Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

1 2009 / VII. ročník / 29. 1. 2009

OBSAH

1738. Kompetenční spory: smluvní pokuta vyplývající ze smlouvy o poskytování služeb elektronických komunikací 1

1739. Kompetenční spory: pojem sporu; strany kompetenčního sporu 3

1740. Řízení před soudem: citace judikatury 4

1741. Řízení před soudem: odmítnutí návrhu při neodstranitelném nedostatku podmínek řízení 6

1742. Řízení před soudem: pravomoc rozšířeného senátu rozhodovat meritorně; rozsah soudního přezkumu 9

1743. Řízení před soudem: zásada koncentrace řízení 13

1744. Správní řízení: vázanost správního orgánu právním názorem soudu
Řízení před soudem: závaznost rozhodnutí rozšířeného senátu 17

1745. Správní řízení: nedůvodné rozdíly při rozhodování skutkově podobných případů 23

1746. Ochrana přírody a krajiny: držení ohroženého živočicha
Správní řízení: princip dobré správy; užívání odborného jazyka 26

1747. Mezinárodní ochrana: lhůta pro vydání rozhodnutí 33

1748. Mezinárodní ochrana: doručování rozhodnutí žadateli o azyl 34

1749. Mezinárodní ochrana: hodnocení důkazů; výjimečné postavení v rámci azylově relevantní skupiny; pronásledování 37

1750. Daň z příjmů: přípustnost dodatečného daňového přiznání 48

1751. Daň z příjmů: den zdanitelného plnění a zápis v evidenci vozidel 51

1752. Daň z nemovitostí: plošná stavba 52

1753. Celní právo: zařazování zboží podle celního sazebníku 58

1754. Celní řízení: uplatnění celního dluhu vůči ručiteli; lhůta pro vyměření celního dluhu 63

1755. Školství: přijímací řízení; právo nahlížet do materiálů 69

1756. Ochrana kulturního dědictví: prodej předmětů kulturní hodnoty 72

1757. Odpady: nakládání s odpady 78

1758. Ochranné známky: užívání zapsaných práv 82

1759. Služební poměr: doplatek služebního příjmu za dobu zproštění služby 86

1760. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti; rozhodování o náhradě nákladů řízení
Správní řízení: opatření proti nečinnosti 90

1761. Stavební řízení: řízení o odstranění stavby; stavba postavená v rozporu se stavebním povolením 92

1738

Kompetenční spory: smluvní pokuta vyplývající ze smlouvy o poskytování služeb elektronických komunikací

k § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

O smluvní pokutě za porušení či nesplnění povinnosti vyplývající ze smlouvy uzavřené mezi osobou vykonávající komunikační činnost a účastníkem, popřípadě uživatelem (§ 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích), rozhoduje ten orgán, který je podle zákona příslušný k rozhodování sporů o porušení povinnosti samotné.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 9. 9. 2008, čj. Konf 27/2008-7)

Prejudikatura: č. 1478/2008 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Okresním soudem v Ostravě, za účasti akciové společnosti UPC Česká republika (žalobkyně) a Ivety Š. (žalované), ve věci žaloby o 12 000 Kč s příslušenstvím.

Žalobkyně s žalovanou uzavřela smlouvu, jejíž nedílnou součástí byly Všeobecné podmínky pro poskytování veřejně dostupných služeb elektronických komunikací společnosti UPC Česká republika (dále jen „všeobecné podmínky"). Jelikož žalovaná porušila povinnosti vyplývající ze smlouvy, došlo k ukončení této smlouvy. Podle čl. 3 bodu 5 všeobecných podmínek byla žalovaná povinna vrátit do 7 dnů od ukončení smlouvy zapůjčený satelitní komplet. Protože jej žalovaná nevrátila, vznikl žalobkyni nárok na smluvní pokutu ve výši 12 000 Kč dle čl. 3 bodu 5 všeobecných podmínek, kterou však žalovaná neuhradila.

Žalobkyně tak proti žalované podala dne 25. 10. 2007 u Okresního soudu v Karviné žalobu, která byla následně postoupena místně příslušnému Okresnímu soudu v Ostravě. Ten řízení o žalobě usnesením ze dne 1. 4. 2008 zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. V odůvodnění uvedl, že podle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě, Český telekomunikační úřad. Ve smlouvě uzavřené mezi žalobkyní a žalovanou se žalobkyně zavázala dodávat žalované signál programů obsažených v aktuální programové nabídce a žalovaná se zavázala platit žalobkyni měsíční poplatky za poskytnutou službu. Tato povinnost žalované je zároveň povinností uloženou na základě zákona o elektronických komunikacích (§ 64 odst. 1), a k řešení sporu tedy je příslušný Český telekomunikační úřad.

Český telekomunikační úřad (navrhovatel) poté podal návrh (23. 6. 2008) zvláštnímu senátu, zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, aby tento senát rozhodl spor o pravomoc, vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., mezi ním a Okresním soudem v Ostravě ve věci žaloby o 12 000 Kč s příslušenstvím. Domnívá se, že je oprávněn rozhodovat ve věcech elektronických komunikací pouze spory o otázkách souvisejících se samotným poskytováním služeb elektronických komunikací, eventuálně o ujednáních na ně úzce navazujících; ujednání o povinnosti zaplatit smluvní pokutu za nevrácení zapůjčeného zařízení přitom takovým ujednáním není. Jde o soukromoprávní vztah mezi ža-

lobkyní a žalovanou a k rozhodnutí této věci je příslušný soud, což potvrzuje i usnesení zvláštního senátu ze dne 16. 3. 2005, čj. Konf 2/2005-12.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným k rozhodnutí v dané věci je Okresní soud v Ostravě.

Z odůvodnění:

Smluvní pokuta je typickým soukromoprávním institutem; jde o způsob zajištění závazku, jehož účelem je zpravidla peněžitá sankce za porušení či nesplnění (smluvní) povinnosti (§ 544 odst. 1 občanského zákoníku). Při posuzování pravomoci k rozhodování sporů na úseku elektronických komunikací, jejichž předmětem je právě nárok na smluvní pokutu, je však nutné především vycházet z charakteru povinnosti, která byla porušena. Vztah mezi porušenou povinností a nárokem na smluvní pokutu je totiž vztahem příčiny a následku, které nelze posuzovat odděleně; existence porušení povinnosti je přitom určující pro existenci nároku na smluvní pokutu, nikoliv obráceně. O smluvní pokutě tedy bude rozhodovat ten orgán, který je podle zákona příslušný k rozhodování sporů o porušení povinnosti, za něž je smluvní pokuta vymáhána.

Ustanovení § 108 odst. 1 písm. g) zákona o elektronických komunikacích zakládá pravomoc Úřadu rozhodovat ve sporech tam, kde tak stanoví tento zákon; podle § 129 odst. 1 zákona pak Úřad rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné a účastníkem, popřípadě uživatelem, na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. Podle § 64 odst. 1 téhož zákona je účastník, popřípadě uživatel veřejně dostupné služby elektronických komunikací, povinen uhradit za poskytnutou službu cenu ve výši platné v době poskytnutí této služby.

Pokud by tedy ve smlouvě mezi osobou vykonávající komunikační činnost a účastníkem byla dohodnuta smluvní pokuta pro případ, že účastník neuhradí cenu za poskytnutou službu, byl by k rozhodování o smluvní pokutě příslušný navrhovatel, jak ve svém usnesení uvedl okresní soud, neboť neuhrazení ceny za poskytnutou službu je porušením povinnosti podle zákona o elektronických komunikacích a nárok na smluvní pokutu je na toto porušení přímo navázán. Kdyby v takovém případě rozhodoval o smluvní pokutě soud, musel by nejprve posoudit, zda došlo k porušení povinnosti uhradit cenu za poskytnutou službu, což by však znamenalo nepřípustnou ingerenci do pravomoci navrhovatele, která je mu svěřena v citovaném § 127 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích.

Předmětem řízení v této věci je však smluvní pokuta za porušení povinnosti vrátit vypůjčený satelitní komplet poté, co byla smlouva ukončena. Výpůjčka věci je přitom běžný soukromoprávní vztah, a rozhodování o smluvních sankcích plynoucích z porušení povinností vztahujících se k výpůjčce tedy přísluší soudu. Jak ostatně zvláštní senát uvedl ve svém usnesení ze dne 13. 10. 2005, čj. Konf 99/2004-5 (publikováno pod č. 1478/2008 Sb. NSS), spor o nároky plynoucí z porušení povinnosti vypůjčitele vrátit zařízení sloužící k přijímání signálu digitálního satelitního vysílání, které mu osoba vykonávající komunikační činnost coby půjčitel předala v návaznosti na uzavření smlouvy o poskytování služby elektronických komunikací, není sporem týkajícím se povinností uložených zákonem o elektronických komunikacích, nebo na jeho základě, o němž by měl rozhodovat Český telekomunikační úřad (§ 129 odst. 1 tohoto zákona), nýbrž sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu. Rozhodnout o takovém sporu proto přísluší soudu (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

Rozhodování o nárocích plynoucích z porušení povinnosti vrátit vypůjčenou věc (byť k výpůjčce došlo v souvislosti s uzavřením smlouvy o poskytování služby elektronických komunikací) tedy zákon o elektronických komunikacích nesvěřuje navrhovateli; z pravomoci soudů se tak tyto věci nevymykají (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). (...)

1739

Kompetenční spory: pojem sporu; strany kompetenčního sporu

k § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Pokud okresní soud nepopřel svou pravomoc a rozhodl o žalobě, jíž se předtím správní soud odmítl zabývat pro nedostatek pravomoci, nevznikl tu kompetenční spor (§ 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů). Krajský soud jako soud odvolací proto nemůže v průběhu odvolacího řízení podat návrh na řešení kompetenčního sporu, i když se domnívá, že civilní pravomoc tu není dána; v takovém případě by měl rozhodnutí okresního soudu zrušit a zavázat jej k tomu, aby tento návrh podal on sám.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. 1. 2007, čj. Konf 20/2006-5)

Prejudikatura: srov. č. 307/2004 Sb. NSS, č. 813/2006 Sb. NSS a č. 955/2006 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Brně a Nejvyšším správním soudem, za účasti Marie J. (žalobkyně) a Ministerstva zemědělství – Ústředního pozemkového úřadu (žalovaný), ve věci schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy.

Podáním ze dne 18. 4. 2006 se Krajský soud v Brně jako navrhovatel domáhal u zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., aby tento senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. mezi tímto soudem a Nejvyšším správním soudem ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 18 Co 1/2006 (v prvním stupni vedené u Okresního soudu v Hodoníně pod sp. zn. 13 C 711/2003).

Okresní pozemkový úřad v Hodoníně schválil rozhodnutím ze dne 3. 4. 2002 návrh komplexní pozemkové úpravy; žalovaný v odvolacím řízení toto rozhodnutí potvrdil. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného odmítl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 25. 2. 2003 (podle něj se totiž jedná o věc soukromoprávní) a současně žalobkyni poučil o možnosti obrátit se na civilní soud. Žalobkyně této možnosti využila; ani Okresní soud v Hodoníně však její žalobu věcně neprojednal a dne 12. 7. 2005 ji usnesením odmítl pro opožděnost. Žalobkyně napadla usnesení odvoláním u navrhovatele; ten se však domnívá, že sporná věc je naopak povahy veřejnoprávní, a proto předložil věc zvláštnímu senátu.

Zvláštní senát návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu odmítl.

Z odůvodnění:

Z § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. plyne, že stranami kladného nebo záporného kompetenčního sporu jsou buď soudy na straně jedné a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy na straně druhé, nebo soudy v občanském soudním řízení na straně jedné a soudy ve správním soudnictví na straně druhé. Podle odst. 2 téhož ustanovení je kompetenčním sporem buď spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž již druhá strana vydala pravomocné rozhodnutí (pozitivní kompetenční spor), anebo spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků (spor negativní).

Úloha zvláštního senátu pak spočívá v tom, autoritativně určovat orgán příslušný k rozhodnutí v krajních případech, kde jsou již všechny procesní prostředky vyčerpány a vzniklou neshodu o tom, kdo je příslušný k rozhodování ve věci, nelze vyřešit jinak. V otázkách pravomoci je tak návrh ke zvláštnímu senátu posledním prostředkem nápravy. Podmínky pro přípustnost návrhu jsou proto vymezeny poměrně přísně a úzce: není totiž namístě, aby zvláštní senát vstupoval do

věci tam, kde se nabízejí pravidelné procesní možnosti.

To je právě případ navrhovatele. V řízení o odvolání (které bylo u navrhovatele zahájeno) může soud přezkoumávat správnost rozhodnutí soudu I. stupně nejen v rozsahu odvolacích námitek, ale též z důvodů, které nebyly v odvolání uplatněny; nic tedy nebrání odvolacímu soudu, aby se ve svém rozhodnutí vyjádřil též k pravomoci soudu I. stupně, ať už tento soud rozhodl jakkoli. Domnívá-li se odvolací soud, že soud I. stupně posoudil svou pravomoc chybně a vycházel při svém rozhodování z nesprávných nebo neúplných předpokladů, je na něm, aby vadné rozhodnutí soudu I. stupně zrušil a pro další řízení jej zavázal svým názorem ohledně pravomoci.

Okresní soud v Hodoníně nevyslovil, že by žalovaná věc nebyla věcí soukromého práva, svou pravomoc nepopřel, a nestal se tak stranou kompetenčního sporu; Krajský soud v Brně jako navrhovatel se proto za takové situace mylně domnívá, že takovou stranou může být on sám jakožto odvolací orgán. Na každé straně kompetenčního sporu může stát i více instančně uspořádaných orgánů veřejné moci, což se stává tehdy, pokud k rozhodnutí vydanému v I. stupni přistoupí i rozhodnutí o opravném prostředku (k tomu srov. usnesení zvláštního senátu publikované pod č. 955/2006 Sb. NSS); tato pluralita je však podmíněna tím, že všechny orgány na jedné straně sdílejí stejný názor na pravomoc k rozhodování v konkrétní věci – ať už si pravomoc osvojují, nebo se jí naopak zříkají. Tak tomu ale v této věci není: zatímco Okresní soud v Hodoníně považuje žalovanou věc za věc soukromého práva, navrhovatel ji pokládá za věc veřejnoprávní. Tento nesoulad je nejprve třeba odstranit, což je úkolem navrhovatele, nikoli zvláštního senátu; až poté přichází v úvahu řízení o kompetenčním sporu.

Podal-li tedy navrhovatel – namísto toho, aby rozhodl o odvolání proti rozhodnutí okresního soudu – návrh na řešení kompetenčního sporu, učinil tak předčasně, v průběhu neskončeného odvolacího řízení, tedy předtím, než se sám k otázce pravomoci procesním způsobem vyjádřil. V dalším řízení tedy navrhovatel musí v prvé řadě rozhodnout o podaném odvolání žalobkyně. Má-li za to, že ve věci je dána pravomoc správního soudu, pak zruší rozhodnutí okresního soudu o odmítnutí žaloby s tím, že jej zaváže věc předložit zvláštnímu senátu jako kompetenční spor z důvodů shora vyložených.

1740

Řízení před soudem: citace judikatury

k § 54 odst. 2 a § 76 soudního řádu správního

Smysl citace judikatury spočívá v argumentačním využití závěrů již vyřčených uznávanou autoritou soudního typu a v možnosti z toho plynoucí, spočívající ve zkrácení vlastního odůvodnění. Aby však takový odkaz splnil v plné míře svůj účel a byl v souladu s požadavkem přezkoumatelnosti daného rozhodnutí, musí být odkazované rozhodnutí jednoznačně specifikováno způsobem, který umožní i účastníkům řízení jeho rozumnou dohledatelnost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 6 Ads 94/2007-73)

Věc: Jaroslav V. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina o dávku sociální péče, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 28. 2. 2006 zamítl Městský úřad Moravské Budějovice žádost žalobce o dávku sociální péče dle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění účinném do 31. 12. 2006.

Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 4. 2006 zamítl. Uvedl, že v daném případě nebyla splněna podmínka sociální potřebnosti, neboť žalobcovy příjmy a příjmy jeho manželky coby společně posuzované osoby, tedy příspěvek na bydlení ve výši 987 Kč měsíčně a pravidelný a opakující se příjem z výhry od společnosti Ahold Czech Republic, a. s., ve výši 11 000 Kč měsíčně, přesahují zákonem stanovenou částku jejich životního minima i jejich skutečné náklady na pokrytí životních potřeb a umožňují jim zabezpečovat své základní sociální potřeby i bez jejich doplnění dávkou sociální péče.

Žalobu, kterou žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného, zamítl krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 18. 1. 2007. V odůvodnění se ztotožnil se žalovaným v závěru, že předmětný pravidelný příjem z výhry je příjmem ve smyslu § 6 odst. 1 písm. j) zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění účinném do 31. 12. 2006, tedy je dalším opakujícím se nebo pravidelným příjmem, a jde tak o započitatelný příjem dle zákona o životním minimu. Soud pak neshledal ani porušení procesních předpisů, neboť správní orgán I. stupně žalobce seznámil s novým zjištěním o pobírání pravidelné měsíční výhry žalobcem, přičemž k této skutečnosti žalobce zaujal stanovisko do protokolu. Dotazem správního orgánu na společnost Ahold Czech Republic, a. s., pak správní orgán neporušil ani zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, neboť dle jeho § 9 písm. f) je možné zpracovávat citlivé údaje podle zvláštního zákona nezbytné pro provádění sociální péče.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Namítal, že správní orgán I. stupně si nezákonně opatřoval podklady pro své rozhodnutí, když si podvodem vyžádal od společností Ahold Czech Republic, a. s., a Česká spořitelna, a. s., údaje o finančním příjmu, získaném žalobcem výhrou v zákaznické hře, pořádané společností EURONOVA, a. s., v letech 1997 a 1998. Souhlas k ověření skutečností rozhodných pro poskytnutí dávky, který žalobce dal dle § 7 zákona o sociální potřebnosti, se na tyto informace nevztahoval. Tím došlo k porušení mlčenlivosti dle § 46b zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, a k porušení bankovního tajemství podle § 38 odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Správní orgány dále nebyly podle stěžovatele oprávněny zpracovávat údaje o jeho výhře dle zákona o ochraně osobních údajů, přitom tyto údaje nejsou údaji citlivými, a odkaz soudu na § 9 citovaného zákona je tak nepřípadný.

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

Z odůvodnění:

(...) I další stížní body však byly důvodné. Již v žalobě (str. 4) žalobce poukazoval na nezákonný postup, uplatněný správními orgány při shromažďování podkladů pro rozhodnutí. Konkrétně tvrdil, že na informace, získané od společností Ahold Czech Republic, a. s., a Česká spořitelna, a. s., se nevztahoval jím daný souhlas k ověřování skutečností rozhodných pro poskytnutí dávky dle § 7 zákona o sociální potřebnosti, neboť předmětná výhra takovou skutečností není. S touto námitkou se však krajský soud nijak nevypořádal, tedy nijak se povahou uvedeného souhlasu obecně, ani ve vztahu k zákonem stanovené mlčenlivosti, resp. k bankovnímu tajemství, nezabýval, a učinil tak svůj rozsudek v této části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Obdobný závěr je pak možno dovodit i k namítanému porušení zákona o ochraně osobních údajů, když krajský soud k žalobnímu tvrzení o nemožnosti zpracovávání údajů chráněných podle zákona o loteriích pouze kuse odkázal na § 9 písm. f) citovaného zákona s tím, že pro účely provádění sociální péče je možné zpracovávat citlivé údaje.

Pokud se pak krajský soud na straně 13 svého rozsudku odhodlal k citaci judikatury, učinil tak zcela nepřijatelnou formou. Smysl citace judikatury spočívá v argumentačním využití závěrů již vyřčených uznávanou autoritou soudního typu a v možnosti z toho plynoucí, spočívající ve zkrácení vlastního odůvodnění. Aby však takový odkaz splnil v plné

míře svůj účel a byl v souladu s požadavkem přezkoumatelnosti daného rozhodnutí, musí být odkazované rozhodnutí jednoznačně specifikováno způsobem, který umožní i účastníkům řízení jeho rozumnou dohledatelnost (k zažitým zahraničním způsobům citací srov. např. Kühn, Z., Baňouch, H. O publikaci a citaci judikatury aneb proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty. *Právní rozhledy*, č. 13, 2005, C. H. Beck, s. 484 - 491). V českém právním prostředí je zvykem v citaci rozhodnutí českých justičních orgánů uvádět minimálně soud, který rozhodnutí vydal, datum jeho vydání, číslo jednací či spisovou značku, a zdroj, podle něhož bylo rozhodnutí citováno, resp. zda bylo či nebylo publikováno (v případě rozhodnutí publikovaných v oficiálních sbírkách pak obvykle postačí identifikace číslem přiděleným citovanému rozhodnutí v takové sbírce a označením sbírky, tedy např. *„č. 1390/2007 Sb. NSS"*).

Pomine-li kasační soud, že mu byl krajským soudem „vložen do úst" právní názor Krajského soudu v Ostravě (v případě citace označené jako *„Ejk 99/2006"* se nejedná o *„právní stanovisko Nejvyššího správního soudu"*, ale o rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 12. 2005, čj. 38 Cad 22/2004-31), musí, jako odporující výše uvedeným principům, odmítnout označování odkazované judikatury evidenční značkou, používanou pro vnitřní potřeby databáze rozhodnutí správních soudů, jím spravované. Takové označení prejudikatury významně snižuje argumentační hodnotu odkazu samotného. Lze jen dodat, že pod označením *„Ej 308/2006"* se skrývá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006-68, www.nssoud.cz.

1741

Řízení před soudem: odmítnutí návrhu při neodstranitelném nedostatku podmínek řízení

k § 35 odst. 8 a § 46 soudního řádu správního

Je-li v době podání návrhu zcela zjevné, že nejsou splněny podmínky řízení o podaném návrhu a že tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný, není úkolem soudu toto řízení dále vést a rozhodovat např. o žádosti navrhovatele o ustanovení zástupce dle § 35 odst. 8 s. ř. s., ale naopak řízení bez dalšího ukončit tím, že bude příslušný návrh dle § 46 s. ř. s. odmítnut, či v zákonem stanovených případech řízení zastaveno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Ans 6/2008-48)

Věc: Josef N. proti 1) Policii ČR, Policejnímu prezidiu České republiky, 2) Krajskému státnímu zastupitelství v Brně, o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou podanou Krajskému soudu v Brně domáhal poskytnutí ochrany proti nečinnosti Policie ČR, Policejního prezidia České republiky, a Krajského státního zastupitelství v Brně. Zároveň se domáhal náhrady škody, za kterou měli být odpovědni žalovaní. V části náhrady škody byla žaloba usnesením krajského soudu ze dne 16. 4. 2007 vyloučena k samostatnému řízení. Krajský soud následně žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaných usnesením ze dne 14. 12. 2007 s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Dospěl totiž k závěru, že je dán nedostatek pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví, a to představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Krajský soud vycházel z toho, že žaloba navazovala na různá trestní oznámení a trestní řízení žalobcem iniciovaná. Zopakoval, že v petitu žaloby v části týkající se nečinnosti žalovaných žalobce navrhoval, aby krajský soud vydal tento rozsudek:

„I. Žalovaní zajistí dle části I. správní žaloby došetření trestních oznámení ve věci podezření z trestné činnosti likvidátorky JUDr. Evy Čiklové při nakládání s finančními prostředky fy ORCHIDEY, spol. s r. o., tak, aby toto nakládání s finančními prostředky firmy likvidátorka nepochybně prokázala. V případě, že nakládání s finančními prostředky firmy likvidátorka neprokáže, žalobce vyvodí důsledky a soud rozhodne, že žalobci budou tyto finanční prostředky vráceny.

II. Žalovaní provedou, v návaznosti na část II. správní žaloby, od r. 1994 revizi všech trestních oznámení, které podala fy ORCHIDEY, spol. s r. o., na firmy nájemců podezřelých z trestné činnosti při nakládání s předměty leasingu. Žalovaní zajistí u případů, kdy došlo při šetření trestních oznámení k neúměrným průtahům až nečinnosti, zjednání nápravy cestou potrestání pracovníků, kteří tyto průtahy a nečinnost způsobili."

Žalobce rovněž v záhlaví předmětné žaloby uvedl sdělení *„žádost o ex offo a OSP"*, aniž by tuto formulaci blíže upřesnil či rozvedl. Z doplnění žaloby ze dne 21. 2. 2007 pak vyplynulo, že o ustanovení právního zástupce a o osvobození od soudních poplatků žádá z důvodu špatné sociální situace. Krajský soud dovodil, že se žalobce domáhá vydání rozhodnutí, které nespadá do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví ve smyslu citovaných ustanovení s. ř. s. Těmto soudům totiž nikterak nepřísluší rozhodovat o činnosti orgánů činných v trestním řízení, nepřísluší jim tuto činnost kontrolovat, rozhodovat o stížnostech na ně či jim nařizovat revizi jejich činnosti. Nedostatek pravomoci soudu rozhodujícího ve správním soudnictví shledal krajský soud neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a proto rozhodl, jak již bylo uvedeno, o odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Proti předmětnému usnesení krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) „námitkou", kterou krajský soud vyhodnotil dle jejího obsahu jako kasační stížnost. Stěžovatel v ní především nesouhlasil s odmítnutím žaloby za situace, kdy krajský soud nerozhodl o návrhu na ustanovení zástupce. Jelikož však v řízení o kasační stížnosti, jak vyplývá z poučení napadeného usnesení, je třeba být zastoupen advokátem, cítí se být stěžovatel diskriminován a má docházet k zásahu do jeho práva na spravedlivý proces. Soud zároveň v rámci řízení stěžovatele nedostatečně poučil o dalším postupu a nevzal v potaz časovou prodlevu od příkoří, které na stěžovateli dle jeho tvrzení bylo spácháno. Opětovně proto požádal o osvobození do soudních poplatků a ustanovení právního zástupce, a to alespoň pro řízení o kasační stížnosti. Po doplnění požadovaných informací o majetkových poměrech stěžovatele krajský soud usnesením ze dne 19. 6. 2008 rozhodl, že se stěžovateli přiznává osvobození od soudních poplatků v plném rozsahu, a zároveň, že se mu ustanovuje zástupce. V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatel uvedl, že napadené usnesení trpí vadami a je nezákonné. Zopakoval průběh řízení před krajským soudem a zdůraznil, že již od podání žaloby se (opakovaně) domáhal osvobození od soudních poplatků a ustanovení právního zástupce, o kterýchžto návrzích krajský soud vůbec nerozhodl. Stěžovatel přitom již od počátku vyjadřoval názor, že nebude sám schopen svá práva náležitě hájit. Dále stěžovatel uvedl, že dle § 35 odst. 8 s. ř. s. pro ustanovení zástupce je třeba splnění tří kumulativních podmínek: naplnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků, potřeba ochrany práv navrhovatele a návrh účastníka na ustanovení právního zástupce. Stěžovatel dovozuje a podrobně rozvádí, že všechny tyto podmínky byly naplněny, a proto krajský soud pochybil, když stěžovateli neustanovil zástupce již pro řízení před krajským soudem.

Nejvyšší správní kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není dán důvod pro zrušení napadeného usnesení. Jak již uvedl krajský soud, nemohl o žalobě meritorně rozhodnout, neboť její obsah nespadal do pravomoci soudů rozhodujících se správním soudnictví. Nedostatek podmínek řízení vyplývá jednak z výše citovaných ustanovení § 2 a 4 s. ř. s., jednak je třeba

vzít v úvahu i dikci § 79 odst. 1 s. ř. s., dle něhož *„ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení"*.

Oba žalované přitom nelze v daném případě považovat za správní orgány ve smyslu soudního řádu správního. Jako správní orgán by za splnění dalších podmínek mohl vystupovat žalovaný ad 1) např. v případě některých postupů dle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, v daném případě však žaloba jednoznačně směřovala (a to se netýká jen petitu žaloby, ale všech jejích ostatních částí, tedy jejího obsahu) do činnosti policejních orgánů a státních zástupců jakožto orgánů činných v trestním řízení dle trestního řádu. V takovém případě bylo namístě žalobu odmítnout, neboť žalobce se v tomto případě dle obsahu žaloby nedomáhal ochrany proti tvrzené nečinnosti správních orgánů, ale ochrany proti tvrzené nečinnosti orgánů činných v trestním řízení. Procesní prostředky této ochrany je tedy třeba hledat v trestním řádu, případně v dalších právních předpisech upravujících postup orgánů činných v trestním řízení, nikoliv však v soudním řádu správním.

V tomto směru již Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 21. 8. 2003, čj. Na 579/2003-10, www.nssoud.cz, na které ostatně důvodně odkazoval i krajský soud, konstatoval, že pro soudy rozhodující ve správním soudnictví *„ze soudního řádu správního ani z žádného jiného zákona nevyplývá, že by ... byla založena jakákoli kompetence rozhodovat ve věci samé v soudně trestních věcech ... Stejně tak ale není v pravomoci ... přezkoumávat postup orgánů činných v trestním řízení, ani prošetřovat a vyřizovat stížnosti na tvrzený nesprávný postup správního orgánu. Soud na sebe nemůže vztáhnout pravomoci kontrolní nebo dozorčí, protože mu je zákon nesvěřil. ‚Prošetření případu' a zjednání nápravy jinou formou, než kterou by připouštěl zákon, tedy správnímu soudu nepřísluší"*.

Jelikož krajský soud dospěl ke správnému závěru, že o věci nemůže meritorně rozhodovat a nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný, byl oprávněn a zároveň i povinen žalobu (resp. část původní žaloby po vyloučení druhé části k samotnému řízení) dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout, a to bez nutnosti další součinnosti s účastníky řízení. Bylo-li totiž sice řízení před správním soudem dle § 32 odst. 1 s. ř. s. zahájeno, nicméně je zcela zjevné, že nejsou splněny podmínky řízení o podaném návrhu, a tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný, není úkolem soudu toto řízení dále vést a rozhodovat např. o žádostech účastníků o ustanovení zástupce, ale naopak řízení bez dalšího ukončit tím, že bude příslušný návrh odmítnut, či v zákonem stanovených případech řízení zastaveno. Pokud by krajský soud o ustanovení zástupce rozhodoval, musela by být tato žádost v každém případě zamítnuta, neboť, je-li zde neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, nemohl by být soudem ustanovený advokát (či jiný zástupce) navrhovateli nijak nápomocen k tomu, aby řízení mohlo pokračovat a aby navrhovatel mohl být v takovém řízení úspěšný, nebyly by tedy splněny podmínky § 35 odst. 8 s. ř. s. pro ustanovení zástupce. Soud navíc, jak již bylo řečeno, v případě neodstranitelného nedostatku podmínek řízení není povinen nařídit jednání či vyžádat si nebo vyčkat na vyjádření stran před tím, než návrh odmítne, ustanovený zástupce by tedy ani neměl prostor k zastupování navrhovatele v takovém řízení.

Zcela jiná by byla situace v případě, kdyby nedostatek podmínek řízení byl odstranitelný, nebo alespoň nebylo možné prozatím postavit najisto, že jde o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Tak je tomu typicky u návrhů na zahájení řízení, které nesplňují požadavky § 37 odst. 3 s. ř. s., neboť z nich není zřejmé, čeho se navrhovatel domáhá. Pokud navrhovatel požádá o ustanovení zástupce, je naopak povinností soudu o takovém návrhu rozhodnout, přičemž musí vzít při tomto rozhodování v úvahu, že navrhovatel není patrně schopen samostatně v řízení před soudem bránit svá práva. Pokud soud

v takové situaci navrhovateli ustanoví zástupce, musí mu zároveň postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. poskytnout možnost, aby jménem navrhovatele vady bránící projednatelnosti návrhu odstranil. O tento případ se však v předmětné věci nejednalo, neboť z obsahu žaloby bylo dostatečně patrné, že se stěžovatel domáhá ochrany správního soudu vůči postupu či naopak nečinnosti orgánů činných v trestním řízení, a že tedy takové vady návrhu na zahájení řízení ve správním soudnictví odstraněny být nemohou.

V daném případě nelze ani dovozovat žádný rozpor mezi tím, že krajský soud nerozhodoval o ustanovení zástupce pro řízení před krajským soudem, a tím, že následně ustanovil stěžovateli advokáta pro řízení o jeho kasační stížnosti. V případě kasační stížnosti byly totiž veškeré podmínky řízení – na rozdíl od návrhu označeného jako žaloba na ochranu proti nečinnosti – splněny, neboť včasná kasační stížnost směřovala proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a touto kasační stížností se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, domáhal jeho zrušení (§ 102 s. ř. s.). Navíc pro řízení o kasační stížnosti platí u stěžovatele bez příslušného právnického vzdělání podmínka obligatorního zastoupení advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), krajský soud tedy posoudil osobní a majetkové poměry stěžovatele a dospěl ke správnému závěru, že jsou veškeré zákonné podmínky pro ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti splněny.

