

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

5 2008 / VI. ročník / 23. 5. 2008

# OBSAH

## I. JUDIKÁTY

1540. Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby ..... 377
1541. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem ..... 380
1542. Daňové řízení: prekluze práva daň vyměřit  
Daň z příjmů fyzických osob:  
dodatečné vyměření daně ..... 384
1543. Daň z příjmů: změna způsobu uplatnění výdajů v dodatečném daňovém přiznání ..... 393
1544. Daň z přidané hodnoty: vrácení daně osobám se zdravotním postižením ..... 396
1545. Místní poplatky: poplatek ze psů ..... 400
1546. Správní trestání: výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu ..... 406
1547. Správní trestání: neoznačení vozidla taxislužby cenovou nabídkou ..... 413
1548. Právo Evropských Společenství: nepublikace právních předpisů v Úředním věstníku Evropské Unie ..... 415
1549. Důchodové pojištění: doba studia v cizině jako doba pojištění; platba pojistného za dobu studia v cizině ... 417
1550. Katastr nemovitostí: změna hranice katastrálního území ..... 427
1551. Mezinárodní ochrana: účinná ochrana v jiné části státu, jehož je cizinec občanem ..... 431
1552. Služební poměr vojáka z povolání: odpovědnost za ztrátu svěcených předmětů; provedení a zhodnocení důkazů ..... 436

1553. Stavební zákon: žádost nájemce bytu o dodatečné povolení stavebních úprav ..... 438
1554. Kompetenční vyluka: posudek lékaře závodní preventivní péče o zdravotní způsobilosti-k práci ..... 441
1555. Kompetenční spory: vázanost soudu žalobním petitem; nicotnost rozhodnutí správního orgánu ..... 454
1556. Vinohradnictví a vinařství:  
k označení „mešní víno“  
Kompetenční vyluka: rozhodnutí o souhlasu k označení vína ..... 459
1557. Shromažďovací právo: lhůta pro rozhodnutí o zákazu shromáždění ..... 464

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1558. Katastr nemovitostí: oprava chyb v katastrálním operátu ..... 468
1559. Státní kontrola: protokol o kontrole ..... 468
1560. Územní a stavební řízení: účastenství v řízení ..... 468
1561. Kompetenční spory: náhrada škody způsobené neoprávněným užíváním telefonního přístroje ..... 469
1562. Správní trestání: odpovědnost za správní delikt ..... 469
1563. Politictví vězni: pobyt v psychiatrické léčebně ..... 469
1564. Veterinární péče: požadavky na vybavení prostor určených k zacházení s potravinami živočišného původu ..... 470

## I. JUDIKÁTY

1540

### Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby

k § 72 odst. 3 soudního řádu správního

k § 221 odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu

**Lhůta k podání žaloby ve správním soudnictví podle § 72 odst. 3 s. ř. s. je zachována i v situaci, kdy o žalobě proti rozhodnutí ve věci služebního poměru soud v občanském soudním řízení meritorně rozhodne a odvolací soud rozsudek podle § 221 odst. 1 písm. b) o. s. ř. pro věcnou nepřislusnost zruší a podle § 221 odst. 2 písm. b) o. s. ř. věc postoupí věcně příslušnému soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2006, čj. 4 As 41/2006-106)*

**Prejudikatura:** srov. č. 16/2003 Sb. NSS.

**Věc:** Petr S. proti generální ředitelce Vězeňské služby ČR o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ředitele Věznice Příbram ve věcech personálních byl žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Vězeňské služby ČR podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále též „zákon o služebním poměru“), pro porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem s tím, že služební poměr bude podle § 108 odst. 3 téhož zákona ukončen dnem doručení rozhodnutí o propuštění. Porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem bylo spatřováno v tom, že žalobce v době, kdy vykonával strážní službu na strážním stanovišti, spal.

Generální ředitelka Vězeňské služby ČR dne 14. 7. 2003 podle § 133 odst. 3 zákona o služebním poměru odvolání žalobce proti výše uvedenému rozhodnutí ředitele Věznice Příbram zamítla.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce dne 7. 8. 2003 žalobu u Okresního soudu v Příbrami; touto žalobou se domáhal vydání rozsudku, jímž by bylo zrušeno rozhodnutí žalované a nahrazeno výrokem, kterým se vyhovuje jeho odvolání ve správním řízení a ruší se jím rozhodnutí správního orgánu I. stupně s tím, že služební poměr žalobce trvá.

Takto formulovanému žalobnímu návrhu Okresní soud v Příbrami vyhověl. Tento rozsudek ovšem žalovaná napadla odvoláním, na základě kterého Krajský soud v Praze rozsudek Okresního soudu v Příbrami zrušil a věc postoupil Městskému soudu v Praze s odůvodněním, že jde o věc správního soudnictví a k projednání a rozhodnutí věci je věcně a místně příslušný Městský soud v Praze, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni. Poté, co byla věc postoupena Městskému soudu v Praze, žalobce na výzvu soudu upravil žalobní návrh tak, že žádá, aby rozhodnutí žalované bylo zrušeno a věc jí vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalované zrušil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné uvedl, že mu byla soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení věc postoupena nesprávným procesním postupem, když tento soud nepostupoval podle ustanovení § 104b odst. 1 o. s. ř., ale věc postoupil přímo. Tento nesprávný procesní postup však nemůže zkrátit žalobce na jeho právu na soudní ochranu proti rozhodnutí správního orgánu, a Městský soud v Praze, jemuž byla věc postoupena soudem rozhodujícím v ob-

čanském soudním řízení, musí vycházet z toho, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. V souzené věci žalobce podal žalobu osobně u Okresního soudu v Příbrami dne 7. 8. 2003, žalobou napadené rozhodnutí mu bylo doručeno do vlastních rukou dne 16. 7. 2003, žaloba proto byla podána včas.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností, ve které především uvedla, že zastává právní názor, že žalobce nebyl na svém právu na soudní přezkoumání v žádném případě zkrácen. Došlo pouze k tomu, že jeho právní zástupce podal žalobu u věcně a místně nepřislušného soudu. Okresní soud Příbram, kam byla žaloba podána, porušil žalobcova práva tím, že v rozporu se zákonem ve věci jednal a dokonce vydal rozsudek. V důsledku chybného postupu Okresního soudu v Příbrami došlo k prekluzi žalobcova práva na přezkoumání napadeného rozhodnutí před Městským soudem v Praze (žaloba došla k tomuto soudu opožděně). Na postupu Okresního soudu v Příbrami nenese stěžovatelka žádnou vinu. Stěžovatelka nemůže být krácena na svých právech na základě chyb soudu při jeho rozhodování. Vyslovila názor, že Městský soud v Praze svým rozsudkem poškozují stěžovatelku jako účastníka řízení, a to v tom, že přiznává žalobci daleko více práv než stěžovatelce. Otázkou sporu již nyní není přezkoumání rozhodnutí ve věci služebního poměru, ale je zde nutno řešit otázku spojenou s opožděným podáním. Podle názoru stěžovatelky došlo jednoznačně k zániku lhůty k podání žaloby k věcně a místně příslušnému soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Z obsahu kasační stížnosti především plyne, že stěžovatelka již za spornou nepovažuje otázku přezkoumání rozhodnutí ve věci služebního poměru, ale dovolává se toho, že podání žalobce (žaloba) je podáním opožděným, a namítá, že byla krácena na svých právech, když Městský soud v Praze přezkoumal její rozhodnutí za situace, kdy chybným postu-

pem Okresního soudu v Příbrami došlo k prekluzi žalobcova práva na přezkoumání napadeného rozhodnutí před Městským soudem v Praze.

(...) V posuzované věci Nejvyšší správní soud uvádí, že je nesporné, že věcně a místně příslušným soudem k přezkoumání rozhodnutí žalované je Městský soud v Praze a byla-li žaloba podána u Okresního soudu v Příbrami, byla podána u věcně a místně nepřislušného soudu.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že není na újmu účastníkům řízení před správním orgánem, jestliže se z neznalosti žalobou obrátí do nesprávné soudní větve. Oba procesní předpisy (občanský soudní řád a soudní řád správní) mají totiž ustanovení umožňující odmítnout takovou nesprávnou žalobu, nebo řízení o takové žalobě zastavit (§ 46 odst. 2 a § 68b s. ř. s., § 104b o. s. ř.). Soud musí v takovém případě poučit žalobce o tom, že žalobu je třeba podat ve druhé větvi soudnictví; řídí-li se účastník takovým poučením, neztrácí lhůtu, kterou oba předpisy pro podání žaloby stanoví (§ 72 odst. 3 s. ř. s., § 82 odst. 3 o. s. ř.), jestliže tuto lhůtu dodržel při podání původní žaloby.

Nastal-li spor mezi soudem rozhodujícím věci občanskoprávní a soudem správním o věcnou příslušnost, pak jej může vyřešit jen zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Tento soud jednak vysloví, zda je pro řízení příslušný soud ve správním soudnictví, nebo soud v řízení ve věcech občanskoprávních, a jednak svým výrokem odstraní to rozhodnutí soudu, které tomuto výroku o věcné příslušnosti odporuje.

Naskytá se však otázka, zda je lhůta k podání žaloby zachována v situaci, kdy soud v občanském soudním řízení postupuje jiným než shora popsaným způsobem.

Nejsou pochybnosti o tom, že Okresní soud v Příbrami měl postupovat podle části třetí občanského soudního řádu, což mu umožňovalo ustanovení § 245 o. s. ř. (část pátá), podle něhož není-li v této části uvedeno jinak, užijí se přiměřeně ustanovení části prv-

ní až čtvrté tohoto zákona. Okresní soud v Příbrami tedy měl řízení zastavit podle § 104b odst. 1 o. s. ř. a poučit žalobce o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí u Městského soudu v Praze, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě totiž platí, že žaloba je podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení (§ 72 odst. 3 s. ř. s.).

Tímto způsobem však okresní soud nepostupoval a podle § 104b odst. 1 o. s. ř. nepostupoval ani odvolací soud. V tomto směru Nejvyšší správní soud uvádí, že odvolací řízení je v občanském soudním řádu upraveno v části čtvrté (§ 201 a následující o. s. ř.). Podle § 211 (řízení u odvolacího soudu - přiměřené užití jiných ustanovení) pro řízení u odvolacího soudu platí přiměřeně ustanovení o řízení před soudem I. stupně, pokud není stanoveno něco jiného. Odvolací soud zřejmě aplikoval ustanovení § 211 pro svůj postup (který ve svém rozhodnutí blíže neodůvodnil), neboť postupoval podle § 221 o. s. ř. Podle § 221 odst. 1 písm. b) o. s. ř. odvolací soud zruší rozhodnutí, rozhodoval-li věcně nepřislušný soud [nyní § 219a odst. 1 písm. a) o. s. ř.]. Další postup odvolacího soudu pak byl upraven v ustanovení § 221 odst. 2 písm. b) o. s. ř. [nyní § 221 odst. 1 písm. b) o. s. ř.], podle něhož zruší-li odvolací soud rozhodnutí, postoupí věc věcně příslušnému okresnímu nebo krajskému soudu, popř. soudu zřízenému k projednání věcí určitého druhu.

Naskytá se jistě otázka, jak vyložit vzájemný vztah mezi ustanovením § 211 a § 104b odst. 1 o. s. ř., nicméně hodnocení postupu odvolacího soudu v řízení občanskoprávním soudům ve správním soudnictví nenáleží. Lze však konstatovat, že právo účastníka na to, aby mu nevznikla újma, jestliže se z neznalosti neobrátil do správné větve soudnictví, nelze omezit pouze na řízení před okresním soudem, ale tato zásada by měla platit i v řízení odvolacím.

Je nesporné, že pokud by soud rozhodující v občanskoprávním řízení postupoval podle § 104b odst. 1 o. s. ř. a řízení zastavil, musel by žalobce u věcně a místně příslušného

soudu podat žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení. I v takovém případě však platí, že je třeba zkoumat skutečnost, zda již při podání žaloby k obecnému soudu nebyla zmeškána lhůta pro podání správní žaloby stanovená soudním řádem správním, případně zvláštním zákonem, neboť jen v takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení (§ 72 odst. 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud má za to, že z této zásady je třeba vycházet i v posuzované věci, a uzavírá, že rozhodl-li odvolací soud o odvolání proti rozsudku okresního soudu ve věci služebního poměru vydaného v řízení podle části páté občanského soudního řádu tak, že tento rozsudek zrušil podle § 221 odst. 1 písm. b) o. s. ř. pro věcnou nepříslušnost rozhodujícího soudu, a postoupil-li věc podle § 221 odst. 2 písm. b) o. s. ř. věcně a místně příslušnému Městskému soudu v Praze jako soudu zřízenému k projednání a rozhodnutí věcí správního soudnictví, je třeba vycházet z toho, že lhůta k podání žaloby ve správním soudnictví je zachována, byla-li žaloba u okresního soudu podána ve lhůtě stanovené soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem, neboť v takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.

Bylo-li tedy v dané věci rozhodnutí žalované doručeno žalobci dne 16. 7. 2003, pak žaloba podaná dnem 7. 8. 2003 u Okresního soudu v Příbrami je žalobou podanou v zákonné třicetidenní lhůtě (§ 137 odst. 1, 2 zákona o služebním poměru).

Se zřetelem k výše uvedenému nelze souhlasit s názorem stěžovatelky, že v důsledku chybného postupu soudu došlo k prekluzi žalobcova práva na přezkoumání napadeného rozhodnutí před Městským soudem v Praze, tím méně souhlasit s tím, že stěžovatelka snad tímto postupem mohla být zkrácena na svých právech.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na názor vyjádřený v nálezu sp. zn. IV. ÚS 28/97\*, který se vztahoval k výkladu

\* Publikovaný pod č. 128/1998 Sb.

ustanovení § 104 odst. 1 o. s. ř., podle něhož, platí-li v právním státě zásada, že soud zná právo, bylo by absurdní připustit, aby to, že tento soud po mnohdy víceletém soudním ří-

zení dospěje nakonec k závěru, že vlastně není pravomocný ve věci rozhodnout, šlo k tíži těch, kteří se na něj v důvěře v tuto zásadu obrátili.

## 1541

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 85 soudního řádu správního

**Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, spočívajícím v nevyhovění žádosti o ověření neplatnosti platebního výměru, není podle § 85 s. ř. s. přípustná, neboť žalobce má ve správním řízení a v následném soudním přezkumu daňových rozhodnutí k dispozici jiné právní prostředky, jimiž se může domáhat ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, čj. 1 Afs 16/2004-90)*

**Věc:** Akciová společnost ADAMOV-SYSTEMS proti Finančnímu úřadu v Blansku o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Platebním výměrem ze dne 25. 2. 1999 vyměřil žalovaný žalobci daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti za rok 1995 ve výši 698 545 Kč. K odvolání žalobce změnilo Finanční ředitelství v Brně rozhodnutím ze dne 14. 2. 2000 rozhodnutí žalovaného tak, že předepsanou částku zvýšilo na 1 091 985 Kč. Žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu, v níž žalobce namítal, že nebyl povinen v roce 1995 daň platit, zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 14. 8. 2002. Ústavní soud pak usnesením ze dne 24. 3. 2003 odmítl ústavní stížnost napadající tento rozsudek jako zjevně neopodstatněnou.

Žádostí ze dne 17. 6. 2003 požádal žalobce žalovaného o ověření neplatnosti platebního výměru ze dne 25. 2. 1999 podle § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“). Platební výměr podle něj postrádá základní náležitosti, které spočívají v neuvedení data jeho podpisu a v absenci výroku s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno.

Žalovaný přípisem ze dne 16. 7. 2003 podrobně reagoval na žalobcovy výhrady; neshledal je opodstatněnými a uzavřel, že zde není důvod pro ověření neplatnosti rozhodnutí.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 18. 8. 2003 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který podle něho spočíval v tom, že žalovaný, ač jej k tomu žalobce vyzval žádostí ze dne 17. 6. 2003, nezahájil řízení o splnění podmínek osvědčení neplatnosti platebního výměru. Na tom, že postup žalovaného je nezákonným zásahem, nemění nic skutečnost, že platební výměr přezkoumalo Finanční ředitelství v Brně, Krajský soud v Brně i Ústavní soud: tyto orgány se otázkou platnosti platebního výměru nezabývaly a ani zabývat nemohly, neboť žalobce nemohl v řízeních před nimi vznést námitky týkající se neplatnosti platebního výměru. Žalobce požadoval, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jeho práv a přikázal mu zahájit řízení o splnění podmínek ověření neplatnosti rozhodnutí.

Krajský soud v Brně žalobu odmítl usnesením ze dne 1. 3. 2004. Žalovaný podle něj reagoval na žalobcovu žádost zákonem předepsaným způsobem a ve skutečnosti, že žádosti nevyhověl, nelze spatřovat nezákonný zásah. Pouze v případě, kdy správce daně ověří splnění podmínek neplatnosti dříve vyda-

ného rozhodnutí, o tom vydává rozhodnutí; pokud naopak naplnění podmínek neshledá, postačí, jestliže o tom žadatele vyrozumí. Krajský soud poukázal na ustanovení § 85 s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; změny či zrušení předmětného platebního výměru bylo možno dosáhnout podáním odvolání a poté podáním žaloby ve správním soudnictví a těchto zákonem připuštěných prostředků i žalobce využil. Smyslem právní úpravy obsažené v § 82 a násl. s. ř. s. není obnovit pravomocně skončené řízení či zvrátit rozhodnutí, v němž bylo závazně rozhodnuto o právech a povinnostech daňového subjektu a jehož zákonost stvrdil jak odvolací správní orgán, tak i soud v přezkumném řízení. Konečně i Ústavní soud shledal postup orgánů rozhodujících ve věci ústavně souladným. Tento závěr tedy plně koresponduje s ústavně konformním výkladem ustanovení § 32 odst. 7 daňového řádu; v tomto směru odkázal krajský soud na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 471/02.

V kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu argumentuje žalobce (stěžovatel) rozhodnutím Ústavního soudu ze dne 15. 12. 1999, sp. zn. II. ÚS 31/99 (Sb. ÚS, náleží č. 181, sv. 16, str. 315). Namítá, že nápravy platebního výměru nebo jiné ochrany před jeho účinky se nemohl domáhat jinými právními prostředky (odvoláním, žalobou ve správním soudnictví), protože opravnými prostředky lze napadat pouze věcnou nesprávnost v daňovém rozhodnutí, nikoliv jeho neplatnost, resp. právní neexistenci. Vyčerpání všech opravných prostředků, které stěžovateli zákon k ochraně jeho práva poskytuje k tomu, aby dosáhl změny či zrušení platebního výměru, proto nezakládá nepřipustnost žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s.: vůči neplatnému rozhodnutí totiž nelze opravné prostředky uplatnit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Úvodem je třeba poukázat na to, že počínaje účinností soudního řádu správního (1. 1.

2003) náleží do pravomoci soudů ve správním soudnictví poskytovat ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Do té doby bylo možno se u soudů ve správním soudnictví domáhat pouze přezkoumání rozhodnutí správních orgánů buď cestou žaloby proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů, anebo opravnými prostředky proti rozhodnutím nepravomocným, a to podle části páté občanského soudního řádu, ve znění tehdy účinném. Soudy přezkoumávaly napadená rozhodnutí v rozsahu a z důvodů v žalobě uvedených; k těžkým procesním vadám však (dle konstantní judikatury) přihlížely z úřední povinnosti a pro nepřezkoumatelnost napadená rozhodnutí rušily i tehdy, pokud taková vada nebyla v žalobě (opravném prostředku) namítána. Rozsáhlá judikatura soudů též dokládá (např. Soudní judikatura ve věcech správních č. 214 a 364/1998, č. 410 a 477/1999, č. 738/2001), že z úřední povinnosti soudy přihlížely i k nicotnosti přezkoumávaných rozhodnutí; dospěly-li k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je paaktem, napadené rozhodnutí i bez žalobních námitek rušily (z hlediska právní teorie je možno mít k „rušení paaktu“ výhrady, procesní předpis však jiný procesní nástroj soudům nedával).

Ochranu před zásahy správních orgánů, jež neměly charakter rozhodnutí, správní soudy neposkytovaly a fyzická nebo právnická osoba se mohla ochrany dovolat pouze u Ústavního soudu cestou ústavní stížnosti, pokud takovým zásahem byla porušena její základní práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.]. Cestou ústavní stížnosti bylo (a je možno i nyní) z týchž důvodů zpochybnit i pravomocná rozhodnutí v řízení, v nichž byl stěžovatel účastníkem. Ústavní stížnost byla nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (s výjimkou obnovy řízení).

Soudní řád správní umožňuje domáhat se ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu a v rozsahu této nové působnosti

správních soudů omezil působnost Ústavního soudu (případnou neústavnost závěrů správních soudů lze zpochybnit ústavní stížností, napadající nikoliv již zásah samotný, nýbrž rozhodnutí o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě, již se stěžovatel ochrany před zásahem dovolával).

Pro úplnost je třeba ještě dodat, že podle soudního řádu správního soudy přezkoumávají též žaloby proti rozhodnutím správních orgánů postupem podle části třetí hlavy druhé dílu prvního; v případě, kdy soud zjistí, že napadené rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, je jeho povinností i bez návrhu tuto nicotnost rozhodnutím deklarovat (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

Žalobní legitimace k podání žaloby podle části třetí hlavy druhé dílu třetího soudního řádu správního svědčí tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech přímo zkrácen nezákonným zásahem správního orgánu (který není rozhodnutím), takový zásah byl přímo proti němu zaměřen, popř. v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, a za předpokladu, že zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (§ 82 s. ř. s.). Žaloba však není přípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, a nebyla by přípustná ani tehdy, pokud by se žalobce domáhal pouze určení nezákonnosti zásahu (§ 85 s. ř. s.).

Soudní řád správní konkrétně nestanoví, jaké právní prostředky ochrany nebo nápravy vylučují možnost domáhat se ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s., a jinak tomu ani pro různorodost možných zásahů být nemůže. Je však nepochybné, že jsou-li i jiné právní prostředky, jimiž lze bránit dalšímu trvání či možnému opakování zásahu nebo napravit stav zásahem působený (za předpokladu, že jde o zásah nezákonný), zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojit; žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovým právním prostředkem pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky neposkytuje. Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není.

Pro úsudek o existenci či neexistenci takových právních prostředků z hlediska přípustnosti žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. je rozhodné, zda právní řád ochranu jinými právními prostředky objektivně připouští, nikoliv zda mohou být užity v konkrétním případě v době podání žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Taková žaloba proto nebude přípustná nejen tehdy, kdy žalobce má v době podání žaloby jiné právní prostředky ochrany k dispozici, ale ani tehdy, pokud se žalobce mohl bránit nezákonnému zásahu v jiném řízení opravnými prostředky správního řízení nebo žalobou u soudu a této možnosti v zákonem stanovené lhůtě nevyužil. Taková žaloba však nebude přípustná ani tehdy, pokud právní prostředky vyčerpal a není spokojen s výsledkem takového řízení.

V předmětné věci stěžovatel spojuje tvrzený nezákonný zásah s tím, že žalovaný nezahájil řízení podle § 32 odst. 7 daňového řádu o splnění podmínek osvědčení neplatnosti platebního výměru ze dne 25. 2. 1999, ačkoliv jej k tomu žalobce svou žádostí ze dne 17. 6. 2003 vyzval z toho důvodu, že platební výměr nespĺňuje základní náležitosti rozhodnutí stanovené v § 32 odst. 2 písm. b) a d) d. ř.

Při interpretaci ustanovení § 32 odst. 7 d. ř. je nutno vycházet z právního názoru Ústavního soudu, obsaženého v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/98, č. 300/1998 Sb. (poznámka soudu: tímto nálezem Ústavní soud zamítl návrh na zrušení cit. ustanovení), v němž Ústavní soud především uvedl, že smyslem § 32 odst. 7 daňového řádu je umožnit vydání osvědčení o neplatnosti takových rozhodnutí, která postrádají některou ze zákonem stanovených podstatných (základních) náležitostí, takže je nelze za rozhodnutí vůbec považovat. Na takové rozhodnutí se proto právem hledí, jako by bylo neplatné od samého počátku, a osvědčení o jeho neplatnosti tedy nemá konstitutivní, nýbrž toliko deklaratorní účinky. Osvědčením neplatnosti rozhodnutí se proto neodstraňují jeho nedostatky, nýbrž se pouze prohlašuje jeho neplatnost, a vytváří se tím podmínky pro vydání rozhodnutí nového.

Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti vychází z konstantní judikatury



obecných soudů, podle níž nulitní právní akt (nicotný, *non negotium*) ve skutečnosti neexistuje, neboť tu není nic, co by bylo způsobilé s účinky právní moci dotknout právní sféru fyzické nebo právnické osoby (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94, in: Soudní judikatura ve věcech správních, č. 2/1998, str. 56 a násl.; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94, in: M. Mazanec: *Soudní judikatura ve věcech správních*. Linde, 1999, str. 351 a násl.). Toto stanovisko judikatury odpovídá rovněž stanovisku doktríny správního práva (viz např. D. Hendrych a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 4. vyd., C. H. Beck, 2001, str. 94 a násl.; P. Průcha: *Správní právo. Obecná část*. Brno 2003, str. 188 a násl.; z cizojazyčných např. H. Mauer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. vyd., C. H. Beck, 1995, str. 247 a násl.).

I když daňový řád konstruuje samostatný procesní postup, v němž se ověřuje splnění podmínek neplatnosti rozhodnutí, umožňující správci daně vydání osvědčení o neplatnosti rozhodnutí, cestou nápravy se může stát i odvolání podané proti takovému rozhodnutí. Odvolací řízení sice slouží k přezkoumání věcné správnosti daňového rozhodnutí, přesto nemůže odvolací orgán ponechat bez povšimnutí námitku spočívající ve zpochybnění samotné platnosti napadeného rozhodnutí. Nelze-li totiž neplatné rozhodnutí vůbec za rozhodnutí považovat, není takové rozhodnutí způsobilé věcného přezkumu v odvolacím řízení, natož způsobilé změny provedené odvolacím orgánem. Je-li proto proti rozhodnutí správce daně podáno odvolání, musí odvolací orgán, a to i bez ohledu na odvolací námitku, nejprve uvážit, zda přezkoumávané rozhodnutí je rozhodnutím platným, a teprve poté může přistoupit k jeho věcnému přezkoumání. Pokud naopak bude mít za to, že rozhodnutí je rozhodnutím neplatným, bude na něm, aby měl správce daně k postupu podle § 32 odst. 7 d. ř. Tím spíše by tak měl odvolací orgán učinit, pokud by neplatnost daňového rozhodnutí v podaném odvolání namítal sám odvolatel. I když daňový řád v tomto směru výslovně postup odvolacího orgánu neupravuje, jiný postup nepřichází do úvahy, neboť odvolací orgán

nemůže meritorně přezkoumávat neexistující rozhodnutí a ani odstraňovat jeho nedostatky; pokud by tak přesto učinil, bylo by nicotné i jeho rozhodnutí o odvolání. V předmětné věci proto, i když žalobce nenamítal v odvolání neplatnost platebního výměru, je třeba z rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně, jímž byl napadený platební výměr změněn, dovodit, že odvolací orgán posoudil tento platební výměr jako platný a přezkumu schopný.

Možnost zpochybnit platnost platebního výměru zákon umožňoval stěžovateli uplatnit v žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství. Krajský soud v Brně stěžovateli žalobu meritorně přezkoumal (podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, ve znění tehdy účinném) a rozsudkem ze dne 14. 8. 2002 žalobu zamítl. Žalobce v žalobě namítal mj. nezákonnost výše uvedeného rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně, jehož zrušení se domáhal: daň mu byla podle jeho přesvědčení stanovena v rozporu se zákonem, neboť nebyl povinen daň platit. Nicotnost rozhodnutí finančního ředitelství ani žalovaného v žalobě nenamítal. Jak již bylo shora uvedeno, otázku nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí soudy přezkoumávaly z úřední povinnosti, i když nebyla namítána, a z rozhodnutí krajského soudu tak lze dovodit, že i soud usoudil na platnost těchto rozhodnutí. Konečně se věcí zabýval i Ústavní soud, který stěžovateli ústavní stížnost odmítl; stěžovateli ústavní práva podle něj nebyla porušena.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že žalobce měl ve správním řízení a následném soudním přezkumu daňových rozhodnutí k dispozici právní prostředky, jimiž se mohl domáhat ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem, neboť platnost platebního výměru žalovaného byla předpokladem způsobilosti jeho přezkumu v odvolacím daňovém řízení a zákonnosti rozhodnutí daňových orgánů obou stupňů v přezkumném řízení soudním. Žaloba, již se stěžovatel domáhal ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného, byla proto podle § 85 s. ř. s. nepřípustná a krajský soud nepochybil, jestliže tuto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) odmítl.

**Daňové řízení: prekluze práva daň vyměřit****Daň z příjmů fyzických osob: dodatečné vyměření daně**

k § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**I. Daň je podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nutno vyměřit či doměřit pravomocně ve lhůtě tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.**

**II. Vyměření daně nebo doměření daně či přiznání nároku na daňový odpočet po uplynutí lhůty stanovené v § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je nezákonným rozhodnutím. K zániku práva vyměřit či doměřit daň ve smyslu citovaného ustanovení téhož zákona soud přihlédne jen k námitce účastníka řízení.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 218/99 (č. 125/2000 Sb. ÚS); č. 272/2004 Sb. NSS, č. 845/2006 Sb. NSS, č. 953/2006 Sb. NSS, č. 954/2006 Sb. NSS a č. 793/2006 Sb. NSS; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001, ve věci *Ferrazini proti Itálii*, in Přehled rozsudků ESLP č. 5/2001, str. 212.

**Věc:** Karel F. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Správce daně u žalobce ve dnech 7. 8. 2000 až 15. 12. 2000 provedl kontrolu daně z příjmů fyzických osob za období let 1996 až 1998. Na základě výsledků z této kontroly potom žalobci dodatečným platebním výměrem ze dne 15. 2. 2001 dodatečně stanovil základ daně za zdaňovací období roku 1997 ve výši 3 150 841,30 Kč a vyměřil daň ve výši 1 351 915 Kč.

Proti platebnímu výměru podal žalobce odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 1. 7. 2003 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji dne 21. 9. 2006 zamítl. Musel se mimo jiné vypořádat s námitkou prekluze práva, kterou žalobce uplatnil až při jednání před krajským soudem dne 19. 9. 2006. V odůvodnění svého rozsudku k této námitce uvedl, že být byla uplatněná po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), musel k ní z úřední povinnosti přihlédnout, zejména s ohledem na nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2000, sp. zn. IV. ÚS 218/99. K zániku

práva prekluzí dochází *ex lege*, přičemž právo, které zaniklo prekluzí, nelze přiznat. V daném případě však námitka prekluze práva nebyla důvodná, protože k prekluzi ve smyslu § 47 d. ř. nedošlo. Šlo o daň z příjmů fyzických osob a o zdaňovací období roku 1997. Žalobce byl povinen podat daňové přiznání do 3 měsíců od uplynutí zdaňovacího období, tedy nejpozději do 31. 12. 2001. V průměrné věci byla daň vyměřena rozhodnutím správce daně ze dne 15. 2. 2001, tedy včas. Z důvodu zahájené daňové kontroly (dne 7. 8. 2000) byl tímto úkonem navíc ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř. přerušen běh tříleté lhůty podle § 47 odst. 1 téhož zákona. V takovém případě běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl stěžovatel o tomto úkonu zpraven. Od konce roku 2000 běžela znovu tříletá lhůta ve smyslu § 47 odst. 1 a 2 d. ř. a tato měla skončit 31. 12. 2003. Rovněž maximální desetiletá lhůta k vyměření či doměření daně ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř. byla dodržena.

Rozsudek Krajského soudu v Brně žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností. V zásadě souhlasí s krajským soudem v tom, že by-

lo možné v dané věci dodatečně vyměřit daň do 31. 12. 2001 a vzhledem k tomu, že byla v roce 2000 zahájena daňová kontrola, bylo možné vyměřit dodatečně tuto daň do 31. 12. 2003. Uvedené by však platilo jen v případě účinného doručení rozhodnutí žalovaného stěžovateli (jeho zástupci) v roce 2003. K tomu však nedošlo a toto rozhodnutí bylo doručeno až dne 1. 6. 2004, respektive 4. 2. 2004. Stěžovatel proto krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, protože považoval za dostačující, že v prekluzivní lhůtě bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí (dodatečný platební výměr správce daně ze dne 15. 2. 2001), ačkoliv uvedené rozhodnutí muselo být v roce 2003 i pravomocné, což se vinou žalovaného nestalo. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, sp. zn. 5 Afs 42/2004 (č. 954/2006 Sb. NSS), avšak i na rozsudek téhož soudu ze dne 15. 8. 2006, sp. zn. 2 Afs 220/2004 (www.nssoud.cz), v nichž zdejší soud zaujal odlišné právní závěry, což stěžovatel považuje za protiústavní.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že stěžovatel v ní namítá nové skutečnosti, které však neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl; kasační stížnost je tedy nepřijatelná a měla by být odmítnuta. Přes tento svůj názor považoval žalovaný za nezbytné připomenout, že daňový řád nestanoví lhůtu, ve které musí být rozhodnutí správce daně jeho adresátovi po datu jeho podpisu pověřeným pracovníkem správce daně doručeno, případně vypraveno. Nezanikne-li v této době právo správce daně např. daň vyměřit, nespojuje zákon s takovou případnou prodlevou obecně žádné právní následky.

Při předběžné poradě v dané věci dospěl devátý senát Nejvyššího správního soudu, ježmuž byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již zdejším soudem vysloveného v rozsudku ze dne 21. 3. 2007,

č. 1 Afs 108/2006-104 (www.nssoud.cz). První senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném rozsudku totiž zaujal názor, dle kterého je soud k prekluzi práva vyměřit daň povinen přihlížet *ex offio*. Devátý senát dále při rozhodování o kasační stížnosti v této věci musí řešit otázku, zda pro splnění prekluzivní lhůty postačí, je-li v rámci jejího běhu vydáno toliko nepravomocné rozhodnutí, tedy rozhodnutí správce daně I. stupně. Nejvyšší správní soud shodnou právní otázku již řešil, avšak rozdílně [rozsudek ze dne 31. 5. 2006, č. 5 Afs 42/2004-61\*) (www.nssoud.cz), a rozsudek ze dne 15. 8. 2006, č. 2 Afs 220/2004-93 (www.nssoud.cz)]. Devátý senát proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil věc rozšířenému senátu. Je tedy třeba posoudit, zda vyměření daňové povinnosti po uplynutí lhůty stanovené v § 47 d. ř. je rozhodnutím nicotným, či toliko rozhodnutím nezákonným, když k nezákonnosti soud přihlíží jen na základě řádně uplatněné žalobní námítky, a současně posoudit, zda pro splnění prekluzivní lhůty podle § 47 citovaného zákona postačí, že v rámci jejího běhu bude vydáno toliko nepravomocné rozhodnutí, tedy rozhodnutí správce daně I. stupně.

Rozšířený senát rozhodl, že daň je podle § 47 d. ř. nutno vyměřit či doměřit pravomocně ve lhůtě tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat. Vyslovil dále, že vyměření daně nebo doměření daně či přiznání nároku na daňový odpočet po uplynutí lhůty stanovené v § 47 d. ř. je nezákonným rozhodnutím. K zániku práva vyměřit či doměřit daň ve smyslu citovaného ustanovení téhož zákona soud přihlédně jen k námítce účastníka řízení. Rozšířený senát věc vrátil devátému senátu.

### Z odůvodnění:

Rozšířený senát musel v předložené věci nejprve postavit najisto, zda je vůbec příslušný k jejímu projednání a rozhodnutí. Jak totiž

\*) Publikovaný pod č. 954/2006 Sb. NSS

mimo jiné vyplývá již z usnesení tohoto senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), „*judikatura Nejvyššího správního soudu musí být jednotná a předvídatelná, což prakticky znamená, že ve skutkově a právně obdobných případech má soud dospívat ke stejným právním závěrům*“. K tomu ostatně přispívá svojí rozhodovací činností právě rozšířený senát, který je však při svém rozhodování vázán nejen zákonem, nýbrž také ústavním pořádkem; právě v tomto kontextu pak vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterému podle čl. 83 a násl. Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) přísluší mimo jiné posuzovat ústavní konformitu právních předpisů nebo jejich částí. Rozšířený senát v již výše citovaném usnesení přitom dále také připomněl, že „...*jestliže Ústavní soud v některém svém rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad právního předpisu, je nutno tento výklad respektovat i v obdobných kauzách, byť se jedná o procesně samostatná řízení*“. Otázkou včasnosti uplatnění námitky prekluze práva se totiž Nejvyšší správní soud zabýval již ve svém rozsudku ze dne 28. 11. 2006, čj. 2 Afs 1/2006-119 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v němž mimo jiné vyslovil, že námitku prekluze lze uplatnit pouze ve dvouměsíční lhůtě pro podání správní žaloby. Tento rozsudek zdejšího soudu ovšem nálezem ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/07<sup>\*)</sup>, zrušil právě Ústavní soud. Z odůvodnění citovaného nálezu se pak zejména podává, že „*Argument kasačního soudu, že stěžovatelé v kasační stížnosti nepřipustně uplatnili nové ‚skutečnosti‘ (k nimž nemohl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout) ... nejenže není zaměnitelný s argumentem dříve neuplatněného ‚důvodu‘ ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., nýbrž může mít místo až teprve po důsledném zhodnocení důvodu, který stěžovatelé v kasační stížnosti nepochybně (i z pohledu kasačního soudu) uplatnili, totiž z důvodu, že k dodatečnému vyměření daně došlo po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty zakotvené v ustanovení § 47 odst. 1, 2 daňového řádu. Nezákonost je*

*dána, jestliže je napadeným rozhodnutím založena kolize se zákonem stanovenými podmínkami. Zde může být důvodem k nezákonnosti nesprávná interpretace ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) daňového řádu (správně s. ř. s., pozn. NSS), tedy jiná vada řízení před soudem spočívající v tom, že soud nepřihlédl ex offio k prekluzi práva správního orgánu dodatečně vyměřit daň. Nelze přisvědčit závěrům soudu, který v dané věci odmítl žalobu proti rozhodnutí správního orgánu proto, že stěžovatelé neuplatnili toto tvrzení v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohli (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nepřihlédl k tomu, že došlo k prekluzi práva na dodatečné vyměření daně [§ 47 odst. 1, 2 daňového řádu], a na tuto stěžovatelé uváděnou skutečnost vztáhl úvahu o nepřipustnosti novot zakotvenou v § 109 odst. 3 s. ř. s., ačkoliv námitku prekluze práva správce daně jako uplatněného důvodu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) stěžovatelé uplatnili již v řízení před správním soudem prvního stupně. Nejvyšší správní soud nakládal vadně se zásadou, že novoty jsou v kasačním přezkumu nepřipustné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a to v rozporu i s judikaturou Nejvyššího správního soudu...“.*

Závěry tohoto nálezu Ústavního soudu Nejvyšší správní soud v předmětné věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 2 Afs 1/2006 plně respektoval. Rozšířený senát nicméně musel dále uvážit, zda lze závěry z uvedeného nálezu aplikovat i v projednávané věci, a řídit se tedy právním názorem Ústavního soudu i při řešení shora nastíněné sporné právní otázky, nebo zda posouzení projednávané věci vychází z odlišných skutkových či právních základů; v takovém případě by bylo na rozšířeném senátu, aby sporné právní otázky sám posoudil.

Ústavní soud se prekluzí práva daň vyměřit či doměřit ve smyslu § 47 d. ř. zabýval nejen ve výše citovaném nálezu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/07, ale také ve svém usnesení ze dne 15. 5. 2007, sp. zn. I. ÚS 668/06<sup>\*\*)</sup>,

<sup>\*)</sup> Dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

<sup>\*\*)</sup> Dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

jímž odmítl ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2006, čj. 7 Afs 84/2005-68 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v níž stěžovatel uplatnil prekluzi práva daň doměřit ve smyslu § 47 d. ř. až v ústavní stížnosti. V odůvodnění tohoto usnesení pak Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že „...bylo proto věcí stěžovatele, aby tento argument uvedl již ve správní žalobě, a vyšel tak vstřícně požadavkům na uvedení relevantních důvodů, v nichž spatřuje nezákonnost rozhodnutí Finačního ředitelství, pro které podává správní žalobu, a koneckonců očekává úspěch v souzené věci. Ústavní soud však uvádí, že námitku uplynutí prekluzivní lhůty vznášející stěžovatel poprvé – jak sám připouští – až v ústavní stížnosti, ač ji mohl/měl [poznámka: a to i ve smyslu příslušných ustanovení o. s. ř. (ve znění účinném do 31. 12. 2002) upravujících podání správní žaloby do 31. 12. 2002] uplatnit již dříve, a to ve správní žalobě. Úvaze o jiné možnosti (tj. např. uvedení takové námitky až v kasační stížnosti) nesympaticky ani ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., podle něhož kasační stížnost není přípustná mimo jiné potud, pokud se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl“. Stejně tak se Ústavní soud zabýval otázkou prekluze práva vyměřit i ve svém usnesení ze dne 30. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 355/05\*), jímž odmítl ústavní stížnost stěžovatelky proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 6 Afs 25/2003-64 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V odůvodnění tohoto usnesení pak zejména konstatoval, že „...jak Nejvyšší správní soud, tak ani městský soud se s námitkou prekluze pravomoci daň vyměřit nemohl zabývat, neboť stěžovatelka tuto námitku v řízení před městským soudem vůbec neuplatnila. Ústavní soud neshledává nic protiústavního na interpretaci § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního ... provedené Nejvyšším správním soudem, podle níž žaloba, kromě obecných náležitostí, musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky

rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Stěžovatelka v žalobě proti rozhodnutí o platebním výměru neuplatnila námitku prekluze práva daň vyměřit...“.

Rozšířený senát přihlédl i k tomu, že Ústavní soud v citovaném nálezu ve věci sp. zn. IV. ÚS 545/07 odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, čj. 1 Afs 108/2006-104 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), který je podle názoru Ústavního soudu v rozporu se zrušeným rozsudkem zdejšího soudu ze dne 28. 11. 2006, čj. 2 Afs 1/2006-119 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). K tomu je ovšem třeba uvést, že tento rozsudek, bez vlastní argumentace k prekluzi práva správního orgánu dodatečně vyměřit daň, jen upozorňuje na rozhodnutí publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 845/2006 (tedy rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39, ve věci odpovědnosti za přestupek a jejího zániku), s uvedením, že tento rozsudek se zabývá otázkou povinnosti soudu přihlížet k prekluzi práva *ex offio*, aniž by taková žalobní námitka byla nutně žalobcem do řízení vnesena. Na tomto místě pak rozšířený senát ještě připomíná, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 6 Afs 25/2003-64 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), již také výslovně uvedl i jiný právní názor, totiž že „pokud tedy stěžovatelka v řízení před městským soudem nenamítla prekluzi práva daň vyměřit, nemohl se soud otázkou této prekluze zabývat, a to ani z úřední povinnosti“.

