád). Tento zákon provádí čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Lze si proto představit, že v konkrétním případě daňový dlužník prokáže, že z důvodu nemožnosti dispozice s určitou peněžní částkou mu reálně vznikla škoda např. nemožností provést určitý podnikatelský záměr. To je nicméně věcí samostatného řízení, které by muselo proběhnout v rámci civilního, a nikoliv správního soudnictví. Zbývá dodat, že i s touto možností citované ustanovení výslovně počítá, neboť hovoří o tom, že „*v případě, že by skutečná příznávná škoda, způsobená daňovému dlužníkovi nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem správce daně, byla vyšší než úrok přiznaný podle tohoto ustanovení, přiznaný úrok se na úhradu skutečné škody započítává*“. Odkaz, zde obsažený a mající samozřejmě toliko interpretační, a nikoliv normativní význam, se přitom odvolává na zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, nahrazený právě zákonem č. 82/1998 Sb.

Stěžovatel dále tvrdí, že nesushlasí s proklamovaným okamžikem ukončení neoprávněného vymáhání daně, za který městský soud i žalovaný považovali 27. 3. 2001, kdy byly splatné platební výměry ze dne 17. 6. 1998, doručené dne 12. 3. 2001. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v projednávané věci správce daně nepochybil, když doručil předmětné platební výměry ještě předtím, než žalovaný výslovně zrušil předchozí exekuční příkaz. Takovýto postup nelze označit za nezákonný, a to zejména s ohledem na skutečnost, že se žalovaný řídil závazným právním názorem Městského soudu v Praze obsaženým v jeho rozsudku ze dne 9. 1. 2001, sp. zn. 38 Ca 182/99, podle něhož neměl jinou možnost než vyhovět odvolání stěžovatele proti předmětnému exekučnímu příkazu a zrušit jej právě z důvodu pochybení při předchozím doručování platebních výměrů. Stěžova-

telova námitka, že v důsledku postupu žalovaného tak vedle sebe běžela dvě totožná řízení, se proto s ohledem na konkrétní okolnosti řešeného případu jeví jako značně formalistická, a Nejvyšší správní soud jí proto nemohl přisvědčit.

Další stížnostní námitka se týká tvrzené nemožnosti použít neoprávněně vymožená částky na úhradu daňového dluhu, neboť se nejedná o přeplatek. V tomto směru Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem žalovaného obsaženým v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, že postup finančních úřadů odpovídal ustanovení § 59 odst. 5 daňového řádu. V projednávané věci totiž byly vymožené peněžní prostředky použity na úhradu nedoplatku na stejné dani, a jednalo se tak o tentýž nedoplatek, ve prospěch kterého byly vymoženy. Takovýto výklad zdejší soud považuje za plně odpovídající smyslu i textu zákona, a to již proto, že pokud dle ustanovení § 59 odst. 3 písm. e) daňového řádu daň lze platit přeplatkem na jiné dani, musí být podle logického argumentu *a maiori ad minus* umožněno platit daň přeplatkem na stejné dani. Námitka stěžovatele, že neoprávněně vymožená částka nepředstavuje přeplatek, je povýtce založena toliko na gramatickém znění obou těchto termínů a zcela přehlíží jejich faktický obsah. Proto ani tato stížnostní námitka nebyla shledána důvodnou.

Konečně k argumentaci týkající se použité proměnlivé namísto fixní úrokové sazby. Nejvyšší správní soud uvádí, že ustanovení § 64 odst. 6 daňového řádu skutečně umožňuje dvojí výklad. Nezákonost výkladu provedeného finančními úřady a městským soudem by proto byla dána tehdy, pokud by zvolený způsob výkladu odporoval běžným výkladovým metodám, příp. by se nejednalo o výklad ústavně konformní. Nic takového však zdejší soud nezjistil a argumentace stěžovatele se v podstatě omezuje na cenu peněz v určité době na určitém místě. Tuto argumentaci však lze pojmout i tak, že cena peněz se v průběhu doby mění a není racionální důvod ji fixovat jen k určitému časovému okamžiku. Rozhodné je, že metoda stanovení úroků pomocí jejich „proměnlivé sazby“ je v zásadě neutrální ke zmíněné ceně peněz,

tzn. že v konkrétním případě může být pro daňový subjekt stejně tak výhodnější i méně výhodná. Z ústavněprávního hlediska je proto důležité, aby zvolený výklad citovaného ustanovení byl důsledný a konzistentní, tzn. aby byl především jednotný a vyvaroval se jakýchkoliv tendencí k účelovosti. Především tedy je nutno stejným způsobem určovat úrokové sazby v případě daňového penále (§ 63 odst. 2, 3 daňového řádu) i v případě úroku (§ 64 odst. 6 daňového řádu), a zejména je nepřipustné, aby správce daně volil výši úroku stanovenou fixně či proměnlivě ryze utilitárně podle toho, co je pro daňový subjekt méně výhodné.

K poukazu stěžovatele na způsob úročení podle nařízení vlády č. 142/1994 Sb. Nejvyšší správní soud uvádí, že podle jeho ustanovení § 1 *„výše úroků z prodlení odpovídá ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o sedm procentních bodů. V každém kalendářním pololetí, v němž trvá prodlení dlužníka, je výše úroků z prodlení závislá na výši repo sazby stanovené Českou národní bankou a platné pro první den příslušného kalendářního pololetí“*. Je tak zjevné, že se stěžovatel mylí, pokud se domnívá, že z tzv. fixního způsobu úročení se aktuálně vychází v občanskoprávních a obchodněprávních věcech, neboť z citovaného ustanovení jasně vyplývá opak. To znamená, že i v těchto věcech je výše úroků z prodlení proměnlivá, pokud se samozřejmě jedná o delší časové období než půl roku. Situace, kterou popsal stěžovatel, totiž platila jen do 27. 4. 2005, kdy bylo předmětné nařízení změněno nařízením č. 163/2005 Sb. Podle předchozí úpravy skutečně platilo (§ 1), že *„výše úroků z prodlení činí ročně dvojnásobek diskontní sazby, stanovené Českou národní bankou a platné k prvnímu dni prodlení s plněním peněžitého dluhu“*. Od tohoto způsobu stanovení úroku však normotvůrce výslovně upustil, a to právě i z důvodu zachování zmíněné neutrality při stanovení výše úroků proměnlivou sazbou. Argument stěžovatele, vedený snahou o podobný postup v civilním i daňovém řízení, proto vede ke zcela opačným závěrům, než stěžovatel zamýšlel.

## Daňové řízení: nahlížení do spisu; zásady správního řízení

k čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k § 23 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)<sup>\*)</sup>

k § 2 odst. 4 a § 177 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, neukládá správci daně povinnost vyzvat daňový subjekt před ukončením vytýkacího řízení k seznámení se s obsahem správního spisu, vyjádření se k provedeným důkazům, popřípadě k navržení jejich doplnění, obdobně jako v řízení vedeném dle správního řádu z roku 1967 (§ 33 odst. 2). Požadavkům na spravedlivý proces vyplývajícím z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod správce daně dostojí tím, že umožní daňovému subjektu seznámit se s obsahem správního spisu, rozhoduje-li následně pouze na základě listin v něm zařazených.**

**II. Požadavek na předvídatelnost rozhodování se uplatní i v řízení správním; transpozicí tohoto atributu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces je v právu jednoduchém § 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004. Přestože zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, uplatní se i v řízeních vedených v jeho procesním režimu, a to postupem dle § 177 odst. 1 správního řádu z roku 2004.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, čj. 8 Afs 59/2005-83)*

**Prejudikatura:** srov. nálezy Ústavního soudu č. 2/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 173/01) a č. 27/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 654/03); č. 15/2003 Sb. NSS a č. 1146/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným E. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Prahu 10 dne 28. 2. 2001 vyměřil žalobkyni daň z přidané hodnoty za období 4. čtvrtletí roku 1999 ve výši 263 608 Kč.

Odvolání, kterým žalobkyně proti tomuto rozhodnutí brojila, Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu dne 26. 3. 2002 zamítlo.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 30. 12. 2004 zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku se nejdříve obecně vyjádřil k charakteru daňového řízení; dále se pak vypořádal zejména s žalobními námitkami rozporujícími způsob, jakým bylo v daňovém řízení prováděno dokazování, jeho dostatečnost i hodnocení jednotlivých skutkových zjištění. Zde především odmítl žalobkyni tvrzené poruše-

ní principu součinnosti správce daně a daňového subjektu (§ 2 odst. 2 d. ř.) v důsledku znemožnění práva žalobkyně seznámit se s důkazními prostředky, které byly obstarány v rámci odvolacího řízení. K tomu městský soud uvedl, že daňový řád takovou povinnost správci daně neukládá, přičemž analogická aplikace povinnosti vyplývající pro správní orgány z § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) je § 99 d. ř. pojmově vyloučena. Možnost daňového subjektu seznámit se s důvody, které správce daně vedly k odlišnému stanovení základu daně a daně je přitom v daňovém řízení garantována § 32 odst. 9 d. ř. (oprávnění daňového subjektu žádat o sdělení důvodu odchýlného vyměření daně od daně přiznané). Žalobkyně této možnosti ostat-

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.</sup>

ně opakovaně využila. Žalovaný jí též umožnil nahlédnout do správního spisu a seznámit se s podklady pro rozhodnutí touto cestou. Za důvodnou nebyla uznána ani argumentace žalobkyně, kterou poukázala na vypovědicí hodnotu důkazních prostředků jí předložených a důkazů provedených daňovými orgány, na neprovedení některých navrhovaných důkazů a na tvrzenou nelogičnost skutkových závěrů uvedených v napadeném rozhodnutí žalovaného. Pokud jde o způsob, jakým byly důkazní prostředky osvědčovány a následně hodnoceny, zde městský soud odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Uvedl, že se žalovaný důkazními prostředky předloženými žalobkyní zabýval, samostatně i v jejich vzájemné souvislosti je vyhodnotil a dospěl pak k logickému závěru, že neprokazují přijetí zdanitelného plnění ve smyslu § 19 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Tento rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve kterém s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. napadla způsob, jakým městský soud posoudil procesní postup žalovaného, pokud jde o seznámení stěžovatelky s důkazními prostředky, které si obstaral bez její součinnosti a které následně osvědčil jako důkazy. Interpretace daňového řádu provedená městským soudem není v souladu s Ústavou. Daňové řízení nemůže být totiž ovládáno principy, které by představovaly omezení ústavně zaručeného práva každého účastníka řízení vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí; toto právo je zaručeno čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V tomto smyslu je tedy nutno vykládat principy zákonnosti a ochrany práv účastníků řízení zakotvené v § 2 odst. 1 d. ř. Tyto zásady se v případě dokazování (§ 31 odst. 4 d. ř.) musí projevit v právu daňového subjektu seznámit se se všemi důkazními prostředky a důkazy a s jejich hodnocením již v průběhu důkazního řízení tak, aby toto hodnocení s ním mohlo být projednáno před ukončením daňového řízení (zde řízení vytýkacího). Jiný postup by odporoval i principu dobré správy zakotvené v čl. 41 Charty základních práv Evropské

unie. Stěžovatelka městskému soudu současně vytýkala, že aproboval postup správce daně, který vydal platební výměr „*v neprospěch stěžovatelky*“, jakkoli ta (po ústním jednání, kde předložila požadované doklady) předpokládala, že pochybnosti týkající se údajů uvedených v jejím daňovém přiznání byly již rozptýleny. Právní názor městského soudu označila stěžovatelka za nesouladný s ústavním principem uplatňování státní moci výlučně způsobem, který stanoví zákon, ve smyslu článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a článku 2 odst. 3 Ústavy.