(...) Stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech ani tím, že krajský soud nerozhodl v rámci řízení o žalobě o jeho návrhu na osvobození od soudních poplatků. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že krajský soud soudní poplatek v řízení o žalobě nevybral, a i kdyby tak učinil, byl by povinen ho v souvislosti s odmítnutím žaloby vrátit, neboť v takovém případě správní soud postupuje dle ustálené judikatury analogicky dle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění.

1742

Řízení před soudem: pravomoc rozšířeného senátu rozhodovat meritorně; rozsah soudního přezkumu

k § 5 a § 17 odst. 1 soudního řádu správního

I. Pravomoc rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodnout meritorně o předloženém návrhu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána i tehdy, pokud právní názor vyjádřený již v rozhodnutí senátu Nejvyššího správního soudu a popíraný předkládajícím senátem nebyl nosným důvodem rozhodnutí ve věci.

II. Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62)

Věc: Statutární město Brno, městská část Brno – Žabovřesky, proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Předseda žalovaného dne 18. 5. 2005 zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 12. 2004, jímž byla žalobci podle § 62 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za závažné porušení § 49 odst. 13 citovaného zákona spočívající v tom, že žalobce u veřejných zakázek v roz-

hodnutí specifikovaných vyzýval k podání nabídky opakující se okruh zájemců, aniž by to bylo odůvodněno charakterem těchto zakázek.

Uvedené rozhodnutí napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Brně dne 31. 8. 2006 zamítl. V odůvodnění svého rozsudku k námitce, že napadené rozhodnutí trpí vadou spočívající v nesprávné definici správního deliktu a obsahuje logický rozpor mezi jím uváděnými zjištěními a právním závěrem, uvedl, že ji žalobce uplatnil poprvé až v žalobě a nebyla projednána v rámci správního řízení. Vyslovil poté názor, že k takto uplatněné námitce nelze s ohledem na § 5 s. ř. s. přihlédnout, neboť v důsledku uvedeného postupu nedošlo v rámci správního řízení k vyčerpání řádných opravných prostředků. V této souvislosti dále odkázal na svoji vlastní ustálenou, avšak blíže neurčenou judikaturu.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl mimo jiného nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřoval v tom, že se krajský soud s některými žalobními body vypořádal pouze odkazem na vlastní blíže nespecifikovanou judikaturu, podle níž nebyl ohledně některých námitek vyčerpán řádný opravný prostředek.

Sedmý senát příslušný k rozhodnutí ve věci nepovažoval rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud dostatečně jasně vysvětlil, proč k některým žalobním bodům nepřihlédl. Je však toho názoru, že se musí i bez stěžovatelovy výslovné námitky zabývat posouzením legitimity závěru krajského soudu ohledně rozsahu soudního přezkumu a jeho vztahu k ustanovení § 5 s. ř. s., neboť pominutí některých žalobních bodů v rozporu se zákonem by znamenalo vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a k takovéto vadě přihlíží Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti.

Sedmý senát dále poukázal na skutečnost, že ke shodnému závěru jako krajský soud dospěl v otázce přípustnosti uplatněných námitek i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, čj. 6 As 72/2006-225, kde vyslovil právní názor, že *„podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jedině v případě, že byly vyčerpány řádné opravné prostředky. Vyčerpání opravných prostředků má nejenom svou stránku formální, ale i materiální. Materiální stránkou vyčerpání opravných prostředků je uplatnění všech zásadních skutečností, kterými se účastník cítí dotčen na svých právech. Správní soudy ve správním soudnictví rozhodují o pravomocných rozhodnutích, ze kterých jejich nabyvatelům vznikla závažná práva. Nelze do takového rozhodnutí zasáhnout poté, co účastník řízení nějakou skutečnost neuplatní do právní moci rozhodnutí, a uplatní ji až v žalobě po právní moci rozhodnutí, přestože ji v odvolání uplatnit mohl“.* Opačný právní názor byl pak vysloven nejen v rozsudcích Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 11. 1995, čj. 6 A 231/93-25, a ze dne 12. 4. 1996, čj. 7 A 11/94-32, ale především v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, ze dne 29. 6. 2006, čj. 8 Afs 121/2005-112, ze dne 8. 6. 2007, čj. 7 Afs 111/2006-57, ze dne 31. 7. 2007, čj. 8 As 23/2006-68 a čj. 8 Afs 162/2005-52, a ze dne 30. 8. 2007, čj. 2 As 19/2007-61. Uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu vycházely z právního názoru formulovaného v prvně uvedeném, podle něhož *„z příslušných ustanovení s. ř. s.* (míněna ustanovení § 75 odst. 1 a 2), *ani z žádného jiného ustanovení zvláštního předpisu výslovně neplyne, že by žaloba ve správním soudnictví neměla být projednatelná v té její části, v níž žalobce uplatňuje důvody, které předtím neuvedl v přípustném opravném prostředku v rámci správního řízení. Takové pravidlo nelze obecně dovodit ani extenzivním výkladem podmínky ‚vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem‘ obsažené v ust. § 68 písm. a) s. ř. s., neboť požadavek právní jistoty účastníka řízení ohledně podmínek přípustnosti správní žaloby velí přiklonit se zde k výkladu doslovnému, tedy v podstatě takovému, že podmínka je splněna, jestliže účastník řádný opravný prostředek ve správním řízení, který měl k dispozici (typicky odvolání), využil, tj. podal jej“.* Sedmý senát se při-

klonil k názoru vyslovenému též druhým a osmým senátem a nesouhlasil s názorem, který vyslovil šestý senát. Vzhledem k rozporu, k němuž v dosavadní judikatuře došlo, předložil dle § 17 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že pravomoc tohoto senátu Nejvyššího správního soudu rozhodnout meritorně o předloženém návrhu ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána i tehdy, pokud právní názor vyjádřený již v rozhodnutí senátu Nejvyššího správního soudu a popíraný předkládajícím senátem nebyl nosným důvodem rozhodnutí ve věci. Rozšířený senát dále vyslovil, že žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá. Rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát musel nejprve zkoumat, zda je oprávněn rozhodnout ve věci. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Pochybnosti vzbuzovaly především okolnosti, za nichž šestý senát svůj názor vyslovil.

Ve věci sp. zn. 6 As 72/2006 stěžovatelé ve své žalobě a později též kasační stížnosti vznesli námitku, že správní orgán prvního stupně nerespektoval svoji povinnost zakotvenou v ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu a nedal jim možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, konkrétně ke sdělení Policie ČR, dopravního inspektorátu, k zamýšlené stavbě chodníků. Soud tuto námitku vypořádal a uvedl, že přinejmenším ve fázi odvolacího řízení již stěžovatelé o předmětném stanovisku věděli, mohli se s ním seznámit a vyjádřit se k němu, a tudíž k reálnému dotčení jejich práv nedošlo. Zároveň jim však vytkl, že tuto námitku neuplatnili již v odvolacím řízení. Je tedy zřejmé, že vyslovený právní názor nebyl nosným důvodem rozhodnutí šestého senátu a senát sám ho na vypořádání námitek stěžovatelů neaplikoval.

I za této situace však dospěl rozšířený senát k závěru, že jeho pravomoc rozhodnout ve věci je dána. Vycházel přitom především ze zákonné úpravy postavení a úkolů Nejvyššího správního soudu tak, jak jsou definovány v části druhé hlavě první soudního řádu správního. Ustanovení § 12 odst. 1 s. ř. s. označuje Nejvyšší správní soud za vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, jehož hlavním úkolem je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem a v dalších případech uvedených tímto nebo zvláštním zákonem. V tomto kontextu pak rozšířený senát vyložil ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s.

Při posouzení uvedené otázky vzal především v úvahu, že právní názory vyjádřené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu kromě své závaznosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. v konkrétních případech mají i obecnější dosah, pro krajské soudy jsou vzhledem k jejich sjednocovací funkci též vodítkem při rozhodování dalších obdobných případů a pro účastníky představují důležitou informaci ovlivňující jejich úvahy o využití opravných prostředků i o způsobu právní argumentace. Z tohoto hlediska tedy pro dovození pravomoci rozšířeného senátu není rozhodující, zda právní názor vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byl nosným důvodem pro rozhodnutí ve věci či byl vysloven pouze *obiter dictum* nebo v jiných souvislostech, stejně tak není podstatné, zda byl vysloven v rozsudku, jímž se napadené rozhodnutí krajského soudu ruší nebo se kasační stížnost zamítá, případně v usnesení Nejvyššího správního soudu.

Ve všech výše uvedených případech totiž stále trvá povinnost Nejvyššího správního soudu udržovat jednotnou judikaturu a předcházet jejímu možnému rozštěpení. V projed-

návané věci přitom není pochyb o tom, že se názor na rozsah přezkumné činnosti soudu obsažený v rozhodnutí šestého senátu liší od názoru senátů druhého, sedmého a osmého, ba dokonce ani o tom, že tento názor má vliv na rozhodování soudů, neboť v projednávané věci krajský soud použil stejnou argumentaci.

Při posouzení věci samé se pak rozšířený senát přiklonil k názoru předkládajícího senátu a dosavadní převládající judikatury. Má tedy za to, že žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.

Rozšířený senát se především neztotožnil s názorem, že rozsah přezkumné činnosti soudu by mohl být jakkoliv určován ustanovením § 5 s. ř. s. Toto ustanovení je systematicky zařazeno v části první hlavě druhé soudního řádu správního upravující pravomoc a příslušnost soudů, tj. základní podmínky řízení. Je jím vyjádřena zásada subsidiarity soudního přezkumu, nicméně toto ustanovení má dopad na řešení otázky přístupu k soudu a přípustnost žaloby, nikoliv na stanovení mezí, ve kterých bude napadené správní rozhodnutí přezkoumáno. Nevyčerpání řádného opravného prostředku v řízení před správním orgánem má tedy s ohledem na § 68 písm. a) s. ř. s. za následek vždy odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoliv zúžení mezí soudního přezkumu.

Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak účastníku pro formulaci žalobních bodů předepisuje určité náležitosti, nestanoví mu však žádná omezení, stejně tak nelze omezení rozsahu přezkumné činnosti soudu ohledně některých žalobních bodů dovodit z § 75 odst. 2 s. ř. s., a to ani při použití restriktivního výkladu. Podklad pro úvahy o zúžení mezí přezkumu nelze nalézt ani v procesním předpisu pro správní řízení - starém správním řádu (č. 71/1967 Sb.), kde § 59 odst. 1 ukládá správnímu orgánu v odvolacím řízení povinnost přezkoumat rozhodnutí orgánu prvního stupně v celém rozsahu, a kdy tedy tento při posouzení věci není vázán důvody uváděnými odvolatelem. Lze tak shrnout, že případné omezení rozsahu soudního přezkumu nemá oporu v zákoně a ve svém důsledku by bylo v rozporu s celkovou koncepcí správního soudnictví jakožto prostředku ochrany veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob.

Rozšířený senát dále zvažoval, zda předchozí závěr platí i v případech, kdy procesní předpisy upravují zásadu koncentrace řízení [např. § 61 odst. 3 starého stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) nebo § 89 odst. 1 stavebního zákona nového (č. 183/2006 Sb.)]. Nemohl přitom pominout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 5 As 66/2006-100, v němž bylo vysloveno, že *„i když ve správním soudnictví lze obecně připustit, aby v žalobě proti správnímu rozhodnutí mohly být účinně uplatněny i námitky, které nebyly uplatněny ve správním řízení, nelze takový postup připustit tam, kde zákon umožňuje koncentraci řízení, tedy kde ukládá povinnost účinného uplatnění námitek ještě ve správním řízení“*, a dále, že *„soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Vyčerpání právních výtek ve správním řízení před podáním žaloby u soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudu do správního řízení“*.

Rozšířený senát se s výše uvedeným názorem ztotožnil jen zčásti. Pravidlo výše uvedené totiž nerozlišuje dostatečně žalobní námitky procesněprávního charakteru, jejichž uplatnění je limitováno ustanoveními o koncentraci správního řízení, od námitek hmotněprávních, které nijak omezovat nelze. Jinak řečeno žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl.

Obdobně pak výše uvedené platí pro případy, kdy odvolací řízení proběhlo již podle správního řádu č. 500/2004 Sb., který kombinuje zásadu koncentrace řízení podle § 81 odst. 4 se zásadou omezeného odvolacího přezkumu zakotvenou v ustanovení § 89 odst. 2. Podle posledně uvedeného ustanovení přezkoumá odvolací orgán soulad s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Na tomto místě považuje rozšířený senát za vhodné předeslat, že již výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, který vycházel z názoru, že rozsah přezkumné činnosti soudu je omezen jen § 75 odst. 2 s. ř. s., byl vynesen ve věci finanční, tedy tam, kde procesní předpis (konkrétně § 50 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) stanoví povinnost odvolacího správního orgánu přezkoumat rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v zásadě jen v rozsahu požadovaném v odvolání. Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, jež jinými slovy zakotvuje tutéž zásadu, proto nepředstavuje nový problém.

K tomu pak rozšířený senát dodává, že uvedená ustanovení upravují povinnosti správních orgánů i účastníků v odvolacím řízení a k pravidlům soudního přezkumu nemají bezprostřední vztah. Jak už bylo uvedeno ve výše citovaném rozsudku, právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení. Pokud je tedy odvolací orgán povinen zabývat se podaným odvoláním v zásadě jen v rozsahu uplatněných námitek (přičemž zákon umožňuje v případě veřejného zájmu i rozsah větší), nemůže zajisté žalobce (obdobně jako v předchozím případě) účinně namítat jako procesní vadu, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo přezkoumáno v celém rozsahu, uvedená skutečnost ho však nikterak neomezuje v nalézání jiných vad řízení či nezákonností hmotněprávních.

1743

Řízení před soudem: zásada koncentrace řízení

k § 104 odst. 4 soudního řádu správního

I. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem prvé instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené.

II. Korelativ takto zavedené koncentrace řízení, vyjádřený slovy „ač tak učinit mohl", je naplněn nejen tehdy, když žalobce určitou námitku objektivně v žalobním řízení uplatnit nemohl, ale též tehdy, kdy by její (objektivně možné) uplatnění nebylo, s ohledem na kontext věci, racionální. O takový případ jde za situace, kdy v době podání žaloby existuje k určité otázce ustálená a jednotná soudní judikatura, avšak v mezidobí dojde k jejímu zásadnímu a překvapivému obratu, který žalobce nemohl, ani při vynaložení veškeré bdělosti a odborné péče, předvídat. Odkazuje-li nově uplatněná kasační námitka na tento případ, nelze ji odmítnout jako nepřípustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155)

Prejudikatura: č. 27/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 390/05); č. 419/2004 Sb. NSS, č. 634/2005 Sb. NSS, č. 953/2006 Sb. NSS, č. 954/2006 Sb. NSS, č. 1392/2007 Sb. NSS a č. 1542/2008 Sb. NSS.

Věc: Michal B. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

V období od 9. 10. 1995 do 27. 11. 1996 provedl Finanční úřad v Pardubicích u žalobce daňovou kontrolu zaměřenou na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1993. Zprávu o kontrole správce daně s žalobcem projednal dne 6. 12. 1996 a dne 24. 1. 1997 vydal dodatečný platební výměr, kterým byla žalobci dodatečně vyměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1993 ve výši 1 150 502 Kč. Žalobce proti němu podal odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 1. 1998 zamítnuto. Na základě žaloby bylo toto rozhodnutí rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 2. 1999 zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Novým rozhodnutím ze dne 16. 6. 2000 žalovaný odvolání žalobce opětovně zamítl. I toto rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 1. 2001 zrušeno. Následovalo dne 4. 12. 2001 vydání nového (v pořadí třetího) rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto. Následně podanou žalobou proti rozhodnutí žalovaného se opětovně zabýval Krajský soud v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 27. 2. 2003 zamítl. Tento rozsudek však byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004 zrušen a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení. Krajský soud vydal tedy dne 9. 12. 2005 (v pořadí již čtvrtý) rozsudek, kterým žalobu stěžovatele opětovně zamítl.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Podáním učiněným u Nejvyššího správního soudu dne 1. 12. 2006 (tedy po uplynutí lhůty zákonem stanovené k podání kasační stížnosti – § 106 odst. 2 s. ř. s.) stěžovatel svou argumentaci doplnil o námitku prekluze práva na doměření daně ve smyslu § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „d. ř."). Výslovně v této souvislosti odkázal na současnou judikaturu správních soudů, pokud jde o interpretaci tohoto procesního institutu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 12. 2005 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Jak bylo již výše konstatováno, stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti celou řadu námitek. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou prekluze práva dodatečně předmětnou daň doměřit, a to s ohledem na její specifickou povahu. Byla-li by totiž daň (dodatečně) vyměřena až po uplynutí prekluzivní lhůty vyplývající z § 47 d. ř., bylo by takové vyměření daně nezákonné bez dalšího; jakékoli úkony daňových orgánů směřující k doměření daně při nastalé prekluzi tohoto oprávnění by postrádaly legitimitu. V případě, že by tato námitka byla shledána důvodnou, bylo by nadbytečné zabývat se dalšími důvody tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu, neboť taková situace nemůže vyústit jinak než ve zrušení předcházejících daňových rozhodnutí (přezkoumaných v řízení před krajským soudem), bez možnosti dalšího postupu v daňovém řízení ve věci předmětné daně.

Nejvyšší správní soud zde nejprve poznamenává, že plně reflektuje fakt, že shora uvedená kasační námitka byla výslovně uplatněna až po uplynutí lhůty k tomu stanovené (§ 106 odst. 2 věta první s. ř. s.); v kasační stížnosti (podané v rámci otevřené lhůty) je sice otázka možné prekluze zmíněna, avšak bez jakéhokoli bližšího zdůvodnění a v ne zcela srozumitelném kontextu, a nelze ji proto považovat za formulaci samostatného kasačního důvodu. Ve prospěch meritorní projednatelnosti i takové námitky se nicméně již v minulosti opakovaně vyslovil Ústavní soud, a to např. ve svém nálezu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05 (dostupný na http://nalus.usoud.cz)*). V nálezu se uvádí, že *„soudní řád správní zakotvuje koncentraci řízení o kasační stížnosti pouze pro případ, kdy je*

*) *Publikovaný pod č. 27/2006 Sb. ÚS.*

stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti postupem dle § 106 odst. 3 s. ř. s. ... Ústavní soud se neztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu, uvedeným v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že lhůta pro podání kasační stížnosti je současně lhůtou pro vymezení přezkumu ... tedy lhůtou, v níž jedině může (s výjimkou stanovenou v § 106 odst. 3 s. ř. s.) stěžovatel kasační stížnost doplnit". S ohledem na tyto závěry Ústavního soudu tedy Nejvyšší správní soud neposoudil dodatečně uplatněnou kasační námitku jako opožděnou, a zabýval se proto splněním dalších procesních podmínek pro její meritorní posouzení.

V této souvislosti je podstatné, že námitka prekluze daň (dodatečně) doměřit nebyla stěžovatelem vůbec uplatněna v rámci žalobního řízení. Z § 104 odst. 4 s. ř. s. přitom vyplývá, že *„kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl"*. Při interpretaci citovaného ustanovení nevznikají v soudní praxi žádné nejasnosti; v případě kasačních důvodů neuplatněných v žalobním řízení je konstantně judikována nemožnost jejich meritorního přezkoumání v řízení před Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 1 Azs 34/2004, publikovaný pod č. 419/2004 Sb. NSS).

V projednávané věci však není bez významu, že uplatnění této kasační námitky (respektive uplatnění dalšího kasačního důvodu) stěžovatel spojil s výslovným odkazem na recentní judikaturu správních soudů k otázce podmínek, za nichž nastává daňová prekluze ve smyslu § 47 d. ř., která oproti judikatuře dřívější představuje výrazný posun. Z pohledu této argumentace tak vyvstává otázka, jakým způsobem interpretovat podmínku vyplývající z posledně citovaného ustanovení soudního řádu správního, dle které je kasační stížnost (respektive její část) nepřípustná, opírá-li se o důvody, které nebyly uplatněny v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, přesto že stěžovatel tak učinit mohl. Zde je především nutno předeslat, že citovaný § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též § 109 odst. 4 s. ř. s.), vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu *vigilantibus iura* postupovali v řízení shora popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponesou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky. Zákonodárce nicméně zcela správně pamatoval též na případy, kdy žalobce v řízení před krajským soudem určité důvody tvrzené nezákonnosti předcházejícího správního rozhodnutí uplatnit nemohl; v těchto případech by akcentace kasačního principu řízení o kasační stížnosti vedla nepochybně k těžko obhajitelnému omezení práva takové osoby na soudní ochranu.

Právě z tohoto pohledu nahlíží Nejvyšší správní soud na výše již opakovaně zmiňovanou kasační námitku uplatněnou stěžovatelem poprvé až v řízení o kasační stížnosti. Zavedení určité procesní restrikce (kterou, jak již bylo konstatováno, považuje Nejvyšší správní

soud, co do důvodů, za plně opodstatněnou) je z hlediska práv účastníka soudního řízení obhajitelné za situace, kdy účastník řízení může této restrikci předejít tím, bude-li si počínat odpovědně, ale též racionálně. Shora citovaný korelativ koncentrační zásady *(„ač tak učinit mohl")* se tak nevyčerpává pouhým objektivním posouzením, zda určitý tvrzený důvod nezákonnosti správního rozhodnutí mohl být předestřen již v řízení žalobním, ale je nutné též uvážit, zda by jeho (objektivně možné) uplatnění bylo, s ohledem na kontext konkrétní věci, racionální.

V době podání (v pořadí poslední) žaloby stěžovatelem v této věci (7. 2. 2002) nebyl požadavek na pravomocnost vyměření daně v rámci prekluzivní lhůty vyplývající z § 47 d. ř. soudní judikaturou nastolen; praxe přitom vycházela z předpokladu, že postačí, pokud je v rámci této lhůty daň doměřena i nepravomocným rozhodnutím. Teprve v souvislosti s judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle které platební výměr (tedy nepravomocné daňové rozhodnutí orgánu I. stupně) není možné považovat za úkon směřující k vyměření daně, který by přerušil běh prekluzivní lhůty pro její vyměření (tento názor byl aprobován usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2006, čj. 2 Afs 52/2005-94, publikovaným pod č. 953/2006 Sb. NSS), se soudní judikatura začala vyslovovat k názoru, zda daň musí být v této lhůtě vyměřena či doměřena pravomocně. S ohledem na nejednotnost rozhodování o této otázce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 Afs 42/2004-61, publikovaný pod č. 954/2006 Sb. NSS, se vyjádřil pro pravomocné vyměření, naopak rozsudek ze dne 15. 8. 2006, čj. 2 Afs 220/2004-93, zaujal názor opačný), vyslovil se i k této otázce rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161 (publikovaném pod č. 1542/2008 Sb. NSS), konstatoval, že *„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"*.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že po stěžovateli nelze spravedlivě požadovat, aby již počátkem roku 2002 anticipoval změnu do té doby v praxi nesporného výkladu § 47 odst. 2 d. ř., k němuž se soudní judikatura dobrala až o několik let později, a to navíc jako výsledek divergentního rozhodování. V posuzované věci se sice nejednalo o případ tzv. judikaturního odklonu (blíže k tomuto pojmu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92, dostupný na www.nssoud.cz*)), neboť i soudní praxí bylo nepravomocné vyměření (doměření) daně v rámci otevřené prekluzivní lhůty fakticky akceptováno, avšak bez toho, že by se k této otázce judikatura výslovně vyjadřovala; to však pro věc samotnou není rozhodující. Výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 954/2006 Sb. NSS lze totiž (zejména poté, co byl aprobován citovaným usnesením rozšířeného senátu) nepochybně označit za rozhodnutí zásadní a s ohledem na předchozí praxi překvapivé, s nímž stěžovatel (potažmo jeho právní zástupce) mohl při podání žaloby jen obtížně počítat i při vynaložení veškeré odborné péče (k vlivu vyvíjející se judikatury na právní argumentaci účastníků správních i soudních řízení lze blíže odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, čj. 2 As 88/2006-56). Korektní je též v této souvislosti dodat, že Ústavní soud ve svých rozhodnutích (nálezy ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, a ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/07, dostupné na http://nalus.usoud.cz) vyjádřil opakovaně názor, že k otázce daňové prekluze by mělo být správními soudy přihlédnuto *ex officio*. Přestože je tento názor v rozporu s právním názorem vyjádřeným ve výše již opakovaně zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 1542/2008 Sb. NSS, svědčí přinejmenším o důležitosti, která

*) *Publikovaný pod č. 1392/2007 Sb. NSS.*

je výkladu podmínek daňové prekluze recentní judikaturou přiznávána.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti lze tedy uzavřít, že v projednávané věci stěžovatel předmětnou kasační námitku při respektování racionality jeho procesního počínání v řízení před krajským soudem uplatnit nemohl, a překážka jejího meritorního projednání vyplývající z § 104 odst. 4 s. ř. s. tak není naplněna. (...)

1744

Správní řízení: vázanost správního orgánu právním názorem soudu Řízení před soudem: závaznost rozhodnutí rozšířeného senátu

k § 78 odst. 5 soudního řádu správního
k čl. 95 Ústavy České republiky

I. Právní názor vyslovený krajským soudem ve zrušujícím rozhodnutí je závazný pro správní orgán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Pokud krajský soud ve zrušujícím rozsudku některou žalobní námitku neshledal důvodnou, znamená to pro správní orgán, že posouzení této otázky není povinen měnit, vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu, která změnu právního hodnocení odůvodňuje. To však neznamená, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i kasační stížností proti novému rozhodnutí krajského soudu. Opačný přístup by totiž vyloučil možnost přezkoumání právního názoru krajského soudu vysloveného v jeho neprospěch v kasačním řízení.

II. Za situace, kdy se rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsáhle se vypořádávající s názorovými alternativami a ústící v přesvědčivě odůvodněný názor střetává s nálezem Ústavního soudu v obdobné věci postrádající bližší zdůvodnění, nelze vykročit z mezí závaznosti rozhodnutí rozšířeného senátu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, čj. 2 Afs 80/2008-67)

Prejudikatura: č. 698/2005 Sb. NSS, č. 781/2006 Sb. NSS, č. 1542/2008 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Městská energie proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Kadani dne 26. 6. 2001 dodatečně doměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1997. Proti rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému. Žalovaný poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem a Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl rozsudkem ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 23/2005-93, publikovaný pod č. 781/2006 Sb. NSS, platební výměr změnil tak, že daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1997 snížil. Důvodem změny byl právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu, týkající se nákladů na opravu a údržbu pronajaté výměníkové stanice. Za důvodné žalovaný v odvolacím rozhodnutí označil neuznání vstupní ceny hmotného investičního majetku (dále též „HIM") ve výši 31 896 Kč (operátorské pracoviště a měřič tepla), neuznání úroků z půjčky ve výši 53 874 Kč, neuznání částek rezerv na opravy tvořených v r. 1996 (450 000 Kč), v r. 1997 (450 000 Kč) a částky 98 760 Kč za projekt zaúčtovaný do nákladů opravy (neboť se nejednalo o opravy, ale o technické zhodnocení majetku).

Rozhodnutí žalobce napadl žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, který ji rozsudkem ze dne 5. 3. 2008 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku brojil kasační stížností. Namítal, že krajský soud při svém rozhodování nerespektoval § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád"), neboť se nezabýval otázkou prekluze, k níž je povinen přihlédnout z moci úřední. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 5 Afs 36/2003, publikovaný pod č. 698/2005 Sb. NSS, a na nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/05. Krajský soud také mimo jiné nesprávně posoudil úroky z půjčky, která byla stěžovateli poskytnuta městem Klášterec nad Ohří. Problém tvorby rezervy na opravu výměníkové stanice nebyl dle stěžovatele žalovaným řešen v úplnosti, neboť bylo jeho povinností vypořádat se v rozhodnutí i s námitkami vznesenými v první žalobě.

Žalovaný ve svém vyjádření k námitce prekluze poukázal na protokol o ústním jednání ze dne 16. 8. 2000, jímž byla u stěžovatele zahájena daňová kontrola.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s. Pod vady právního posouzení stěžovatel řadí i námitku, že se krajský soud nezabýval z moci úřední otázkou prekluze. Tuto námitku je však třeba podřadit pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatel nevytýká krajskému soudu, že nicotnost posoudil nesprávně, ale že se jí vůbec nezabýval. Vytýká mu tedy „jinou vadu řízení", která měla za následek nezákonnost rozhodnutí. Bylo by sice možno na problém nahlížet i tak, že pokud krajský soud nicotnost nevyslovil, vycházel z toho, že rozhodnutí existuje (není nicotné), ale tak by tomu mohlo být jen v případě, že by bylo nesporné, že nicotnost patří k vadám rozhodnutí, k nimž je krajský soud skutečně povinen přihlížet i bez námitky; v tom případě by byl nedostatek vyslovení nicotnosti a věcný přezkum implicitním vyjádřením hodnocení soudu.

Tuto kasační námitku je třeba považovat za stěžejní. Pokud by měl krajský soud i při nedostatku žalobní námitky hodnotit, zda daňová povinnost není prekludována a neučinil tak, jednalo by se o vadu mající vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Pokud by navíc prekluze skutečně byla dána a měla být vyslovena nicotnost správního rozhodnutí, nepřicházelo by hodnocení ostatních žalobních námitek vůbec v úvahu.

Stěžovatel poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 5 Afs 36/2003, a nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/2005, z nichž, podle jeho názoru, plyne povinnost zkoumat prekluzi i v daňových věcech z moci úřední.

Je třeba zmínit, že prekluze vyměření daně byla ustáleně vnímána jako nezákonnost, která musí být v soudním řízení řádně namítána. Poté, co došlo k nejednotnému rozhodování této otázky, zabýval se jí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ten v usnesení ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, vyslovil, že *„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."* (zveřejněno pod č. 1542/2008 Sb. NSS). Rozšířený senát přitom vycházel i ze znalosti nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 493/2005, na který rovněž poukazuje stěžovatel k podpoře svého názoru. Z argumentace rozšířeného senátu je třeba zmínit podstatnou část argumentace, uvedené v části V. usnesení:

„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 daňového řádu v daňovém řízení aplikovat nelze (s výjimkou postupu podle § 175 správního řádu při vyřizování stížností).

V předchozí době především judikatura soudů dovodila, že nicotnost rozhodnutí způsobují takové jeho vady, jako jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost 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 spojovat s instituty jinými (nezákonnost, neplatnost). Ve věcech daní pak může být jen obtížně zjistitelné, zda k prekluzi skutečně došlo, a to nejen s přihlédnutím k § 47 odst. 2 daňového řádu, 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 daňového řádu je vadou rozhodnutí, nikoliv však vadou tak intenzivní a zřejmou, aby způsobila faktickou neexistenci tohoto rozhodnutí; nelze proto hovořit o rozhodnutí nicotném. (...)

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 patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. (...)

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 nejúplněji, přičemž v tomto ohledu nejsou vázáni jen návrhy daňových subjektů. I v odvolacím řízení může odvolací orgán při rozhodování přihlédnout 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 daňového řádu, 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. ... 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 daňového řádu 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 Italii, in Přehled rozsudků ESLP č. 5/2001, s. 212), se daňové spory oblasti upravené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy vymykají."

Jak výše uvedeno, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vycházel i ze znalosti judikatury Ústavního soudu k této problematice, včetně nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 545/07. V části III. usnesení uvedl:

„Rozšířený senát přihlédl i k tomu, že Ústavní soud v citovaném nálezu odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, čj. 1 Afs 108/2006-104 (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). 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 offo, 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), 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 ... 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 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 nález 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 přihlédne soud z úřední povinnosti (ex offo)], které by bylo možné v obecnější rovině aplikovat ve skutkově i právně obdobných případech ...“

Nejvyššímu správnímu soudu je rovněž známo, že v mezidobí od vydání citovaného usnesení rozšířeným senátem Ústavní soud vydal další nález (ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07), v němž na pozicích vyjádřených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 545/07 setrval, aniž ovšem zmínil jakékoliv důvody, které jej k tomuto závěru vedly.