Z výše uvedeného je tak možno dovodit, že shora citovaná rozhodnutí Ústavního soudu nepředstavují ucelenou, konzistentní a bezrozpornou judikaturu ke sporné právní otázce, kterou by se měl rozšířený senát v projednávané věci řídit. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu si je v této souvislosti samozřejmě vědom jednoho z možných výkladů čl. 89 odst. 2 Ústavy, ze kterého se podává odlišná (širší) míra závaznosti právních názorů vyslovených v nálezech Ústavního soudu na straně jedné a v usneseních téhož soudu na straně druhé. Stejně tak má rozšířený senát na paměti, že právní názor vyslovený Ústavním soudem v nálezu ve

\*) Dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

věci sp. zn. IV. ÚS 545/07 je právním názorem pozdějším (pravidlo *lex posterior*) ve vztahu k závěrům učiněným ve shora citovaných usneseních Ústavního soudu. Ačkoliv je zcela logické, že judikatura Ústavního soudu (stejně tak jako i jiných soudních orgánů) se může v čase vyvíjet, nepovažuje rozšířený senát dosavadní rozhodovací činnost Ústavního soudu týkající se sporné právní otázky v projednávané věci za natolik přehlednou a judikatorní změny za dostatečně vysvětlené, aby to umožňovalo aplikaci právního názoru Ústavního soudu i v projednávané věci.

Lze tedy uzavřít, že citovaný náleží Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 545/07 podle názoru rozšířeného senátu neobsahuje jasnou a vyčerpávající argumentaci, na jejímž základě by bylo možné dovodit jednoznačné závěry ve vztahu ke sporné otázce [tedy zda k prekluzi práva správního orgánu dodatečně vyměřit daň přihledně soud z úřední povinnosti (*ex officio*)], které by bylo možné v obecnější rovině aplikovat ve skutkově i právně obdobných případech. Proto ani rozšířený senát dále nepřistoupil k podrobnějšímu hodnocení, zda se skutkové okolnosti projednávané věci dostatečně shodují se skutkovými okolnostmi ve věci rozhodované Ústavním soudem pod sp. zn. IV. ÚS 545/07.

Dále rozšířený senát přistoupil k posouzení sporné právní otázky, zda pro splnění prekluzivní lhůty postačí, je-li v rámci jejího běhu vydáno toliko nepravomocné rozhodnutí správce daně I. stupně. Jak je již uvedeno v předchozí části odůvodnění tohoto rozhodnutí, danou právní otázkou již Nejvyšší správní soud řešil, avšak rozdílně. V rozsudku ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 Afs 42/2004-61\*) (www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že § 47 d. ř. je třeba vykládat tak, že daň je nutno ve lhůtě 3 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat, vyměřit či doměřit pravomocně. V rozsudku ze dne 15. 8. 2006, čj. 2 Afs 220/2004-93 (www.nssoud.cz), zdejší soud naopak dospěl k závěru, že tříletá

lhůta stanovená v § 47 d. ř. je zachována, pokud je v této lhůtě daň vyměřena nebo doměřena vydáním (dodatečného) platebního výměru a ten je daňovému subjektu před uplynutím lhůty řádně doručen, a to bez ohledu na to, že odvolací řízení případně probíhá až po uplynutí této lhůty; rozhodnutí o odvolání tak není rozhodnutím, kterým by došlo k vyměření či doměření daně.

Při posouzení shora nastíněné sporné právní otázky vyšel rozšířený senát v první řadě z textu ustanovení § 47 d. ř., z jehož odst. 1 vyplývá, že *„Pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat“*. Z odst. 2 téhož ustanovení se pak podává, že *„byli před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději 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 nebo hlášení podat“*.

Pro rozhodnutí rozšířeného senátu je pak především podstatné posouzení, ve kterém stadiu daňového řízení je daň vyměřena nebo doměřena, tedy zda se tak stane vydáním rozhodnutí - platebního výměru nebo dodatečného platebního výměru správcem daně (správním orgánem I. stupně), respektive až oznámením tohoto rozhodnutí příjemci, nebo až poté, kdy je daňové řízení pravomocně skončeno, což znamená v případě podání odvolání až po oznámení rozhodnutí odvolacího orgánu příjemci. Daňový řád ve výše citovaném § 47 odst. 1 výslovně nestanoví, zda je třeba, aby rozhodnutí o vyměření či doměření daně nabylo v tříleté lhůtě právní moci. Právní moc správního rozhodnutí je přítom

\*) Publikovaný pod č. 954/2006 Sb. NSS.

taková vlastnost rozhodnutí, která činí jeho výrok o právu nebo povinnosti závazným, to znamená nenapadnutelným řádnými opravnými prostředky ze strany účastníků řízení. Z procesního hlediska je teprve v tomto momentě ukončen postup daňového orgánu při vyměření či doměření daně. Na tuto skutečnost nemá vliv ani předběžná vykonatelnost daňových rozhodnutí správce daně, když odvolání proti jeho rozhodnutí nemá odkladný účinek, nestanoví-li daňový řád nebo zvláštní zákon jinak (§ 48 odst. 12). Pravomocné rozhodnutí je pak napadnutelné pouze cestou mimořádných opravných prostředků nebo rozhodnutím soudu ve správním soudnictví k podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. U pravomocného rozhodnutí lze již nepochybně vycházet z toho, že daň byla vyměřena nebo doměřena. Daňové řízení je založeno na dvojinstančním řízení, přičemž rozhodnutí daňových orgánů (správce daně a případně odvolacího orgánu) tvoří jeden celek. Právní moc rozhodnutí jako celku je pak jeho významnou vlastností, s níž daňový řád spojuje důležité právní účinky rozhodnutí, jako je kupříkladu závaznost, nezměnitelnost apod. Jestliže ovšem bylo vydáno a oznámeno daňovému subjektu rozhodnutí správce daně, proti němuž je odvolání přípustné a daňový subjekt se odvolání proti němu nevzdal, nelze toto rozhodnutí posuzovat tak, že jím byla daň vyměřena nebo doměřena, protože až do vyřízení odvolání se odkládá právní moc napadeného rozhodnutí; v odvolacím řízení lze pak výsledky daňového řízení doplňovat, odstraňovat vady řízení; i daňový subjekt dále do doby, než je o odvolání rozhodnuto, může údaje svého odvolání doplňovat a pozměňovat, takže rozhodnutí odvolacího orgánu může mít jiný výsledek než rozhodnutí správce daně, a to i v neprospekch daňového subjektu (odvolatele).

Účelem zavedení prekluzivní lhůty pro vyměření (respektive doměření) daně bylo stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejím uplynutí zanikají i jejich povinnosti, které zejména pokud jde o povinnost

prokazovat, jsou po uplynutí delší doby vždy spjaty s určitými obtížemi. V této souvislosti připomíná rozšířený senát i své předchozí usnesení ze dne 3. 8. 2006, čj. 2 Afs 52/2005-94 (č. 953/2006 Sb. NSS), v němž dospěl mimo jiné k právnímu závěru, že „*ukládání povinností na základě zákona, v daném případě vyměření či doměření daně, ovšem rovněž znamená časové omezení, v němž lze splnění povinnosti požadovat. Povinnost podrobit se daňové povinnosti není časově bezbřehá, je vázána lhůtami jak ve vztahu k možnosti vyměření či doměření daně, tak ve vztahu k jejímu vymáhání. Za rozhodující z hlediska jistoty daňového poplatníka daňový řád považuje omezení možnosti daň vyměřit či doměřit, neboť zde omezuje správcе daně lhůtou prekluzivního charakteru, tedy lhůtou, k níž je povinen správce daně přihlížet z úřední povinnosti (§ 47 odst. 1)*“.

Pro rozhodnutí předložené sporné právní otázky je pak podstatné i to, jakou povahu má lhůta stanovená v § 47 d. ř., který je normou veřejného práva a obsahuje ustanovení procesní i hmotná. Občanský zákoník, jakožto právní předpis dopadající především na právní vztahy práva soukromého, například ve svém § 583 stanoví, že k zániku práva (proto, že nebylo ve stanovené době uplatněno) dochází jen v případech v zákoně stanovených. K zániku soud přihlídně, i když to dlužník nenamítne. Podle § 436 citovaného zákona pak například právo na náhradu škody musí být uplatněno u provozovatele bez zbytečného odkladu. Právo zanikne, nebylo-li uplatněno nejpozději patnáctého dne po dni, kdy se poškozený o škodě dozvěděl. Zánik práva nastává v důsledku dvou právních skutečností – uplynutí času a neuplatnění práva. To, co má oprávněný subjekt před uplynutím prekluzivní lhůty učinit, je třeba učinit nejpozději v poslední den lhůty. Jde tedy o lhůtu hmotněprávní, a proto tak například žaloba musí být k soudu již doručena; prekluzivní lhůty se navíc (na rozdíl od lhůt promlčecích) zásadně ani nestaví, ani nepřerušují (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 1997, sp. zn. 2 Cdon 316/96; případně Holub, M., a kol.: *Občanský zákoník*).

*Komentář*. 2. svazek, Linde, Praha 2003). Ustanovení § 47 d. ř. ovšem odpovídá charakteru tohoto zákona jako právního předpisu veřejnoprávního, který upravuje správu daní a poplatků, již se rozumí zejména právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, podle něhož postupují územní finanční orgány a další správní i jiné státní orgány České republiky. Podstatné zde tak není uplatnění práva, ale rozhodnutí o právu, respektive povinnosti (daň vyměřit nebo doměřit). Lhůta stanovená v § 47 d. ř. je svou povahou lhůtou hmotněprávní, a jestliže je v tomto ustanovení uvedeno, že „...nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období...“, odpovídá hmotněprávní povaze této prekluzivní lhůty, aby před jejím uplynutím byla daň pravomocně vyměřena nebo doměřena.

V tomto ohledu je tedy možno uzavřít, že daň je podle § 47 d. ř. nutno vyměřit či doměřit pravomocně ve lhůtě 3 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.

Závěrečnými spornými právními otázkami, které rozšířený senát posuzoval, pak bylo, zda vyměření daňové povinnosti po uplynutí lhůty stanovené v § 47 d. ř. je rozhodnutím nicotným, či toliko rozhodnutím nezákonným a zda je povinností soudu přihlížet k prekluzi práva na vyměření daně ve smyslu § 47 d. ř. z úřední povinnosti, aniž by taková žalobní námitka byla žalobcem uplatněna, popřípadě pokud byla uplatněna po uplynutí zákonem stanovené dvouměsíční lhůty pro podání žaloby. Jak již bylo výše uvedeno, i tuto spornou právní otázku již Nejvyšší správní soud řešil rozdílně, konkrétně se jedná o rozsudek ze dne 21. 3. 2007, čj. 1 Afs 108/2006-104 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), a rozsudek téhož soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 6 Afs 25/2003-64 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Při posuzování shora nastíněných sporných právních otázek je nutné vycházet především ze soudního řádu správního, který

upravuje postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví (§ 1 odst. 2 citovaného zákona). Řízení ve správním soudnictví je přitom založeno zejména na dispoziční zásadě, vyjádřené mimo jiné v § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Výjimku z dispoziční zásady pak upravuje soudní řád správní v § 76 odst. 2 pro případ zjištění, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. V tom případě soud vysloví rozsudkem nicotnost i bez návrhu. Úpravu nicotnosti obsahuje sice správní řád (č. 500/2004 Sb.), ten však v souladu s § 99 d. ř. v daňovém řízení aplikovat nelze (s výjimkou postupu podle § 175 správního řádu při vyřizování stížnosti).

V předchozí době především judikatura soudů dovodila, že nicotnost rozhodnutí způsobují takové jeho vady, jako jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy vyvolávající nesrozumitelnost nebo nesmyslnost apod. Podrobně se přitom pojmem nicotnosti zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96 (č. 793/2006 Sb. NSS), se závěrem, že nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů. Z hledisek pro hodnocení nicotnosti vyplývá, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou. Rozhodnutí je nicotné jen ve výjimečných případech výše uvedených, přičemž následky nicotnosti rozhodnutí nelze svévolně spojit s instituty jinými (nezákonnost, neplatnost). Ve věcech daní pak může být jen obtížně zjištělné, zda k prekluzi skutečně došlo, a to nejen s přihlédnutím k § 47 odst. 2 d. ř., podle něhož úkonem správce daně učiněným před uplynutím lhůty směřujícím k vyměření nebo doměření daně běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový



subjekt o tomto úkonu zpraven, ale také vzhledem k § 41 s. ř. s., podle něhož po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona lhůty pro zánik práva ve věcech daní, poplatků apod. neběží. Běh lhůty může být přerušen různými úkony správce daně, např. zahájením daňové kontroly, ale i výzvou k prokázání tvrzených skutečností v odvolacím řízení.

Vyměření nebo doměření daně po uplynutí lhůty podle § 47 d. ř. je vadou rozhodnutí, nikoliv však vadou tak intenzivní a zřejmou, aby způsobila faktickou neexistenci tohoto rozhodnutí; nelze proto hovořit o rozhodnutí nicotném. Stěžovatel v projednávané věci poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2006, čj. 3 As 5/2003-107, ze dne 27. 9. 2005, čj. 3 Afs 19/2004-91, a dále i na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 5. 2006, čj. 2 Afs 52/2005-94\* (všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle něhož k prekluzi práva musí správce daně přihlídnout k úřední povinnosti, a dovozoval, že neučinil-li tak správce daně, jedná se o vadu řízení před správním orgánem mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a tato vada řízení je podřaditelná pod § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a námitka prekluze mohla být uplatněna i po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání správní žaloby.

Z § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se podává, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z citovaného ustanovení soudního řádu správního ovšem nevyplývá, že by v případech v něm uvedených pod písm. a), b) a c) mohl soud zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu, aniž by žalobce uplatnil tyto vady řízení v žalobě jako žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Přesto judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že v některých případech i bez uplatněné námítky (žalobního bo-

du) v žalobě takto postupovat lze. Ve vztahu k § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. např. v rozsudku ze dne 24. 11. 2003, čj. 2 Azs 23/2003-39 (č. 272/2004 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů*“. V rozsudku ze dne 19. 4. 2006, čj. 3 As 5/2003-107 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), Nejvyšší správní soud s odvoláním právé i na svůj shora citovaný rozsudek ze dne 24. 11. 2003, čj. 2 Azs 23/2003-39, dospěl mimo jiné k závěru, že „*Krajský soud byl ... oprávněn zkoumat i nad rámec žalobních bodů, zda řízení předcházející vydání napadených rozhodnutí nebyla zatížena vadami, jež mohly mít vliv na jeho zákonnost. Pokud takové vady brání přezkoumání napadených rozhodnutí konstatoval, nelze mu s ohledem na citovaný judikát vytýkat, že se striktně neřídil jen žalobními body*“. V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 3 Afs 19/2004-91 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Tím, že se (krajský) soud nepokusil odstranit nepřesnosti v žalobě a bez dalšího žalobu zamítl [navíc v situaci, kdy podle názoru Nejvyššího správního soudu mohl rozhodnutí žalovaného zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. dokonce i bez žalobní námítky z úřední povinnosti], utrpěl žalobce vlivem nedostatku poučení ze strany krajského soudu újmu a soud se dopustil vady řízení, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ... K takovému postupu byl Nejvyšší správní soud oprávněn i bez námítky obsažené v kasační stížnosti, neboť podle § 109 odst. 3 s. ř. s. není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti mj. tehdy, je-li řízení před krajským soudem zatíženo vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*“. Je přitom zřejmé, že z takto nastíněné judikatu-

\* Publikované pod č. 953/2006 Sb. NSS.

ry zdejšího soudu nevyplývá, že by tento soud pod § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. podřadil i rozhodnutí o vyměření nebo doměření daně vydané po uplynutí lhůt stanovených v § 47 d. ř. se závěrem, že takové rozhodnutí může (měl) soud přezkoumat i bez žalobního bodu.

V daňovém řízení jednají správci daně v souladu se zákony a dbají přitom na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a také na to, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co neúplněji, přičemž v tomto ohledu nejsou vázáni jen návrhy daňových subjektů. I v odvolacím řízení může odvolací orgán při rozhodování přihlídnout ke skutečnostem odvolatelem neuplatněným, vyšly-li při přezkoumávání najevo. Je tedy zřejmé, že v daňovém řízení správce daně i odvolací orgán jednají především z úřední povinnosti. Naproti tomu nezákonnost rozhodnutí soud zkoumá jen k námitce (v mezích žalobních bodů). Námitku (žalobní bod) spočívající v tvrzení, že daň byla vyměřena nebo doměřena po uplynutí prekluzivní lhůty stanovené v § 47 d. ř., je třeba uplatnit ve stanovené dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že řízení před správními soudy není řízením nalézacím, ale řízením přezkumným. V rámci tohoto řízení tak nelze přezkoumávat celý správní akt z úřední povinnosti a je třeba ctít dispoziční zásadu, ze které soudní řád správní připouští jen shora již zmíněnou výjimku v případě nicotnosti rozhodnutí. Současně není od věci připomenout, že pokud by soud měl přihlížet k prekluzi z úřední povinnosti, musel by tak činit na „obě strany“, tedy kupříkladu i v případě přeplatků na dani.

Rozšířený senát pak závěrem pouze upozorňuje na to, že shora vyslovený právní názor není v rozporu se závěry, které Nejvyšší správní soud již dříve učinil ve vztahu k zániku odpovědnosti za přestupek. Například v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39 (č. 845/2006 Sb. NSS), totiž zdejší soud mimo jiné vyslovil, že „jestliže správní

orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédně z úřední povinnosti“. Nejvyšší správní soud v této věci dále dovodil, že přestupky patří do kategorie trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“), jíž je podle čl. 10 Ústavy Česká republika vázána, a proto je třeba, aby soud přihlédl k zániku odpovědnosti za přestupek (tedy jinak řečeno k promlčení řízení o přestupku) z úřední povinnosti. V této souvislosti je ovšem třeba zdůraznit, že trestní obvinění ve smyslu Úmluvy na straně jedné, a otázka vyměřování daní na straně druhé, podléhají v tomto ohledu odlišné metodě právní regulace. Jistě není třeba zdůrazňovat, že především zásady, smysl, ale i cíle trestního řízení a daňového řízení jsou jiné. Jak navíc plyne z § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení [tedy správní řád (č. 500/2004 Sb.)]; podle § 99 d. ř. se ovšem pro daňové řízení správní řád nepoužije (s výjimkou postupu podle § 175 při vyřizování stížností). Současně je třeba připomenout, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (zejména rozhodnutí ze dne 12. 7. 2001, ve věci *Ferrazini proti Itálii*, in Přehled rozsudků ESLP č. 5/2001, str. 212), se daňové spory oblasti upravené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy vymykají.

V souladu s výše uvedenou argumentací tedy lze v tomto bodě uzavřít, že vyměření daně nebo doměření daně či přiznání nároku na daňový odpočet po uplynutí lhůty stanovené v § 47 d. ř. je nezákonným rozhodnutím. K zániku práva vyměřit či doměřit daň ve smyslu citovaného ustanovení téhož zákona přitom soud přihlédně jen k námitce účastníka řízení.

## Daň z příjmů: změna způsobu uplatnění výdajů v dodatečném daňovém přiznání

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

k § 7 odst. 9 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

**Daňový subjekt, kterému vznikla povinnost podat dodatečné daňové přiznání na daň vyšší nebo daňovou ztrátu nižší podle § 41 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je oprávněn v dodatečném daňovém přiznání rovněž zvolit způsob uplatnění výdajů (tj. zda uplatní výdaje prokazatelně vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů, či uplatní výdaje paušální).**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2008, čj. 1 AfS 123/2006-59)*

**Prejudikatura:** srov. č. 1413/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Ing. Petr S. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 23. 1. 2003 řádné daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2002. V tomto přiznání uplatnil mezi výdaji prokazatelně vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení příjmů také částku investovanou do nákupu cenných papírů. Následně však zjistil, že nákup cenných papírů nelze považovat za výdaj na dosažení, zajištění a udržení příjmů ve smyslu § 24 zákona o daních z příjmů. Na základě tohoto zjištění podal dne 30. 7. 2004 dodatečné daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob na daň vyšší, ve kterém byly neoprávněně uplatněné výdaje na nákup cenných papírů z výdajů vyloučeny. Vzhledem k tomu, že po vyloučení této částky zůstaly k uplatnění prakticky pouze výdaje na pojistné na sociální a zdravotní pojištění, žalobce v dodatečném daňovém přiznání uplatnil ve smyslu § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů paušální výdaje ve výši 25 % z příjmů.

Finanční úřad pro Prahu 5 vydal dne 14. 10. 2004 dodatečný platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002. Daň však vyměřil odchylně od daně přiznané; dosažené příjmy ponechal v původně přiznané výši, výdaje však stanovil tak,

že původně přiznané výdaje v řádném daňovém přiznání pouze snížil o nesprávně uplatněné výdaje na nákup cenných papírů. S odkazem na bod 3 pokynu MF ČR D 190 uvedl, že pokud poplatník v řádném daňovém přiznání uplatnil daňové výdaje v prokázané výši podle § 24 zákona o daních z příjmů, nemůže v dodatečném daňovém přiznání uplatnit výdaje v procentní výši.

Odvolání žalobce proti dodatečnému daňovému výměru žalovaný dne 9. 5. 2005 zamítl.

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 25. 8. 2006 žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného. Zdůraznil, že § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů poskytuje daňovým subjektům možnost volit z více forem uplatnění výdajů, a tím realizovat určitou daňovou výhodu. Účelem ustanovení však není nahrazovat uplatňování jednoho druhu výdajů druhým v důsledku dodatečných zjištění v pozdějších zdaňovacích obdobích. Pokud žalobce uplatnil v řádném daňovém přiznání výdaje podle § 24 zákona o daních z příjmů, nemohl v dodatečném přiznání vztahujícím se k těmto zdaňovacím obdobím uplatnit kvalitativně jiný druh výdajů.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal především, že rozhodnutí o způsobu uplatňování výdajů není poplatník povinen učinit na počátku zdaňovacího období. Jednou zvolený způsob může naopak i později změnit. Důvodem, pro nějž žalobce podal dodatečné daňové přiznání, nebyla snaha o dodatečné využití fakultativních nároků či realizace daňové výhody formou změny způsobu uplatňování výdajů, nýbrž odstranění pochybení, které bylo v rozporu se zákonem o daních z příjmů. Nápravou tohoto pochybení ale došlo k tomu, že ve výdajích zůstaly pouze platby pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a platby pojistného na všeobecné zdravotní pojištění. Proto byly v dodatečném daňovém přiznání uplatněny výdaje ve formě paušální procentní částky. Uplatňování výdajů je zákonným právem daňového subjektu a nelze je srovnávat s uplatňováním fakultativních nároků. Ustanovení § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů říká pouze tolik, že daňový subjekt může uplatnit paušální výdaje v případě, že neuplatní skutečné výdaje. Neřeší však způsob uplatnění výdajů v řádném či dodatečném daňovém přiznání, natožpak aby zakazovalo změnu způsobu uplatňování výdajů. Žalobce souhlasí s tím, že pouhá změna způsobu uplatňování výdajů není důvodem pro podání dodatečného přiznání a nelze takto docílit daňové výhody. Pokud však vznikne povinnost podat dodatečné přiznání z důvodu nápravy pochybení, není jakýkoliv důvod, proč by daňový subjekt nemohl uplatnit paušální výdaje bez ohledu na dříve uplatněné skutečné výdaje v případě, že skutečné výdaje jsou po nápravě pochybení nižší než výdaje paušální.

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžném posouzení věci k závěru, že ačkoli se jak řádné, tak dodatečné daňové přiznání vztahují k témuž zdaňovacímu období, není nutné, aby v obou z nich byl použit stejný způsob uplatnění výdajů. Podle § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů platí, že poplatník může uplatnit paušální výdaje, pokud neuplatní výdaje prokazatelně vynalože-

né na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Z toho je zřejmé, že tyto dva způsoby nelze uplatňovat souběžně v jediném zdaňovacím období. Nic však nebrání tomu, aby daňový subjekt, který v řádném daňovém přiznání zvolil jeden způsob, jej v dodatečném daňovém přiznání nemohl nahradit způsobem druhým, pokud dodatečné přiznání bylo podáno z důvodu nápravy pochybení v řádném přiznání. Rozhodující první senát při předběžné poradě zjistil, že tento právní názor je v rozporu s právním názorem vysloveným 7. senátem v rozsudku ze dne 17. 8. 2005, čj. 7 Afs 32/2003-46, č. 1413/2007 Sb. NSS. Podle tohoto právního názoru má poplatník právo zvolit si způsob uplatnění výdajů na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Zvolí-li si však jednu z přípustných možností, nelze ji již pro stejné zdaňovací období měnit.

Rozšířený senát rozhodl, že daňový subjekt, kterému vznikla povinnost podat dodatečné daňové přiznání na daň vyšší nebo daňovou ztrátu nižší podle § 41 odst. 1 d. ř., je oprávněn v dodatečném daňovém přiznání rovněž zvolit způsob uplatnění výdajů (tj. zda uplatní výdaje prokazatelně vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů, či uplatní výdaje paušální); věc vrátil prvním senátu k rozhodnutí o věci samé.

### Z odůvodnění:

Otázka předložená k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. tedy zní, zda § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů (ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002) umožňuje, aby daňový subjekt, který v řádném daňovém přiznání zvolil jeden způsob uplatnění výdajů, jej v dodatečném daňovém přiznání nahradil způsobem druhým.

Při posouzení sporné právní otázky vyšel rozšířený senát v prvé řadě z několika základních principů, vlastních daňovému řízení, respektive celému právnímu řádu.

Za prvé, základní rysem vybírání daní a poplatků je skutečnost, že daň je vybírána korektně s ohledem na skutečný příjem daňového subjektu za uplynulé zdaňovací ob-

dobí, nikoliv v maximální možné výši. V platném daňovém právu nalézá tento princip svůj odraz v § 2 odst. 2 d. ř., který spatřuje cíl daňového řízení ve vybrání daně tak, aby *nebyly zkráceny* daňové příjmy, nikoliv tak, aby *bylo dosaženo nejvyššího možného* daňového příjmu.

Za druhé, celý právní řád, včetně práva daňového, je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také, jak dovodil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, v krajních případech zneužití práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06, <http://nalus.usoud.cz>).

O podobnou situaci se však v posuzovaném případě nejedná. Daňový subjekt nepodává dodatečné přiznání proto, že by se domáhal pouze změny způsobu uplatňování výdajů, a tím chtěl optimalizovat daňovou povinnost, ale proto, že mu to ukládá § 41 odst. 1 daňového řádu. Při podání řádného daňového přiznání by daňový subjekt měl svobodu volby, jakým způsobem uplatní výdaje – zda ve formě zúčtovaných skutečných výdajů, či ve formě paušální. Tato volba bude přirozeně vedena snahou o optimalizaci daňové povinnosti. Daňový subjekt při ní zvažuje, jak hospodařit a účtovat o svém majetku, aby v mezích zákona a v souladu s jeho smyslem dosáhl nízkého daňového základu.

Při dodatečném daňovém přiznání však bývají okolnosti (především výše základu daně), které byly určující při předchozí volbě, odlišné. Při mlčením zákona a za výše uvedených východisek není důvodu odepřít daňovému subjektu možnost nové volby, ve které může zohlednit změněné skutečnosti. Ustanovení § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů vyžaduje pouze, aby poplatník uplatnil buď jeden, anebo druhý způsob uplatnění výdajů, nemůže však kombinovat oba v jednom daňovém přiznání.

Odepření možnosti nové volby způsobu uplatnění výdajů by se konečně přičilo požadavku na rozumný výklad daňového řádu, který by měl daňové subjekty vést k jeho dodržování, a nikoliv naopak. Zákon o daních z příjmů světuje v případě podání řádného daňového přiznání daňovému subjektu s ohledem na způsob uplatnění výdajů volbu. Zároveň však mlčí s ohledem na možnost uplatnit stejnou volbu v případě dodatečného daňového přiznání. Pokud by byl zvolen výklad, který by tuto volbu při podání dodatečného daňového přiznání znemožňoval, pak by byl daňový subjekt podávající dodatečné daňové přiznání znevýhodněn hned dvakrát; nejenom že dojde ke zvýšení jeho daňové povinnosti v případě povinného dodatečného daňového přiznání na daň vyšší nebo daňovou ztrátu nižší (§ 41 odst. 1 d. ř.), daňovému subjektu by byla navíc odepřena volba, kterou daňový systém při řádném daňovém přiznání běžně poskytuje. Podobný výklad daňového řádu by pouze odrazoval racionálně uvažující daňové subjekty od napravování pochybení, kterých se dopustili v řádném daňovém přiznání. Tento výsledek není žádoucí; rozumný výklad právního předpisu by měl respektovat ekonomickou realitu a zohlednit jednání racionálně uvažujícího subjektu, nikoliv vytvářet umělé rozpory mezi právním předpisem a ekonomickou realitou.

Na okraj rozhodnutí lze uvést, že korektnost výkladu zde zvoleného byla nepřímo potvrzena novelou předmětného ustanovení § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů prostřednictvím zákona č. 545/2005 Sb. Ten s účinností od 1. 1. 2006 přidal na konec ustanovení § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů větu „*Způsob uplatnění výdajů podle tohoto odstavce nelze zpětně měnit*“. S ohledem na systematické zařazení této věty na konci § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů je patrné, že zákon napříště zakazuje pouze následnou změnu výdajů paušálních na výdaje skutečné. Druhý typ změny, tedy zvolení výdajů paušálních namísto výdajů skutečných při dodatečném daňovém přiznání, zůstává nadále možný.

Skutečnost, že zákonodárce považoval za nutné stanovit, že jeden ze způsobů změny uplatňování výdajů není napříště možný, lze nicméně vnímat také jako potvrzení, že předtím byla tato možnost akceptována. Z jakého jiného důvodu by racionálně uvažující zákonodárce považoval za nutné zakázat něco, co již není podle platné právní úpravy možné? Navíc, byť to není s ohledem na časovou působnost výše citované novely zákona o dani z příjmu pro projednávaný případ rozhodné, možnost změny v tomto usnesení konstatované, tedy následná změna skutečných výdajů

na paušální, zůstává i po účinnosti novely nadále možná.

Z výše uvedeného rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovozuje, že daňový subjekt, kterému vznikla povinnost podat dodatečné daňové přiznání na daň vyšší nebo daňovou ztrátu nižší podle § 41 odst. 1 daňového řádu, je oprávněn v dodatečném daňovém přiznání rovněž zvolit způsob uplatnění výdajů (tj. zda uplatní výdaje prokazatelně vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů, či uplatní výdaje paušální).

## 1544

### Daň z přidané hodnoty: vrácení daně osobám se zdravotním postižením

k § 2 odst. 2 písm. m) a § 45f zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2004\*)

**I když je prokazování toho, zda se pro účely daně z přidané hodnoty jedná o vozidlo osobní nebo nákladní, prvotně záležitostí dokladovou, neboť § 2 odst. 2 písm. m) zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, stanoví, že se osobním automobilem rozumí silniční motorové vozidlo, které má v technickém průkazu zapsanou kategorii osobní automobil nebo označení M1, je třeba současně respektovat soulad skutečného stavu se stavem formálně právním. Nelze tedy automaticky vyloučit, že skutečnost, že se jedná o osobní vozidlo, lze osvědčit i jiným způsobem než technickým průkazem.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 23. 1. 2008, čj. 59 Ca 14/2006-50)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 33/97).

**Věc:** Zdeněk Š. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z přidané hodnoty.

Finanční úřad v Turnově dne 5. 4. 2004 priznal nárok na vrácení daně z přidané hodnoty u automobilu zakoupeného žalobcem jako zákonným zástupcem osoby se zdravotním postižením. Při kontrole daně silniční zjistil správce daně, že žalobci, jako osobě zastupující osobu se zdravotním postižením, byla daň z přidané hodnoty ve výši 66 000 Kč u zakoupeného automobilu vrácena v rozporu s § 45f zákona o dani z přidané hodnoty. Z technického průkazu předloženého k to-

muto vozidlu bylo zjištěno, že se jedná o vozidlo nákladní. Z tohoto důvodu správce daně postupoval dle § 55b odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“), a podal podnět k nařízení přezkumu vlastního rozhodnutí ze dne 5. 4. 2004. Žalovaný vydal dne 4. 4. 2005 rozhodnutí, kterým nařídil přezkoumání rozhodnutí ze dne 5. 4. 2004. Následně bylo dne 17. 5. 2005 vydáno rozhodnutí, kterým správce daně přezkoumal své rozhodnutí ze dne

\*) S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

5. 4. 2004 a rozhodl tak, že nevyhověl podané žádosti o vrácení daně, tj. nepřiznal nárok na vrácení daně z přidané hodnoty ve výši 66 000 Kč.

Proti rozhodnutí ze dne 17. 5. 2005 podal žalobce odvolání. Žalovaný zamítl odvolání rozhodnutím ze dne 6. 12. 2005. V odůvodnění uvedl, že správce daně nemůže zpochybnit ani změnit rozhodnutí Městského úřadu Slaný, odbor dopravy silničního hospodářství, uvedené v technickém průkazu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec. Žalobce především namítl, že již v odvolání uvedl, že upozorňoval pracovníky správce daně na rozpor skutkového stavu se stavem formálně právním, a povinností odvolacího orgánu bylo toto tvrzení prověřit. V příloze k odvolání proti rozhodnutí ze dne 6. 4. 2005 zaslal žalobce správci daně důkazní prostředky, které svědčí o skutečném stavu a které osvědčují, že ve vozidle nikdy nebyla namontovaná pevná přepážka a že přes údaj v technickém průkazu jde o osobní automobil. Správce daně tyto důkazní prostředky nijak nehodnotil. Žalovaný pouze odkázal na technický průkaz vozidla, který je veřejnou listinou. Žalobce k tomu konstatuje, že pravdivost záznamu o zabudované bezpečnostní přepážce za poslední řadou sedadel lze ve smyslu § 134 o. s. ř. vyvrátit, což také žalobce předloženými důkazními prostředky učinil. Automobil Ford Galaxy je vyráběn jako automobil osobní, nákladním automobilem se z hlediska zákona o dani z přidané hodnoty pro účel odpočtu DPH pro podnikatele stává zabudováním pevné bezpečnostní přepážky. Žalobcem předložené důkazní prostředky prokazují, že předmětný automobil nikdy nesplňoval podmínky pro kategorii nákladní automobil. Tvrdí-li žalovaný, že pro správce daně je jediným relevantním důkazem technický průkaz a údaje v něm uvedené, pak je takové tvrzení v rozporu s § 2 odst. 7 d. ř. Žalovaný nevezl v úvahu znalecké posudky ani potvrzení autorizovaného servisu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě především uvedl, že pro správce daně je jediným relevant-

ní důkaz technický průkaz a údaje v něm uvedené. Tyto údaje jsou závazné pro všechny účastníky, zároveň jakékoliv změny v technickém průkazu smí provádět pouze oprávněná osoba, což správce daně není. Skutečnost, že se jedná o nákladní vozidlo v návaznosti na zabudování bezpečnostní přepážky, uvedené v technickém průkazu, nemohl správce daně svým rozhodnutím nijak měnit, proto předložené důkazy vyhodnotil tak, že neprokázaly, že se jedná o osobní automobil. Z údajů v technickém průkazu je zřejmé, že pokud by byla přepážka odstraněna, jednalo by se o přestavbu – tedy o změnu, která má vliv na stav motorového vozidla, a vlastník je povinen tuto změnu s oprávněným orgánem řešit (případnou změnou v záznamech v technickém průkazu), což žalobce neučinil. V § 2 odst. 2 písm. m) zákona o dani z přidané hodnoty je uvedeno, že se pro účely daně z přidané hodnoty osobním automobilem rozumí silniční motorové vozidlo, které má v technickém průkazu zapsanou kategorii osobní automobil nebo označení M1, což v daném případě nebylo splněno.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) V projednávaném případě není sporu o tom, že žalobce je zákonným zástupcem osoby se zdravotním postižením, ani o tom, že předložil všechny zákonem požadované doklady, aby mu mohla být daň z přidané hodnoty u zakoupeného automobilu vrácena. Žalobce ani správce daně si však nevšimli, že na předloženém daňovém dokladu – faktuře za nákup vozidla bylo uvedeno, že se jedná o ojeté vozidlo NA, tedy nákladní, nikoliv osobní automobil. Stejný údaj obsahuje i technický průkaz k tomuto automobilu. Poté, co žalovaný vydal dne 4. 4. 2005 rozhodnutí a nařídil přezkoumání rozhodnutí ze dne 5. 4. 2004, kterým správce daně vyhověl žádosti žalobce a vrátil mu daň z přidané hodnoty za nákup výše uvedeného automobilu, předložil žalobce správci daně odborné vyjádření soudního znalce Ing. Radka Šimona,

který se vyjadřuje k otázce, zda souhlasí údaje v technickém průkaze se skutečností, a uvádí, že „porovnáním údajů v technickém průkazu se skutečností bylo zjištěno, že tyto údaje souhlasí až na jeden bod, v technickém průkazu je uvedeno, že je v automobilu zabudovaná bezpečnostní přepážka za poslední řadou sedadel, odstranění této přepážky se považuje za přestavbu, skutečnost je taková, že přepážka za poslední řadou sedadel není namontovaná a vozidlo včetně čalounění nenese stopy po odstranění přepážky“. V odborném vyjádření soudního znalce Jiřího Šustry, rovněž předloženého žalobcem, je uvedeno, že „údaje v technickém průkazu jsou z hlediska skutečnosti záměrně zkrácené, skutečnost je taková, že v uvedeném vozidle nebyla nikdy pevná přepážka nainstalována“. Konečně žalobce předložil také potvrzení od Auto-Aréna s. r. o. Turnov, která potvrzuje, že „u vozidla Ford Galaxy ... nikdy nebyla zabudována bezpečnostní přepážka“.

Správce daně se k výše uvedeným důkazním prostředkům před vydáním rozhodnutí ze dne 17. 5. 2005, kterým přezkoumal své rozhodnutí ze dne 5. 4. 2004, nijak nevyjádřil. Až dne 17. 10. 2005 zaslal daňovému subjektu „Sdělení týkající se doplnění řízení v rámci odvolání dle § 48 odst. 6 daňového řádu“, kde uvedl, že se v souladu s § 2, § 31 a § 48 odst. 6 d. ř. rozhodl doplnit řízení ve věci odvolání daňového subjektu proti rozhodnutí ze dne 17. 5. 2005. Správce daně v tomto sdělení vyslovil názor, že veškeré námítky, návrhy a tvrzení daňového subjektu uvedené v odvolání jsou bezpředmětné, protože správce daně nemůže zpochybnit ani změnit rozhodnutí Městského úřadu Slaný, odbor dopravy silničního hospodářství, uvedené v technickém průkazu. Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, žalovaný považuje takovéto hodnocení důkazů správcem daně za řádné, a pokud sám hodnotí předložené důkazní prostředky, fakticky pouze opakuje, že jediným relevantním důkazem je technický průkaz, a zdůrazňuje, že skutečnost, že se jedná o nákladní vozidlo v návaznosti na zabudování bezpečnostní přepážky uvedené

v technickém průkaze, nemohl správce daně svým rozhodnutím nijak měnit.

K tomuto konstatování žalovaného soud uvádí, že § 2 odst. 2 písm. m) zákona o dani z přidané hodnoty skutečně stanoví, že se pro účely daně z přidané hodnoty osobním automobilem rozumí silniční motorové vozidlo, které má v technickém průkaze zapísanou kategorii osobní automobil nebo označení M1. Pokud bychom vycházeli z doslovného znění tohoto ustanovení, znamenalo by to, že i kdyby bylo jednoznačně prokázáno, že byl pořízen osobní automobil, avšak zápis v technickém průkazu tomu neodpovídal, osoba se zdravotním postižením by nárok na vrácení zaplacené daně u takového automobilu neměla. To by však znamenalo upřednostňovat formální stav před stavem faktickým a rezignovat na uplatňování spravedlnosti v materiální, nikoli pouze formální podobě. Soud nebrojí proti legální definici, nicméně poukazuje na to, že její jazykové vyjádření nemá bránit dosažení účelu ustanovení o vrácení daně z přidané hodnoty, je-li zřejmé, že vyhodnocení skutečného stavu věci tomuto účelu odpovídá. Tyto teleologické argumenty podle názoru soudu nelze pominout. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 5. 2007, čj. 3 Ads 50/2006-29, poukázal na to, že rozhodovací proces, a to na kterékoli úrovni (tedy jak na úrovni správního orgánu, tak na úrovni soudů), v sobě zahrnuje několikero druhů činností. Je jimi jednak zjištění skutkového stavu věci, dále výběr právní normy, interpretace této normy, posouzení, zda skutečně lze zjištěný skutkový stav této normě subsumovat, a v případě kladného závěru samotná její aplikace. Interpretace pak předpokládá učinit různé druhy výkladu, jež v daném případě připadají v úvahu (jazykový, historický, autentický, tj. toho, kdo normu vydal, systematický, teleologický, tj. podle smyslu a účelu předpisu apod.), a následný výběr toho (těch), které rozhodující orgán považuje pro danou věc za nejvhodnější. Je tedy nejen v pravomoci, ale je dokonce povinností správního orgánu zvážit využití jiného výkladu než doslovného jazykového. Základním principem pro interpretaci práv-



ního textu je pak jeho interpretace ve prospěch účelu, který právní norma plní. Sleduje-li tedy právní norma určitý cíl, je nutno ji interpretovat tak, aby byl tento cíl umožněn, a nikoliv aby bylo jeho dosažení výkladem normy ztíženo. Ustanovení § 45f zákona o dani z přidané hodnoty vyjadřuje úmysl zákonodárce umožnit vrácení daně zdravotně postiženým osobám za nakoupená osobní vozidla v tuzemsku, která jsou pořízena od plátců daně, tedy pomocí určité skupině osob. V projednávaném případě není mezi stranami sporu o tom, že vozidlo sloužilo k přepravě osoby se zdravotním postižením, žádost žalobce o vrácení daně obsahovala všechny náležitosti, které požaduje § 45f odst. 8 zákona o dani z přidané hodnoty. Žalobce si pouze nevšiml, že na předloženém daňovém dokladu - faktuře za nákup vozidla a rovněž v technickém průkazu bylo uvedeno, že se jedná o vozidlo nákladní. Poté, co byl správcem daně na tuto skutečnost upozorněn, snažil se prokázat, že se jedná o chybný zápis a znaleckými posudky a vyjádřením autorizovaného prodejce vozů Ford dokládal, že automobil Ford Galaxy je vyráběn jako automobil osobní a nákladním automobilem se stává až zabudováním pevné bezpečnostní přepážky, která však v tomto automobilu zabudována není, ani nikdy zabudována nebyla. Pokud za této situace trvá správce daně i žalovaný na tom, že jediným relevantním důkazem je zápis v technickém průkazu, řídí se doslovným jazykovým výkladem, který však cíl a záměr právní normy v tomto případě neaplnuje. Soud je dále toho názoru, že v demokratické společnosti by se princip etický a princip právní v rozhodovací praxi měly prolínat, a to pokud možno v co největší možné míře. V oblasti vrácení daně z přidané hodnoty osobám se zdravotním postižením by pak uvedené mělo platit dvojnásob. Soud odkazuje také na některé nálezy Ústavního soudu, jenž se uvedenou problematikou opakovaně ve své rozhodovací činnosti zabýval. Tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (č. 30/1998 Sb. ÚS) vyjádřil Ústavní soud názor, podle něhož představuje

jazykový výklad pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *ex ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

Soud proto nemůže souhlasit s hodnocením důkazů, tak jak je provedl žalovaný, ani se skutečností, že správce daně fakticky kromě technického průkazu žádné další důkazní prostředky nepřipustil. Dle § 2 odst. 3 d. ř. platí, že při rozhodování hodnotí správce daně důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti, přitom přihlíží ke všemu, co v daňovém řízení vyšlo najevo. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobci nebylo správcem daně vůbec umožněno prokázat skutečnost, že vozidlo zakoupené pro dopravu jeho zdravotně postiženého syna je osobní automobil, jinak než technickým průkazem vozidla. I když je prokazování toho, zda se jedná o vozidlo osobní, nebo nákladní, skutečně prvotně záležitostí dokladovou, neboť § 2 odst. 2 písm. m) zákona o dani z přidané hodnoty stanoví, že se pro účely daně z přidané hodnoty osobním automobilem rozumí silniční motorové vozidlo, které má v technickém průkazu zapsanou kategorii osobní automobil nebo označení M1, je třeba současně respektovat soulad skutečného stavu se stavem formálně právním, a nelze tedy automaticky vyloučit, že skutečnost, že se jedná o osobní vozidlo, lze osvědčit i jiným způsobem než technickým průkazem. Jako důkazní prostředky, jimiž lze doložit skutečnosti rozhodné pro určení daňové povinnosti, a tedy i pro nárok na vrácení daně z přidané hodnoty, totiž mohou sloužit prakticky jakékoliv prostředky (vyjma těch, které byly získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy). Z § 31 odst. 4 d. ř. vyplývá, že jde zejména také o znalecké posudky, tedy důkazní prostředky, které žalobce předkládal.