Závěrem pak stěžovatelka s poukazem na § 103 odst. 1 písm. b) konstatovala, že městský soud nezohlednil skutečnost, že důkazní prostředky předložené jí (i důkazní prostředky opatřené žalovaným) potvrzují správnost údajů uvedených v daňovém přiznání. Pokud žalovaný dospěl k jinému závěru, jde o závěr nelogický a nezdůvodnitelný. Správci daně byly především předloženy účetní doklady vztahující se k deklarovanému obchodnímu případu a smlouva se společností K., přičemž jde o důkazní prostředky přímo takto označené § 31 odst. 4 d. ř. Naproti tomu správce daně (resp. žalovaný) nepředložil jediný důkaz o tom, že by zmiňovaná společnost reklamní činnost pro stěžovatelku neuskutečnila, jakkoli jej stíhala tato důkazní povinnost ve smyslu § 31 odst. 8 písm. c) d. ř. Konečně také stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména zdůraznil, že stěžovatelka byla seznámena s důkazními prostředky, které zpochybňují její tvrzení a navrhované důkazy, čímž bylo plně vyhověno její žádosti, kde se takového postupu výslovně dožadovala.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze z jiných důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. b) a d) zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Dle názoru stěžovatelky pochybil městský soud též při hodnocení procesních povinností žalovaného týkajících se práva da-

ňového subjektu na seznámení se se všemi důkazními prostředky a jejich hodnocením před ukončením daňového řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neuvedla, jaké konkrétní skutečnosti (resp. podklady rozhodnutí opatřené žalovaným) jí nebyly zpřístupněny, Nejvyšší správní soud se k nastoleným interpretačním otázkám vyjádří jen v rovině obecné. Především je nutno uvést, že městský soud správně konstatoval, že daňové orgány nestíhá povinnost postupovat obdobným postupem, jak to předpokládá § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), tedy umožnit účastníkovi, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladům i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Žalovaný tedy v projednávané věci nepochybil, pokud nevyzval stěžovatelku k seznámení se s obsahem spisového materiálu před vydáním rozhodnutí. Na straně druhé však nelze ani ve správním řízení vedeném v procesním režimu daňového řádu rezignovat na základní procesní práva jeho účastníků, včetně práva na seznámení se se skutečnostmi, které mohou být vzaty za základ rozhodnutí. Lze v této souvislosti zmínit nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 173/01 (č. 2/2004 Sb. ÚS), kde se konstatuje, že „na daňové řízení lze vztáhnout pravidlo, že finanční orgány jsou povinny postupovat v souladu s článkem 38 odst. 2 Listiny. Musí tedy umožnit stěžovatelce, aby věc byla projednána v její přítomnosti a mohla se vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Okolnost, že finanční orgány nezařadily provedený sporný důkaz do spisového materiálu, nedaly stěžovatelce možnost se k němu vyjádřit a nehodnotily jej ve vzájemné souvislosti s ostatními důkazy, měla reálný vliv na zjištění skutečného stavu věci a následně i na správné právní posouzení věci do té míry, že zasáhla do ústavního práva na spravedlivý proces“. Lze tedy uzavřít, že pokud je daňovému subjektu umožněno seznámit se s obsahem správního spisu a rozhoduje-li správce daně pouze na základě listin v něm zařazených, lze takový postup považovat za naplnění předmětného atributu práva na spravedlivý proces.

Stěžovatelkou je městskému soudu konečně vytýkáno, že postup správce daně, který poté, co mu byly předloženy všechny požadované doklady, vydal pro stěžovatelku „nepříznivé“ rozhodnutí, neshledal jako exces z ústavně garantovaného práva na uplatňování státní moci výlučně v mezích zákona. Zde především nelze nevidět, že stěžovatelka se v této souvislosti nedovolává porušení konkrétní procesní normy či jiného ustanovení jednoduchého práva; namítá pouze rozpor tohoto postupu s ústavní maximou uplatňování státní moci pouze zákonem předpokládaným způsobem. K tomu je nutno uvést, že Nejvyšší správní soud, jakožto součást soustavy obecných soudů, se ústavněprávní rovinou věci může zabývat především v rámci ústavně konformní interpretace jednoduchého práva či při rozhodování o předložení věci Ústavnímu soudu dle článku 95 odst. 2 Ústavy. Takový postup je zde ovšem pojmově vyloučen, neboť, jak již bylo uvedeno, kasační stížností žádné porušení normy jednoduchého práva namítáno není; tvrzen není ani rozpor takové normy s ústavním pořádkem.

Lze proto jen v rovině obecné uvést, že argumentace stěžovatelky obsahově směřuje k závěru o překvapivosti rozhodnutí žalovaného; překvapivost rozhodnutí pro jeho adresáta je přitom chápána jako projev nepředvídatelnosti rozhodování. Ústavní soud se otázkou předvídatelnosti rozhodování opakovaně zabýval v souvislosti s řízením soudním. Zde sluší zmínit např. nálezy ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03 (č. 27/2004 Sb. ÚS). Ústavní soud zde označil za projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces situaci, kdy je rozhodnutí „pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé“. Jakkoli Ústavní soud tyto závěry vyslovil v souvislosti s rozhodováním soudů, lze je, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nepochybně vztáhnout i na řízení správní. Za explicitní vyjádření této kautely v jednoduchém právu lze považovat § 2 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.); ve smyslu ustano-

vení § 177 odst. 1 téhož zákona se uplatní i v řízeních vedených v procesním režimu daňového řádu. Přestože řízení před žalovaným probíhalo ještě před nabytím účinnosti této úpravy, nelze nalézt rozumný důvod, pro který by se na něj předmětný požadavek jen pro neexistenci jeho explicitní transpozice do jednoduchého práva neměl vztahovat.

V projednávané věci se však o případ porušení tohoto principu nejedná, neboť žalovaný nikterak vůči stěžovateli nedeclaroval, že by snad považoval skutečnosti jí tvrzené za prokázané, neprovedl též zásadní změnu právního posouzení věci, apod. Nelze přitom přehlédnout, že daňové orgány neměly v projednávané věci pochybnost o formální stránce stěžovatelkou deklarovaného obchodního případu (ta byla doložena daňovými doklady, smlouvou se společností K., apod.), ale o jeho

stránce věcné, faktické. Správce daně i žalovaný přitom zcela zřetelně vedli důkazní řízení směrem k prokázání existence zdanitelného plnění jmenované společnosti, tedy jeho uskutečnění v návaznosti na podnikatelskou činnost stěžovatelky. Za této situace nemůže tedy obstát její tvrzení, že po předložení daňových dokladů, smlouvy s obstaravatelem a vlastního materiálu hodnotícího reklamní prezentaci, spolu s vysvětlením podaným jejím zástupcem na ústním jednání u správce daně důvodně předpokládala, že veškeré pochybnosti o údajích uvedených v jejím daňovém přiznání byly rozptýleny. Lze tedy uzavřít, že závěry městského soudu opírající nedůvodnost těchto tvrzení stěžovatelky o existenci povinnosti daňových orgánů rozhodovat na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci jsou udržitelné (...).

## 1441

### Daňové řízení: použití nesprávného tiskopisu pro daňové přiznání; překážka litispendence

k § 21 odst. 1, § 40 odst. 1 a 2, § 43 a § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb., č. 157/1993 Sb., č. 323/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 22 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 18/1993 Sb. a č. 322/1993 Sb.

**I. Podal-li daňový subjekt daňové přiznání, a to bez ohledu na jeho formu a obsah, není pochyb o tom, že učinil podání, kterým ve smyslu § 21 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo zahájeno řízení.**

**Mělo-li předložené daňové přiznání k dani z převodu nemovitostí vady spočívající v tom, že bylo použito nesprávného tiskopisu Ministerstva financí, bylo namístež postupovat podle § 43 uvedeného zákona.**

**II. Zaslal-li správce daně daňovému subjektu v roce 2002 výzvu dle § 40 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, k podání daňového přiznání, aniž by dostal své zákonné povinnosti a přihlédl k překážce litispendence, zahájil *ex officio* nové řízení ve věci, aniž by předchozí řízení zahájené v roce 1999 podáním, jehož vady nikterak neodstranil, řádně ukončil. Takovou výzvu nelze považovat za úkon, který by mohl mít účinky předvídané v § 47 odst. 2 uvedeného zákona.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2007, čj. 5 Afs 155/2006-90)

**Prejudikatura:** srov. č. 819/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Ing. Eduard C. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.



Dne 9. 7. 1999 bylo žalobcem podáno přiznání k dani z převodu nemovitostí, ve kterém uplatnil osvobození od daně podle § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb. Podle úředního záznamu ze dne 10. 6. 2002 správce daně telefonicky sdělil daňovému subjektu, že vklad není osvobozen od daně, a proto mu bude zaslána výzva k podání daňového přiznání. Tato výzva byla žalobci doručena dne 24. 6. 2002. Podáním doručeným správci daně dne 8. 8. 2002 žalobce sdělil, že daňové přiznání již podal, a proto podání daňového přiznání nového pokládá za bezpředmětné.

Platebním výměrem ze dne 28. 4. 2003 byla žalobci vyměřena daň z převodu nemovitostí.

Proti platebnímu výměru žalobce podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2003 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. Rozsudkem ze dne 15. 3. 2006 bylo rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítl, krajský soud nesprávně právně posoudil problematiku formy podání daňového přiznání, tedy zda jej lze podat pouze na předepsaném, či na jakémkoli tiskopise Ministerstva financí. V návaznosti na vyřešení této otázky soud dospěl k závěru, že platební výměr byl vydán po uplynutí prekluzivní lhůty stanovené v § 22 zákona č. 357/1992 Sb. Dle názoru stěžovatele lze z § 21 odst. 2 d. ř., resp. § 40 odst. 2 d. ř., dovodit, že daňové řízení (vyměřovací řízení) je zahájeno pouze podáním daňového přiznání na předepsaném tiskopise. Stěžovatel tvrdí, že za situace, kdy existovaly pochybnosti o pravdivosti údajů uvedených v daňovém přiznání a správnosti dokladů žalobcem předložených na jedné straně, ale současně nebylo daňové přiznání podáno na předepsaném tiskopise, postupoval zcela v souladu se zákonem, vydal-li výzvu podle § 40 odst. 1 d. ř. k podání daňového přiznání. Tuto výzvu stěžovatel považuje za legitimní úkon směřující k vyměření daně. Stěžovatel namítá, že soud

se v odůvodnění svého rozsudku nikterak nezabýval úpravou § 21 odst. 2 d. ř. a vycházel pouze z § 40 odst. 2 d. ř. Stěžovatel odkazuje obecně na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které za úkon ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř. lze považovat úkon správce daně, který musí fakticky směřovat k vyměření daně a o kterém musí být daňový subjekt řádným způsobem zpraven. Dosavadní judikatura, dle stěžovatele, dospěla k jednoznačným závěrům, že takovým kvalifikovaným úkonem může mimo jiné být výzva k podání daňového přiznání dle § 40 d. ř., resp. výzva k odstranění pochybností dle § 43 d. ř. V daném případě tedy výzva správce daně k podání daňového přiznání byla nepochybně úkonem, který splňoval veškeré požadavky ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř.

Žalobce v písemném vyjádření především zpochybnil samotnou závaznost formulářů daňových přiznání, když daňový řád, ani jiný hmotněprávní předpis, nezmocňuje ministerstvo k vydávání formulářů jakožto právních předpisů. Tiskopisy daňových přiznání nejsou právním předpisem, proto s ohledem na zásady právního státu nelze nutit adresáty právních norem, aby znali obsah listin nevyhlášených ve Sbírce zákonů, natož aby byli schopni či povinni je používat. Z pouhého „nepoužití“ předepsaných formulářů, které nejsou právním předpisem, nemožno plynout pro daňové subjekty žádné negativní následky. Žalobce uvedl, že daňové přiznání podal na příslušném formuláři, neboť se domníval, že převod nemovitosti je od daně osvobozen (aby daňový subjekt použil správný formulář, musí si sám nejprve vyhodnotit, zda převod je od daně osvobozen, či nikoli). Dle jeho názoru je však nepřipustné, aby nesprávná kvalifikace daňové povinnosti měla pro daňový subjekt negativní následky v dosahu práva procesního, a to dokonce takové, že se na jím podané daňové přiznání hledí, jako by nebylo vůbec podáno. Řízení bylo zahájeno podáním daňového přiznání, ovšem správce daně řízení řádně nevedl ani neukončil. Tím, že žalobce vyzval k podání nového přiznání, zahajoval další řízení. Na výzvu správce daně proto nelze pohlížet jinak

než jako na výzvu nezákonnou, která nemohla být relevantním úkonem, který by přerušil lhůtu dle § 47 odst. 2 d. ř. Takovým úkonem poté nemohla být ani výzva k úhradě správního poplatku, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Stěžovatel namítal rovněž nesprávné posouzení právní otázky soudem stran aplikace § 40 odst. 1 d. ř. a závěrů v této souvislosti učiněných o nezákonnosti výzvy, jakož i o její nezpůsobilosti přerušit lhůtu ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř.

Nejvyšší správní soud názor stěžovatele nesdílí.

Podání je obecnou formou úkonu účastníka řízení vůči správnímu orgánu. Podáním není jen žádost nebo návrh na zahájení řízení, což je jen jedna kvalifikovaná forma podání, ale jakýkoliv úkon účastníka řízení směřující vůči správnímu orgánu, jímž účastník řízení uplatňuje svá procesní práva nebo se jich domáhá.

Podal-li žalobce daňové přiznání, a to bez ohledu na jeho formu a obsah, není pochyb o tom, že učinil podání, kterým ve smyslu § 21 odst. 1 d. ř. bylo zahájeno řízení. Má-li podání vady, pro které nelze v řízení pokračovat, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka k jejich odstranění (§ 21 odst. 8 d. ř.). Tato povinnost stíhá správní orgán vždy, bez ohledu na to, zda se jedná o podání dle § 21 odst. 2 d. ř., pro něž je předepsána zvláštní forma – tiskopis, nebo podání jiné učiněné ve smyslu § 21 odst. 3 d. ř.