Nejvyšší správní soud v této věci vážil judikatorní střet mezi tímto soudem a soudem Ústavním. Oba zmíněné nálezy představují precedens a jako s takovými je s nimi nutno i zacházet. Byť se jedná o právní názor závazný, a to i nad rámec tehdy rozhodovaných případů, nejedná se o závaznost srovnatelnou s normativním právním aktem [k tomu srovnej nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, část II. B 1. 1c), dostupný na http://nalus.usoud.cz]. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl v rozsudku ze dne 14. 9. 2005, sp. zn. 2 Afs 180/2004 (dostupný na www.nssoud.cz), že *„celý vnitrostátní právní řád je založen na principu vnitřního souladu (konzistence) a hierarchického uspořádání. Tato základní maxima musí být nazírána jako dominující hledisko při výkladu jeho jednotlivých součástí. Je proto chybný takový náhled na právní řád, který jeho jednotlivé vrstvy vnímá relativně izolovaně, a to z hlediska materiálního i formálního. V tomto kontextu se jeví velmi významným čl. 95 Ústavy, který lze – mimo jiné – vnímat též jako potvrzení zmíněné hierarchie právního řádu a jako prostředek komunikace mezi Ústavním soudem na straně jedné a mezi soudy obecnými na straně druhé. Především z něj lze dovodit, že obecné soudy (mezi něž v tomto smyslu a se značným zjednodušením patří i Nejvyšší správní soud) jsou při svém rozhodování vázány nejen zákonem, nýbrž také ústavním pořádkem (arg. a minori ad maius). Právě v tomto kontextu vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterou je podle čl. 83 Ústavy ČR ochrana ústavnosti. Ústavní soud je tedy hlavní interpretátor ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná. Nejvyšší správní soud dále uvádí, že podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nezřídka v ústavních textech expressis verbis nevyjádřených. Teprve pokud takový výklad možný není, je namístě protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit. V tomto kontextu viděno, 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. Opačný výklad, který by kupř. s odkazem na vázanost soudce zákonem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR odmítal respektovat právní názor Ústavního soudu, by představoval logickou chybu, jelikož tato vázanost výkladem norem nadzákonné (ústavní) síly musí být pro soud při aplikaci jednoduchého práva určující. Navíc nelze přehlédnout, že opačný závěr by ve svých důsledcích vedl k nerovnosti účastníků jednotlivých soudních řízení a k nepředvídatelnosti soudního rozhodování, což samozřejmě představuje pochybení dosahující ústavní intenzity. Nelze rovněž přehlížet, že určujícím společným prvkem obecných soudů a Ústavního soudu je jejich poslání zakotvené v čl. 4 Ústavy, kterým je ochrana základních práv a svobod. Mezi oběma složkami soudní moci tak musí existovat souhra a harmonie, nikoliv animozita. V podmínkách právního státu je proto nemyslitelné,*

aby obecný soud - s vědomím jednotné a jasně seznatelné judikatury Ústavního soudu - s odvoláním na dikci zákona zvolil takovou jeho interpretaci, kterou Ústavní soud považuje za protiústavní. ... Jakkoliv tedy se Česká republika nenachází v tradičním prostředí precedentálního práva, jsou obecné soudy povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat a v tomto smyslu je pro ně závazná. K odchylce od ní by mohly přistoupit pouze ve výjimečných případech, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypořádávala by se dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takovéhoto rozhodnutí a z konkrétních okolností věci patrno, že k tomuto nevypořádání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil."

V daném případě Nejvyšší správní soud shledává překážku širší závaznosti předmětných nálezů právě v jejich argumentačním deficitu. Za situace, kdy je zde rozhodnutí rozšířeného senátu obsáhle se vypořádávající s názorovými alternativami a ústící v přesvědčivě odůvodněný názor, nemůže soud v této věci upřednostnit názor Ústavního soudu, který je v prvém případě opřen o argumentaci míjející se s podstatou věci a ve druhém na onen první odkazující.

Nejvyšší správní soud proto neshledal vadu řízení u krajského soudu v tom, že ten nezkoumal z moci úřední otázku prekluze a nevyslovil nicotnost rozhodnutí. Obsahuje-li pak tvrzení o prekluzi kasační stížnost, jedná se o kasační námitku nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť tato námitka nebyla součástí žaloby, aniž by stěžovatel uvedl cokoliv, co jejímu uplatnění bránilo. Při nepřípustnosti námitky se pak Nejvyšší správní soud nemůže zabývat tvrzením stěžovatele o neexistenci úkonu přerušujícího běh lhůty ani protiargumentací žalovaného, že takový úkon jím byl učiněn a že k prekluzi nedošlo.

Další kasační námitka směřuje proti posouzení úroků z půjčky poskytnuté stěžovateli městem Klášterec nad Ohří. (...)

V prvé řadě je třeba věnovat pozornost skutečnosti, že ve věci bylo rozhodováno opakovaně. Krajský soud v prvém rozsudku ze dne 15. 9. 2004, jímž zrušil původní rozhodnutí žalovaného (ze dne 22. 4. 2002), vyslovil k žalobní námitce, že posouzení předmětných úroků žalovaným odpovídalo zákonu (důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného byly jiné vady a odlišné posouzení jiných právních otázek). Kasační stížnost podaná žalovaným proti tomuto prvému rozsudku krajského soudu logicky nesměřovala proti závěrům krajského soudu, jimiž mu bylo přisvědčeno, a Nejvyšší správní soud se jimi v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 23/2005-93, nezabýval. Stěžovatel tak nyní brojí proti závěru žalovaného, který byl krajským soudem v předchozím rozsudku uznán správným, a žalovaný, vázán právním názorem zrušujícího rozsudku (ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu), neměl důvod k jinému posouzení. Rozsudek krajského soudu ze dne 15. 9. 2004 obsahoval k této otázce závazný právní názor, který nebyl v kasačním řízení Nejvyšším správním soudem popřen ani modifikován. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo v rozsudku vyslovujícím nicotnost, v dalším řízení správní orgán vázán. Otázkou, zda se tato vázanost vztahuje pouze k důvodům, pro které bylo správní rozhodnutí zrušeno, se zabýval již v minulosti Vrchní soud v Praze, který v rozsudku ze dne 24. 11. 2000, čj. 7 A 57/99-36, vyslovil, že správní orgán není vázán při novém rozhodování po zrušení původního rozhodnutí jen tím právním názorem soudu, který byl vysloven jako důvod kasace, ale je vázán i názorem, který vyslovil o žalobní námitce nedůvodné. V dané věci žalovaný ve svém druhém rozhodnutí respektoval právní názor vyslovený o této otázce krajským soudem, neboť v dalším řízení ohledně této otázky nedošlo ke změně skutkového stavu, v jejímž důsledku by bylo nutno původní závěr změnit. V připojených správních spi-

sech se po zrušení prvního rozhodnutí žalovaného krajským soudem nenachází nic, co by se přímo či nepřímo vztahovalo k neuznaným úrokům.

Závaznost právního názoru vysloveného o nedůvodné žalobní námitce ovšem neznamená, že by stěžovatel nemohl žalobní námitku vznést znovu. Oproti právní úpravě, z níž vycházelo citované rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, totiž soudní řád správní zavedl kasační řízení, přičemž kasační stížností lze napadnout zákonnost rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.); je ovšem nepřípustné napadnout pouze jeho odůvodnění (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Za situace, kdy krajský soud rozsudkem ze dne 15. 9. 2004 zrušil první rozhodnutí žalovaného, neměl stěžovatel možnost podat přípustně kasační stížnost proti posouzení žalobních námitek, které nebyly důvodem pro zrušení; tj. krajský soud je neuznal důvodnými. Stěžovatel také žalobu proti posouzení úroků znovu zaměřil. (...)

1745

Správní řízení: nedůvodné rozdíly při rozhodování skutkově podobných případů

k § 38 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
k § 2 odst. 4, § 145 a § 146 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Řízení o vydání povolení k vypouštění odpadních vod podle § 38 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, není řízením s předstihem žádosti ani řízením o výběru žádosti dle § 145 a § 146 správního řádu z roku 2004.

II. Pokud správní úřad vydá jednomu žadateli veřejnoprávní povolení k určité činnosti (zde vypouštění odpadních vod podle § 38 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách), a jiným žadatelům obdobnou žádost podanou ve stejné době zamítne s tím, že již povolení vydáno bylo, a pouze tato skutečnost brání ve vyhovění jejich žádostem, pak takovým postupem bezdůvodně zvýhodňuje jednoho ze žadatelů na úkor ostatních (§ 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004).

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2008, čj. 7 Ca 253/2007-84

Věc: a) Josef B., b) Denisa R. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o stavební povolení.

Žalovaný dne 6. 8. 2007 a 7. 8. 2008 zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutím Magistrátu města Mladá Boleslav, odboru životního prostředí, ze dne 15. 6. 2007 a 14. 5. 2007. Ve správním řízení nebylo žalobcům vydáno stavební povolení ke stavbě *„Domovní čistírny odpadních vod MICROCLAR DC 5 s přívodním a odtokovým potrubím PVC DN 150, filtračním vakem z geotextilie a akumulační jímkou"*, a zároveň nebylo vydáno povolení podle § 8 odst. 1 písm. c) a § 38 odst. 4 vodního zákona.

Proti uvedeným rozhodnutím žalovaného brojili žalobci žalobami, které soud spojil ke společnému projednání a rozhodnutí. Žalobci v žalobě především namítali, že v jednom případě bylo žádosti vyhověno, v ostatních případech byly obsahově totožné žádosti zamítnuty. Výjimečným případem, který má na mysli § 38 odst. 4 vodního zákona, je právě případ umístění domácí čističky odpadních vod. Nemůže jít k tíži žalobců, že si podali žádosti později než osoba, která jako jediná toto povolení obdržela. Napadali rovněž údaje v rozhodnutí, převzaté z Plánu rozvoje vodovodů a kanalizací Středočeského kraje, neboť pouze vytrhuje z tohoto dokumentu několik vět na podporu svého rozhodnutí, z dokumentu celého však nesouhlasné stanovisko dovodit nelze. Žalobci závěrem poukázali na

základní zásadu správního řízení, podle níž nemají být skutkově shodné či obdobné případy rozhodovány rozdílně.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě připomněl, že v odůvodnění napadených rozhodnutí je uvedeno, že rozhodování o domácí čističce odpadních vod, která byla povolena panu starostovi, není předmětem tohoto správního řízení. Vodoprávní úřad může povolit vypouštění odpadních vod do vod povrchových pouze ve výjimečných případech z jednotlivých domů a staveb k individuální rekreaci na základě posouzení jejich vlivu na jakost podzemních vod a při nemožnosti jiného řešení. Plán rozvoje vodovodů a kanalizací Středočeského kraje uvádí obec Sedlec v pásmu hygienické ochrany III. stupně vodního zdroje, nevyskytuje se zde dostatečně vhodná vodoteč a s přihlédnutím na velikost obce není investičně ani provozně výhodné budovat čistírnu odpadních vod a kanalizační síť.

Při ústním jednání soud doplnil dokazování čtením rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 11. 8. 2006, jímž bylo Dagmar H. a Ing. Karlu H. vydáno stavební povolení na *„Domovní čistírnu odpadních vod MICROCLAR DC 5 s přívodním potrubím PVC DN 150 v délce 2,3 metru, odtokovým potrubím PVC DN 150 v délce 0,8 metru, filtračním vakem z geotextilie a s akumulační jímkou objemu 12 m³“* a povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních podle § 8 odst. 1 písm. c) a § 38 odst. 4 vodního zákona, a to v kraji Středočeském, obci Sedlec, v katastrálním území Sedlec.

Městský soud v Praze napadená rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V dané věci je nutné nejprve obecně uchopit její podstatu - v tomto správním řízení vykonavatel veřejné správy vydává účastníku řízení (žadateli) určité povolení (aniž by bylo pro věc podstatné, zda podle stavebního či vodního zákona) k činnosti, kterou nelze bez tohoto veřejnoprávního povolení vykonávat. Typickým účastníkem takového správního řízení je zejména žadatel, v tomto případě je však podle názoru soudu okruh účastníků řízení širší. Ačkoliv se jedná o povolení pro jednotlivé samostatně stojící čističky odpadních vod různých vlastníků nemovitostí, při hodnocení účastenství je nutné posoudit, jaké právní účinky vydané povolení má. Standardně v takovém případě je účastníkem příslušného správního řízení pouze ten žadatel (případně další osoby), který žádost podal a jemuž se povolení vydává, ostatní žadatelé takovými účastníky nejsou, neboť o jejich žádostech se rozhoduje v řízení jiném (řízení o jejich žádostech). V tomto konkrétním případě však tomu tak být nemůže, neboť rozhodovací důvod, kterým byly zamítnuty žádosti žalobců, byl v tom, že činnost nelze povolit, neboť již jeden z žadatelů takové povolení obdržel. To byl důvod příslušného rozhodnutí, ač v odůvodnění správních rozhodnutí jsou uvedeny i důvody jiné. Nelze akceptovat, že takovým důvodem bylo nesouhlasné odborné posouzení, neboť jak vyplynulo z doplnění dokazování před soudem, na typově tutéž čističku odpadních vod jedno povolení vydáno bylo v téže lokalitě. Jak vyplývá z obsahu správního spisu i správních rozhodnutí (vydaného povolení a zamítavých správních rozhodnutí), žádosti o vydání povolení byly podány takto - žalobce Josef B. žádost podal 31. 7. 2006, ve správním řízení byl zastoupen Ing. Karlem H., žalobkyně Denisa R. žádost podala 3. 7. 2006, ve správním řízení byla rovněž zastoupena Ing. Karlem H., Ing. Karel H. podal žádost s Dagmar H. dne 19. 5. 2006. Povolení Ing. Karlu H. bylo vydáno dne 11. 8. 2006. Do této doby jsou podklady ve správním spise u žalobců tytéž, které zmiňuje úřad v povolení pro Ing. Karla H. - jedná se zejména o kladné vyjádření obecného stavebního úřadu, hydrogeologické posouzení společnosti GEOTIP, s. r. o., kladné vyjádření správce povodí z 3. 8. 2005, které navíc zmiňuje 16 domácích čističek odpadních vod v dané lokalitě. Až po vydání tohoto jediného povolení u žalobců začalo být správní řízení doplňováno podklady dalšími - vyjádření vodovodů a kanalizací z 12. 9. 2006. Poněkud nejasným podkladem pak je Hydro-

geologické vyjádření RNDr. Aleše Č., které je datováno prosincem 2005, ale do správního spisu bylo zařazeno dne 14. 9. 2006 (jak vyplývá z poznámek na spisovém obalu).

Shora uvedené svědčí o tom, že nejprve bylo vydáno povolení jednomu žadateli, a teprve poté o obsahově téměř shodných žádostech (jednalo se o jeden typ příslušné čističky) byly do spisu doplňovány podklady, které následně zdůvodňují zamítnutí žádostí ostatních žadatelů, a vydané povolení bylo vydáno na základě týchž podkladů, které předkládali i ostatní žadatelé s žádostí. Takový postup není možný, neboť je přímo typickou ukázkou nedůvodného rozdílu v rozhodování u skutkově téměř totožných věcí (§ 2 odst. 4 správního řádu) - jednalo se o stejné domácí čističky odpadních vod, dodávané jedním dodavatelem, ve stejné lokalitě.

Lze tedy uzavřít, že okolnost, proč bylo vydáno jinému žadateli povolení, a žalobcům nikoliv, je tak v tomto řízení naprosto podstatná, neboť důvodem zamítavého stanoviska veřejné správy je to, že nelze vyhovět žádosti, neboť jedno takové povolení již vydáno bylo (§ 38 odst. 4 vodního zákona). Pak ale v tom případě podle názoru soudu buď mělo být vedeno společné řízení o všech žádostech, neboť pokud bude vydáno povolení jednomu z žadatelů, ostatním bude žádost zamítnuta, nebo ostatní žadatelé jsou účastníky všech jednotlivě vedených správních řízení, neboť rozhodovací důvod úřadu se opírá o právně významnou skutečnost, že jednomu z žadatelů je povolení vydáno, a ostatním proto nikoliv. Nelze tak v tomto případě námitku žalobců odmítnout s tím, že se jedná o jiné správní řízení - to je v dané věci sice formálně pravda, ale právě výsledek tohoto jiného správního řízení (tedy vydané povolení) má podstatný vliv na toto správní rozhodnutí (zamítavé rozhodnutí).

Tak, jak správní řízení vymezily správní úřady, se v dané věci podle názoru soudu rozhodnout nedá. Pokud jedno povolení vydáno bylo, je nutné tuto skutečnost hodnotit i u ostatních žadatelů, jimž vydáno nebylo, kteří podle názoru soudu jsou účastníky řízení žadatele, kterému bylo povolení vydáno. Jejich námitky nelze odmítnout formálně procesním postupem, tedy s odkazem, že se jedná o jiné správní řízení, protože, jak bylo shora uvedeno, toto jiné správní řízení má podstatný vliv na toto správní řízení.

V dané věci tak podle názoru soudu nemohlo nabýt vydané povolení, byť sice vydané v jiném správním řízení, ale obsahově související, právní moci, neboť nebylo doručeno všem ostatním účastníkům řízení. Proto je nutné tuto skutečnost znovu zhodnotit.

V této věci soud poznamenává, že rozhodně nemůže být odborným hodnotitelem věcné správnosti vydaného povolení či zamítavého rozhodnutí - to je otázka odborná, kterou především hodnotí příslušný specializovaný správní úřad. Nicméně, pokud, jak ze spisu vyplývá, v dané lokalitě nelze akceptovat vypouštění vod z šestnácti stejných čističek z důvodů ochrany významných vodních zdrojů podzemní vody, pak podle názoru soudu nelze vydat povolení nikomu. V tomto případě se nejedná o žádné řízení s předstihem žádosti či o výběru žádosti (§ 145 a 146 správního řádu), ale o běžné správní řízení, které, jak bylo shora uvedeno, mělo být vedeno se všemi žadateli o povolení společně, nebo v případě oddělených správních řízení měli být všichni ostatní žadatelé účastníky všech správních řízení. Proto nelze zdůvodnit vyhovění jednomu z žadatelů např. tím, že podal žádost jako první, neboť je naprosto zjevné, že se jednalo o jeden záměr celkem šestnácti žadatelů v jedné lokalitě na typově stejné čističky odpadních vod dodávané jedním dodavatelem. Všichni žadatelé v takovém případě musejí mít rovné šance a nelze bez hlubší analýzy vyhovět pouze jednomu z nich, a ostatním žádosti zamítnout s tím, že u jednoho z žadatelů vliv na podzemní vody ještě je akceptovatelný, u dalších patnácti však už nikoliv. Jak bylo shora uvedeno, soud nijak nezpochybňuje odborné závěry týkající se ochrany podzemních vod v dané lokalitě, k tomu nemá dostatek odborné kompetence. Nicméně, z hlediska právního - pokud jsou poměry v dané lokalitě takové, že není možné vyhovět všem žadatelům o stejné zařízení, pak bez dalšího rozboru či zdůvodnění není možné vyhovět nikomu.

1746

Ochrana přírody a krajiny: držení ohroženého živočicha Správní řízení: princip dobré správy; užívání odborného jazyka

k čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.
k § 3 odst. 3 a § 19 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)
k § 4 odst. 1, § 8 a § 37 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení (§ 19 odst. 2 správního řádu z roku 1967, § 37 odst. 1 správního řádu z roku 2004).

II. Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004, odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49)

Věc: Josef O. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce převzal dne 15. 6. 2001 do své péče mládě jestřába lesního (accipiter gentilis – stáří 5 týdnů), které dle jeho tvrzení pravděpodobně vypadlo z hnízda a bylo nalezeno panem Josefem R. v honitbě Mysliveckého sdružení Obora – Fáberky. Tato samice byla pojmenována jako Kajta a označena kroužkem č. CZ 074377. Žalobce podal tři dny nato, tedy dne 18. 6. 2001, žádost o povolení chovu výše uvedeného mláděte u Okresního úřadu Blansko, referátu životního prostředí (orgán ochrany přírody). Okresní úřad Blansko žádost bez dalšího postoupil Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (orgán státní správy myslivosti), který vydal povolení k chovu Kajty v zajetí.

Dne 22. 10. 2005 provedla Česká inspekce životního prostředí (dále též „Inspekce") u žalobce kontrolu chovu zvláště chráněných živočichů (dravců). Na základě závěrů provedené kontroly, kterými byl žalobce vyzván k předložení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny"), se žalobce opětovně obrátil na příslušný orgán ochrany přírody (v souvislosti se zrušením okresních úřadů přešla tato působnost na krajské úřady). Krajský úřad Jihomoravského kraje povolil výjimku ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných druhů živočichů rozhodnutím ze dne 18. 1. 2006. Toto rozhodnutí bylo k podnětu Inspekce přezkoumáno Ministerstvem životního pro-

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

středí v přezkumném řízení a bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 23. 5. 2006.

V mezidobí zahájila Inspekce vůči žalobci na podkladě výsledků místní kontroly přestupkové řízení, které bylo ukončeno v I. stupni rozhodnutím ze dne 4. 7. 2006. Žalobce byl uznán vinným ze spáchání tří přestupků dle zákona o ochraně přírody a krajiny, a zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy (dále jen „zákon o obchodování s ohroženými druhy"), a byla mu uložena pokuta ve výši 30 000 Kč. Žalobce se měl dopustit přestupků tím, že neprokázal zákonný původ a povolený způsob nabytí jednoho jedince jestřába lesního (výše uváděné samice Kajty) a že držel exemplář ohroženého druhu živočicha bez výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce podal proti rozhodnutí orgánu I. stupně odvolání, o němž rozhodlo Ministerstvo životního prostředí v záhlaví nadepsaným rozhodnutím tak, že odvolání žalobce zamítlo.

Rozhodnutí ministerstva napadl žalobce správní žalobou u Městského soudu v Praze, který toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že žalobce podal Okresnímu úřadu Blansko, referátu životního prostředí, dne 18. 6. 2001 a 4. 7. 2001 žádosti o povolení chovu jestřába lesního, přičemž nespecifikoval, zda se jedná o žádost podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo dle zákona o myslivosti (zákon č. 23/1962 Sb.). Okresní úřad Blansko dovodil, že žádost se svým obsahem týká povolení dle zákona o myslivosti (nikoliv tedy zákona o ochraně přírody a krajiny, v jehož působnosti mohl okresní úřad rozhodnutí vydat), a věc proto postoupil Krajskému úřadu Jihomoravského kraje. Krajský úřad, jakožto orgán státní správy myslivosti, vydal povolení k chovu předmětného jedince jestřába lesního, přičemž jednou z podmínek tohoto povolení bylo dodržování podmínek stanovených ve stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 9. 2001. Z rozhodnutí krajského úřadu ani ze stanoviska ministerstva jasně nevyplynula povinnost požádat o povolení výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce měl být řádně poučen o nutnosti požádat o vydání výše uvedené výjimky. Tato poučovací povinnost vyplývá z práva na soudní a jinou právní ochranu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod) a § 3 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád.

Proti rozsudku městského soudu podalo Ministerstvo životního prostředí (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel napadl závěr soudu, že z rozhodnutí krajského úřadu a stanoviska ministerstva jasně nevyplynula pro žalobce povinnost požádat o vydání výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Na nutnost získat výjimku dle zákona o ochraně přírody a krajiny byl žalobce upozorněn již Ministerstvem zemědělství ve sdělení ze dne 8. 3. 2000. Rovněž Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku ze dne 3. 9. 2001 podmínilo svůj souhlas s povolením chovu jestřába lesního v zajetí předpokladem dodržování podmínek stanovených ve výjimce ze základních podmínek ochrany zvláště chráněného živočicha dle zákona o ochraně přírody a krajiny, a stejně tak i rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje o udělení povolení k chovu jestřába lesního v zajetí ze dne 7. 9. 2001 obsahuje výrok, že dané povolení nenahrazuje výjimku dle předpisů o ochraně přírody a krajiny. Žádostí žalobce o povolení chovu jestřába lesního bylo zahájeno řízení o povolení chovu zvěře v zajetí dle zákona o myslivosti, vzhledem ke své formulaci však žádost podle stěžovatele nemohla přivodit zahájení řízení o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce byl podle něj dostatečně poučen o povinnosti požádat o výše uvedenou výjimku. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III/1

9) Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že skutkové podstaty přestupků dle § 87 odst. 3 písm. o) a § 87 odst. 1 písm. c)

zákona o ochraně přírody a krajiny a dle § 31 odst. 1 písm. n) zákona o obchodování s ohroženými druhy neobsahují výslovný požadavek na subjektivní stránku přestupku, tj. zavinění. Dle § 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, postačuje k odpovědnosti za přestupek zavinění z nedbalosti, pokud zákon nestanoví jinak (což však není tento případ). Zákon o přestupcích rozlišuje v § 4 odst. 1 dvě formy nedbalosti, vědomou a nevědomou. K založení odpovědnosti za přestupek plně postačuje zavinění v podobě nevědomé nedbalosti, o kterou se jedná tehdy, pokud pachatel přestupku nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům toto věděl mohl a měl.

10) Jak Nejvyšší správní soud ze soudního a správního spisu zjistil, byl přestupek dle § 87 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb. spáchán tím, že žalobce nebyl držitelem výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., vztahující se na držení a chov jednoho exempláře jestřába lesního. Městský soud k tomu ve shodě s vyjádřeními žalobce uvedl, že žalobce byl v dobré víře, že obdržel všechna potřebná povolení a výjimky nezbytné k držení jestřába lesního, resp. z rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ani stanoviska Ministerstva životního prostředí nevyplývá povinnost získat výjimku ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů.

11) Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobce byl sdělením Ministerstva zemědělství ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. 420/99-5110, upozorněn na nezbytnost získat *„výjimku ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů v kategorii ohrožených druhů pro jestřába lesního“* a dále povolení Ministerstva zemědělství k chovu jestřába lesního v zajetí. V pozdějším rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 7. 9. 2001 je jednoznačně uvedeno, že se jedná o rozhodnutí o povolení chovu zvěře v zajetí vydané dle zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti. Jednou z podmínek uděleného povolení bylo též dodržování dalších podmínek stanovených ve stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 9. 2001, které tvořilo přílohu uvedeného rozhodnutí. Ve výrokové části cit. rozhodnutí krajského úřadu je explicitně uvedeno, že povolení nenahrazuje příslušná povolení či výjimky dle předpisů o ochraně přírody a krajiny (zvláště chráněný živočich). Také ze stanoviska Ministerstva životního prostředí, odboru ochrany přírody je zřetelné, že bylo vydáno dle § 19 odst. 5 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, a vztahuje se toliko k povolení chovu zvěře v zajetí dle tohoto zákona. Podmínkou souhlasu uděleného Ministerstvem životního prostředí bylo *„dodržování podmínek stanovených rozhodnutím OkÚ Blansko – referátu životního prostředí, o udělení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněného živočicha, zařazeného do kategorie ohrožených druhů, stanovených v § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění“*. Tato skutková a právní zjištění plně odpovídají zjištěním učiněným městským soudem, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozsudku.

12) S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že jen a pouze z citovaného rozhodnutí a stanoviska správních orgánů nemohl žalobce nabýt přesvědčení, že mu byla udělena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovatelem i v tom, že vzhledem k obsahu správního spisu [podrobně bod 11) shora] nelze považovat za správný názor městského soudu, podle něhož správní orgány nedostály své poučovací povinnosti. Poučovací povinnost správních orgánů totiž zásadně souvisí s poučováním o procesních právech a povinnostech (srov. k tomu např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 78 – 79); navíc bylo žalobci dopisem Ministerstva zemědělství ze dne 8. 3. 2000 zcela srozumitelně sděleno, že musí být držitelem jak povolení dle zákona o myslivosti, tak výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny (dostalo se mu tak dokonce též informace o hmotném právu).

III/2

13) Nejvyšší správní soud však nemohl přehlédnout specifikum této věci, totiž okolnost, že žalobce podal v návaznosti na sdělení Ministerstva zemědělství [viz bod 11)] dne 4. 7. 2001 *„žádost o povolení chovu jestřába lesního"* u místně i věcně příslušného orgánu veřejné správy pro udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (Okresní úřad v Blansku, referát životního prostředí). Jak žalobce v žalobě uvedl, jeho žádost byla formulována záměrně obecně, aby na jejím základě získal všechna povolení a výjimky, a tedy podaná žádost směřovala i na vydání výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Z hlediska textu žádosti, která zněla velmi obecně (*„Žádám o povolení chovu jestřába lesního. Jedná se o mládě, staré asi 5 týdnů, které pravděpodobně vypadlo z hnízda ..."*), lze mít souhlasně se žalobcem za to, že podání bylo jednak žádostí dle tehdy platného zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti (a takto také podání posléze vyřídil Krajský úřad Jihomoravského kraje), jednak žádostí o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (k jehož vyřízení byl věcně i místně příslušný právě Okresní úřad v Blansku, referát životního prostředí). Správní orgán však namísto meritorního vyřízení této žádosti, případně výzvy žalobci k odstranění eventuálních vad podání, postoupil bez dalšího tuto žádost Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, který měl být (podle názoru okresního úřadu) orgánem *„věcně a místně příslušným k vyřízení tohoto podání"*.

14) Pokud stěžovatel argumentuje, že žádost byla podle svého obsahu žádostí dle tehdy platného zákona o myslivosti, a nikoliv dle zákona o ochraně přírody a krajiny, takovýto výklad postrádá jakoukoliv logiku a připisuje žalobci zcela iracionální chování. Žalobce totiž svou obecně sepsanou žádost adresoval Okresnímu úřadu v Blansku, referátu životního prostředí, zjevně právě proto, že byl již dříve poučen o nutnosti získat výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů v kategorii ohrožených druhů pro jestřába lesního, o kterou měl *„požádat RŽP příslušného okresního úřadu"* (viz sdělení Ministerstva zemědělství ze dne 8. 3. 2000 – Povolení chovu zvěře v zajetí, obsažené ve správním spise a taktéž citované stěžovatelem v kasační stížnosti). Žalobce tedy postupoval přesně v intencích cit. sdělení Ministerstva zemědělství.

15) Výklad stěžovatele směřuje k tomu, že žalobce měl pravděpodobně po postoupení žádosti krajskému úřadu (ve smyslu tehdy platného zákona o myslivosti) podat Okresnímu úřadu v Blansku, referátu životního prostředí žádost novou, tentokráte výslovně označenou tak, že je podávána jako *„žádost o udělení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů dle zákona o ochraně přírody a krajiny"*. Takovýto výklad však klade na adresáty veřejných subjektivních práv a povinností ve styku se správními orgány zcela neúnosné požadavky a současně umožňuje orgánům veřejné moci vystupovat vůči subjektům práva s nebývalou měrou formalismu.

16) Adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Je pravdou, že formálně přesné označení žádosti dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny by bylo *„žádost o udělení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů"*, žádosti dle zákona o myslivosti pak *„žádost o povolení chovu zvěře v zajetí"*. Správní orgány nicméně musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení (§ 19 odst. 2 starého

správního řádu, § 37 odst. 1 nového správního řádu).

17) S výše uvedeným kontrastuje vyjádření České inspekce životního prostředí obsažené v předkládací zprávě k odvolání adresované stěžovateli spolu se správním spisem (č. dokumentu 51 správního spisu). Inspekce zde sice připouští, že je potřeba posuzovat každé podání dle jeho obsahu, nikoliv formálního označení. Další úvahy jsou však již jen zcela iracionálními spekulacemi: *„Dle názoru inspekce je z obsahu žádosti J. O. zřejmé, že se jedná o žádost dle zákona o myslivosti, neboť J. O. uvádí, že je sokolník, což v našem státě znamená, že je i myslivec, důležité je, že J. O. používal v žádosti mysliveckou terminologii – ‚... v části honitby ...', před podpisem uvedl ‚Myslivosti zdar', a navíc je ve spodní části žádosti uvedeno doporučení mysliveckého hospodáře mysliveckého sdružení...“* Tento výklad, bazírující na slovech vytržených z kontextu, následně svým rozhodnutím aproboval též stěžovatel.

18) Právo, nahlížené výkladem, který zastává stěžovatel, se stává atomizovaným souborem právních norem, z něhož se vytrácejí jakékoliv hodnoty a principy a úcta k lidskému jednotlivci. Tento výklad je tak v rozporu se základní maximou české ústavy, podle níž státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy), odnímá právu jakýkoliv společenský účel, a namísto toho se právní normy stávají samoúčelnými. Názor, podle něhož společenská realita slouží potřebám práva a jeho formalit, a jako taková se musí podřídit přirozeným tendencím orgánů veřejné moci o maximální usnadnění rozhodovacího procesu, však je v bytostném rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. k tomu obecně rozsudek NSS ve věci MUDr. Lubomír K. proti Městskému úřadu v Jičíně, ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, publ. pod č. 1626/2008 Sb. NSS).