## Místní poplatky: poplatek ze psů

k § 129 odst. 1 občanského zákoníku

k § 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákonů č. 48/1994 Sb. a č. 229/2003 Sb.

**I. Smyslem poplatku ze psů primárně není a ani nemá být posílení obecního rozpočtu, protože pak by se již pojmově nejednalo o poplatek, nýbrž spíše o majetkovou daň. Poplatek ze psů tak nemá jiný význam než snižovat či vyrovnávat negativní důsledky spojené s chovem psů.**

**II. Útulky pro psy nepodléhají povinnosti platit poplatek ze psů. Nejsou totiž držitelem věci ve smyslu § 129 odst. 1 občanského zákoníku, který se subsidiárně použije pro výklad pojmu „držitel psa“ obsaženého v § 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2008, čj. 2 Afs 107/2007-168)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným S. O. S. zvířatům proti Magistrátu města Brna o poplatek ze psů, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Úřadu městské části Brno – Královo Pole ze dne 23. 4. 2004 byl žalobci vyměřen místní poplatek ze psů za 1. čtvrtletí roku 2004 ve výši 261 546 Kč. Důvodem vydání tohoto rozhodnutí byla skutečnost, že žalobce byl v předmětném období držitelem celkem 468 psů, přičemž u 464 psů vznikla poplatková povinnost k 1. 1. 2004, zatímco u posledních 4 psů (Šotek, Milda, Kajda a Bat) tato povinnost vznikla teprve během roku 2004. Protože žalobce nepatřil mezi držitele psů, kteří jsou ze zákona osvobozeni od placení poplatku, a přesto jej nezaplatil, byl mu tento poplatek vyměřen.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 21. 1. 2005 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem ze dne 15. 5. 2007 napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Svůj rozsudek založil na právním názoru, podle něhož za situace, kdy v zákoně o místních poplatcích neexistuje definice pojmu držitel psa, je nutno vycházet z § 129 a násl. občanského zákoníku. Na případ žalobce tato zákonná definice dopadat nemůže, jelikož s věcmi (tj. se psy) nenakládal jako s vlastními. Do doby, než ztra-

cená či opuštěná věc případně státu (§ 135 občanského zákoníku), žalobce vykonává službu, spočívající v péči o ztracené či opuštěné psy, a nemůže být proto považován za jejich držitele. Pokud žalovaný vycházel z dikce ustanovení § 2 odst. 2 věta druhá zákona o místních poplatcích, přehlédl, že toto ustanovení má na mysli toliko držitele psů, nikoliv osoby od držitele psů odlišné.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. V kasační stížnosti především namítal, že krajský soud chybně vyložil osobu poplatníka místního poplatku, kterým je „držitel psa“, a to v rozporu s ustanovením § 2 odst. 1 a 2 zákona o místních poplatcích, a s čl. 2 odst. 2.1, s čl. 3 odst. 3.1 vyhlášky Statutárního města Brna o místních poplatcích. Soud totiž bezdůvodně upřednostnil úpravu obsaženou v občanském zákoníku, tzn. úpravu obecnou, před úpravou zvláštní, a to navíc v rozporu s jejím účelem. Krajský soud navíc porušil princip ochrany legitimního očekávání, když nepřihlédl k jiným soudním rozhodnutím (viz rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Odo 985/2004 a sp. zn. Tdo 1541/2006, rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 15 Co 102/2004 a sp. zn. 11 Ca 194/2005). Legitimní očekávání spatřuje stěžovatel v tom, že na-

vrhovatel postupující v souladu se zákonem a podle konkrétních pokynů rozhodujícího orgánu legitimně očekává úspěch ve sporu. Stěžovatel namítá, že zpoplatnění psa představuje legitimní cíl, spočívající v získávání prostředků k naplnění veřejného rozpočtu a případy osvobození představují jen výjimky. Jejich taxativní výčet obsahuje ustanovení § 2 odst. 2 zákona o místních poplatcích a žalobce v něm uveden není. Výklad provedený krajským soudem hrozí „celorepublikově“ tím, že poškození budou všichni správci tohoto poplatku, jelikož ve svém důsledku bude moci každý poplatník s úspěchem namítout, že se nepovažuje za držitele psa dle ustanovení § 129 občanského zákoníku. Tím by však byl zcela popřen smysl novely zákona, neboť jí došlo k nahrazení pojmu „vlastník psa“ novým pojmem „držitel psa“. Pojem „držitel psa“ stěžovatel vykládá tak, že míří na osobu, u níž se pes nachází a která o něj pečuje stejně, jako by jej vlastnila. Osoba držitele tedy zjevně nemusí být nutně totožná s jeho vlastníkem, na čemž nic nemění ani to, že v době rozhodnutí není osoba oprávněného vlastníka či držitele známa. Dojde-li k předání psa jinému držiteli, příp. vlastníkovi, je povinen dosavadní i nový držitel psa tuto změnu oznámit příslušnému správci poplatku.

Dne 9. 1. 2008 stěžovatel soudu zaslal pro informaci Závěrečnou zprávu Veřejného ochránce práv ve věci vyměření místního poplatku S. O. S. zvířatům, spol. s r. o., ze dne 3. 1. 2008, sp. zn. 127/2005/VOP/ZS. Jejím obsahem je – mimo jiné – právní názor, podle něhož pro účely určení poplatníka místního poplatku vyjadřuje pojem „držitel psa“ objektivní skutečnost, že jde o osobu, která o psa fakticky pečuje, tj. chová se tak, jako by ho vlastnila, bez ohledu na případné přesvědčení, že vlastníkem není. Subjektivní vztah k držbě pro účely poplatkové povinnosti není právně významný a obecný pojem „držba“ dle ustanovení § 129 občanského zákoníku zde lze užít toliko v objektivní rovině. Žalobce proto byl za držitele psů považován oprávněně.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že výtky stěžovatele považuje za nesprávné. Pokud totiž krajský soud

při výkladu pojmu „držitel psa“ použil ustanovení § 129 občanského zákoníku, byl jeho postup zcela opodstatněný. K argumentaci stěžovatele shora citovanou judikaturou obecných soudů žalobce uvádí, že tato se týká poplatků za příjem televizního a rozhlasového vysílání a sankcí za provozování telefonního přístroje, tedy se jedná o záležitost jiných právních předpisů. V daném případě navíc žalobce prováděl v podstatě charitativní legální činnost, kterou nelze stavět na stejnou rovinu jako ilegální činnost při provozování telefonního přístroje či přijímání vysílání.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud při svých úvahách v projednávané věci vycházel především z toho, že mezi účastníky řízení nejsou sporné skutkové okolnosti věci, nýbrž výhradně jejich právní klasifikace. Lze tak mít za postaveno najisto, že u žalobce (tzn. v útluku) se v rozhodném období 1. čtvrtletí roku 2004 nacházel shora označený počet psů, a také, že za ně žalobce nezaplatil příslušný poplatek.

Dále je třeba vycházet z toho, že podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o místních poplatcích, v rozhodném znění, platí, že:

*„(1) Poplatek ze psů platí držitel psa. Držitelem je fyzická nebo právnická osoba, která má trvalý pobyt nebo sídlo na území České republiky.*

*(2) Poplatek ze psů se platí ze psů starších 3 měsíců. Od poplatku ze psů je osvobozen držitel psa, kterým je osoba nevidomá, bezmocná a osoba s těžkým zdravotním postižením, které byl přiznán III. stupeň mimořádných výhod podle zvláštního právního předpisu, osoba provádějící výcvik psů určených k doprovodu těchto osob, osoba provozující útulek zřízený obcí pro ztracené nebo opuštěné psy nebo osoba, které stanoví povinnost držení a používání psa zvláštní právní předpis.“*

Rovněž je pravdou, že podle znění citovaného § 2 odst. 1 platného do 31. 12. 2003 (tj.

před nabytím účinnosti zákona č. 229/2003 Sb.) platilo, že „poplatek ze psů platí fyzická a právnická osoba, která je vlastníkem psa“.

Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona (která je součástí správního spisu), kterým došlo k předmětné legislativní změně, byl navrhovatel motivován výslovně cílem „zamezit častým případům nedodržování poplatkové povinnosti ze strany vlastníků psa. Platební povinnost vázaná na osobu vlastníka psa se podle dosavadních zkušeností v praxi neosvědčila, neboť častou námitkou poplatníka je skutečnost, že pes, o kterého pečuje, není v jeho vlastnictví. Správci místního poplatku mají omezené možnosti při zjišťování skutečného vlastníka psa (tj. osoby, která psa koupila nebo jej získala darem či dědictvím) vzhledem k tomu, že neexistuje povinnost písemného dokladu při jeho převodu (přechodu). ... Držitelem psa může být i jiná osoba, než jeho vlastník. Jedná se o osobu, která o psa pečuje stejně, jako by jej vlastnila. Navíc je prokazatelná skutečnost, že pes se u této osoby nachází“.

Shora předestřená stížnostní argumentace je založena v zásadě na dvou základních názorech: (1.) citovaná zákonná úprava je zcela konkrétní a zřejmá, takže neumožňuje výklad odlišný od výkladu stěžovatele, (2.) ustanovení § 129 a následující občanského zákoníku jsou pro vymezení pojmu „držitel psa“ nepoužitelná.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že poplatky lze obecně vymezit jako jeden z veřejnoprávních příjmů, které veřejnoprávní subjekty ukládají jednotlivcům takovým způsobem, aby se jimi alespoň částečně kryly náklady spojené s činnostmi, vyvolané činností těchto jednotlivců. Jak přesvědčivě vyložil K. Engliš (*Finanční věda*, Fr. Borový v Brně, 1929, str. 74 a násl.), poplatky i daně jsou autoritativně stanovené příspěvky podřízených hospodářství, „avšak daně pouze se zřetelem k únosnosti, poplatky též se zřetelem k individuálnímu prospěchu“. Proto také „vrchní účel poplatků není nikdy výnos“. Podobně M. Bakeš konstatuje (M. Bakeš a kol.: *Finanční právo*. 3. vyd., C. H. Beck, 2003, str. 87), že „zatímco daně jsou větší-

nou platby neekvivalentní, za které není poskytována přímá protihodnota, a zároveň platby, které mívají spíše periodický charakter, jsou poplatky většinou vybírány jednorázově, a to v souvislosti s nějakým protiplněním ze strany státu či jeho orgánů, kraje, obce apod. Mají tedy většinou povahu určitého ekvivalentu za poskytnutí služby, vydání povolení, rozhodnutí soudu apod.“. Argumentace stěžovatele v tom smyslu, že zpoplatnění psa představuje legitimní cíl, spočívající v získávání prostředků k naplnění veřejného rozpočtu, a případy osvobození tedy představují jen výjimky, se proto zcela míjí s podstatou poplatků. Jejich smyslem totiž není naplnění veřejného rozpočtu, nýbrž nastolení jakési (byť i zcela abstraktně pojaté) reciprocity mezi poplatkem a mezi činnostmi orgánů veřejné správy (princip ekvivalence).

Prvním učiněným závěrem je proto konstatování, že smyslem poplatku ze psů primárně není a ani nemá být posílení obecního rozpočtu, protože pak by se již pojmově nejednalo o poplatek, nýbrž spíše o majetkovou daň. Poplatek ze psů tak nemá jiný význam než snižovat či dokonce v některých případech vyrovnávat negativní důsledky, spojené s chovem psů, o kterých jistě není potřeba obsáhle pojednávat. Proto také ostatně není náhodou, že jiná výše poplatků ze psů je vybírána v případě bytového a rodinného domu. Např. podle obecně závazné vyhlášky č. 21/2003 Statutárního města Brna o místních poplatcích pro Městskou část Brno - Královo Pole, kde se právě nachází útulek žalobce, platilo, že základní sazba tohoto poplatku v případě bytového domu činila 1500 Kč ročně, zatímco v případě rodinného domu 600 Kč za rok. Argument stěžovatele prostřednictvím legitimního cíle poplatku spočívajícího v naplnění veřejného rozpočtu má proto zdejší soud za vyvrácený.

Dále je vhodné uvést, že podle převládajícího názoru právní teorie spočívá funkce práva ve třech aspektech: ve spravedlnosti, účinnosti a jistotě. Takto viděno je z prezentovaného vývoje zákonné úpravy ustanovení § 2 zákona o místních poplatcích a z důvodové zprávy k novele provedené zákonem

č. 229/2003 zcela zřejmě, že hlavním důvodem nahrazení pojmu „*vlastník psa*“ za „*držitel psa*“ byl zájem na účinnosti zákonné úpravy. Tento cíl je samozřejmě plně legitimní. Citovaná zákonná změna na první pohled vyvolává dojem, že okruh poplatníků předmětného poplatku byl do určité míry rozšířen. Toto rozšíření je nicméně ve skutečnosti pouze zdánlivé, protože z povahy věci je jasné, že za jednoho psa má být za stejné časové období vybrán pouze jeden poplatek, nikoliv více poplatků tehdy, pakliže osoba vlastníka a držitele není stejná. Jinak řečeno, předmětná změna zákonné úpravy nesměruje ke zvýšení okruhu subjektů podléhajících předmětné poplatkové povinnosti, nýbrž pouze k lepší efektivitě výběru poplatku. Rovněž tento aspekt má v nyní rozhodované věci svůj význam.

Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že způsob výkladu platného ustanovení § 2 zákona o místních poplatcích provedený žalovaným do značné míry koresponduje s jeho gramatickou dikcí a v tomto směru je plně pochopitelný. Zároveň však platí, že řada právních norem umožňuje vícero způsobů výkladu a orgány veřejné moci vydávající vrchnostenská rozhodnutí musí volit mezi jednotlivými z nich. V tomto směru žalovaný zjevně vůbec nepochopil svoji funkci v systému aplikace práva, když se – až poněkud podrážděně – brání představě, že by měl a mohl provádět výklad zákonných ustanovení. Výklad právních norem totiž provádí kterýkoliv subjekt s nimi pracující a v případě orgánu veřejné moci je nutno mít pouze neustále na zřeteli, že může činit výhradně to, co zákon přímo stanoví. Tento postulát je však zcela chybně vykládat tak, že správnímu úřadu je zakázáno vykládat právní normy.

Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud akceptuje, že výklad provedený žalovaným a koneckonců též Veřejným ochráncem práv je možný a v zásadě odpovídající dikci citovaného zákonného ustanovení, nemohl přehlédnout způsob výkladu alternativní. Takový výklad v podstatě zformuloval krajský soud a je založen na subsidiárním použití občanského zákoníku. Nastává tedy konkurence dvou výkladových možností: první je založena zejm-

na na gramatickém znění ustanovení § 2 zákona o místních poplatcích; druhou lze charakterizovat spíše jako využití teleologického způsobu interpretace. Jestliže totiž výklad provedený žalovaným vychází z toho, že zákon o místních poplatcích je zcela autonomní veřejnoprávní předpis, a že tedy pokud sám nedefinuje pojmy v něm obsažené, nelze využít pojmosloví obsažené v předpisech jiných, jedná se jistě o výklad možný, nicméně nikoliv o výklad jediný. Jak Nejvyšší správní soud poměrně často judikuje, celý právní řád je třeba nazírat jako na ucelený, logický a vnitřně provázaný systém, nikoliv jako na shluk nahodilých „atomů“. Proto také celé veřejné právo lze charakterizovat jako speciální ve vztahu k právu soukromému, kteroužto tezi ostatně potvrzuje vznik a historický vývoj právních řádů. Takto viděno proto výklad prostřednictvím ustanovení § 129 a násl. občanského zákoníku nejenže není nepřipustný, nýbrž je dokonce žádoucí, neboť je založen právě na myšlence jednotného právního systému a stejného způsobu výkladu stejných pojmů, byť zakotvených v různých právních předpisech. Krátce řečeno: výklad práva zásadně musí usilovat o nalezení styčných bodů mezi jednotlivými právními odvětvími, nikoliv se snažit existující rozdíly mezi nimi prohlubovat.

Správnost výkladu provedeného krajským soudem ostatně plyne i z další argumentace. Především je vhodné se vrátit k vymezení samotného pojmu poplatek. Jestliže totiž jeho pojmovou esencí je finanční úhrada za realizaci zájmu poplatníka (princip ekvivalence), je tomu v případě útluku pro psy zcela jinak. Podstata péče o opuštěné psy totiž zjevně nespočívá v podnikání (tzn. v činnosti vykonávané za účelem zisku) či v uspokojování vlastních zájmů poplatníka (soukromého útluku), nýbrž výhradně ve službě veřejnosti. Proto také je ve správním spise zahrnuto několik smluv, uzavřených mezi žalobcem a Statutárním městem Brnem, jejichž obsahem je – mimo jiné – poskytnutí určitých ročních finančních částek žalobci právě za vykonávání popsané veřejné služby. Představa, že subjekt, který z veřejného rozpočtu dostává prostředky na svoji činnost, je bude

zpětně obci odvádět ve formě poplatku, je zjevně neracionální.

Na podstatě problému by se nicméně nic nezměnilo ani tehdy, jestliže by útluk pro psy byl financován čistě ze soukromých prostředků (zejména sponzorské dary). I v tomto případě by totiž bylo jasné, že se jedná o činnost veskrze nevýdělečnou, z níž podnikajícímu subjektu nekyne žádný materiální prospěch, takže ani zde by stanovení poplatku nebylo legitimní. Podstata této činnosti totiž není ničím jiným než určitým odbřemeněním veřejné správě od jejich nezadatelných povinností (viz např. ustanovení § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

V této souvislosti ostatně nelze ani přehlédnout, že podle ustanovení § 135 odst. 1 občanského zákoníku „*kdo najde ztracenou věc, je povinen ji vydat vlastníkovi. Není-li vlastník znám, je nálezcce povinen odevzdat ji obci, na jejímž území k nálezu došlo. Nepřihlásí-li se o ni vlastník do 6 měsíců od jejího odevzdání, připadá věc do vlastnictví této obce*“. (Poznámka: do nabytí účinnosti zákona č. 359/2005 Sb. platilo, že vlastníkem této věci se stává stát.) Podle odst. 4 stejného ustanovení se toto pravidlo vztahuje rovněž na věci opuštěné. Jestliže se tedy žalobce staral o psy, kteří byli ztraceni či opuštěni, nejen že nebyl jejich vlastníkem, nýbrž lze mít za postaveno najisto, že vlastníkem většiny z nich bylo právě město Brno, případně stát. Jak totiž plyne ze seznamu psů, který je obsažen ve správním spise, nejdéle jsou u žalobce drženi pes Běda a Āpina (od roku 1993), Ram od roku 1994, Rex, Mariana, Bojka a Keno od roku 1997, Cury, Otylka a Meluzín od roku 1998, dalších 39 psů od roku 1999 atd. Od roku 2004 byli v útulku toliko psi Milda a Kajda, od roku 2003 pak 55 psů. Je tak zřejmé, že vlastníkem drtivé většiny psů z jejich celkového počtu 468 již muselo být město Brno, potažmo stát. Vyměřovat za této situace poplatky ze psů žalobci, tj. soukromému útulku vykonávajícímu veřejnou službu, a to subjektem, který je z velké části jejich vlastníkem (město Brno), proto zcela postrádá jakoukoliv logiku i legitimitu.

Nelze ostatně pominout ani to, že výklad provedený stěžovatelem nutně vede k nerov-

nostem. Pokud by totiž platilo, že od placení tohoto poplatku jsou skutečně osvobozeni výhradně útulky zřizované obcí, bylo by lze takovéto zvýhodnění akceptovat jen tehdy, jestliže by na něm existoval srozumitelný a rozumný veřejný zájem. Tak tomu však v daném případě podle přesvědčení soudu není. Všechny útulky pro psy totiž plní stejnou veřejnou službu, bez ohledu na osobu svého zřizovatele. Rovněž způsob jejich financování je v konečném důsledku přinejmenším podobný, a v projednávané věci se jedná o poplatek, nikoliv o daň. Jestliže tedy pojmovým znakem poplatku je určitý individuální prospěch, není možné tento prospěch akceptovat jen u některé skupiny subjektů. Takovýto výklad by proto nutno ve svém výsledku považovat za protiústavní.

Lze tak učinit závěr, že výklad provedený krajským soudem a založený na přiměřeném použití pojmu držitele tak, jak ho vymezuje ustanovení § 129 občanského zákoníku, je možný, racionální a odpovídá podstatě problému. Navíc, tento výklad je na rozdíl od výkladu provedeného žalovaným ústavně souladný, a musí proto být upřednostněn. Jakkoliv Nejvyšší správní soud rozumí argumentaci Veřejného ochránce práv, který vyjádřil pochybnosti nad ústavností slov „*zřízený obcí*“ v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o místních poplatcích, vycházel ze zásady priority ústavně konformního výkladu zákona před jeho derogací. Protože v projednávané věci možnost ústavně souladného výkladu podle přesvědčení zdejšího soudu – byť s určitou mírou obtížnosti – existuje, bylo by zbytečné postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Jinak vyjádřeno: právní závěr plynoucí z napadeného rozsudku krajského soudu, se kterým se zdejší soud plně ztotožňuje, je založen na úvaze, že poplatníkem předmětného poplatku je pouze takový držitel, na něhož dopadají pojmové znaky držitele věci obsažené v ustanovení § 129 občanského zákoníku. Jestliže podle odst. 1 cit. ustanovení je držitelem „*ten, kdo s věcí nakládá jako s vlastní nebo kdo vykonává právo pro sebe*“, což v případě útulku pro psy ze shora popsanych důvodů zjevně naplněno není, není útluk

vůbec poplatníkem poplatku ze psů. Toto vymezení z okruhu subjektů s poplatkovou povinností se samozřejmě týká všech útulků, bez ohledu na osobu zřizovatele. Takto viděno proto výslovně zákonně konstatování osvobození od poplatku ze psů osoby provozující útulek zřízený obcí zdejší soud považuje za zcela nadbytečné a poněkud zavádějící. Je proto chybou s ústavněprávními důsledky ze zmíněné redundance dovozovat povinnost platit poplatky ze psů (jen) soukromými útulky, jak v pojednávaném případě učinil stěžovatel.

Jen pro úplnost je vhodné dodat, že - jak plyne z citované zprávy Veřejného ochránce práv - Statutární město Brno si je zřejmě možného problému diskriminace vědomo, a proto s účinností od 1. 1. 2007 platí, že od poplatků ze psů jsou osvobozeny všechny útulky, tzn. včetně soukromých. Rovněž tento příklad přesvědčivě ukazuje, že ústavně konformní výklad citovaného zákonného ustanovení je skutečně prakticky možný a v konečném důsledku není až tak podstatné, zda se k tomuto závěru dospěje rozhodovací praxí soudů, správních orgánů anebo úpravou obsaženou v podzákoně právním předpise.

K argumentaci stěžovatele ohledně legitimního očekávání Nejvyšší správní soud uvádí, že ji musí odmítnout. Především je samo o sobě nanejvýš sporné, zda vůbec může na stěžovatele princip legitimního očekávání dopadat. Tento princip je totiž pojmově založen na ochraně soukromých osob před zásahy ze strany veřejné moci a neslouží jako prostředek ochrany pro správní úřady, rozhodující vrchnostensky o právech a povin-

nostech soukromých subjektů. Je proto případně spíše argumentovat precedenčním působením soudních rozhodnutí, jejich předvídatelností apod. Ani v tomto směru nicméně zdejší soud neshledal nic, co by svědčilo pro argumentaci stěžovatele.

Všechny citované judikáty obecných soudů se totiž skutkově týkají případů poplatků za držení rozhlasového či televizního přijímače, příp. telefonního přístroje, což je zjevně něco zcela jiného než případ poplatku ze psů. Jestliže totiž - jak plyne z výše uvedeného - podstata poplatku spočívá v tom, že poplatník paušálně hradí určitou částku, aby tím kompenzoval svůj individuální prospěch z určité činnosti, je zcela pochopitelné, že poplatky za držení uvedených přístrojů slouží k financování provozování rozhlasového a televizního vysílání, resp. k provozování telekomunikací. Zaplacením poplatku ze psů rovněž poplatník kompenzuje svému okolí svůj prospěch, byť (zpravidla) nikoliv materiální, jak je tomu v případě dříve uvedených poplatků. U soukromého útulku psů nicméně žádný takový prospěch z povahy věci dán není, a jedná se proto o zcela nesouměřitelné situace, protože smysl takového útulku spočívá pouze a jedině ve veřejné službě, kterou je zabezpečení ztracených či opuštěných zvířat. Srovnatelná situace jako u útulků by v případě jmenovaných poplatků proto mohla nastat snad jen tehdy, když by byl - zcela absurdně - zpoplatňován držitel televizního, rozhlasového či telefonního přístroje, který by ho zjevně nepoužíval ke svému původnímu účelu, nýbrž by např. pouze zajišťoval jeho ekologickou likvidaci.

## Správní trestání: výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu

k § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

k § 47 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)\*)

**I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.**

**II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].**

**III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73)*

**Prejudikatura:** srov. č. 461/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost AQUA SERVIS proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2005, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2003, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové, ze dne 16. 7. 2003 o uložení pokuty 100 000 Kč za porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o odpadech“).

Městský soud v napadeném rozsudku zaujal právní názor, že v řízení bylo dostatečně prokázáno, že žalobce nenakládá s odpadem obsahujícím infekční látky jako s odpadem nebezpečným, ale jako s odpadem ostatním. Skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. a) zákona o odpadech tak byla naplněna a uložení pokuty bylo důvodné. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně označil městský soud za odpovídající ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, neboť z něho je zřejmé, že pokuta byla uložena za nesprávný postup při kategorizaci odpadu zjištěný rozbořem; rozhodnutí proto nelze považovat za nepřezkoumatelné.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje především zákonný důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, které vidí v tom, že skutek, jímž měla být naplněna skutková podstata správního deliktu, není popsán ve výroku rozhodnutí správního orgánu, ale až v jeho odůvodnění. Bez této identifikace již ve výroku je ovšem takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro rozpor s § 47 odst. 2 správního řádu. Žalovaný měl takové rozhodnutí zrušit, respektive tak měl vůči oběma rozhodnutím učinit posléze městský soud.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti naopak upozornil na to, že z výroku kritizovaného prvostupňového rozhodnutí je zcela zřejmé, že stěžovateli byla uložena pokuta za porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, tedy za porušení povinnosti původce odpadů zařazovat odpady podle druhů a kategorií podle § 5 a § 6 téhož zákona, a rozhodnutí tak splňovalo nároky obsažené v § 47 odst. 2 správního řádu. Další okolnosti případu a jejich hodnocení byly pak v souladu s § 47 odst. 3 správního řádu rozebrány v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

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



Rozhodující druhý senát posoudil kasační stížnost jako včasou a přípustnou a při předběžném projednání věci vážil dosavadní judikaturu ke sporné otázce. Tou je vymezení náležitostí výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu a určení dopadu nesplnění těchto náležitostí na zákonnost rozhodnutí, konkrétně v otázce, zda je nezbytné přímo do tohoto výroku zahrnout i vymezení skutku, v němž je jiný správní delikt spatřován, a zda v případě, že do něj vymezení skutku zahrnuto není, vyvolá tato skutečnost vždy nezákonnost takového rozhodnutí.

K této otázce se již dříve vyslovil třetí senát v rozsudku ze dne ze dne 23. 2. 2005, čj. 3 Ads 21/2004-55\*), takto:

*„Náležitosti výroku rozhodnutí obecně jsou uvedeny v § 47 odst. 2 správního řádu, podle nějž výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Pokud se v rozhodnutí ukládá účastníkovi řízení povinnost k plnění, stanoví pro ni správní orgán lhůtu, která nesmí být kratší, než stanoví zvláštní právní předpis. Z cit. ustanovení tedy explicitně nevyplývá, že by výrok rozhodnutí musel obsahovat věcné, časové a místní vymezení jednání, v němž je spatřován správní delikt. Na straně druhé setrvává soud na závěrech dosavadní judikatury ve věcech správních, podle nichž pouze výroková část správního rozhodnutí je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod. Z tohoto pohledu jeví se požadavek krajského soudu, aby při ukládání sankce za právní delikt byl ve výroku rozhodnutí také popsán skutek, za který je sankce ukládána, způsobem vylučujícím je-*

*ho záměnu s jiným jednáním, zcela oprávněným. Takový požadavek přitom není nutno dovozovat analogií legis, k níž je v oblasti správního trestání třeba obecně přistupovat spíše rezervovaně, z právní úpravy řízení přestupkového nebo trestního řízení soudního, neboť jej lze výše uvedenými úvahami dovodit i přímo z textu § 47 odst. 2 správního řádu. (...) Neuvedení skutkových okolností deliktu, pro nějž je správním orgánem ukládána pokuta, nezakládá bez dalšího nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 s. ř. s. Za nesrozumitelné je nutno považovat zejména rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, u něhož existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním apod. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí brání posouzení jeho zákonnosti v rozsahu uplatněných žalobních bodů. V daném případě výrok rozhodnutí uložil pokutu za porušení ve výroku specifikovaného ustanovení zákona, když v odůvodnění jsou uvedeny konkrétní skutkové okolnosti jednání žalobkyně, v němž je spatřováno spáchání daného správního deliktu. Výrok správního rozhodnutí tedy není vnitřně rozporný, a není ani v rozporu s odůvodněním rozhodnutí. Rozhodnutí jako celek umožňuje jeho adresátovi seznat, jaké konkrétní jednání je mu vyčítáno, a právní kvalifikaci takového jednání. Soud je tedy přesvědčen, že v předmětném případě nezpůsobuje neuvedení skutkového vymezení správního deliktu ve výroku nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost. (...) Pochybení správního orgánu prvního i druhého stupně spočívající v neuvedení skutkového vymezení jednání, v němž je spatřován správní delikt, ve výrokové části rozhodnutí, je vadou, resp. podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, u něhož je třeba zkoumat, zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Takový vliv soudem shledán nebyl. V odůvodněních rozhodnutí okresního úřadu i stěžovatele je skutek, pro nějž byla uložena pokuta, řádně popsán věc-*

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

*ně i časově (...). Žalobkyně v důsledku takového řešení nebyla zbavena možnosti účinně se bránit proti rozhodnutí stěžovatele žalobou ve správním soudnictví a zpochybnit splnění podmínek pro uložení pokuty za správní delikt, zejména naplnění skutkové podstaty takového deliktu, čehož také v plném rozsahu využila."*

Druhý senát tento názor sdílel jen částečně, v podstatně míře vyslovil názor odlišný. Souhlasil s těmito právními závěry:

a) Při ukládání sankce za tzv. jiný správní delikt neodpovídá ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, je-li popis skutku obsažen jen v odůvodnění, a nikoliv ve výroku rozhodnutí.

b) Taková skutečnost však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Naopak nesouhlasil s právním názorem, že soud, který takové rozhodnutí přezkoumává ve správním soudnictví, musí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. posoudit, zda uvedené podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a že tomu zpravidla nebude v případě, je-li skutek, v němž je spatřován jiný správní delikt, odpovídajícím způsobem popsán v odůvodnění rozhodnutí. Druhý senát se domníval, že pokud není popis skutku obsažen již ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu, je to třeba za nezákonnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. považovat vždy. Nespatřoval rozumný důvod k tomu, aby na náležitosti rozhodnutí o jiném správním deliktu byly aplikovány nižší standardy než na rozhodnutí o přestupku, a pokud správní orgán těmto nárokům nedostojí, považoval za nutné chápat jeho rozhodnutí jako nezákonné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a jako takové je zrušit. Vzhledem k tomu, že druhý senát nebyl oprávněn se sám odchýlit od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu, předložil věc k posouzení sporné právní otázky podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

Rozšířený senát vyslovil, že výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat

popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.

### Z odůvodnění:

(...) Rozšířený senát vycházel při posouzení věci z následujících východisek. V rámci veřejnoprávní odpovědnosti za protispolečenská jednání teorie rozeznává zejména trestné činy, přestupky, jiné správní delikty; v další specifikaci pak ještě správní disciplinární delikty a správní delikty pořádkové. Deliktním je jen takové porušení povinností (konání či opomenutí), které konkrétní zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériem mezi jednotlivými druhy deliktů podle závažnosti je míra jejich typové společenské nebezpečnosti vyjádřená ve znacích skutkové podstaty, u jiných správních deliktů a disciplinárních deliktů pak ještě okruh subjektů, které se deliktu mohou dopustit. Výstižně to stanoví zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), v § 2 odst. 1, který definuje přestupek jako zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postížitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Jde vlastně o téměř zrcadlový odraz úpravy trestněprávní odpovědnosti vyjádřené v trestním zákoně. Podle jeho § 3 odst. 1 a 2 je trestným činem pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto (tedy trestním) zákoně. Čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu.

Jiné správní delikty jsou svou povahou nejbližší právě přestupkům. V obou případech se jedná o součást tzv. správního trestání, o postih správním orgánem za určité nedovolené jednání (konání či opomenutí).

Oba druhy deliktů jsou projednávány ve správním řízení, pouze s tím rozdílem, že přestupky soustředěné v přestupkovém zákoně, ač míra jejich společenské nebezpečnosti i škála a citelnost ukládaných opatření či sankcí je obvykle nižší než u jiných správních deliktů, mají vlastní a (z hlediska spravedlivého procesu) přísnější procesní režim než jiné správní delikty, byť zásady trestání a řízení o tom jsou obdobné.

Souhrnně je třeba zdůraznit, že formální označení určitého typu protispoločenského jednání a tomu odpovídající zařazení mezi trestné činy, přestupky, jiné správní delikty a z toho odvozené následky v podobě sankcí, včetně příslušného řízení, tedy zda půjde o oblast soudního či správního trestání, je spíše vyjádřením reálné trestní politiky státu, tedy reflexí názoru společnosti na potřebnou míru ochrany jednotlivých vztahů, zájmů a hodnot (právních statků) než systematickým přístupem k úpravě veřejnoprávních povinností a odpovědnosti za jejich porušení. Kriminalizace či naopak někdy dekriminalizace určitých jednání nachází výraz v platné právní úpravě a jejích změnách, volbě procesních nástrojů potřebných k odhalení, zjištění, prokázání konkrétních skutků a v neposlední řadě i v přísnosti postihu jejich původců. Proto také nelze přeceňovat odlišnosti jednotlivých hmotněprávních úprav, ale zejména procesních pravidel.

Z těchto premis je třeba vycházet při posouzení nezbytnosti konkretizace skutku a jeho místa v rozhodnutí. K této otázce se právní úprava staví u různých druhů deliktů různě. Zákonná úprava je jednoznačná, pokud jde o řízení o trestných činech. Podle § 120 odst. 3 trestního zákona musí výrok rozsudku přesně označovat trestný čin, jehož se týká, a to nejen zákonným pojmenováním a uvedením příslušného zákonného ustanovení, nýbrž i uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i jiných skutečností, jichž je třeba, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným. Soud může rozhodovat jen o skutku, který je uveden v žalobním návrhu, jeho právním posouzením naopak není vázán (§ 220 odst. 1, 3 trestního zákona). Řízení

před soudem o trestném činu může být vedeno jen na základě obžaloby (nebo návrhu na potrestání) podané státním zástupcem, ovšem jen pro skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání [§ 2 odst. 8, § 176 odst. 2, § 177 písm. b), § 160 odst. 1 trestního zákona].

I pokud jde o přestupek, nalezneme obdobnou úpravu. Podle § 77 přestupkového zákona výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce. Široká oblast jiných správních deliktů však takto jednoznačné vymezení náležitostí výroku rozhodnutí postrádá a zpravidla, tak jako v posuzovaném případě, odkazuje na správní řád, a to s výjimkami uvedenými ve zvláštních předpisech, přičemž ty se obvykle výrokových náležitostí netýkají. V tomto případě byl rozhodným ustanovením § 47 správního řádu. Podle § 47 odst. 2 výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Pokud se v rozhodnutí ukládá účastníkovi řízení povinnost k plnění, stanoví pro ni správní orgán lhůtu; lhůta nesmí být kratší, než stanoví zvláštní právní předpis. Nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) účinný od 1. 1. 2006 v § 68 odst. 2 vymezuje náležitosti výroku obdobně (ve výrokové části se uvede řešená otázka, která je předmětem řízení).

Rozhodující otázkou tak je, jakou míru specifikace vyžadují pojmy „rozhodnutí ve věci“ či nově „řešení otázky, která je předmětem řízení“ v případě jiných správních deliktů a zda skutečnost, že zákonodárce nepodrobil řízení o jiných správních deliktech úpravě řízení v přestupkovém zákoně či ji samostatně neupravil stejným způsobem, mohl založit důvod pro odlišnost v náležitostech popisu skutku a jeho místa v rozhodnutí. V právní úpravě řízení o jiných správních deliktech však nelze vysledovat žádný takový záměr. Tak např. zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, řízení rozděljuje podle toho, zda jde o přestupek, nebo o jiný správní delikt (§ 156 odst. 5, § 159). Naopak stavební zákon

č. 183/2006 Sb., který rovněž vymezuje skutkové podstaty jak přestupků (§ 178), tak i jiných správních deliktů (§ 180), podrobuje řízení o obou druhích deliktů pouze správnímu řádu (§ 192). Pokud by tedy právní úprava náležitostí výroku rozhodnutí uvedená v přestupkovém zákoně byla považována za rozhodnou pouze pro přestupky v něm vyjmenované, nebo pro přestupky podle jiných zákonů obsahujících výslovný odkaz na přestupkový zákon, znamenalo by to, že přestupky jemu nepodrobené ve výroku specifikovány být nemusí. Takový závěr ovšem nemůže obstát.

Zajímavé je i srovnání právní úpravy disciplinárních deliktů. Tam je úprava rozdílná, jedná-li se o jednání, které má znaky přestupku, kde se postupuje podle přestupkového zákona (§ 189 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů), a u ostatních kázeňských přestupků (§ 50 odst. 1), kde by platila úprava náležitostí rozhodnutí podle § 181 odst. 4 téhož zákona, podle něhož výrok obsahuje řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení právního nebo služebního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Právě u této skupiny deliktů by podobně paradoxně vyzněl závěr, že porušení služební kázně policistou, které nemá znaky přestupku, by nemuselo být řádně specifikováno ve výroku rozhodnutí, na rozdíl od porušení služební kázně, které má znaky přestupku, když obě tato jednání vedou shodně ke kázeňskému řízení se shodnými nebo obdobnými důsledky vůči provinivšímu se policistovi (§ 51 citovaného zákona).

Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věcí, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních delictech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen – to lze za-

ručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílčí útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a zároveň opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.

Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. Je pravdou, že předešlá judikatura akceptovala, pokud byl v odůvodnění obsažen některý z identifikačních znaků (k tomu srovnej např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995). V soudní praxi tak bylo postupováno v případech, kdy výrok postrádal některý z identifikačních znaků skutku a ten pak byl obsažen v odůvodnění. Soudní praxe připouštěla, že pokud identifikace skutku nebyla náležitostí výroku, aby byla celá součástí odůvodnění. Takový závěr je nadále nepřijatelný.

Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit

a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.

Uvedené závěry jistě dopadají i na posuzovaný případ. V dané věci se jednalo již o druhé prvostupňové rozhodnutí, přičemž v rozhodnutí ze dne 24. 1. 2003 bylo shledáno porušení § 12 odst. 1 a 2, § 16 odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 3 zákona o odpadech, a to v letech 2000 až 2002, zatímco v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2003 již bylo shledáno pouze porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech (což se odrazilo i v jeho výroku, který je zde rozebírán), a to pouze v roce 2002, což se ve výroku již nijak neprojevovalo.

Závěr o nezbytnosti úplné specifikace jiného správního deliktu (specifikace z hlediska věcného, časového a místního) plně koresponduje i mezinárodním závazkům. Nelze opomenout, že i na rozhodování o jiných správních deliktech dopadají požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Ve vztahu k trestání za správní delikty upravované zákonem o odpadech byly ostatně standardy této Úmluvy aplikovány již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002 (č. 461/2005 Sb. NSS), kde bylo mimo jiné uvedeno: „*Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhranění mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají*

*a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.*

*Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o jakémkoli trestním obvinění, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním. Tímto způsobem ostatně vykládá Úmluvu stabilně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním. Shodně ostatně judikují i správní soudy (srov. k tomu např. rozhodnutí uveřejněné pod č. 91/2004 Sb. NSS).“*

Tento přístup byl předtím potvrzen i v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 22, náleží č. 96), kterým ke dni 31. 12. 2002 zrušil celou část pátou občanského soudního řádu, tedy v nález, který vedl k nové koncepci správního soudnictví a v kterém bylo mimo jiné řečeno, že „*trestním obviněním*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném

*(státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost“.*

Dále je třeba posoudit důsledky opomenutí specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu. Shora citované rozhodnutí čj. 3 Ads 21/2004-55 nedostatek této specifikace neztotožnilo s nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale s nezákonností ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. S takovým posouzením lze souhlasit. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost by bylo jen rozhodnutí neobsahující specifikaci skutku ani ve výroku, ani v odůvodnění, případně za přistoupení jiných vad. Neuvede-li správní orgán náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Nakonec zbývá zhodnotit, zda taková nezákonnost je důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem z moci úřední, či zda se tak může stát jen k námitce žalobce. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.

U vad podřazených pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se jedná o vady skutkového stavu – v daném případě tedy jeho užití nepřichází v úvahu. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c)

s. ř. s. umožňuje zrušení rozhodnutí správního orgánu bez jednání v případě, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci, což je posuzovaný případ nedostatků identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu. Jde o nezákonnost, k níž přihlíží soud jen k námitce, jak již dříve vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2007, sp. zn. 9 Afs 86/2007 (dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Nelze opomíjet, že správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky. V případě nezákonnosti podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tomu však tak není. Na tom nic nemění ani ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. dávající možnost zrušení rozhodnutí (případně vyslovení nicotnosti) z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 v případě, že tyto vady vyjdou najevo až při jednání. Pojem „*vyjít najevo*“ je totiž třeba rovněž vykládat ve vztahu k dispoziční zásadě – tedy, že vyjít najevo mohou jen skutečnosti, které nemohly být obsahem žaloby – k tomu lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92\*), podle něhož „*zásada koncentrace a dispoziitivity řízení ve správním soudnictví je zmírněna korelativem obsaženým v § 76 s. ř. s., jenž umožňuje přihlídnout k některým vadám bez toho, aby byly obsaženy v žalobě, pokud „vyjdou při jednání najevo“; což je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznese samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjistí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. Může se přitom jednat o skutečnosti skutkové, i o skutečnosti právní“.*

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

## Správní trestání: neoznačení vozidla taxislužby cenovou nabídkou

k § 11 odst. 2 a § 14 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě<sup>\*)</sup>  
 k § 21 odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 304/1997 Sb.,  
 č. 150/2000 Sb. a č. 221/2005 Sb.