Daňový řád poučovací povinnost správce daně modifikuje pro případ kvalifikovaného podání – daňového přiznání, jímž se zahajuje první fáze daňového řízení, a to řízení vyměřovací upravené v § 43 d. ř. Mělo-li tedy žalobcem předložené daňové přiznání vady, bylo namíste podle uvedeného ustanovení postupovat, neboť podal-li žalobce přiznání na nesprávném tiskopise, nelze dospět k jinému závěru, než že vznikly pochybnosti o správnosti podaného přiznání. Správce daně tak měl navíc učinit v přiměřené lhůtě, a to tím spíše, jednalo-li se o vadu zjevnou, nikoli až s odstupem téměř tří let.

Vytkané vady podání tak bylo namíste řešit v rámci řádně vedeného vytykáciho řízení, nikoli způsobem, který zvolil stěžovatel. Telefonické upozornění na nesprávnost užitého formuláře daňového přiznání, ale ani neformální informace o tom, že bude žalobci zaslána výzva k podání nového daňového přiznání, nejsou kvalifikovanými úkony správce daně a nemohou mít pro žalobce žádné právní důsledky. Stěžovatel zasláním výzvy dle § 40 odst. 1 d. ř. k podání daňového přiznání, aniž by dostal své zákonné povinnosti a přihlédl k překážce litispendence, zahájil *ex officio* nové řízení ve věci, aniž by předchozí řízení zahájené v roce 1999 podáním, jehož vady nikterak neodstranil, řádně ukončil.

Nejvyšší správní soud není ve sporu se stěžovatelem o tom, že výzva k podání daňového přiznání vydaná dle § 40 nebo § 43 d. ř. je bezesporu úkonem, který je způsobilý založit nový běh tříleté lhůty pro vyměření daně ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř. Musí se však vždy jednat o výzvu zákonnou. Tato podmínka však v projednávané věci nebyla naplněna, když stěžovatel zahájil řízení, jemuž bránila základní procesní překážka – litispendence. Nejvyšší správní soud však již nesdílí názor stěžovatele, že by způsobilou přivodit obnovení běhu lhůty mohla být výzva, kterou byl žalobce vyzván k úhradě správního poplatku stran své žádosti o navrácení lhůty v předešlý stav, neboť se zjevně nejedná o úkon směřující k vyměření daně. Úkon přerušující lhůtu musí tak nutně být výrazem procesní aktivity ústící ve vyměření či dodatečné stanovení daně, vycházející z určitých pochybností o správnosti postupu daňového subjektu nebo o správnosti předchozího vyměření. Účelem § 47 odst. 2 d. ř. je poskytnutí nové lhůty, vystala-li potřeba prověřit některé skutečnosti v rámci předchozí lhůty a byla vůči daňovému subjektu projevena konkrétním úkonem. Jestliže zákon takový postup umožnil, ale nestanovil sám, co se rozumí tímto úkonem, musí být vyloženo, čím lze lhůtu znovu otevřít (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 5. 2006, čj. 2 Afs 52/2005-94, publikované pod č. 953/2006 Sb. NSS). V případě výzvy ke splnění poplatkové povinnosti nejsou výše uvedené kvalitativní znaky úkonu naplněny.

## Daň z převodu nemovitostí: osvobození od daně

k § 20 odst. 7 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 103/2000 Sb.

**Z ustanovení § 20 odst. 7 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, jednoznačně vyplývá, že pokud má být od daně z převodu nemovitostí osvobozen první úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nové stavbě, musí se vždy jednat o stavbu dosud neužívanou, a nelze z něj dovodit, že tato podmínka nemusí být splněna u nové stavby, na níž bylo vydáno pravomocné kolaudační rozhodnutí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, čj. 7 Afs 81/2005-78)*

**Věc:** Akciová společnost R. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Dodatečným platebním výměrem Finančního úřadu v Litovli ze dne 31. 10. 2001 byla žalobci doměřena daň z převodu nemovitosti ve výši 1 325 000 Kč. Žalované Finanční ředitelství v Ostravě rozhodnutím ze dne 27. 1. 2003 odvolání proti výměru zamítlo.

Žalobce podal proti posléze uvedenému rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě 31. 1. 2005 zamítl. Podle odůvodnění rozsudku žalobce uzavřel dne 26. 9. 2000 s kupující akciovou společností A. kupní smlouvu k jednotce č. 173/101 (ostatní nebytový prostor) v objektu č. p. 173 v L. včetně spoluvlastnického podílu ke společným částem objektu a pozemku. Právní účinky vkladu nastaly dnem 4. 12. 2000. Stavba objektu - nákupního střediska - na předmětném pozemku byla zkolaudována rozhodnutím, které nabylo právní moci 7. 9. 2000. Nabyvatel nemovitosti A. ve vyjádření potvrdil, že provoz v supermarketu byl zahájen dne 20. 9. 2000.

Krajský soud s poukazem na znění ustanovení § 20 odst. 7 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 2000, dále jen „zákon o dani z převodu nemovitostí“) uvedl, že podle jeho názoru lze seřadit zákonné podmínky týkající se předmětu daně, na něž se vztahuje osvobození od daně, tak, že se musí jednat o první úplatný převod stavby již pravomocně zkolaudované, nebo stavby dokončené a nezkolaudované, nebo stavby rozestavěné, ale již převoditelné,

přičemž to musí být stavba nová a dosud neužívaná. Podle názoru krajského soudu se požadavek „neužívanosti“ stavby vztahuje na všechny tři varianty předmětu převodu.

Podle kasační stížnosti žalobce (stěžovatele) trpí napadený rozsudek nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, protože jeho výklad neodpovídá úmyslu zákonodárce vtělenému do předmětného ustanovení. Slovní spojení „dosud neužívané“ je v tomto případě vykládáno značně extenzivně; podmínka pro osvobození od daňové záležitosti spočívající v užívání stavby se nevztahuje na všechny tři typy staveb uvedené v zákoně, zejména nikoli na novou stavbu, na níž bylo vydáno kolaudační rozhodnutí. Pokud by byl pravdivý výklad provedený krajským soudem, protirečí si slovní spojení „stavby zkolaudované a stavby užívané“. Zákonodárce chtěl osvobodit fyzické a právnické osoby od placení daně z převodu nemovitosti, jejichž předmět podnikání spočívá právě v provádění staveb za předpokladu, že se jedná o první převod nemovitosti v souvislosti s jejich podnikatelskou činností, a tím měl na mysli spíše podpořit stavební firmy, v jejichž předmětu podnikání je provádění staveb, než aby je naopak za takové jednání daňově sankcionoval. Proto bylo v zákoně zvoleno liberační ustanovení ohledně osvobození od daně u subjektů, které provádí vý-

stavbu a následně nemovitost převádí. V § 20 odst. 7 zákona o dani z převodu nemovitostí je jako jedna z podmínek pro osvobození stanoveno, že se tak děje v případě, jedná-li se o první vlastnický převod a stavba nebyla dosud užívána. Z takto formulované podmínky však není možné dovodit, že se vztahuje na stavby již sice stojící, u nichž však na základě prohlášení vlastníka vznikly nové jednotky. Stěžovatel respektuje skutečnost, že z právního hlediska je do určité míry nutno rozlišovat stanovení daňové povinnosti ke dni přechodu vlastnického práva, a to ke dni podání návrhu na vklad do katastru nemovitostí, přičemž ovšem samotná kupní smlouva byla uzavřena ke dni 26. 9. 2000; na druhou stranu však nesouhlasí s tím, že v rámci provedeného výkladu § 20 odst. 7 zákona o dani z převodu nemovitostí nebyl od daně osvobozen. Klíčovou otázkou podle stěžovatele je, že odvolací správní orgán vůbec nepřihlédl ke slovnímu spojení „stavba nebyla dosud užívána“ a tuto podmínku vztáhl i na jednotku č. 173/101, ačkoliv zákon hovoří pouze o nové stavbě, na kterou bylo vydáno pravomocné kolaudační rozhodnutí, a nikoliv o stavbě, ve které byly prohlášením vlastníka vytvořeny a odděleny nové jednotky. Z tohoto důvodu stěžovatel namítal, že nebyl náležitě zjištěn skutkový stav, který má vliv na souzenou věc. V neposlední řadě stěžovatel tvrdil, že rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů rozhodnutí. Pokud má zákon zabránit možným daňovým únikům, musí používat takové formulace, které neumožňují v aplikační praxi rozdílné výklady. Za potřebné považoval stěžovatel rovněž uvést, že pokud se má jednat o užívání věci, nejednalo se v daném případě o užívání ve smyslu § 123 obč. zák., protože nemovitost neužíval vlastník, ale budoucí kupující, a ani nebyla sjednána žádná úplata za toto údajné užívání.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Od daně z převodu nemovitostí je osvobozen první úplatný převod nebo přechod

vlastnictví ke stavbě, která je novou stavbou, na niž bylo vydáno pravomocné kolaudační rozhodnutí, nebo je dokončenou novou stavbou nebo rozestavěnou novou stavbou a stavba nebyla dosud užívána, s výjimkou zkušebního provozu, jestliže převodcem je fyzická či právnická osoba a převod stavby je prováděn v souvislosti s jejich podnikatelskou činností, kterou je výstavba nebo prodej staveb a bytů, nebo jejich předmětem činnosti je výstavba nebo prodej staveb a bytů, anebo je-li převodcem obec.

Bez jakýchkoliv pochybností lze souhlasit s názorem stěžovatele, že je potřeba vycházet jen a pouze ze znění zákona, a nikoliv z toho, co snad zákonodárce uvést chtěl, ale v textu zákona nevyjádřil. V daném případě však zákonodárce v citovaném ustanovení svůj úmysl vyjádřil naprosto jednoznačně tak, že musí být pro osvobození od daně z převodu nemovitostí splněny tři podmínky. Musí se jednat o první úplatný převod nebo přechod, o novou stavbu, přičemž takovou stavbou může být buď stavba, na niž bylo vydáno pravomocné kolaudační rozhodnutí, nebo dokončená stavba nebo rozestavěná stavba, a o stavbu, která nebyla dosud užívána. Není sebemenší důvod, resp. citované ustanovení pro to neposkytuje žádnou oporu, aby se slovní spojení „dosud“, jak tvrdí stěžovatel, vztahovalo pouze a jen na stavbu dokončenou – novou nebo stavbu rozestavěnou, a nikoliv na všechny tři typy staveb taxativně v zákoně uvedené. Nejvyšší správní soud neakceptuje názor stěžovatele, že v důsledku výkladu provedeného krajským soudem je kontraproduktivní, nelogické a protiřečící si slovní spojení „stavby zkolaudované a stavby užívané“. Kolaudace je sice podle § 76 odst. 1 stavebního zákona zákonnou podmínkou pro užívání stavby, ale nikoliv povinností. Pokud má být od daně z převodu nemovitostí osvobozen první úplatný převod nebo přechod vlastnictví, musí se i v případě zkolaudované stavby jednat o stavbu dosud neužívanou a nelze podmínku neužívanosti u takové stavby označit za zbytečnou. Domněnku stěžovatele, že „zákonodárce chtěl osvobodit fyzické a právnické osoby od placení daně z převodu nemovi-

*nosti, jejichž předmět podnikání spočívá právě v provádění staveb, za předpokladu, že se jedná o první převod nemovitosti v souvislosti s jejich podnikatelskou činností, a tím měl na mysli spíše podpořit stavební firmy, v jejichž předmětu podnikání je provádění staveb, než aby je naopak za takovéto jednání daňově sankcionoval*", postrádá jakékoliv opodstatnění, protože výklad krajského soudu vycházející ze znění ustanovení § 20 odst. 7 zákona o dani z převodu nemovitosti nemá sankční charakter.

Dále stěžovatel v kasační stížnosti sice namítal, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech, ale nevedl, v čem tento rozpor spočívá, a opět vyjadřuje v podstatě pouze nesouhlas s práv-

ním názorem krajského soudu týkajícím se výkladu § 20 odst. 7 zákona o dani z převodu nemovitostí. Označuje-li v této souvislosti za klíčovou otázku to, že správní orgány nepřihlíděly k tomu, že v daném případě se jednalo o převod jednotky (nebytového prostoru), která byla vytvořena prohlášením vlastníka, a citované ustanovení hovoří o stavbě, která nebyla dosud užívána, považuje k tomu Nejvyšší správní soud za dostačující poukázat jednak na to, že předmětem převodu nebyla jen jednotka, ale i spoluvlastnický podíl na společných prostorách stavby, a jednak, že při použití argumentace *a maiori ad minus* vztahuje-li se osvobození na stavbu, tím spíše je lze vztáhnout na jednotku v ní a spoluvlastnický podíl k ní.