19) V souladu s judikaturou Ústavního soudu lze v obecné rovině říci, že pokud procesní právní úkony občanů jako účastníků správního řízení (účastníků správněprávních vztahů) obsahují nejasnost, přičemž takovouto vadu je možno odstranit, a to poskytnutím poučení či pomoci ze strany správního orgánu, jsou správní orgány povinny dát účastníkům řízení příležitost tuto nejasnost odstranit (§ 3 odst. 2 a § 19 odst. 3 starého správního řádu, srov. k tomu obdobně též § 4 odst. 1 a 2 a § 37 odst. 3 nového správního řádu). K tomu je vhodné v rovině obecné poznamenat, že uživatelé veřejné správy se často jen stěží orientují v komplikovaném systému správních orgánů a práva vůbec, což je umocněno též zásadní reformou soustavy veřejné správy na přelomu 20. a 21. století (zřízení orgánů krajů, zánik okresních úřadů, diferenciace působnosti orgánů obcí), s níž nerozlučně souvisí přesun kompetencí uvnitř této soustavy. Jestliže se zmíněné pomoci občanům jako účastníkům správního řízení nedostane, a namísto toho správní orgány bazírují například na pozdravu *„Myslivosti zdar“*, uvedeném před podpisem žádosti, jako důkazu toho, že nejsou kompetentní k vyřízení žádosti [srov. bod 17) shora], potom činnost správního orgánu vykazuje zjevné nedostatky a je v rozporu s principy právního státu, založeného na úctě k právům občanů (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Pokud tedy správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů, a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti (srov. k tomu přiměřeně nález ÚS sp. zn. III. ÚS 188/04 ze dne 29. 9. 2004, Sb. n. u. ÚS, sv. 34, s. 393).

20) Okresnímu úřadu Blansko, referátu životního prostředí, na který plně dopadá zásada, podle níž správní orgán zná právo, muselo být patrné, že žalobce potřebuje pro účely vymezené žádosti rozhodnutí dvě, přičemž k jednomu z rozhodnutí byl plně kompetentní právě Okresní úřad Blansko. Žádost přitom obsahově směřovala k meritornímu vyřízení Okresním úřadem Blansko. Nedává tedy žádný rozumný smysl, pokud má stěžovatel za to, že sice žalobce podával žádost vůči Okresnímu úřadu Blansko, avšak tato žalobcova žádost směřovala jen a pouze k vyřízení věci podle jiného právního předpisu a zcela jiným orgánem než právě adresátem žádosti.

Správní orgán proto pochybil, pokud žádost žalobce bez jakéhokoliv meritorního rozhodnutí, k němuž byl věcně i místně příslušný, postoupil jinému správnímu orgánu, který byl k vyřízení věci příslušný dle jiného právního předpisu.

21) Jednou ze základních zásad správního řízení je zásada, zakotvená v rozhodné době ustanovením § 3 odst. 3 starého správního řádu, dle níž je každý správní orgán povinen zabývat se předmětnou věcí svědomitě a odpovědně a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci, bez zbytečného zatěžování uživatelů veřejné správy. Pokud se hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán. Nový správní řád obsahuje tento princip v § 4 odst. 1 a § 8, dle nichž je veřejná správa službou veřejnosti, správní orgány jsou povinny koordinovat své postupy a spolupracovat v zájmu naplnění požadavků dobré správy. Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená ustanovení odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty. Jak k tomu shodně uvádí právní doktrína, *„[o]ptimální a efektivní koordinace správních činností mezi správními orgány navzájem může být dobrou správou jen tehdy, pokud vede k posílení ochrany adresátů veřejné správy, jejich práv a oprávněných zájmů. Naopak dobrá správa ve vztahu k adresátům veřejné správy není myslitelná bez toho, že by správní orgány mezi sebou navzájem účinně kooperovaly."* (Langášek, T. Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu. *Správní právo,* č. 4 - 5, 2008, s. 245).

22) § 3 odst. 3 starého správního řádu vyjadřuje jeden z principů dobré správy, pro který se vžilo označení princip efektivnosti, někdy též princip součinnosti. Projevem tohoto principu je povinnost správního orgánu, kterému bylo doručeno podání, k jehož vyřízení není oprávněn, postoupit toto podání příslušnému správnímu orgánu a informovat o tom žadatele (§ 20 starého správního řádu, shodně § 12 nového správního řádu). Obsah principu efektivnosti je však mnohem širší a směřuje ke komplexnímu vyřízení věci. Správní orgány jsou proto povinny učinit všechny kroky nezbytné k vyřešení problému, se kterým se uživatel veřejné správy obrátil na správní orgán (včetně výzvy k odstranění eventuálních vad podání), nikoliv naložit s podáním pouze tak, aby bylo „vyřešeno" jen z formálního hlediska, například přesunutím vyřízení věci na jiný správní orgán (srov. k tomu též Principy dobré správy, publikované na stránce veřejného ochránce práv http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php). Je absolutně nepřípustné, aby porušení povinností vyplývajících z tohoto principu správními orgány mělo odpovědnostní důsledky pro uživatele veřejné správy, a to dokonce v oblasti *správního práva trestního.*

23) Jestliže se tedy žalobce obrátil na Okresní úřad Blansko se svojí žádostí o vydání povolení k chovu jedince jestřába lesního, neměl tento úřad podanou žádost jen postoupit orgánu státní správy myslivosti (pokud tedy dovodil, že žádost je podána též dle zákona o myslivosti), nýbrž v duchu principu efektivnosti ji sám (coby orgán ochrany přírody) projednat v souladu s jejím obsahem jako žádost o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Okresní úřad Blansko tak neučinil, čímž porušil princip efektivnosti, který byl tehdy normativně zakotven v § 3 odst. 3 starého správního řádu. Pokud je tato situace nahlížena v rovině ústavního práva, lze v souladu s judikaturou Ústavního soudu konstatovat, že výše popsaným úředním postupem došlo k zásahu do práva na řádný a spravedlivý proces, jehož součástí je také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem (srov. k tomu nález ÚS ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96, Sb. n. u. sv. 9, č. 114, s. 71 a násl., na s. 75).

24) Jak Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře uvedl, základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních

orgánů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní počínání účastníků řízení. Rovněž v tomto směru je nutno spatřovat praktické naplnění smluvního pojetí státu, představujícího konsensuální odraz přesvědčení občanů o nutnosti existence této instituce k ochraně základních práv a svobod (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2008, čj. 5 As 44/2007-93). Ve svých důsledcích by proto bylo porušením ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 Ústavy), pakliže by v praxi byl připuštěn postih právnických a fyzických osob za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo přitom způsobeno právě orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností, nebo naopak nečinností) – zde postoupením žádosti žalobce jinému správnímu orgánu bez jakéhokoliv meritorního vyřízení či výzvy k doplnění (upřesnění) žádosti, třebaže tato žádost, podaná v dobré víře, směřovala k rozhodnutí právě tím správním orgánem, který byl jejím původním adresátem.

25) Skutečnost, že žalobce nebyl držitelem výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. vztahující se na držení a chov jednoho exempláře jestřába lesního, tak nastala výlučně v důsledku nezákonného úředního postupu; vinu za nastalý protiprávní stav tudíž nenese žalobce, subjektivní stránka přestupku tedy v tomto případě není vůbec dána. Žalobce požádal neprodleně (během tří dnů) poté, co mu byl předán jedinec jestřába lesního, o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správní orgán, který byl k projednání jeho žádosti místně i věcně příslušný, tuto žádost bez dalšího postoupil orgánu státní správy myslivosti, aniž by ji posoudil s ohledem na naplnění požadavků zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce sice nemohl být v dobré víře, že je držitelem potřebné výjimky, avšak v důsledku dysfunkce správního aparátu nebyla jeho žádost řádně projednána a nebylo o ní rozhodnuto. Zajisté mohl žalobce urgovat vyřízení žádosti Okresním úřadem Blansko, mohl využít i prostředků ochrany před nečinností, avšak tyto procesní možnosti jsou právem účastníka řízení, nikoliv jeho povinností. Je naprosto nepřípustné, aby bylo na žalobce pohlíženo stejně jako na osobu, která by o vydání výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny nepožádala vůbec, nebo jejíž žádost o vydání této výjimky by byla vyřízena s negativním výsledkem.

26) Navíc nelze odhlédnout od specifik posuzovaného případu, totiž že žalobce se ujal mláděte, jež vypadlo z hnízda a nebylo schopno se samo živit. Logicky se tedy nejprve začal o mládě starat a teprve následně (během tří dnů) se snažil obstarat patřičná povolení. Pokud by žalobce takto nepostupoval a alibisticky čekal na vydání všech povolení a odstranění dysfunkce správního aparátu, bylo by mládě jestřába lesního přímo ohroženo na životě, čímž by hrozilo zmaření samotného účelu zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým je mimo jiné ochrana zvláště chráněných živočichů. V této souvislosti působí absurdně předkládací zpráva České inspekce životního prostředí k odvolání žalobce proti jejímu rozhodnutí, v níž inspekce z principu druhové ochrany živočichů (který je i dle názoru zdejšího soudu jedním ze základních principů zákona na ochranu přírody a krajiny) dovozuje jen těžko pochopitelný závěr, podle něhož ze zákona na ochranu přírody a krajiny *„nevyplývá, že by se mělo náhodně nalezeným jedincům nějak pomáhat"* (s. 4 zprávy, dokument č. 51 správního spisu).

27) Pro dokreslení skutkového stavu věci budiž na závěr dodáno, že dne 7. 3. 2006 Kajta při sokolnickém výcviku zbloudila ...

1747

Mezinárodní ochrana: lhůta pro vydání rozhodnutí

k § 9 a § 27 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákonů č. 501/2004 Sb. a č. 165/2006 Sb.
k § 3, § 6 odst. 1 a § 71 odst. 1 a 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Na řízení vyjmenovaná v § 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, se nevztahuje úprava § 71 odst. 1 a 3 správního řádu z roku 2004 o lhůtách pro vydání rozhodnutí, nýbrž § 27 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Vzhledem k tomu, že § 27 citovaného zákona stanoví toliko lhůtu, do kdy nejpozději je správní orgán povinen ve věci rozhodnout, jediným kritériem pro určení okamžiku, kdy lze v řízení o udělení mezinárodní ochrany nejdříve rozhodnout, je zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro posouzení žádosti (§ 3 správního řádu z roku 2004).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2008, čj. 48 Az 43/2008-37)

Věc: Gürcan K. (Turecko) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany.

Žalobce dne 2. 3. 2008 požádal o udělení mezinárodní ochrany, z důvodu, že je v Turecku hledán mafií a vládou. Mafie ho hledá proto, že s ní spolupracoval. Policie pak z toho důvodu, že byl odsouzen za trestný čin krádeže, trest však nenastoupil.

Žalovaný zamítl dne 5. 3. 2008 žádost žalobce jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu, neboť hlavním důvodem, proč opustil Turecko, byla obava z příslušníků mafie, pro kterou vykonával činnost. Dále obava z nástupu trestu odnětí svobody, který mu byl v Turecku uložen za trestné činy krádeže. Skutečnost, že se žalobce podílel na organizovaném zločinu a později nechtěl nést následky svých činů, nelze v žádném případě podřadit pod zákonem stanovené důvody udělení mezinárodní ochrany. Žalobce nesplňuje ani podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu, neboť neuvedl nic, z čehož by bylo možné dovodit, že by mu v případě návratu do vlasti hrozilo nebezpečí vážné újmy ve smyslu zákona o azylu, nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení a trestání, případně uložení či vykonání trestu smrti.

Rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Praze. Upozornil na to, že žalovaný vyhotovil rozhodnutí během tří dnů, což vede k závěru, že rozhodnutí nebylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, kdy v tak krátkém časovém úseku žalovaný nemohl řádně vyhodnotit veškerá žalobcova tvrzení.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) K námitce žalobce, že řízení před správním orgánem neproběhlo zcela v souladu se správním řádem, neboť žalovaný vydal rozhodnutí již třetí den po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, soud předně uvádí, že podle § 9 zákona o azylu na řízení o udělení mezinárodní ochrany a na řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany se použije správní řád s výjimkou ustanovení v § 9 zákona o azylu taxativně vypočtených. Podle označeného ustanovení zákona o azylu se na výše uvedená řízení nepoužije (mimo jiné) ustanovení správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí. Lhůty pro vydání rozhodnutí ve shora označených řízeních se tak řídí nikoli § 71 odst. 1 a 3 správního řádu, nýbrž § 27 zákona o azylu. Podle uvedeného ustanovení zákona o azylu rozhodnutí ve věci vydá ministerstvo (legislativní zkratka pro Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, tj. žalovaného) do 90 dnů ode dne zahájení řízení (řízení je zahájeno podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, § 10 odst. 1 zákona o azylu). Z právě citovaných ustanovení zákona o azylu vyplývá, že žalova-

ný je vázán toliko lhůtou, do kdy „*nejpozději*" je povinen ve věci rozhodnout (vydat rozhodnutí). Lhůtu, kdy „*nejdříve*" může ve věci rozhodnout, zákon o azylu nestanoví. Za této právní situace je jediným kritériem pro určení okamžiku, kdy lze o věci uvedené v § 9 zákona o azylu rozhodnout (zde žádost o udělení mezinárodní ochrany), zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro posouzení žádosti (§ 3 správního řádu). Vzhledem k tomu, že skutkový stav potřebný k posouzení žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany byl s ohledem na tvrzení žalobce obsažená v žádosti a uvedená při pohovoru provedeném dne 2. 3. 2008 vyčerpávajícím způsobem zjištěn dne 5. 3. 2008 provedením doplňujícího pohovoru, nedošlo ze strany žalovaného k porušení žádného zákonného ustanovení, pokud žádost zamítl jako zjevně nedůvodnou téhož dne 5. 3. 2008. Ostatně ze základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v § 6 odst. 1 správního řádu, která se vztahuje na veškerou činnost orgánů veřejné správy, vyplývá povinnost žalovaného vyřídit věc bez zbytečných průtahů. Tuto povinnost žalovaný respektoval a bezezbytku splnil včasným provedením jednotlivých úkonů (pohovorů se žalobcem), včetně vydání rozhodnutí. Připomenout je v této souvislosti třeba, že k zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu postačuje, že žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a zákona o azylu. Soud k tomu poznamenává, že žalobce nikterak netvrdil a ani správní orgán v jeho případě nezjistil, že by byl v zemi původu pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo že by měl odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve smyslu § 12 zákona o azylu. Podle názoru soudu žalovaný nepochybil, když žalobcem tvrzené důvody, tedy skutečnost, že se podílel na organizovaném zločinu a později nechtěl nést následky svých činů, neshledal jako relevantní pro udělení azylu. Situace žalobce tak, jak ji správnímu orgánu vylíčil, nesvědčí o odůvodněném strachu z pronásledování z důvodu uplatňování politických práv a svobod či z důvodu rasy, náboženství, národnosti apod. Skutečným motivem odchodu žalobce z Turecka tak byla snaha vyhnout se trestněprávní odpovědnosti za spáchanou trestnou činnost. Trest odnětí svobody byl žalobci uložen nikoliv pro jeho politické přesvědčení či názory, ale proto, že spolupracoval s organizovanou skupinou a podílel se na nezákonné činnosti nikterak nesouvisející s politickou situací v Turecku. (...)

1748

Mezinárodní ochrana: doručování rozhodnutí žadateli o azyl

k § 24 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 2/2002 Sb. (zákon o azylu)*)

k § 24 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)**)

Ustanovení § 24 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., představovalo speciální úpravu doručování písemností účastníku řízení, jež vylučovala použití § 24 správního řádu z roku 1967.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, čj. 6 Azs 184/2005-93)

Věc: Vadzim A. (Bělorusko) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

*) *S účinností od 13. 10. 2005 ustanovení změněno zákonem č. 350/2005 Sb.*

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

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 5. 2002 podle § 25 písm. d) zákona o azylu zastavil řízení o udělení azylu žalobci. Učinil tak proto, že se žalobce nedostavil, ač řádně vyzván, opakovaně k pohovoru ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 zákona o azylu. Žalobci byla podle žalovaného totiž dvakrát zaslána výzva, aby se k pohovoru dostavil. Na adrese, kterou žalobce žalovanému sdělil jako adresu pro doručování, ale k doručení do vlastních rukou nedošlo, zásilky byly proto uloženy (29. 3. 2002 a 30. 4. 2002) u držitele poštovní licence, ani tam si je žalobce však nevyzvedl, proto žalovaný dospěl k závěru, že uplynutím 3 dnů úložní lhůty u držitele poštovní licence došlo k náhradnímu doručení ve smyslu § 24 správního řádu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl ve svém hodnocení k závěru, že žalovaný nedoručil žalobci řádně předvolání k pohovoru, a skutečnost, že se žalobce k pohovoru nedostavil, mu tak nelze přičítat k tíži. V odůvodnění svého rozhodnutí vyšel krajský soud z toho, že zákon o azylu v § 24, ve znění účinném od 1. 2. 2002 do 13. 10. 2005, upravuje doručování v azylovém řízení jako *lex specialis*, a nelze proto použít právní režim doručování zakotvený ve správním řádu, jak učinil žalovaný. Ustanovení § 24 zákona o azylu tvoří logicky jednotný celek, který doručování upravuje komplexně.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvedl, že vytýkaný způsob doručení použil v souladu s ustanovením § 24 odst. 2 správního řádu, přičemž odmítl závěr krajského soudu o tom, že by použití tohoto ustanovení bylo vyloučeno komplexní speciální úpravou zákona o azylu, neboť odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, sp. zn. 4 Azs 30/2003, z něhož podle stěžovatele vyplývá, že k doručení podle ustanovení § 24 odst. 2 zákona o azylu je možné přistoupit pouze tehdy, jsou-li naplněny podmínky odstavce třetího téhož ustanovení (místo pobytu žadatele o azyl není známo a žadatel se prokazatelně nezdržuje v místě, kde byl hlášen k pobytu).

Rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě zjistil, že se hodlá v rozhodné otázce odchýlit od názoru dosud Nejvyšším správním soudem zastávaného ve skutkově obdobných případech, jako je věc projednávaná, konkrétně se jedná o rozsudek ze dne 5. 12. 2003, čj. 4 Azs 30/2003-47, ze dne 6. 4. 2004, čj. 2 Azs 90/2003-53, ze dne 16. 11. 2004, čj. 4 Azs 278/2004-58 (www.nssoud.cz). Tato rozhodnutí potvrzují rozhodnutí jak Ministerstva vnitra, tak krajských soudů, která vycházela z toho, že účastníkům řízení o udělení azylu, jejichž pobyt byl znám a kteří se v místě pobytu zdržovali, leč nebyli zastiženi, bylo doručováno náhradním způsobem podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, a považují tento způsob doručování za zákonný. Šestý senát proto věc předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát rozhodl, že ustanovení § 24 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., představovalo speciální úpravu doručování písemností účastníku řízení, jež vylučovala použití § 24 správního řádu (č. 71/1967 Sb.). Věc vrátil šestému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

(...)

IV.

Při posouzení předložené sporné právní otázky vycházel rozšířený senát z obecných právně teoretických východisek pro výklad vztahu dvou kolidujících právních norem. V případě úpravy doručování podle správního řádu a úpravy doručování podle zákona o azylu jde o úpravu správního procesu, která je vzájemně rozdílná. Při aplikaci té které normy je tak třeba přistoupit k využití interpretačních právně logických zásad, které případný konflikt norem řeší. Jedním z takových teoretických principů je zásada *lex specialis derogat legi generali*. K její aplikaci v případě zákona o azylu nutí ostatně sám tento zákon v ustanovení § 9. V době účinnosti úpravy do-

ručování, která je jádrem sporu, toto ustanovení znělo: *„V řízení se postupuje podle správního řádu, není-li dále stanoveno jinak."* Šlo tedy o zjevný poukaz na to, že procesní režim správního řízení podle správního řádu může být zákonem o azylu jako zákonem speciálním prolomen. V případě aplikace zásady *lex specialis derogat legi generali* je pak nutné zjišťovat, do jaké míry speciální úprava tvoří úpravu úplnou, tj. jinými slovy, do jaké míry obecný režim nahrazuje.

Rozšířený senát předloženou věc posoudil na základě aplikace uvedené zásady takto:

Podle § 24 zákona o azylu, účinného v době doručování písemností v azylovém řízení v projednávaném případu, tj. ve znění zákona č. 2/2002 Sb., se písemnosti doručují do vlastních rukou žadatele o udělení azylu (odstavec 1). Písemnost, kterou se nepodařilo doručit, se uloží v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde je žadatel o udělení azylu hlášen k pobytu, nebo v ministerstvem určeném azylovém zařízení, je-li hlášen k pobytu mimo azylové zařízení. Oznámení o uložení nedoručené písemnosti se vyvěsí v přijímacím nebo pobytovém středisku na úřední desce. Nevyzvedne-li si adresát zásilku do 10 dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl (odstavec 2). Po hodnověrném zjištění, že se žadatel o udělení azylu dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, se v případě, že místo jeho pobytu není známo, doručení provede podle odstavce 2, jak vyplývá z odstavce 3. V případě § 24 zákona o azylu jde tedy nesporně o úpravu speciální k úpravě obsažené v ustanovení § 24 správního řádu. Jde tedy pouze o to, v jakém rozsahu je speciální úprava s to vyloučit úpravu obecnou.

Při posouzení této otázky rozšířený senát vyšel z toho, že pokud § 24 odst. 1 zákona o azylu uvádí, že písemnosti se doručují předně do vlastních rukou žadatele o udělení azylu, jde o základní pravidlo, které je třeba aplikovat vždy, nestanoví-li zákon výjimku. Tou je situace předvídaná toliko v § 24 odst. 3 zákona o azylu. Pokud však § 24 odst. 2 zákona o azylu stanoví postup doručení pro případ, že se písemnost nepodařilo doručit, aniž by toto ustanovení blíže vyjadřovalo, jakou formu doručení má na mysli, pak vzhledem k systematické návaznosti § 24 odst. 2 zákona o azylu na § 24 odst. 1 téhož zákona získává toto ustanovení smyslu toliko za předpokladu, že doručením je tu myšleno pouze faktické doručení, jež se nezdařilo při postupu podle § 24 odst. 1 zákona o azylu.

Pokud by se totiž doručením podle odstavce 1 mělo rozumět doručení jakékoli, tj. i doručení uložením a marným uplynutím úložní doby podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, potom případy, kdy se nepodařilo doručit, a tedy kdy se postupuje podle § 24 odst. 2 zákona o azylu, by ve skutečnosti nemohly nastat, neboť situace, kdy by žadateli nebylo možno doručit, by se kryly s případy, kdy by se žadatel nezdržoval tam, kam mu bylo doručováno. Tyto situace by se však zároveň kryly s případy podávanými z § 24 odst. 3 zákona o azylu, jež je třeba vyložit v tom smyslu, že za podmínek tam stanovených není třeba činit pokus podle § 24 odst. 1 zákona o azylu a lze ihned, tj. bez takového marného pokusu, postupovat přímo podle § 24 odst. 2 zákona o azylu. Konstrukce, podle něhož by se nejprve podle § 24 odst. 1 zákona o azylu vyjma případů podávaných z § 24 odst. 3 téhož zákona při doručování vždy postupovalo podle správního řádu, a to včetně doručení uložením a marným uplynutím úložní doby, a teprve za předpokladu, že by se ani takové doručení nezdařilo, by stěžovatel přistoupil k doručení podle § 24 odst. 2 zákona o azylu, by postrádala jakéhokoli smyslu. Pokud by se měl § 24 odst. 2 zákona o azylu aplikovat výlučně v případech uvedených v § 24 odst. 3 zákona o azylu, pak samotné ustanovení § 24 odst. 2 zákona o azylu, systematicky zařazené mezi odstavce 1 a 3, by postrádalo jakéhokoli významu. Je tedy nutné připustit jeho samostatnou aplikaci i v jiných případech, než které přicházejí v úvahu aplikací § 24 odst. 3 zákona o azylu.

V.

Ve světle výše uvedené úvahy proto rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že nelze považovat za udržitelný výklad směřující k tomu, že se v případě

doručování podle ustanovení § 24 zákona o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., použije subsidiárně správní řád. Podle názoru rozšířeného senátu je třeba se přiklonit k výkladu respektujícímu mimo jiné i zásady právní logiky, podle něhož § 24 odst. 2 zákona o azylu skutečně řeší případy náhradního doručení písemnosti, kdy je místo žadatelova pobytu známo, žadatel se tam zdržuje, byl uskutečněn pokus o doručení podle § 24 odst. 1 zákona o azylu, avšak písemnost se nepodařilo fakticky (nikoli tedy marným uplynutím úložní doby po jejím uložení) doručit. Právní úprava podávaná z § 24 odst. 3 zákona o azylu se pak vztahuje na případy náhradního doručení písemností tehdy, pokud se žadatel v místě hlášeného pobytu dlouhodobě nezdržuje. V takovém případě by totiž byl pokus o doručení podle § 24 odst. 1 zákona o azylu vždy marný. Jinými slovy lze uzavřít, že postup podle § 24 odst. 2 zákona o azylu přichází v úvahu nikoli pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky podle § 24 odst. 3 zákona o azylu, ale též tehdy, pokud se postupem podle § 24 odst. 1 zákona o azylu nepodařilo zásilku fakticky doručit. Ustanovení § 24 zákona o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., tedy představuje speciální úpravu doručování, která je natolik komplexní, že subsidiární použití správního řádu jako předpisu obecného vylučuje.

1749

Mezinárodní ochrana: hodnocení důkazů; výjimečné postavení v rámci azylově relevantní skupiny; pronásledování

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

k čl. 4 odst. 5 směrnice Rady 2004/83/ES 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 poskytované ochrany (v textu též „kvalifikační směrnice")

I. Pokud nelze určité tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu doložit, ale ani vyvrátit listinnými či jinými důkazy a žadatel splní podmínky uvedené v čl. 4 odst. 5 směrnice Rady 2004/83/ES, správní orgán je povinen z takového tvrzení vycházet.

II. Pokud žadatel o mezinárodní ochranu zastává v rámci azylově relevantní skupiny významné postavení, je správní orgán povinen k této skutečnosti přihlédnout a zaměřit se na to, zdali u takového žadatele neexistuje zvýšená pravděpodobnost pronásledování (oproti řadovým členům dané skupiny) právě z důvodu jeho významného postavení ve skupině.

III. Pro naplnění podmínky souvislosti pronásledování s důvody pronásledování není třeba, aby rasa, pohlaví, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině, politické názory žadatele či pohlaví (§ 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) byly „výlučnou" příčinou pronásledování; postačí, pokud jde o příčinu „rozhodující".

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70)

Prejudikatura: srov. č. 1095/2007 Sb. NSS; rozsudek ESLP ze dne 5. 7. 2005, *Said proti Nizozemí*, stížnost č. 2345/02, ECHR 2005-IV*).

Věc: Nurlan S. (Kazachstán) proti Ministerstvu vnitra o neudělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

*) *Neoficiální český překlad rozsudku publikován in Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI, č. 1/2006.*

Dne 24. 4. 2006 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany (dříve žádost o azyl). Žalobce žil v Kazachstánu. Tvrdil, že praktikuje tzv. čistý islám a zemi opustil z náboženských důvodů. Tento důvod podpořil mj. tvrzeními: (1) v Kazachstánu měl opakovaně v letech 1998 - 2004 problémy s příslušníky policie a Výboru pro národní bezpečnost (KNB) kvůli svému náboženskému vyznání a poté, co se stal imámem, byl nucen k registraci své náboženské skupiny vyznávající tzv. čistý islám; (2) v roce 2004 byl s dalšími spoluvěřícími zadržen a posléze vyslýchán; (3) v prosinci roku 2004 se kvůli svým problémům odstěhoval do jiného města, ale posléze se vrátil; (4) v roce 2005 mu státní prokurátor poslal dopis, ve kterém mu pohrozil, že bude potrestán, pokud nepřestane praktikovat tzv. čistý islám; (5) v roce 2006 byl odveden na policii a zbit, přičemž byl policisty označen za „wahhábistu". Žalobce se rovněž obával podstrčení drog ze strany policie a následného odsouzení k mnohaletému trestu odnětí svobody.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 8. 2007 nebyla žalobci udělena mezinárodní ochrana podle § 12 až § 14b zákona o azylu. Žalobce brojil proti tomuto rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě. Krajský soud rozsudkem ze dne 4. 3. 2008 žalobu zamítl. Soud ve shodě s žalovaným konstatoval, že žalobcovy problémy nepokládá za azylově relevantní, neboť z nich vyplynulo, že jeho obava nemohla vzniknout na základě ryze náboženské diskriminace, nýbrž z důvodu absence registrace jeho náboženského hnutí. Argumenty žalobce tudíž nejsou podle krajského soudu podřaditelné pod žádný z důvodů pronásledování uvedených v § 12 zákona o azylu. Krajský soud dále zdůraznil, že ne každý negativní jev (jako např. xenofobie, animozita, závist, msta za dřívější příkoří, obavy o bezpečnost, náboženské důvody, strach z ohrožení sociálních jistot) v zemi původu dosahuje intenzity pronásledování. Krajský soud rovněž neshledal důvody pro udělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu ani jiné procesní pochybení; doplňkovou ochranou podle § 14a zákona o azylu se pak vůbec nezabýval.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek ze dne 4. 3. 2008 kasační stížností. Uvedl, že Kazachstán opustil kvůli pronásledování z důvodu náboženského přesvědčení a že v jeho zemi se nelze účinně domáhat ochrany u policie. Namítal, že (1) zákon nařizující povinnou registraci všech náboženských sdružení je v rozporu s kazašským právním řádem; (2) uvedený zákon je od roku 2006 „tvrdě" prosazován Výborem pro národní bezpečnost, jehož úředníci mohou bez ohlášení provádět domovní prohlídku, což je podle stěžovatele v rozporu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva"); (3) podmínka registrace náboženského hnutí je v rozporu s čl. 18 Všeobecné deklarace lidských práv a registrace by v jeho případě znamenala popření víry, kterou hlásá.

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

Z odůvodnění:

IV. b) (i)

Standard a rozložení důkazního břemene ve věcech mezinárodní ochrany

K § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatel namítá, že žalovaný a krajský soud dostatečně nevzali v potaz jeho osobní situaci v zemi původu a že skutková zjištění o jeho osobních poměrech v zemi původu jsou v rozporu s rozhodnutím žalovaného, přičemž tento rozpor nebyl odstraněn ani krajským soudem. Žalovaný ve svém rozhodnutí mj. konstatoval, že *„žadatelova znalost islámské věrouky vzhledem k tomu, že měl vykonávat funkci imáma, byla ... nedostatečná, neboť neznal znění hadísu, který považoval za základní pro vymezení skupiny tzv. čistého islámu a také projevil omezené znalosti v souvislosti s islámskou problematikou, např. islámských zákonů šaría, které považoval pro život muslima za určující"*. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem nesouhlasí, přičemž tento chybný úsudek žalovaného má navíc pro projednávaný případ zásadní význam.

V této souvislosti vyvstává před Nejvyšším správním soudem otázka rozložení důkazního břemene v řízení o mezinárodní ochraně. Řízení o mezinárodní ochraně je řízením specifickým tím, že je v něm často nutno rozhodovat za situace důkazní nouze (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2008, čj. 2 Azs 100/2007-64; ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89; a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 Azs 103/2007-63, vše dostupné na www.nssoud.cz), že jde o prospektivní rozhodování (tj. posuzuje se riziko pronásledování či vážné újmy v budoucnu), a tím, že nesprávné rozhodnutí má pro stěžovatele obzvláště závažné důsledky. Těmto specifikům řízení o mezinárodní ochraně odpovídá i standard a rozložení důkazního břemene, jež jsou vychýleny ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu.

Pokud jde o břemeno tvrzení v řízení o azylu, to stíhá žadatele o azyl. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 Azs 103/2007-63, www.nssoud.cz: *„Je nesporné, že pokud by stěžovatel ani nenamítal skutečnosti svědčící o tom, že došlo, nebo že by* ***potenciálně*** *mohlo dojít, k zásahu do jeho lidských práv ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, pak není třeba se situací v jeho zemi původu do detailu zabývat ... V případě, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany však uvádí skutečnosti podřaditelné pod taxativní výčet důvodů pro udělení azylu ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, pak je třeba žadatelem uváděné skutečnosti konfrontovat se zjištěními týkajícími se politického prostředí v zemi původu žadatele"* (důraz doplněn).

Jistá procesní aktivita je ovšem požadována i po žalovaném, který by měl v průběhu pohovoru vhodně kladenými otázkami zjistit, zdali žadatelem tvrzené skutečnosti jsou relevantní pro udělení azylu či doplňkové ochrany, a tvrzení žadatele podle toho klasifikovat. Z toho rovněž vyplývá, že by se žalovaný měl v průběhu pohovoru zdržet sugestivních a kapciózních otázek.