**Pokud provozovatel taxislužby označil vozidlo informací o aktuální nabídce ceny uvedenou slovem „max.“, porušil svou povinnost vyjádřit dílčí položku aktuální nabídky ceny za přepravní služby pouze numericky vyjádřenou sazbou. Takové vyjádření cenové informace je uvedením rozpětí ceny za nabízenou službu, nikoli ceny aktuální, jak požaduje § 11 odst. 2 a § 14 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2007, čj. 9 Ca 64/2006-49)

**Věc:** Pavel J. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty.

Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 7. 12. 2005 byla žalobci uložena pokuta 100 000 Kč za porušení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě a § 11 odst. 2 a § 14 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb. (dále jen „prováděcí vyhláška“). Při kontrole dne 22. 9. 2005 bylo totiž zjištěno, že žalobcem provozovaný vůz taxislužby byl označen aktuální nabídkou ceny umístěnou na obou předních dveřích vozidla obsahující pouze následující údaje v českém a anglickém jazyce: „*nástupní sazba: max. 99 Kč, cena za jeden kilometr: max. 99 Kč, čekání za jednu minutu: max. 6,50 Kč*“.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 2. 2006 napadené rozhodnutí změnil tak, že se žalobci ukládá pokuta ve výši 20 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, v níž zejména namítal, že se svým jednáním nedopustil jakéhokoli porušení vytykaných ustanovení zákona o silniční dopravě, ani § 11 odst. 2 prováděcí vyhlášky a že dílčí položka musí být vyjádřena „numericky“, tedy číselně, a tuto skutečnost vozidlo žalobce v každém případě splňovalo. Zmíněná ustanovení krátký věcný doplněk, např. „max.“, nijak nezakazují, pouze ukládají povinnost, aby dílčí položky byly vyjádřeny číselně. Žalobce, aby

naplnil tento zákonný požadavek, použil před řádně vyjádřenou dílčí položku dovětek „max.“, neboť je nemožné, aby se na dveřích vozidla nacházela informace o všech sazbách používaných provozovateli taxislužby při nabízení nebo vykonávání přepravních služeb, a tedy potencionálního zákazníka dopředu řádně informoval o maximální ceně, kterou bude možné po zákazníkovi vyžadovat. Toto tvrzení také potvrzuje vyjádření v pravém horním rohu informace „*použity sazby 1 – 8*“, a odkaz na podrobnou cenovou informaci uvnitř vozidla. Zákazníci tak mají možnost informovat se před uskutečněním jízdy o ceně, která jim bude za tuto službu účtována, a to podrobně podle okolností, za kterých se konkrétní jízda uskuteční, neboť v podrobném ceníku ve vozidle žalobce jsou uvedeny jednotlivé hodnoty sazeb. Z § 14 odst. 2 prováděcí vyhlášky podle názoru žalobce jasně nevyplývá, zda informace na dveřích vozidla taxislužby by měla zahrnovat informaci o jedné nebo více sazbách, resp. ustanovení nezakazuje možnost informovat zákazníky o více sazbách. Žalobce tedy pro přehlednost v tzv. aktuální nabídce ceny uvádí nejvyšší možnou částku, kterou by po potencionálním zákazníkovi mohl za službu požadovat.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především uvedl, že žalobcem nastavenou práv-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2008 změněna vyhláškou č. 281/2007 Sb.

ní konstrukci nelze přijmout s ohledem na samotný účel předmětného ustanovení. V případě označení vozidla informací o aktuální nabídce ceny za uskutečnění přepravní služby v obci obsahující číselné rozpětí by zcela zanikl význam této informace, když s ohledem na stanovené maximální ceny taxislužby na území hlavního města Prahy (nástupní sazba 34 Kč, cena za jeden kilometr 25 Kč a sazba za čekání za jednu minutu 5 Kč) by naopak byla pro potenciální zákazníky častěji matoucí.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) K námitkám žalobce ve věci samé soud poukazuje na obsah spisového materiálu a nesporná tvrzení obou účastníků řízení, z nichž vyplývá, že dne 22. 9. 2005 provedla Městská policie obhlídku žalobcova vozidla taxislužby, při které bylo zjištěno, že jeho vozidlo bylo označeno na předních dveřích vozidla ceníkem s nástupní sazbou max. 99 Kč, cenou za jeden kilometr max. 99 Kč a sazbou za čekání za jednu minutu max. 6,50 Kč. Žalobce byl uloženou pokutou postižen za to, že nesplnil povinnost zajistit, aby k výkonu taxislužby bylo užitó pouze vozidel označených a vybavených předepsaným způsobem, když způsob označení vozidla požadavky na vybavení vozidla taxislužby doklady a dalšími náležitostmi stanoví prováděcí právní předpis, jak vyplývá ze shora citovaného § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, tj. prováděcí vyhláška. Podle shora citovaných zákonných ustanovení byl žalobce povinen umístit v horní polovině vnější strany obou předních dveří informaci o aktuální nabídce ceny za uskutečnění přepravní služby v obci, ve které je služba nabízena (§ 11 odst. 2 prováděcí vyhlášky), když na vnější straně předních dveří nejsou zároveň přípustné žádné jiné nápisy či znaky než stanovené touto vyhláškou (§ 11 odst. 3 téže vyhlášky), a když zároveň podle § 14 odst. 2 téže vyhlášky je informace umístěná na dveřích vozidla taxislužby podle § 11 odst. 2 povinná obsahovat aktuální nabídku ceny za přepravní služby na území obce, ve které je dopravní služba nabízena, a musí za-

hrnovat všechny dílčí položky, z nichž je výsledná sazba složena. Dílčí položkou pak může být pouze numericky vyjádřená nástupní sazba v Kč, hodnota sazby pro vzdálenost v Kč (Kč/km) a hodnota sazby pro čas v Kč (Kč/min). Číslo, pod nímž je příslušná sazba uložena v paměťové jednotce taxametru, se uvádí v pravém horním rohu cenové informace.

V projednávané věci bylo zjištěno a prokázáno, že žalobce této své zákonné povinnosti nedostál, neboť uvedením slova „max.“ nesplnil svou povinnost provozovatele taxislužby vyjádřit dílčí položku pouze numericky vyjádřenou sazbou. Kromě toho žalobce porušil zákonnou povinnost uvést v pravém horním rohu cenové informace číslo, pod nímž je příslušná sazba uložena v paměťové jednotce taxametru. Tímto svým jednáním žalobce porušil shora citovaný § 14 odst. 2 prováděcí vyhlášky. K tomu soud poukazuje na slovo „číslo“, kterým měl zákonodárce podle stanoviska soudu na mysli uvedení jednoho konkrétního čísla příslušné sazby, neboť pouze pod takovým jedním číslem může být příslušná sazba uložena v paměťové jednotce taxametru a může sloužit ke kontrole možných zákazníků žalobce, kteří se zprvu seznámí s číslem sazby na předních dveřích vozu taxislužby, a dále mohou při uskutečnění cesty kontrolovat na taxametru, zda číslo zde uvedené odpovídá informaci uvedené na dveřích vozu, a tedy, zda se jedná o stejnou cenu za přepravu. Pro případ, že by stejně jako v projednávané věci bylo na vozidle taxislužby uvedeno číselné rozpětí, zde „1 - 8“, zanikl by význam takového informování možného zákazníka žalobce, a kontrola ceny zákazníkem by tak byla znemožněna, neboť v kontextu s další informací o maximálních cenách za nástupní sazbu a cenou za jeden kilometr se cestující dozví maximální cenu, kterou za službu bude hradit, když taková informace je ale s ohledem na stanovené maximální ceny taxislužby na území hl. m. Prahy matoucí. V tom se soud shoduje se stanoviskem žalovaného uvedené v písemném vyjádření k žalobě. Podle závěru soudu je uvedením slova „max.“ u cenové informace žalobcem uváděno rozpětí ceny za nabízenou službu,



a nikoli cenu aktuální, jak požaduje ustanovení § 11 odst. 2 prováděcí vyhlášky. Podle stanoviska soudu nemůže žalobce jako provozovatel taxislužby požívat příznivějších podmínek při stanovení ceny oproti ostat-

ním podnikatelům a v cenové nabídce uvádět „rozpětí“ ceny, byť pouze jeho horní hranici slovem „max.“, a to tím spíše, že cena taxislužby je na území hl. m. Prahy regulována, a žalobcem uvedené výše nedosahuje.

## 1548

## Právo Evropských Společenství: nepublikace právních předpisů v Úředním věstníku Evropské Unie

k čl. 58 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (publikováno pod č. 44/2004 Sb. m. s.)

k § 105 odst. 10, § 293 písm. d) a § 298 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákonů č. 113/1997 Sb. a č. 1/2002 Sb.

**Čl. 58 Aktu o podmínkách přistoupení k přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, brání tomu, aby povinnosti obsažené v právní úpravě společenství, která nebyla vyhlášena v Úředním věstníku Evropské Unie v jazyce nového členského státu, ačkoliv je tento jazyk jedním z úředních jazyků Evropské unie, mohly být uloženy jednotlivcům v tomto státě, i když se tyto osoby mohly seznámit s touto právní úpravou jinými způsoby (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ES ze dne 11. 12. 2007, ve věci C-161/06, *Skoma-Lux proti Celnímu ředitelství Olomouc*).**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2008, čj. 22 Ca 69/2005-217)

**Prejudikatura:** rozsudek velkého senátu Soudního dvora ES ze dne 11. 12. 2007, ve věci C-161/06, *Skoma-Lux proti Celnímu ředitelství Olomouc*; č. 1533/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Skoma-Lux proti Celnímu ředitelství Olomouc o clo.

Žalobce dovezl do České republiky vína Kagor VK a Kagor, která vesměs deklaroval v čísle 2204 celního sazebníku, resp. kombinované nomenklatury, přičemž toto víno patří dle žalovaného i Celního úřadu Olomouc do čísla 2206. V tom celní úřad spatřil porušení celních předpisů, za což žalobci rozhodnutím ze dne 30. 9. 2004 uložil pokutu ve výši 3000 Kč.

K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 1. 2005 rozhodnutí celního úřadu formálně změnil a uzavřel, že žalobce se dopustil celního deliktu dle § 298 odst. 1 celního zákona, neboť porušil celní předpis

způsobem uvedeným v § 293 písm. d) celního zákona tím, že porušil § 105 odst. 10 celního zákona, a dále podle § 298 odst. 1 celního zákona, neboť porušil celní předpisy způsobem uvedeným v § 293 odst. 1 písm. d) celního zákona tím, že porušil čl. 199 odst. 1 Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. 7. 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává Celní kodex Společenství (dále jen „Nařízení Komise“). Způsobil totiž, že mu bylo několika rozhodnutími v rozmezí od 23. 3. 2004 do 18. 5. 2004 propuštěno zboží – červené víno Kagor VK s obsahem alkoholu 16,00 % obj. a Kagor

s obsahem alkoholu 16,20 % obj. a 16,40 % obj. – do jím navržených celních režimů na základě nesprávných údajů o sazebním zařazení zboží. Tímto jednáním žalobce naplnil skutkovou podstatu celního deliktu dle § 293 písm. d) celního zákona, ve znění účinném v době spáchání celního deliktu, a § 293 odst. 1 písm. d) celního zákona, za což byla žalobci dle § 299 odst. 1 písm. a) celního zákona uložena sankce pokuty ve výši 3000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě, ve které zejména namítal, že v době dovozů skutečněných od účinnosti zákona č. 187/2004 Sb. (euronovela) nebylo Nařízení Komise předepsaným způsobem publikováno, žalobce je tedy státem sankcionován za porušení předpisu, jehož dostupnost stát nezajistil.

Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby, přičemž k námitce nepublikace Nařízení Komise v předepsané podobě uvedl, že české překlady celního kodexu a Nařízení Komise byly veřejnosti k dispozici minimálně na internetových stránkách Ministerstva financí. Žalobce tedy měl možnost seznámit se s Nařízením Komise, a pokud tak neučinil, případná neznalost ho, „*nota bene*“ v pozici subjektu delší dobu podnikajícího v mezinárodním obchodu, neomlouvá.

Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Ve vztahu k žalobnímu bodu 3) dlužno konstatovat, že Nařízení Komise bylo

v českém jazyce v Úředním věstníku Evropské unie zveřejněno až v době od 27. 8. 2004 do 9. 4. 2005. Krajský soud se proto ve smyslu čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství obrátil na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou, zda čl. 58 Aktu o podmínkách přistoupení k Evropské unii umožňuje uplatňovat vůči jednotlivcům v členském státě ustanovení nařízení Společenství, které nebylo vyhlášeno v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce tohoto členského státu, ačkoliv je tento jazyk jedním z úředních jazyků Unie.

O této předběžné otázce rozhodl Soudní dvůr Evropských společenství rozsudkem velkého senátu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. C-161/06, tak, že čl. 58 Aktu o podmínkách přistoupení k Evropské unii brání tomu, aby povinnosti obsažené v právní úpravě Společenství, která nebyla vyhlášena v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce nového členského státu, ačkoliv je tento jazyk jedním z úředních jazyků Evropské unie, mohly být uloženy jednotlivcům v tomto státě, i když se tyto osoby mohly seznámit s touto právní úpravou jinými způsoby.

Ve světle uvedeného rozhodnutí dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný pochybil, pokud ve vztahu ke skutku, který se stal v mezidobí od vstupu České republiky do Evropské unie do publikace Nařízení Komise v českém vydání Úředního věstníku Evropské unie, aplikoval vůči žalobci Nařízení Komise, které nebylo v předmětné době vůči jednotlivcům aplikovatelné. (...)

## Důchodové pojištění: doba studia v cizině jako doba pojištění; platba pojistného za dobu studia v cizině

k čl. 4 vyhlášky Ministra zahraničních věcí č. 116/1960 Sb., o Dohodě mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení<sup>\*)</sup>

k vyhlášce Ministra zahraničních věcí č. 25/1958 Sb., o Dohodě mezi vládou Československé republiky a vládou Svazu sovětských socialistických republik o vzájemné výměně studentů a aspirantů ke studiu na vysokých školách a vědecko-výzkumných ústavech<sup>\*\*)</sup>

k § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 425/2003 Sb.

**I. Dohoda mezi ČSR a SSSR o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb.) se na studenty vysokých škol vyslaných ke studiu na území SSSR podle Dohody mezi vládami ČSR a SSSR o vzájemné výměně studentů a aspirantů ke studiu na vysokých školách a vědecko-výzkumných ústavech (č. 25/1958 Sb.) nepoužije (výluka *ratione personae*).**

**II. Jestliže nárok na důchod vznikl před 1. 1. 2004 (a do tohoto data nebylo o něm pravomocně rozhodnuto), hodnotí se doba studia v cizině před 1. 5. 1990 jako doba zaměstnání, za kterou se pojistné neplatí.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 6 Ads 23/2007-101)

**Věc:** JUDr. Bohuslav H. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Dne 1. 2. 2006 vydala žalovaná rozhodnutí, jímž zamítla žalobci podle § 56 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění žádost o započtení dob jeho studia v cizině jako dob pojištění.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, v níž zejména namítl, že v letech 1959 - 1965 studoval na Moskevském státním institutu mezinárodních vztahů za podmínek vysokoškolského studia v Československu. Jeho studium bylo hrazeno zcela československou stranou. Nebyl tedy v žádném vztahu s úřady Sovětského svazu, pokud jde o sociální zabezpečení. Veškeré požitky poskytovala československá vláda, která také rozhodovala o všech detailech studia prostřednictvím příslušného referenta na československém velvyslanectví v Moskvě. Žalobce požádal žalovanou o vyplácení starobního důchodu od 1. 4. 2005. Vadnost postupu žalované spatřoval žalobce v tom, že pro posouzení jeho případu použila smlouvu, která se na něj, podle jeho názoru, nevztahuje.

Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 10. 2006 rozhodnutí žalované zrušil s odůvodněním, že žalobcovu věc, konkrétně dobu pojištění, nelze posuzovat pouze podle ustanovení zákona o důchodovém pojištění, a právní úpravy jemu předcházející bezprostředně, ale též s přihlédnutím k úpravám dřívějším. Pokud jde o žalovanou zmiňovanou povinnost zaplatit za dobu zaměstnání v cizině pojistné, krajský soud konstatoval, že žalobce v cizině nepracoval, pouze tam studoval jako stipendista ministerstva školství. Dále krajský soud dospěl k závěru, že v případě žalobce se tato doba stala s ohledem na zákon č. 425/2003 Sb. náhradní dobou pojištění, není tedy možné požadovat za ni zaplacení pojistného.

Proti rozsudku krajského soudu brojila žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Krajský soud ji podle jejího názoru nesprávně zavázal vydat nové rozhodnutí, v němž započte žalobci dobu studia na Moskevském státním institutu mezinárodních vztahů v letech 1959 až 1965 s přihlédnutím k příslušnému zákonu platnému k datu přiznání sta-

<sup>\*)</sup> Dohoda pozbyla dne 28. 2. 2000 platnost ve vztahu k Ukrajině (srov. č. 81/2000 Sb. m. s.).

<sup>\*\*)</sup> Dohoda byla pro Českou republiku zrušena k 28. 2. 2000 (srov. č. 81/2000 Sb. m. s. a č. 17/2002 Sb. m. s.).

robního důchodu. Svě kasační námitky opírá v první řadě o rozsudek Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 1 Cao 14/2001, který konstatoval, že pokud § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění směřuje při stanovení výdělků za dobu před 1. 1. 1996 k právní úpravě platné před účinností tohoto zákona, nelze tímto rozumět právní úpravu účinnou v době, kdy takových výdělků bylo dosaženo, ale tu právní úpravu, která byla platná a účinná bezprostředně před 1. 1. 1996. Z tohoto judikátu stěžovatelka vyvodila, že pokud v dané věci nebylo možné posuzovat hodnocení dob pojištění jen podle nyní platného a účinného zákona o důchodovém pojištění, bylo namíště aplikovat na žalobcův případ zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (dále jen „zákon č. 100/1988 Sb.“), tedy poslední bezprostředně platný a účinný předpis před 1. 1. 1996, nikoliv tedy předpisy ještě starší, jak dovodil krajský soud.

K charakteru dob studia v cizině stěžovatelka uvedla, že zákonem č. 425/2003 Sb. došlo k novelizaci § 13 zákona o důchodovém pojištění (od 1. 1. 2004) tak, že doba studia před rokem 1996 se považuje za dobu pojištění jen do 18 let věku, a v období po dosažení věku 18 let se doba studia považuje za náhradní dobu pojištění, a to jen v rozsahu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let, nicméně to neznamená, že by se novela přímým důsledkem promítla i v pohledu na hodnocení doby studia v cizině před 1. 1. 1996. Doba studia před 1. 1. 1996 je podle stěžovatelky třeba posuzovat ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění jako náhradní dobu pojištění jen za předpokladu, že se podle předpisů platných před 1. 1. 1996 hodnotila nějakým způsobem pro vznik nároku na důchod. Zákon č. 100/1988 Sb. v § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) přitom stanovil, že za dobu zaměstnání se považuje studium po skončení povinné školní docházky; pokud šlo o občany České republiky v cizině ovšem za podmínky, že nevyplývá něco jiného z mezinárodní smlouvy. Podle názoru stěžovatelky je takovou mezinárodní smlouvou v případě žalobce Dohoda mezi Česko-

slovenskou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení, vyhlášená pod č. 116/1960 Sb. (dále převážně jen „smlouva“). Podle čl. 4 odst. 2 smlouvy se započtení doby zaměstnání, pokud jde o dobu práce v každé ze smluvních stran, provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla vykonávána práce nebo jí naroveň postavená činnost. V této souvislosti stěžovatelka dospěla k závěru, že žalobce splnil podmínky nároku na starobní důchod i bez přihlídnutí k dobám pojištění získaným na území dnešní Ruské federace. Přitom, jak se stěžovatelka domnívá, z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 45/2003\*) plyne, že § 13 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. lze aplikovat pouze za splnění podmínky, že mezinárodní smlouva nestanovila jinak. Tato podmínka podle stěžovatelky splněna není.

Stěžovatelka je rovněž toho názoru, že pokud § 13 odst. 1 část věty za středníkem zákona o důchodovém pojištění hovoří o nutnosti zaplacení pojistného za doby zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990, je nutno pojem zaměstnání v cizině vykládat bez ohledu na § 13 odst. 1 část věty před středníkem zákona o důchodovém pojištění. Ta podle stěžovatelky pouze vylučuje možnost hodnotit dobu studia po dosažení 18 let před 1. 1. 1996 jako dobu pojištění. To znamená, že podle názoru stěžovatelky pojem zaměstnání v cizině zahrnuje v kontextu citovaného ustanovení i studium v cizině. Z této úvahy stěžovatelka vyvodila závěr, že § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění je aplikovatelný pouze na dobu studia na území České republiky (Československa) a dobu v cizině od 1. 5. 1990 do 31. 12. 1995. Doba studia v zahraničí před 1. 5. 1990 se podle stěžovatelky řídí režimem podle § 13 odst. 1 část věty za středníkem zákona o důchodovém pojištění, což znamená, že pokud má být taková doba hodnocena pro nárok na starobní důchod, je nutné, aby za ni bylo zaplaceno pojistné.

\*) Publikovaný pod č. 665/2005 Sb. NSS.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Ze skutkových okolností, které nebyly v průběhu dosavadního řízení zpochybněny, plyne, že žalobce podal dne 6. 5. 2005 žádost o starobní důchod; důchod požadoval přiznat od 1. 4. 2005, nárok na důchod vznikl 1. 2. 2001. Spornou otázkou v posuzované věci je hodnocení doby studia žalobce na Moskevském státním institutu mezinárodních vztahů od 1. 9. 1959 do 29. 6. 1965. Podle nostrifikace diplomu ze dne 6. 6. 1969 rektorem University Karlovy v Praze nabyt žalobce vysokoškolské kvalifikace v oboru právo na území České republiky s účinností od 6. 6. 1969. Ve správním spise je založeno potvrzení Domu zahraničních služeb Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 6. 10. 2005, že žalobce studoval od 1. 9. 1959 do 30. 6. 1965 jako stipendista ministerstva školství na Moskevském státním institutu mezinárodních vztahů v SSSR.

Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že používání judikatury soudů jako argument pro oprávněnost právních závěrů rozhodnutí stěžovatelky musí vycházet z detailního porovnání skutkových příběhů i aplikovaných právních ustanovení. Závěr plynoucí z judikatury Vrchního soudu v Praze, na který stěžovatelka upozorňuje, je obecně správný. Skutečně platí, že při hodnocení dob zaměstnání získaných před rokem 1996 je nutno vycházet z předpisů platných před tímto dnem (srov. § 13 zákona o důchodovém pojištění), tedy především ze zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jako úpravy účinné bezprostředně před 1. 1. 1996. Tento závěr však nelze absolutizovat zejména v případech, kdy se ukáže, že taková právní úprava neodpovídá na otázky, které je třeba zodpovědět pro vytvoření potřebných právních závěrů. Často však jen přehled úprav účinných v období čtyřiceti i více let může poukázat na nesrovnalosti úprav „aktuálních“ a podpořit výklad, který soud shledá pro posuzovanou věc relevantním. Navíc citované rozhodnutí vrchního soudu se týkalo definice vyměřova-

cího základu; u hodnocení dob (zaměstnání) může být situace složitější. Pokud soud jako podpůrný argument použije i předpisů dříve platných, nelze v takovém postupu zásadně vidět nezákonnost, jež by měla vést ke zrušovacímu výroku zdejšího soudu (v posuzované věci krajský soud podpořil své závěry i předpisy účinnými v době, kdy žalobce studoval v cizině, nepominul však ani úpravu účinnou bezprostředně před 1. 1. 1996). Argumentovat rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 45/2003 v této věci je zcela nepřipadné; v tomto rozhodnutí bylo posuzováno hodnocení dob studia v Polsku na základě smlouvy, která je založena na zcela jiných principech než smlouva se SSSR. Navíc šlo o případ, kdy vznikl nárok na důchod jen při započtení dob získaných na území České republiky a polská strana s ohledem na podmínky nároku na důchod (odlišná věková hranice) nárok na dílčí důchod ještě neposuzovala. Z obou soudních rozhodnutí tedy sice plynou obecné teze, které je nutno aplikovat na každou věc s mezinárodním prvkem v důchodovém pojištění (použitelnost předpisů účinných před 1. 1. 1996, přednost mezinárodní smlouvy před vnitrostátní úpravou), nicméně nelze je aplikovat mechanicky. Oba principy tedy v rovně potřebné obecnosti hodlá Nejvyšší správní soud aplikovat i na posuzovanou věc, ovšem se specifiky plynoucími z jedinečných okolností tohoto případu.

Stěžejní otázkou, na kterou má být dána odpověď, je, jaká právní ustanovení jsou pro nesporný skutkový stav použitelnými normami, a dále pak, jak je třeba je vyložit, aby takový výklad snesl nároky ústavně konformní aplikace.

Nejvyšší správní soud připomíná, že žalobce byl vyslán v roce 1959 ke studiu do SSSR, kde absolvoval vysokoškolské studium v oboru mezinárodních vztahů. Vyslání ke studiu se v této době spravovalo Dohodou mezi vládami Československé republiky a SSSR ze dne 18. 3. 1958 o vzájemné výměně studentů a aspirantů ke studiu na vysokých školách a vědecko-výzkumných ústavech (publikována pod č. 25/1958 Sb.). Ke studiu

v SSSR vysílalo studenty ministerstvo školství, ke studiu byli přijímáni na základě žádosti tohoto ministerstva (srov. čl. 1, čl. 3 a čl. 4 cit. dohody). Přijímající země vyplácela studentům stipendium, které česká strana podle čl. 8 uhrazovala (jednalo se o vzájemné vyrovnávání těchto platů podle čl. 7 a 8 cit. dohody).

Pokud jde o hodnocení doby takto pojatého studia žalobce z hlediska předpisů o sociálním zabezpečení (resp. důchodovém pojištění), Nejvyšší správní soud považuje vzhledem k časovému odstupu téměř padesáti let za účelné podat základní rysy vývoje důchodového zabezpečení (pojištění) osob studujících v cizině v celém tomto dlouhém období.

V době zahájení studia žalobce v SSSR, jak ostatně zjistil i krajský soud, českoslovenští občané vyslaní ministerstvem školství ke studiu na vysokých školách byli důchodově zabezpečeni podle vyhlášky Ústřední rady odborů a Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 102/1957 Ú. l., o nemocenském pojištění a o důchodovém zabezpečení studentů a vědeckých aspirantů [srov. § 1 odst. 1 písm. c) cit. vyhlášky], přičemž zákonnou oporu pro tuto úpravu poskytoval zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, a zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců.

Ke změně (byť spíše formálního charakteru) došlo přijetím zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, a vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. Podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 101/1964 Sb. byli důchodového zabezpečení účastní též tzv. „pracující“ (na rozdíl od „pracovníků“, kterými byli míněni především pracující v pracovním poměru), kteří měli v důchodovém zabezpečení práva obdobná oněm, jež náležela pracovníkům: jednalo se o různorodou skupinu osob počínaje funkcionáři národních výborů, soudci, advokáty, apod., přičemž do této skupiny byli zahrnováni i studenti. Dobou zaměstnání rozhodnou pro vznik nebo výši nároku na důchod pak byla podle § 6 odst. 1 bod č. 1 cit. zákona i doba činnosti těchto osob (nazvaných pracujícími), a to od vzniku československého státu – tedy rovněž studium, a to v rozsahu vymezeném § 6 odst. 1 bod č. 4 cit. zákona. Jednalo

se o dobu studia na školách, včetně vysokých škol, potřebnou k přípravě pro povolání, po skončení povinné školní docházky, s určitým omezením zápočtu doby studia před 9. 5. 1945. Podle § 47 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 102/1964 Sb. bylo naroveň studia podle § 6 odst. 1 bod č. 4 cit. zákona postaveno studium československých občanů v cizině, přičemž se započítávalo shodně jako doba zaměstnání v cizině (u československých občanů se vyžadoval pro tento zápočet trvalý pobyt v ČSSR ke dni vzniku nároku na důchod), pokud nevyplývalo něco jiného z mezistátní úmluvy – srov. § 6 odst. 1 bod č. 5 cit. zákona; touto úpravou došlo k derogaci těch ustanovení vyhlášky č. 102/1957 Ú. l., která upravovala důchodové zabezpečení studentů vyslaných ke studiu do ciziny (§ 150 bod č. 12 vyhlášky č. 102/1964 Sb.).

Od 1. 7. 1960 nabyla platnosti výše zmíněná Dohoda mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení. Jednalo se o smlouvu mající usnadnit pohyb občanů mezi oběma státy, a to na principu teritoriálním, jenž se promítá do úpravy, podle níž důchody přiznávají a vyplácejí orgány té smluvní strany, na jejímž území občan trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany (čl. 6 smlouvy). Započtení doby zaměstnání nebo jí naroveň postavené činnosti se provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla taková činnost vykonávána (čl. 4 odst. 2 smlouvy). Tato smlouva respektovala jinak obvyklý princip, že u tzv. vyslaných pracovníků (k přechodnému výkonu zaměstnání na území druhého státu) se sociální zabezpečení provádí výlučně podle předpisů státu vysílajícího [čl. 10 odst. 2 písm. b) smlouvy].

Podle zákona č. 121/1975 Sb., o důchodovém zabezpečení, zápočet doby studia v cizině vyplýval přímo ze zákona [doba studia v cizině byla dobou zaměstnání, podmínkou zápočtu bylo československé občanství, trvalý pobyt ke dni vzniku nároku na důchod a dobově podmíněné „zdržování se v cizině s povolením příslušného státního orgánu“ ja-

ko reakce (především) na emigraci roku 1968 - srov. § 10 odst. 1 písm. d), odst. 2 cit. zákona]. Pro úplnost lze poukázat na úpravu ve vyhlášce č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, a to § 50 odst. 2, podle něhož od 1. 1. 1980 (po změně provedené vyhláškou č. 164/1979 Sb.) podléhali důchodovému zabezpečení i českoslovenští občané - pracující, kteří byli vysláni ke studiu v zahraničí a pobírali v zahraničí stipendium od československé nebo zahraniční organizace (v kategorii tzv. expertů v zahraničí, kterými byli občané, kteří v rámci mezinárodní spolupráce byli se souhlasem československých orgánů po 30. 9. 1948 činní pro zahraniční zaměstnavatele). Přes nepřítisť jasné distinkce mezi studenty vyslanými ke studiu na vysokých školách do ciziny ministerstvem školství a studenty vyslanými ke studiu do ciziny ve skupině expertů v zahraničí lze mít jednoznačně za to, že všichni studenti vyslaní ke studiu na vysoké škole v cizině byli účastní důchodového zabezpečení a doba studia měla být pro nárok a výši důchodu hodnocena jako doba zaměstnání.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném od 1. 10. 1988, tuto konstrukci rovněž zachoval. Prohlásil studenty a žáky účastníky důchodového zabezpečení [§ 6 odst. 1 písm. d)], přičemž za „zaměstnání“ považoval též studium po skončení povinné školní docházky [§ 8 odst. 1 písm. f)]. Doba zaměstnání měla vliv na nárok a výši starobního důchodu (§ 20 a násl. cit. zákona). Doba studia v cizině se hodnotila, pokud nevyplývalo něco jiného z mezinárodních úmluv [§ 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb.], československým státním občanům, pokud se zdržovali v cizině s povolením příslušného orgánu. Již na tomto místě třeba poznamenat, že cit. zákon opomněl u doby studia vyjádřit časové ohraničení hodnocených dob, tak jak to činily předchozí předpisy po desetiletí (doba studia se hodnotila počínaje rokem 1918), třebaže u některých jiných dob takové vymezení učinil. Nutno mít za evidentní, že tento zákon nemínil hodnotit pouze doby studia získané od 1. 10. 1988 (účinnost zákona), zvláště když v § 10 vyhlášky č. 149/1988 Sb.,

ve znění účinném od 1. 10. 1988 do 30. 4. 1990, bylo stanoveno, že jde-li o dobu zaměstnání vykonávaného československým občanem v cizině před 1. 1. 1947, má se za to, že se občan zdržoval v cizině s povolením příslušného státního orgánu, a veškeré předchozí právní úpravy takové časové vymezení výslovně obsahovaly. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud podpůrně ke své argumentaci používá i úpravy účinné po období desítek let před vznikem nároku na důchod, a to za situace, kdy úprava, které má být přímo užito, vzbuzuje pochybnosti.

Společenské a politické změny po roce 1989 se projeví zásadním způsobem i v těchto úpravách. Zákonem č. 110/1990 Sb. byl novelizován § 11 zákona č. 100/1988 Sb., takže od 1. 5. 1990 platilo, že doby studia v cizině se hodnotí pro vznik a výši nároků na důchod, jde-li o československé občany. Byla tedy vpuštěna podmínka souhlasu k pobytu v cizině. Pro konečné závěry Nejvyššího správního soudu v této věci je podstatné zdůraznit, že touto novelizací byla zavedena od 1. 5. 1990 - ovšem pro doby získávané po tomto datu - podmínka zaplacení pojistného za doby zaměstnání v cizině vykonávané v pracovním poměru, členství v JZD, činnosti naroveň postavené pracovnímu poměru, členství ve výrobním družstvu a jako činnost osob samostatně výdělečně činných. Podmínka zaplacení pojistného se tedy na dobu studia v cizině získávanou po 30. 4. 1990 nevztahovala. Pro všechny doby zaměstnání získané před 1. 5. 1990 v cizině pak zákon č. 110/1990 Sb. včlenil do zákona č. 100/1988 Sb. úpravu, podle níž se tyto doby hodnotí podle předpisů platných před 1. 5. 1990; přitom se nevyžaduje splnění podmínky povolení státních orgánů k pobytu v cizině (srov. § 169a zákona č. 100/1988 Sb.). Znamenalo to, že doby studia v cizině před 1. 5. 1990 se hodnotí podle předpisů platných do tohoto data - vyžaduje se tedy pouze československé (české) občanství, což ostatně bylo nutné i pro hodnocení studia v cizině po 30. 4. 1990. Citované přechodné ustanovení mělo zásadní význam spíše pro ty osoby, které v cizině pracovaly v pracovních vztazích před 1. 5. 1990 a pro něž

podmínka zaplacení pojistného nemohla být zpětně vyžadována, na rozdíl od osob, jež v cizině pracovaly po 30. 4. 1990, a u nichž navíc byl (vedle zaplacení pojistného) vyžadován trvalý pobyt na území tehdejší ČSFR. Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, v ust. § 10 s účinností od 1. 1. 1993 upravila pro účely § 11 písm. b) zákona č. 100/1988 Sb. definici zaměstnání v cizině tak, že šlo o zaměstnání vykonávané v cizině pro zaměstnavatele, kteří mají sídlo v cizině. Šlo o to odlišit tzv. vyslané pracovníky (k výkonu práce do ciziny) zaměstnavatelů se sídlem na území České republiky, kteří byli nemocensky pojištěni podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, a důchodové zabezpečení na základě § 5 písm. a) a § 8 odst. 1 písm. a) cit. zákona, od těch, kteří od 1. 1. 1993 mohli dobrovolně platit pojistné na důchodové zabezpečení podle § 3 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Ke dni 1. 8. 1991 byla z předpisů o sociálním zabezpečení (vyhláška č. 149/1988 Sb.) vypuštěna zákonem č. 306/1991 Sb. úprava zabezpečení tzv. expertů v zahraničí, jež zahrnovala, jak shora ukázáno, rovněž skupinu studentů vyslaných ke studiu do zahraničí (§ 44), pobírajících stipendium od československé nebo zahraniční organizace. Podle § 175 odst. 3 vyhlášky č. 149/1988 Sb. je pak pro doby činnosti (zaměstnání) těchto tzv. expertů v zahraničí před 1. 5. 1990 určující úprava obsažená v předpisech platných před 1. 5. 1990 (jde o jeden z případů, kdy nelze automaticky aplikovat předpisy účinné bezprostředně před 1. 1. 1996).

Právní stav hodnocení dob studia v cizině jako doby zaměstnání byl k 31. 12. 1995, tedy před přijetím zákona o důchodovém pojištění, takový, že pokud nestanovila něco jiného mezinárodní smlouva, tyto doby získané do 31. 12. 1995 byly hodnoceny osobám s českým občanstvím, a to počínaje vznikem československého státu (rokem 1918). Na rozdíl od doby studia v cizině doby pracovní činnosti v cizině získané od 1. 5. 1990 do 31. 12. 1995 byly započitatelné jako doby zaměstná-

ní, jen pokud měla taková osoba trvalý pobyt na území České republiky a zaplatila za tyto doby pojistné.

Od 1. 1. 1996 nabyl účinnosti zákon o důchodovém pojištění. Pokud jde o dobu studia na vysoké škole v zahraničí po 31. 12. 1995, platí, že taková doba (po 18. roce věku) se hodnotí jako doba náhradní, pokud Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydá rozhodnutí podle § 21 písm. a) cit. zákona [§ 5 odst. 1 písm. m), § 12 cit. zákona]. Vlivy novelizace § 12 zákonem č. 289/1997 Sb. pro tento výklad nejsou určující.

Stěžejním ustanovením pro vyřešení předložené právní otázky je § 13 cit. zákona o důchodovém pojištění, které obsahuje pravidlo pro hodnocení dob zaměstnání získaných před 1. 1. 1996. Jde svou povahou o stěžejní ustanovení směřující do minulosti, v níž po několik desetiletí nynější pojištěnci (§ 2 odst. 2 cit. zákona) získávali doby potřebné pro nárok na starobní důchod, ovlivňující ovšem také jeho výši. Zde musí Nejvyšší správní soud předeslat ve vztahu k argumentaci krajského soudu, že je nesprávná, pokud pro doby získané před 1. 1. 1996 užívá § 5 odst. 1 písm. m) a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, neboť se jedná o ustanovení použitelná až pro doby studia získané po 31. 12. 1995. Pokud pak jde o znění § 13 cit. zákona, pak je třeba s ohledem na jeho novelizaci provedenou zákonem č. 425/2003 Sb. s účinností od 1. 1. 2004 určit, jaké znění tohoto ustanovení je pro projednávanou věc relevantní. I v této úvaze krajský soud pochybil, ovšem v tomto ohledu zásadně chybuje i stěžovatelka.

Zákon č. 425/2003 Sb., účinný od 1. 1. 2004, učinil z doby studia po dosažení věku 18 let získané před 1. 1. 1996 (a to kdykoliv a kdekoliv před tímto datem) dobu náhradní (před tímto datem se jednalo o dobu pojištění, jež byla představována tzv. dobami zaměstnání získanými před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem). Od 1. 1. 2004 zněl § 13 zákona o důchodovém pojištění takto:

*„(1) Za dobu pojištění se považují doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle*



*předpisů platných před tímto dnem, s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného.*

*(2) Za náhradní dobu pojištění se považují též náhradní doby získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem a doba pobírání důchodu za výsluhu let. Za náhradní dobu pojištění se považuje též doba studia získaná před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let.“*

Zákon č. 425/2003 Sb. obsahoval v čl. II bodu č. 2 přechodné ustanovení, podle něhož o nárocích na důchody, které vznikly před 1. 1. 2004 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před 1. 1. 2004, i když o nich již bylo pravomocně rozhodnuto, se rozhodne podle předpisů účinných před tímto dnem. Jestliže v posuzované věci nárok na starobní důchod vznikl dne 1. 2. 2001, bylo o něm rozhodováno poprvé 15. 9. 2005 a přezkoumávané rozhodnutí stěžovatelky představuje rozhodnutí o změně primárně za dobu před 1. 1. 2004, pak uvedené ustanovení nařizuje použít § 13, ve znění účinném do 31. 12. 2003. Proto je nutno vyložit § 13 zákona o důchodovém pojištění ve znění:

*„(1) Za dobu pojištění se považují též doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného.“*

Předpisy platnými před 1. 1. 1996 byl především zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a jeho prováděcí předpis, vyhláška č. 149/1988 Sb. Jak shora blíže rozvedeno, doba studia na vysoké škole v cizině (v letech 1959 až 1965) byla dobou zaměstnání podle § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a), ve znění účinném před 1. 5. 1990, s modifikací prove-

denou § 169a zákona č. 100/1988 Sb. (zákonem č. 110/1990 Sb.), a podle § 1 a § 24 vyhlášky č. 149/1988 Sb. Jedinou podmínkou pro hodnocení této doby bylo občanství České republiky. K vytvoření uceleného pohledu na právní úpravu je vhodné připomenout, že studenti vysokých škol vyslaní ke studiu do ciziny byli nemocensky pojištěni již podle vyhlášky č. 102/1957 Ú. l., o nemocenském a o důchodovém zabezpečení studentů a vědeckých aspirantů (srov. § 1 odst. 2), a posléze podle vyhlášky č. 165/1979 Sb., o nemocenském pojištění některých pracovníků a poskytování dávek nemocenského pojištění občanům ve zvláštních případech [srov. § 46 písm. c) cit. vyhlášky]. Jejich nemocenské pojištění podle vnitrostátního práva bylo tedy kontinuální od padesátých let.

Jak bylo výše podrobně rozvedeno, podle § 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb., ve znění účinném k 30. 4. 1990, tedy za použití § 169a cit. zákona (nutno zdůraznit, že jde o poslední znění zákona účinné pro dobu studia v cizině získané před 1. 5. 1990, a tedy ve smyslu § 13 odst. 1 věty před středníkem zákona o důchodovém pojištění jde o „*předpisy platné přede dnem 1. 1. 1996*“), se doba studia v cizině osobám majícím české státní občanství, pokud nevyplývá něco jiného z mezinárodních smluv, hodnotí bez dalšího. Žalobce získal dobu studia v letech 1959 až 1965 na území tehdejšího SSSR, konkrétně v Moskvě. Pod č. 116/1960 Sb. byla publikována Dohoda mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení. Po zániku SSSR do smlouvy sukcedovala Ruská federace (tento fakt je Nejvyššímu správnímu soudu znám z úřední činnosti, sukcesní protokol vstoupil v platnost 2. 12. 1997), pro vztahy mezi Českou republikou a Ruskou federací je tedy tato smlouva použitelná. Nejvyšší správní soud obecně setrvává na svém již dříve vyjádřeném názoru, ostatně vyjádřeném jako ústavní princip, totiž, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Smlouva nepochybně stanoví (čl. 4), že doby hodnocené jako zaměstnání (a v tomto ohledu je rozlišování „práce“ a „studia“, jak to učinil krajský soud, nepodstatné) se posu-

zují podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla práce vykonávána. Na tuto skutečnost se stěžovatelka opakovaně odvolává v souvislosti s vyjádřením smluvní strany (orgánů sociálního zabezpečení Ruské federace), že podle tamních předpisů se doba studia na vysoké škole pro důchodové zabezpečení nehodnotí. Stěžovatelka se však opomněla zaobírat charakterem studia. Nijak nezohlednila, že se jednalo o vyslání ke studiu státním orgánem (Ministerstvem školství), přičemž náklady na stipendium byly ruské straně refundovány. Šlo tedy o období institutu tzv. vyslaných pracovníků, kteří jsou vždy z aplikace smluv tohoto typu vyloučeni a podléhají vnitrostátní právní úpravě. V rámci smlouvy jde o nutnou analogii čl. 10 odst. 2 písm. b), podle něhož se sociální zabezpečení pracovníků podniku jednoho státu vyslaných k přechodnému výkonu zaměstnání na území druhého státu provádí podle předpisů státu vysílajícího. Nadto Nejvyšší správní soud připomíná obecně uznávaný princip, podle něhož mezinárodní smlouva tohoto typu neslouží k tomu, aby zhoršila standard dosažený vnitrostátním zákonodárstvím, podle něž doba studia v cizině byly českým občanům hodnotitelnými. Smlouva tedy primárně pro charakter studia nebyla na přiznání žalobcova starobního důchodu použitelná. Její užití by vedle již zmíněných negativních efektů vedlo také k dalším nerovnostem (je vhodné uvážit například hypotetický případ občana Ruské federace, kterému by podle našich předpisů musela být hodnocena i doba studia ve třetí zemi, zatímco žalobci ani ve smluvním státě; nebo při přesídlování důchodců z Ruské federace do České republiky by podle čl. 7 odst. 2 smlouvy musel být přiznán důchod podle právních předpisů smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídlil, přičemž i v tomto případě by mohlo docházet ke značnému zvýhodnění občanů druhé smluvní strany). *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud uvádí, že je mu známo, že v současné době Parlament projednává návrh vlády na vypovězení této smlouvy, takže skutečnost, že jde o smluvní dokument dávno překonaný společenským a ekonomickým vývojem, je všeobecně deklarována. Nejvyšší

správní soud tedy činí první dílčí závěr, že smlouva se na posuzovanou věc nepoužije. Doba studia na vysoké škole v SSSR v letech 1959 až 1965 bude hodnocena podle shora uvedeného § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) zákona č. 100/1998 Sb., ve znění k 30. 4. 1990, ve vztahu k § 13 odst. 1 věty před středníkem zákona č. 155/1995 Sb., ve znění k 31. 12. 2003. Splnění podmínky českého občanství nebylo v řízení zpochybněno.