## 1443

### Zákon o ochraně přírody a krajiny: povinnost prokazovat zákonný původ zvláště chráněného živočicha

k § 3 odst. 1 písm. d) a § 54 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

**Původ zvláště chráněného živočicha (zde: orel skalní) z odchovu v zajetí [§ 3 odst. 1 písm. d) a § 54 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny] je prokázán, pokud jedinec, který má být vzat do evidence, je potomkem legálně chovaných rodičů. Takový průkaz (zde paternitním testem DNA) nelze nahradit čestným prohlášením (§ 39 správního řádu z r. 1967) vlastníka takového jedince, neboť tomu brání obecný zájem na ochraně volně žijících jedinců a zabránění nelegálního nakládání s nimi.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 62/2006-97)

**Věc:** Jiří K. proti Ministerstvu životního prostředí o evidenci a osvědčení původu zvláště chráněného živočicha, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal žádost o vzetí do evidence živočicha odchovaného v péči člověka a o vydání osvědčení o této skutečnosti (§ 54 odst. 4 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dále též jen „zákon“), v níž tvrdil, že mládě orla skalního se narodilo dne 10. 5. 2004 z jedinců žalobcem legálně chovaných. Správní orgán (Správa chráněné krajinné oblasti Blaník) vyzval žalobce k prokázání zákonného původu mláděte paternitním testem DNA. Jelikož ten tuto povinnost ve

stanovené lhůtě nesplnil, žádosti nebylo vyhověno.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný toto odvolání zamítl. Uvedl, že jedině DNA test paternity, provedený příslušnou akreditovanou laboratoří, lze v současnosti považovat za jednoznačně prokázání toho, že odchovaný jedinec je skutečně potomek rodičů, které žalobce v žádosti uvedl. Bez tohoto testu tedy není možné nepochybně prokázat zákonný původ předmět-

ného mláděte, a není možné s jistotou vyloučit, že se nejedná o jedince získaného z přírody. Provedení tohoto testu je tedy nezbytným podkladem pro vyhovění žádosti dle § 54 odst. 4 zákona a nelze je nikterak nahradit, ani čestným prohlášením žalobce.

Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou, kterou krajský soud zamítl. Vycházel především z definice pojmu „jedinec v přímé péči člověka“ uvedené v § 3 odst. 1 písm. d) zákona. Podle tohoto ustanovení se musí jednat o jedince živočišného druhu, který 1) pochází z odchovu v zajetí, 2) je nezaměnitelně označen nebo identifikován a 3) je orgánem ochrany přírody evidován. Průkaz splnění bodu ad 1), tedy že mládě pochází z odchovu v zajetí, nikoli z volné přírody, lze učinit pouze prokázáním jeho původu ve smyslu § 54 odst. 1 zákona. Statut „jedince v přímé péči člověka“ potom vzniká teprve právní mocí rozhodnutí o jeho evidenci a vydáním osvědčení o evidenci. Do této doby se na něj jako na živočicha „volně žijícího“ vztahuje v plném rozsahu zákon o ochraně přírody a krajiny, což mimo jiné znamená, že orgán ochrany přírody je oprávněn podle § 54 odst. 1 zákona požadovat kdykoli prokázání jeho zákonného původu. Tím je nutno rozumět jednak prokazatelný původ jeho rodičů a jednak samo prokazatelné rodičovství. Neprokázání původu může zakládat důvodné podezření na nelegální původ a je důvodem pro nevyhovění žádosti [§ 3 odst. 1 písm. d) zákona].

Rozsudek krajského soudu žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností, ve které namítal, že krajský soud se dopustil chybného výkladu § 3 odst. 1 písm. d) zákona, když dovodil, že jedinec se stane tzv. „jedincem v přímé péči člověka“ teprve splněním všech podmínek ad 1), 2), 3). Podle stěžovatele naopak postačí splnění podmínek ad 1) a 2); poslední podmínku, tj. vzetí do evidence pak je příslušný správní orgán povinen splnit automaticky. Jediný důvod pro nevyhovění žádosti je důvodné podezření na nelegální původ jedince, které je správní orgán povinen žadatelem (zde stěžovatelem) sdělit. V daném případě tak však žalovaný ani správní orgán rozhodující v prvním stupni neučinil, žádné důvodné

podezření stěžovateli nesdělil, a jeho žádosti proto nevyhověl neoprávněně v rozporu se svou zákonnou povinností. Stěžovatel má za to, že není povinen prokazovat původ dotčeného jedince, pokud správní orgány nemají důvodné podezření o jeho nelegálním původu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Podstatou sporu je otázka, zda byl stěžovatel povinen vyhovět výzvě orgánu ochrany přírody a zajistit u mláděte orla skalního, pro něhož žádal o vzetí do evidence dle § 54 odst. 4 a 5 zákona, DNA test paternity.

Podle § 54 odst. 5 zákona je ten, kdo odchová v zajetí jedince, který má být evidován, povinen jej do 30 dnů nezaměnitelně označit a ve stejné lhůtě požádat o jeho vzetí do evidence. Nemá-li orgán ochrany přírody důvodné podezření na nelegální původ jedince, provede evidenci a vydá držiteli osvědčení o vzetí do evidence. Osvědčení je veřejnou listinou prokazující, že se nejedná o volně žijícího živočicha.

Ustanovení § 54 odst. 1 zákona opravňuje orgány ochrany přírody vyzvat každého, kdo drží, chová, pěstuje, dopravuje, prodává, vyměňuje, nabízí za účelem prodeje nebo výměny nebo zpracování zvláště chráněnou rostlinu nebo zvláště chráněného živočicha, aby prokázal jejich zákonný původ. Zákonný původ lze prokázat povoleným dovozem, povoleným odebráním z přírody, povoleným odchovem z jedinců s původem prokázaným podle tohoto ustanovení apod.

Ustanovení § 3 odst. 1 písm. d) zákona definuje pojem volně žijícího živočicha jako jedince živočišných druhů, který se vyskytuje v přírodě a není v přímé péči člověka. Za jedince v přímé péči člověka se považuje jedinec živočišných nebo ptačích druhů pocházející z odchovu v zajetí, který je nezaměnitelně označen nebo identifikován nesnímatelným kroužkem nebo mikročipem anebo jiným nezaměnitelným způsobem a evidován orgánem ochrany přírody. Orgán ochrany přírody je na základě písemné žádosti držitele do

30 dnů povinen takového jedince evidovat, pokud nemá důvodné podezření na nelegální původ jedince.

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví řadu opatření na ochranu druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů včetně zvláštní ochrany těch druhů, které jsou vzácné či ohrožené, a to pozitivním ovlivňováním jejich vývoje v přírodě a zabezpečováním předpokladů pro jejich zachování (§ 2 zákona).

Druhy rostlin a živočichů, které jsou ohrožené nebo vzácné, vědecky či kulturně velmi významné, lze vyhlásit za zvláště chráněné. Zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů se dle stupně jejich ohrožení člení na ohrožené, silně ohrožené a kriticky ohrožené (§ 48 odst. 2 zákona).

Orel skalní (*Aquila chrysaetos*) je zařazen mezi zvláště chráněné kriticky ohrožené živočichy (příloha č. III vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny). Zákon pro tento ptačí druh proto stanoví vysokou míru ochrany a je i ve veřejném zájmu tuto ochranu zachovávat.

Z tohoto důvodu je také umožněno orgánům ochrany přírody kontrolovat chov a dispoziční se zvláště chráněnými živočichy a za tím účelem mimo jiné vést evidenci jedinců v přímé péči člověka. Je třeba znovu zdůraznit, že prvotním účelem této zákonné úpravy je poskytování ochrany živočichům, a jsou proto také stanoveny přísné požadavky na zařazení konkrétního jedince do evidence. Tyto požadavky konkretizuje § 3 odst. 1 písm. d) zákona, tj. musí jít o jedince pocházejícího z odchovu v zajetí a tento jedinec musí být nezaměnitelně označen. Teprve při prokazatelném splnění těchto dvou požadavků lze splnit třetí zákonný definiční znak „jedince v přímé péči člověka“ a provést jeho evidenci orgánem ochrany přírody. Zákon ale i pak stanoví výjimku, a to pro případy, kdy má orgán ochrany přírody důvodné podezření na nelegální původ jedince; vzetí do evidence je pak možno odepřít.

V posuzovaném případě, jak vyplynulo ze správních spisů, stěžovatel ve své žádosti

o vzetí mláděte orla skalního do evidence uvedl k (v pořadí druhému) požadavku na nezaměnitelné označení, že mládě je označeno nesnímátným kroužkem „CZ 20041 J. K.“. Požadavek na prokázání původu mláděte z odchovu v zajetí však stěžovatel doložil pouze označením samce a samice orla skalního jako rodičů mláděte a později připojil čestné prohlášení o biologickém rodičovství těchto jedinců. Opakované výzvě orgánu ochrany přírody k předložení protokolu o zkoušce DNA, prokazující paternitu, však stěžovatel nevyhověl s tím, že je to v zájmu ochrany mláděte, pro něhož by byl odběr krve za účelem DNA testů stresující a bolestivý zážitek. Orgán ochrany přírody podle stěžovatele není oprávněn po něm splnění takové povinnosti požadovat.

Aby byl prokázán odchov v zajetí, musí být nepochybný jednak původ rodičů a jednak příslušnost potomstva k těmto rodičům. To lze u řady druhů na základě současných poznatků bezpečně prokázat jen paternitním DNA testem. Kasační soud souhlasí s názorem krajského soudu i žalovaného, že čestné prohlášení, kterým stěžovatel zamýšlel nahradit dle § 39 správního řádu tehdy účinného (zákon č. 71/1967 Sb.) tento důkaz, nelze připustit, neboť „obecný zájem“ (odst. 2) vyžaduje ochranu volně žijících jedinců a zabránění nelegální manipulaci s nimi a za tím účelem i jednoznačné prokázání původu jedince před jeho evidencí. V této souvislosti je třeba podotknout, že orlu skalnímu je poskytována také mezinárodní ochrana, neboť je spolu s dalšími dravci zařazen mezi exempláře CITES (zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů), na něž se přednostně aplikují přímo použitelné předpisy Evropských společenství (zejména nařízení Rady č. 338/97, o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi, v aktuálním znění).

Z uvedeného vyplývá, že správní orgán nepochybil, jestliže po stěžovateli požadoval prokázání splnění obou požadavků pro vzetí

předmětného mláděte do evidence, a tedy i provedení testu DNA. Jestliže stěžovatel neprokázal, že mládě pochází z odchovu v zajetí (tj. neprokázal, že jde o mládě samce a samice, které stěžovatel chová a které uvedl v žádosti jako rodiče mláděte), nebyl splněn jeden z předpokladů pro evidenci mláděte.

Nejvyšší správní soud se také ztotožnil s názorem krajského soudu, že orgán ochrany přírody je oprávněn požadovat prokázání původu jedince ve smyslu § 54 odst. 1 zákona a jeho neprokázání je důvodem ke vzniku podezření na jeho nelegální původ.

Pro úplnost ještě soud poznamenává, že nelze přisvědčit stěžovateli ani v tom, že odmítání testů DNA slouží k ochraně mláděte před bolestivým a nebezpečným zásahem při odběru krve. Provádění testů DNA je v sou-

časné době možné vzhledem k jednoznačným a prokazatelným výsledkům pouze z krve, přičemž však pro tyto účely postačí zcela minimální množství (dvě až tři kapky krve). Při odborném provedení odběru veterinárním lékařem přitom nehrozí mláděti žádné nebezpečí. Navíc vnímatelnost odběru se minimalizuje při jeho provedení v co nejkratší době po narození mláděte. Kromě odběrů krve přímo z těla mláděte lze provést také stěr krevních stop ze skořápky; pokud se stěžovatel obával o bezpečnost mláděte, mohl zajistit provedení DNA testů ihned po jeho narození právě tímto způsobem. Konečně třetí způsob získání vzorků krve jsou krevní buňky z krvavého pera předmětného jedince. Soudu je známo, že do budoucna probíhá výzkum odběrů vzorků výtěrem z dutiny zobáku, prozatím však lze splnit zákonné požadavky pouze testy z krve.

## 1444

### Rozpočty: porušení rozpočtové kázně; nevrácení dotace

k § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

**Odstoupil-li poskytovatel dotace (Státní fond rozvoje bydlení) účinně od smlouvy o poskytnutí dotace z prostředků tohoto fondu na výstavbu nájemních bytů a její příjemce peněžní prostředky neprodleně fondu nevrátil, dopustil se porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), neboť neoprávněně zadržoval prostředky poskytnuté ze státního fondu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 Afs 58/2007-56)

**Věc:** Statutární město Hradec Králové proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

Mezi žalobcem a Státním fondem rozvoje bydlení (dále též „fond“) byla dne 10. 7. 2001 uzavřena smlouva o poskytnutí dotace z prostředků tohoto fondu ve výši 14 080 000 Kč na výstavbu čtyř bytových domů v Hradci Králové, Pražské ulici. Od této smlouvy fond „rozhodnutím ředitele“ ze dne 14. 4. 2003 účinně odstoupil ve smyslu § 48 občanského zákoníku, přičemž smlouva byla zrušena *ex tunc*. V odstoupení od smlouvy byl stěžovatel vyzván, aby poskytnutou dotaci vrátil neprodleně

fondu na uvedený bankovní účet. To však stěžovatel neučinil a dotaci vrátil až dne 3. 12. 2003.