Pokud jde o břemeno důkazní, to je již výrazněji rozloženo mezi žadatele o mezinárodní ochranu a žalovaného. Prokazovat jednotlivá fakta je povinen primárně žadatel, nicméně žalovaný je povinen zajistit k dané žádosti o mezinárodní ochranu maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak těch, co je podporují. V mnoha případech však musí žalovaný rozhodovat za důkazní nouze, tj. tehdy, když není ani žadatel, ani žalovaný schopen doložit, či vyvrátit určitou skutečnost či tvrzení žádným přesvědčivým důkazem. V takových případech zůstává jediným důkazním prostředkem výpověď žadatele a klíčovým faktorem se stává posouzení celkové věrohodnosti žadatele a posouzení pravděpodobnosti, zda k události opravdu došlo podle výpovědi žadatele. Právě taková situace nastala v projednávané věci v souvislosti s tvrzením stěžovatele, že zastával ve své skupince souvěrců funkci imáma.

K těmto otázkám se již opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 19. 8. 2005, čj. 4 Azs 467/2004-89, publikovaném pod č. 1095/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud judikoval: *„Uvede-li žadatel o udělení azylu v průběhu správního řízení skutečnosti, jež by mohly nasvědčovat závěru, že opustil zemi původu pro některý z důvodů uvedených v § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je povinností správního orgánu vést zjišťování skutkového stavu takovým způsobem, aby byly odstraněny nejasnosti o žadatelových skutečných důvodech odchodu ze země původu."* Ministerstvo vnitra tak ve věcech azylu nese odpovědnost za náležité zjištění reálií o zemi původu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, čj. 5 Azs 116/2005-58, www.nssoud.cz).

Ohledně věrohodnosti tvrzení žadatele o azyl Nejvyšší správní soud odkazuje rovněž na svůj rozsudek ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004-57, zveřejněný na www.nssoud.cz, v němž uvádí, že *„... není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkaznímí prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědí žadatele*

o azyl vyvracejí či zpochybňují". Pokud se tedy žadatel o mezinárodní ochranu po celou dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany drží jedné dějové linie, jeho výpovědi lze i přes drobné nesrovnalosti označit za konzistentní a za souladné s dostupnými informacemi o zemi původu, pak je třeba z takové výpovědi vycházet (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 Azs 49/2008-83, www.nssoud.cz). Tento standard dále specifikoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2008, čj. 2 Azs 100/2007-64, www.nssoud.cz, když konstatoval, že *„uvedeným požadavkům však žalovaný nedostál, neboť stěžovatelovo tvrzení o možném postihu za dezerci z armády vyvrátil pouze v teoretické rovině a vůbec se nezabýval tím, zda by tento závěr obstál také v praktickém životě Konga. Žalovaný tak* ***musí postavit na jisto****, zda by na stěžovatele ustanovení zákoníku o vojenské justici týkající se dezerce dopadlo či nikoli"* (důraz doplněn).

V rozsudku ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 Azs 103/2007-63, www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud dodal: *„Zásada tzv. materiální pravdy má v řízení o udělení azylu svá specifika spočívající v pravidelné nedostatečnosti důkazů prokazujících věrohodnost žadatelových tvrzení. Je však na správním orgánu, aby prokázal či vyvrátil pravdivost žadatelových tvrzení, a to* ***buď zcela nevyvratitelně zjištěním přesných okolností vážících se na stěžovatelova tvrzení, anebo alespoň s takovou mírou pravděpodobnosti, která nevyvolává zásadní pochybnosti o správnosti úsudku správního orgánu.****"* (důraz doplněn; obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89, dostupný na www.nssoud.cz).

Specifikem azylového řízení je rovněž zásada, že při splnění daných podmínek se uplatňuje pravidlo *„v případě pochybností ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu"* (*„benefit of doubt"*). Tento závěr potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89, www.nssoud.cz: *„Jsou-li dány skutečnosti, na základě nichž lze předpokládat, že k porušení základních lidských práv a svobod žadatele o azyl došlo, nebo mohlo by s ohledem na postavení žadatele ve společnosti, s přihlédnutím k jeho přesvědčení, názorům, chování atd., dojít, a správní orgán nemá dostatek důkazů o tom, že tomu tak nebylo či nemohlo by v budoucnu být,* ***pak tyto skutečnosti musí správní orgán v situaci důkazní nouze zohlednit, a to ve prospěch žadatele o azyl.****"* (důraz doplněn).

Výše uvedeným závěrům odpovídají i relevantní ustanovení zákona o azylu, kvalifikační směrnice a Příručky UNHCR (§ 195 - § 204).

Pokud jde o úpravu důkazního břemene v zákoně o azylu, ta je velmi skoupá. Ustanovení § 49a tohoto zákona pouze stanoví, že *„žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen v průběhu řízení poskytovat ministerstvu* ***nezbytnou součinnost*** *a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí"* (důraz doplněn). Za těchto okolností je nutné § 49a zákona o azylu vykládat eurokonformně s kvalifikační směrnicí (srov. čl. 4 uvedené směrnice). (...)

Kvalifikační směrnice vstoupila v platnost dne 20. 10. 2004 a její transpoziční lhůta uplynula dne 10. 10. 2006. Z výše uvedeného plyne povinnost eurokonformního výkladu zákona o azylu i přímý účinek těch ustanovení kvalifikační směrnice, jež nebyla do zákona o azylu řádně implementována (blíže srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, a ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008-48, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Pokud jde o standard důkazního břemene, Nejvyšší správní soud akceptoval test *„přiměřené pravděpodobnosti"* pro zkoumání *„odůvodněnosti strachu z pronásledování"* podle § 12 písm. b) zákona o azylu (tj. pro definici uprchlíka) a test *„reálného nebezpečí"* pro zkoumání *„důvodnosti obav, že cizinec utrpí vážnou újmu"* pro zkoumání zásady *non-refoulement* obsažené v čl. 3 Úmluvy: *„Přiměřená pravděpodobnost nežádoucího důsledku návratu do země původu ... je dána tehdy, bývá-li tento důsledek v případech*

obdobných případu žadatele nikoli ojedinělý. Neznamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane (tzn. že test ‚přiměřené pravděpodobnosti' představuje nižší důkazní standard než v civilních věcech) [tím méně to znamená, že v případě návratu do země původu musí být nastání nežádoucího důsledku prakticky jisté (tzn. že test ‚přiměřené pravděpodobnosti' představuje a fortiori i nižší důkazní standard než standard ‚nade vší pochybnost' v trestních věcech)], nýbrž to, že k nežádoucímu důsledku v případech obdobných případu žadatele dochází natolik často, že s ním ten, komu takový následek hrozí, musí počítat jako se vcelku běžným jevem, a nikoli jako s jevem toliko výjimečným. ... ‚Reálným nebezpečím' (srov. rovněž § 14a odst. 1 zákona o azylu, jež užívá ve stejném významu slovní spojení ‚skutečné nebezpečí') nutno rozumět, že ve významném procentu případů obdobných situaci stěžovatele dojde k nežádoucímu následku, takže stěžovatel má dobré důvody se domnívat, že takovýto následek může s významnou pravděpodobností postihnout i jeho. ... Test ‚reálného nebezpečí' je vůči stěžovateli přísnější než test ‚přiměřené pravděpodobnosti'. Ani test ‚reálného nebezpečí' ale nedosahuje intenzity trestního standardu ‚nade vší pochybnost', ani důkazního standardu užívaného v zemích common law v civilních věcech [‚vyšší pravděpodobnost že ano, než že ne' (balance of probabilities)]. Rozdíl mezi testem ‚reálného nebezpečí' a testem ‚přiměřené pravděpodobnosti' spočívá v tom, že důkazní standard ‚reálného nebezpečí' se blíží důkaznímu standardu užívanému v zemích common law v civilních věcech daleko více než důkazní standard ‚přiměřené pravděpodobnosti'" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82).

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že tento důkazní standard *„přiměřené pravděpodobnosti"* se aplikuje nejen v rámci celkové úvahy o pravděpodobnosti pronásledování, ale nutně i na posouzení věrohodnosti jednotlivých dílčích tvrzení žadatele o azyl, která jsou posléze podkladem této celkové úvahy [souladně *R v. Secretary of State for the Home Department, ex p Sivakumaran* (1988) Imm AR 147, *Kaja* (1995) Imm AR 1, *Karanakaran v. Secretary of State for the Home Department* (2000) Imm AR 271 a *Yildirim* (2002) UKIAT 02813 (vše Spojené království); *Minister for Immigration and Ethnic Affairs v. Wu Shan Liang* (1996) 185 CLR 259 a *Rajalingam* (1999) FCA 719 (Austrálie); BVerwG 9 C 91/89 (Německo)]. To znamená, že pokud je přiměřeně pravděpodobné, že daná událost proběhla tak, jak tvrdí žadatel o azyl, žalovaný musí toto tvrzení vzít v potaz při celkovém posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

Co tedy ze standardu *„přiměřené pravděpodobnosti"* při posuzování skutkového stavu plyne pro žalovaného? Lze konstatovat, že žalovaný nemůže ze svého posuzování vyloučit tvrzené skutečnosti např. pouze proto, že nelze vyloučit jiný průběh událostí než ten předestřený žadatelem či že existuje alternativní vysvětlení pro určité skutečnosti, které jsou stejně pravděpodobné. V konkrétně projednávané věci tedy např. nelze vyloučit tvrzení stěžovatele o existenci rizika, že bude na základě nezákonného postupu policie obviněn z domnělého trestného činu, úvahou, že pokud státní orgány považovaly žadatele za osobu obzvláště nebezpečnou, *„měly dostatek příležitostí, aby mu tzv. podstrčením drogy k uvěznění dopomohly"*, nebo že z dosavadní benevolence policie a KNB plyne, *„že žadatelova obava z případného uvěznění má ... formu neopodstatněné domněnky"*. Žalovaný může zcela vyloučit z celkového posouzení pouze ta fakta, u nichž je postaveno téměř najisto, že se nestaly (tj. neexistuje ani přiměřená pravděpodobnost, že k nim došlo). Ostatní tvrzení musí být součástí celkového posouzení rizika pronásledování, kde jim bude přisouzena váha podle míry pravděpodobnosti, s jakou lze soudit, že odpovídají skutečnosti. Jiná situace je, pokud je žadatel nevěrohodný ve všech relevantních aspektech své žádosti; v tomto případě (a pouze v tomto případě) může žalovaný bez dalšího posoudit žadatele jako nevěrohodného a ne-

musí detailně posuzovat jeho jednotlivá dílčí tvrzení.

Lze tedy shrnout, že v první fázi správního řízení leží břemeno tvrzení na žadateli o mezinárodní ochranu; tomu odpovídá i znění § 49a zákona o azylu a čl. 4 odst. 1 věta první kvalifikační směrnice. Informace a skutečnosti, které musí k žádosti o mezinárodní ochranu žadatel doložit, jsou specifikovány v čl. 4 odst. 2 kvalifikační směrnice. Kromě výjimečných případů hraje v této fázi klíčovou roli pohovor s žadatelem o mezinárodní ochranu. Povinnosti v průběhu pohovoru jsou však již rozloženy mezi žadatele i žalovaného. Žalovaný musí zajistit, aby pohovor splňoval požadavky uvedené v čl. 13 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice"), a zejména musí umožnit žadatelům předložit v úplnosti důvody své žádosti, a to mj. vhodně kladenými a neutrálními otázkami. Žadatel je naopak povinen mj. předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu, odpovídat na otázky a jinak spolupracovat se žalovaným v průběhu pohovoru.

Následně musí žalovaný nejprve posoudit, které skutečnosti a tvrzení jsou pro konkrétní žádost o mezinárodní ochranu relevantní. Poté, co označí relevantní skutečnosti a tvrzení, postupuje na základě získaných informací (z pohovoru i z jiných důkazů) žalovaný dvojím způsobem. Pokud je nesporné, že stěžovatel ani nenamítal skutečnosti svědčící o tom, že došlo nebo že by potenciálně mohlo dojít k zásahu do jeho lidských práv ve smyslu § 12 či 14a zákona o azylu, či že je žadatel nevěrohodný ve všech relevantních aspektech jeho žádosti o mezinárodní ochranu, žalovaný se nemusí dále hodnocením jednotlivých tvrzení a skutečností zabývat. Pokud však žadatel nespadá ani do jedné z těchto dvou kategorií, musí žalovaný posoudit jednotlivá tvrzení a skutečnosti související s řízením o mezinárodní ochraně v souladu s čl. 4 odst. 3 až 5 kvalifikační směrnice, přičemž je povinen vycházet z toho, že důkazní břemeno je rozloženo mezi žadatele o mezinárodní ochranu a žalovaného. Tento závěr vyplývá jak z § 49a zákona o azylu, tak z čl. 4 odst. 1 věty druhé kvalifikační směrnice. Na jedné straně tak žadatel musí v maximální možné míře podložit svá vyjádření listinnými či jinými důkazy, na druhé straně žalovaný musí použít veškeré prostředky, které má k dispozici, k zajištění nezbytných důkazů (včetně informací o zemi původu) pro danou žádost (viz čl. 4 odst. 3 kvalifikační směrnice), a to včetně těch důkazů, které svědčí ve prospěch žadatele. Povinnost členského státu posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem (čl. 4 odst. 1 věta druhá kvalifikační směrnice) pak může vyžadovat i vykonání doplňujícího pohovoru (resp. pohovorů). Ani maximální úsilí žadatele a žalovaného však nemusí být vždy úspěšné a řadu tvrzení žadatele nebude možné nijak doložit, ani vyvrátit. Pro taková tvrzení se obecně aplikuje důkazní standard *„přiměřené pravděpodobnosti"*. Pokud je byť jen přiměřeně pravděpodobné, že tvrzení žadatele je pravdivé či že se určitá skutečnost udála tak, jak uvádí žadatel, žalovaný nesmí toto tvrzení prohlásit za nevěrohodné a vyloučit jej z dalšího posuzování; naopak, musí toto tvrzení vzít v potaz při celkovém posouzení odůvodněnosti žádosti a přiřadit mu patřičnou váhu. Pokud pak tvrzení žadatele splňuje podmínky uvedené v čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice, je žalovaný povinen z něho vycházet.

V konečné fázi pak žalovaný posoudí všechny relevantní skutečnosti a okolnosti žádosti o mezinárodní ochranu jednotlivě i ve vzájemných souvislostech, a to podle standardu *„přiměřené pravděpodobnosti"* pro účely § 12 písm. b) zákona o azylu a podle standardu *„reálného rizika"* pro účely § 14a zákona o azylu, přičemž v rozhodnutí je žalovaný povinen zohlednit čl. 4 odst. 3 až 5 kvalifikační směrnice.

Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že vykonával funkci imáma, Nejvyšší správní soud musí nejprve posoudit, zdali výše uvedené tvrzení žadatele splňuje podmínky stanovené v čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice. Pokud jde o první podmínku, Nejvyšší správní soud

považuje za nesporné, že žadatel vynaložil skutečné úsilí, aby svou žádost odůvodnil [čl. 4 odst. 5 písm. a) kvalifikační směrnice], což vyplývá z jeho žádosti o azyl ze dne 24. 4. 2006 i z obou následných pohovorů. Žadatel rovněž předložil všechny náležitosti, které měl k dispozici, a podal uspokojivé vysvětlení ohledně jiných chybějících náležitostí svého tvrzení [čl. 4 odst. 5 písm. b) kvalifikační směrnice]. Tudíž i druhá podmínka je splněna. Pokud jde o třetí podmínku, Nejvyšší správní soud shledal prohlášení žadatele souvislým a hodnověrným a rovněž v souladu s dostupnými informacemi o zemi původu i s dalšími informacemi o případu žadatele [čl. 4 odst. 5 písm. c) kvalifikační směrnice]. Stěžovatel zdůvodnil, v čem shledává rozdíl mezi tradičním a tzv. čistým islámem; uvedl, jak se dostal ke své víře a jakým způsobem se stal imámem - neboť ho jako svého nástupce vybral jeho předchůdce R. M.; a prokázal dostatečnou znalost základních náboženských knih (*a contrario* věc sp. zn. 4 Azs 152/2004, kde stěžovatel, ač tvrdil, že je křesťanem, nevěděl ani, co je Bible). Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že stěžovatel má středoškolské vzdělání a je vyučeným elektrosvářečem, a nikoliv vysokoškolským profesorem teologie. Skutečnost, že stěžovatel nemá povědomí o existenci výkladových právních škol šaría, že nezná přesné znění příslušného hadísu, nebo že některé informace o své víře má pouze z ústního podání, aniž by sám četl knihy, ze kterých jeho náboženské názory vychází, nelze vzhledem k výše uvedeným skutečnostem vykládat tak, že stěžovatel nemohl být imámem ve své skupince souvěrců. Další skutečností, která tento závěr podporuje, je fakt, že se modlitby konaly primárně v jeho domě; to dokládají i opakované kontroly ze strany policie v domě stěžovatele, což ani žalovaný nezpochybnil. Pokud jde o čtvrtou podmínku, stěžovatel přiletěl do České republiky dne 23. 4. 2006 a ještě téhož dne požádal o azyl (podle tehdejších právních předpisů), a tudíž požádal o mezinárodní ochranu v nejkratším možném čase [čl. 4 odst. 5 písm. d) kvalifikační směrnice]. I tato podmínka je tedy splněna. Stěžovatel splňuje i poslední podmínku - podmínku celkové věrohodnosti stěžovatele [čl. 4 odst. 5 písm. e) kvalifikační směrnice]. Nebylo zjištěno, že by stěžovatel po celou dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany (tj. v rámci správního řízení, stejně jako v žalobě a kasační stížnosti) zamlčel jakékoli podstatné informace týkající se jeho žádosti, jeho tvrzení nejsou obecná a vágní, držel se jedné dějové linie a jeho výpovědi lze i přes drobné nesrovnalosti označit za konzistentní a za souladné s dostupnými informacemi o zemi původu.

Jelikož jsou splněny všechny podmínky stanovené čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice, včetně tohoto, že toto tvrzení nebylo zjištěními žalovaného vyvráceno či učiněno vysoce nepravděpodobným, nevyžaduje prohlášení stěžovatele, že vykonával funkci imáma, žádné další důkazy. Žalovaný je tedy povinen ze skutečnosti, že stěžovatel zastával ve své skupině souvěrců pozici imáma, vycházet.

Nejvyšší správní soud se tudíž se stěžovatelem ztotožňuje v tom smyslu, že žalovaný a krajský soud dostatečně nevzali v potaz stěžovatelovu osobní situaci v zemi původu, neboť ze skutečnosti, že stěžovatel zastával v Kazachstánu funkci imáma tzv. čistého islámu, vyplývá několik zásadních důsledků (viz níže), které ani žalovaný ani krajský soud nezohlednili. Postupovali tedy v rozporu s čl. 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice, který vyžaduje, aby žalovaný při posouzení žádosti o mezinárodní ochranu zohlednil konkrétní postavení a osobní situaci žadatele.

IV. b) (ii)

Výjimečné postavení v rámci azylově relevantní skupiny a dostupnost vnitrostátní ochrany

(...) Za prvé, vzhledem k tomu, že stěžovatel zastával v Kazachstánu funkci imáma, žalovaný i krajský soud měli zkoumat, zdali vzhledem k tomuto specifickému postavení stěžovatele, které ho odlišuje od řadových příznivců tzv. čistého islámu, neexistuje v jeho případě zvýšená pravděpodobnost pronásledování oproti řadovým příznivcům tzv. čistého islámu. V prvé řadě platí, že žadatel o mezinárodní ochranu pro účely § 12 písm. b) zákona o azylu nemusí dokazovat, že je ve vět-

ším ohrožení než kdokoli jiný v jeho azylově relevantní skupině, pokud je tato skupina jako celek terčem pronásledování. Tento závěr vyplývá z definice uprchlíka, která požaduje pouze existenci *„odůvodněného strachu"* z pronásledování, a je v souladu i s judikaturou zahraničních soudů [rozhodnutí Sněmovny lordů ve věci *R v. Secretary of State for the Home Department, ex p Adan, Subaskaran and Aitseguer* (1999) Imm AR 521; rozhodnutí Federálního soudu Austrálie ve věcech *El Merhabi v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (2000) FCA 42 a *Ponnudurai v Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (2000) FCA 91; rozhodnutí kanadského Federálního odvolacího soudu ve věci *Salibian v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, (1990) 3 F.C. 250 (C.A.) bod 258; rozhodnutí novozélandského Refugee Status Appeals Authority ve věci *Refugee Appeal No. 71336/99*, NZRSAA (4.5. 2000), bod 12; a rozhodnutí Federálního odvolacího soudu USA pro 4. okruh ve věci *Chen v Immigration and Naturalization Service*, 195 F3d 198 (4th Cir. 1999)]. Tento dílčí závěr se ale aplikuje pouze na posuzování podmínek pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu. Pro účely doplňkové ochrany je nutné vycházet z judikatury Evropského soudu pro lidská práva [a to nejen z již poněkud překonané judikatury citované žalovaným (kauzy *Vilvarajah* a *Costello-Roberts*), ale i z judikatury aktuální (např. *Muslim proti Turecku*, rozsudek z 26. 4. 2005, stížnost č. 53566/99; *Said proti Nizozemí*, rozsudek z 5. 7. 2005, stížnost č. 2345/02; *N. proti Finsku*, rozsudek ze dne 26. 7. 2005, stížnost č. 38885/02; *Salah Sheekh proti Nizozemí*, rozsudek z 11. 1. 2007, stížnost č. 1948/04; či *Nnyanzi proti Spojenému království*, rozsudek z 8. 4. 2008, stížnost č. 21878/06)].

Výše uvedený dílčí závěr ale neznamená, že pokud většině členů azylově relevantní skupiny (v projednávané kauze příznivců tzv. čistého islámu) pronásledování nehrozí, nehrozí automaticky pronásledování ani žadateli o mezinárodní ochranu, který v této skupině zastává význačné postavení (v projednávané věci funkci imáma). Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82, kde v souvislosti s posuzováním možného postihu členů hnutí MASSOB v Nigérii uvedl, že *„... je patrné, že stěžovatel podle svých tvrzení, a také pro dlouhou nepřítomnost v zemi původu, není* ***ani ‚méně prominentním členem' hnutí*** *MASSOB. Jedná se o* ***běžného řadového člena hnutí,*** *jehož postavení lze srovnávat s ‚anonymním sympatizantem', jak o něm hovoří zpráva britského ministerstva vnitra. Jakkoli tedy příslušnost k hnutí MASSOB může být v Nigérii důvodem k zatčení, u řadového člena hnutí zatčení z tohoto důvodu nelze považovat za ‚přiměřeně pravděpodobné'. Řadoví členové hnutí MASSOB sice občas jsou zatýkáni, ovšem pouze výjimečně. Jejich zatýkání není běžné a je vcelku dost nepravděpodobné. U stěžovatele tak není přiměřeně pravděpodobné, že by byl po návratu uvězněn".* Nejvyšší správní soud tedy explicitně rozlišoval mezi anonymními sympatizanty hnutí MASSOB, řadovými členy, méně prominentními členy a prominentními členy tohoto hnutí, přičemž u každé kategorie členů hnutí MASSOB existuje jiná míra rizika jejich pronásledování.

Lze tedy uzavřít, že pokud je žadatel o mezinárodní ochranu *„vyčleněn"* (*singled-out*) z potenciálně azylově relevantní skupiny, tj. zastává v hierarchii této skupiny významné postavení, žalovaný je povinen k této skutečnosti přihlédnout a zaměřit se na to, zdali u takového žadatele neexistuje zvýšená pravděpodobnost pronásledování (oproti řadovým členům) právě z důvodu jeho *„vyčlenění"*. Jakýkoliv jiný závěr by byl opět v rozporu s čl. 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice, který vyžaduje, aby při posouzení žádosti o mezinárodní ochranu bylo zohledněno ***„konkrétní postavení a osobní situace*** *žadatele, včetně takových faktorů, jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě* ***osobní situace*** *žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu"* (důraz doplněn), i s judikaturou Evropského soudu

pro lidská práva (*N. proti Finsku*, rozsudek ze dne 26. 7. 2005, stížnost č. 38885/02, § 164).

Za druhé, skutečnost, že stěžovatel zastával funkci imáma, má dopad i na dostupnost účinné ochrany v zemi původu. Nejvyšší správní soud v předchozích kasačních stížnostech žadatelů o azyl (resp. o mezinárodní ochranu) z Kazachstánu konstatoval, že dostupná ochrana v zemi původu je obecně dostatečná a že stěžovatelé této ochrany nevyužili. Nicméně v žádném z dosud projednávaných případů před Nejvyšším správním soudem nebyl stěžovatel v postavení imáma, a tudíž závěry z této prejudikatury nejsou bez dalšího (viz níže) na projednávaný případ aplikovatelné. (...)

Pro posouzení otázky, zda stát je či není schopen zajistit ochranu před pronásledováním, či vážnou újmou, stanoví kvalifikační směrnice ve svém čl. 7 odst. 2 následující standard: *„Má se zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 [stát; strany nebo organizace, které ovládají stát] učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup."* (důraz doplněn). (...)

Pokud jde o první podmínku stanovenou čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice, ta vychází z premisy, že žádný stát není schopen zabránit veškeré trestné činnosti. Stejně tak každý stát musí respektovat procesní práva ostatních dotčených osob (tedy i pronásledovatelů), resp. zastavit trestní řízení v případě nedostatku důkazů. Nicméně *obecně* účinný právní systém pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy není vždy dostatečný. Pokud lze z dostupných informací o zemi původu dovodit, že v obecné rovině funkční systém právní ochrany není v praxi s to pro určitou specifickou skupinu (či jednotlivce) účinnou ochranu zajistit, nelze takový právní systém považovat za dostatečný, i kdyby pro většinu populace jinak dostatečný byl.

Z tohoto důvodu je první podmínka stanovená čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice do jisté míry modifikována slovem *„zpravidla"* v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Znění čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice, podle něhož se má *zpravidla* za to, že ochrana je poskytována v případě učinění přiměřených kroků k zabránění pronásledování zavedením obecně účinného právního systému, neznamená, že takový právní systém bude *vždy* považován za dostatečnou ochranu, nýbrž pouze to, že zavedení obecně účinného právního systému bude *obvykle* dostatečné [viz *IM (Sufficiency of protection) Malawi* (2007) UKAIT 00071 (Asylum and Immigration Tribunal, 11. 7. 2007, Spojené království)]. Slovo *„zpravidla"* v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice tedy v projednávaném případě znamená, že pokud je žadatel o mezinárodní ochranu *„vyčleněn"* (tj. zastává v hierarchii azylově relevantní skupiny významné postavení; viz výše), nelze vždy zavedení obecně účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy považovat za *„přiměřený krok"* k zabránění pronásledování nebo působení vážné újmy ve smyslu čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice; poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 téže směrnice musí v odůvodněných případech poskytnout ochranu zaměřenou specificky na danou skupinu či jednotlivce, tj. podniknout dodatečné specificky zaměřené či ve výjimečných případech i individuální kroky nad rámec zavedení obecně účinného právního systému. Pokud se z informací o zemi původu prokáže, že se skutečně vyskytují nikoliv ojedinělé případy vykonstruovaných trestních obvinění vyznavačů tzv. čistého islámu, bylo by k zajištění účinného systému ochrany třeba speciálních kontrolních a jiných opatření uvnitř policie, které by směřovaly k tomu, aby takové nezákonné praktiky policie přestaly.

Jelikož žalovaný ani krajský soud (nesprávně) nepovažovali stěžovatele za imáma, specifickým postavením stěžovatele se z hlediska standardu vnitrostátní ochrany vůbec nezabývaly. Je tedy na žalovaném, aby vzhledem k dostupným informacím o zemi původ-

du posoudil, zdali stěžovatel jakožto imám není vystaven větší pravděpodobnosti špatného zacházení ze strany bezpečnostních složek, a tudíž se jedná o odůvodněný případ popsaný výše, kdy stát musí učinit další dodatečné kroky na jeho ochranu nad obecný standard stanovený čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice.

Pokud jde o druhou podmínku stanovenou čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice, žalovaný (ani krajský soud) dostatečně nezkoumal, zdali měl stěžovatel k vnitrostátní ochraně vzhledem ke specifickým okolnostem jeho případu skutečně přístup a konstatoval, že *„jelikož ... (stěžovatel) v zemi původu nevyužil dostupných právních mechanismů, které by mohly protizákonný postup policistů aj. příslušníků silových kazašských jednotek sankcionovat, nemůže ... (žalovaný) dojít k závěru, že by státní orgány cíleně chování těchto osob podporovaly či tolerovaly ...“*. Těmito specifickými okolnostmi je v projednávaném případě nejen postavení imáma, ale i zdroj pronásledování. V projednávaném případě totiž stěžovatel nenamítá, že mu hrozí pronásledování nestátními subjekty či subjekty státem tolerovanými či podporovanými, nýbrž tvrdí, že byl pronásledován ze strany státních orgánů, konkrétně policie a bezpečnostních složek, a že mu od těchto orgánů hrozí pronásledování i v budoucnu. Žalovaný i krajský soud jsou povinni k této skutečnosti přihlédnout, neboť povinnost pokusit se vyhledat ochranu před pronásledováním či vážnou újmou (resp. vyčerpat dostupné prostředky ochrany) nejprve v zemi původu je nutné v případě pronásledování ze strany státu (resp. osob státem podporovaných) posuzovat odlišně od případů pronásledování nebo vážné újmy způsobených nestátními subjekty. V prvém případě je totiž nutné obzvláště obezřetně zvažovat, zdali výše instančně postavené orgány či jiní poskytovatelé ochrany jsou schopni a ochotni poskytnout účinnou ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Pokud tomu tak není, tak nelze po stěžovateli požadovat, aby se na tyto orgány obracel.

Je tedy na žalovaném, aby ve světle výše uvedených závěrů posoudil, zdali v případě stěžovatele neexistuje vzhledem k jeho postavení imáma zvýšená pravděpodobnost aktů pronásledování oproti řadovým příznivcům tzv. čistého islámu; zdali (opět s přihlédnutím k jeho postavení imáma) je mu stát ochoten a schopen poskytnout účinnou ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice; a zdali má k této ochraně přístup.

IV. b) (iii)

Kauzální nexus s důvody pronásledování

V této souvislosti je nutné odlišit dva okruhy námitek stěžovatele vztahující se k souvislosti s důvody pronásledování. První okruh námitek směřuje proti povinnosti registrace stěžovatelovy náboženské komunity v zemi původu, která je podle stěžovatele v rozporu se svobodou projevovat náboženské vyznání ve smyslu čl. 9 Úmluvy. Tímto okruhem námitek se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval a dospěl k závěru, že ačkoliv zde spojitost s důvodem náboženství je, požadavek na registraci náboženských skupin v Kazachstánu není do té míry diskriminační, aby ho bylo možno považovat za pronásledování ve smyslu zákona o azylu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, čj. 8 Azs 23/2008-75, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2008, čj. 7 Azs 12/2008-98, oba dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod pro odchýlení se od své ustálené judikatury, a tato námitka je tedy nedůvodná.

Druhý okruh námitek v projednávané věci však poukazuje na bití ze strany policie při incidentu v roce 2006 a na hrozbu podstrčení drog ze strany policie či KNB. Ke kauzální spojitosti u nátlaku policie uvádí žalovaný, že *„důvodem ... postupu (policie) byla snaha nezákonnými prostředky se na žadateli domoci jeho souhlasu k registraci či docházení do mešity“* a že *„žádný z výslechů ... nebyl cílen **výlučně** na ... (stěžovatelovu) náboženskou orientaci“* (důraz doplněn). Tento závěr je však logicky chybný. Z výpovědi stěžovatele vyplývá, že své problémy s policií (domovní prohlídky, výslechy, výzvy prokurátora atd.)

měl kvůli nerespektování kazašského zákona o povinné registraci náboženských organizací. Nicméně příčinou excesivního postupu policie (který uznal i žalovaný) již nebylo porušení zákona, ale primárně náboženská orientace stěžovatele [pokud by chtěl žalovaný tvrdit, že kazašská policie bije při výsleších všechny osoby porušující jakýkoliv kazašský zákon (resp. snaží se nezákonnými prostředky domoci dodržování jakéhokoliv zákona), bude muset takový závěr doložit]. I pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval závěr žalovaného, že nezákonný postup policie nebyl veden výlučně z důvodu náboženské orientace stěžovatele, test *„výlučnosti"* je nesprávný. Pronásledovatelé jsou často vedeni více různými motivy; to však neznamená, že daný žadatel v takovém případě bez dalšího nesplňuje podmínku souvislosti s důvody pronásledování, a je tak diskvalifikován z definice uprchlíka. Pro naplnění podmínky souvislosti pronásledování s důvody pronásledování není třeba, aby rasa, pohlaví, náboženství, *národnost*, *příslušnost* k určité sociální skupině, politické názory či pohlaví stěžovatele byly výlučnou příčinou pronásledování; postačí, pokud jde o příčinu rozhodující pro způsobení vážné újmy či odmítnutí poskytnout ochranu. Jinými slovy, žalovaný se musí v projednávané kauze ptát: Byl by stěžovatel odveden a zbit na stanici pro porušování zákona, kdyby nevyznával tzv. čistý islám? Pokud odpověď zní ne, spojitost s náboženským přesvědčením stěžovatele je dána a další (vedlejší) motivace pronásledovatelů je irelevantní (což samozřejmě ještě neznamená, že jsou naplněny i další prvky definice uprchlíka).