Za těchto okolností je třeba se dále soustředit na výklad § 13 odst. 1 věty za středníkem zákona č. 155/1995 Sb., tedy *„jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného“*. Placení pojistného bylo pro tyto případy upraveno čl. XVI zákona č. 160/1995 Sb. a od 1. 1. 1998 čl. V zákona č. 134/1997 Sb., jenž v odst. 4 omezil časovou možnost zaplatit pojistné na důchodové pojištění za dobu zaměstnání v cizině před 1. 1. 1996 do 31. 12. 1999. Tato úprava tedy zcela popřela princip jinak běžně v oboru sociálních práv užívaný, a promítnutý i do § 169a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, totiž že změna podmínek pro získávání dob rozhodných pro nárok a výši důchodu se týká zásadně až dob nabývaných po účinnosti takové změny. Doba studia po skončení povinné školní docházky byla podle zákona č. 100/1998 Sb. prohlášena dobou zaměstnání (i když je evidentní, že šlo v podstatě o fikci a legislativní zjednodušení, neboť jiné doby „zaměstnání“ vždy představovaly jistý typ činnosti v zásadě výdělečné – srov. § 8 cit. zákona). Svým charakterem se doba studia vždy blížila spíše dobám tzv. náhradním (kupř. doba péče o dítě, doba nezaměstnanosti, vojenské služby). Smísení doby studia po skončení povinné školní docházky s dobami pracovní činnosti v různých jejich formách mohlo mít různé důvody včetně společensko-politických, nicméně jejich systémová odlišnost je zřejmá. Systém veřejnoprávního pojištění byl na území České republiky opuštěn v padesátých letech. Příspěvky pojištěnců byly počátkem padesátých let zahrnuty do daně ze mzdy a příspěvky zaměstnavatelů byly zahrnuty v odvodu z hrubého důchodu, zemědělské

daně a dalších odvodů a daní. Později byly zčásti zahrnuty v příspěvku na sociální zabezpečení, který byl od 1. 1. 1990 nahrazen 50 % odvodem (daní) z objemu mezd – přitom pojistné nemocenského pojištění ve výši 10 % z úhrnu mezd (u soukromého sektoru 15 %) bylo zahrnuto v tomto odvodu (daní) z objemu mezd. V plném rozsahu bylo, byť v určité *quasi* podobě, financování důchodového systému prostřednictvím pojistného obnovení od 1. 1. 1993 (modifikace spočívá v tom, že prostředky nejsou odděleny od státního rozpočtu). Studenti vysokých škol, ať již na území České republiky či v cizině, ani podle předpisů účinných do 31. 12. 1992, ani podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, účinného od 1. 1. 1993, nebyli z titulu účasti na důchodovém zabezpečení povinni k jakýmkoli platbám do tohoto systému. K takovému zásahu nedošlo ani od 1. 5. 1990, kdy již pro výkon práce v cizině byla stanovena podmínka placení pojistného zákonem č. 110/1990 Sb. (ovšem nikoli zpětně za doby před 1. 5. 1990, naopak § 169a zákona č. 100/1988 Sb. zachovává účinnost předpisů účinných před tímto datem pro všechny doby zaměstnání nabyté do 30. 4. 1990). Je proto otázkou, na kterou soud musí hledat odpověď, proč zákonodárce v roce 1995 přikročil u osob, kterým nárok na důchod vznikl po 31. 12. 1995 a kterým měly být hodnoceny doby zaměstnání v cizině získané před 1. 5. 1990, k tak razantní úpravě, jakou je podmínka doplacení pojistného za takovou dobu, a to především z pohledu dob studia. I když šlo o podmínku včleněnou do zákona pro nároky vzniklé od jeho účinnosti, nelze nevidět, že se jednalo o modifikaci hodnocení dob, které uběhly (nebo mohly uběhnout) dávno v minulosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že Ústavní soud např. v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 611/01 ze dne 13. 6. 2002 konstatoval, že „*zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti*“. Důchodové pojištění (zabezpečení) založené na systému průběžného financování je sice specifické tím, že až

do splnění podmínek nároku neposkytuje formální záruku zachování dob získaných v průběhu celoživotního pracovního úsilí (ve smyslu *iura quaesita*) – rozhodující právní normou je právě ta, která je účinná v době vzniku nároku. Ovšem na druhé straně je v zásadě nemyslitelné, aby doby „získané“ podle dříve platných předpisů byly zcela pominuty (jde v samé podstatě věci z hlediska udržitelnosti systému při jeho průběžném financování o mezigenerační smlouvu, tedy příslib do budoucna, v duchu uznávaného principu legitimitního očekávání). Proto by se změny v takovém systému měly odehrávat s předstihem několika desetiletí. Ač tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto úpravu za případ retroaktivity právě, již by musel pro neústavnost zcela odmítnout a předložit Ústavnímu soudu ke zrušení, vnímá tuto úpravu v její intenzitě zásahu do legitimitních očekávání osob, kterým vznikaly nároky na důchody po 31. 12. 1995 a měly by bývaly doplácet pojistné za doby zaměstnání v cizině před rokem 1990, jako velmi problematickou. Přitom ve skupině osob, které získaly dobu studia v cizině před 1. 5. 1990, lze z hlediska chronologie právních úprav sledovat tři podskupiny:

a) skupina, které nárok na důchod vznikl do 31. 12. 1995, nebyla povinna za tyto doby platit pojistné [srov. již citovaná ustanovení § 11 písm. a) a § 169a zákona č. 100/1988 Sb.],

b) skupina, které nárok vznikl po 31. 12. 1995 do 31. 12. 2003, byla povinna pojistné zaplatit (srov. § 13 odst. 1 větu za středníkem zákona č. 155/1995 Sb.), a to nejspíše do konce roku 1999 pod ztrátou možnosti učinit tak později, a

c) třetí skupina, které nárok na důchod vznikl po 31. 12. 2003 a pro kterou doba studia po 18. roce věku získaná před rokem 1996, tedy nesporně i před 1. 5. 1990, byla změněna na dobu náhradní (§ 13 odst. 1 věta před středníkem, § 13 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2003 Sb.), a proto nepodléhá placení pojistného, neboť taková povinnost se může týkat jen dob zaměstnání podle § 13 odst. 1 věty za středníkem cit. zákona.

Tento efekt ovšem Nejvyšší správní soud pokládá za flagrantní případ nerovnosti, jež je zcela iracionální, natož aby snesla kritéria přípustného nerovného zacházení. Výklad zastávaný stěžovatelkou, že změna charakteru dob studia po 18. roce věku z dob zaměstnání na doby náhradní se týká pouze dob získaných mezi 1. 5. 1990 a 31. 12. 1995, nemá v zákonném textu žádnou oporu a také by neodpovídala záměru této novelizace (zákon č. 425/2003 Sb.), jak jej lze sledovat z vládního návrhu této novelizace a jejího odůvodnění, podle něhož se „*úprava hodnocení doby studia projevů snížením výše nově příznávaných důchodů všech, kteří studovali před 1. 1. 1996*“ (tisk 396/0, www.psp.cz) – pro tento závěr není nijak podstatné, že vládní návrh předpokládá, že tato změna se bude týkat i dob studia před 18. rokem věku, kterýžto záměr byl zákonodárci odmítnut.

Za této situace je Nejvyšší správní soud povinen interpretovat sporné ustanovení ústavně konformním způsobem; za jediný možný takový výklad pak pokládá ten, podle něhož osoby, které získaly doby studia v cizině před 1. 5. 1990, budou vyloučeny z povinnosti platit za tyto doby pojistné. Jedině tak lze odstranit křiklavou nerovnost podle data vzniku nároku na důchod a zachovat srovnatelnost zacházení s těmi pojištěnci, kteří studovali v cizině po roce 1990 a studují tam i po roce 1995 (šest let po 18. roce věku), aniž by měli jakoukoli povinnost za tyto doby platit pojistné. Nejvyšší správní soud nenalezl pro takovou platbu u skupiny osob, kterým nárok na důchod vznikl v rozmezí let 1996 – 2003 a byla jim hodnocena doba studia v cizině před 1. 5. 1990, jakékoli ospravedlnění. Formální zařazení této doby do dob „zaměstnání“ takovým ospravedlněním není. Není rovněž z ničeho patrné, proč zákonodárci v průběhu pěti let tak razantně změnil přístup: ještě v roce 1990 výslovně ponechal doby studia v cizině před 1. 5. 1990 beze změny, doby studia v letech 1990 – 1995 rovněž nijak restriktivně nezasáhl platbou pojistného, od 1. 1. 1996 provedl výše zmíněný dramatický zásah, ovšem dobu mezi rokem 1990 a 1995 ponechal stranou pozornosti. Nejvyšší správ-

ní soud nemůže v tomto přístupu shledat žádnou logiku a cílený záměr, na rozdíl od dob výdělečné činnosti v cizině, kde podmínka zaplacení pojistného byla zavedena od 1. 5. 1990, od 1. 1. 1996 pokračovala v podobě dobrovolného pojištění [§ 6 odst. 1 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb.] a mohla vést k záměru zajistit dodatečné doplacení pojistného i za dobu výdělečné činnosti v cizině před rokem 1990 v duchu zásady, že systém by měl fungovat na určitém principu ekvivalence ve vztahu k odvedeným daním (příspěvkům). Ovšem takový přístup nelze aplikovat u dob studia, tedy dob, kdy pojištěnec není výdělečně činný – tam úvaha musí směřovat k tomu, nakolik je takový systém schopen finančně zajistit i hodnocení dob, za něž nevchází žádná platba, a které jsou tedy hodnoceny na úkor ostatních pojištěnců téže generace. Nejvyšší správní soud je proto nakloněn úvaze, že se jednalo o pochybení při zpracování legislativního textu; tomu by nasvědčovalo i znění důvodové zprávy k zákonu č. 137/1997 Sb., jenž v čl. V upravoval placení pojistného za dobu zaměstnání v cizině před 1. 1. 1996 (tisk 121/0, www.psp.cz). Prvá věta důvodové zprávy k článku IV zněla: „*Zákon komplexně upravuje problematiku dob pojištění ve vztahu k zaměstnání v cizině před účinností zákona o důchodovém pojištění, a to se zřetelem k době před 1. 5. 1990 a od tohoto data; tímto dnem bylo totiž zavedeno placení pojistného za tuto dobu.*“ Ovšem dnem 1. 5. 1990 bylo zavedeno placení pojistného nikoliv za všechny doby zaměstnání, nýbrž jen doby přesně definované, přičemž doba studia v cizině byla z této definice explicitně vyřazena. Ve světle citovaného odůvodnění tedy bylo záměrem zákonodávce postihnout platbami pojistného jen doby, které této platbě podléhaly již od 1. 5. 1990.

Pro příkrou nerovnost v zacházení s definovanou skupinou pojištěnců, kam patří se svými nároky i žalobce, Nejvyšší správní soud považuje za jedině možné východisko neaplikovat § 13 odst. 1 větu za středníkem zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, na nároky vzniklé v období 1. 1. 1996 – 31. 12. 2003, u nichž má být hodnocena doba studia

v cizině před 1. 5. 1990. Doby studia v cizině budou tedy hodnoceny jako doby zaměstnání pro nároky vzniklé v období 1. 1. 1995 - 31. 12. 2003 bez povinnosti zaplatit za tyto doby pojistné. Pro nároky na důchody vzniklé po 31. 12. 2003 půjde o dobu náhradní. Snížení zápočtu této doby pro vyšší důchodu pro všechny studující před rokem 1996 (nejen,

jak dovozuje stěžovatelka, pro studující v cizině v období let 1990 - 1995) bylo záměrem zákonodárce, který nemohl počítat s výkladem stěžovatelky zavazujícím i studenty v cizině před rokem 1990 doplácet v letech 1996 - 1999 pojistné; pokud takové případy existují a pro důchod bude tato doba hodnocena jako náhradní, mělo by být pojistné vráceno.

## 1550

### Katastr nemovitostí: změna hranice katastrálního území

k § 19 odst. 1 písm. b) a § 20 odst. 6 vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 210/1993 Sb. a zákona č. 90/1996 Sb., a zákon České národní rady č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.)\*  
 k § 26 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.  
 k § 22 odst. 1 písm. b) a § 23 odst. 5 vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (katastrální vyhláška)

**Oddělení části jednoho katastrálního území a připojení této části k jinému katastrálnímu území dle § 19 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 190/1996 Sb. bylo možné jen tehdy, pokud dosavadní hranice katastrálního území dělila nemovitost vedenou v katastru nemovitostí a hranice obou dotčených katastrálních území se nacházela uvnitř území jedné obce. Změna hranice katastrálního území, která zároveň tvoří hranici obcí, byla dle § 20 odst. 6 uvedené vyhlášky možná jen na základě dohody zúčastněných obcí o změně hranic jejich území ve smyslu § 26 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení [v současné době platí obdobná úprava dle § 22 odst. 1 písm. b) a § 23 odst. 5 katastrální vyhlášky č. 26/2007 Sb.].**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 As 68/2006-44)*

**Prejudikatura:** srov. č. 1246/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Obec Ivaň proti Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Brně o změnu hranice katastrálního území, o kasační stížnosti žalobce.

Katastrální úřad v Břeclavi rozhodnutím ze dne 29. 7. 2003 neschválil změnu hranice katastrálního území Ivaň a Mušov podle návrhu žalobkyně, protože nebyl předložen souhlas obce Pasohlávky, ke které, dle údajů v katastru nemovitostí, katastrální území Mušov náleží.

Proti rozhodnutí se žalobkyně odvolala. Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 11. 2003 odvolání zamítl. V odůvodnění svého rozhod-

nutí mimo jiné uvedl, že návrh podaný žalobkyní byl návrhem na změnu hranice katastrálního území, která je shodná s hranicí obce, tudíž se jednalo o návrh dle § 20 tehdy platné vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (dále jen „vyhláška č. 190/1996 Sb.“).

\* S účinností od 1. 3. 2007 zrušena vyhláškou č. 26/2007 Sb.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované- ho žalobou u Krajského soudu v Brně. Mimo jiné namítala, že se v případě katastrálního území Mušov jedná o území, ke kterému není v současné době oprávněna vykonávat samosprávu žádná obec, a žalovaný i katastrální úřad postupovali nezákonně, pokud požadovali po žalobci předložení souhlasu obce Pasohlávky.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 1. 2006 žalobu zamítl. Konstatoval především, že předpisy upravující způsob vedení evidencí katastru nemovitostí nepřipouštějí možnost evidovat nemovitosti a katastrální území bez příslušnosti k určité obci, přičemž v současnosti je v katastru nemovitostí vedeno katastrální území Mušov jako součást území obce Pasohlávky. Otázka, která obec je oprávněna vykonávat působnost na území katastrálního území Mušov, nemůže být předmětem posuzování a rozhodování katastrálního úřadu. Ten byl ve věci rozhodování o návrhu na změnu hranic katastrálního území podle § 19 anebo § 20 vyhlášky č. 190/1996 Sb. oprávněn posuzovat pouze důvodnost a náležitosti návrhu požadované změny hranic katastrálního území, a to ve vztahu k obsahu katastru.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek Krajského soudu v Brně kasační stížností. Mimo jiné namítala, že obec Pasohlávky není oprávněna vykonávat územní samosprávu na katastrálním území Mušov. Evidence v katastru nemovitostí, kde je uvedeno, že katastrální území Mušov náleží k obci Pasohlávky, neodpovídá skutečnosti a žalovaný měl i bez návrhu do katastru nemovitostí zapsat, že katastrální území Mušov nepatří k žádné obci. Katastrální území Mušov náleželo k obci Mušov, a to až do zrušení této obce v důsledku zatopení (po výstavbě vodního díla Nové Mlýny) s účinností od 1. 1. 1980. Usnesením z roku 1976, kterým bylo schváleno vytvoření společného místního národního výboru pro obec Mušov a obec Pasohlávky se sídlem v Pasohlávkách, nedošlo ke sloučení obou obcí, a ani tím tedy nedošlo k tomu, že by katastrální území Mušov bylo přičleněno k obci Pasohlávky. Po zániku obce Mušov

k 1. 1. 1980 nebyla otázka, k jaké obci bude katastrální území Mušov nadále náležet, nijak vyřešena. Pokud se tedy žalovaný, resp. Katastrální úřad v Břeclavi, necítí být příslušný k vydání rozhodnutí o tom, k jaké obci má být katastrální území Mušov přiřazeno, měl řízení přerušit a problém katastrálního území Mušov předložit příslušnému orgánu veřejné správy, který má pravomoc o něm rozhodnout.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Především je třeba připomenout, že řízení, o které v dané věci jde, bylo řízením o změně hranic katastrálního území ve smyslu § 19 a násl. vyhlášky č. 190/1996 Sb. (obdobnou úpravu v současné době obsahují ustanovení § 22 až 27 nové katastrální vyhlášky č. 26/2007 Sb., jež s účinností od 1. 3. 2007 nahradila vyhlášku č. 190/1996 Sb.). Toto řízení mohlo mít dvě různé varianty v závislosti na tom, zda hranice katastrálního území, o jejíž změnu se jednalo, byla shodná s hranicí obce, či nikoliv.

Pokud hranice katastrálního území s hranicí obce shodná nebyla, postupovalo se podle § 19 vyhlášky č. 190/1996 Sb. Z odstavce prvního písm. b) uvedeného ustanovení pak vyplývalo, že oddělení části jednoho katastrálního území a připojení této části k jinému katastrálnímu území bylo možné jen tehdy, pokud dosavadní hranice katastrálního území dělila nemovitost vedenou v katastru. Uvedená úprava tedy mířila na situace, kdy území obce tvoří vícero katastrálních území a byl dán zájem na tom, aby nemovitost rozdělená hranicí těchto katastrálních území uvnitř jedné obce byla vedena toliko v jednom katastrálním území. Stěžovatel se domáhal změny katastrálního území spočívající v přičlenění rozsáhlého území tvořícího významnou část rozlohy stávajícího katastrálního území Mušov. Již z této skutečnosti je zřejmé, že změny hranice katastrálního území nebylo možné dosáhnout postupem dle uvedeného ustanovení.

V daném případě však navíc postup dle § 19 vyhlášky č. 190/1996 Sb. vůbec nepřípa-

dal v úvahu, neboť je nesporné, že hranice katastrálního území, jejíž změny se stěžovatel domáhal, je zároveň i hranicí obce. Pokud je hranice katastrálního území shodná s hranicí obce, upravoval postup při změně takové hranice § 20 citované vyhlášky, dle něhož byla důsledkem změny hranice obce také změna hranice katastrálního území. Změna hranice katastrálního území tedy v případě, že šlo o hranici shodnou s hranicí obce, nikdy nemohla obstát sama o sobě, nýbrž byla pouze nezbytným důsledkem změny hranice obce. Dle § 20 odst. 6 citované vyhlášky se změna hranice obce v katastru prováděla na základě dohod obcí (podle zákona o obcích) a s ní se prováděla související změna hranice katastrálního území podle pravomocného rozhodnutí katastrálního úřadu.

Dle § 18 obecního zřízení, ve znění pozdějších předpisů, je každá část území České republiky součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Obec má jedno nebo více katastrálních území. Zvláštním zákonem je zde zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, a týká se území vojenských újezdů, což se na daný případ nevztahuje. (...)

Dle § 26 obecního zřízení se změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, uskutečňují na základě dohody zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem.

Dle čl. 5 Evropské charty místní samosprávy platné pro Českou republiku od 1. 9. 1999 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.) nelze hranice místních správních jednotek měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.

Z výše uvedené právní úpravy vyplývá zcela nepochybně legitimní požadavek, aby při změně hranice katastrálního území, která je zároveň hranicí obce, došlo k dohodě zúčastněných obcí. Stěžovatel poukazuje na to, že taková dohoda nemohla být předložena, neboť zde není obec, se kterou by taková do-

hoda mohla být uzavřena, vzhledem k tomu, že obec Pasohlávky je v katastru nemovitostí nesprávně uvedena jako obec, do jejíhož území katastrální území Mušov náleží. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. (...)

Je třeba konstatovat, že ve vyhlášce Federálního statistického úřadu a Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 120/1979 Sb., o prostorové identifikaci informací (dále jen „vyhláška č. 120/1979 Sb.“), která nabyla účinnosti rovněž dne 1. 1. 1980 a účinnosti pozbyla až dne 1. 1. 2007, bylo uvedeno katastrální území Mušov jako katastrální území náležející obci Pasohlávky. V současné době není zcela zřejmé, na základě jakých skutečností došlo ve vyhlášce č. 120/1979 Sb. k přiřazení katastrálního území Mušov k obci Pasohlávky, nicméně není sporu o tom, že usnesením plenárního zasedání ONV Břeclav ze dne 22. 4. 1976 bylo dle § 9 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, v tehdy platném znění, schváleno vytvoření společného místního národního výboru obcí Pasohlávky a Mušov se sídlem v Pasohlávkách a usnesením plenárního zasedání ONV Břeclav ze dne 13. 9. 1979 byl vydán dle § 16 odst. 1 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o územním členění státu“), souhlas se zrušením obce Mušov s účinností od 1. 1. 1980.

Zákon o územním členění státu tedy na jednu stranu připouštěl možnost zrušení obce, aniž by došlo k jejímu sloučení s jinou obcí, na straně druhé tento zákon ani jiný tehdy platný právní předpis explicitně neřešil otázku, co se stane s katastrálním územím po zániklé obci. Tehdejší právní předpisy upravující evidenci nemovitostí, tedy zákon č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, a jeho prováděcí vyhláška č. 23/1964 Sb. ovšem obdobně jako současné předpisy nepočítaly s tím, že by mohlo existovat katastrální území mimo území obce. Podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 23/1964 Sb. se evidence nemovitostí vedla pro každou obec podle katastrálních území. Katastrální území bylo obdobně jako dnes definováno jako technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený soubor nemovitostí společně

evidovaný, přičemž obvod katastrálního území byl zpravidla totožný s územním obvodem obce, avšak jedna obec mohla obsahovat dvě i více katastrálních území. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze tedy mít za to, že zákonným důsledkem zrušení a zániku obce dle § 16 odst. 1 zákona o územním členění státu muselo být rovněž přiřazení katastrálního území bývalé obce k jiné obci, jejíž orgány vykonávaly ke dni zániku obce na tomto území v tehdejší pojetí veřejnou správu, což byla v daném případě na základě výše uvedeného rozhodnutí o vytvoření společného místního národního výboru obec Pasohlávky.

I pokud by však přetrvávaly pochybnosti o zařazení předmětného katastrálního území ve vyhlášce č. 120/1979 Sb., je třeba konstatovat, že katastrální úřad ani žalovaný nejsou oprávněni toto zařazení v katastru nemovitostí měnit, neboť údaje z tohoto obecně závazného předpisu byly do dnešního katastru nemovitostí pouze převzaty a v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí byly vedeny jakožto povinný údaj ve smyslu § 6 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 190/1996 Sb., jak správně poukázal již krajský soud. Lze souhlasit i s tím, že předpisy upravující způsob vedení katastru nemovitostí nepřipouštějí možnost evidovat nemovitosti a katastrální území bez příslušnosti k určité obci. V úvahu zde nepřipadalo ani provedení opravy chyby v katastrálním operátu ve smyslu § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 11. 6. 2007, čj. 4 Ans 1/2006-74 (dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), institut opravy chyb v katastrálním operátu je prostředkem k opravě chybných údajů vzniklých zřejmým omylem při vedení a obnově katastru, nepřesnostmi nebo nesprávnostmi v listinách, které tvořily podklad pro zápis do katastru. Chybami v údajích katastru ve smyslu § 8 katastrálního zákona jsou pak zejména zápis v katastru provedený v rozporu s obsahem listiny nebo jiného podkladu pro změnu údajů katastru, zápis provedený na základě listiny, která není podkladem pro změnu údajů v katastru, zápis provedený bez potřebné

listiny, chyba vzniklá při měření v terénu, chyba vzniklá při výpočtu souřadnic, chyba vzniklá při zakreslení zaměřovaného předmětu do katastrálních map, chyba vzniklá při výpočtu výměry souřadnic. V daném případě je však zápis v katastru nemovitostí s vyhláškou č. 120/1979 Sb. v souladu, přičemž není v pravomoci katastrálního úřadu obsah této vyhlášky v rámci opravy chyb v katastrálním operátu či na základě jiného postupu přezkoumávat. (...)

Nelze připustit, aby bylo dosaženo stavu, kdy by katastrální území Mušov nenáleželo vůbec k žádné obci. Taková situace by vedla k vytvoření „*území nikoho*“, kde by nebylo možné uplatňovat celou řadu právních předpisů, neboť by chyběl místě příslušný správní orgán. Vlastníci nemovitostí nacházejících se na tomto katastrálním území i další osoby, které by měly k tomuto území nejrůznější vazby, by tak nemohli realizovat řadu svých zákonem či dokonce ústavním pořádkem zaručených práv. Taková situace by byla v extrémním rozporu s principy demokratického právního státu, k nimž se Česká republika hlásí (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Záměry stěžovatele směřují nejen k připuštění této protiústavní situace, ale k následné svévolné „*uzurpacii*“ části katastrálního území Mušov, a to té části, kterou si stěžovatel, opět zcela dle své vlastní úvahy, vytyčil s poukazem na „*nejbližší právní i faktické vztahy*“ k tomuto území. Takové hledisko samozřejmě právní řád ČR, pokud jde o řešení předmětné otázky, neobsahuje, je tedy zcela irelevantní, nemluvě již o tom, že katastrální území Mušov sousedí s územím dalších obcí, s jejichž názorem stěžovatel zřejmě vůbec nepočítá.

Nejvyšší správní soud konečně uzavírá rovněž shodně s názorem krajského soudu, že otázka, která obec je oprávněna vykonávat samostatnou a přenesenou působnost na katastrálním území Mušov, není předmětem posuzování a rozhodování katastrálního úřadu. Ten je ve věci rozhodování o návrhu na změnu hranic katastrálního území oprávněn posuzovat pouze důvodnost a náležitosti návrhu požadované změny hranic, a to ve vztahu k obsahu katastru. Nelze souhlasit se stěžova-



telem, že měl katastrální úřad řízení přerušit a signalizovat problém katastrálního území Mušov příslušnému orgánu. Katastrální úřad měl dostatek podkladů pro to, aby rozhodl

v zákonných lhůtách o otázce, kterou měl posoudit - totiž o tom, zda lze schválit navrhanou změnu hranice katastrálního území. (...)

## 1551

### Mezinárodní ochrana: účinná ochrana v jiné části státu, jehož je cizinec občanem

k § 16 odst. 1 písm. i) 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. 350/2005 Sb. a č. 136/2006 Sb. \*)

**I. Vnitřní ochranu (nyní § 2 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) žadatele o udělení mezinárodní ochrany nelze spatřovat v jeho možnosti přesunout se do jiného státu, neboť v takovém případě se jedná o opuštění země původu, a nikoli o přesídlení a vyhledání bezpečného útočiště v rámci hranic země původu.**

**II. Při posuzování možnosti vnitřní ochrany je nezbytné zhodnotit především realnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení. Je třeba se zabývat zejména její dostupností, celkovými poměry panujícími v zemi původu, osobními poměry žadatele (např. pohlaví, etnická příslušnost, rodinné vazby, zdravotní stav, věk a ekonomická situace), účinností vnitřní ochrany a postavením žadatele po jeho přesunu z hlediska respektování a zajištění základních lidských práv v místě vnitřní ochrany. Rovněž je třeba zvážit bezpečnost žadatele, a to jak při přesunu do cílové části země, tak po jeho přesídlení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, čj. 4 Azs 99/2007-93)*

**Věc:** Euphragie M. (Konžská demokratická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 29. 11. 2006 rozhodl žalovaný tak, že mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu se žalobkyni neuděluje s odůvodněním, že na základě informací, které měl žalovaný k dispozici, a výpovědi žalobkyně nebylo prokázáno, že by žalobkyně z vlasti odešla pro obavu z pronásledování své osoby v souvislosti s uplatňováním politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu, neboť žalobkyně ve svých výpovědích uvedla, že nebyla členkou žádné politické strany či jiné politické organizace, v tomto smyslu nevyvíjela ani žádné aktivity, a naopak uvedla, že se o politiku vůbec nezajímala. Žalovaný shledal nereálným tvrzení žalobkyně, že její manžel zahynul z důvodu svých politických aktivit,

stejně tak jako její další tvrzení, že jeho politické aktivity ohrožovaly také žalobkyni. S poukazem na informace o zemi původu neshledal žalovaný důvodnými ani obavy žalobkyně pramenící z její etnické příslušnosti, když mimo jiné konstatoval, že konflikt mezi etniky Lendu a Hema je úzce lokalizován a žalobkyně má možnost odejít na jiná bezpečná místa, ať už přímo ve městě Bunia, či jinam v zemi původu.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. V žalobě především uvedla, že žalovaný při zjišťování skutkového stavu nepostupoval objektivně, použil jednostranné zprávy Ministerstva zahraničních věcí, vycházel ze zastara-

\*) S účinností od 21. 12. 2007 ustanovení zrušeno, nyní srov. § 2 odst. 8 téhož zákona.

lých a nepřesných zpráv o zemi původu a nepoužil zprávu *Human Rights Watch*, ačkoliv na ni v odůvodnění odkázal. Poukázala na řadu zpráv, z nichž vyplývá značně nestabilní a nebezpečná situace v zemi původu žalobkyně (zabití devíti příslušníků mírových sil OSN, rozsah přetrvávajícího konfliktu mezi etniky Hema a Lenda, přesídlování civilního obyvatelstva v důsledku bojů mezi ozbrojenými milicemi). Žalobkyni podle jejího názoru hrozí pronásledování ze strany milic opozičních politických stran z důvodu její příslušnosti k etniku Hema, proti kterému nejsou v současné době vláda ani mezinárodní mírové složky schopny poskytnout jí ochranu. Možnost vnitřního útěku je omezena jednak nelegálními kontrolními body, přes které se prchající lidé nedostanou bez újmy, a dále podmínkami v uprchlických táborech.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 6. 2007 žalobu zamítl, přičemž mimo jiné poukázal na informaci Ministerstva zahraničních věcí, sp. zn. 132884/2004, ze dne 13. 9. 2004, ze které vyplývá, že ke konfliktům mezi etniky, kterých je v Kongu mnoho, dochází, nevraživost stále přetrvává, celkově však mezi etniky panuje značná tolerance a konflikt mezi etniky Hema a Lendu má spíše lokální charakter podobný válce gangů, kdy jejich vůdci soupeří o kontrolu nad městem Bunia, přičemž osoba, která se chce těmto konfliktům vyhnout, může přejít do jiné části Demokratické republiky Kongo nebo přejít hranici do Ugandy či Rwandy, přičemž příslušníci etnika Hema nemají problém se takto přemístit. Tyto informace podle názoru krajského soudu odpovídají tvrzením žalobkyně a vedou k závěru, že žalobkyně svou situaci mohla dostatečným způsobem vyřešit ve své vlasti odchodem do jiné části země.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Uvedla, že krajský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil otázku pronásledování a při hodnocení možnosti vnitřního útěku vycházel z informace Ministerstva zahraničí ze dne 13. 9. 2004, sp. zn. 132884/2004-LP, porízené v jiném případě a konstatoval dále, že možnost vnitřního útěku potvrzuje také

informace Ministerstva zahraničí ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. 105676/2005-LP. Stěžovatelka namítla, že žalovaný i krajský soud při hodnocení výše uvedených zpráv nepřihlíželi k možnosti přesídlení u osamělé ženy, jakou je stěžovatelka, což namítala již v žalobě, avšak krajský soud pouze opětovně shrnul závěr žalovaného týkající se možnosti vnitřního útěku. Rovněž v otázce hodnocení splnění podmínek pro udělení azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu krajský soud obdobně jako žalovaný dovodil, že konflikt mezi etniky má lokální charakter, a kdo se chce konfliktu vyhnout, může přejít do jiné části Demokratické republiky Kongo nebo přejít hranici do Ugandy či Rwandy. Stěžovatelka se naproti tomu domnívala, že argumentace v otázce vnitřního útěku, jež se opírá o možnost přesunout se bez problému do zahraničí, navíc bez dokladů, mylně interpretuje jak azyl, tak doplňkovou ochranu. Alternativa vnitřního útěku se podle názoru stěžovatelky vždy vztahuje pouze k zemi původu. Stěžovatelka poukázala na Doporučení UNHCR (Vysoký úřad komisaře OSN pro uprchlíky) v oblasti mezinárodní ochrany ze dne 23. 7. 2003: „*Alternativa vnitřního útěku nebo přesídlení*“ vydané v kontextu článku 1 A(2) Úmluvy z roku 1951 o postavení uprchlíků a jejího protokolu z roku 1967, které doporučuje provést analýzu relevance a analýzu rozumnosti. Podle stěžovatelky by se mělo při analýze možnosti vnitřního útěku zkoumat, zda by nebyl žadatel po přesunutí vystaven jiné újmě nebo jinému pronásledování a zda by pro svůj život v jiné oblasti nemusel překonávat nepřiměřené obtíže. Žalovaný takové zkoumání vůbec neprovedl a ze zpráv, jež využil pro rozhodnutí ve věci, se nesnažil zjistit informace potvrzující nebo vyvracející možnost újmy nebo pronásledování a podmínky života v jiné části země.

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

### **Z odůvodnění:**

(...) Po konstataování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval

otázkou, zda kasační stížnost svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky; pokud by tomu tak nebylo, musela by být ve smyslu § 104a s. ř. s. odmítnuta jako nepřijatelná. Stěžovatelka uváděla, že kasační stížnost je přijatelná mj. proto, že interpretace pojmu „*vnitřní ochrany*“ žalovaným (který usuzoval, že je možno si jej vykládat i jako případný útěk či úkryt ve státě sousedícím se zemí původu stěžovatelky) je nesprávná. Nejvyšší správní soud přijatelnosti kasační stížnosti přitakal, i když z poněkud jiného důvodu, než stěžovatelka namítá. O přijatelnou kasační stížnost se totiž může typicky, i když nikoliv výlučně, jednat především tehdy, kdy kasační stížnost se dotýká právních otázek, které doposud nebyly vůbec, či nebyly řešeny plně judikaturou Nejvyššího správního soudu. O takový případ jde v projednávané věci, neboť otázka tzv. „*vnitřní ochrany*“ nebyla dosud v úplnosti zmíněnou judikaturou vyřešena. Proto shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přijatelnou. K tomu přistupuje též další důvod přijatelnosti, jímž je zásadní pochybení správního orgánu při výběru a hodnocení důkazů, které krajský soud pomínil, ačkoli měl již z tohoto důvodu napadené rozhodnutí zrušit (jak bude uvedeno dále).

(...) K otázce pronásledování se Nejvyšší správní soud vyjádřil také ve svém rozhodnutí ze dne 29. 10. 2003, čj. 4 Azs 4/2003-68, kde konstatoval, že pojem „*odůvodněný strach z pronásledování*“ [§ 12 písm. b) zákona o azylu] je neurčitý právní pojem, jehož definici neobsahuje žádný právní předpis. Soud v tomto případě přezkoumává, zda ve vztahu k danému pojmu byla uplatněna zásada materiální pravdy ukládající správnímu orgánu povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a zda na základě takto zjištěného stavu věci správní orgán dle logických pravidel kvalifikovaně rozhodl. Podle názoru Nejvyššího správního soudu správní orgán v posuzované věci takovýmto způsobem nepostupoval. Rozhodnutí žalovaného nevychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu a postrádá logickou vazbu na shromážděné podklady pro rozhodnutí. Za této situace je třeba přisvědčit námitce stěžovatelky na nedostatečné posou-

zení situace v zemi původu žalovaným, když pomínil mimo jiné skutečnost, že by stěžovatelce s velikou pravděpodobností hrozilo pronásledování, neboť její manžel předtím, než byl zavražděn příslušníky znepráteného etnika, zastával vysokou funkci ve straně hájící zájmy svého etnika. Je tedy vysoce pravděpodobné, že by rovněž stěžovatelka byla znepráteným etnikem pro svou etnickou příslušnost pronásledována, přičemž s ohledem na dřívější postavení jejího manžela by toto pronásledování mohlo být intenzivní.

S otázkou „*odůvodněného strachu z pronásledování bezprostředně souvisí též možnost využití tzv. vnitřní ochrany*“, tj. možnost stěžovatelky přesídlit do jiné části země původu tak, aby se pronásledování vyhnula. Institut vnitřní ochrany je zakotven v § 16 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, podle kterého se žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel může nalézt účinnou ochranu v jiné části státu, jehož státní občanství má, nebo je-li osobou bez státního občanství, v jiné části státu svého posledního trvalého bydliště, pokud se obava z pronásledování zřejmě vztahuje pouze na část státu s přihlédnutím k osobní situaci žadatele o mezinárodní ochranu. Závěr správního orgánu o tom, že v případě žadatele o azyl jsou splněny podmínky vnitřní ochrany, pak má za následek zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, a je tedy zřejmé, že splněním podmínek vnitřní ochrany je třeba se v každém jednotlivém případě zabývat zvláště pečlivě a detailně. Z výše uvedené definice vyplývá, že zákon o azylu neposkytuje správnímu orgánu návod, k jakým kritériím má při hodnocení možnosti vnitřní ochrany přihlížet a jakým způsobem je má hodnotit.

Vodítko pro postup při hodnocení otázky, zda jsou splněny podmínky vnitřní ochrany, či nikoliv, poskytuje Směrnice rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytova-

né ochrany (Kvalifikační směrnice). Článek 8 této směrnice nadepsaný „*Vnitrostátní ochrana*“ stanoví v odstavci 1, že členské státy mohou v rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu dospět k závěru, že určitý žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud se v části země původu nevyskytují žádné případy odůvodněných obav z pronásledování ani reálné nebezpečí způsobení vážné újmy a lze rozumně očekávat, že žadatel bude v dotyčné části země pobývat.

Podle odstavce 2 mají členské státy při posuzování otázky, zda je situace v části země původu v souladu s odstavcem 1, přihlížet při rozhodování o žádosti k celkové situaci panující v dotyčné části země a k osobní situaci žadatele.

Podle odstavce 3 lze odstavec 1 použít bez ohledu na existenci technických překážek návratu do země původu.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že při hodnocení možnosti vnitřní ochrany je třeba se zabývat především dostupností vnitřní ochrany, kdy vnitřní ochrana nesmí být až už fakticky (lze stěží požadovat po starém člověku, který celý život žil v jedné vesnici, aby se v zemi původu s nestabilní situací zmítané ozbrojenými konflikty přesunul do naprosto cizího prostředí vzdáleného stovky kilometrů), či právně pouze teoretická. Cestu za vnitřní ochranou nesmí vylučovat poměry panující v zemi původu (osoba hledající vnitřní ochranu nesmí být vystavena nepřiměřenému riziku). Dále je potřeba hodnotit účinnost vnitřní ochrany, tedy zda se žadateli o udělení mezinárodní ochrany podaří původcům pronásledování definitivně uniknout takovým způsobem, aby bylo vyloučeno riziko opětovného pronásledování, a postavení žadatele i po jeho přesunu musí splňovat určité minimální standardy z pohledu základních lidských práv, která musí být pro stěžovatele zajištěna, a rovněž nesmí dojít k extrémnímu zhoršení jeho sociálního a ekonomického postavení, přičemž určité nepohodlí je akceptovatelné. Je tedy třeba zvážit bezpečnost žadatele, respektování základních lidských práv v místě vnitřní ochrany, jeho osobní situaci, rodinné vazby a také ekonomické poměry. Lze shrnout, že při posuzování možnosti

vnitřní ochrany je nezbytné zhodnotit celou řadu kritérií, především reálnost, přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení.

Otázka hodnocení podmínek vnitřní ochrany již byla řešena také judikatorně, nikoliv však českými správními soudy. Evropský soud pro lidská práva ve věci *Salah Sheekh v. Nizozemí* mimo jiné konstatoval, že „*podmínkou pro to, aby bylo možné spoléhat na vnitřní ochranu, je splnění určitých záruk: osoba která má být vyhoštěna, musí být schopna do cílové oblasti odcestovat, musí jí být do této lokality umožněn přístup (tj. přijetí do cílové oblasti nesmí být např. omezeno jen na osoby, které patří ke stejnému klanu) a musí být schopna se v dané lokalitě usadit*“.

Nejvyšší správní soud dále poukazuje na rozhodnutí Sněmovny lordů ve věci *Januzi, Hamid a ostatní proti Ministru vnitra (Secretary of State for the Home Department)*, ve kterém Sněmovna lordů zamítla odvolání pana Januzi, vyhověla odvolání ostatních žalobců a vrátila jejich případ k Azylovému a imigračnímu tribunálu (*Asylum and Immigration Tribunal*) k dalšímu řízení.

Pan Januzi (Kosovský Albánec) byl obětí etnických čistek prováděných Srby v jeho bydlišti. Uprchl do Velké Británie a zde požádal o azyl. Jeho žádost byla odmítnuta na základě skutečnosti, že se mohl bez větších obtíží přemístit do Prištiny. Dovoľával se, převážně pro zdravotní důvody způsobené jeho pronásledováním, že by bylo příliš kruté od něj očekávat, aby se přesunul do jiné části své země původu.

Pánové Hamid, Gaafar a Mohamed jsou černošští Afričané, kteří žili v Dárfúru v západním Súdánu. Hamid a Gaafar byli oběťmi rabujících arabských milic, jejichž chování vláda trpěla či dokonce povzbuzovala a nijak jim v této činnosti nebránila (tj. nijak proti nim nezasáhla). Bylo zjištěno, že pokud by byl pan Mohamed navrácen do Dárfúru, tak by byl podroben stejnému pronásledování jako pánové Hamid a Gaafar. Po příjezdu do Velké Británie všichni čtyři pánové požádali o azyl. Ve všech uvedených případech byla žádost o azyl zamítnuta na základě skutečnosti,

že od žadatelů bylo možné rozumně očekávat (aniž by byli samotným přesunem vystaveni nepřiměřené tvrdosti), aby se přemístili do Chartúmu. Všichni žadatelé měli obavu, že mohou být obětí nepřátelského diskriminačního zacházení, či dokonce pronásledování, i v Chartúmu a tvrdili, že přemístění do Chartúmu by bylo nepřiměřené a příliš kruté.