Finanční úřad v Hradci Králové (dále též „správce daně“) rozhodnutím ze dne 24. 11. 2003 stanovil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 14 080 000 Kč podle § 44 rozpočtových pravidel. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaný však odvolání zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Krajský soud žalobu zamítl, neboť



shledal, že pokud stěžovatel nevrátil finanční prostředky poskytnuté mu fondem neprodle- ně poté, co ředitel fondu od smlouvy o poskytnutí dotace odstoupil, dopustil se porušení rozpočtové kázně, neboť tyto finanční prostředky neoprávněně zadržoval.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti nesouhlasí s právním posouzením otázky týkající se aplikace právních předpisů na vztah mezi stěžovatelem a fondem. Poukazuje na to, že předmětná smlouva o poskytnutí dotace na výstavbu nájemních bytů odkazuje v čl. VI. na použití občanského zákoníku, pokud jde o záležitosti jí výslovně neupravené. Podle stěžovatele je tak smlouva právním úkonem uzavřeným v režimu soukromého práva. Právním důsledkem odstoupení od smlouvy je pak její zrušení od samého počátku. Stěžovateli tím vznikla povinnost poskytnuté prostředky vrátit (ostatně v odstoupení od smlouvy k tomu byl vyzván se specifikací účtu, na který tak měl učinit) a pokud by tak neučinil, byla druhá smluvní strana (fond) oprávněna po něm prostředky požadovat soudní cestou. Jiné prostředky smluvní partneri v soukromoprávním vztahu k dispozici nemají a ani mít nemohou. Stěžovatel má za to, že s ohledem na odstoupení od smlouvy právní vztah mezi ním a fondem zanikl, a nebylo tak možné aplikovat § 44 rozpočtových pravidel. Naopak, došlo-li k odstoupení od smlouvy v souladu s občanským zákoníkem, řídí se i další nároky smluvních stran tímto zákonem, a příslušné kroky tak měl vůči stěžovateli činit fond. Rozhodnutí správce daně i žalovaného tedy považuje za nicotná. Vzhledem ke všemu uvedenému navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) V daném případě je mezi účastníky řízení nesporný skutkový stav věci. Sporným v daném případě zůstává, zda se stěžovatel tímto jednáním dopustil porušení rozpočtové kázně podle § 44 rozpočtových pravidel a zda byly finanční orgány oprávněny stano-

vit mu odvod za porušení rozpočtové kázně podle citovaného zákona. Uvedené spadá pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. („nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“).

Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, ve znění rozhodném pro danou věc (tj. ve znění účinném do 31. 12. 2003), je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem. Odstavec druhý tohoto ustanovení, v rozhodném znění, ukládá osobám, které porušily rozpočtovou kázeň, povinnost odvést do státního rozpočtu, státního fondu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu odvod za porušení rozpočtové kázně ve stejné výši, v jaké byla rozpočtová kázeň porušena. Odstavec třetí pak stanoví, že odvod za porušení rozpočtové kázně, jakož i penále uloží finanční úřad, v jehož obvodu územní působnosti má tento subjekt trvalý pobyt nebo sídlo, a to v řízení podle zvláštního předpisu, kterým je zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Je nepochybné, že odstoupením ze strany fondu došlo ke zrušení smlouvy o poskytnutí dotace a smluvní strany byly povinny si vrátit poskytnutá plnění. Stěžovatel tak byl povinen poskytnutou dotaci vrátit. Jednalo-li by se o běžnou soukromoprávní smlouvu, např. smlouvu darovací, byl by obdarovaný povinen dárce vrátit dar, a pokud by tak dárce neučinil, byl by obdarovaný oprávněn dárce žalovat v občanskoprávním řízení. V tom lze stěžovateli přisvědčit. V daném případě se však nejedná o takovou soukromoprávní smlouvu, nýbrž o smlouvu o poskytnutí dotace ze státních prostředků, která je svým charakterem smlouvou veřejnoprávní. K výkladu veřejnoprávních smluv srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, sp. zn. 2 Afs 173/2006. Režim takové smlouvy je ovládán předpisy práva veřejného, občanského zákoníku, tak jako v tomto případě, lze užít jen pro otázky ve smlouvě neupravené ji-

nak. Přitom ovšem není na vůli smluvních stran, které otázky ponechají v režimu občanského zákoníku, mohou tak totiž učinit jen ohledně otázek, pro které veřejnoprávní předpis nestanoví závazné podmínky. Smlouva o poskytnutí dotace totiž vychází z rozpočtových pravidel, jimiž je její obsah vymezen a od nichž se volným projevem stran nelze odchýlit. Ustanovení § 17 rozpočtových pravidel předpokládá uzavírání dohod o poskytnutí dotace mezi poskytovatelem a žadatelem s poukazem na zvláštní předpis. Uzavírání takových smluv v případě předmětných dotací řeší § 3 odst. 4 zákona č. 211/2000 Sb. a nař. vlády č. 481/2000 Sb. V daném případě smlouva uzavřená mezi žalobcem a Státním fondem rozvoje bydlení upravovala především dodržení podmínek pro poskytnutí a čerpání dotace, přičemž v čl. IV. výslovně odkazovala na následky porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 zákona č. 218/2000 Sb., pouze v závěrečných ustanovení a jen pro případ otázek touto smlouvou výslovně neupravených odkázala na užití občanského zákoníku (čl. VI. smlouvy). Proto také bylo možné od této smlouvy odstoupit podle občanského zákoníku, ovšem důsledky odstoupení je třeba opět řešit v kontextu s předpisy veřejného práva. Dispozice poskytovatele dotace nelze užít tam, kde povinnost vrácení prostředků do státního rozpočtu vyplývá z veřejnoprávního předpisu. Mezi poskytovatelem a příjemcem dotace uzavřením smlouvy nevzniká občanskoprávní vztah reflektující jejich vůli a není a nemůže být na jejich vůli, jak bude s dotací naloženo po odstoupení od smlouvy. Charakter poskytnutých prostředků se tím nijak nezměnil, stále šlo o prostředky státního rozpočtu.

Jednalo-li se v daném případě o prostředky poskytnuté ze státního fondu (Státní fond rozvoje bydlení je bezpochyby státním fondem, viz zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů), které byly na základě smlouvy uzavřené mezi stěžovatelem a fondem poskytnuty jako dotace na výstavbu bytových domů, bylo třeba jejich neprodlené navrácení fondu po odstoupení od smlouvy, tj. jejich neoprávněné zadržetí (přičemž neoprávněnost je třeba spatřovat v tom, že smlouva o poskytnutí dotace byla zrušena, a odpadl tedy titul, na základě něhož byl stěžovatel oprávněn s dotací disponovat) posuzovat nikoli v režimu občanského zákoníku, nýbrž v režimu rozpočtových pravidel. Nebylo tak na fondu, aby podal žalobu k civilnímu soudu a v rámci tohoto řízení požadoval po stěžovateli vrácení poskytnuté dotace z titulu bezdůvodného obohacení, jak se domnívá stěžovatel, ale na příslušném správci daně, aby poté, co byl o této skutečnosti zpraven, postupoval podle rozpočtových pravidel. V daném případě tím, že stěžovatel neoprávněně zadržoval prostředky poskytnuté ze státního fondu, porušil rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Příslušný správce daně tak byl nejen oprávněn, nýbrž povinen uložit stěžovateli odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace (§ 44 odst. 3 rozpočtových pravidel, v rozhodném znění). Nelze tak jeho rozhodnutí, ani rozhodnutí žalovaného považovat za nicotná a nebylo namístě, aby krajský soud jejich nicotnost vyslovil.

## Hospodářská soutěž: zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů Zájmová samospráva: vydávání cenových předpisů

k § 23 odst. 6 písm. i) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě<sup>\*)</sup>

k § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů<sup>\*\*)</sup>

**Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě nemá oprávnění závazně regulovat ceny zboží dodávaného jejími členy, může však vydávat ceníky a honorářové řády doporučujícího charakteru [§ 23 odst. 6 písm. j) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě].**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2007, čj. 5 As 55/2006-145)*

**Prejudikatura:** srov. Soudní rozhledy č. 11/1996, str. 289; Rozhodnutí ve věcech správních č. 15/1996, str. 240; č. 998/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodl dne 15. 12. 2003, že žalobkyně schválením obsahu a vydáním Výkonového a honorářového řádu (3. vydání 2002) na zasedání představenstva ve dnech 22. až 23. 11. 2002 porušila § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Žalovaný uvedl, že rozhodnutí žalobkyně je zakázaným a neplatným rozhodnutím sdružení soutěžitelů, které může vést k narušení hospodářské soutěže na trhu služeb poskytovaných autorizovanými inženýry a techniky činnými ve výstavbě. Žalovaný dále rozhodl podle § 7 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže o zákazu takového jednání žalobkyně do budoucna, podle § 22 odst. 2 téhož zákona rozhodl o uložení pokuty žalobkyni ve výši 500 000 Kč a podle § 23 odst. 1 téhož zákona rozhodl o uložení opatření k nápravě.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad. Předseda žalované rozklad rozhodnutím ze dne 9. 3. 2005 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně správní žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 16. 5. 2006. Krajský soud dovedl, že základní podmínky pro konstatování protisoutěžního charakteru rozhodnutí uskutečněných na úrovni sdružení soutěžitelů jsou tyto: (1) jedná se o úkon sdružení, (2) směřující od sdružení k jeho členům (jednotlivým soutěžitelům), (3) z něj vyplývá snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů, kteří jsou členy sdružení, aniž by z něj musela vyplynout jeho závaznost či možnost uložení sankce za jeho nedodržení – i v takovém případě je totiž úkon způsobilý identifikovat budoucí soutěžní chování soutěžitele. Všechny tyto podmínky byly v případě jednání žalobkyně splněny, a její jednání je tedy principiálně jednáním protisoutěžním. Nevztahuje-li se na daný případ výjimka (§ 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže) z prováděcího předpisu Úřadu, nestanoví-li jinak ani citovaný zákon a pokud ani zvláštní předpis výslovně nestanoví jinak, pak se popsané pravidlo uplatní vždy. Zákon

<sup>\*)</sup> S účinností od 30. 4. 2004 změněno zákonem č. 224/2003 Sb., nyní srov. § 23 odst. 6 písm. j) téhož zákona.

<sup>\*\*)</sup> Nyní ve znění zákona č. 340/2004 Sb.

č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (dále jen „zákon o výkonu povolání“), by proto musel postavit najisto, že žalobkyně je autoritou nadanou oprávněním k cenotvorbě ve vztahu ke zboží dodávanému jejími členy (tzn. *expressis verbis* vyjmout žalobkyni jako subjekt ze zákazu podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže), nebo by musel zřetelně určit, že některé její úkony se aplikací soutěžního zákonodárství vymykají. Tak tomu ovšem není. Žalobkyně není ani cenotvorným orgánem podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), popř. podle jiného právního předpisu, ani takovému orgánu není postavena na roveň. Zákon o výkonu povolání ani jiný právní předpis zároveň neobsahují konstrukci stanovení odměn navazujícím podzákonným předpisem, jako je tomu např. v případě odměn advokátů či notářů. Pokud tedy v případě žalobkyně a cen zboží dodávaného jejími členy není takových výslovných pravidel, nastupuje pravidlo pro oblasti cenově neregulované, tj. tvorba cen výlučně na tržních principech. Textace použitá v § 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání, podle něž je žalobkyně oprávněna vydávat ceníky a honorářové řády, nemá takovou normativní sílu, která by z žalobkyně činila regulátora cen zboží dodávaného jejími členy. Není-li pojem „vydávání ceníků“ nijak konkretizován, zejména není-li stanoveno jaké ceníky, jakého zboží, jakých dodavatelů, jak a kdy mají být schvalovány a vydávány a do jaké míry jsou závazné, nelze mu přiznávat význam „určovat ceny zboží dodávaného členy sdružení“. Tato dikce se nejvýše může blížit oprávnění žalobkyně publikovat zpětně přehled již určených cen jednotlivými členy sdružení (byť i zde soud připouští principiálně protisoutěžní charakter). Tím spíše nelze význam „určovat ceny zboží dodávaného členy sdružení“ dovozovat z toho, že do působnosti žalobkyně náleží vydávání honorářových řádů [§ 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání], které schvaluje její valná hromada, popř. shromáždění delegátů [§ 25 odst. 4 písm. b) zákona o výkonu

povolání]. Ani zde totiž není výslovně kodifikováno, že „honorářovým řádem“ má být rozuměn přehled cen zboží do budoucna dodávaného jednotlivými členy sdružení. Schválení honorářového řádu zde nemůže být považováno za legální oprávnění k nahrazení vůle soutěžitelů při stanovení cen za jimi dodávané zboží. Na žalobkyni se proto bez výjimky uplatní zákaz dohod narušujících hospodářskou soutěž (§ 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže).