Žalovaný dále uváděl, že tvrzení stěžovatele o možném podstrčení drog je nepodložené, neboť s podobným jednáním policie neměl žalobce nikdy osobní zkušenost a tyto orgány ostatně měly dostatek příležitostí, aby mu *„tzv. podstrčením drogy k uvěznění dopomohly"*. Jak již bylo uvedeno výše, z dosavadní absence osobní zkušenosti stěžovatele nelze bez dalšího dovozovat, že k podstrčení drog nemůže dojít v budoucnu; klíčové je posoudit, zda vzhledem ke všem okolnostem případu (tj. zejména vzhledem k postavení stěžovatele, jeho předchozím potížím s bezpečnostními orgány a na pozadí informací o zemi původu) je přiměřeně pravděpodobné, že budou narkotika stěžovateli za tímto účelem (tj. pro perzekuci stěžovatele na základě – řečeno terminologií českého trestního práva – zneužití pravomoci veřejného činitele) v budoucnu podstrčena. Tento závěr však lze učinit jen na základě přesně zaměřené rešerše na informace o zemi původu [viz čl. 4 odst. 3 písm. a) kvalifikační směrnice]; žalovaný však vůbec nezkoumal, zda je taková nezákonná praxe u bezpečnostních orgánů v Kazachstánu rozšířena, zda jde o selhání jednotlivých policistů nebo o státem tolerovanou praxi a komu případně podstrčení drog hrozí. Pokud jde o souvislost podstrčení drog s náboženským předsvědčením, žalovaný rovněž nezkoumal, zda stěžovateli takové zacházení hrozí právě proto, že vyznává tzv. čistý islám. Tímto Nejvyšší správní soud nepředjímá v tomto bodě žádný závěr, pouze konstatuje, že bez detailnějších informací o zemi původu je konstatování žalovaného, že policie měla dost času, aby stěžovateli drogy podstrčila a dosud tak neučinila (resp. že hrozba podstrčení drog nesouvisí s náboženským přesvědčením stěžovatele), jen nepodloženou spekulací.

Lze tedy shrnout, že státní orgány Kazachstánu jsou oprávněny zákonným způsobem vynucovat dodržování zákona o povinné registraci náboženských organizací (mj. domovními prohlídkami a výslechy) a trestat v souladu se zákonem jeho porušení (pokutami, příp. jinými zákonnými tresty). Přitom ne každé jednání kazašských státních orgánů při vynucování tohoto zákona, jež by bylo v evropském právním prostoru nepřípustné, dosahuje intenzity pronásledování či vážné újmy. Nicméně, pokud se prokáže dostatečně opakovaný vzorec používání násilí vůči vyznavačům tzv. čistého islámu ze strany bezpečnostních složek či používání nastrčených drog za účelem vznesení smyšleného trestního obvinění a následného odsouzení pro zástupný trestný čin, může se již jednat o akty pronásledování ve smyslu § 2 odst. 8 zákona o azylu, který je třeba vykládat ve světle čl. 9

odst. 2 kvalifikační směrnice [v daném případě viz zejména čl. 9 odst. 2 písm. b) a c) směrnice, podle nichž jsou příkladem pronásledování *„právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem"*, nebo *„nepřiměřené nebo diskriminační trestní stíhání nebo trestání"*], či o vážnou újmu ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu. (...)

1750

Daň z příjmů: přípustnost dodatečného daňového přiznání

k § 34 odst. 1 a § 38p zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období 2001 a 2002

k § 27 odst. 1 písm. h) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád", „d. ř.")

Daňový subjekt, který neuplatnil odčitatelnou položku v podobě daňové ztráty z minulých zdaňovacích období (§ 34 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) v řádně podaném daňovém přiznání k dani z příjmů za příslušné zdaňovací období a kterému byla následně za toto období správcem daně doměřena daň, již nemůže po právní moci dodatečného platebního výměru správce daně uplatňovat tuto daňovou ztrátu v dodatečném daňovém přiznání na nižší daň, než byla stanovena tímto dodatečným platebním výměrem. Takové dodatečné daňové přiznání je podáno v rozporu s § 38p citovaného zákona a jím zahájené řízení musí být dle § 27 odst. 1 písm. h) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zastaveno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, čj. 5 Afs 27/2008-67)

Prejudikatura: srov. č. 1264/2007 Sb. NSS.

Věc: Ing. Dalibor M. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Správce daně po provedené daňové kontrole žalobci dodatečně stanovil základ daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2001 ve výši 1 770 270 Kč a doměřil mu daň ve výši 525 108 Kč (oproti daňové ztrátě ve výši 987 175 Kč uplatněné žalobcem v původním daňovém přiznání). Zároveň správce daně žalobci dodatečně stanovil základ daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002 ve výši 1 338 328 Kč a doměřil mu daň ve výši 388 884 Kč (oproti daňové ztrátě ve výši 1 003 149 Kč uplatněné žalobcem v původním daňovém přiznání). Žalobce se proti těmto dodatečným platebním výměrům odvolal. Žalovaný odvolání zamítl. Žalobce podal žádost dle § 55b d. ř. o přezkoumání rozhodnutí žalovaného. O těchto žádostech rozhodlo Ministerstvo financí dne 18. 4. 2006 tak, že přezkoumání nepovolilo.

Dne 8. 6. 2006 podal žalobce dodatečná daňová přiznání za zdaňovací období 2001 a 2002, ve kterých uplatnil odčitatelnou položku dle § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů, a to za rok 2001 daňovou ztrátu z předchozích zdaňovacích období ve výši 1 770 270 Kč a za rok 2002 ve výši 1 338 328 Kč. Základ daně a daň tedy správce daně v obou dodatečných daňových přiznáních vyčíslil částkou 0 Kč. Správce daně s odkazem na § 38p odst. 2 zákona o daních z příjmů daňová řízení zahájená těmito dodatečnými daňovými přiznáními dle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř. rozhodnutími ze dne 19. 6. 2006 zastavil. Žalobce podal proti těmto rozhodnutím odvolání, která žalovaný rozhodnutími ze dne 16. 1. 2007 zamítl, přičemž uvedl, že žalobce uplatnil odčitatelnou položku ve výši 1 770 270 Kč a 1 338 328 Kč v rozporu s § 38p odst. 2 zákona o daních

z příjmů, neboť podal dodatečná daňová přiznání na nižší daňovou povinnost, o 525 108 Kč za rok 2001 a o 388 884 Kč za rok 2002.

Žalobce rozhodnutí napadl žalobami ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který žaloby spojil ke společnému řízení a rozsudkem ze dne 30. 11. 2007 je zamítl. Uvedl, že z § 41 odst. 1 d. ř. vyplývá, že dodatečné daňové přiznání na daňovou povinnost vyšší nebo daňovou ztrátu nižší (a rovněž tak dle odst. 4 téhož ustanovení dodatečné daňové přiznání na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší) se podává (a posuzuje) proti poslední známé daňové povinnosti daňového subjektu. Poslední známou daňovou povinností se přitom dle § 41 odst. 1 d. ř. rozumí částka daně nebo daňová ztráta ve výši, jak ji naposledy stanovil pravomocně správce daně, a to bez ohledu na to, zda daň byla stanovena podle § 46 odst. 5 d. ř. konkludentně, platebním výměrem, dodatečným platebním výměrem nebo rozhodnutím o opravném prostředku.

Poslední známou daňovou povinností žalobce byla daňová povinnost stanovená správcem daně po provedené daňové kontrole dodatečnými platebními výměry ze dne 19. 12. 2003. Dle § 38p odst. 2 zákona o daních z příjmů mohl žalobce vyšší částky odčitatelných položek podle § 34 zákona o daních z příjmů uplatnit pouze v dodatečném daňovém přiznání na vyšší daňovou povinnost oproti posledně známé daňové povinnosti, tj. oproti daňové povinnosti stanovené správcem daně dodatečnými platebními výměry. Žalobce však podal daňová přiznání naopak na daňovou povinnost nižší, když oproti pravomocně vyměřené dani za zdaňovací období roku 2001 ve výši 525 108 Kč uvedl v daňovém přiznání daň ve výši 0 Kč a oproti pravomocně vyměřené dani za zdaňovací období roku 2002 ve výši 388 884 Kč uvedl v daňovém přiznání také daň ve výši 0 Kč. Dle krajského soudu § 38p odst. 2 zákona o daních z příjmů dopadá na situace, kdy daňový subjekt např. omylem zaúčtoval nesprávnou částku daňových výdajů, a tím vykázal i nesprávnou daňovou povinnost. V takovém případě podá dodatečné daňové přiznání na daňovou povinnost vyšší a tehdy může uplatnit i daňovou ztrátu, kterou ještě neodečetl od základu daně. S ohledem na popsané skutečnosti musel správce daně daňová řízení zahájená podanými dodatečnými daňovými přiznáními zastavit dle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř., neboť šlo o podání nepřípustná s ohledem na znění § 38p odst. 2 zákona o daních z příjmů.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem spatřoval v závěru o tom, zda šlo v daném případě (vzhledem k předcházejícím dodatečným platebním výměrům) o dodatečná daňová přiznání na vyšší či nižší daňovou povinnost, a také ve věci výkladu § 41 d. ř., dle něhož byl povinen, pokud sám zjistil, že jeho daňová povinnost je jiná, než uvedl v daňovém přiznání, podat dodatečná daňová přiznání. Dodatečná daňová přiznání byl povinen podat poté, co Ministerstvo financí zamítlo jeho návrh na přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Dále namítal neodůvodněný požadavek správce daně v souvislosti s podáním dodatečných daňových přiznání, kdy správce daně požadoval na základě § 41 odst. 6 d. ř. vyplnění celého tiskopisu daňového přiznání, zatímco stěžovatel se domníval, že postačovalo vyplnit pouze oddíl 11 s vyznačením změn. Požadavkem správce daně se stěžovatel cítil nucen k vyplňování nepravdivých údajů a k podpisu nesprávného prohlášení, že všechny vyplněné údaje jsou pravdivé.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Dle § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů, v relevantním znění, *„od základu daně lze odečíst daňovou ztrátu, která vznikla a byla vyměřena za předchozí zdaňovací období nebo jeho část, a to nejdéle v sedmi zdaňovacích obdobích následujících bezprostředně po období, za které se daňová ztráta vyměřuje“*. Dle tohoto ustanovení si tedy daňový poplatník může uplatnit daňovou ztrátu z minulých let v řádně podaném daňovém přiznání za příslušné zdaňovací období, přičemž je na jeho volbě, ve kterém zdaňovacím

období v rámci po sobě následujících 7 (v současném znění zákona 5) let tak učiní. Pokud daňová ztráta nebyla v řádně podaném daňovém přiznání za příslušné zdaňovací období zcela nebo zčásti uplatněna, zákon umožňuje uplatnit tuto odčitatelnou položku také zpětně v dodatečném daňovém přiznání. Jak ovšem vyplývá z citovaného § 38p zákona o daních z příjmů v relevantním znění, zákon omezoval tuto možnost pouze na případy, kdy byl daňový poplatník povinen takové dodatečné daňové přiznání podat (z jiných důvodů) na vyšší daňovou povinnost (současné znění připouští i dodatečné daňové přiznání na daň shodnou s poslední známou daňovou povinností), přičemž daňovou ztrátu z uplynulých let bylo možné u daně z příjmů fyzických osob uplatnit pouze v té výši, aby výsledný základ daně podle takto podaného dodatečného daňového přiznání byl po zaokrouhlení alespoň o 100 Kč vyšší než základ daně dosud pravomocně vyměřené nebo doměřené. Zda jde o dodatečné daňové přiznání na vyšší, nebo nižší daňovou povinnost, se dle § 41 odst. 1 d. ř. posuzuje podle poslední známé daňové povinnosti, kterou je částka daně ve výši naposled pravomocně stanovené správcem daně, ať už konkludentně (§ 46 odst. 5 d. ř.), platebním výměrem nebo dodatečným platebním výměrem. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 11. 2006, čj. 7 Afs 171/2005-43, www.nssoud.cz, byť se vztahuje k jinému (staršímu) znění § 38p zákona o daních z příjmů.

Posledními známými daňovými povinnostmi stěžovatele v době, kdy podával dodatečná daňová přiznání (tj. dne 8. 6. 2006), tak byly zcela nepochybně částky stanovené pravomocnými dodatečnými platebními výměry správce daně, tj. 525 108 Kč za rok 2001 a 388 884 Kč za rok 2002. Stěžovatel tedy nepodal dodatečná daňová přiznání na daňovou povinnost vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti, ale naopak na daňovou povinnost nižší (v daných případech na nulovou daň). Taková dodatečná daňová přiznání tedy byla podána v rozporu s § 38p odst. 2 zákona o daních z příjmů, který je v tomto ohledu ve vztahu speciality k § 41 odst. 1 a 4 d. ř. vymezujícím v obecné rovině právo (nikoliv povinnost) podat dodatečné daňové přiznání na daň nižší. Ustanovení § 41 odst. 1 d. ř. právo podat daňové přiznání na daň nižší výslovně podmiňuje tím, že tento nebo jiný daňový zákon v tomto ohledu nestanoví jinak (k tomu srov. též § 97 d. ř.). Krajský soud dospěl tudíž ke zcela správnému závěru, že správce daně nepochybil, jestliže řízení o těchto daňových přiznáních pro jejich nepřípustnost dle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř. zastavil.

Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel nemohl dodatečně uplatnit daňovou ztrátu z minulých let ani v průběhu vlastního daňového řízení, v jehož rámci vydal správce daně zmiňované dodatečné platební výměry, neboť mu v tom bránila překážka v podobě úkonu správce daně směřujícího k přezkoušení správnosti daňových povinností za příslušná zdaňovací období, tj. překážka v podobě zahájení daňové kontroly (viz § 41 odst. 2 d. ř. - k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2007, čj. 8 Afs 111/2005-106, publikované pod č. 1264/2007 Sb. NSS). V takové právní úpravě Nejvyšší správní soud neshledává nepřípustnou diskriminaci, neboť zákonodárce zde zcela racionálně zvýhodňuje daňový subjekt, který splní svou povinnost vyplývající z § 41 odst. 1 d. ř. a podá ze své vlastní iniciativy dodatečné daňové přiznání na vyšší daň, neboť zjistí, že daň přiznal (ve svůj prospěch) v nesprávné výši. V takovém případě si tedy daňový subjekt může zároveň dodatečně uplatnit daňovou ztrátu z minulých let, a tím svůj nově stanovený daňový základ korigovat. Obdobné beneficium ovšem zákon neposkytuje daňovému subjektu, který rovněž přiznal daň nižší, než by odpovídalo jeho zákonné povinnosti, ta mu ovšem musela být doměřena na základě daňové kontroly, tedy z iniciativy správce daně. Zákonodárce zde tedy motivuje daňový subjekt k dobrovolné korekci jeho daňové povinnosti tak, aby odpovídala zákonu, obdobně, jako to činí u penále dle § 37b odst. 4 d. ř. v platném znění. Pokud je totiž dodatečně vyměřován základ daně a daň podle dodatečného daňového přiznání, penále z částky, která je v něm uvedena (na rozdíl od daně dodatečně vyměřené na základě daňové kontroly), nevzniká.

1751

Daň z příjmů: den zdanitelného plnění a zápis v evidenci vozidel

k § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998 (v textu též „zákon o daních z příjmů")

Údaje zaznamenané v evidenci vozidel na příslušném dopravním oddělení nemají žádný právní význam pro určení, zda došlo k uskutečnění zdanitelného plnění v případě prodeje automobilu, když rozhodným v tomto směru je to, zda došlo k převodu vlastnického práva (ke kterému dochází okamžikem hmotného či symbolického převzetí vozidla, pokud není smluvně či zákonem stanoveno jinak), a taktéž nemají žádný právní význam pro určení, kdy došlo k uskutečnění tohoto zdanitelného plnění, když rozhodným v tomto směru je datum úhrady kupní ceny vozidla.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 2. 2007, čj. 15 Ca 13/2006-35)

Věc: Jiří H. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob.

Finanční úřad v Teplicích dne 1. 3. 2005 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1998 ve výši 59 404 Kč.

Žalobce proti tomuto dodatečnému platebnímu výměru podal odvolání, které žalovaný zamítl dne 18. 11. 2005.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které zejména namítal, že správce daně vyloučil z daňových výdajů v roce 1998 částky 157 000 Kč a 99 000 Kč, které žalobce proplatil za vozy Škoda Felicia a Škoda Forman jejich původním majitelům. Jeho tvrzení o tom, že částky byly skutečně proplaceny původním majitelům v roce 1998, a tudíž byly oprávněně zahrnuty do daňově účinných výdajů pro rok 1998, je podloženo řadou důkazů (např. zápisy v peněžním deníku ze dne 21. 12. 1998, výdajovými doklady ze dne 21. 12. 1998, svědeckými výpověďmi původních majitelů vozů nebo zprostředkovatelskými smlouvami uzavřenými mezi jím a původními majiteli vozů). Žalobce toliko připouští, že se dopustil pochybení, pokud namísto formuláře zvaného „Výkupní smlouva" použil dokladu nazvaného „Zprostředkovatelská smlouva". Podle něj však není podstatné, zda k proplacení vozidel původním majitelům došlo na základě smlouvy zprostředkovatelské, kupní či jiné: pokud autobazar vykoupí od původního majitele motorové vozidlo za účelem jeho dalšího prodeje, toto vozidlo na sebe nepřevádí. Převod se uskutečňuje na základě plné moci původního vlastníka až na nového vlastníka.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména konstatoval, že správce daně dotazem u příslušných dopravních oddělení zjistil, že žalobce nikdy nebyl ani u jednoho z vozidel evidován jako jejich vlastník či držitel.

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

Z odůvodnění:

(...) S ohledem na právě uvedené má soud za to, že oba dva zmiňované automobily byly jejich původními vlastníky prodány žalobci. Právním titulem pro převod vlastnického práva v daném případě tedy byly kupní smlouvy, v případě Ing. Petra J. ze dne 24. 4. 1998 a v případě Františka V. ze dne 21. 12. 1998, třebaže byly označeny za smlouvy zprostředkovatelské. Vlastnické právo k oběma vozidlům pak žalobce nabyl v souladu s § 133 odst. 1 občanského zákoníku dne 21. 12. 1998, kdy od původních vlastníků vozidel oproti hotovostní úhradě kupních cen ve výši 157 000 Kč a ve výši 99 000 Kč obě vozidla převzal, a to včetně dokladů a klíčků k vozidlům, protože žádným právním předpisem ani smluvními stranami nebyl stanoven jiný režim. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že pro moment nabytí vlastnického práva k automobilu není

nikterak podstatný záznam v evidenci vozidel na příslušném dopravním oddělení, když translační účinek je zákonem vázán v zásadě na hmotné odevzdání movité věci. Správce daně se mýlí, pokud dovozuje, že záznam v evidenci vozidel na příslušném dopravním oddělení má vždy 100% vypovídací hodnotu ohledně vlastnického práva k vozidlům, neboť nabývání vlastnických práv k automobilům není bez dalšího odvislé od evidence vozidel.

Soud proto uzavírá, že správce daně a žalovaný nesprávně dovodili, že žalobce ve zdaňovacím období roku 1998 nepořídil motorová vozidla Škoda Felicia a Škoda Forman jako zboží za účelem jeho dalšího prodeje. Na základě tohoto úsudku pak dospěli i k nesprávnému závěru ohledně toho, že vyplacené částky ve výši 157 000 Kč a 99 000 Kč nemohou být uznány za daňově účinný výdaj (náklad) ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů ve zdaňovacím období roku 1998 (...).

1752

Daň z nemovitostí: plošná stavba

k § 119 odst. 2 a § 120 odst. 1 občanského zákoníku
k § 7 až § 11 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2002 až 2004

Rozhodující pro určení, zda se u plošné stavby (ve stavebněprávním smyslu), jako jsou betonové či asfaltové plochy, jedná rovněž z hlediska občanskoprávního o stavbu spojenou se zemí pevným základem (§ 119 odst. 2 občanského zákoníku) podléhající dani ze staveb dle zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, či naopak o součást pozemku, na němž se taková stavba nachází, nemůže být pouze hledisko, zda lze danou stavební konstrukci oddělit od země, ale také, zda je naplněna první podmínka § 120 odst. 1 občanského zákoníku, tedy zda jde o součást pozemku, která k pozemku (jakožto k věci hlavní) podle jeho povahy náleží, či nikoliv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 Afs 24/2008-63)

Prejudikatura: č. 1034/2007 Sb. NSS, č. 1662/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 60/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 483/01) a č. 131/1994 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 16/93); Soudní judikatura č. 1/2007.

Věc: Akciová společnost SEP Moravia proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Při daňové kontrole Finanční úřad Ostrava I zjistil, že se na pozemcích žalobce nachází zpevněná betonová plocha o výměře 1367 m² a zpevněná asfaltová plocha o výměře 111 m². Obě plochy správce daně posoudil jako stavby podléhající dani ze staveb. Dodatečnými platebními výměry ze dne 17. 8. 2005 dodatečně žalobci vyměřil daň z nemovitostí za zdaňovací období let 2002 až 2004.

Proti rozhodnutím se žalobce odvolal k žalovanému, který rozhodnutími ze dne 20. 6. 2006 snížil dodatečně vyměřenou daň za zdaňovací období let 2002 až 2004, protože za stavbu považoval již jen betonovou plochu.

Proti rozhodnutím podal žalobce žaloby ke Krajskému soudu v Ostravě. Namítal, že zpevněná betonová plocha dani z nemovitostí nepodléhá, neboť není samostatnou věcí a může být stavbou jen z pohledu stavebněprávních předpisů. S odvoláním na judikaturu upozornil na to, že se jedná o obdobný případ jako parkoviště představované pozemkem, jehož povrch byl zpracován zpevněním

povrchu za účelem parkování automobilů, a zpevněná betonová plocha tudíž představuje určitou kvalitu pozemku rozhodnou pro jeho využití.

Krajský soud v Ostravě žaloby spojil ke společnému projednání, rozhodnutí žalovaného zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení. Odkázal na členění pozemků dle § 2 odst. 3 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Podle charakteristiky druhu pozemků pro účely katastru nemovitostí - příloha 1 k vyhlášce č. 190/1996 Sb., kterou se provádí katastrální zákon, byly *„ostatní plochy"* vymezeny jako pozemky neuvedené v rámci předchozích druhů pozemků. Za *„jinou plochu"* se považoval pozemek nevyužívaný žádným z ostatních vyjmenovaných způsobů včetně pozemku, na kterém je postavena stavba, která se v katastru neeviduje. Uvedené pojmy tak představují určitou kvalitu pozemku a určité ztvárnění či zpracování jeho povrchu. Nemohou být současně pozemkem a současně stavbou ve smyslu občanskoprávním jako dvě rozdílné věci, které by mohly mít rozdílný právní režim či osud, nelze je od pozemku oddělovat. Není ani dobře představitelné, že by někdo mohl převést na jiného parkoviště, chodník, ale i jinou zpevněnou betonovou plochu bez současného převodu pozemku, na němž se tato *„zařízení"* bezprostředně nacházejí. Předmětná zpevněná betonová plocha tak představuje pozemek - ostatní, jinou plochu ve smyslu uvedeného právního předpisu, jehož povrch byl zpracován a slouží k parkování automobilů a k uskladnění materiálu, a který tedy z výše uvedených důvodů není stavbou ve smyslu občanskoprávním. Krajský soud přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97.

Proti rozsudku brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Uvedl, že vytvořenou betonovou plochu nelze jednoduše rozebrat, není volně položena na zemském povrchu, proto lze konstatovat, že se jedná o stavbu. Tato plocha je ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku věcí, která je způsobilá být předmětem občanskoprávních vztahů a je samostatně převoditelná. Lze ji přirovnat k nemovitým stavbám dle § 2 a § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Za klíčovou otázku, o které je třeba rozhodnout, proto Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, považuje určení toho, zda zpevněná betonová plocha nacházející se na pozemku v katastrálním území Moravská Ostrava představuje stavbu ve smyslu občanského zákoníku, a zda je tudíž předmětem daně dle § 7 odst. 1 zákona o dani z nemovitostí.

Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o dani z nemovitostí stanovilo, že *„předmětem daně ze staveb jsou stavby na území České republiky, na které bylo vydáno kolaudační rozhodnutí nebo kolaudačnímu rozhodnutí podléhající a užívané a nebo podle dříve vydaných obecně závazných právních předpisů dokončené, byty včetně podílu na společných částech stavby, které jsou evidovány v katastru nemovitostí nebo nebytové prostory včetně podílu na společných částech stavby, které jsou evidovány v katastru nemovitostí"*.

Východiskem pro úvahy Nejvyššího správního soudu o tom, jaké *„stavby"* jsou předmětem daně ze staveb dle shora citovaného ustanovení, může být názor vyslovený Ústavním soudem v nálezu ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 529/2005, podle něhož *„pojmem stavba ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, se rozumí stavba jako nemovitá věc ve smyslu občanského zákoníku. Sama skutečnost, že bylo na stavbu vydáno kolaudační rozhodnutí, nedostačuje k závěru, že se jedná o stavbu, která je předmětem daně ze staveb. Vždy je zapotřebí zkoumat, zda se jedná o nemovitou stavbu ve smyslu občanskoprávním"*. Jak již bylo řečeno, je třeba určit, zda předmětná zpevněná betonová plocha spadá do takto definované množiny, zdali je tedy stavbou jakožto nemovitou věcí ve vý-

znamu, jak ji definuje občanský zákoník. Je tomu tak proto, že vymezení pojmu stavba není v zákoně o dani z nemovitostí specifikováno, a proto je třeba vyjít z obecné soukromoprávní definice nemovité stavby dle § 119 odst. 2 občanského zákoníku.

V souvislosti s tím Nejvyšší správní soud předesílá, že jeho níže uvedené úvahy jsou do značné míry vedeny doktrinálními závěry i závěry soudů na poli občanského práva. Tento postup je v tomto případě plně namístě – jak Nejvyšší správní soud vyjádřil např. ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53, publikovaném pod č. 1034/2007 Sb. NSS, či v rozsudku ze dne 1. 3. 2007, čj. 2 Afs 125/2005-40, www.nssoud.cz, veřejné a soukromé právo je třeba považovat za *„dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu"*, v daném případě je tedy třeba pro účely zákona o dani z nemovitostí posuzovat povahu stavby dle příslušných ustanovení občanského zákoníku. Na tom se koneckonců stěžovatel s žalobcem i krajským soudem shodují, liší se však v závěrech o výsledku takového posouzení. Se závěry krajského soudu přitom Nejvyšší správní soud souhlasí, neboť vycházejí z dosavadní judikatury zejména civilních soudů, která se týká nejen obecného vymezení pojmu stavby pro účely § 7 odst. 1 zákona o dani z nemovitostí (viz výše), ale blíže se vyjadřuje přímo k obdobným typům ploch, jako je zpevněná betonová plocha posuzovaná v tomto případě. Zdejší soud ovšem dodává, že ačkoli považuje závěry krajského soudu za správné, shledává jeho argumentaci poměrně kusou, a proto považuje za vhodné ji dále rozvést.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 1. 3. 2007, čj. 2 Afs 125/2005-40, www.nssoud.cz, akceptoval závěr Ústavního soudu obsažený v nálezu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05. Podstata právního názoru Ústavního soudu spočívala v tom, že zákon o dani z nemovitostí užívá pojem *„stavba"* ve smyslu občanskoprávním a tento pojem je spjat s pojmem nemovitosti. Stavba jako nemovitost tedy musí splňovat znaky přirozeného pojmu věci s tím rozdílem, že nemusí být oddělena od pozemku, na kterém je postavena. Má-li být proto poplatníkem daně ze stavby její vlastník, musí být stavba způsobilým předmětem vlastnického práva, a je tedy nezbytné, aby byla věcí v právním smyslu. Nesplňuje-li výsledek stavební činnosti pojmové znaky stavby jako věci nemovité, je jedinou nemovitostí, která by mohla být předmětem daně z nemovitostí, právě jen pozemek, na kterém byla daná stavební činnost uskutečňována. (...)

Aby zde posuzovaná zpevněná plocha představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem (a byla tedy i předmětem daně ze staveb), je v prvé řadě třeba, aby byla schopna být vůbec věcí ve smyslu § 118 odst. 1 občanského zákoníku, tedy, jak se vyjádřil Ústavní soud, musí být *„vymezitelným kusem vnějšího světa"*, který tvoří samostatnou věc, nikoli součást věci jiné, v daném případě pozemku. O takový vymezitelný kus vnějšího světa nemůže jít dle konstantní judikatury tam, kde povrch pozemku byl zpracován navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba (např. u tenisového dvorce – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005, obdobně dosavadní judikatura posoudila i jiné případy zpevnění povrchu pozemku vrstvením různých přírodních materiálů – typicky se jednalo u parkovišť a kurtů o různé štěrky, makadam, živce, antuku apod.).

Nejvyšší soud i Ústavní soud přitom donedávna vycházely z toho, že pro posouzení povahy zpracování povrchu pozemku z toho hlediska, zda toto zpracování je, či není samostatnou věcí ve smyslu § 119 občanského zákoníku, není podstatné, zda daný pozemek slouží jako pozemní komunikace, či nikoliv. V rozsudku ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97, Nejvyšší soud výslovně uvádí, že *„parkoviště představované pozemkem, jehož povrch byl zpracován zpevněním povrchu za účelem parkování automobilů, není z hlediska občanskoprávního stavbou"*, byť je toto parkoviště v katastru nemovitostí vedeno jako jiná ostatní (tj. účelová nebo místní) komunikace. V tomto rozsudku Nejvyšší

soud také konstatoval, že *„není ani dobře představitelné, že by někdo mohl převést na jiného parkoviště, chodník nebo tenisový kurt bez současného převodu pozemku, na němž se tato ‚zařízení' či ‚konstrukce' bezprostředně nacházejí"*. Tyto povrchové úpravy tedy nemohou být současně pozemkem a současně stavbou ve smyslu občanskoprávním jako dvě rozdílné věci, které by mohly mít rozdílný právní režim či osud; nelze je od pozemku oddělovat, např. samostatně (odděleně jednu od druhé) převádět. Obdobně se Nejvyšší soud vyslovil v otázce pozemních komunikací např. také v rozsudcích ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002, a ze dne 27. 1. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1324/2003). Rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 42/01, výslovně uvedl (v souvislosti s vydáním pozemku dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku), že *„parkoviště, představované pozemkem, jehož povrch byl zpracován zpevněním povrchu za účelem parkování automobilů, není ... z hlediska občanskoprávního stavbou, a samotná skutečnost zpracování povrchu pozemku několika vrstvami stavebního materiálu tak nebrání, aby byl takový pozemek vydán"*.

Určitý obrat v posuzování povahy pozemních komunikací ovšem učinil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, který vycházel z právního závěru velkého senátu občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu, neboť rozhodující senát se hodlal odchýlit od právního názoru představovaného výše citovanou dosavadní judikaturou Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud nyní dospěl k závěru, že místní komunikace (a tím spíše silnice či dálnice) mohou být za určitých okolností samostatnou věcí, tj. stavbou ve smyslu § 119 občanského zákoníku. Nejvyšší soud přitom vycházel z toho, že zákon o pozemních komunikacích přijal koncepci rozlišující vlastníka pozemku na straně jedné a vlastníka místní komunikace, silnice či dálnice na straně druhé, přičemž podle § 17 odst. 3 (nyní § 17 odst. 2) zákona o pozemních komunikacích je v případě místní komunikace, silnice či dálnice na cizím pozemku možno zřídit k pozemku věcné břemeno nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě, tj. k příslušné komunikaci. V praxi je tedy nutno posuzovat případy místních komunikací či silnic individuálně a zjišťovat, zda splňují požadavky § 119 odst. 2 občanského zákoníku, a jsou tedy samostatnými nemovitostmi, či nikoliv.

V daném případě ovšem ani stěžovatel, byť se příkladu pozemních komunikací dovolával, netvrdil, že by sporná betonová plocha sloužila jako pozemní komunikace, naopak mezi stranami nebylo sporné, že slouží jako prostor pro skladování materiálu a parkování automobilů, ovšem pouze pro potřeby žalobce a jeho provozu, nejedná se tedy ani o veřejné parkoviště.