Sněmovna lordů mimo jiné konstatovala, že relevantní vodítko při hodnocení toho, zda a kdy je možno bez nepřiměřené tvrdosti vyžadovat využití možnosti vnitřní ochrany, lze nalézt v Doporučení UNHCR (Vysoký úřad komisaře OSN pro uprchlíky) v oblasti mezinárodní ochrany z 23. července 2003. V bodě 7 II a) tohoto Doporučení je k analýze přiměřenosti vnitřního přesídlení přistoupeno pomocí otázky: Může žadatel o azyl, s ohledem na celkové poměry v zemi původu, vést relativně normální život, aniž by čelil nepřiměřeným obtížím? Odpověď na tuto otázku je následující: Pokud ne, není rozumné očekávat, že se tam daná osoba přestěhuje. Při rozvíjení této doktríny (tj. doktríny rozumnosti využití možnosti vnitřního přesídlení) Doporučení UNHCR zdůrazňuje v bodě 28 potřebu zhodnotit úroveň respektování lidských práv v zemi původu a stanoví, že pokud respektování základních lidských práv, a zejména nederogovatelných lidských práv, je (v cílové části země) zjevně problematické, pak vnitřní přesídlení nemůže být považováno za rozumnou (uskutečnitelnou) alternativu. To však neznamená, že zbavení (ztráta) jakéhokoli občanského, politického, sociálního či hospodářského lidského práva v cílové části země původu bude automaticky znamenat vyloučení možnosti vnitřního útěku či přesídlení. Z praktického hlediska je třeba zhodnotit, zda práva, která nebudou respektována nebo chráněna, jsou pro žadatele natolik zásadní, že zbavení těchto práv je natolik závažné, aby nebylo možné cílovou část země původu považovat za rozumnou alternativu.

Doporučení UNHCR se následně zabývá ekonomickým přežitím (bod 29 a 30) a konstatuje, že jestliže bude situace taková, že žadatel nebude mít možnost vydělat si na živobytí, získat ubytování, nebo pokud mu

nebude moci být poskytnuta lékařská péče nebo pokud je lékařská péče zcela nedostatečná, nemůže být vnitřní přesídlení považováno za rozumnou (použitelnou) alternativu. Bylo by nepřiměřené, mj. z pohledu lidských práv, po žadateli očekávat, aby se přemístil a žil v bídě (krajní nouzi) nebo žil na úrovni pod životním minimem. Na druhé straně, pouhé snížení životního standardu nebo zhoršení ekonomického postavení žadatele nemusí být dostatečné pro to, aby alternativa vnitřního přesídlení již nepřicházela v úvahu. Místní podmínky (v cílové části země) musí být takové, aby žadatel mohl vést relativně normální (běžný) život s ohledem na celkové poměry v zemi původu. Pokud by například žadatel byl bez rodinných vazeb a bez neformální sociální sítě, přemístění nebude připadat v úvahu, ledaže by žadatel nebyl ani jinak schopen vést vcelku běžný život na vyšší úrovni, než je úroveň životního minima. Jestliže bude žadateli odepřen přístup k půdě, zdrojům obživy a ochraně v cílové části země z toho důvodu, že nepatří k dominantnímu klanu, kmenu, etnické, náboženské, nebo kulturní skupině, nebude vnitřní přesídlení možné. Například v mnoha částech Afriky, Asie i jinde, obecné etnické, kmenové, náboženské nebo kulturní faktory umožňují přístup k půdě, zdrojům obživy a ochraně. V takových případech by nebylo rozumné očekávat od žadatele, který nepatří k dominantní skupině, aby se zde usídlil. Po žadateli by nemělo být požadováno přemístit se do míst, jako jsou městské slumy, kde by žil ve velice těžkých a obtížných podmínkách. Sněmovna lordů konstatovala užitečnost výše uvedených pokynů, které se zaměřují na poměry obecně převažující v zemi původu žadatele.

Doporučení UNHCR bylo vydáno kvůli tomu, že evropské státy nepřistupovaly k otázce vnitřní ochrany jednotně. Cílem tohoto doporučení je poskytnout vodítko pro právní praxi úřadů a soudů při posuzování možnosti vnitřní ochrany. Článek 8 odst. 1 a odst. 2 Kvalifikační směrnice týkající se vnitřní ochrany povšechně odráží pravidla uvedená v Doporučení UNHCR.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že v souladu s Doporučením UNHCR je třeba provést analýzu rozumnosti a analýzu relevance vnitřní ochrany, a dodává, že vnitřní ochrana musí být pro jednotlivce prakticky dosažitelná, trvalá, efektivní a musí být poskytována ze strany úřadů, které mají danou oblast pevně pod kontrolou. Za vnitřní ochranu nelze považovat ochranu ze strany místního klanu nebo milice, které nejsou uznány ze strany vlády (úřadů) země původu.

Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že žalovaný ani krajský soud nepřihlédl k tomu, že je osamělá žena (postavení žen je navíc v Demokratické republice Kongo velice problematické, neboť ženy jsou kulturně i právně diskriminovány, znásilňovány a nuceny ke

sňatkům), což podle Nejvyššího správního soudu ve spojení s celkovou již výše popsanou situací v zemi původu (boje mezi ozbrojenými milicemi, neschopnost vlády zajistit dodržování lidských práv a pořádek na celém území státu, civilní obyvatelstvo nemá možnost se volně přesouvat vzhledem k nelegálním kontrolním bodům) a ve spojení se skutečností, že stěžovatelka byla manželkou předního politického představitele hájícího zájmy jejího etnika, fakticky možnost vnitřní ochrany vylučuje. Především však je třeba stěžovatelce přisvědčit v tom, že možnost vnitřní ochrany nelze odůvodňovat možností žadatele o udělení mezinárodní ochrany přejít do jiného státu, neboť v takovém případě se jedná o opuštění země původu, a nikoli o přesídlení a vyhledání bezpečného útočiště v rámci hranic země původu.

## 1552

### Služební poměr vojáka z povolání: odpovědnost za ztrátu svěřených předmětů; provedení a zhodnocení důkazů

k § 106 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění zákona č. 254/2002 Sb.

**V případě odpovědnosti za ztrátu svěřených předmětů (§ 106 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání) je důkazní břemeno na vojákovi, kterému byly tyto předměty svěřeny. Této odpovědnosti se může zprostit tehdy, pokud je prokázáno, že ztrátu „nezavinil“, tj. že se nedopustil zaviněného protiprávního jednání, které mělo za následek tuto ztrátu. V příslušném správním řízení tento voják musí především uvést skutečnosti rozhodné pro závěr, že ke ztrátě došlo bez jeho „zavinění“. Na správním orgánu je, aby k tomuto tvrzení provedl odpovídající důkazy.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 8 As 40/2006-43)*

**Věc:** Ing. Petr B. proti Velitelství sil podpory a výcviku Armády České republiky o odpovědnost za ztrátu svěřených předmětů, o kasační stížnosti žalobce.

Velitel Vojenského ústavu 3255 Praha dne 12. 7. 2005 rozhodl, že žalobce je povinen v souladu s § 106 zákona č. 221/1999 Sb. zaplatit České republice - Ministerstvu obrany k úhradě škody částku 27 216 Kč. Neznámý pachatel odcizil ze soukromého vozidla žalobce 1 kus služebního přenosného PC a 1 kus *Card Phone D 211*. Žalobce tyto věci nechal ležet na zadním sedadle svého automobilu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které dne 23. 9. 2005 žalovaný zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Ponechání svěřeného materiálu na volně přístupném neveřejném prostoru (zde na ulici) je pochybením v povinnosti řádného zajištění.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze. Uvedl, že dne 25. 5. 2005 měl ve svém automobilu ve

sportovním batohu počítač s příslušenstvím. S manželkou odjel vozidlem do ulice Na Kocínce v Praze, kde kolem 15.30 z vozu vystoupil a asi na pět až deset minut se vzdálil. Ve voze na místě řidiče zůstala sedět jeho manželka, která po vystoupení žalobce z vozu uzamkla všechny dveře. Následně neznámá osoba rozbila okno a batoh s počítačem odcizila. Žalobce zavolal Policii ČR, která vozidlo ohledala a potvrdila, že k vniknutí do něho došlo po rozbití okna. U žalobce k porušení povinností, které by měly za následek způsobení škody, nedošlo. Jeho počínání nelze hodnotit ani jako nedbalost – vědomou či nevědomou.

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2006 byla žaloba zamítnuta. Soud sdílí názor žalovaného, že odpovědnost vojáka za ztrátu předmětů, které mu byly svěřeny ve smyslu § 106 zákona č. 221/1999 Sb., je přísnější než obecná odpovědnost za škodu. Žalobce mohl vědět, že pokud tyto předměty ponechá, byť v uzamčeném vozidle s další osobou, vystavuje je nebezpečí možného odcizení. Pro posouzení otázky zaviněného jednání žalobce je zcela nerozhodné, že předměty byly uloženy ve sportovním batohu a že pachatel nemohl tušit, že tento batoh obsahuje počítač. Porušení právní povinnosti žalobce spočívá především v tom, že svěřené předměty ponechal mimo svůj dosah.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní především vyslovil nesouhlas se závěrem krajského soudu o odpovědnosti stěžovatele. Argumentace soudu není dostatečně přesvědčivá; soud pouze zopakoval argumentaci správního orgánu. Poukázal na to, že vozidlo nezanechal opuštěné, ale zůstala v něm přítomna dospělá osoba (navíc rovněž příslušnice ozbrojeného sboru). K vloupání do auta došlo na frekventované ulici v tzv. lepší části města („na dobré adrese“). Stěžovatel tedy považoval zabezpečení věcí v autě za přiměřené jak situací, tak i hodnotě a charakteru převážených věcí.

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

### Z odůvodnění:

Na rozdíl od obecné odpovědnosti (§ 101 – § 103 zákona č. 221/1999 Sb.) je v případě odpovědnosti za ztrátu svěřených předmětů (§ 106 téhož zákona) důkazní břemeno na vojákovi, kterému byly tyto předměty svěřeny na písemné potvrzení. Této zvláštní odpovědnosti se může zprostit tehdy, pokud je prokázáno, že ztrátu nezavinil (přesněji řečeno nedopustil se zaviněného protiprávního jednání, které mělo za následek tuto ztrátu).

V příslušném správním řízení (a i v případném řízení před soudem ve správním soudnictví) tento voják musí především tvrdit (unést břemeno tvrzení), že ke ztrátě (odcizení) došlo bez jeho „zavinění“. Je pak na správním orgánu, aby k tomuto tvrzení provedl odpovídající důkazy.

Stěžovatel popsal, jak k odcizení mělo dojít, dostatečně podrobně ve vyjádření osoby odpovědné za způsobenou škodu ze dne 23. 6. 2005, v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (a následně i v žalobě). K prověření tohoto tvrzení stěžovatele měl správní orgán k dispozici pouze kopii záznamu o podání vysvětlení ze dne 26. 5. 2005, sepsaném na Místním oddělení Policie ČR v Praze 6, Pelléova 21, dne 26. 5. 2005 po 19 hodině a kopii usnesení téhož místního oddělení ze dne 17. 7. 2005 o odložení věci. K prověření věrohodnosti tvrzení stěžovatele nebylo zjišťováno, zda a kdy bylo odcizení oznámeno policii, zda a kdy a s jakými zjištěními bylo provedeno šetření na místě. Ani ve správním řízení nebyla vyslechnuta manželka stěžovatele, která měla být v momentu odcizení na místě přítomna. Pokud je v rozhodnutí o odvolání dovozováno, že na menším zabezpečení se podílelo i to, že na okna auta byla instalována folie, není z obsahu správního spisu zřejmé, zda folie bránily pro pohled zvenčí ověření, zda je v autě přítomna osoba (zda folie byly umístěny na všech oknech, zda při pohledu zvenčí byly zcela neprůhledné).

Teprve po provedení všech potřebných důkazů a jejich zhodnocení, na základě takto zjištěného skutkového stavu věci by bylo možné učinit právní závěry, zda se stěžovate-

li podařilo své odpovědnosti zprostit. Přes tento nedostatek přezkoumávaného správního rozhodnutí byla žaloba proti tomuto rozhodnutí (aniž by i soud provedl další dokazování) zamítnuta. Pro úplnost (pro potřebu dalšího řízení) je možno uvést, že nelze ze samotné skutečnosti, že došlo k odcizení, dovodovat existenci zaviněného protiprávního jednání odpovědné osoby. Pokud tedy napří-

klad po doplnění důkazního řízení správní orgán i soud dospějí k závěru, že tvrzení stěžovatele o způsobu odcizení odpovídá skutečnosti, bude třeba se zevrubněji zabývat otázkou, zda opatření učiněná stěžovatelem byla se zřetelem na všechny okolnosti k ochraně svěřených věcí dostatečná, mj. zda a jaký rozdíl v tomto směru by byl mezi osobní přítomností stěžovatele či jiné dospělé osoby.

## 1553

### Stavební zákon: žádost nájemce bytu o dodatečné povolení stavebních úprav

k § 58 odst. 3 a § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)\*)

**Podá-li v řízení o odstranění stavby provedené bez stavebního povolení (úpravy bytu) dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), nájemce bytu žádost o její dodatečné povolení, je stavebníkem jen tehdy, předloží-li o tom písemnou dohodu s vlastníkem stavby (majitelem domu) dle § 58 odst. 3 téhož zákona; vlastníkem stavby je nutno rozumět osobu, jež je vlastníkem stavby v době rozhodování stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, čj. 6 As 51/2005-122)*

**Prejudikatura:** srov. č. 957/2006 Sb. NSS, č. 1202/2007 Sb. NSS; Soubor rozhodnutí Nejvyššího soudu, svazek 19, č. C 1332.

**Věc:** a) Pavel R. a b) Daniela R. proti Magistrátu hlavního města Prahy o dodatečné povolení stavby, o kasační stížnosti žalobců.

Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 7 ze dne 18. 3. 2002 byly dodatečně povoleny stavebníkovi JUDr. Miladě Š. stavební úpravy.

K odvolání žalobců žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2003 napadené rozhodnutí změnil pouze ve formulaci výroku, a to tak, že se stavebníkovi JUDr. Miladě Š. dodatečně povolují stavební úpravy provedené v bytě ve 3. patře domu žalobců, spočívající v probourání dveří mezi pokojem bytu užívaného JUDr. Miladou Š. a pokojem sousedním, který byl součástí bytu užívaného manželou X., dále napojení plynového etážového topení a rozvodu elektrické energie.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci, jako vlastníci domu, ve kterém se uvedené byty v nájmu JUDr. Š. a manželů X. nacházejí, žalobu k Městskému soudu v Praze. V žalobě uvedli, že byli rozhodnutím žalovaného zkráceni na svých právech, a to především právech vlastnických dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Nad práva vlastnická nelze nadřazovat práva nájemce, které je toliko od vlastnického práva odvozeno. Žalobci nesouhlasili s nepovolenými stavebními úpravami, které byly v dotčených bytech provedeny, neboť jimi došlo k devastaci bytů a snížení jejich hodnoty. V doplnění žaloby

\*) S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).



dále uvedli, že nikdy nevyjádřili právně relevantní souhlas se stavebními úpravami realizovanými JUDr. Š., jimiž došlo ke změně dispozičního uspořádání bytů oproti stavu původně zkolaudovanému. Nesouhlasili s tvrzením žalovaného, že sami vstoupili do práv a povinností předchozího vlastníka, který se stavebními úpravami vyslovil souhlas.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 12. 2004 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že odbor bytového hospodářství Obvodního národního výboru v Praze 7, který v té době rozhodoval o přidělování bytů a jejich slučování, vydal dne 30. 3. 1990 rozhodnutí, kterým byl manželům Š. stávající byt rozšířen o jednu místnost. Na základě toho byla dne 11. 4. 1990 mezi Bytovým podnikem v Praze 7 a manželzy Š. sepsána dohoda o užívání bytu, jež sloužila především ke stanovení výpočtu úhrad nájemného a služeb spojených s užíváním bytu. Tato dohoda byla dle názoru městského soudu uzavřena platně. Soud rovněž konstatoval, že výše popsané stavební úpravy byly provedeny bez řádného stavebního povolení. Žalovaný řádně posoudil splnění podmínek § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, který umožňuje stavebnímu úřadu nepovolené stavby dodatečně povolit, neboť stavba byla v souladu s veřejným zájmem a původní vlastníkem tím, že uzavřel novou dohodu o užívání bytu, se změnami souhlasil.

Proti tomuto rozsudku podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost, ve které uvedli, že městský soud se nevypořádal s jejich námitkami ohledně souhlasu vlastníka stavby s dodatečným povolením předmětných úprav. Ve smyslu § 58 odst. 3 stavebního zákona může, jde-li o stavební úpravu, být stavebníkem právnická nebo fyzická osoba, která je nájemcem stavby, předloží-li o tom dohodu s vlastníkem stavby. Proto nájemce není bez souhlasu vlastníka oprávněn k podání žádosti o dodatečné povolení.

Šestý 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 v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, v je-

hož rámci stavebník předkládá podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení (§ 58 stavebního zákona), je nezbytný souhlas současného vlastníka stavby, či zda je současný vlastník vázán souhlasem vlastníka učiněným alespoň nepřímou v době, kdy byla nepovolená stavba provedena. Přitom poukázal na rozcházející se dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to rozsudek ze dne 10. 11. 2004, čj. 3 As 50/2003-57 (č. 957/2006 Sb. NSS), v němž bylo konstatováno, že k žádosti o dodatečné povolení stavebních úprav podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je nutno doložit souhlas vlastníků stavby, kteří jimi jsou v době rozhodování stavebního úřadu. Opačný názor byl vyjádřen v rozsudku ze dne 30. 10. 2006, čj. 4 As 32/2005-84 (www.nssoud.cz): *„Je-li v řízení podle § 88 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby, postavené bez stavebního povolení, podána stavebníkem žádost o její dodatečné povolení, je pro posouzení věci významné splnění předpokladů uvedených v tomto ustanovení, jimiž je též předložení podkladů a dokladů stavebníkem vyžadovaných stavebním úřadem, tedy i souhlasu vlastníka stavby v době předcházející její realizaci.“* Právě souhlas předchozího vlastníka stavby byl pro její dodatečné povolení shledán rozhodujícím, aniž by bylo významné prokazovat, zda byl učiněn v rámci stavebního řízení, či nikoliv.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že podá-li v řízení o odstranění stavby provedené bez stavebního povolení (úpravy bytu) dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nájemce bytu žádost o její dodatečné povolení, je stavebníkem jen tehdy, předloží-li o tom písemnou dohodu s vlastníkem stavby (majitelem domu) dle § 58 odst. 3 téhož zákona; vlastníkem stavby je nutno rozumět osobu, jež je vlastníkem stavby v době rozhodování stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

### Z odůvodnění:

Rozšířený senát vzal v úvahu skutečnost, že předmětné stavební úpravy byly provede-

ny v době, kdy platily jiné právní předpisy než nyní a kdy stát (v projednávaném případě Obvodní národní výbor v Praze 7) typicky vystupoval v „dvojjediné“ roli vlastníka či správce bytových domů a stavebního úřadu. Tehdy platné právní předpisy neumožňovaly nájemci (tehdy uživateli) bytu požádat o povolení stavebních úprav. Rozšířený senát však nesouhlasil s argumentem, že nájemce (uživatel) bytu, který získal k provedení stavebních úprav výslovný souhlas státu jako vlastníka domu, se mohl legitimně domnívat, že takový souhlas k provedení stavebních úprav postačuje. I podle tehdy platné úpravy (§ 55 odst. 1 stavebního zákona) bylo možné provádět stavební úpravy pouze na základě stavebního povolení, popř. v některých případech na základě ohlášení. Nájemce (uživatel) bytu provádějící úpravy, byť se souhlasem aktuálního vlastníka, tedy nemohl mít žádnou „dobrou víru“ ohledně legálnosti nepovolených stavebních úprav. Naopak musel být srozuměn s tím, že kdykoli v budoucnu může být nařízeno jejich odstranění.

Pokud tedy stavební úřad v nyní probíhající řízení nařídí odstranění nepovolených stavebních úprav, není to v rozporu se zásadou právní jistoty, ani to nemůže zasáhnout do práv nájemců. Práva nájemců jsou odvozena od práv vlastníka nemovitosti a jejich případné dotčení je třeba řešit v režimu soukromého práva (např. právo na slevu na nájemném dle § 698 občanského zákoníku). Nájemce má ze zákona povinnost umožnit pronajímateli provedení stavebních úprav prováděných pronajímatelem na příkaz příslušného orgánu státní správy (§ 695 občanského zákoníku).

Rozšířený senát se zabýval tím, zda souhlas vlastníka s provedením stavebních úprav vyslovený v době před provedením nepovolených stavebních úprav je relevantní pro stavební úřad v následném řízení o odstranění stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Jak Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006-75 (publikováno pod č. 1202/2007 Sb. NSS), „Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné

*povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kludena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minor ad maius)*“. Je zřejmé, že pro dodatečné povolení stavby je třeba vyžadovat přinejmenším tytéž doklady jako pro jejich povolení řádné. Podle § 58 odst. 3 může nájemce žádat o povolení stavebních úprav pouze tehdy, předloží-li o tom písemnou dohodu s vlastníkem nemovitosti. Nestačí tedy jakýkoliv souhlas vlastníka nemovitosti, nýbrž je třeba vyžadovat písemnou dohodu.

Zároveň nepostačuje ani předložení starší písemné dohody uzavřené nájemcem s minulým vlastníkem nemovitosti. Podle § 680 odst. 2 občanského zákoníku, pokud dojde ke změně vlastníka pronajaté nemovitosti, vstupuje nový vlastník do právního postavení původního pronajímatele. Jak ale dovodila judikatura civilních soudů, se vstupem nabyvatele do nájemního vztahu nemůže být spojen důsledek, že by na něho přešel takový závazek jeho právního předchůdce, který rámec nájemního vztahu přesahuje, např. závazek strpět změnu podstaty věci (její části), která je předmětem nájemního vztahu. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2002, čj. 26 Cdo 866/2002 (publikováno v Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, svazek 19, č. C 1332), uvedl: „Nabyvatel vstupuje do původního nájemního vztahu se všemi jeho základními obsahovými atributy, jakými jsou zejména předmět nájmu a práva a povinnosti subjektů daného vztahu vyplývající ze zákona, resp. z nájemní smlouvy, s výjimkou těch práv a povinností, která mají samostatný právní režim daný právním důvodem jejich vzniku (např. peněžité pohledávky a dluhy pronajímatele vzniklé za trvání původního nájemního vztahu). Smyslem ustanovení § 680 odst. 2 obč. zák. je zajistit kontinuitu nájemního vztahu na straně pronajímatele pro případ, nastane-li zde uvedená právní skutečnost - změna vlast-

nictví k pronajaté věci. Poskytuje tak nájemci právní ochranu v situaci, kterou nemohl (svým projevem vůle) ovlivnit, jak tomu nasvědčuje i úprava možnosti výpovědi z nájemního vztahu při změně vlastnictví k pronajaté věci (srov. § 680 odst. 2, odst. 3 obč. zák.). Toto právní nástupnictví se týká práv a povinností typických pro nájemní vztah, tedy těch, jež tvoří jeho pojmové znaky (srov. § 663 obč. zák.). Se vstupem nabyvatele do nájemního vztahu proto nemůže být spojen ten důsledek, že by na něho přešel takový závazek jeho právního předchůdce, který uvedený rámec přesahuje, např. závazek strpět změnu podstaty věci (její části), která je předmětem nájemního vztahu.“ S touto argumentací Nejvyšší soud popřel vázanost nového vlastníka bytového domu písemnou dohodou původního vlastníka s nájemcem, která nájemce opravňovala k provedení stavebních úprav v pronajaté nemovitosti.

Pokud ani v oblasti soukromého práva neplatí vázanost nabyvatele nemovitosti dohodou předchozího vlastníka s nájemcem, která nájemce opravňovala k provedení stavebních úprav pronajaté nemovitosti, tím méně lze takovou dohodu nájemce a minulého vlastníka akceptovat v řízení o povolení stavby, a tedy ani ne v řízení o odstranění stavby. Takové omezení vlastnického práva vlastníka nemovitosti ve prospěch nájemce nevyplývá ze zákona, ani není ve veřejném zájmu. Proto by znamenalo porušení práva stěžovatelů na ochranu jejich vlastnického práva, jak je zakotveno v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Z toho vyplývá, že nájemce nemůže podat žádost o dodatečné povolení stavebních úprav pronajatého bytu, pokud nepředloží písemnou dohodu s aktuálním [v době rozhodování stavebního úřadu v řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] vlastníkem bytu nebo domu.

## 1554

### Kompetenční vyluka: posudek lékaře závodní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci

k § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 285/2002 Sb.

k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

k § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, ve znění zákonů č. 20/1975 Sb., č. 188/1988 Sb., č. 3/1991 Sb., č. 155/2000 Sb., č. 220/2000 Sb., č. 238/2000 Sb., č. 257/2000 Sb. a č. 258/2000 Sb.)\*

**Úkon krajského úřadu, kterým byl přezkoumán (§ 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu) posudek lékaře závodní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci pro účely § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takový úkon je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu.**

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125)

**Prejudikatura:** srov. usnesení Ústavního soudu č. 30/1999 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 547/98); náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 613/06\*\*); usnesení Nejvyššího soudu čj. 2 Cdon 1130/97 (Soudní rozhledy č. 11/1999, str. 374).

**Věc:** Miroslav P. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu dosavadního povolání, o kasační stížnosti žalobce.

\*) Zrušen s účinností od 1. 1. 2007, nyní srov. § 41 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

\*\*) Dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

Dne 30. 4. 2003 vydala Karvinská hornická nemocnice, a. s., odd. závodní preventivní péče, prostřednictvím MUDr. Františka Č. lékařský posudek, podle něhož byl žalobce pro svůj zdravotní stav shledán trvale nezpůsobilým k výkonu dosavadní práce v dole (důlní elektromechanik).

K návrhu žalobce na přezkoumání tohoto posudku ředitel nemocnice přípisem ze dne 29. 5. 2003 sdělil žalobci, že lékařský posudek ze dne 30. 4. 2003 potvrzuje v plném rozsahu. Poukázal na to, že důvodem přerážení na povrch není jediná diagnóza, ale souběh několika onemocnění, což blíže odůvodnil. Současně podání žalobce (návrh na přezkoumání) postoupil k dalšímu posouzení Krajskému úřadu v Ostravě.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje dne 9. 7. 2003 odvolání žalobce zamítl a potvrdil lékařský posudek ze dne 30. 4. 2003. Dospěl přitom k závěru, že se zřetelem k omezení pracovní schopnosti žalobce (omezení pro práce s větší fyzickou náročností, v nočních směnách, v hepatotoxickém prostředí, dodržování pravidelné životosprávy, atd.) a nezbytnosti takového pracovního zařazení, jež umožní dodržování pravidelné životosprávy, pravidelného příjmu dietní potravy, pravidelného denního režimu, včetně vyloučení rizikových pracovišť s ohledem na podezření z nadužívání alkoholu, a prací ve vynucených polohách a s možností přetěžování páteře, je lékařský posudek ze dne 30. 4. 2003 správný.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. S rozhodnutím žalovaného nesouhlasí, neboť je přesvědčen, že práci v dole může vykonávat. Uvedl k tomuto tvrzení konkrétní okolnosti a poukázal na nutnost zpracování znaleckého posudku k prokázání tohoto tvrzení. Vyslovil také přesvědčení, že případná neschopnost k trvalému výkonu práce v dole je důsledkem onemocnění páteře jako následku pracovního úrazu utrpěného dne 4. 1. 1994. Žádal, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 8. 6. 2005 žalobu zamítl jako nedůvodnou. Podle názoru krajského soudu vydání napačeného rozhodnutí sice záviselo výlučně na posouzení zdravotního stavu žalobce, existence tohoto rozhodnutí však sama o sobě brání žalobci ve výkonu jeho dosavadního zaměstnání a povolání důlního elektromechanika, neboť nemůže pracovat v dole nejen u svého současného zaměstnavatele, ale ani u jakéhokoliv potenciálního zaměstnavatele. Takovým rozhodnutím je zasaženo do ústavně zaručeného práva žalobce na svobodnou volbu povolání, a to bez ohledu na skutečnost, zda má kvalifikaci také pro výkon jiného povolání. Soud poté citoval ustanovení § 21 odst. 1 a § 77 odst. 1 a 2 zákona č. 20/1966 Sb., uvedl zjištěná učiněná ze správního spisu a zhodnotil znalecký posudek znalce MUDr. Františka Č., který shledal objektivním.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Namítl především, že v rámci zákona č. 20/1966 Sb. posuzuje lékař zdravotní způsobilost podle své úvahy, aniž by podkladem pro jeho rozhodování byl právní předpis. Zvláštním předpisem ve smyslu § 21 odst. 1 zákona jsou pouze směrnice Ministerstva zdravotnictví č. 49/1967 a č. 17/1970. Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb. je podle něj v rozporu s ústavním pořádkem a mělo být zrušeno. Současná úprava postupu lékaře není ani v souladu s Úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 161, podle níž personál poskytující závodní zdravotní služby má být plně pracovní nezávislý na zaměstnavateli, pracovnících a jejich zástupcích. Stěžovatel dále napadl postup soudu, pokud se tento nevyjádřil k jeho námítce ve vztahu ke znaleckému posudku (neústavní povaha § 21 zákona o péči o zdraví lidí). Přednesená otázka totiž mohla odůvodňovat obligatorní přerušování řízení podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž zjištěním rozporu s předpisy ústavního pořádku se soud zabývá obligatorně a není zde nutný návrh. Krajský soud se možnou neústavností § 21 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb. nezabýval, čímž podle názoru stěžovatele zatížil své rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek ne-

správné rozhodnutí ve věci. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil za účelem předložení věci Ústavnímu soudu podle článku 95 odst. 2 Ústavy, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení se závazným právním názorem.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 8. 2006, čj. 4 Ads 81/2005-76, zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě a žalobu odmítl; dospěl k závěru, že lékařský posudek vydaný podle § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, je úkonem, jehož vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, avšak neznamená právní překážku výkonu povolání, neboť závěr o nezpůsobilosti k výkonu dosavadního zaměstnání sám o sobě nezasahuje do právní sféry stěžovatele.

Proti rozsudku Nejvyššího správního soudu podal stěžovatel ústavní stížnost. Ústavní soud nálezem ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, čj. 4 Ads 81/2005-76, zrušil a co do zbytku ústavní stížnost odmítl. V odůvodnění uvedl, že z dokazování provedeného Ústavním soudem jednoznačně vyplynulo, že ve skutkově obdobné věci Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí čj. 2 As 5/2005-86, vyslovil zcela zřetelný názor, podle kterého *„krajský soud především správně postupoval, když žalobu projednal, neboť v daném případě posouzení zdravotního stavu zakládá překážku ve výkonu povolání, a není tak důvod k vyluce ze soudního přezkumu podle § 70 písm. d) s. ř. s.“*. Naproti tomu v nyní přezkoumávaném rozsudku, který byl vydán až po přijetí rozsudku čj. 2 As 5/2005-86, akceptován byl – jak z vpředu uvedeného patrno – právní závěr zcela opačný – totiž, že *„... krajský soud nesprávně posoudil právní otázku existence uvedené kompetenční vyluky, a nesprávně se tedy meritem zabýval v situaci, kdy měl návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. d) s. ř. s.“*. Ústavní soud dospěl k závěru, že pokud měl čtvrtý senát jiný právní názor než druhý senát Nejvyššího správního soudu, měl řízení přerušit a věc předložit senátu rozšířenému. Po-

kud tak neučinil a ve věci sám rozhodl, uplatnil státní moc v rozporu s článkem 2 odst. 3 Ústavy a článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce. Uvedená zjištění podle závěru Ústavního soudu dostatečně opodstatňují zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, takže Ústavní soud – vycházející z principů subsidiarity hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu – se již nezbýval věcnou správností či nesprávností napadeného rozsudku.

Čtvrtý senát usnesením ze dne 6. 6. 2007 postoupil věc rozšířenému senátu. Právní otázka, pro niž věc předložil, spočívala v posouzení toho, zda rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti lékařskému posudku, vydanému v rámci lékařské preventivní péče, jímž byl žalobce shledán trvale nezpůsobilým k výkonu určité práce, je rozhodnutím, na které dopadá kompetenční vyluka podle § 70 písm. d) s. ř. s., či zda je uvedené rozhodnutí přezkoumatelné soudy ve správním soudnictví.

Čtvrtý senát poukázal jednak na nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, a jednak na to, že uvedená právní otázka je dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek čj. 2 As 5/2005-86, ze dne 13. 9. 2005, a rozsudek čj. 3 Ads 51/2006, ze dne 2. 8. 2006) řešena rozdílně.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a žalobu odmítl.

### **Z odůvodnění:**

#### **Vymezení rozhodujících otázek pro posouzení věci**

(...) Rozšířený senát musí nejdříve posoudit, zda lékařský posudek o způsobilosti k práci podaný v rámci pracovněprávních vztahů zařízením závodní preventivní péče představuje rozhodnutí (úkon, kterým jsou konstituovány či deklarovány práva a povinnosti veřejnoprávní povahy, a to žalobce či osoby zúčastněné na řízení) vydané správním orgánem (v posuzované věci přichází do

úvahy pouze právnická či fyzická osoba – zdravotnické zařízení – jemuž bylo svěřeno rozhodování o takovýchto právech a povinnostech zaměstnance či zaměstnavatele), neboť jen pro tento případ je dána legitimace podle § 65 odst. 1 ve vztahu k § 4 odst. 1 a § 2 s. ř. s., popřípadě podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jen ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy – dále jen „správní orgány“ [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Bude-li odpověď na takto položenou otázku negativní, přichází nutnost aplikovat výuku podle § 70 písm. a) s. ř. s., stanovící, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony, které nejsou rozhodnutími, a žaloba proti nim směřující musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je přirozené, že je-li oprávněný závěr o tom, že se nejedná o takové „rozhodnutí“, pak ze shora uvedených definic plyne, že nemůže docházet k zásahu do základních práv a svobod [podle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánů veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod

podle Listiny]. V projednávané věci pak přicházejí v úvahu práva zakotvená v čl. 26 a 31 Listiny (podle článku 26 odst. 1 Listiny každý má právo na svobodnou volbu povolání a právo k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, podle článku 26 odst. 2 Listiny zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Podle čl. 31 odst. 1 Listiny má každý právo na ochranu zdraví. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny je možno se práv uvedených mj. v čl. 26 a 31 domáhat pouze v mezích zákonů, která tato ustanovení provádějí).

Pokud by odpověď na takto položenou otázku byla pozitivní, pak teprve je nutno zkoumat, zda rozhodnutí založené výlučně na posouzení zdravotní stavu má implikace uvedené v § 70 písm. d) s. ř. s. (zda znamená právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské činnosti, popřípadě jiné hospodářské činnosti), a mělo by tedy podléhat přezkumu ve správním soudnictví [podle § 70 písm. d) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak].

### **Charakter lékařských posudků obecně a jejich právní povaha**

Význam slova „posudek“ z hlediska lexikálního lze ozřejmit například pohledem do Slovníku spisovné češtiny (Akademia, Praha 2005, 4. vydání), podle něhož posudkem nutno rozumět „odborné posouzení“. Nutno tedy přijmout představu, že jde o postup či proces odborného hodnocení; máme-li se zabírat posudky lékařskými, pak nepochybně půjde o hodnocení medicínských kritérií, která buď přímo spočívají, jsou odvozena nebo alespoň úzce souvisejí se zdravotním stavem posuzované osoby. Za pomoci dalších kritérií pak může být hodnocen dopad zdravotního stavu do některých specifických důsledků. Tato lékařská činnost se označuje obvykle jako činnost posudková nebo lékařské expertizy.

Právní teorie rozvíjena na našem území se nahlédum na povahu posudků nevyhýbala; vždy však uvažovala o vydání posudku vykonavatelem veřejné správy (tato okolnost je pro následně vyvozované závěry značně významná). Podle názoru prof. Jiřího Hoetzela (*in: Československé správní právo, část všeobecná*, Melantrich, Praha 1937, str. 271) „*Úřední rozhodnutí ... jest dobře odlišiti od pouhého dobrého zdání, tedy projevů veřejných orgánů, kde bychom nehledali sporných otázek nebo právní relevance...*“, přičemž se připouštělo, že „*mohou existovati posudky závazné*“. Vždy však bylo uznáváno, že rozlišovat a hodnotit posudky, vyjádření a stanoviska jen podle jejich názvů (formálního projevu) není možné. V každém případě nutno uvážit jejich obsah, určení a důvod (srov. kupř. Dr. B. Voženílek, CSc.: *Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě*, Správní právo 4/1978, str. 197). V posledně citovaném rozboru se poukazuje na starší literární prameny, v nichž úkony typu posudků byly označovány termínem „dobrozdání“ (z něm. *Gutachten*) – Pražák řadil dobrozdání mezi správní úkony, jež „*postrádají závaznosti jsouce určena tolika k informaci úřadů jiných*“ – srov. J. Pražák, *Rakouské právo správní, část první*, 1905, str. 109. Posudky povětšinou mají povahu odborné lékařské rady (doporučení), popřípadě jsou podkladem pro rozhodnutí jiných orgánů či subjektů k tomu povolovaných. Již v názorech projevených před desítkami let (srov. kupř. dr. A. Spálenka: *Posudky vydávané zdravotnickými orgány, zejména orgány hygienické služby*, *in: Správní právo 1/1974*, str. 25) se dovozuje, že jen „*velmi zřídka by mohl vydaný posudek přímo zakládat právní vztah účastníků nebo změnu tohoto vztahu*“ (ačkoli řízení může být řízením správním), „*ale nevyústí je v rozhodnutí (správní akt), nýbrž je jen správní činností ve smyslu § 3 odst. 5 správního řádu*“. Konečně teorie správního práva (srov. Hendrych, D., a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 4. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 126) upozorňuje na existenci posudků jako prezentace odborného názoru, na rozdíl od názoru vykonavatele veřejné správy, jenž je pro jiného vykonavatele veřejné sprá-

vy závazný. Právní povahu různých úkonů v posudkové činnosti nutno tedy posuzovat podle jejich obsahu a účelu, přičemž na věc lze nahlížet takto:

a) Lékařský výrok obsahuje určité odborné zjištění, zejména konstatování určitého stavu významného z medicínského hlediska. Je-li vydáván písemně, je označován zpravidla jako lékařské osvědčení (§ 21 odst. 2 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu), popř. lékařské potvrzení nebo vysvědčení. Jde tu v podstatě o odbornou informaci o zjištěných skutečnostech.

b) V jiných případech obsahuje výrok lékaře zároveň určitý soud, který se týká zdravotních poměrů; jde tu tedy o lékařskou radu, kterou se má (v některých případech i musí) pacient řídit ve vlastním zájmu nebo v zájmu společnosti. Zde lze mluvit o lékařském doporučení nebo o lékařském posudku.

c) Jak lékařská osvědčení, tak i lékařské posudky se mohou v určitých případech stát právně významnými skutečnostmi. V těchto případech nabývá lékařský výrok novou kvalitou – stává se zároveň správním úkonem (aktem správy), jinak řečeno, jde o úřední postup, popřípadě o rozhodnutí. Jde tu především o otázku, kdy mají tato osvědčení a posudky vykonavatelů veřejné správy charakter odborného podkladu pro jiný orgán nebo subjekt, jenž na jejich základě vyvozuje právní důsledky, zakládající, měnící, popř. rušící práva občanů nebo organizací, kdy jde o dobrozdání lékaře k určité medicínsky relevantní otázce a kdy jsou tyto úkony správním aktem (vydaným správním orgánem), jímž se přímo zasahuje do práva kohokoliv.

d) V některých případech stanoví zdravotnické zákonodárství výslovně, že výrok lékaře obsahující určitý posudkový závěr je zároveň rozhodnutím o právu nebo povinnostech fyzických a právnických osob (např. závazný pokyn orgánu ochrany veřejného zdraví, jímž se konstatuje sociálně medicínská nutnost a zároveň ukládá povinnost odstranit hygienické závady).

Pro posouzení předložené věci je tedy nutno vyhodnotit, jakou povahu má posudek

podaný zařízením závodní preventivní péče v rámci pracovněprávních vztahů, tedy posudek vztahující se ke způsobilosti k práci za okolností vymezených souborem ustanovení pracovněprávních předpisů.

**Charakter posudku zařízení závodní preventivní péče pro účely § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce, pokud konstatuje ztrátu způsobilosti dlouhodobě konat dosavadní práci**

Z pracovněprávních předpisů a předpisů upravujících péči o zdraví účinných v době vydání napadeného úkonu žalovaného plyne, že povinnost chránit zdraví při práci je zákonem (zákoník práce) uložena zaměstnavateli (jako výraz ústavně garantovaného práva každého na ochranu zdraví). Z relevantních ustanovení Nejvyšší správní soud uvádí především: podle § 132 odst. 1 zákoníku práce (zákon č. 65/1965 Sb., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 274/2003 Sb., s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce) je zaměstnavatel povinen zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců při práci s ohledem na rizika možného ohrožení jejich života a zdraví, která se týkají výkonu práce. Podle § 133 odst. 1 písm. a) je zaměstnavatel povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával práci, jejichž výkon by neodpovídal jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti, podle písm. b) informovat zaměstnance o tom, do jaké kategorie byla jím vykonávaná práce zařazena. Podle § 28 zákoníku práce je zaměstnavatel před uzavřením pracovní smlouvy povinen seznámit zaměstnance s právy a povinnostmi, které pro něho z pracovní smlouvy vyplynuly, a s pracovními a mzdovými podmínkami, za nichž má práci konat. Podle § 133 odst. 1 písm. d) má zaměstnavatel povinnost sdělit zaměstnancům, které zdravotnické zařízení jim poskytuje závodní preventivní péči.

Podle § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce je zaměstnavatel povinen převést zaměstnance na jinou práci, pozbyl-li zaměstnanec vzhledem ke svému zdravotnímu stavu podle lékařského posudku nebo rozhodnutí orgánu státní zdravotní správy nebo sociálního zabezpečení dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci.

Podle § 46 zákoníku práce [odst. 1 písm. d)] může dát zaměstnavatel zaměstnanci výpověď, pozbyl-li zaměstnanec vzhledem ke svému zdravotnímu stavu podle lékařského posudku nebo rozhodnutí orgánu státní zdravotní správy nebo sociálního zabezpečení dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci.

Podmínky ochrany zdraví zaměstnanců při práci stanovilo v rozhodné době zejména nařízení vlády č. 178/2001 Sb. a další řada podzákoných právních norem vydaných k provedení zákoníku práce regulujících požadavky na ochranu zdraví při určitých činnostech či na určitých pracovištích.