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatelka namítla, že § 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání jí dává oprávnění nikoliv k vydávání ceníků a honorářových řádů ve smyslu pouhé ediční činnosti, ale ke skutečné cenotvorbě. Podpůrným argumentem pro takový výklad je text § 23 odst. 6 písm. i) a zejména § 25 odst. 4 písm. b) zákona o výkonu povolání. Stěžovatelka uvedla, že jí zákonodárce cíleně svěřil pravomoc vydávat ceníky a honorářové řády jako činnost, která není zakázaná ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže. Nesouhlasila proto s názorem krajského soudu, že textace použitá v § 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání nemá takovou normativní sílu, která by z žalobkyně činila regulátora cen zboží dodávaného jejími členy. Skutečnost, že oprávnění stěžovatelky vydávat ceníky a honorářové řády nebylo blíže konkretizováno, nemůže svědčit názoru krajského soudu, podle něž se může jednat nejvýše o publikaci zpětného přehledu již určených cen jednotlivých členů sdružení.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Stěžovatelka dále namítla nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nezpochybnila závěr krajského soudu, že její jednání (schválení Výkonového a honorářového řádu) je principiálně protisoutěžním jednáním ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ale brojila proti závěru, že se na předmětné jednání nevztahuje výjimka stanovená zákonem

o výkonu povolání, která by jí takové jednání umožnila. V této souvislosti namítla nesprávné posouzení § 23 odst. 6 písm. j) a § 25 odst. 4 písm. b) zákona o výkonu povolání.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že z textu § 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání, podle něž do působnosti stěžovatelky patří vydávat ceníky a honorářové řády, nelze dovodit postavení stěžovatelky jako regulátora závazných cen zboží dodávaného jejími členy. Takovou výjimku z pravidla tvorby cen na tržních principech by musel zákon stanovit výslovně a tak, aby o jeho zmocnění stěžovatelky k závazné cenotvorbě na příslušném trhu nebyly žádné pochybnosti. Z textu § 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání však lze bezpochyby dovodit oprávnění stěžovatelky vydávat ceníky a honorářové řády týkající se zboží dodávaného jejími členy, jakoliv nemohou být pro její členy závazné, tzn. mají pouze doporučující charakter. Závěr krajského soudu, že díkce citovaného ustanovení se může blížit oprávnění stěžovatelky publikovat pouze zpětně přehled cen již určených jednotlivými členy sdružení, je nutno odmítnout jako účelový. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že úkon sdružení soutěžitelů vůči jeho členům, z něž vyplývá snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů (kteří jsou členy sdružení), aniž by z něj musela vyplynout jeho závaznost, má principiálně protisoutěžní charakter. Je nepochybné, že vydání – byť nezávazného (doporučujícího) – Výko-

nového a honorářového řádu stěžovatelkou je úkonem způsobilým narušit (ovlivnit) hospodářskou soutěž na předmětném relevantním trhu. Vzhledem k zákonnému oprávnění stěžovatelky podle § 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání však stěžovatelku nelze za takový úkon sankcionovat. Případným nežádoucím protisoutěžním dopadům § 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání na soutěž na předmětném relevantním trhu nelze bránit účelovým restriktivním výkladem tohoto ustanovení, jaký v posuzované věci provedl žalovaný a posléze i krajský soud. Je totiž oprávněním pouze zákonodárce, zda stávající zákonnou úpravu změní či nikoli. Ustanovení § 25 odst. 4 písm. b) zákona o výkonu povolání, podle něž valná hromada, popř. shromáždění delegátů, schvaluje řády Komory, mj. honorářový, jehož se stěžovatelka v této souvislosti dovolává jako podpůrného argumentu, nestanoví (nerozšiřuje) působnost stěžovatelky, ale toliko určuje, kterému z orgánů stěžovatelky je zákonem svěřena pravomoc ke konkrétním úkonům v rámci působnosti stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, když dovodil, že z § 23 odst. 6 písm. j) zákona o výkonu povolání nevyplývá výjimka, která by předmětné jednání stěžovatelky (schválení Výkonového a honorářového řádu) vyňala z generálního zákazu dohod narušujících hospodářskou soutěž podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

## 1446

### Politické strany: pozastavení činnosti pro nepředložení výroční finanční zprávy

k § 14 odst. 1 a § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., zákona č. 322/1996 Sb. a zákona č. 340/2000 Sb. (v textu též „zákon o politických stranách“)

**Jestliže politická strana předloží výroční finanční zprávu pouze Nejvyššímu správnímu soudu, nemůže tato skutečnost znamenat splnění zákonné povinnosti ve smyslu § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Soudu v takovém případě nepřísluší přijímat výroční finanční zprávy politických stran a věcně je hodnotit (aniž by předtím byly předloženy Po-**

**slanecké sněmovně), a tak obcházet zákonem daný postup či dokonce nahrazovat činnost Poslanecké sněmovny.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, čj. Pst 1/2005-53)*

**Prejudikatura:** č. 586/2005.Sb. NSS.

**Věc:** Vláda České republiky proti politické straně Helax – Ostrava se baví o pozastavení činnosti politické strany.

Dne 24. 3. 2005 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh navrhovatele na pozastavení činnosti odpůrce. Tento návrh, podaný v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona o politických stranách, navrhovatel odůvodnil zejména tím, že odpůrce opakovaně (za roky 2002 a 2003) nesplnil svoji zákonnou povinnost každoročně předložit Poslanecké sněmovně vždy do 1. dubna výroční finanční zprávu (§ 18 odst. 1 zákona o politických stranách); v této souvislosti přitom navrhovatel odkázal zejména na usnesení Poslanecké sněmovny č. 495 ze 16. schůze (21. 5. 2003) a usnesení Poslanecké sněmovny č. 1136 z 31. schůze (7. 5. 2004). Podle navrhovatele se jedná o opakované porušování zákonů odpůrcem (perpetuální chování ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94), a proto navrhuje pozastavit jeho činnost.

Ve svém vyjádření k návrhu odpůrce mimo jiné konstatoval, že odpůrce neměl v letech 2002, 2003 ani 2004 žádné příjmy. O povinnosti předkládat vyúčtování neexistujících příjmů neměl tušení, přičemž ho na tuto povinnost ani nikdo neupozornil; pozastavení činnosti politické strany je v daném případě příliš tvrdé opatření. Odpůrce přislíbil dodat potřebné výkazy v nejkratší možné lhůtě; pozastavení činnosti politické strany by mělo za následek pouze to, že odpůrce projde procesem zakládání politické strany od shromažďování podpisů až po registraci Ministerstvem vnitra znovu, což je podle odpůrce komplikované řešení, na kterém nemůže mít zájem ani soud.

Nejvyšší správní soud rozhodl o pozastavení činnosti odpůrce.

### **Z odůvodnění:**

Podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o politických stranách nemohou vznikat a vyvíjet činnost strany a hnutí, které porušují

ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu. Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách jsou pak strany a hnutí povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu v členění konkretizovaném pod písm. a) až f) citovaného ustanovení.

Z ustanovení § 14 odst. 1 zákona o politických stranách se podává, že činnost strany a hnutí může být rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže jejich činnost je v rozporu s § 1 až 5, § 6 odst. 5 a § 17 až 19 tohoto zákona nebo se stanovami. Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách o rozpuštění strany a hnutí, pozastavení činnosti strany a hnutí a o znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Návrh podá vláda; pokud tak neučiní do 30 dnů od doručení podnětu, může návrh podat prezident republiky. O návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu pátého soudního řádu správního. Podle § 96 s. ř. s. rozhoduje o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí soud podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu.

Na základě výše citovaných ustanovení musel Nejvyšší správní soud zejména uvážit, zda skutečně odpůrce nesplnil své povinnosti vyplývající mu ze zákona o politických stranách.

Z obsahu spisu soud zejména konstatuje, že z usnesení Poslanecké sněmovny č. 495 ze 16. schůze (21. 5. 2003) a č. 1136 z 31. schůze (7. 5. 2004), které navrhovatel přiložil k návrhu, vyplývá, že odpůrce nesplnil svoji zákonnou povinnost předložit včas Poslanecké sněmovně své výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003.

V reakci na příslib předsedkyně odpůrce, která se ve vyjádření k návrhu zavázala dodat potřebné dokumenty v nejkratší možné lhůtě, vyzval Nejvyšší správní soud odpůrce svým přípisem ze dne 11. 7. 2005 (čj. Pst 1/2005-19), aby ve lhůtě jednoho měsíce doložil splnění svých zákonných povinností za roky 2002 a 2003. V návaznosti na tento přípis zaslal dne 23. 8. 2005 odpůrce Nejvyššímu správnímu soudu podání, ve kterém pouze konstatoval: „*Na základě výzvy čj. Pst 1/2005-19 Vám zasiláme požadované dokumenty.*“ Přílohu tohoto podání pak tvořily „*Výroční finanční zpráva politické strany za rok 2002*“, „*Příloha k účetní uzávěrce podle § 39 vyhlášky č. 500/2002 Sb. k 31. 12. 2002*“, „*Výroční finanční zpráva politické strany za rok 2003*“ a „*Příloha k účetní uzávěrce podle § 39 vyhlášky č. 500/2002 Sb. k 31. 12. 2003*“.

K dotazu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, čj. Pst 1/2005-22, jehož součástí byly též kopie výše uvedených příloh podání odpůrce ze dne 23. 8. 2005, zaslala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky soudu dne 15. 11. 2005 sdělení čj. RV/8.11.05/11622/902, v němž se uvádí, že „*politická strana Helax – Ostrava se baví do dnešního dne (tj. 14. 11. 2005) nepředložila Poslanecké sněmovně za roky 2002 a 2003 své výroční finanční zprávy, ačkoliv, jak uvádíte... je doručila dne 23. 8. 2005 Nejvyššímu správnímu soudu. Poslanecké sněmovně nebyla doručena ani výroční finanční zpráva této politické strany za rok 2004*“. K dotazu Nejvyššího správního soudu pak dne 19. 1. 2007 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky opakovaně sdělila, že jí odpůrce nepředložil výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003 a dodala, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávy ani za roky 2004 a 2005.

Vzhledem k tomu, že podle § 96 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud o návrhu na pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu, musel soud ještě postavit najisto, zda odpůrce v mezidobí (tedy od posledního sdělení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 19. 1. 2007 do doby rozhodnutí) zpětně tuto svoji

zákonnou povinnost nesplnil. Jak ovšem Nejvyšší správní soud zjistil (zejména úřední záznam na č. l. 43), nedoplnila v uvedeném období zpětně za roky 2003 a předchozí své finanční zprávy žádná politická strana nebo hnutí. Tuto skutečnost lze doložit také přehledem a obsahem jednotlivých usnesení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny uveřejněném na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ([www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Z usnesení kontrolního výboru č. 99 z jeho 10. schůze ze dne 24. 4. 2007 je navíc zřejmé, že odpůrce doposud nepředložil výroční finanční zprávu ani za rok 2006.

Jak tedy vyplývá z reprodukováných listinných důkazů obsažených ve spise, shora popsané zákonné povinnosti odpůrce skutečně nesplnil, když opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tedy Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy splňující náležitosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona politických stranách.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné zdůraznit, jak již učinil například i ve svém rozhodnutí ze dne 6. 4. 2005, čj. Pst 2/2003-69 (č. 586/2005 Sb. NSS), že nesplnění povinnosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může zdejší soud rozhodnout o pozastavení činnosti politické strany (hnutí).

Z ústavněprávního hlediska je především nutno konstatovat [a v tomto směru Nejvyšší správní soud plynule navazuje na judikaturu Ústavního soudu ČR (viz zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/94, in: Sběrka nálezů a usnesení, sv. 4, str. 113 a násl.)], že „*politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí*“. Toto jejich vymezení bezprostředně vyplývá především z čl. 5 Ústavy ČR a z čl. 20 a 22 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti ztotožňuje s předním německým konstitucio-

nalistou K. Hessem, který zformuloval tzv. statusovou teorii politických stran (K. Hesse: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: G. Zieburga: Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, str. 124 a násl.), kterou je možno označit za obecně uznávanou ústavněprávní evropskou doktrínu. Podle této teorie mají politické strany naplňovat status „svobody, rovnosti a veřejnosti“. Podstata této teorie vychází z myšlenky, že „politické strany se nacházejí v určitých typech vztahů: ke státu, k ostatním politickým stranám a ke společnosti. Pro vztah politických stran ke státu by měl být určující status svobody, pro vztah k ostatním stranám status rovnosti a pro vztah ke společnosti status veřejnosti (transparentnosti)“. Průmět statusu veřejnosti (a v konečném důsledku také rovnosti ve smyslu respektování stejných právních povinností všemi politickými stranami) do oblasti jednoduchého práva představuje podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu rovněž ustanovení § 18 zákona o politických stranách, podle něhož jsou politické strany povinny každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu.