Na druhou stranu je pravda, že v dosavadní judikatuře byly většinou posuzovány povrchy pozemků, které byly upraveny vrstvením různých materiálů, nikoliv však případ betonové plochy, kterou lze od samotného pozemku zřetelně odlišit a která je zároveň se zemí, na rozdíl od situace, kdy dojde k pouhému položení betonových panelů (viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1994, sp. zn. 3 Cdo 40/93, *Právní rozhledy*, č. 5, 1994, s. 173), pevně spojena. Na tomto místě Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že to, zda jde o stavbu spojenou se zemí pevným základem, či nikoli, tedy samotné *„spojení se zemí pevným základem"*, je v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01, *„možno stručně charakterizovat tak, že věc nesmí být oddělitelná od země, aniž by došlo k porušení věci. Pevné spojení věci se zemí musí být zároveň takové, aby bylo schopno odolat zejména účinkům přírodních vlivů dané lokality na věc a účinkům vlastního působení věci. Z hlediska stavebního je pevný základ základovou prostorovou konstrukcí geometricky a fyzikálně jednoznačně vymezenou a definovanou, a to pro konkrétní stavební objekt, v konkrétní lokalitě a v konkrétních vnitřních a vnějších podmínkách. Je zřejmé, že posouzení existence pevného základu konkrétní stavby je otázkou odbornou, k níž soud zpravidla nemá dostatek odborných*

znalostí, a proto je třeba v rámci dokazování provést důkaz znaleckým posudkem či odborným vyjádřením". Nejvyšší správní soud přitom bere v potaz „*odborné vyjádření*" jmenovaného stavebního úřadu ze dne 20. 4. 2006, dle kterého lze předmětnou betonovou plochu považovat za spojenou se zemí pevným základem, byť tento závěr nebyl stavebním úřadem žádným způsobem zdůvodněn. Žalobci lze dát navíc za pravdu v tom, že stavebnímu úřadu z hlediska jeho odbornosti nepřísluší v konečném ohledu posuzovat, zda jde o stavbu ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, ale pouze to, zda je daná stavební konstrukce spojena se zemí pevným základem, či nikoliv.

Ani samotné zjištění pevného spojení dané stavební konstrukce se zemí ovšem ještě nemůže vést bez dalšího k závěru, že se jedná o nemovitou stavbu, toto zjištění pouze vylučuje, že by se v daném případě jednalo o stavbu movitou (jak by tomu mohlo v určitých případech být při pouhém položení panelů na zemský povrch), pořád však ještě nebyla zodpovězena otázka, zda se nejedná toliko o součást daného pozemku. I součást věci totiž občanský zákoník definuje v § 120 odst. 1 jako „*vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila*", i zde se tedy předpokládá pevné spojení, ovšem nikoliv s jinou věcí, ale s věcí hlavní, které je posuzovaný „*kus vnějšího světa*" součástí. I zde tedy judikatura a doktrína vychází z toho, že součást věci nemůže být oddělena, aniž by se tím hlavní věc znehodnotila. Podle § 120 občanského zákoníku je kladen důraz na znehodnocení hlavní věci, nikoli na znehodnocení její oddělené části. Neoddělitelnost přitom není jen fyzická či technická, ale i funkční. Znehodnocením věci je třeba rozumět funkční újmu, kdy hlavní věc již nemůže sloužit původnímu účelu, přičemž v důsledku této újmy již není věc hlavní schopna sloužit svému původnímu účelu buď vůbec, anebo z velké části kvalitně (srov. Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník I. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 599 - 600).

Opět lze odkázat na judikaturu Nejvyššího soudu; dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2250/99 (publikovaného v časopise Soudní rozhledy, č. 3/2003), „*znehodnocením věci ve smyslu § 120 občanského zákoníku nemusí být ovšem jen ztráta hodnoty peněžní, nýbrž může jít i o znehodnocení funkční, estetické či jiné. Jinými slovy řečeno se znehodnocením míní stav, kdy hlavní věc v porovnání se stavem před oddělením její součásti slouží svému původnímu účelu méně kvalitně nebo mu nemůže sloužit vůbec*" (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, čj. 2 Afs 42/2007-39, www.nssoud.cz). Ze starší judikatury lze uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 3 Cz 39/1991 (viz Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník I. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 604), dle kterého „*ustanovení § 120 občanského zákoníku vymezuje pojem součásti věci tak, že součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se věc znehodnotila; znehodnocení nelze chápat jen v užším slova smyslu, tedy pouze jako úplné zničení či alespoň jako podstatné poškození hlavní věci. Znehodnocení naopak lze chápat též ve smyslu snížení hodnoty a tím zpravidla též ceny věci, může znamenat také to, že věc bude do budoucna plnit svůj účel na nižší úrovni (takzvané znehodnocení funkční), popřípadě lze uvažovat též o znehodnocení estetickém ...*".

Rozhodující pro určení, zda se jedná o stavbu spojenou se zemí pevným základem, či o součást pozemku, tedy nemůže být pouze hledisko, zda lze danou stavební konstrukci oddělit od země, ale především, zda je naplněna první část hypotézy § 120 odst. 1 občanského zákoníku, tedy, zda jde o součást pozemku, *která k pozemku (jakožto věci hlavní) podle jeho povahy náleží*, či nikoliv. Toto konstatování nezpochybňuje ani dikce § 120 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož stavba není součástí pozemku. Dané ustanovení, které bylo do občanského zákoníku vloženo novelou č. 509/1991 Sb., pouze potvrzuje koncepci, na níž byl stávající občanský zákoník založen i před účinností této novely a která vychází z popření zásady *superficies solo cedit*. Ani toto ustanovení však

nemá na mysli jakékoli stavební dílo ve smyslu stavebněprávním, ale právě takovou stavbu, kterou lze považovat z hlediska její funkce a vztahu k pozemku, na němž se nachází, za samostatnou věc, přičemž takovému případnému závěru nebrání samotná skutečnost, že je daná stavba s pozemkem pevně spojena. Obdobně vykládá citované ustanovení také Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, dle něhož *„ustanovení § 120 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého stavba není součástí pozemku, nutno interpretovat v návaznosti na odstavec 1, tudíž stavba není součástí pozemku tehdy, jestliže jde o stavbu, která je věcí nemovitou, nebo jestliže jde o stavbu, která je věcí movitou, a která není funkčně nebo fyzicky spojena s pozemkem a lze ji od něho oddělit, aniž by došlo k znehodnocení pozemku"*.

Konstantní judikatura tudíž nevylučuje, aby za součást pozemků byly považovány nejen např. trvalé porosty (které samozřejmě nevznikly stavební činností), ale za určitých okolností i některé drobné stavby (ve smyslu stavebněprávním). Jak konstatoval Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 28. 1. 1998, sp. zn. 3 Cdon 1305/96 (publikovaný v časopise Soudní rozhledy č. 8/1998), *„ve všech případech (např. u drobných staveb) však nelze stanovit jednoznačné hledisko pro určení, kdy půjde o samostatnou věc, a kdy o součást pozemku. Bude vždy třeba zvažovat, zda stavba může být samostatným předmětem práv a povinností, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem věci"*.

Jako rozhodující se v daném případě tedy jeví posouzení prvního ze dvou kritérií, která stanoví § 120 odst. 1 občanského zákoníku pro to, aby mohlo být zpracování povrchu pozemku považováno za součást pozemku, na němž se nachází. Je proto třeba posoudit, zda předmětná betonová plocha k danému pozemku dle jeho povahy náleží. Nejvyšší soud k této otázce ve svém rozsudku ze dne 12. 11. 2003, sp. zn. 29 Odo 97/2003, konstatoval, že *„první kritérium představuje spíše subjektivní rovinu, neboť to, co k věci podle její povahy náleží, se určuje do značné míry podle lidských zvyklostí, zkušeností a norem vztahujících se ke konkrétní věci. Míra sounáležitosti se pak posuzuje prostřednictvím povahy té věci, která je považována za věc podstatnější, určující, a tedy, ve vztahu více věcí, za věc tzv. hlavní. Zákonný text touto obecnou úpravou dává prostor k individuálnímu posouzení, jaké vlastnosti věc hlavní vykazuje, aby odtud bylo možno odvíjet úvahy, zda jiná relativně samostatná věc k ní ‚patří' natolik neodmyslitelně, že nemůže již být považována za věc odlišnou"*.

V takto vymezeném rámci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětná betonová plocha je součástí pozemku, na němž se nachází. Je totiž třeba vzít v úvahu, že předmětný pozemek žalobce užívá pro svou potřebu ke skladování zboží a parkování automobilů (tedy jako jakousi odkládací plochu). Jak již bylo řečeno, zpevněnou betonovou plochu naopak není možné posoudit ani jako účelovou komunikaci dle § 2 odst. 2 písm. d) a § 7 zákona o pozemních komunikacích. U všech druhů komunikací je totiž rozhodující funkce *„spojovací"*, dopravní. Předmětný pozemek však neslouží k dopravě či přepravě, nemá funkci spojnice mezi různými místy. Jeho základní účel spočívá v tom, aby byl využíván jako odkládací plocha. Přitom zpevnění předmětnou betonovou vrstvou napomáhá tuto jeho funkci optimalizovat. Mohl by ji plnit i bez této úpravy, avšak na nižší úrovni, méně kvalitně. Pozemní komunikace má obvykle dominantní význam sama o sobě, neboť plní funkci dopravní cesty a při jejím založení (nejde-li pouze o zpevnění povrchu pozemků, které byly jako veřejná cesta užívány od nepaměti) jsou teprve pro její trasu formou územního plánování a následně územním rozhodnutím určovány vhodné pozemky. V daném případě je naopak třeba za hlavní věc sloužící danému účelu (tedy jako odkládací plocha) považovat samotný pozemek, přičemž jeho vybetonování je pouhou úpravou jeho povrchu, která plnění této dominantní funkce pozemku podporuje a vylepšuje. Jedná se tedy o součást daného pozemku ve smyslu § 120 odst. 1 občanského zákoníku, nikoliv o samostatnou stavbu spojenou se zemí pevným základem, tedy o nemovitost dle

§ 119 odst. 2 občanského zákoníku, z níž by bylo možné vyměřit daň ze staveb podle zákona o dani z nemovitostí.

S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud akceptuje závěry krajského soudu, podle nichž předmětná betonová plocha nepodléhá dani ze staveb, neboť představuje zpracování povrchu pozemku sloužícího k parkování automobilů a uskladnění materiálu, a není tedy z výše uvedených důvodů stavbou ve smyslu občanskoprávním. Tato plošná stavba (ve smyslu stavebněprávním) je součástí pozemku, jenž je předmětem daně z pozemků. (...)

1753

Celní právo: zařazování zboží podle celního sazebníku

k § 58 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon*)

k nařízení vlády č. 480/2001 Sb., kterým se vydává celní sazebník a kterým se stanoví sazby dovozního cla pro zboží pocházející z rozvojových a nejméně rozvinutých zemí a podmínky pro jejich uplatnění (celní sazebník)**)

k Mezinárodní úmluvě o harmonizovaném systému popisu a číselného označování zboží a Protokolu o její změně [č. 160/1988 Sb. (v textu též „Harmonizovaný systém")]

Při zařazování zboží podle celního sazebníku (§ 58 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon) bylo třeba postupovat podle Všeobecných pravidel pro interpretaci Harmonizovaného systému (nařízení vlády č. 480/2001 Sb., celní sazebník) a vždy nejprve určit rozhodné číslo v rámci kapitol tohoto systému jako základní složku členění zboží. Při zařazení směsí, jejichž složení odpovídá různým číslům ve smyslu pravidla 2b Všeobecných pravidel pro interpretaci Harmonizovaného systému, bylo třeba dále postupovat podle pravidla 3 a určit, zda se jedná o směs, která svým složením odpovídá specifickému popisu určitého čísla, či zda je třeba provést zařazení podle materiálu nebo komponentu dávajícího směsi podstatné rysy. Přitom bylo třeba vzít v úvahu zejména povahu zboží, přesně zjištěný podíl jednotlivých složek směsi, případně i její předpokládané či obvyklé užití.

Směs dvou látek obsahující 98,6 a více hmotnostních procent sacharózy a 1,2 a méně hmotnostních procent výtažku z lékořice bylo třeba dle Kombinované nomenklatury (Mezinárodní úmluva o harmonizovaném systému popisu a číselného označování zboží a Protokol o její změně, vyhlášené pod č. 160/1988 Sb.) sazebně zařadit do čísla 1701, podpoložky 1701 91 00 - třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu s přísadou aromatických přípravků nebo barviva, nikoliv do čísla 1704, podpoložky 1704 90 10 - výtažky z lékořice s obsahem více než 10 % hmotnostní sacharózy, bez přísady jiných látek.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, čj. 1 Afs 8/2007-106)

Prejudikatura: č. 628/2005 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným SIBO proti Celnímu ředitelství Ostrava o clo, v řízení o kasační stížnosti žalovaného.

*) *S účinností od 1. 5. 2005 ustanovení zrušeno zákonem č. 187/2004 Sb.*

**) *S účinností od 1. 1. 2003 zrušeno nařízením vlády č. 534/2002 Sb., které bylo zrušeno nařízením vlády č. 462/2003 Sb., jež k 30. 4. 2004 pozbylo platnosti.*

Žalovaný dne 3. 1. 2003 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu Český Těšín ze dne 29. 6. 2002, kterým bylo propuštěno zboží o hmotnosti 22 000 kg do režimu volného oběhu a bylo vyměřeno clo. Zboží bylo v jednotné celní deklaraci (JCD) označeno žalobcem jako *„výtažky z lékořice s obsahem více než 10 % hmotnosti sacharózy, bez přídavku jiných látek"*, podpoložka 1704 90 10 celního sazebníku; rozhodnutím celního úřadu však bylo změněno celní zařazení zboží na podpoložku 1701 91 00. Žalovaný se s celním zařazením provedeným celním úřadem ztotožnil, neboť i on dospěl k závěru, že se jedná o podpoložku 1701 91 00 – *„třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu s přísadou aromatických přípravků nebo barviva"*.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, na základě které Krajský soud v Ostravě dne 17. 8. 2006 toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud zaujal názor, že zboží bylo celními orgány zařazeno nesprávně. Vyšel přitom z nařízení vlády č. 480/2001 Sb. Tento celní sazebník používal pro účely klasifikace zboží Kombinovanou nomenklaturu Evropské unie vycházející z Harmonizovaného systému. Krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 10. 2. 2004, čj. 2 As 59/2003-70, publikovaný pod č. 628/2005 Sb. NSS) preferující při zařazení zboží znění čísel a poznámek ve smyslu pravidla 1 Všeobecných pravidel pro interpretaci Harmonizovaného systému, přičemž čísly je třeba rozumět čtyřmístná čísla tvořící jednu z úrovní členění. Dováženou směs obsahující 99,9 % sacharózy a 0,1 % výtažku z lékořice označil za odpovídající *prima facie* charakteristice čísla 1704, a tím i podpoložce 1704 90 10. Z tohoto důvodu a dále pro důvodnost žalobní námitky poukazující na skutečnost, že se jednalo o zboží s preferenčním původem v České republice, a tudíž od cla osvobozené, krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž především namítal nesprávné vyložení principů sazebního zařazování. V daném případě se jednalo prokazatelně o směs dvou látek, a to krystalového cukru a výtažku z lékořice; již proto se nemohlo jednat o výtažek z lékořice, neboť by to odporovalo pravidlu, podle něhož je třeba řídit se názvem čísel a odpovídajícími poznámkami k třídám nebo kapitolám. Číslo 1701 nedopadá jen na čistý cukr, ale i na jeho směsi. Mizivý obsah lékořicového výtažku v cukru nemůže této směsi dodat charakter lékořicového výtažku, na který by se vztahovala poznámka ke kapitole 13. Nejednalo se v daném případě ani o cukrovinku. Pouze pro informaci stěžovatel poukázal na závazné nařízení komise (ES) č. 227/06, podle něhož by předmětné zboží dnes bylo zcela jednoznačně zařazeno jako cukr. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřuje stěžovatel v tom, že vycházelo z rozporných údajů o složení směsi a dále v tom, že se krajský soud opřel o svůj předchozí rozsudek ze dne 25. 9. 2003, čj. 22 Ca 498/2002-31, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 6 Afs 1/2004-69, přesto, že v obou případech se jednalo jiné složení směsi. V prvém případě to byla směs 1,2 % hmotnostních extraktu z lékořice a 98,6 % hmotnostních sacharózy, tedy v dováženém množství 22 000 kg to bylo 264 kg lékořicového výtažku, kdežto v daném případě ve stejném množství cukru bylo 8,8 kg lékořicového výtažku.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na irelevantnost stěžovatelem označeného nařízení komise EU a na skutečnost nedostatečně reprezentativního vzorku, z něhož vycházela celní laboratoř. Postup stěžovatele při zařazování zboží byl prezentován nepřesně a neúplně, neboť preferuje pouze čísla bez odpovídajících poznámek ke třídám nebo kapitolám. Poznámka 1a) ke kapitole 13 jednoznačně rozšiřuje obsah čísla 1704 o žalobcem dovezený výrobek a vylučuje ho z čísla 1302 právě do čísla 1704. V tom případě již není rozhodné srovnání jednotlivých čísel, nehledě k tomu, že v době dovozu neexistovala žádná poznámka, která by určovala maximální množství cukru v lékořicovém extraktu.

První senát, který měl podle rozvrhu práce rozhodovat o této kasační stížnosti, se při předběžné poradě neztotožnil s předchozím názorem vysloveným šestým senátem v rozsudku ze dne 26. 4. 2006, čj. 6 Afs 1/2004-69. Ten v obdobném případě, kdy stejný žalobce dovezl směs obsahující 98,6 % hmotnostních sacharózy a 1,2 % hmotnostních výtažku z lékořice potvrdil zařazení do podpoložky 1704 90 10 – *„výtažky z lékořice s obsahem více než 10 % hmotnostních sacharózy, bez přísad jiných látek"*. Vycházel přitom z toho, že předmětnou směs lze *prima facie* zařadit pod číslo 1704, neboť neobsahuje žádnou další látku a obsah sacharózy odpovídá vymezenému rozpětí. Dále šestý senát vyšel z poznámky č. 1a) kapitoly 13 celního sazebníku, která výslovně vylučuje výtažky lékořicové obsahující více než 10 % hmotnostních cukru do čísla 1704. Poukázal přitom na pravidla zařazování zboží vyslovená v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, čj. 2 As 59/2003-70. První senát, který rovněž vychází z tohoto rozsudku, však považuje za správný postup vycházející z Všeobecných pravidel pro interpretaci Harmonizovaného systému, a to č. 1, 2b) a 3b). Podle nich lze dováženou směs *prima facie* zařadit jednak do čísla 1701 – *„třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu"*, jednak do čísla 1302 – *„rostlinné šťávy a výtažky; pektinové látky, pektináty a pektany; agar-agar a ostatní slizy a zahušťovadla získané z rostlin, též upravené"*. Proto je podle pravidla 3b) třeba posoudit, která z látek dává směsi podstatné rysy. Pokud by to byla lékořice, pak podle poznámky ke kapitole 13 č. 1a) by ji bylo nutno zařadit do čísla 1704 – *„cukrovinky (včetně bílé čokolády) neobsahující kakao"*. Pokud by to však byl cukr, a první senát je názoru, že tomu tak s ohledem na hmotnostní složení je, pak je namístě zařazení do čísla 1701, podpoložky 1701 91 00 – *„třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu s přísadou aromatických přípravků nebo barviva"*. Vzhledem k tomu, že první senát dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že při zařazování zboží podle celního sazebníku (§ 58 celního zákona) bylo třeba postupovat podle Všeobecných pravidel pro interpretaci Harmonizovaného systému a vždy nejprve určit rozhodné číslo v rámci kapitol tohoto systému jako základní složku členění zboží. Při zařazení směsí, jejichž složení odpovídá různým číslům ve smyslu pravidla 2b Všeobecných pravidel, bylo třeba dále postupovat podle pravidla 3 a určit, zda se jedná o směs, která svým složením odpovídá specifickému popisu určitého čísla, či zda je třeba provést zařazení podle materiálu nebo komponentu dávajícího směsi podstatné rysy. Přitom bylo třeba vzít v úvahu zejména povahu zboží, přesně zjištěný podíl jednotlivých složek směsi, případně i její předpokládané či obvyklé užití. Jak dále rozšířený senát dovodil, směs dvou látek obsahující 98,6 a více hmotnostních procent sacharózy a 1,2 a méně hmotnostních procent výtažku z lékořice bylo třeba dle Kombinované celní nomenklatury sazebně zařadit do čísla 1701, podpoložky 1701 91 00 – třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu s přísadou aromatických přípravků nebo barviva, nikoliv do čísla 1704, podpoložky 1704 90 10 – výtažky z lékořice s obsahem více než 10 % hmotnostní sacharózy, bez přísady jiných látek. Věc pak rozšířený senát vrátil projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát v prvé řadě zkoumal, zda je oprávněn ve věci rozhodovat. Stěžovatel totiž poukazuje na odlišnost skutkového stavu v obou případech spočívající v jiném hmotnostním složení dovážených směsí. V prvém případě se jednalo o směs obsahující 1,2 % hmotnostních extraktu z lékořice a 98,6 % hmotnostních sacharózy, v tomto případě o směs obsahující a 0,1 % hmotnostních výtažku z lékořice a 99,9 % hmotnostních sacharózy. Rozšířený senát však nespatřuje ve složení směsí natolik podstatný rozdíl; pokud žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti tvr-

dí, že zjištění celně technickou laboratoří neodpovídá skutečnosti pro nekonzistentnost odebraného vzorku, je třeba připomenout, že takovou námitku v žalobě vůbec nevznesl. Zejména však je třeba vycházet ze skutečnosti, že důvodem předložení věci rozšířenému senátu není jen rozpor v zařazení toho kterého zboží, ale zejména způsob užitý pro jeho zařazení. Rozšířený senát proto shledal postoupení věci důvodným.

(...) Celní sazebník tedy používá pro účely klasifikace kombinovanou nomenklaturu Evropské unie, která vychází z Harmonizovaného systému. Ten rozděluje zboží do 21 tříd (I až XXI) a 97 kapitol (01 až 97). Každá kapitola se dále hierarchicky člení na čtyřmístná čísla a šestimístné položky. Kombinovaná nomenklatura doplňuje hierarchii Harmonizovaného systému o dvoumístné číselné označení, tj. na osmimístné podpoložky. Součástí celního sazebníku jsou Všeobecná pravidla pro interpretaci Harmonizovaného systému (dále též „Všeobecná pravidla"). Podle v pořadí prvního všeobecného pravidla (pravidlo 1) má znění názvů tříd, kapitol a podkapitol pouze orientační charakter; pro zařazování je směrodatné znění čísel a poznámek k třídám a kapitolám, jakož i Všeobecných pravidel, pokud tato pravidla nejsou v rozporu se zněním uvedených čísel a poznámek.

Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 2. 2004, čj. 2 As 59/2003-70, publikovaném pod č. 628/2005 Sb. NSS, kterého se dovolávají účastníci i krajský soud, pokud je pro zařazování zboží do celního sazebníku rozhodující na prvém místě znění čísel, míní se čísly právě ona čtyřmístná čísla, jež tvoří jednu z úrovní členění Harmonizovaného systému.

Rozšířený senát se s tímto názorem ztotožňuje; při zařazování zboží do celního sazebníku je nutné vycházet prvotně ze znění čísel a poznámek tak, jak to vyplývá ze znění prvního Všeobecného pravidla. Poznámky k jednotlivým třídám a kapitolám lze tedy aplikovat až v případě, že je určeno rozhodné číslo.

V daném případě je sporné, zda dovážené zboží mělo být zařazeno do čísla 1701 – *„třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu"*, nebo do čísla 1704 *„cukrovinky (včetně bílé čokolády) neobsahující kakao"*, přičemž do čísla 1704 by ho bylo možno zařadit na základě poznámky vylučující ho z čísla 1302 – *„rostlinné šťávy a výtažky; pektinové látky, pektináty a pektany; agar-agar a ostatní slizy a zahušťovadla získané z rostlin, též upravené"*.

Užití výkladového pravidla 2a) Všeobecných pravidel v tomto případě nepřichází vůbec v úvahu, neboť se týká nekompletních a nezpracovaných výrobků nebo dokončených výrobků dovážených v nesmontovaném nebo rozloženém stavu. Výkladové pravidlo 2b) stanoví, že každé uvedení materiálu nebo látky v některém z čísel se vztahuje také na tento materiál nebo látku ve směsi nebo v kombinaci s jinými materiály nebo látkami. Každé uvedení zboží z určitého materiálu nebo látky se vztahuje na zboží sestávající zcela nebo částečně z tohoto materiálu nebo látky. Zařazování zboží sestávajícího z více než jednoho materiálu nebo látky se provádí podle zásad uvedených v pravidle 3. Pravidlo 2b) tedy upravuje mj. zařazování směsí a odkazuje v dalším postupu na pravidlo 3 Všeobecných pravidel, které ad a) stanoví, že pokud lze zboží podle pravidla 2b) *prima facie* zařadit do dvou nebo více čísel, pak číslo obsahující nejspecifičtější popis má přednost před čísly s popisem obecnějším. Vztahuje-li se každé ze dvou nebo více čísel pouze na část materiálů nebo látek obsažených ve smíšeném nebo složeném zboží (...), považují se čísla za stejně specifická. U těchto dvou složek směsi lze vážit zařazení do čísla 1302 – *„rostlinné šťávy a výtažky; pektinové látky, pektináty a pektany; agar-agar a ostatní slizy a zahušťovadla získané z rostlin, též upravené"*, nebo do čísla 1701 – *„třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu"*, nebo do čísla 1704 *„cukrovinky (včetně bílé čokolády) neobsahující kakao"*. Žádné z těchto čísel však není s ohledem na složení směsi číslem více specifickým. Pokud šestý senát v rozsudku ze dne 26. 4. 2006, čj. 6 Afs 1/2004-69, vycházel ze specifičnosti „čísla 1704 90 10", jedná se o podpoložku, jejíž uži-

tí při zařazování je možné až po určení příslušného čísla a položky. V daném případě tedy nelze označit za specifické číslo 1302 a v tom případě nelze vycházet ani z poznámky k tomuto číslu, vylučující z něho *„výtažky lékořicové, obsahující více než 10 % hmotnostních sacharózy nebo upravené jako cukrovinky"* do čísla 1704. Při vyloučení možnosti postupu podle pravidla 3a) Všeobecných pravidel je třeba postupovat podle pravidla 3b), podle kterého se směsi, které nelze zařadit podle pravidla 3a), zařadí podle materiálu nebo komponentu, který jim dává podstatné rysy, lze-li takový materiál nebo komponent určit. Shodně postupoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 20. 6. 2006, čj. 7 Afs 134/2004-67.

Není skutečně rozhodné, jak bylo zboží označeno deklarantem. V daném případě se jednalo o směs výtažku z lékořice a cukru. V prvém případě posuzovaném šestým senátem šlo o směs 98,6 a více hmotnostních procent sacharózy a 1,2 a méně hmotnostních procent výtažku z lékořice, v případě posuzovaném prvním senátem jde o směs obsahujících 99,96 hmotnostních procent sacharózy a 0,1 hmotnostních procent výtažku z lékořice. Dále je tedy třeba vážit číslo 1701 *„třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu"* a číslo 1704 *„cukrovinky (včetně bílé čokolády) neobsahující kakao"*, přičemž pro užití tohoto čísla již není rozhodná poznámka uvedená v kapitole 13, neboť její rozšiřující znění ve vztahu k číslu 1704 nelze uplatnit tam, kde podle čísla 1302 postupováno nebylo.

Při určení podstatných rysů daných směsí je třeba zejména vycházet z povahy směsi a z hmotnostního podílu jednotlivých složek směsi. Rozhodujícím hlediskem pro určení podstatného komponentu směsi může být např. i její předpokládané či obvyklé užití; to však v daném případě není pro zařazení rozhodné, neboť ve spise není obsaženo ani žalobcem tvrzeno nic bližšího, než že se jedná o potravinářkou nebo cukrárenskou směs. Složení směsí bylo zjištěno celně technickou laboratoří (a nebylo jiným důkazem vyvráceno). Podle tohoto zjištění šlo o směs tvořenou drobnými bílými krystalky bílé barvy, přičemž rozpuštěním se získal mírně nažloutlý roztok sladké chuti bez patrné příchuti lékořice.

Ze zjištěného složení obou směsí jednoznačně vyplývá, že mají charakter sacharózy. Vyloučení čísla 1704 nasvědčuje i definice lékořicových cukrovinek obsažená v 12 písm. j) vyhlášky č. 334/1997 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), j) a k) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, pro přírodní sladidla, med, nečokoládové cukrovinky, kakaový prášek a směsi kakaa s cukrem, čokoládu a čokoládové cukrovinky. Lékořicové cukrovinky podle tohoto ustanovení jsou cukrovinky ze směsi cukru, bonbonářského sirupu a mouky, popřípadě dalších surovin, jejichž charakteristickou složku tvoří výtažek z lékořice.

Číslo 1701 zahrnuje třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistou sacharózu v pevném stavu. Do tohoto čísla tedy patří i cukr (sacharóza) s příměsemi. I zde je možné podpůrně odkázat na definici obsaženou ve zmíněné vyhlášce č. 334/1997 Sb. – podle § 1 písm. b) je cukrem sacharóza upravená zejména do krystalů, moučky, kostek, homolí, popřípadě doplněná přídatnými látkami určenými k aromatizaci nebo kořením. Podpoložka 1701 91 00 pak zahrnuje látky uvedené v čísle 1701 *„s přísadou aromatických přípravků nebo barviva"*. V daném případě je obtížně určitelné, zda výtažek z lékořice v koncentraci zjištěné v posuzovaném případě měl mít funkci aromatické látky nebo barviva. Technicky vyloučeno není ani jedno z toho, aromatické látky mohou být podle § 1 písm. c) vyhlášky č. 52/2002 Sb., kterou se stanoví požadavky na množství a druhy látek určených k aromatizaci potravin, podmínky jejich použití, požadavky na jejich zdravotní nezávadnost a podmínky použití chininu a kofeinu, i látky přírodní. Je obecně známo, že lékořice (z ní užívaný kořen) disponuje určitým aromatem a výluh z ní není čirý. I když nažloutlou barvu roztoku získaného rozpuštěním směsi lze přičítat lékořicovému výtažku, odporuje logice, že by cílem smísení obou látek bylo získání zabarveného cukru.

Lze předpokládat, že tímto cílem byla aromatizace cukru. Smyslové posouzení směsi obsažené v posudku celně technické laboratoře tomu sice nenasvědčuje, ovšem tento výsledek je zjevně ovlivněn zanedbatelným množstvím výtažku z lékořice obsaženým ve směsi.

Rozšířený senát ze všech těchto důvodů dospěl k závěru, že způsob zařazování směsi výtažku lékořice a sacharózy, jejichž složení lze shrnout tak, že se v obou hodnocených případech jednalo o směs dvou látek obsahující 98,6 a více hmotnostních procent sacharózy a 1,2 a méně hmotnostních procent výtažku z lékořice, musel v rozhodné době vycházet ze Všeobecných pravidel pro interpretaci Harmonizovaného systému a vždy muselo být nejprve určeno rozhodné číslo v rámci kapitol tohoto systému jako základní složka členění zboží. Vzhledem k tomu, že složení směsí odpovídalo různým číslům, pak ve smyslu pravidla 2b) Všeobecných pravidel bylo třeba dále postupovat podle pravidla 3 a určit, zda se jedná o směs, která svým složením odpovídá specifickému popisu určitého čísla, či zda je třeba provést zařazení podle materiálu nebo komponentu dávajícího směsi podstatné rysy. Při vyloučení specifičnosti některého z čísel [pravidlo 3a)], bylo třeba vzít v úvahu zejména podstatné rysy směsi [pravidlo 3b)], a to povahu zboží, přesně zjištěný podíl jednotlivých složek směsi, případně i její předpokládané či obvyklé užití. Výsledkem tohoto procesu je zařazení do čísla 1701, podpoložky 1701 91 00 – *„třtinový nebo řepný cukr a chemicky čistá sacharóza v pevném stavu s přísadou aromatických přípravků nebo barviva“*, nikoliv do čísla 1704, podpoložky 1704 90 10 – *„výtažky z lékořice s obsahem více než 10 % hmotnostní sacharózy, bez přísady jiných látek“*.