Podle § 40 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 130/2003 Sb.), jsou organizace (podnikající fyzické osoby a právnické osoby) povinny zajistit pro své zaměstnance závodní preventivní péči; podle § 9 odst. 2 citovaného zákona platí, že možnost volby lékaře a zdravotnického zařízení se netýká závodní preventivní péče. Závodní preventivní péče je součástí léčebně preventivní péče (§ 17 citovaného zákona). Podle § 18a citovaného zákona závodní preventivní péče zabezpečuje ve spolupráci se zaměstnavatelem prevenci včetně ochrany zdraví zaměstnanců před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví z práce a prevenci úrazů. Ustanovení § 35a citovaného zákona stanoví, že zařízení závodní preventivní péče provádějí odbornou poradní činnost v otázkách ochrany a podpory zdraví a sociální pohody zaměstnanců, pravidelně kontrolují pracoviště podniků, zjišťují vlivy práce a pracovních podmínek na člověka při práci, vykonávají preventivní lékařské prohlídky zaměstnanců (a vykonávají ještě některé další činnosti).

Podle § 35 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, závodní preventivní péče zabezpečuje ve spolupráci se zaměstnavatelem prevenci včetně ochrany zdraví zaměstnanců před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví z práce a prevenci úrazů.

Tato ustanovení Nejvyšší správní soud interpretuje takto:



Ve specifických poměrech závislé práce zákonodárce *ex lege* ukládá zaměstnavateli povinnost neuzavřít pracovní smlouvu s nikým, kdo by pro výkon určitého druhu práce na určitém pracovišti mohl být zdravotně nezpůsobilý. Obdobně tato povinnost platí v průběhu existence pracovněprávního vztahu [§ 133 odst. 1 písm. a) zákoníku práce].

Obsahem ochrany zdraví při práci jako jednoho z nástrojů péče o zdraví zaměstnanců (jejímiž cíli jsou snížení nemocnosti, prodloužení produktivního času a zvýšení pracovního potenciálu) jsou opatření zamezující škodám na zdraví, které lze předpokládat: základním institutem (vedle opatření k bezpečnosti práce) pak je závodní preventivní péče (novým zákoníkem práce označená jako pracovnělékařská péče).

Povinnost zajistit závodně preventivní péči pro své zaměstnance mají všichni zaměstnavatelé v souvislosti s úpravou § 40 zákona č. 20/1966 Sb. (ve znění zákona č. 548/1991 Sb.). Cílem závodní preventivní péče (§ 18a citovaného zákona) je zabezpečení prevence včetně ochrany zdraví před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví z práce a prevence úrazů. Tento cíl naplňuje zaměstnavatel v součinnosti se zdravotnickým zařízením.

Rozsah činností, které zajišťují zdravotnická zařízení poskytující závodní preventivní péči, je vymezen v § 35a citovaného zákona, v souladu s Úmluvou MOP č. 161 o závodní zdravotní péči. Podle Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 161 (vyhláška č. 145/1988 Sb.) o závodních zdravotních službách je rozsah pracovně lékařských služeb definován v čl. 5 (zejména stanovit a vyhodnocovat nebezpečí, která ohrožují zdraví na pracovištích, dohlížet na činitele v pracovním prostředí a pracovní zvyklosti, které mohou ovlivňovat zdraví pracovníků, poskytovat poradenství, dohlížet na zdraví pracovníků v souvislosti s prací); podle čl. 10 má být personál poskytující závodní zdravotní služby plně pracovně nezávislý na zaměstnavateli, pracovnících a jejich zástupcích, se zřetelem k funkcím uvedeným v čl. 5. Mezinárodní organizace práce vydala rovněž Doporučení č. 171 o zdravotních službách při výkonu prá-

ce, v němž např. v čl. 11 vymezuje situace, za nichž je v zájmu ochrany zdraví zaměstnanců vhodné posuzovat jejich zdravotní stav; jednou z takových situací je opakovaná pracovní neschopnost [odst. 1 písm. c)]. Toto doporučení se rovněž vyslovuje v části III. k možným způsobům organizace závodní preventivní péče, přičemž vymezuje pět možností, na prvním místě počítá s tím, že sám zaměstnavatel bude tuto péči organizovat.

Podle Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 155 (vyhláška č. 20/1989 Sb.) o bezpečnosti a zdraví pracovníků a o pracovním prostředí je třeba (čl. 7) ve vhodných intervalech prověřovat stav bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovního prostředí.

Povinnosti uložené zákonem zaměstnavateli tak může tento subjekt vykonávat jediné a pouze při využití odborníků – lékařů v oboru pracovního lékařství, neboť zákon ukládá i povinnosti, které bez součinnosti s odborníkem nemůže zaměstnavatel naplnit. Zdravotnické zařízení poskytující zaměstnavateli závodní preventivní péči (ale i vůči zaměstnancům a jejich zástupcům) má postavení odborného poradce (srov. kupř. řadu publikovaných statí MUDr. Dany Kuklové, CSc., nyní v Centru pracovního lékařství Státního zdravotního ústavu, např. namátkově časopis Práce a mzda č. 5/2002). Tento poradce má za úkol připravit odborný náhled na otázky ochrany zdraví při práci, a tím přispět k rozhodování přímých účastníků pracovněprávních vztahů a naplňování povinností, které jim přímo ze zákona plynou. V právě citované stati je možno se seznámit s kritikou dosavadního vnímaní činnosti závodní preventivní péče jako orgánu rozhodujícího o naplňování povinností ukládaných zaměstnavateli a někdy dokonce orgánu dozorujícího podmínky na pracovišti.

Zajištění komplexu závodních zdravotních služeb ve smyslu Úmluvy MOP č. 161 vyžaduje spolupráci lékařů, osob odborně způsobilých pro prevenci rizik bezpečnosti práce, akreditovaných a autorizovaných osob pro měření rizikových faktorů a dalších odborníků. Jen takový přístup umožňuje zaměstnavateli poskytnout jistotu odborného přístupu při plnění povinností, které mu plynou ze zá-

kona. Zajištění závodní preventivní péče tak může spočívat na existenci smlouvy o poskytování závodní zdravotní péče se zdravotnickým zařízením, nevylučuje se ani zajištění této péče zaměstnáváním zdravotnických pracovníků přímo zaměstnavatelem, jenž pak bude sám provozovat zdravotnické zařízení podle zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Při provozu zařízení ovšem musí být respektována odborná nezávislost zdravotnických pracovníků na zaměstnavateli požadovaná čl. 10 Úmluvy MOP č. 161.

Nelze přehlédnout, že v právním prostředí úpravy vztahů vznikajících mezi zaměstnavateli a zařízeními závodní preventivní péče stále chybí zákon o pracovnělékařské péči či vtělení této materie do zákona o zdravotní péči (či jiné normy obdobné povahy). Nicméně o koncepčním vymezení oboru pracovního lékařství (srov. existenci Společnosti pracovního lékařství České lékařské společnosti J. E. Purkyně a její internetové stránky, včetně publikované Koncepce oboru pracovního lékařství) v intencích zákonné úpravy (zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializační způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta – příloha: obory specializačního vzdělávání lékařů) není pochyb. Přes absenci dlouho očekávané normy pro závodní preventivní péči však nelze mít za to, že existuje takové právní vakuum, jež by vzbuzovalo pochybnosti mající ústavní rozměr. Jak shora obsáhle rozvedeno, obsah závodní preventivní péče je zákonem vymezen, a to jak zákonem č. 20/1966 Sb., tak zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví – zde zejména z hlediska práce v riziku, jeho vymezení a stanovení právních souvislostí; řada podrobností je stanovena prováděcími předpisy, a to včetně již nepochybně zastaralých směrnic Ministerstva zdravotnictví č. 49/1967 Věst. MZ, o posuzování zdravotní způsobilosti k práci – na jejich právní povaze jako právního předpisu však ani v mezidobí nastalé zásadní společensko-právní změny nic nezměnily (svědčí o tom kupř. poslední novelizace těchto směr-

nic provedená zákonem č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě). Důležité je to, že z těchto směrnic již nelze v současné době dovozovat originární uložení povinností, ty jsou založeny v komplexu shora uvedených zákonů.

Jedním ze základních komponentů závodní preventivní péče podle shora uvedeného rozsahu je dohled nad zdravím zaměstnanců, který se vnějškově projevuje jako provádění lékařských preventivních, periodických, řadových, mimořádných a výstupních prohlídek zaměstnanců za účelem posouzení způsobilosti k práci v konkrétních pracovních podmínkách, a vystavování posudků o zdravotní způsobilosti k práci. Rozsah vyšetření plyne pak z citované Směrnice, zákona o ochraně veřejného zdraví či z rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví. Základním cílem oboru pracovního lékařství přitom je prevence poškození zdraví zaměstnanců vlivem práce, podpora zdravého životního stylu, případně udržení zdravotní způsobilosti k práci a dlouhodobě udržení pracovní schopnosti (srov. koncepci oboru pracovního lékařství na [www.pracovni-lekarstvi.cz](http://www.pracovni-lekarstvi.cz)).

Ústavně garantované právo na ochranu zdraví je tedy v pracovněprávních vztazích zajištěno prostřednictvím povinností zákonem uložených zaměstnavateli, který rovněž nese za plnění těchto povinností odpovědnost (orgán ochrany veřejného zdraví může sankcionovat pochybení v oblasti zajištění závodní preventivní péče – srov. § 92 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví). Nutno zdůraznit několik právních aspektů tohoto principu: jednak jde o povinnosti plynoucí zaměstnavateli *ex lege* (nezaměstnávat zdravotně nezpůsobilé zaměstnance, přeřadit na jinou práci toho, kdo pozbyl dlouhodobě způsobilosti konat dosavadní práci). V konkrétním posuzovaném případě [§ 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce] právní norma stanoví povinnost zaměstnavatele převést na jinou práci zaměstnance, je-li splněna hypotéza normy (dlouhodobá ztráta zdravotní způsobilosti). Jde o konstrukci zcela obvyklou, kdy norma objektivního práva dává *ipso iure* vzniku subjektivní povinnosti; rovněž je obvyklé, že norma stanoví podmínky,

za kterých subjekt nabude povinností předvídaných zákonem. Podmínky, na které zákon váže vznik subjektivních povinností, jsou právními skutečnostmi, tedy skutečnostmi, které musí nastat, aby se někdo stal subjektem povinností, které jsou obecně pro skutkovou situaci stanoveny v zákoně.

Posudek zařízení (lékaře) závodní preventivní péče je odborným dobrozdáním o naplnění hypotézy uvedené v citované normě zákoníku práce; tento lékař svůj odborný náhled podává při znalosti pracovních podmínek, zdravotního rizika práce a zdravotního stavu posuzované osoby. Jde ve shora uvedeném smyslu právních předpisů o závodní preventivní péči o službu poskytovanou zaměstnavateli, aby ten byl s to dostát svým zákonným povinnostem. Lékař závodní preventivní péče (zařízení) tedy v žádném případě nevystupuje jako osoba, které bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Lékař závodní preventivní péče je součástí odborného servisního pracoviště, které ze zákona je povinen zaměstnavatel zajišťovat, aby dostal svým povinnostem na úseku ochrany zdraví při práci. Orgánem moci výkonné, kterému je svěřen dozor nad zajišťováním péče o ochranu zdraví při práci, jsou orgány ochrany veřejného zdraví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (krajské hygienické stanice vykonávají podle § 82 odst. 2 cit. zákona státní zdravotní dozor nad ochranou zdraví při práci a nad plněním povinností zajistit závodní preventivní péči).

V této souvislosti nutno vyjasnit postavení zaměstnance, jehož zdraví při práci je chráněno (pokud jde o zaměstnavatele, je zřejmé, že posudek o ztrátě způsobilosti vykonávat dosažité práci neukládá zaměstnavateli přímo žádnou povinnost, ta plyne *ex lege*) – především je třeba zdůraznit, že odborné vyjádření lékaře preventivní závodní péče samo o sobě vůbec neingeruje do práv a svobod zaměstnance, je, jak shora uvedeno, pouze dobrozdáním určeným zaměstnavateli. Ochrana zdraví je zde zprostředkována přes třetí osobu, která musí činit, co jí zákon přikazuje, a zaměstnanec nemůže jakkoliv účinně učinit

právo na ochranu svého zdraví (které realizuje třetí osoba) „zadatelným“ či „zcizitelným“ v tom směru, že by jeho vůle mohla jakkoli ovlivnit postup zaměstnavatele, jenž je naopak povinen jeho zdraví chránit i proti jeho vůli. Zákon (zákoník práce) tak činí přímou vazbu pouze mezi zaměstnavatelem a odborným názorem lékaře, který si zaměstnavatel je povinen sjednat (obstarat), aniž by ovšem takovýto posudek ukládal zaměstnavateli jakoukoli povinnost (ta plyne ze zákona, je-li naplněna hypotéza normy). Takováto konstrukce je ovšem navýsost logická, vezmeme-li v úvahu, jakým způsobem je definována zákoníkem práce zaměstnavatelova odpovědnost za škody na zdraví zaměstnance. Nelze připustit, aby zaměstnanec setrval na své pracovní pozici tak dlouho, až dojde k trvalému poškození zdraví v důsledku výkonu určité práce za určitých podmínek, které jsou předvídatelné, právě a jen z vůle zaměstnance. Zaměstnanec nemá žádné ústavně garantované právo, aby navždy za všech okolností mohl vykonávat práci, pro kterou uzavřel pracovní smlouvu.

V této souvislosti není bez významu, jak Nejvyšší soud i Ústavní soud posuzoval dotčení na právu podle čl. 26 Listiny na svobodu volby povolání pod sp. zn. 2 Cdon 1130/97 a sp. zn. III. ÚS 547/98 (Sb. n. u., svazek 14, usnesení č. 30, str. 295): „... *právo na svobodnou volbu povolání neznamena neměnnost vykonávaného zaměstnání a zákaz jednostranného rozvázání pracovního poměru. Listina přiznává každému právo na svobodnou volbu povolání, obsahem tohoto práva je však pouze oprávnění jedince rozhodnout se, v jaké oblasti lidských činností by chtěl realizovat svou pracovní schopnost, a o takové povolání se ucházet, resp. získávat přípravu pro výkon takového povolání. Na druhé straně je třeba si uvědomit, že skutečnost, zda vybrané povolání bude skutečně vykonávat, je při výkonu závislé práce výsledkem dohody s budoucím zaměstnavatelem, tj. výsledkem uzavření pracovní smlouvy a vzniku pracovního poměru. Článek 26 Listiny zakotvující právo na svobodnou volbu povolání v sobě nezahrnuje záruku, že by jedinec*

*vybrané povolání také musel získat. Taková záruka by byla omezením práva druhé strany pracovního vztahu, tj. zaměstnavatele, která má právo svobodně „podnikat“, což zahrnuje i možnost vytvářet si k této činnosti potřebný pracovní kolektiv. Samozřejmě Listina poskytuje i ochranu existujícím pracovním vztahům tím, že v čl. 26 odst. 3 věte první stanoví právo každého získávat prostředky pro své životní potřeby prací s tím, že podle čl. 41 odst. 1 Listiny je možno se domáhat tohoto práva pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Takovým zákonem je zákoník práce, který sice chrání stabilitu pracovních poměrů, nikoliv však absolutně. Pracovněprávní úprava připouští, že existující pracovní poměry mohou být ukončeny, vždy však jen způsobem, který je příslušným zákonem upraven. Z toho je nutno dovodit, že výpověď z pracovního poměru není a ani nemůže v žádném případě být porušením práva na svobodnou volnu povolání.“ V této souvislosti také Nejvyšší soud judikoval (sp. zn. 2 Cdon 1130/97), že „rozhodnutí zaměstnavatele o organizační změně je skutečností (faktickým úkonem), která je hmotněprávním předpokladem pro právní úkony tam, kde to právní předpisy stanoví, a která není sama o sobě způsobilá přivodit následky v právních vztazích účastníků pracovněprávního vztahu. Rozhodnutím o organizační změně se lze zabývat v řízení podle § 64 zákoníku práce jako jedním z předpokladů, které zákoník stanoví pro platnost výpovědi podle § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, a to vzhledem k okolnostem existujícím v době dání výpovědi; skutečnostmi, které nastanou ex post po učiněném úkonu, se zabývat nelze“.*

Podle názoru rozšířeného senátu zcela obdobná situace nastává v případě aplikace ust. § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce: důvodem pro změnu druhu práce jsou zdravotní problémy zaměstnance, relevantním právním úkonem je úkon zaměstnavatele jako strany soukromoprávního vztahu, kterému zákon ukládá takto postupovat, je-li naplněna hypotéza normy, to znamená, že zde existuje naprostá obdoba výpovědi v případě organi-

začních změn osvětlená shora uvedenými rozhodnutími Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

Jaký konkrétní postup zvolí zaměstnavatel v případě, že lékař zdravotně preventivní péče usoudí, že jeho zaměstnanec není již dlouhodobě způsobilý vykonávat dosavadní zaměstnání, nelze paušálně předvídat. Především musí zaměstnanci přidělit jinou práci odpovídající jeho zdravotní způsobilosti, anebo, nemá-li volně pracovní místo odpovídající zdravotnímu stavu zaměstnance, vzniká překážka na straně zaměstnavatele podle § 130 zákoníku práce a zaměstnanci náleží náhrada mzdy ve výši průměrného výdělků. Dalším důsledkem pak je případně vznik výpovědního důvodu podle § 46 odst. 1 písm. d) zákoníku práce. Pokud zaměstnavatel přidělí zaměstnanci práci, která odpovídá jeho novému zdravotnímu stavu, obdrží zaměstnanec mzdu odpovídající vykonávané práci. Nárok na doplatek do průměrného výdělků by však měl jedině v případě, jestliže by jeho mzda na nové práci byla nižší v důsledku ohrožení nemocí z povolání, karantény, odvracení živelní události nebo kdyby jinou práci mohl vykonávat po pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. V případě dlouhodobé ztráty zdravotní způsobilosti nastává pro zaměstnavatele možnost (nikoliv povinnost) skončit pracovní poměr výpovědí podle § 46 odst. 1 písm. d) zákoníku práce. Pokud by zaměstnavatel nepřevěděl zaměstnance na jinou práci v době do 15 dnů ode dne předložení lékařského posudku, může zaměstnanec podle § 54 odst. 1 zákoníku práce okamžitě zrušit pracovní poměr ze zdravotních důvodů. Takový zaměstnanec má nárok na náhradu mzdy ve výši průměrného výdělků za výpovědní dobu.

Lze tedy dovodit, že posudek o zdravotní způsobilosti k práci v projednávané věci nebyl vydán správním orgánem při rozhodování o právech a povinnostech v oboru veřejné správy; jednalo se o dobrozdání smluvního partnera zaměstnavatele poskytujícího závodní preventivní péči jemu i jeho zaměstnancům o naplnění hypotézy normy § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci. Především nutno zdůraznit postavení zařízení (lékaře) zdravot-

ní preventivní péče jako odborného poradce zaměstnavatele, nikoli jako vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech; výklad, v němž by soud nadal služby zdravotně preventivní péče vrchnostenský charakterem, by potřel zcela jejich smysl a účel, jak plynou ze shora podaných zákonných norem i mezinárodního práva (smluv, jimiž je Česká republika vázána). Takový přístup by byl zcela poplatný dřívějšímu nazírání na poskytování lékařské péče jako paternalistického aktu, včetně formálního pojetí jako „rozhodování o zdravotním stavu“. K tomu je vhodné poukázat na změnu ustanovení § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

Zatímco při pojetí typickém pro éru státního dirigismu i v oblasti zdravotní péče bylo typické, že zákon stanovil, že lékaři rozhodují při výkonu zdravotní péče o právech a povinnostech občanů týkajících se jejich zdraví, po roce 1989 (srov. § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb.) došlo k zásadní koncepční změně v nazírání na postavení lékaře ve vztahu k pacientovi (i zaměstnavateli) – zdravotnická zařízení vydávají prostřednictvím lékařů při výkonu zdravotní péče na základě posouzení zdravotního stavu pacienta posudky. Současně je ze znění odstavce 2 téhož ustanovení čitelné, že nejde – aplikováno na posuzovanou věc – o úkon, kterým by se snad konstitovala práva či povinnosti pacienta (citovaný zákon hovoří o pacientovi, k jehož zdravotnímu stavu byl posudek vydán) anebo zaměstnavatele (zákon hovoří o osobách, pro které v souvislosti s vydáním tohoto posudku vyplývají povinnosti, nikoliv tedy o aktu, který by povinnosti konstitoval).

Rozšířený senát ovšem nepochybuje, že při vydávání posudku bylo nutno respektovat § 3 odst. 5 správního řádu, tj. že je na místě přiměřeně použít základních pravidel řízení upravených v § 3 odst. 1 až 4 správního řádu (zákon č. 67/1967 Sb.). Žalobce se tedy mylí, pokud má za to, že jeho postavení při vydávání posudku bylo procesně zcela nepříznivé (na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon č. 20/1966 Sb. o tom mlčí). Tak bude na místě aplikovat zá-

sadu zákonnosti (zde nutno pouze na okraj připomenout již konstantní judikaturu Nejvyššího soudu, jenž dovedl, že lékařem příslušným k vydání posudku je lékař závodní preventivní péče – srov. rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 1936/2004). Obsah posudku pak musí být v souladu s právními předpisy.

Zásada součinnosti lékaře vydávajícího posudek se zaměstnancem vyžaduje, aby mu byla dána možnost hájit své zájmy (a to účinně), možnost vyjádřit se podkladům, uplatnit návrhy, nahlédnout do spisu apod. Při vydávání posudku je nutno rovněž postupovat bez zbytečných průtahů a vycházet ze spolehlivě a úplně zjištěného skutkového stavu věci. Posudkově významné skutečnosti se odvíjejí od objektivizace zdravotního stavu a specifických důsledků z tohoto stavu vyplývajících pro možnost výkonu dosavadní práce. Zákon o péči o zdraví lidu pak přiznává zaměstnanci i zaměstnavateli právo žádat přezkum posudku vedoucím zdravotnického zařízení a posléze i správním orgánem, který vydal rozhodnutí o registraci zdravotnického zařízení nebo je jeho zřizovatelem. Důvod, pro který je možno žádat přezkum, formuluje zákon značně široce („*má-li za to, že posudek je nesprávný*“ – § 77 odst. 2 cit. zákona). Pod tento důvod podle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího právního soudu možno subsumovat v podstatě jakékoli námitky procesní či hmotněprávní.

Lékařský posudek tak podléhá přezkumu v dalších dvou instancích, v nichž lze napravit jak formální, tak materiální vady posudku. Pro řízení před správním orgánem se použije správní řád. Jestliže rozšířený senát shora uzavřel, že posudek zařízení (lékaře) závodní preventivní péče není úkonem, jenž by přímo konstitoval práva nebo povinnosti ani zaměstnance, ani zaměstnavatele, pak tentýž závěr platí o přezkumném aktu, jenž se sice formálně řídí v procesu správním řádem, ovšem materiálně na povaze úkonu nemůže ničeho změnit. Není to ovšem zcela ojedinelý případ, kdy se pro určitý postup volí procesní pravidla obvykle užívaná pro rozhodování o právech a povinnostech, přestože o takovou situaci fakticky nejde. Formální

užití procesních pravidel ovšem z určitého úkonu rozhodnutí v definici § 65 odst. 1 s. ř. s. učinit nemůže.

Pro úplnost je třeba dodat, že z hlediska historického pohledu existovala ve smyslu § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení či lékařských poradních komisí, která bylo možno za správný akt považovat – ovšem právně historickým vývojem úprav posuzování zdravotní způsobilosti k práci se v tomto rozsahu stala norma obsoletní; tak podle shora citovaných směrnic za určitých okolností (§ 18) posudek vydávala lékařská poradní komise, v případech majících vztah k rozhodování o dávkách důchodového zabezpečení posudek podávala posudková komise sociálního zabezpečení. Např. podle § 10 písm. a) bodu č. 2 zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, rozhodoval okresní národní výbor svou posudkovou komisí sociálního zabezpečení o nutnosti trvalého převedení pracovníka na jinou práci nebo o nutnosti trvalé změny zaměstnání, zjišťovala-li posudková komise sociálního zabezpečení v souvislosti s rozhodováním o dávkách důchodového zabezpečení, že pracovník pozbyl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu trvale způsobilost konat dále dosavadní práci (totéž v případě, že národní výbor rozhodoval o tom, zda jde o občana se změnou pracovní schopností). Z hlediska hypotézy ustanovení § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce tedy nastávaly zcela odlišné situace, za kterých byla tato hypotéza naplněna (v některých případech zde byl autoritativní výrok správního orgánu o nutnosti převést zaměstnance ze zdravotních důvodů na jinou práci, v jiných zde byl pouze posudek lékaře, od 1. 4. 1992, kdy byla zavedena povinnost zajistit závodní preventivní péči pro zaměstnance ze strany zaměstnavatelů, pak na zcela jiných, a to i doktrinárních, východiscích poskytování zdravotní péče, než tomu bylo před rokem 1990).

**Legitimace k podání žaloby podle § 65 s. ř. s.**

Veřejná subjektivní práva, která mají být ve správním soudnictví ochráněna, jsou práva osob založená v právních normách, která

umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále na práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a na práva podílet se na správě věcí veřejných. Zákoník práce přímo (*ipso facto*) ukládá zaměstnavateli určité povinnosti typu veřejnoprávního, a to zajistit ochranu zdraví svých zaměstnanců, a to za použití různých nástrojů, některé přitom přímo předepisuje (zajistit závodní preventivní péči). Nesouhlas zaměstnance, který má opět *ex lege* povinnost se podrobit určitým opatřením, na tom nemůže nic změnit.

Vztah zaměstnance a zaměstnavatele je poměrem práva soukromého, posudkem lékaře hodnotícím zdravotní stav zaměstnance (způsobilost k práci) není zasazena veřejnoprávní sféra žalobce, tím méně sféra práva na volbu povolání; nikdo nemá právo získat jakékoliv zaměstnání, které by mu konvenovalo podle jeho představ, ani si je trvale udržet (srov. shora podaný výklad čl. 26 Ústavním soudem). Zaměstnavatel jako podnikatel naopak volí z různě širokého spektra uchazečů ty osoby, které pro něj vytvoří žádoucí pracovní tým.

Zákoník práce v našich podmínkách byl často kritizován pro svou rigidnost právě s ohledem na omezení týkající se dispozic souvisejících se vznikem, změnou a skončením pracovněprávních vztahů. Právo na volbu povolání nelze vykládat tak, že jedinec má právo být zaměstnán tam, kde se mu to z určitých důvodů líbí. Hornictví v minulosti představovalo zaměstnání s mimořádnou společenskou a ekonomickou prestiží; v tržních podmínkách současné ekonomiky ovšem představuje jen jednu z možností uplatnění – žalobcova kvalifikace nesporně umožňuje výkon práce i v jiných podmínkách než v dole. Rizika vzniku chorob z povolání či pracovních úrazů a z toho plynoucí ekonomické zátěže nelze přenášet na zaměstnavatele s poukazem na právo na volbu povolání; takový závěr je absurdní.

Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu je jedním z veřejných subjektivních práv zaručených Listi-

nou. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční vyluky. Jak již rozšířený senát zdejšího soudu vyložil (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002-59, publikováno pod č. 950 Sb. NSS), pro přitakání aktivní žalobní legitimaci je nutno dovodit, zda se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, tedy zda se negativně projeví v jeho právní sféře. Posudek lékaře o zdravotní způsobilosti k práci sám o sobě však právní sféru žalobce nijak nemění (a nadto není vydán žádným „správním orgánem“ – viz shora – nadaným rozhodovat o právech a povinnostech) – pokud by nebyl zaměstnavateli předložen, a to z jakýchkoli důvodů, pak právní sféra žalobceva nijak netrpí. Teprve předložením zaměstnavateli tento subjekt zjistí, že hypotéza normy jako její skutková část byla naplněna a on je povinen stanoveným způsobem konat. Platnost jeho soukromoprávního úkonu pak může být předmětem občanského soudního řízení (k tomu dále).

Dobré zdání lékaře (posudek o způsobilosti k práci) je založeno na vysoce odborném posouzení zdravotního stavu a znalosti konkrétních pracovních podmínek, jde tedy o zkoumání skutkových okolností na odborném podkladu, nikoli o rozhodování o právním postavení žalobce. Jakýkoli další přezkum posudku soudem by pak mohl spočívat zásadně jedině pouze v obstarání dalšího znaleckého nálezu a jeho převzetí, pokud by netrpěl zcela evidentními logickými rozpory, neboť soud na odborných závěrech sám nemůže ničeho změnit.

Otázka tedy stojí mimo jiné tak, zda by i další instance, byť soudní, mohla přinést na věc samu jiný náhled a v čem by právě znalec

ustanovený soudem byl nezávislejší než lékař závodní zdravotní péče, vedoucí zdravotnického zařízení, či správní úřad, jenž rozhodl o registraci takového zařízení disponujícího příslušnými odborníky v oboru pracovního lékařství, nemluvě o možnosti již v tomto řízení (před správním úřadem) požadovat doplnění skutkového stavu znaleckým posudkem.

Soud se má zabývat otázkami právními a jejich aplikací na zjištěný skutkový stav věci; zde by však docházelo k tomu, že by soud žádnou právní úvahu vůbec nevedl, nýbrž by jedině a pouze ověřoval, a to nezbytně za pomoci znalce z oboru pracovního lékařství, zda skutková část normy byla naplněna. Takovýto „přezkum“ omezený výlučně na ověřování skutkových zjištění by neměl ve správním soudnictví obdoby, a ostatně soudu by pro to ani nebylo třeba za situace, kdy jde pouze a výlučně o otázky, které může odpovědět pouze lékař z oboru pracovního lékařství. Otázkou pak je, zda je potřeba ještě třetí přezkum posudku, tedy zda čtvrtý lékařský názor bude dávat větší záruky správnosti lékařského názoru; přitom je třeba zdůraznit, že úprava § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, dává přezkum do rukou orgánu, jenž není nijak spjat se zaměstnavatelem a jeho odborným poradcem – zařízením závodní preventivní péče.

Lze tedy uzavřít, že posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance není aktem orgánu rozhodujícího autoritativně ve sféře veřejnoprávní; představuje dobré zdání odborného poradce zaměstnavatele o tom, zda v rámci prevence ochrany zdraví při práci může zaměstnanec určitou práci dále vykonávat.

K žalobě podle § 65 odst. 1 (2) s. ř. s. tedy není zaměstnanec legitimován, stejný závěr však platí z důvodů shora rozvedených obecně i pro zaměstnavatele.

## Kompetenční spory: vázanost soudu žalobním petitem; nicotnost rozhodnutí správního orgánu

k § 97 a násl., § 100 odst. 2 soudního řádu správního

**I. V řízení o kompetenční žalobě (§ 97 a násl. s. ř. s.) je soud vázán toliko vymezením kompetenčního sporu v žalobě; petitem žaloby vázán není. Navrhuje-li tedy žalobce, aby soud rozhodl, že žalovaný je správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, a soud dospěje k opačnému závěru, žalobu nezamítne, ale rozhodne, že správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, je žalobce.**

**II. Ustanovení § 100 odst. 2 s. ř. s. opravňuje soud vyslovit nicotnost kteréhokoli rozhodnutí správního orgánu v posuzované věci, které je v rozporu s výrokem o určení pravomoci, tedy i rozhodnutí vydaného jiným správním orgánem než účastníkem řízení o kompetenční žalobě. Této pravomoci však soud využije jen tam, kde nejsou k dispozici právní prostředky umožňující se s případnou nicotností vypořádat.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103)*

**Prejudikatura:** srov. nálezy Ústavního soudu č. 50/1994 Sb.; č. 1518/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Ministerstvo vnitra proti Ministerstvu dopravy, za účasti akciové společnosti Dopravního podniku Ústeckého kraje, o určení pravomoci mezi správními úřady.

Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodnutím dne 7. 8. 2006 uložil Dopravnímu podniku Ústeckého kraje, a. s., povinnost zachovat do 8. 9. 2006 na linkách v rozhodnutí uvedených provoz spojů linkové osobní dopravy v souladu se schválenými jízdními řády.

Dopravní podnik se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Krajský úřad toto odvolání předložil k rozhodnutí Ministerstvu vnitra, které odvolání usnesením ze dne 25. 9. 2006 postoupilo Ministerstvu dopravy. Ministerstvo dopravy pak usnesením ze dne 24. 10. 2006 odvolání dopravního podniku vrátilo Ministerstvu vnitra.

Ministerstvo vnitra jako žalobce v kompetenční žalobě mimo jiné zpochybnilo příslušnost krajského úřadu k vydání rozhodnutí o zachování závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Tvrdí, že smlouva podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), není smlouvou podle čl. 14 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen

„nařízení“), a proto orgán příslušný k uzavření smlouvy podle § 19 zákona o silniční dopravě nelze ztotožňovat s orgánem příslušným podle čl. 14 odst. 1 nařízení. Krajský úřad v daném případě svoji věcnou příslušnost vydávat rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 nařízení zřejmě dovedl ze své odpovědnosti za zajišťování dopravní obslužnosti na území kraje, což ale neodpovídá § 10 zákona 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), podle kterého jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Rozhodnutí krajského úřadu je proto pro nedostatek věcné příslušnosti k jeho vydání nicotné. Orgánem příslušným k vyslovení nicotnosti je pak Ministerstvo dopravy, a to na základě § 133 odst. 1 správního řádu, neboť Ministerstvo dopravy je ústředním správním úřadem, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

Žalované Ministerstvo dopravy ve svém vyjádření nesouhlasilo s odlišováním smlouvy o závazku veřejné služby ve smyslu § 19 zákona o silniční dopravě a smlouvy o veřejné službě ve smyslu čl. 14 odst. 1 nařízení.



Rovněž odmítlo odlišovat příslušný orgán členského státu ve smyslu čl. 14 odst. 1 nařízení od příslušného orgánu členského státu ve smyslu 14 odst. 5 nařízení. Rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 se po obsahové stránce týká zajišťování základní dopravní obslužnosti území kraje. Tato oblast je dle § 19 a násl. zákona o silniční dopravě svěřena do pravomoci krajů, kterým proto náleží i pravomoc vydávat rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 nařízení. V těchto případech (rozhodování o dopravní obslužnosti) se pak vždy jedná o výkon samostatné působnosti; do ní náleží i stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti území kraje, uzavírání smluv o závazku veřejné služby i vydávání rozhodnutí podle čl. 14 odst. 5 nařízení. Tato pravomoc plyne z § 14 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), neboť se jedná o záležitost v zájmu kraje a jeho občanů. Toto ustanovení nelze chápat jenom jako ustanovení obecně definující samostatnou působnost kraje, ale je třeba na ně nahlížet jako na ustanovení kompetenční.

Ministerstvo vnitra v replice mimo jiné zdůraznilo, že Ministerstvo dopravy je příslušné k rozhodnutí o odvolání i v případě, že krajský úřad rozhodoval v samostatné působnosti. Zde je totiž zapotřebí vycházet z § 178 odst. 1 ve spojení s § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Vztah odstavce 1 a odstavce 2 ustanovení § 178 je pak vztahem subsidiárním, kdy odstavec 2 lze užít jen v případě, kdy není možné nadřízený orgán určit podle odstavce 1; to mj. koncepčně odpovídá zásadě subsidiarity správního řádu vyjádřené v jeho § 1 odst. 2. Opačný závěr (tedy vztah speciality odstavce 2 vůči odstavci 1) by vedl k absurdní situaci, v níž by o odvolání proti všem rozhodnutím vydaným krajem v samostatné působnosti v rozporu s principem věcné příslušnosti rozhodovalo Ministerstvo vnitra. Zvláštním zákonem ve vztahu k § 178 odst. 1 správního řádu pak nemůže být § 94 odst. 1 krajského zřízení, které je obdobně jako § 178 správního řádu procesní úpravou instančních vztahů ve správním řízení. Pro vztah těchto dvou ustanovení proto platí pravidlo *lex posterior derogat legi priori*. Zvláštním zákonem ve vztahu k § 178 odst. 1 sprá-

vního řádu je tak § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě, podle kterého vykonává státní odborný dozor v silniční dopravě mj. Ministerstvo dopravy (konkrétně také dozor nad financováním dopravní obslužnosti). To vedle toho podle odstavce 4 citovaného ustanovení vykonává i vrchní státní dozor, a to ve všech věcech silniční dopravy.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušné vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 8. 2006 je Ministerstvo vnitra.

### Z odůvodnění:

(...) Petit žaloby je nezbytnou náležitostí i kompetenční žaloby, neboť i pro toto řízení o platí § 37 odst. 3 s. ř. s., tj. že „z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje“. Tento petit musí odpovídat § 100 odst. 2 s. ř. s., tzn. že žalobce musí navrhnout, aby soud určil, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Obecně formulovaný petit přitom postačí. Nevyžaduje se, aby žalobce petit formuloval konkrétním označením správního orgánu (patrně vždy žalovaného), jehož pravomoc má být určena, byť to bude v řadě případů nashodě. Takovým konkretizovaným petitem však nebude soud beze zbytku vázán. Kompetenční žalobu, kterou se žalobce domáhal určení, že žalovaný je správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, soud v případě, že dospěje k opačnému závěru, nezamítne, ale bez dalšího rozhodne, že správním orgánem, který má pravomoc vydat rozhodnutí, je žalobce. Soudní řád správní ostatně ani nepočítá s tím, že by kompetenční žaloba měla být zamítnuta, jak je tomu v jiných žalobních řízeních podle tohoto zákona (srov. např. § 78 odst. 7, § 81 odst. 3, § 87 odst. 3). Možnost zamítnutí žaloby je přitom mj. spjata právě s vázaností soudu petitem této žaloby; soud nemůže být vázán petitem žaloby, jestliže nemůže žalobu zamítnut.

Skutečnost, že v řízení o kompetenční žalobě soud není vázán petitem, jednoznačně vyplývá také z § 98 odst. 3 s. ř. s., který soudy stanoví povinnost přibrat do řízení jako další-

ho žalovaného správní orgán, v jehož pravomoci podle předběžné úvahy soudu může být vedení řízení a vydání rozhodnutí a který přitom není v žalobě jako účastník řízení označen. Dojde-li k situaci, kdy soud přibere do řízení jako dalšího žalovaného jiný správní orgán, a následně určí, že tento další žalovaný má pravomoc vydat rozhodnutí, je zřejmé, že původní žalobní petit nemohl být správný. Zamítnutí žaloby by v takovém případě bylo zcela v rozporu s zákonem, který naopak ukládá soudu, aby z úřední povinnosti „opravit“ okruh žalovaných. (...)

V posuzované věci je předmětem sporu otázka pravomoci rozhodnout o odvolání, které proti rozhodnutí krajského úřadu podal dopravní podnik. Jakkoli se žalobce i žalovaný vyjadřují k otázce, zda byl krajský úřad vůbec příslušný k vydání rozhodnutí, které dopravní podnik posléze napadl odvoláním, a tedy k vyslovení jeho případné nicotnosti, není tato otázka předmětem souzeného kompetenčního sporu. Vyslovení nicotnosti předmětného rozhodnutí se dosud nikdo u žádného správního orgánu nedomáhal; navíc i kdyby tomu tak bylo, jednalo by se v takovém případě toliko o podnět, o němž by správní orgán nerozhodoval, ale na jehož základě by toliko uvážil, zda jsou důvody k zahájení řízení z moci úřední o prohlášení nicotnosti (§ 78 odst. 1 správního řádu).

K návrhu žalobce, aby soud sám vyslovil nicotnost rozhodnutí krajského úřadu, je třeba ještě poznamenat, že takový návrh je v zásadě možný. Soudní řád správní počítá s tím, že soud současně s výrokem o určení pravomoci vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud budou s určením pravomoci v rozporu (§ 100 odst. 2 s. ř. s.). Takový výrok soud učiní i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s. tu platí obdobně).

Toto ustanovení pak nemíří jen na ta rozhodnutí správních orgánů, která byla vydána účastníky řízení o kompetenční žalobě, jak je tomu např. v řízení podle zákona č. 131/2002 Sb.,

o rozhodování některých kompetenčních sporů (srov. § 5 odst. 2 citovaného zákona), ale skutečně soud opravňuje vyslovit nicotnost kteréhokoliv rozhodnutí správního orgánu, které shledá být v rozporu s výrokem o určení pravomoci. Této pravomoci ovšem soud využije jen tam, kde nebudou k dispozici žádné regulérní mechanismy umožňující vypořádat se s případnou nicotností rozhodnutí správního orgánu. V souzené věci ovšem potřebný mechanismus existuje, neboť správní řád v § 77 a následujících podmínky a postup při vyslovení nicotnosti výslovně upravuje.

Jelikož podle těchto ustanovení nicotnost z důvodu nedostatku věcné příslušnosti správního orgánu zjišťuje a prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, odpoví soud fakticky i na otázku, který správní orgán je příslušný k prohlášení nicotnosti rozhodnutí krajského úřadu, protože týž orgán bude příslušný k rozhodnutí o odvolání. Samostatným výrokem o této otázce však rozhodovat nebude, neboť – jak již bylo řečeno – otázka příslušnosti krajského úřadu k vydání rozhodnutí není předmětem souzeného kompetenčního sporu.

Tímto předmětem je jen otázka, kdo je v dané věci nadřízeným správním orgánem, který má rozhodnout o odvolání; zde soud vycházel z argumentace obsažené v rozsudku ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007-54<sup>\*)</sup>, ve kterém řešil obdobný kompetenční spor vzniklý mezi týmiž stranami. (...)

Podle § 94 odst. 1 krajského zřízení platí, že *„je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad; na jeho rozhodování se vztahuje, pokud není stanoveno jinak, správní řád. K přezkoumávání těchto rozhodnutí je příslušné ministerstvo; odvolací orgán nemůže rozhodnutí změnit“*. Problematikou, která byla předmětem rozhodování, je fakticky otázka uzavírání, resp. dodržování smluv, o závazku veřejné služby podle § 19 zákona

<sup>\*)</sup> Dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

o silniční dopravě, která spadá do samostatné působnosti krajů. Tento závěr přímo vyplývá z § 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 krajů*“. Jelikož zákon o silniční dopravě ani jiný zákon nestanoví, že by problematika, již se rozhodnutí týkalo, spadala do přenesené působnosti krajů, je nutné dojít k závěru, že i řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí krajského úřadu, probíhalo v samostatné působnosti kraje.

Dále je nutné se vyslovit k tomu, podle kterého zákonného ustanovení má být určeno, kdo je v tomto případě nadřízeným správním orgánem. Podle § 10 správního řádu jsou totiž „*správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona*“. Podle § 89 odst. 1 stejného zákona pak platí, že „*nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán*“. Nadřízený správní orgán je pak nutno určit postupem podle § 178 správního řádu. Právě v náhledu na vztah odstavců 1 a 2 tohoto ustanovení panuje mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy rozpor, k jehož vyřešení byl nyní povolán Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud vychází předně z toho, že při stanovení, kdo je nadřízeným správním orgánem, postupuje správní řád v odstavcích 1 a 2 citovaného § 178 od pravidla obecnějšího k pravidlu konkrétnějšímu. Nejprve totiž stanoví, že „*nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon*“. Pokud nelze nadřízený správní orgán zjistit tímto postupem, použije se pro jeho určení věta druhá odst. 1, podle „*které neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor*“. Ustanovení odst. 1 jsou tedy obecná a aplikují se na všechny správní orgány, pokud není ve speciálním ustanovení uvedeno jinak.

V odst. 2 citovaného ustanovení jsou pak výčtem stanoveny nadřízené správní orgány v některých speciálních případech. Tyto pří-

pady pak mají společně to, že se určitým způsobem vymykají z klasického hierarchického modelu státní správy. Jde tak např. o obce, kraje, jiné veřejnoprávní korporace na straně jedné či o ústřední správní orgány na straně druhé. Odst. 2 tedy vyjasňuje, kdo je nadřízeným správním orgánem v atypických případech, a je proto tedy jej ve vztahu obsaženému v odst. 1 nutno vnímat jako pravidlo speciální.