Podle názoru zdejšího soudu proto odpovídá smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona o politických stranách, že za situace, kdy politická strana nebo politické hnutí výroční finanční zprávu nepředložily buď vůbec, anebo ji nepředložily se zákonem požadovanými náležitostmi, a kdy se tak stalo opakovaně, pak takové porušení ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách opodstatňuje pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i ze shora již citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, podle kterého strany a hnutí trvale porušující zákon (tedy nikoli jednorázově, porušování musí mít charakter perpetuálního chování - viz zejména znění § 4 zákona o politických stranách) nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu. I v tomto ohledu je tedy třeba dát za pravdu navrhovateli.

Je sice pravdou, že odpůrce zaslal jako přílohy svého podání ze dne 23. 8. 2005 na základě výzvy k doložení splnění svých zákonných povinností Nejvyššímu správnímu soudu výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003, k tomu je soud nicméně nucen nejprve zopakovat přesné znění ustanovení § 18 zákona o politických stranách, ze kterého se jednoznačně podává, že „Strana a hnutí jsou povinny předložit každoročně (výroční finanční zprávu - pozn. soudu) Poslanecké sněmovně“. Jak ovšem soud opakovaně ověřoval a výše doložil, výroční finanční zprávy za inkriminované roky Poslanecké sněmovně odpůrcem předloženy nebyly. Takový výklad soudu přitom rozhodně nelze považovat za nežádoucí „prostý gramatický výklad“ či „přepjatý formalismus“ ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu; ostatně Nejvyšší správní soud kopie výročních finančních zpráv Poslanecké sněmovně zaslal. V projednávané věci je totiž zřejmé, že se v případě zanedbání zákonné povinnosti podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách odpůrcem nejedná o výjimečný exces, který by měl odpůrce snahu řádně i včas napravit a zabránit do budoucna jeho opakování. Odpůrce se sice pokusil doložit splnění svých povinností (výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003) namísto Poslanecké sněmovně Nejvyššímu správnímu soudu, ovšem jeho další postup (tedy nepředložení výročních finančních zpráv ani za roky 2004 až 2006) rozhodně nedodává jeho úmyslům dodržovat právní předpisy související s činností politických stran na vážnosti. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ještě pro úplnost dodává (zejména s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), že soudní moci přísluší hodnotit správnost či úplnost výročních finančních zpráv případně až po jejich předložení Poslanecké sněmovně; jinak řečeno soudu rozhodně nepřislouží přijímat výroční finanční zprávy a věcně je hodnotit, aniž by předtím byly předloženy Poslanecké sněmovně, a tak *de facto* obcházet zákonem jasně stanovený postup či snad dokonce nahrazovat činnost Poslanecké sněmovny.



Nejvyšší správní soud sice připouští, že pozastavení činnosti určité politické strany představuje poměrně výrazný zásah do jejích práv (zejména ve smyslu čl. 20 Listiny základních práv a svobod), který se může zřejmě nejvýrazněji projevit v omezení práva takové strany nominovat své kandidáty ve volbách. V tomto ohledu nicméně soud také podotýká, mimo jiné i s ohledem na zásadu „*vigilantibus iura*“ („necht si každý střeží svá práva“), že právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) s sebou přináší i celou řadu povinností a je v zájmu každé politické strany či hnutí střežit si svá práva i tím způsobem, že bude řádně a včas plnit zákonem dané povinnosti. Ve světle shora citovaných ustanovení zákona o politických stranách navíc nelze souhlasit ani s předsedkyní odpůrce v tom, že by po pozastavení činnosti musela politická strana procházet celým procesem zakládání politické strany od shromáždění podpisů až po registraci na Ministerstvu vnitra. Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o politických stranách mohou strany a hnutí při pozastavení činnos-

ti činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 citovaného zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany. Podle § 14 odst. 3 téhož zákona, pokud dojde ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, považuje se činnost strany a hnutí za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.

V projednávané věci lze tedy uzavřít, že doručení výročních finančních zpráv politikou stranou přímo Nejvyššímu správnímu soudu nemůže bez dalšího představovat řádné splnění zákonných povinností ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, a Nejvyšší správní soud proto rozhodl na základě návrhu oprávněného subjektu o pozastavení činnosti odpůrce, a to z důvodu nesplnění podmínek uvedených právě v citovaném ustanovení zákona o politických stranách.

## 1447

### Ochrana spotřebitele: informace o ceně výrobků a služeb

k § 12 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 145/2000 Sb.

**Pokud žalobce jako provozovatel autobusové dopravy poskytl cestujícím informaci o ceně jízdného až tehdy, když se cestující nacházeli v placeném přepravním prostoru vozidla, tedy po uzavření smlouvy o přepravě, porušil tím § 12 zákona č. 643/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2007, čj. 3 As 16/2007-57)*

**Předjudikatura:** srov. č. 822/2006 Sb. NSS a č. 898/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost D. proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Ředitel inspektorátu České obchodní inspekce Ústeckého a Libereckého kraje rozhodnutím ze dne 28. 11. 2005 uložil žalobci pokutu ve výši 9 000 Kč za porušení § 12 odst. 1 zákona č. 643/1992 Sb., o ochraně spo-

řebitele. Pochybení se měl žalobce dopustit tím, že nesplnil povinnost informovat spotřebitele o ceně jízdného v souladu s cenovými předpisy, jak bylo zjištěno při kontrole dne 23. 8. 2005.

Rozhodnutím ze dne 9. 2. 2006 zamítl ústřední ředitel České obchodní inspekce odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že správní orgán prvního stupně provedl uvedeného dne šetření při jízdě autobusovou linkou č. 7 od Hlavního nádraží do Želnic, kde je konečná zastávka. Bylo zjištěno, že žalobce neseznámil spotřebitele – cestujícího s cenovými předpisy a s cenou poskytovaných služeb tak, aby spotřebitel měl možnost seznámit se s informací o ceně za přepravu před jednáním o koupi služby. V době kontroly nebyla umístěna žádná informace o ceně jízdného na dveřích vozu ani na pokladně. Spotřebitel byl s cenou služby seznámen až po zaplacení služby, tedy v placené zóně za pokladnou. Žalovaná dále uvedla, že před nástupem do vozu na zastávce městské hromadné dopravy (dále též „MHD“) jsou uvedeny informace o poskytnutí služby – přepravy MHD. Je tam vyvěšen jízdní řád příslušných linek, u každého jízdního řádu je uvedena informace „S“ týkající se samoobslužného provozu. Dále jsou tam uvedeny informace, že na lince platí tarif městské dopravy vyhlášený dopravcem – žalobcem; informace o tarifu jsou zveřejněny ve vozidlech na lince, a to za pokladnou. Spotřebitel tedy nebyl seznámen s cenou před jednáním o koupi služby, čímž žalobce porušil § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze. Ten ji rozsudkem ze dne 8. 12. 2006 zamítl. Soud uvedl, že cena za žalobcem poskytovanou službu nebyla formou informace zveřejněna ve vztahu ke spotřebiteli na zastávkách či dveřích autobusu a nebylo možné ani zakoupit jízdenku předem. Ani informace žalobce, že na displeji byla spotřebiteli zveřejněna cena jízdného ve výši 12 Kč, kdy současně na automatu podle připojené fotodokumentace byla spotřebiteli poskytnuta informace o tom, že požadavek na zlevněné a přestupní jízdné je třeba nahlásit řidiči, nemůže představovat naplnění povinnosti podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Z uvedeného vyplývá, že na displeji

pokladního automatu – tedy v místě, kde dochází k platbě – je uvedena toliko základní cena bez bližšího upřesnění a jedná se pouze o jeden z mnoha potřebných údajů, o čemž svědčí ceník jízdného a tarifních podmínek v městské autobusové dopravě provozované žalobcem platný od 9. 3. 2005. Žalobce je podle soudu povinen umožnit spotřebiteli seznámit se s cenou bez toho, aby byl cestující nucen činit jakýkoliv další úkon, např. komunikovat s obsluhou vozu, a zejména, aby mu informace a možnost seznámení se s cenou v dostatečné míře byla dána ještě před tím, než nastoupí do dopravního prostředku. Podle soudu je významné, aby se spotřebitel mohl na základě poskytnuté informace svobodně rozhodnout předem, zda službu poskytovanou žalobcem zvolí jako službu, u níž jsou mu předem známy informace o ceně služby. Podle výkladu § 12 zákona o ochraně spotřebitele musí jít o takové informace, které jsou spotřebiteli přístupné okamžitě bez toho, aby byl zákazník nucen činit jakýkoliv další úkon ke zjištění ceny zcela konkrétní služby nebo výrobku. Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobce, že spotřebitel si musí vždy sám zjistit informace o ceně. Je totiž povinností žalobce jako poskytovatele konkrétní služby, aby spotřebiteli vytvořil takové podmínky, na jejichž základě mu umožní seznámit se s potřebnými informacemi o ceně ještě před tím, než dojde ke koupi konkrétní služby; této své povinnosti se žalobce nemůže zprostit ani poukazem na skutečnost, že dodržuje jiné právní předpisy, konkrétně zákon o silniční dopravě a vyhlášku o přepravním řádu.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které nesouhlasil s výkladem § 12 zákona o ochraně spotřebitele. Stěžovatel je přesvědčen, že umožnil spotřebiteli seznámit se s cenou bez toho, aby byl spotřebitel nucen učinit další úkon; současně trvá na tom, že cestující si musí vždy sám zjistit informace o ceně, žalobce má proto povinnost zveřejnit tuto informaci tak, aby se s ní spotřebitel mohl seznámit. Tuto povinnost stěžovatel splnil: tarif je cestujícím k dispozici, je vyvěšen na vhod-

ném místě na autobusovém nádraží, v sídle stěžovatele, je k dispozici ve všech vozidlech i na internetu. Informace o jízdném na displeji pokladního automatu je službou, kterou stěžovateli neukládá žádný právní předpis. Podle stěžovatele není přípustné, aby zákon o ochraně spotřebitele coby *lex generalis* měl přednost zákonem o silniční dopravě coby *lex specialis*. Vyhláška o přepravním řádu a jízdních řádech ukládá povinnost dopravce informovat o tarifu a jízdním řádu. Někdy i nutnost komunikace s řidičem doplňuje způsob získání informací, proto je lhostejné, zda podle výkladu správního orgánu vyhovuje cenovému předpisu ve smyslu vhodného zpřístupnění cestujícím. Ustanovení zákona o cenách navíc vhodnost dostupnosti informace nijak nespecifikuje, na rozdíl od použitého výkladu, který nad rámec všech předpisů dospěl k závěru, že informace o jízdném musí být na všech zastávkách a zvenčí na autobuse. Podle stěžovatele spočívá problém v existenci několika právních předpisů, které upravují povinnosti žalobce ne zcela shodně. Dalším sporným bodem je pak výklad pojmu „zboží“, „spotřební zboží“, a plnění povinnosti, které se k označování takových výrobků vyžadují. Služba poskytovaná stěžovatelem jistě není spotřebním zbožím a nelze na ni klást stejné nároky jako na označení kusových výrobků. Není možné trvat na tom, aby byl tarif vyvěšen na každé zastávce, neboť to odporuje vyhlášce o jízdním řádu. Logiku postrádá i lepení tarifních podmínek na autobuse zvenčí, neboť je nikdo nestihne přečíst. Stěžovatel dále uvedl, že mu v České republice není znám jediný dopravní podnik postupující ve věcech tarifních informací odlišně od stěžovatele. Odůvodnění napadeného rozhodnutí a výklad problematiky informování o cenách nelze podle stěžovatele reálně na linkovou autobusovou dopravu aplikovat. I proto pokládá stěžovatel za vhodné a spravedlivé, aby stát jednoznačně legislativně stanovil, jak mají dopravní podniky informovat o jízdních tarifech.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasila s přesvědčením stěžovatele, že si každý cestující musí vždy sám zjistit informace o ceně. Zákon o ochraně spotřebitele

ukládá prodávajícímu seznámit spotřebitele s cenou za poskytované služby; spotřebiteli tento zákon neukládá ohledně zjištění ceny žádnou povinnost. Žalovaná se neztotožnila se stěžovatelem ani v tom, že žádné ustanovení zákona o cenách ani prováděcí vyhláška nespecifikuje dostupnost informace o ceně služby pro spotřebitele. Uvedla, že výklad pojmu „zboží“ je obsažen v § 1 zákona o cenách, z něhož vyplývá, že služba je zbožím. Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách stanoví, že prodávající je při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztahenou k prodávánému jednotkovému zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. K tomuto ustanovení je pak v § 5 odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb. specifikováno, že označením zboží cenou při prodeji konečnému spotřebiteli se rozumí vybavení zboží údajem připevněným viditelně na zboží nebo umístěným způsobem vylučujícím záměnu na regále, ve vitrině, na vývěsce nebo na veřejně přístupném ceníku tak, aby měl kupující možnost se seznámit s cenou před jednáním o koupi zboží, tedy v daném případě před zaplacením jízdného u řidiče. Seznámení s cenou jízdného až v prostoru placené zóny, tj. za řidičem, je pak v rozporu s citovanými cenovými předpisy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Důvod kasační stížnosti je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Stěžovatel tento důvod kasační stížnosti specifikoval tvrzením, že tarif a v něm uvedené ceny jízdného byly vyvěšeny na autobusovém nádraží, v sídle žalob-

ce, na internetu a ve voze městské hromadné dopravy. Dále stěžovatel namítl, že na danou právní problematiku dopadá více právních předpisů a neupravují ji shodně. Nejvyšší správní soud se po přezkoumání napadeného rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a rozsudku Městského soudu v Praze ztotožnil s právním názorem soudu prvního stupně, který doplňuje následovně. Problematikou toho, jakým způsobem má být spotřebitel informován o ceně zboží, a s ní spojeným výkladem § 12 zákona o ochraně spotřebitele, se zabýval Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 2. 3. 2006, čj. 11 Ca 203/2005-30, publikovaném jako č. 898/2006 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí dospěl Městský soud v Praze k závěru, že „*povinnost prodávajícího informovat spotřebitele o ceně výrobků podle § 12 zákona o ochraně spotřebitele je splněna jen tehdy, pokud jsou poskytované informace spotřebiteli přístupné okamžitě bez toho, že by byl nucen činit jakýkoliv úkon směřující k zjištění ceny konkrétního výrobku*“. Toto rozhodnutí tedy rovněž akcentovalo, že po spotřebiteli nelze požadovat vyvíjení zvláštní aktivity při zjišťování ceny výrobku; naopak zdůraznilo, že by informace o ceně měly být spotřebiteli dostupné bezprostředně bez nutnosti činit další úkony ke zjištění ceny výrobku. V souzené věci pak bylo prokázáno, že spotřebitel – cestující obdržel informace o ceně přepravní služby až poté, co nastoupil do vozidla městské hromadné dopravy a nacházel se v placené zóně, tedy uzavřel se žalobcem smlouvu o přepravě.

Podle § 12 zákona o ochraně spotřebitele je prodávající povinen informovat v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně prodáváných výrobků nebo poskytovaných služeb zřetelným označením výrobku cenou nebo informací o ceně výrobků či služeb jinak vhodně zpřístupnit. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), se zákon vztahuje na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb (dále jen „zboží“). Podle § 13 odst. 2 zákona o cenách je prodávající při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku

ku nabídky a vztáženou k prodávánému jednotkovému množství zboží a určenými podmínkami, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. Podle § 5 odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb. se označením zboží cenou při prodeji konečnému spotřebiteli rozumí vybavení zboží údajem o ceně připevněným viditelně na zboží nebo umístěným způsobem vylučujícím záměnu na regále, ve vitríně, na vývěsce nebo ve veřejně přístupném ceníku tak, aby měl kupující možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží. Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě se správními orgány a soudem prvního stupně k závěru, že stěžovatel porušil výše uvedená ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, zákona o cenách a prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu tím, že neseznámil spotřebitele s cenou poskytované služby před jednáním o koupi zboží, nýbrž teprve v okamžiku, kdy se spotřebitel nacházel v placené zóně ve vozidle. Jednalo se tedy o situaci, kdy byla dispozice spotřebitele tím, zda uvedenou službu za danou cenu akceptuje či nikoliv, značně limitována. Nelze se ztotožnit s námitkou stěžovatele, že se jedná o situaci, kdy různé právní předpisy ukládají žalobci povinnosti, jež jsou ve vzájemném rozporu, neboť, jak bylo výše uvedeno, uvedená ustanovení naopak v souladu ukládají prodávajícímu povinnost informovat spotřebitele včas o ceně poskytované služby. Městský soud v Praze správně dovodil, že žalobce nedostal své povinnosti informovat spotřebitele o ceně v souladu s cenovými předpisy. V této souvislosti nemůže obstát argument obsažený v kasační stížnosti, že přepravní tarif byl vyvěšen na autobusovém nádraží, v sídle žalobce, na jeho internetových stránkách a dále i v autobuse. Povinnost informovat spotřebitele řádně o ceně poskytovaných služeb řádně v autobuse splnil stěžovatel až v důsledku správního řízení a uložené sankce, jak vyplývá z protokolu o kontrole dne 15. 11. 2005. Pokud jde o vyvěšení přepravního tarifu na autobusovém nádraží, v sídle žalobce a na jeho internetových stránkách, tyto skutečnosti lze označit za vstřícný krok vůči spotřebitelům, samy o sobě však neznamenají

naplnění zákonné povinnosti prodávajícího, resp. poskytovatele služby tak, jak o ní bylo výše pojednáno. Pokud jde o přesvědčení žalobce, že by zákon o ochraně spotřebitele byl *lex specialis* vůči zákonu o silniční dopravě, pak je zapotřebí zdůraznit, že oba uvedené

právní předpisy jsou předpisy samostatnými, bez toho, že by jeden vůči druhému uplatňoval pravidla obecnosti a speciality. Městský soud v Praze tedy posoudil věc v souladu se zákonem, tvrzený důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán.

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

### 1448

#### Spotřební daně: daň z lihu

k § 5 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2001\*)

k § 33 odst. 12 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků\*\*)

Je-li stěžovatel zaregistrován jako plátc spotřební daně z lihu proto, že vyrábí z denaturovaného lihu, jehož nákup byl rozhodnutím Ministerstva financí v souladu s povolením Ministerstva zemědělství osvooben od spotřební daně pro výrobu konkrétně uvedených produktů, produkt odlišný, není to v rozporu s § 5 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, a s § 33 odst. 12 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Skutečnost, že oba tyto produkty mají podobné chemicko-fyzikální vlastnosti a vyrábí se shodnou technologií, není podstatná.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 215/2004-60)*

### 1449

#### Rezervy pro zajištění základu daně z příjmů: výše a prokazatelnost rezerv

k § 3, § 7 odst. 4 a § 7 odst. 6 zákona ČNR č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998

I. Ze vzájemného vztahu ustanovení § 7 odst. 4 zákona ČNR č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, jež ukládá výši rezervy určit jako podíl rozpočtu nákladů na opravu a počtu let, přičemž výsledkem musí být v rozpočtu stejná částka pro každé zdaňovací období, a ustanovení § 3 tohoto zákona požadujícího prokazatelnost rezerv vyplývá, že není možno zahrnout výši inflace za všechna zdaňovací období již od počátku tvorby rezervy do jednotlivých částek rezerv, aniž by zároveň nebyla podstatně zkrácena výše rezervy za jednotlivé roky. Toto zkrácení je přímo úměrné počtu let, po které má být rezerva tvořena, a výši předpokládaných nákladů.

II. Požadavku prokazatelnosti rezerv dle § 3 zákona ČNR č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, odpovídá pro zahrnutí vlivu inflace do výše tvořených rezerv hmotného majetku postup dle § 7 odst. 6 citovaného zákona, tj. postupná dodatečná úprava výše rezerv na základě skutečně prokázané míry inflace.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, čj. 1 Afs 116/2004-100)*

\*) Zákon zrušen s účinností k 1. 1. 2004 zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních; ke vzniku daňové povinnosti srov. § 8 tohoto zákona.

\*\*) Po novele provedené zákonem č. 237/2004 Sb. se jedná o odst. 13.

## 1450

**Rozpočty: k pojmu „vlastní zdroje příjemce dotace“**

k § 11 odst. 1 a § 30 odst. 1 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)\*)

**Příjemce dotace musí při nakládání s rozpočtovými prostředky (zde: dotace určená k částečnému financování investiční akce) dodržovat nejen zákonné pravidlo časové a účelové vázanosti prostředků státního rozpočtu (§ 11 odst. 1 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., rozpočtových pravidel), ale též všechny podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Porušení rozpočtové kázně (§ 30 odst. 1 citovaného zákona) se tedy příjemce dotace dopouští i tehdy, pokud sice použil prostředky státního rozpočtu v souladu s účelem dotace a v příslušném kalendářním roce, avšak nedostál svému závazku podílet se na financování akce vlastními zdroji, a to v rozsahu a v době určené rozhodnutím.**

**Vlastní zdroje potřebné k uhrazení stanovené části ceny dotovaného díla může příjemce dotace buď vytvořit vlastní hospodářskou činností, nebo je získat od osob třetích (např. prostřednictvím úvěru či půjčky). Dotované dílo však musí být v daném kalendářním roce nejen zhotoveno, ale též uhrazeno; finanční krytí proto nemůže poskytnout jako osoba třetí zhotovitel díla tím, že posečká příjemci dotace s úhradou ceny díla na pozdější dobu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2006, čj. 1 Afs 92/2005-98)*

**Prejudikatura:** srov. č. 901/2006 Sb. NSS.

## 1451

**Důchodové pojištění: k zařazování zaměstnání do pracovních kategorií**

k § 2 odst. 2 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.)\*\*)

k § 5 odst. 1 písm. g) nařízení vlády č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení\*\*\*)

**Doba výkonu veřejné funkce v pracovním poměru ke společenské organizaci (§ 2 odst. 2 zákoníku práce) není dobou započítatelnou do doby výkonu zaměstnání v I. nebo II. pracovní kategorii podle § 5 odst. 1 písm. g) nařízení vlády č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, čj. 3 Ads 56/2006-47)*

\*) S účinností k 1. 1. 2001 zrušen zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Nyní srov. zejm. § 14, § 44 a § 44a tohoto zákona.

\*\*) S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce.

\*\*\*) S účinností od 1. 6. 1992 zrušeno zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení.

## 1452

**Důchodové pojištění: snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod**

k § 29 a § 76 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákonů č. 134/1997 Sb., č. 254/1997 Sb., č. 289/1997 Sb., č. 118/2000 Sb. a č. 188/2001 Sb.

k § 5 odst. 1 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení<sup>\*)</sup>

Náhradní vojenská služba není náhradní dobou pojištění. Jestliže pojištěnec odešel do základní vojenské služby z I. pracovní kategorie (příloha č. 2 nařízení vlády č. 117/1988 Sb., o zařazování zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení), dobu výkonu základní vojenské služby zkrátil z důvodu nástupu na náhradní vojenskou službu, kterou vykonával ve stavebnictví, a do I. pracovní kategorie se vrátil až po výkonu náhradní vojenské služby, nelze vojenskou službu hodnotit jako výkon v I. pracovní kategorii, neboť není obklopena činností v I. pracovní kategorii.

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 2. 2006, čj. 20 Cad 48/2005-21)*

## 1453

**Důchodové pojištění: plný invalidní důchod**

k § 40 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 289/1997 Sb.

Ustanovení § 40 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, se pro zápočet dob pojištění rozhodných pro vznik nároku na plný invalidní důchod použije pouze v případě, že jde o zápočet doby studia po ukončení povinné školní docházky do 18. roku věku získané po 31. 12. 1995 za podmínky, že tato doba spadá do deseti-letého období před vznikem plné invalidity, jde-li o pojištěnce staršího 28 let.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 6 Ads 24/2004-53)*

## 1454

**Mezinárodní ochrana: důvody udělení azylu; státní občanství žadatele**

k § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Jedním ze základních předpokladů pro posouzení, zda jsou v případě žadatele o azyl splněny podmínky ustanovení § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je správné zjištění jeho státního občanství. Pokud byl žadatel o azyl zbaven státního občanství, musí správní orgán vyloučit, že se tak stalo jednáním státních orgánů uvedeným v § 12 téhož zákona. Skutečnost, že žadatel o azyl byly odepřeny služby, které se normálně poskytují příslušníkům stejné státní příslušnosti (zde zejména odmítnutí prodloužení platnosti cestovního pasu), může představovat odepření ochrany země původu, což může potvrdit nebo posílit obavy žadatele z pronásledování, a správní orgán proto musí tuto skutečnost při posuzování žádosti o azyl řádně posoudit.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2005, čj. 7 Azs 71/2005-61)*

**Prejudikatura:** Soudní judikatura ve věcech správních č. 219/1998 a č. 300/1998.

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 6. 1992 zrušeno zákonem č. 235/1992 Sb.