Podpůrně se shodným výsledkem lze použít i systematický výklad, pro jehož aplikaci je relevantní návaznost úpravy obsažené v ustanovení odst. 2 na úpravu zakotvenou v odst. 1. V tomto směru je tedy třeba přisvědčit Ministerstvu dopravy. Ustanovení odst. 2 navíc neobsahuje ani náznak toho, že by měl být použit pouze doplňkově (subsidiárně) tehdy, pokud nelze nadřízený správní orgán určit podle odst. 1, jak tvrdí Ministerstvo vnitra. (...)

Lze tak zformulovat závěr, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, a to bez ohledu na jeho věcnou povahu. Výjimku z tohoto pravidla může stanovit pouze zvláštní zákon. Vztah Ministerstva vnitra k samostatné působnosti krajů a věcně příslušných ministerstev k přenesené působnosti přitom není žádnou anomálií [srov. např. § 64 odst. 2 písm. g) a h) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů]. Fakt, že i v samostatné působnosti mohou být řešeny (a v praxi také řešeny bývají) otázky, které jsou z hlediska odbornosti bližší jinému ministerstvu, proto na učiněném závěru nic nemění.

Vzhledem k výše uvedenému je konečně potřeba zodpovědět otázku, zda existuje ustanovení zvláštního zákona, které by stanovilo, že nadřízeným správním orgánem je v této věci někdo jiný než Ministerstvo vnitra. Mezi účastníky není sporu o tom, že takové ustanovení není obsaženo v krajském zřízení. Podle názoru Ministerstva vnitra je však takovým § 34 odst. 1 a 4 zákona o silniční dopravě.

Tomuto názoru nicméně Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Argumentace Minis-

terstva vnitra totiž stojí na premise, že § 178 odst. 1 je speciálním ustanovením k odst. 2. Pokud by tomu tak bylo, pak by podle § 178 odst. 1 věty druhé skutečně postačovalo, aby bylo ve zvláštním zákoně stanoveno, že určitý orgán vykonává dozor. S otázkou speciality a subsidiarity obou odstavců se však soud již shora vypořádal. Bylo tak řečeno, že specialita ustanovení zvláštního zákona by musela vyplývat přímo z jeho povahy, a nikoliv zprostředkovaně z § 178 odst. 1. Nyní je tedy otázkou, zda to, že podle § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě vykonává Ministerstvo dopravy vrchní dozor, implikuje, že Ministerstvo dopravy je nadřízeným správním orgánem i v oblasti samostatné působnosti. Je nejprve nutné vzít v úvahu, že faktický rozsah dozoru prováděného Ministerstvem dopravy je stanoven nařízením vlády č. 493/2004 Sb. Existence omezeného dozoru není skutečností, která by bez dalšího znamenala, že orgán dozor provádějící je nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 178 správního řádu. K tomu by totiž bylo potřeba, aby zvláštní zákon jasně stanovil, že jde o nadřízený správní orgán, anebo aby se tak stalo prostřednictvím § 178 odst. 1 správního řádu. Jak však již bylo uvedeno, úprava nadřízeného správního orgánu pro řízení ve věcech v samostatné působnosti kraje je úpravou, která je ve vztahu k § 178 odst. 1 správního řádu speciální.

Závěr, že z toho, že Ministerstvo dopravy vykonává podle § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě dozor, automaticky neplyne, že by zároveň bylo nadřízeným správním orgánem

ve smyslu § 178 správního řádu, je ostatně podpořen i významem dělení působnosti obce na přenesenou a samostatnou. Dělení působnosti krajů na samostatnou a přenesenou má své opodstatnění a je nutné k němu přihlížet. Zatímco v přenesené působnosti vystupuje orgán kraje jako klasický správní orgán, vykonávající státní moc, v samostatné působnosti jde o výkon práva na samosprávu, konstituovaného již v čl. 8 Ústavy a rozvedeného v dalších ustanoveních Ústavy, ústavních zákonů i běžných zákonů. Jedním z projevů respektování práva na územní samosprávu je pak nutně i to, že odvolací správní orgán, jímž je ohledně věcí spadajících do samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, podle § 94 odst. 1 krajského zřízení i podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu 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 pochybnostech je tedy třeba dát přednost řešení, které lépe zajistí respektování práva na územní samosprávu. Ostatně i ze znění § 4 krajského zřízení vyplývá, že přenesená působnost je výjimkou z pravidla. Není tedy možné přisvědčit Ministerstvu vnitra, které tvrdí, že „*působnost Ministerstva dopravy (...) je dána bez ohledu na působnost kraje (samostatnou či přenesenou), v níž bylo napadené usnesení vydáno*“. Řešením, které právo na územní samosprávu respektuje, je proto v nyní projednávaném případě to, které povede k vyslovení příslušnosti Ministerstva vnitra. (...)

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

**Vinohradnictví a vinařství: k označení „mešní víno“****Kompetenční vyluka: rozhodnutí o souhlasu k označení vína**

k § 16 odst. 6 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství)

k § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

**Odepření České biskupské konference vydat souhlas k označení vína uváděného do oběhu jako „mešní víno“ ve smyslu § 16 odst. 6 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Smysl tohoto souhlasu totiž spočívá primárně v informaci o tom, že dané víno smí být používáno při bohoslužbě, a je proto věcí samotné církve, jaké podmínky pro to stanoví. Církev římskokatolická v tomto případě nerozhoduje jako orgán veřejné správy a odepřením souhlasu nemůže být zasaženo subjektivní veřejné právo žádné osoby.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2008, čj. 2 As 54/2007-94)*

**Prejudikatura:** náleží Ústavního soudu č. 128/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 86/99); č. 1335/2007 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS a č. 791/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Arcibiskupské vinné sklepy Kroměříž proti České biskupské konferenci o souhlas k používání označení, o kasační stížnosti žalobce.

Dopisem ze dne 27. 10. 2006 žalovaná nevyhověla žalobcově žádosti o udělení souhlasu s používáním označení „mešní víno“ při uvádění vína do oběhu ve smyslu § 16 odst. 6 zákona o vinohradnictví a vinařství.

Proti dopisu podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, kde mimo jiné uvedl, že rozhodnutím žalované mu bylo fakticky znemožněno podnikat při výrobě a uvádění mešního vína na trh. Žalovaná využívá pravomoc v § 16 odst. 6 zákona o vinohradnictví a vinařství ke svým soukromým zájmům, a opatřuje si tak nekalosoutěžní výhodu při chování na trhu, aniž by byl umožněn přezkum jejího souhlasu. Tím je založena nerovnost mezi soukromoprávními subjekty, kdy jeden rozhoduje o právech druhého. Povolení je vydávané na základě pravomoci svěřené zákonem do rukou soukromoprávního subjektu, jež musí být souladné s principy demokratického právního státu. Napadené rozhodnutí žalované ovšem neobsahuje žádné odůvodnění, a proto by mělo být zrušeno.

V doplnění žaloby pak v reakci na vyjádření žalované, jež se opíralo především o argument zaručené autonomie církvi ve vnitř-

ních záležitostech, uvedl, že napadené rozhodnutí žalované nespadá do této autonomie, neboť primárním a hlavním účelem mešního vína již není jeho využití při liturgiích, nýbrž zejména dosažení zisku. Rozhodnutí žalované je tak třeba vnímat jako správní rozhodnutí o tom, zda se uděluje příslušná licence k označování a prodeji vína jako vína mešního, či nikoli.

Městský soud v Praze žalobu usnesením ze dne 31. 5. 2007 odmítl. Mimo jiné shledal, že posouzení, zda konkrétní víno splňuje požadavky konkrétní církve, a může být v souladu s § 16 odst. 6 zákona o vinohradnictví a vinařství označeno za mešní či košer víno, spadá plně do oblasti vnitřní autonomie církve. Na tom nemění nic ani fakt, že je mešní víno předmětem obchodu, neboť i při posouzení pohledem článku 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je třeba mít na paměti, že i svoboda podnikání může být omezena podmínkami a omezeními stanovenými zákonem.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení kasační stížnost, kde mimo jiné nesouhlasil s názorem městského soudu, že posouzení,

zda konkrétní víno splňuje požadavky, aby mohlo být prohlášeno za víno mešní, spadá plně do vnitřní autonomie církve. Toto tvrzení je třeba měřit pohledem toho, že je ČR sekulárním státem, zvláště když se jedná o obchodní spor, kde je římskokatolické církvi jako jednomu z účastníků obchodní soutěže poskytována značná výhoda, když může omezit ostatním soutěžitelům přístup na trh regulací označování vína. Svoboda náboženského vyznání a autonomie církví a náboženských společností má podle stěžovatele dopad toliko na správu jejich vnitřních poměrů. V nyní posuzovaném případě jde však o omezení volného obchodu osobám, které s církví nemají nic společného, navíc ve výsostně ateistické zemi, kde je mešní víno, které je předmětem neomezeného obchodu, a neslouží tak pouze potřebám uspokojování náboženského ritu při katolické mši, nakupováno spíše z důvodu své spotřebitelské zajímavosti. Stěžovatel připomněl, že každé omezení či podmínka svobody podnikání musí být podle článku 26 odst. 2 Listiny jednak souladné se zásadou rovnosti a jednak zakotveno v zákoně, jenž musí také určit osobu, která je pověřena stanovením těchto podmínek. Rozhodování této osoby pak musí podléhat obecným požadavkům na přezkoumání subjektivních práv a povinností soudem v souladu s článkem 36 a následujícími Listiny a článkem 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Těmto ústavním omezením neodpovídá, pokud zákonodárce svěřil katolické církvi pravomoc k udělení souhlasu k označování mešního vína bez možnosti jakékoli kontroly při volnosti šíření tohoto vína mezi spotřebitele stojící mimo církve.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné odkázala na článek 16 odst. 2 Listiny, který zajišťuje církvím autonomii ve vnitřních záležitostech, mezi něž žalovaná vřazuje i liturgii Církve římskokatolické. Přitom primárním a hlavním účelem mešního vína je právě jeho výlučné a nezbytné využití při liturgii Církve římskokatolické, která jako jediná používá označení mešní víno, tedy termín, který má svůj původ právě a pouze

v její liturgii. Nemůže tak obstát tvrzení, že je mešní víno předmětem obchodu a Církve římskokatolická se stává hospodářským soutěžitelem. Věcné hledisko v § 2 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nelze u mešního vína použít, neboť není vínem specifické značky, druhu nebo původu, který by zakládal relevantní trh, nýbrž vínem, u něž Církve římskokatolická souhlasila se splněním požadavků pro účely její liturgie. Ke splnění těchto požadavků se musí jednat o přírodní čisté víno získané z plodů vinné révy a nesmíšené s cizími látkami a zároveň musí být toto víno vyráběno výrobcem, o němž nemá Církve římskokatolická pochybnosti, že bude tento výrobní postup skutečně, bezpodmínečně a soustavně dodržovat. Přitom zákon o vinohradnictví a vinařství na těchto podmínkách nic nezměnil, pouze svým § 16 odst. 6 posílil právní jistotu a výkon ústavně zaručeného práva Církve římskokatolické spravovat nezávisle své záležitosti. Žalovaná uvádí, že jednostranným vynucením souhlasu by byla založena nepřipustná nadřazenost stěžovatele a zásah do vnitřní autonomie žalované. Právě v rámci této autonomie byl učiněn akt neudělení souhlasu a zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, v žádném ze svých ustanovení neumožňuje, aby soudy přezkoumávaly akty učiněné v rámci této autonomie. Nic takového nepožaduje ani článek 6 odst. 1 Úmluvy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Při tomto posuzování je třeba se zaměřit na neshodu mezi stěžovatelem a žalovanou, kterou lze vymezit otázkou, zda má poskytování souhlasu podle § 16 odst. 6 zákona o vinohradnictví a vinařství podléhat soudnímu přezkumu, či nikoliv. Toto ustanovení týkající se označování produktů zní:

*„(6) Na etiketě vína lze uvést, že splňuje požadavky pro účely církví a náboženských společností, například, že jde o mešní víno, košer víno apod., pokud byl vydán písemný souhlas příslušné církve nebo náboženské*

*společnosti s uváděním takto označeného vína do oběhu; bez předchozího písemného souhlasu příslušné církve nebo náboženské společnosti je zakázáno uvést takto označené víno do oběhu.*“

Spornou otázkou zde je, zda udělování tohoto písemného souhlasu s uváděním vína do oběhu pod označením „*mešní víno*“ je rozhodováním o „*veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob*“, jimž je ve správním soudnictví poskytována ochrana v souladu s § 2 s. ř. s., jinak řečeno, zda je udělení či neudělení tohoto souhlasu „*rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*“, jak definuje rozhodnutí přezkoumávaná ve správním soudnictví § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(...) Při výkladu toho, jaká norma je obsažena ve spojení § 16 odst. 6 zákona o vinnohradnictví a vinařství s citovanou částí § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je třeba vyjít z kombinace výkladu jazykového, potažmo teleologického, a výkladu systematického.

Jazykový výklad naznačuje, že zde je skutečně rozhodováno o právech a povinnostech fyzických a právnických osob coby producentů, respektive distributorů vína, jimž je kombinací citovaného zákonného ustanovení a rozhodnutí příslušné církve – zde tedy Církve římskokatolické – skutečně přiznáno právo používat označení mešní víno, či naopak uložena povinnost se užívání tohoto označení zdržet.

I Nejvyšší správní soud se ovšem domnívá, že toto rozhodování není rozhodováním v oblasti veřejné správy, tedy rozhodováním o veřejných subjektivních právech těchto fyzických a právnických osob, nýbrž že se jedná, jak správně uváděla ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná, o rozhodování pouze v hranicích vnitřní autonomie církvi, jak je tato autonomie vymezena v článku 16 odst. 2 Listiny: „*Církve a náboženské společ-*

*nosti spravují své záležitosti, zejména ustanovují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech.*“ Jak vidno, ústavodárce zahrnul do tohoto ustanovení vymezení jedno ze součástí svobody vyznání, jež je podle systematiky Listiny jedním ze základních lidských práv a svobod, také demonstrativní výčet úkonů, jež do této autonomní sféry státem respektovaných církví a náboženských společností spadají. Právě demonstrativní povaha tohoto výčtu pak vyvolává otázku, které další úkony nad rámec ustanovování duchovních a zřizování řeholních a jiných církevních institucí do této autonomní sféry, chráněné Listinou před zásahy státu, patří, a zda jedním z těchto úkonů může být i udělení souhlasu s uváděním konkrétního vína do oběhu pod označením „*mešní víno*“.

V řešení této otázky musí zdejší soud – aniž by si jakkoli přisvojoval pravomoc vykládat kanonické právo, jež je normativním systémem na vnitrostátním právu v České republice zásadně nezávislým podobně jako normativní systémy nekodifikované, tedy typicky morálka či mravnost (k zohlednění těchto neprávních normativních systémů ve vnitrostátním právu veřejném viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 2 As 78/2006, č. 1335/2007 Sb. NSS) – vyjít ze samotné povahy mešního vína, neboť právě o to, jaká je tato povaha a jaký je primární účel výroby a distribuce mešního vína, panuje mezi stěžovatelem a žalovanou spor.

Zatímco stěžovatel poukazuje na to, že mešní víno „*je toliko předmětem zisku této společnosti při běžném konkurenčním boji*“, žalovaná je vytrvale označuje za „*fenomén spadající výlučně do sféry její vnitřní autonomie*“. Nejvyšší správní soud se po zvážení všech faktů a argumentů předložených oběma stranami přiklonil k názoru zastávanému žalovanou. Mešní víno je ze své definice vínem, které je způsobilé k použití při katolické mši. Souhlas církve vydávaný podle předmetného § 16 odst. 6 zákona o vinnohradnictví a vinařství je pak souhlasem s tím, že určité

víno je způsobilé být při mši používáno. Jinak řečeno vydání souhlasu církve s označením vína za mešní má primárně funkci vyslání informace, že dané víno smí být při bohoslužbě používáno, a že tedy splnilo všechny podmínky, které daná církev pro použití vína jako vína mešního stanoví, a dále že se církev rozhodla udělit souhlas právě onomu konkrétnímu vinaři, který toto označení používá. Tuto informaci o splnění všech podmínek vysílá formou souhlasu ten orgán, jenž je k tomu podle vnitřních organizačních předpisů dané církve povolán, zde tedy žalovaná, a to především všem svým duchovním, kteří mají oprávnění mešní víno při liturgickém obřadu používat. (...)

Připuštění soudního přezkumu udělování souhlasu podle § 16 odst. 6 zákona o vinnictví a vinařství by tak nebylo ničím jiným než připuštěním soudního přezkumu rozhodnutí církve o tom, které víno ke své bohoslužbě chce používat, a které nikoli. Už sama možnost takového přezkumu by pak jednoznačně byla ingerencí státu do vnitřní autonomie církve. Soudní přezkum jakéhokoliv typu rozhodnutí totiž implikuje možnost zrušení tohoto rozhodnutí, což by zde znamenalo připuštění možnosti, že soudy jako orgány státní moci by byly nadány pravomocí zrušit rozhodnutí církve o tom, že některé víno používat nehodlá a nechce. Jinak řečeno stát by zde fakticky dostal nástroj přikázat církvím, že víno, které splnilo určité podmínky, za mešní označeno být musí, čímž by buď vnutil církvím, jaké víno mají při bohoslužbě používat, nebo by je nutil používat alternativních cest k rozhodování a vnitřního informování o tom, které víno používat chtějí.

Krom toho by v okamžiku, kdy by byl připuštěn soudní přezkum těchto rozhodnutí, bylo zároveň na církev implicitně uvaleno břemeno, aby při udělování tohoto souhlasu postupovaly tak, aby jejich rozhodování při tomto soudním přezkumu obstálo: tedy aby bylo přinejmenším - za situace, kdy zákon sám žádné konkrétní podmínky nestanoví - řádně odůvodněné a aby splňovalo základní náležitosti rozhodování v demokratickém a právním státě, tedy aby respektovalo všechny meze, jež váží orgány, jejichž rozhodování

soudnímu přezkumu podléhá, a jež vyplývají „v *prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd.*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, č. 906/2006 Sb. NSS). Tato logika vede k absurdním závěrům: například by podle ní církev nemohly odmítnout udělit souhlas vinaři, který by nebyl členem dané církve, neboť takové rozhodnutí by zjevně bylo nepřípustnou diskriminací z důvodu náboženské příslušnosti. Ze samotné definice autonomie církví však plyne právě to, že státu nepřisluší, aby nutil církev taková kritéria - jako je právě zákaz diskriminace a libovůle - aplikovat. Přitom pokud by rozhodování církví těmito kritérii posuzováno nebylo, vyprázdnil by se sám pojem soudního přezkumu; pokud by jim naopak podrobováno bylo, vedlo by to jednak k nepřípustné ingerenci státu do vnitřních věcí církví a jednak by se naopak vyprázdnil pojem mešního vína, jako vína, k jehož používání při svých obřadech dala církev dobrovolně a svobodně souhlas.

Právě k takovému vyprázdnění samotného pojmu mešní víno by vedlo vyhovění tvrzení stěžovatele, že toto označení má již nyní převážně povahu výhody v obchodní soutěži. Tato úvaha vychází z převrácení celého výše popsaného postupu, podle něž pokud jsou splněny kvalitativní podmínky vína, stejně jako další podmínky, které si církev stanoví, může se rozhodnout, že dá souhlas s označením tohoto vína za mešní, a vydá tak, jak bylo výše řečeno, obecný signál, že toto víno smí být používáno při mších. Stěžovatelova logika vychází z tvrzení, že spotřebitelé vědí, že označení „*mešní*“, jako osvědčení toho, že dané víno splňuje dané podmínky a vůbec je dostatečně „*dobré*“ pro církev, dává vínu určitou výhodu v konkurenčním boji. Z toho ovšem zjevně nelze odvozovat jakékoli subjektivní právo, neřkuli nárok, aby se tohoto označení domohl každý, kdo tyto podmínky splňuje. Daná situace je totiž podobná jakékoliv jiné, v níž by ve vztahu k jednomu produktu existoval jeden významný soukromý



odběratel, který by měl jistou autoritu i mezi ostatními odběrateli, a informace o tom, že i on daný produkt odebírá, by byla určitým osvědčením kvality tohoto produktu. Stěžovatel tak fakticky volá po tom, aby církev, která je tímto zásadním a uznávaným odběratelem, měla povinnost odůvodnit, proč některé víno odebírá a jiné nikoli, a aby u všech vín, která splní dané podmínky, veřejně deklarovala, že je hodlá odebírat, a to pod hrozbou soudního přezkumu svého odmítnutí. Stěžovatelova úvaha je tak sice originální a přesvědčivě zformulovaná, staví však skutečnost a smysl právní úpravy na hlavu, neboť dává přednost tomu, jak podle stěžovatele vnímají toto víno spotřebitelé, před tím, co je přičinou a skutečným smyslem tohoto vnímání.

Na této úvaze přitom nemůže nic změnit ani konfrontace se systematickým výkladem, tedy posouzení, zda je výše provedený výklad ústavně konformní. Tento výklad totiž vycházel pouze z výkladu textu obyčejných zákonů a jejich smyslu, je však ještě třeba posoudit, zda je souladný i s právem nadzákonným, konkrétně s článkem 36 odst. 2 Listiny, jak byl ve vztahu k vyloučení soudního přezkumu rozhodování institucí, které nejsou státními orgány, vyložen například v nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 86/99 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 19, č. 128). Zde se jednalo o Českou lékařskou komoru jako orgán profesní samosprávy vydávající povolení k provozování lékařské praxe v oboru gynekologie a porodnictví. Tento odstavec představuje ústavní kautelu pro omezení soudního přezkumu rozhodování formou zákona, když říká: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* I pohledem tohoto ústavního omezení, jež zabraňuje tomu, aby byl zákonem vyloučen soudní přezkum rozhodnutí týkajících základních práv a svobod (viz například aplikace tohoto článku ve vztahu k přezkoumatel-

nosti rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu podle § 73 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 2 Afs 81/2004, č. 791/2006 Sb. NSS), však výše provedený výklad zjevně ob stojí, a to jednak proto, že Církev římskokatolickou nelze označit v tomto případě rozhodování za orgán veřejné správy, ale zejména proto, že zde není dotčeno žádné základní právo či svoboda podle Listiny. V tomto směru je dokonce potřeba mírně upravit tvrzení městského soudu, který v § 16 odst. 6 zákona o vinohradnictví a vinařství spatřoval „omezení“, byť přípustné a zákonem zakotvené, práva na svobodu podnikání podle článku 26 Listiny. Zdejší soud však konstatuje, že daným zákonem ustanovením není toto právo omezeno a že neudělením souhlasu podle § 16 odst. 6 zákona o vinohradnictví a vinařství nemůže být právo zakotvené v článku 26 Listiny vůbec dotčeno. Ani ze svobody podnikání totiž nelze odvodit svobodu používat v tomto podnikání všechny prostředky, které vedou k úspěchu v podnikání a v konkurenčním boji a jejichž udělením disponuje jiná autonomní osoba – zde je tímto prostředkem používání označení „*mešní víno*“, jímž tu disponuje Církev římskokatolická – stejně jako z práva na svobodnou soutěž politických sil dle článku 22 Listiny nelze dovodit právo používat všech prostředků k vítězství v této soutěži, jimiž disponují jiné autonomní subjekty.

(...) Stejně tak na této skutečnosti nemůže nic změnit ani stěžovatelův poukaz na právo Evropských společenství, stěžovatel sám ostatně ani neuvádí, se kterým konkrétním ustanovením obsáhlé množiny práva Evropských společenství má být nepřezkoumatelnost tohoto oprávnění církve v rozporu. Obdobně na ní nic nemění ani stěžovatelův poukaz na údajný rozpor s článkem 6 odst. 1 Úmluvy, kde je každému přiznáno „*právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnos-*

ti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“. Evropský soud pro lidská práva podle dostupné judikatury nikdy nevyřkl, že by srovnatelné rozhodování bylo rozhodováním o občanských právech nebo závazcích, a ani soud zdejší na základě úvah provedených výše se k tomuto závěru nepřiklání, tím méně je lze pokládat za rozhodnutí o oprávněnosti trestního obvinění. Na těchto závěrech zjevně nemůže nic změnit ani další dokazování navrhané stěžovatelem, jež by svůj smysl našlo teprve při připuštění jím kladené otázky do meritorního přezkumu, který byl výše provedenou úvahou opět vyloučen.

Je tak možno uzavřít, že z jazykového, teologického i systematického výkladu neplyne, že by rozhodování o udělení souhlasu s používáním označení „mešní víno“ podle § 16 odst. 6 zákona o vinohradnictví a vinařství mělo podléhat soudnímu přezkumu, či že by jeho nepodřazení soudnímu přezkumu bylo rozporné s článkem 36 odst. 2 Listiny ve vazbě na její článek 26; naopak by takové podrobení soudnímu přezkumu vedlo podle názoru Nejvyššího správního soudu k nepřipustnému zasahování do sféry vnitřní autonomie církvi, a bylo by tak nepřipustným aktivismem soudů a státní moci vůbec. (...)

## 1557

### Shromažďovací právo: lhůta pro rozhodnutí o zákazu shromáždění

k čl. 19 Listiny základních práv a svobod

k § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 259/2002 Sb.

**Rozhodnutí o zákazu shromáždění vydané po uplynutí lhůty tří dnů podle § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, je nezákonné.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 2 As 17/2008-77)

**Prejudikatura:** srov. č. 1235/2007 Sb. NSS, č. 1297/2007 Sb. NSS, č. 1385/2007 Sb. NSS, č. 1468/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 14/1994 Sb., č. 214/1994 Sb., č. 209/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 453/03) a sp. zn. IV. ÚS 23/05.\*)

**Věc:** Václav B. proti Magistrátu hlavního města Plzně o zákaz veřejného shromáždění, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 12. 11. 2007 žalobce Václav B. ohlásil na sobotu 19. 1. 2008 konání pochodu, jehož deklarovaným účelem byl protest proti omezování svobody shromažďování a omezování svobody slova. Trasa pochodu byla naplánována na nám. Emila Škody, ul. Husovu, Klatovskou, sady Pětařtřicátníků, ul. Prešovskou a nám. Republiky; čas konání byl stanoven na dobu od 14 do 19 hod. Předpokládaný počet účastníků měl činit 150, počet pořadatelů označených bílou páskou byl 15. Ohlášení bylo podáno u Úřadu městského obvodu Plzeň 3.

Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2008 „*primátor statutárního města Plzně jako osoba sto-*

*jící v čele Magistrátu města Plzně*“ toto shromáždění s odkazem na ustanovení § 10 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb. zakázal. Toto rozhodnutí odůvodnil jednak tím, že svolavatel shromáždění je z minulosti znám jako jeden z hlavních organizátorů akcí příznivců *skinheads*, nacionalista a osoba pravidelně přispívající svými články na webové stránky hnutí Národní odpor. Svolavatel například v minulosti organizoval veřejný protest proti údajně nespravedlivému soudnímu procesu s Vlastimilem Pechancem anebo přednášku o revizionismu holocaustu a o jeho čelných představitelích.

\*) Dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

Datum konání shromáždění je navíc spojeno s prvními transporty Židů do koncentračních táborů, den konání (sobota) je židovským svátkem a průvod je směřován tak, aby prošel kolem Velké synagogy. Je tak dán důvod zákazu shromáždění podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb. Žalovaný dále uvedl, že účastníci shromáždění jsou vyzýváni k nošení střelných a jiných zbraní na shromáždění, což by mohlo vést k ohrožení bezpečnosti a zdraví účastníků. Policie ČR má rovněž indicie, že pochod bude rušen ze strany levicově orientovaných radikálních skupin, čímž může dojít k ohrožení veřejného pořádku i zdraví. Žalovaný dospěl k závěru, že účel předmětného shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání, výrazně zasahuje do dopravní situace ve městě a ohrožuje zdraví účastníků, a shromáždění z těchto důvodů zakázal.

Krajský soud v Plzni dne 1. 2. 2008 toto rozhodnutí na základě žaloby Václava B., podané dne 29. 1. 2008, zrušil. V odůvodnění svého rozsudku především vyslovil, že Úřad městského obvodu Plzeň 3 byl oprávněn rozhodnout o zákazu shromáždění do tří dnů od jeho ohlášení, což se nestalo, neboť o zákazu bylo rozhodnuto více než dva měsíce po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Tuto lhůtu soud označil za hmotněprávní, takže jejím marným uplynutím definitivně zaniklo právo úřadu zakázat oznámené shromáždění. Druhým důvodem nezákonnosti byla chybějící věcná působnost žalovaného rozhodovat v této věci, když věcně příslušným byl výlučně Úřad městského obvodu Plzeň 3.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které především nesouhlasil s názorem krajského soudu, že nerozhodnutím o zákazu v zákonné lhůtě prekluduje právo úřadu shromáždění zakázat; jedná se totiž o lhůtu pořádkovou procesní. Je tedy třeba vycházet z toho, že důvody pro zákaz shromáždění mohou vzejít najevo teprve později a „nelze připustit, že by zákonnost shromáždění mohla být posuzována pouze ve lhůtě 3 dnů od oznámení, event. čekat na porušení zákona při konání shromáždění a toto rozpustit“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Stěžovatel dále namítá nezákonnost [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] napadeného rozsudku krajského soudu. Tu spatřuje v tom, že (1.) krajský soud chybně vyhodnotil lhůtu obsaženou v ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., a dále (2.) v tom, že stěžovatel nebyl shledán věcně příslušným k vydání předmětného rozhodnutí.

K první předestřené námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb. o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení „*rozhodne úřad bezodkladně, nejpozději však do tří dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení*“. Stěžovatel tuto lhůtu vykládá jako pořádkovou a trvá na tom, že zakázat shromáždění je možné i po jejím uplynutí, jestliže vyjdou najevo skutečnosti, které jsou důvodem pro zákaz.

Při úvahách, který z naznačených způsobů výkladu je správný, Nejvyšší správní soud nutně vycházel z ústavní úpravy shromažďovacího práva, zakotvené v čl. 19 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto ustanovení explicitně vyplývá, že právo svobodně se shromažďovat je zaručeno, že jeho omezení lze provést výhradně formou zákona a toliko v taxativně vymezených případech. Z hlediska nyní rozhodované věci je však nejpodstatnější, že Listina výslovně vylučuje povolovací princip shromáždění. Jinak řečeno, rovněž zákonná úprava a její praktická realizace musí vycházet z toho, že výkon shromažďovacího práva může být podroben (nanejvýš) oznamovací povinnosti. Každý výklad, který by *de facto* vedl k překlopení této oznamovací povinnosti do režimu povolovacího, by proto nutně vedl k protiústavnímu výsledku.

Touto optikou nazíráno je třeba argumentaci stěžovatele rozhodně odmítnout. Ve svých důsledcích totiž neznamená nic jiného, než že svolavatel shromáždění, který řádně učinil oznámení, bude až do jeho konání v nejistotě, zda správní úřad dodatečně nezjistí důvody pro jeho zákaz. Tím se však – formálně

ně stále označovaný – oznamovací princip velmi přiblíží podstatě režimu povolovacího.

Je totiž zjevné, že konstrukce oznamovacího principu podrobněji provedená v zákoně č. 84/1990 Sb. je přesně opačná. Umožnění konání shromáždění jako jedné z formy realizace svobody projevu musí být pravidlem a možnosti zákazu je třeba vykládat restriktivně. Proto také je logika zákona zjevně nastavena tak, že favorizuje svolavatele a naopak velmi omezuje správnímu úřadu volnost v tom, do kdy a z jakých důvodů může předem shromáždění zakázat. Toto „nastavení“ je plně pochopitelné při uvědomění si podstaty oznamovacího principu a možností správního úřadu ve většině případů dešifrovat skutečné důvody konání shromáždění, které opravdu mohou mnohdy kolidovat se zákonem. Jde tedy o to, aby již ve fázi oznámení konání shromáždění nevedla praxe správních úřadů k nastavení restriktivně pojatých „filtrů“, které by ve svém důsledku znemožňovaly realizaci tohoto ústavně zaručeného základního práva.

Tím samozřejmě nemá být řečeno, že lze v demokratické společnosti tolerovat konání jakéhokoli shromáždění, svůj podstatou třeba i ohrožujícího základní práva jiných. Důležité je však mít na zřeteli, že samotné splnění oznamovací povinnosti podle zákona č. 84/1990 Sb., příp. vyslovení zákazu shromáždění, není třeba jakkoliv přeceňovat. Je totiž nutno rozlišovat mezi tím, zda v konkrétním případě svolavatel shromáždění splnil všechny zákonem stanovené povinnosti (a pokud nikoliv, vystavuje se samozřejmě nebezpečí vydání možných sankcí proti svojí osobě) na straně jedné a legitimní důvody pro represivní zákrok proti probíhajícímu shromáždění na straně druhé. Samotná skutečnost, že konkrétní shromáždění bylo či nebylo zakázáno, totiž ještě neřeší všechny praktické problémy, které mohou nastat. Nelze tak zcela vyloučit, že i v případě shromáždění, které bylo zakázáno, nebude dán důvod k jeho násilnému „rozeznání“, byť účastníci neuposlechnou výzvy k rozpuštění ve smyslu ustanovení § 12 citovaného zákona, pakliže v konkrétním případě by se jevil tento zákrok

jako nepřiměřený. Současně pak samozřejmě platí, že i řádně ohlášené shromáždění, které nebylo zakázáno, může být v jeho průběhu rozpuštěno, pokud je pro to dán některý ze zákonem předvidaných důvodů. Reálný život samozřejmě přináší i případy, kdy se koná neoznamované či dokonce tzv. spontánní shromáždění, kdy opět není dán sebemenší důvod k použití represivních prostředků vůči jeho pořadatelům a účastníkům, pokud samozřejmě v jeho průběhu nedojde k protizákonným excesům. Právě zde je proto podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu dobré hledat klíč k řešení možných praktických variabilit. Pokud tedy správní úřad teprve poté, co marně uplynula lhůta, ve které mohl shromáždění zakázat, zjistí okolnosti, pro které se tak mělo stát, je samozřejmě možno postupovat podle ustanovení § 12 odst. 5 citovaného zákona, tzn. rozpuští takové shromáždění, jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz. Při respektování principu proporcionality proto je možno uzavřít, že správní úřad má k dispozici možnosti, jak eliminovat shromáždění z důvodů zakotvených v čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; za tento přiměřený prostředek však určitě nelze považovat konstrukci stěžovatele, podle níž by bylo možno shromáždění zakázat i „dodatečně“, po uplynutí zákonné lhůty. Takovéto řešení je totiž nepředvídatelné a umožňující libovůli správního úřadu, a tedy z hlediska soudu jakožto ochrānce práv a svobod nepřijatelné.

Lze tak k této stížnostní námitce uzavřít, že krajský soud vyložil ustanovení § 11 odst. 1 citovaného zákona zcela správným a ústavně konformním způsobem, když dotočil, že zakazující rozhodnutí vydané po uplynutí této lhůty je nutno vždy považovat za rozhodnutí nezákonné. Jinak by ostatně neměla žádný smysl dikce ustanovení § 11 odst. 2 tohoto zákona, podle níž „*pokud úřad ve lhůtě uvedené v odstavci 1 nevyvěsí písemné vyhotovení rozhodnutí na své úřední desce, může svolavatel shromáždění uspořádat*“. Zákonná úprava je tak zcela zjevně koncipována tak, že

pokud úřad ve lhůtě tří dnů o zákazu nerozhodne a toto negativní rozhodnutí řádně nevyvěsí, musí mít svolavatel za to, že již později zákaz vysloven být nemůže. Lze tak hovořit o jakési „fikci pozitivního rozhodnutí“, což je však samozřejmě značně nepřesná formulace již proto, že oznamovací princip pojmově vylučuje vydávání pozitivních rozhodnutí.

Nad rámec argumentace krajského soudu obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud dále dodává, že výklad použitý stěžovatelem je chybný také proto, že ve svých důsledcích může vést k praktické negaci soudní ochrany v těchto případech. Pokud by totiž třídní lhůta pro zákaz oznámeného shromáždění skutečně měla pouze pořádkovou povahu, znamenalo by to otevření možnosti správnímu úřadu zakázat shromáždění kdykoliv před jeho konáním, tzn. např. i přímo v inkriminovaný den (situace ne nepodobná nastíněnému výkladu *ad absurdum* ostatně nastala i v souzené věci, neboť oznámení bylo učiněno dne 12. 11. 2007 a k zákazu došlo teprve dne 17. 1. 2008, přičemž již 19. 1. 2008 se mělo shromáždění konat). Takový výklad uvaluje na svolavatele dva krajně problematické důsledky. Zaprvé jej to staví před volbu, zda posečkat s organizací samotného shromáždění až na dobu, kdy správní orgán rozhodne, s rizikem, že k onomu rozhodnutí může dojít v tak malém před-

stihu, který už k nezbytným organizačním úkonům (rozeslání pozvánek či jiná forma zveřejnění, zabezpečení patřičného množství pořadatelů, řečníků, kulturního programu a podobně) nebude dostačovat, nebo naopak zda učinit tyto úkony již před tímto rozhodnutím s rizikem, že po případném zakázání shromáždění přijdou tyto úkony vničeč. Zadruhé to pak znamená, že svolavatel je fakticky zbaven soudní ochrany, protože i při velmi krátké lhůtě, ve které musí soud o opravném prostředku rozhodnout (§ 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb.), je zřejmé, že to prostě nelze prakticky provést. Jinak řečeno, výklad nabídnutý stěžovatelem může vést jednak k praktickému znemožnění realizace shromažďovacího práva a jednak k situaci známé jako *denegatio iustitiae*, což zdejší soud přirozeně nemůže akceptovat. Jen pro úplnost je dobré doplnit, že principiálně jiná je situace samozřejmě tehdy, když k odepření možnosti soudního přezkumu dojde v důsledku postupu samotného svolavatele, který oznámí konání shromáždění „na poslední chvíli“ (tzn. na samotné hranici pětidenní lhůty zakotvené v ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb.). V takovém případě by samozřejmě případná námitka faktického znemožnění soudní ochrany nemohla být shledána důvodnou.

## II.

## PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

## 1558

**Katastr nemovitostí: oprava chyb v katastrálním operátu**

k § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.

Údaje jsou do katastru nemovitostí zapisovány vždy na základě listin, které dokládají evidované skutečnosti. Rozhodnutím o opravě chyby v katastrálním operátu (§ 8 zákona č. 344/1992 Sb., katastrální zákon) lze opravit hranice mezi parcelami, pokud jejich evidence před provedením opravy nemá oporu v založených listinách. Pro posouzení věci není rozhodné, kdy k chybě došlo, ale zda katastrální úřad zjistil, že geometrické určení předmětných nemovitostí uvedené v operátu je chybné a že je třeba toto určení opravit tak, aby zachycený stav odpovídal zjištěným podkladům. Pokud má žalobkyně za to, že v katastru nemovitostí má být u parcely v jejím vlastnictví evidována výměra před opravou, musí pro nové označení hranice (a tedy výměry pozemku) předložit listinu, která takovou změnu bude odůvodňovat.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2006, čj. 6 Ca 271/2004-81)*

## 1559

**Státní kontrola: protokol o kontrole**

k § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, neukládá kontrolnímu orgánu povinnost pořídit o kontrolních zjištěních vždy pouze jeden protokol. Z řady důvodů může být vhodnější, aby kontrolní orgán pořídil z téže kontroly více protokolů, přičemž každý z nich může zachycovat kontrolní zjištění ve vztahu k jinému kontrolovanému období či jinému dílčímu předmětu kontroly.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2006, čj. 9 Ca 35/2004-38)*

## 1560

**Územní a stavební řízení: účastenství v řízení**

k § 34 odst. 1 a § 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.\*)

Účastníkem územního a stavebního řízení o umístění a povolení stavby rodinného domu je podle § 34 odst. 1 a § 59 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, i vlastník stavby umístěné pod povrchem země, jestliže jeho vlastnická či jiná práva mohou být umísťovanou (povolovanou) stavbou dotčena.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2006, čj. 9 Ca 198/2004-52)*

*\*) S účinností k 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).*

## 1561

**Kompetenční spory: náhrada škody způsobené neoprávněným užíváním telefonního přístroje**

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu

k § 420 občanského zákoníku

**Spor o zaplacení částky z titulu náhrady škody, způsobené neoprávněným užíváním telefonního přístroje třetí osobou v objektu nemovitosti fyzické osoby, se kterou měl žalobce uzavřenou smlouvu o poskytování služeb veřejné radiotelefonní sítě, je sporem o náhradu škody podle § 420 a násl. občanského zákoníku. Rozhodnutí o tomto sporu je v pravomoci soudu (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 27. 9. 2005, čj. Konf 95/2004-10)*

## 1562

**Správní trestání: odpovědnost za správní delikt**

k § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

**Odpovědnost za správní delikt podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, je odpovědností objektivní (odpovědnost bez podmínky zavinění), které se subjekt nemůže zprostit.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2005, čj. 4 As 49/2004-74)*

## 1563

**Politici vězni: pobyt v psychiatrické léčebně**

k § 2 odst. 1 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

**Pojem „věznění“ dle § 2 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb. zahrnuje pouze dobu skutečného věznění, tj. dobu pobytu v zařízeních určených pro nepodmíněný výkon trestu odnětí svobody, nikoli dobu umístění v psychiatrické léčebně.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, čj. 4 Ads 62/2004-75)*

## Veterinární péče: požadavky na vybavení prostor určených k zacházení s potravinami živočišného původu

k § 24 odst. 1 a 2 a § 52 odst. 1 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)

k § 9 odst. 1 vyhlášky č. 287/1999 Sb., o veterinárních požadavcích na živočišné produkty\*)

k čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

**I. Ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 166/1999 Sb., veterinárního zákona, ve znění do účinnosti novely provedené zákonem č. 131/2003 Sb., představuje dostatečné zmocnění pro to, aby příslušné ministerstvo vydalo prováděcí právní předpis (vyhlášku), v níž stanoví požadavky týkající se měření hodnot v prostorách určených k zacházení s živočišnými produkty. Meze, v nichž se vyhláška musí držet, přitom nelze dodatečně měnit (rozšiřovat, upřesňovat) novým zmocňovacími ustanoveními. Má-li být pozměněné zmocňovací ustanovení relevantní, tak jedině ve vztahu k nové vyhlášce, případně novelizované části vyhlášky původní.**

**II. Ustanovení § 9 odst. 1 vyhlášky č. 287/1999 Sb., o veterinárních požadavcích na živočišné produkty, které stanoví požadavky na vybavení prostor a zařízení určených k zacházení s potravinami živočišného původu, je třeba vyložit tak, že tu pro měření, kontrolu a registraci požadovaných podmínek a hodnot postačí přístroje a čidla obsluhovaná člověkem; plně automatická regulace se nevyžaduje.**

**III. Vrchnostenská právní regulace práv a povinností fyzických a právnických osob se spravuje starou zásadou, že k dosažení požadovaného cíle lze uložit povinnost jen v míře nezbytné (zásada *ne quid nimis*). Proto předpis ukládající povinnost, který umožňuje jazykově a logicky dvojí interpretaci, je nutno vyložit tak, že postačí-li k dosažení cíle uložení mírnější povinnosti, je nutno na tom přestat a předpis není dovoleno vyložit tak, že povinnosti budou uloženy v rozsahu širším.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2006, čj. 1 As 14/2004-77)*

\*) S účinností od 10. 11. 2003 nahrazena vyhláškou č. 375/2003 Sb.