1754

Celní řízení: uplatnění celního dluhu vůči ručiteli; lhůta pro vyměření celního dluhu

k § 260l odst. 1 a § 268 odst. 2 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákonů č. 1/2002 Sb. a č. 354/2003 Sb.*)

Platební výměr vydaný podle § 260l odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, vůči celnímu ručiteli má stejnou právní povahu a účinky jako rozhodnutí vydané ve vyměřovacím řízení vůči celnímu dlužníkovi. Proto rozhodnutí adresované ručiteli mu musí být doručeno v propadné lhůtě tří let od konce roku, v němž celní dluh vznikl (§ 268 odst. 2 citovaného zákona).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 Afs 58/2007-96)

Prejudikatura: srov. č. 792/2006 Sb. NSS, č. 741/2006 Sb. NSS, č. 1401/2007 Sb. NSS; nálezy č. 291/2008 Sb., č. 33/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 445/2000), č. 138/2001 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 446/2000), č. 139/2001 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 447/2000), č. 34/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 448/2000).

Věc: Akciová společnost Čechofracht proti Celnímu ředitelství Praha o clo, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podniká v oblasti námořní dopravy a mezinárodního zasilatelství. Dne 19. 2. 1998 předložil Celnímu úřadu Praha VI. záruční listinu (individuální záruku), ve které se zavázal, že společně a nerozdílně s celním dlužníkem (deklarantem) Zbrojovkou Vsetín,

*) *S účinností od 1. 5. 2004 byl § 268 celního zákona zrušen zákonem č. 187/2004 Sb.*

a. s., uhradí celní dluh ve výši 3762 Kč, pokud by tento dluh nebyl splněn v zákonné lhůtě dlužníkem. Celní úřad Praha VI. individuální záruku poskytnutou žalobcem dne 21. 2. 1998 přijal. Dne 20. 2. 1998 propustil Celní úřad Praha VI. na návrh Zbrojovky Vsetín, a. s. zboží do režimu volného oběhu. Zároveň jí vyměřil celní dluh ve výši 3762 Kč s obvyklou lhůtou splatnosti do 10 dnů od doručení předmětného rozhodnutí (2. 3. 1998). Deklarant dluh neuhradil, a to ani v náhradní lhůtě, stanovené celním úřadem v dodatečné výzvě ze dne 29. 5. 1998, neboť v mezidobí (21. 4. 1998) byl na jeho majetek vyhlášen konkurz. Celní úřad ovšem zároveň pohledávku vzniklou z celního dluhu obratem (25. 5. 1998) přihlásil do probíhajícího konkurzu vedeného u tehdejšího Krajského obchodního soudu v Ostravě.

Dne 15. 3. 2004 vydal Celní úřad Praha VI. rozhodnutí o povinnosti ručitele k plnění za dlužníka ve výši 3762 Kč. Rozhodnutí bylo ručiteli (tedy žalobci) doručeno dne 17. 3. 2004.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. V něm namítl, že již uplynula lhůta pro vyměření celního dluhu, který v souladu s ustanovením § 268 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění platném do 30. 4. 2004, zanikl. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2004 odvolání žalobce zamítl. Žalovaný zdůraznil, že vymáhání celního dluhu po ručiteli je samostatným aktem bez vztahu na vymáhání po dlužníkovi. Od převzetí výměru ručitelem běží lhůta splatnosti a samostatná promlčecí lhůta podle § 282 celního zákona. Žalovaný uzavřel, že žalobce prokazatelně převzal platební výměr dne 17. 3. 2004; od tohoto dne začala běžet lhůta pro splatnost, stejně jako samostatná šestiletá promlčecí lhůta.

Městský soud v Praze dne 8. 6. 2006 správní žalobu žalobce zamítl. Uvedl, že lhůta stanovená v § 268 celního zákona (a podobně také v čl. 221 nařízení Rady č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, v češtině publikováno ve ZV Úř. věst., kap. 2, sv. 4, s. 307, které s účinností od 1. 5. 2004 předmětné ustanovení nahradilo) je lhůtou prekluzivní, nikoliv promlčecí. Celní dluh byl však v okamžiku vydání rozhodnutí vůči ručiteli jako celní dluh zapsán do evidence a vůči dlužníkovi platně vyměřen. Vůči ručiteli se proto již neuplatní tříletá lhůta pro vyměření celního dluhu (§ 268 celního zákona), ale šestiletá lhůta pro vymáhání stanovená v § 282 celního zákona. Uplatňování řádně vyměřeného celního dluhu vůči ručiteli totiž není součástí vyměřovacího řízení, ale již pouze řízení vymáhacího; jde o vymáhání stejné pohledávky, která byla již jednou vyměřena vůči dlužníkovi.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

Při předběžné poradě zaujal v dané věci rozhodující devátý senát Nejvyššího správního soudu názor, že klíčová otázka pro posouzení projednávané věci, tedy zda má být vůči celnímu ručiteli vedeno samostatné vyměřovací řízení, je v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně. V rozsudku ze dne 11. 1. 2005, čj. 5 Afs 52/2004-46, www.nssoud.cz, došel Nejvyšší správní soud k závěru, že vůči ručiteli v celním řízení není vedeno samostatné řízení vyměřovací. Vznik platební povinnosti stěžovatele není odvislý od vydání platebního výměru, ale od skutečnosti, že dlužník celní dluh neuhradil a že za splnění dluhu stěžovatel jako ručitel odpovídá na základě záruční listiny. Proto také skutečnost, že celní dluh byl rozhodnutím v celním řízení vyměřen v nesprávně výši, nemá na závazek ručitele splnit skutečně vzniklý celní dluh žádný vliv. K odlišnému závěru dospěl zdejší soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Afs 51/2004-57, www.nssoud.cz. V něm zaujal názor, že daňový ručitel může v odvolání proti výzvě k zaplacení daňového nedoplatku vznést námitku promlčení; promlčecí lhůta se v tomto případě řídí ustanovením § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tj. lhůtami pro vyměření či doměření daně. Nejvyšší správní soud v tomto případě uzavřel, že rozhodování o odvolání proti výzvě k zaplacení daňového nedoplatku tak fakticky supluje vyměřovací řízení a teprve jeho právní mocí je ve vztahu k daňovému ručiteli daň platně vyměřena. Proto devátý senát věc předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že platební výměr vydaný podle § 260l odst. 1 celního zákona vůči celnímu ručiteli má stejnou právní povahu a účinky jako rozhodnutí vydané ve vyměřovacím řízení vůči celnímu dlužníkovi. Proto rozhodnutí adresované ručiteli mu musí být doručeno v propadné lhůtě tří let od konce roku, v němž celní dluh vznikl (§ 268 odst. 2 celního zákona). Věc vrátil k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

Z odůvodnění:

(...)

IV. Věcné posouzení

15) Východiskem pro posuzování věci rozšířeným senátem byl princip jednotnosti a nerozpornosti právního řádu. Ten mimo jiné vyžaduje, aby stejný právní institut, který je vlastní více právním odvětvím, byl pokud možno koncipován a vykládán shodně. S ohledem na institut ručení již rozšířený senát uvedl, že nelze přijmout názor, podle kterého jsou ručení ve veřejném právu a ručení v soukromém právu něco odlišného. Ručení je obecným institutem vlastním celému právnímu řádu, pro který mohou, pokud je to racionální anebo pokud tak zákonodárce výslovně stanoví, existovat v jednotlivých právních odvětvích odlišnosti. Ty ostatně existují i v rámci samotného práva soukromého (srovnej odlišnosti v úpravě ručení dle občanského zákoníku a zákoníku obchodního odůvodněné rozdílnými požadavky na zajištění závazků ve vztazích mezi občany oproti obchodnímu životu). Odlišnosti však nikdy nemohou přesáhnout do samé podstaty tak tradičního institutu, jakým ručení bezesporu odedávna je. Je-li veřejnoprávní úprava strohá, neúplná či rozporná, její výklad v aplikační praxi správních orgánů a soudů by měl hledat shodu, nikoliv vytvářet umělé rozpory (srov. v tomto ohledu rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS; tomuto právnímu názoru výslovně přitakalo plénum Ústavního soudu v nálezu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06, č. 291/2008 Sb., bod 50).

16) Argument požadavkem nerozpornosti právního řádu je argumentem systematickým; s ohledem na prvek srovnání se může jednat o argument systematikou vnitrooborovou či mezioborovou. Rozdíl mezi oběma je v míře abstrakce, tedy míře zobecnění posuzovaných systémových rysů, ze kterých jsou destilovány principy právní úpravy. Systematický argument plní nezastupitelnou úlohu při zaplňování mezer v právu. V rámci této argumentační činnosti sleduje vnitřní logiku systému: od specifického a příbuzného k více obecnému a společnému. Při zaplňování mezery v zákoně se v prvé řadě využije principů stejného právního předpisu. Není-li jich, pak je namístě využít principy předpisu příbuzného. Není-li ani těchto, pak principů daného právního odvětví, široce definovaného. Konečně pokud není možné nalézt odpověď v rámci odvětvových principů, pak je namístě zohlednit obecnou úpravu určitého právního institutu. Ta se zpravidla nalézá v občanském právu či obecné teorii soukromého práva, která je základnou celého právního řádu.

17) Pokud aplikujeme výše uvedené na zde vykládaný institut ručení v celním zákoně, pak nejbližší paralelou mimo samotný právní předpis bude institut ručení v daňovém řádu, který je příbuzným předpisem odvětvovým. Příbuznost je zde dána obdobnou podstatou a smyslem existence obou veřejnoprávních povinností, tedy platit daně a cla a tomu odpovídající zájem na zajištění splnění těchto povinností jinou osobou namísto toho, koho jinak primárně taková povinnost stíhá. Obě specifické úpravy pak mají svůj předobraz v institutu ručení v občanském právu, tedy § 546 a n. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obč. zák."), a v teorii občanského práva.

18) Devátý senát ve své předkládací zprávě zdůraznil akcesorický charakter institutu ručení. S odkazem na úpravu ručení v občanském právu argumentuje, že celní úřad je povinen celní dluh vyměřit pouze jednou, a to (primárnímu) dlužníkovi, nikoliv však již ručiteli (tedy jakémusi sekundárnímu dlužníkovi), vůči kterému je již jednou vyměřená po-

vinnost pouze následně vymáhána. Nutnost samostatně vyměřovat vůči ručiteli by dle právního názoru devátého senátu vedla k popření charakteru ručení a jeho přetvoření v postavení solidárního dlužníka.

19) Právní názor devátého senátu nemůže obstát. Vymáhání splnění určité pohledávky po povinném subjektu nutně předchází její stanovení. Každé právo je vždy nezbytné nejprve nalézt (ustálit skutkový stav a podřadit jej pod příslušnou právní normu – jazykem celního zákona či daňového řádu vyměřit či doměřit) a teprve poté může dojít k jeho vymáhání. Ze stejné logiky ostatně vychází úprava ručení v občanském zákoníku, kde je věřitel povinen (chce-li si vynutit uspokojení své pohledávky, když tak dlužník dobrovolně neučinil) získat samostatný exekuční titul, tedy zpravidla pravomocný rozsudek, jak proti dlužníkovi, tak proti ručiteli, tj. je povinen podat proti ručiteli samostatnou žalobu (§ 548 obč. zák., blíže viz např. Švestka, J., a kol. *Občanský zákoník*. 10. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 970 an.; blíže k vývoji institutu ručení v občanském a obchodním právu a jeho povaze akcesority, viz Pelikánová, I. Ručení. *Právník*, 1996, č. 5, str. 401 – 414, na s. 402 an.). Je ostatně na věřitelově rozhodnutí, zda bude žalovat jen dlužníka nebo jen ručitele či oba dva zároveň (dokonce ve společném řízení nebo jindy odděleně, a to i u různých soudů). Soud pak posuzuje též samostatně skutkový stav a právní důvod k případnému stanovení povinnosti ohledně dlužníka i ručitele. Procesně zde není přítomna pasivní solidarita dlužníka a věřitele, nýbrž samostatné procesní společenství obou. I v případě vydání jediného rozsudku je rozhodováno o povinnosti dlužníka a věřitele zaplatit celý dluh, přičemž úhradou jednoho z nich zaniká povinnost druhého. Devátým senátem zdůrazňovaná paralela s občanským právem tedy naopak vyžaduje, aby celní úřad získal samostatný exekuční titul (a mohl následně splnění povinnosti vymáhat) jak proti dlužníkovi, tak proti ručiteli, a to v rámci dvou samostatných správních řízení.

20) Znění ustanovení § 260l odst. 1 celního zákona předvídá, že celní úřad doručí *„platební výměr (rozhodnutí) o vyměření cla"* ručiteli. Celní zákon blíže nespecifikuje, jaký platební výměr má být v těchto případech vlastně doručován: zda samostatný (nový) platební výměr, jehož adresátem je ručitel, anebo zda se má jednat pouze o „přeposlání" již existujícího platebního výměru, který byl předtím doručen dlužníkovi, spolu s výzvou, ať plní ručitel. Posledně zmiňovaná konstrukce je však s ohledem na výše uvedený požadavek jasného stanovení povinnosti neudržitelná; i vůči ručiteli musí dojít k adresnému a konkrétnímu „vyměření" cla, byť jde o stanovení povinnosti uhradit za dlužníka nezaplacené clo.

21) Platební výměr podle § 260l odst. 1 celního zákona (v projednávané věci celním orgánem nadepsán „rozhodnutí o povinnosti ručitele k plnění za dlužníka") je v materiálním smyslu rozhodnutím, kterým se stanoví výše cla pro ručitele. Pro tento náhled na rozhodnutí vydávaná podle § 260l celního zákona se jednoznačně vyslovil Ústavní soud, nejnověji ve svém nálezu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. I. ÚS 2345/07, přístupný na http://nalus.usoud.cz, ze starší judikatury také nálezy pod sp. zn. I. ÚS 445/2000; I. ÚS 446/2000; I. ÚS 447/2000 a I. ÚS 448/2000. V tomto nejčerstvějším nálezu Ústavní soud jednak odkázal na své dosavadní (materiální) vnímání výzvy ručiteli coby rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, kterou se adresátovi zakládají práva a povinnosti. Dále konstatoval, že práva a povinnosti lze jak v daňovém, tak v celním řízení ukládat pouze na základě rozhodnutí. Samotné prohlášení ručitele v záruční listině tuto povahu nemá, stejně jako ji s účinky pro ručitele nemá vyměření daňového či celního dluhu vůči dlužníkovi. Ústavní soud tedy odmítl konstrukci, že povinnost ručitele k uhrazení dluhu by vznikala ze zákona ve spojení s právní skutečností, že dlužník i přes výzvu neplní. Naopak zdůraznil, že na výzvu podle § 260l celního zákona je nezbytné pohlížet jako na rozhodnutí, kterým byla vyměřena daň a kterým bylo zároveň aplikováno hmotné právo (bod 22 citovaného nálezu).

22) Z výše uvedených závěrů Ústavního soudu lze pro účely posuzování věci rozšířeným senátem učinit pouze jediný závěr: Ústavní soud rozšířil předchozí požadavky, které vyslovil s ohledem na postavení daňového ručitele (srov. především nález ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06, č. 291/2008 Sb.), také na postavení celního ručitele. Výzva (či rozhodnutí) podle § 260l celního zákona je rozhodnutím činěným v řízení vyměřovacím, kterým je vůči ručiteli poprvé stanovena platební povinnost co do jejího důvodu i výše. Pokud se tedy jedná o samostatné „vyměření" dluhu vůči ručiteli, pak jediným logickým závěrem co do příslušných lhůt ohledně doručení rozhodnutí podle § 260l celního zákona ručiteli je, že se tak musí stát ve lhůtách celním zákonem předepsaných pro „vyměření" povinnosti, tedy ve lhůtě tříleté propadné, stanovené v § 268 celního zákona, nikoliv ve lhůtě stanovené pro vymáhání nedoplatků cla v § 282 celního zákona, tedy ve lhůtě šestileté promlčecí.

23) Nad rámec výše uvedených argumentů ústavních, které se týkají především požadavku odpovídající ochrany práv ručitele, lze také podotknout, že jedině za podmínky samostatného stanovení povinnosti ručitele uhradit dlužné clo lze vůči ručiteli dostát požadavku právní jistoty a předvídatelnosti. Předně je patrné, že ručitel nemusí být vždy povolán k plnění dluhu za dlužníka v plné výši; dlužník mohl část dluhu splatit, část dluhu mohlo zaniknout či mohlo v mezidobí dojít k opravě nesprávně stanovené částky cla. Za všech těchto okolností je nezbytné, aby ručitel obdržel řádný a samostatný platební výměr, který se může lišit od částky stanovené dříve dlužníkovi. Z požadavku předvídatelnosti a právní jistoty konečně plyne dále nutnost pevně stanovené lhůty pro vyměření právní povinnosti, která zvyšuje jistotu subjektů právní regulace a umožňuje jim racionálně plánovat. Pochopitelně se může nabízet námitka nemožnosti „vyměření" cla ručiteli, když bylo již předtím vyměřeno dlužníkovi, tedy jakási překážka věci rozhodnuté. Podle názoru rozšířeného senátu tomu však tak není. Při stanovení povinnosti k úhradě cla je podstatné komu, na základě jakého skutkového stavu a z jakého právního důvodu je tato povinnost stanovena. Je nesporné, že situace dlužníka a ručitele bude s ohledem na podstatu ručení (zejména akcesoritu a subsidiaritu) rozdílná. Právě proto je třeba trvat na samostatném právním prostoru pro každého z nich, včetně časového rámce ohraničeného příslušnými prekluzivními lhůtami pro uložení povinnosti platit clo adresované ručiteli, a navazujícími lhůtami promlčecími pro jeho vymáhání. Jinými slovy, jestliže marně uplynula prekluzivní lhůta, aniž došlo vůči ručiteli k uložení povinnosti platit clo, nemůže se tak stát ve vymáhací promlčecí lhůtě, sice ještě běžící, ale vůči dlužníkovi. Ke stanovení povinnosti platit clo může dojít toliko v řízení vyměřovacím, odtud tedy „vyměření" jako pojem, který v sobě obsahuje výsledek procesu zahrnujícího zjištění existence povinnosti úhrady celního dluhu dlužníkem, ručitelského závazku v podobě individuální celní záruky a jeho předchozí akceptace celním orgánem, (částečné či úplné) nesplnění povinnosti dlužníkem a kroky celního orgánu vůči němu, atd. Je-li formálním výsledkem tohoto procesu individuální správní akt nazvaný *„výzva k zaplacení"*, *„platební výměr"* či *„rozhodnutí o povinnosti ručitele k plnění za dlužníka"*, není tolik podstatné. Rozhodující je naopak, že celní orgán tak nemůže učinit v jiném než vyměřovacím řízení ohraničeném časově na jedné straně vznikem celního dluhu a marným uplynutím prekluzivní lhůty pro jeho vyměření na straně druhé (nebyl-li ovšem před jejím uplynutím učiněn úkon směřující k vyměření částky cla či jejímu dodatečnému vyměření – srovnej § 268 odst. 3 celního zákona). V takto stanoveném prostoru může ručitel v závislosti na okolnostech případu uplatnit své výhrady (zánik práva, nesprávně stanovená výše cla, částečná úhrada dlužníkem, apod.).

24) Od okamžiku vzniku celního dluhu tak běží jak vůči dlužníkovi, tak vůči ručiteli tříletá lhůta pro vyměření cla, stanovená § 268 odst. 2 celního zákona. V této lhůtě musí celní orgán o stanovení výše uvedené povinnosti ohledně každého z nich rozhodnout

samostatně (pochopitelně v pořadí vyplývajícím z podstaty ručení). Pokud tak neučiní, jeho právo vůči danému subjektu zaniká. Požadavek samostatného rozhodnutí má za následek samostatný běh lhůty s ohledem na oba subjekty (§ 268 odst. 2, respektive odst. 3 celního zákona). Pokud celní úřad učiní před uplynutím tříleté lhůty úkon směřující k vyměření částky cla anebo k jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byla příslušná osoba o tomto úkonu zpravena. Přerušení tříleté lhůty v důsledku takového úkonu se děje samostatně vůči tomu subjektu, vůči kterému celní úřad úkon učinil, tedy buď vůči ručiteli, anebo vůči dlužníkovi. Z této skutečnosti také plyne možnost, že vyměřovací lhůta může skončit odlišně pro dlužníka a odlišně pro ručitele v závislosti na aktivitě celního úřadu. Nejzazší hranicí pro oba subjekty pro vyměření (v případě ručitele přesněji stanovení povinnosti k úhradě dlužného cla za dlužníka) však vždy bude lhůta deseti let od konce roku, v němž celní dluh vznikl (§ 268 odst. 3 celního zákona).

V.

Právo Evropských společenství

25) Výše zaujatý právní názor k výkladu zákona č. 13/1993 Sb., ve znění do 30. 4. 2004, lze konečně také podpořit odkazem na úpravy celního zákona v období před přistoupením České republiky k Evropské unii. Již v období před přistoupením se Česká republika v Dohodě o přidružení (Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, publikováno pod č. 7/1995 Sb.) zavázala, že bude postupně své právo sbližovat s právem Evropských společenství. Celní právo je výslovně zmiňováno jako aproximační oblast v čl. 70 a dalších ustanoveních Dohody. Na tento závazek reagovala mimo jiné novela celního zákona, přijatá zákonem č. 1/2002 Sb. Ta s účinností od 1. 7. 2002 zásadním způsobem proměnila pro posuzovanou kauzu rozhodné pasáže celního zákona, mimo jiné § 264 - 276 (evidence cla) a ustanovení § 254 - 260l (zajištění celního dluhu).

26) Důvodová zpráva k zákonu č. 1/2002 Sb. (sněmovní tisk č. 887/0 ze dne 22. 3. 2001) stanovila jako hlavní cíl přijímané novely celního zákona dosažení plné shody českého celního práva s právem Společenství, jmenovitě tedy s tehdy platným zněním nařízení Rady č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (v češtině ZV Úř. věst., kap. 2, sv. 4, str. 307) a nařízení Komise č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (v češtině ZV Úř. věst., kap. 2, sv. 6, s. 3). Obecná část důvodové zprávy dokonce zdůraznila dosažení plné shody a zapracování řady dalších ustanovení nařízení Komise č. 2454/93 jako hlavní cíl předkládané novely.

27) Jak již zdejší soud opakovaně zdůraznil, právo Evropských společenství představuje vhodné výkladové vodítko i pro posuzování právních skutečností, které se odehrály před přistoupením České republiky k Evropské unii. Předpokladem inspirace právem ES a judikaturou Soudního dvora je skutečnost, že vykládané ustanovení českého právního předpisu bylo přijato za účelem sbližování českého práva s právem Evropských společenství a český zákonodárce nevyjádřil úmysl se od normy práva Společenství odchýlit (srov. v tomto ohledu kupř. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, č. 741/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 22. 3. 2007, čj. 9 Afs 5/2007-70, www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83, č. 1401/2007 Sb. NSS; viz též např. rozsudek ze dne 29. 4. 2008, čj. 5 As 69/2006-92, www.nssoud.cz).

28) Výše uvedené beze zbytku platí v případě novely celního zákona č. 1/2002 Sb. V tomto případě zákonodárce dokonce výslovně zdůraznil svůj úmysl dosáhnout plné shody českého práva s právem Společenství, a to především s „prováděcím" nařízením Komise č. 2454/93. Nahlédnutím do tohoto právního předpisu a tamních ustanovení týkajících se celního ručení (zajištění cla) je patrné, že jakýkoliv celní ručitel (tedy jak ten, kdo poskytuje globální celní záruku nebo paušální záruku, tak ten, kdo poskytuje pouze

individuální zajištění) musí být ve lhůtě 12 měsíců od registrace celního prohlášení zpraven o tom, že může být povinován zaplatit celní dluh za dlužníka. Ve znění čl. 374 nařízení Komise:

„Kromě případů uvedených v čl. 199 odst. 1 kodexu je ručitel zproštěn svých závazků po uplynutí lhůty dvanácti měsíců ode dne registrace prohlášení T1, jestliže jej celní orgán členského státu odeslání nevyrozumí, že prohlášení T1 nebylo vyřízeno.

Jestliže ručitele celní orgány ve lhůtě uvedené v prvním pododstavci vyrozumí, že prohlášení T1 nebylo vyřízeno, musí mu rovněž oznámit, že je nebo může být povinen zaplatit částky, za něž ručí s ohledem na danou operaci tranzitu Společenství. Toto oznámení musí ručitel obdržet nejpozději tři roky ode dne registrace prohlášení T1. Jestliže ručitel neobdrží oznámení ve výše uvedené lhůtě, je zproštěn svých závazků."

29) Ve světle výše uvedeného je patrné, že právo Společenství vyžaduje, aby byl celní ručitel o existenci možnosti plnění za dlužníka zpraven do 12 měsíců, respektive spolu s vymezením přesné částky do 3 let od registrace prohlášení T1 (tj. od podání celního prohlášení Společenství – srov. čl. 341 nařízení). Analogii k české celní úpravě se tedy jedná o požadavek samostatného běhu řízení „vyměřovacího" vůči ručiteli, které je svázáno lhůtou obdobnou, jako vyměření cla vůči dlužníku.

30) Lze tedy uzavřít, že i právo Společenství, které sloužilo jako vzor pro přijímání české úpravy před přistoupením, předpokládá vůči ručiteli samostatné řízení, kterým mu má být v určené lhůtě sdělena výše celního dluhu, k jehož placení může být povolán. Tato skutečnost přirozeně nemění nic na znění českého celního zákona v období před přistoupením České republiky k Evropské unii; slouží však jako podpůrný argument pro závěry výše učiněné na půdorysu českého práva a požadavků Ústavního soudu, totiž že celnímu ručiteli má být celní dluh „vyměřen" samostatně, jemu adresovaným rozhodnutím, a to v propadné lhůtě tří let.

1755

Školství: přijímací řízení; právo nahlížet do materiálů

k § 50 odst. 6 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Uchazeč o studium na vysoké škole má právo nahlédnout do všech svých materiálů (§ 50 odst. 6 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách), které mají význam pro rozhodnutí o jeho přijetí ke studiu, nejméně po dobu běhu lhůty, ve které může podat žádost o přezkum rozhodnutí děkanovi.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 73/2007-47)

Prejudikatura: č. 1112/2007 Sb. NSS.

Věc: Bc. Petr P. proti Rektorce Univerzity Hradec Králové o přijetí ke studiu, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím děkana Fakulty informatiky a managementu Univerzity Hradec Králové nebyl žalobce přijat ke studiu v magisterském studijním programu Systémové inženýrství a informatika, obor Informační management.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal. Tvrdil, že bylo hrubě dotčeno jeho právo nahlédnout do materiálů na základě § 50 odst. 6 zákona o vysokých školách, neboť z důvodu probíhajících stavebních prací mu bylo umožněno nahlédnout do testů až po uply-

nutí 30denní lhůty na vypracování odvolání. Žalovaná odvolání dne 14. 3. 2007 poté, co její původní rozhodnutí bylo zrušeno Krajským soudem v Hradci Králové, zamítla.

Rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozhodnutí žalované zrušil. Poukázal na to, že ve věci již jednou rozhodl rozsudkem ze dne 20. 12. 2005, čj. 30 Ca 35/2005-32. Kasační stížnost žalované Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63, publikovaným pod č. 1112/2007 Sb. NSS, zamítl, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v řízení o přezkoumání rozhodnutí o nepřijetí ke studiu podle § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách musí být odůvodněno. V odůvodnění je třeba uvést konkrétní důvody, o něž se rozhodnutí opírá, a vypořádat se s námitkami odvolatele tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné. Těmto požadavkům však rozhodnutí žalované opět nedostálo. Žádosti o přezkoumání rozhodnutí děkana fakulty ze dne 13. 7. 2004 totiž obsahuje více námitek, než se kterými se žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádala. Předně šlo o námitku, že některé otázky z testu informatiky byly nepřesné a umožňovaly různé odpovědi, test z managementu byl nad rámec požadovaných znalostí, neboť se v něm objevovaly otázky z psychologie a práva, což nekorespondovalo s deklarovanými požadavky ke zkoušce. Krajský soud uvedl, že žalovaná v dalším řízení vyjasní, které otázky v testu z matematiky a informatiky vypracovaném žalobcem tento považuje za nepřesné, respektive u kterých není možno podle jeho názoru stanovit jednoznačnou odpověď. Dále vyjasní, které otázky v testu z managementu považuje žalobce za otázky z práva a psychologie, a k jeho tvrzením se vyjádří.

Proti rozsudku brojila žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Uvedla, že se v novém řízení důsledně zabývala všemi okolnostmi rozhodnými pro dané přijímací řízení a ve věci znovu rozhodla. Závěr krajského soudu, že se v jednotlivostech nezabývala výtkami žalobce, neodpovídá skutečnosti, neboť důsledně splnila pokyn krajského soudu podle předchozího rozsudku. Stěžovatelka zdůraznila, že pro úspěšné splnění podmínek přijímacího řízení bylo nutno dosáhnout stanoveného počtu bodů bez ohledu na strukturu a počet dílčích otázek v jednotlivých oborech a tato zásada byla v přijímacím řízení dodržena. Nový požadavek krajského soudu, aby vyjasnila, které otázky v testu z matematiky a informatiky vypracovaném žalobcem tento považuje za nepřesné, a učinila tak v součinnosti žalobcem, považuje stěžovatelka za nezákonný, stejně tak i požadavek, aby vyjasnila, které otázky obsažené v testu z managementu považuje žalobce za otázky z práva a psychologie. Vyslovený právní názor překračuje dosud uznávané principy odvolacích, případně přezkumných, řízení, neboť ukládá odvolacímu orgánu, aby následně konzultoval s každým nepřijatým uchazečem individuálně všechny jeho v opravném prostředku nekonkrétně a nepřesně formulované výtky. Bylo věcí žalobce, aby přesně a konkrétně v jednotlivostech formuloval své výhrady, a dal tak odvolacímu orgánu možnost se konkrétně k takto jasně formulovaným výhradám vyjádřit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Stěžovatelka dále namítala, že požadavek krajského soudu, aby vyjasnila, které otázky považuje účastník řízení za nepřesné, a učinila tak v součinnosti s ním, je nezákonný, stejně tak i požadavek, aby vyjasnila, které otázky považuje za otázky z práva a psychologie. Nejvyšší správní soud ani tuto námitku nepovažuje za důvodnou, protože uchazeč o studium na vysoké škole musí mít možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které jsou stanoveny v § 50 odst. 6 zákona o vysokých školách. Účastník řízení jak v žádosti o přezkum, tak v žalobě formuloval námitku, že vysoká škola porušila pravidla pro přijímací řízení, jde-li o vytýkanou možnost seznámit se s výsledky testů, neboť tato možnost účastníku řízení nebyla poskytnuta. Podle citovaného ustanovení má uchazeč právo nahlédnout do všech svých materiálů, které mají význam pro rozhodnutí o jeho přijetí ke studiu. Účelem tohoto ustanovení je umožnit

uchazeči kontrolu svého testu v tom smyslu, zda se při jeho opravě nedopustila vysoká škola (či jiný subjekt) omylu v hodnocení či zda nedošlo k jiné chybě při formulaci či zadávání otázek. Uchazeč může na základě nahlédnutí do vyhodnocení svého testu rovněž podat žádost o přezkoumání rozhodnutí podepřenou zcela konkrétní argumentací. V zákoně o vysokých školách přitom není určeno žádné omezení lhůty, kdy může uchazeč nahlédnout do všech svých materiálů. V daném případě není mezi účastníky řízení sporné, že účastník řízení mohl nahlédnout do svých materiálů po dobu tří dnů od zveřejnění výsledků přijímacího řízení na úřední desce fakulty a webových stránkách fakulty. Dále není sporné, že před zahájením přijímacích testů nebyl uchazečům znám předpokládaný termín vyhodnocení a zveřejnění testů. Nejvyšší správní soud tak dává za pravdu účastníku řízení, že mu bylo znemožněno nahlédnout do svých materiálů, neboť lhůta tří dnů bez přesně určeného jejího počátku je nepřiměřeně krátká, zvláště vzhledem ke kombinovanému způsobu studia, kdy často uchazeči při studiu pracují, nereflektuje realitu běžného života, neboť uchazeč může být časově vytížený (např. pracuje v exponovaném zaměstnání či na směny, vyřizuje souběžně větší množství agend, často cestuje apod.), nebo se dostat do jiné situace, jež mu znemožňuje v této krátké lhůtě reagovat. Jelikož zákon o vysokých školách nestanoví omezení této lhůty, je třeba tento problém překlenout výkladem, a to především výkladem teleologickým, odpovídajícím v daném případě hlediskům moderního demokratického právního státu. Z hlediska účelu § 50 odst. 6 zákona o vysokých školách je přiměřené, pokud má uchazeč možnost nahlédnout do svých materiálů minimálně po celou dobu, kdy může podat žádost o přezkum rozhodnutí děkana (tedy 30 dní). V daném případě tak krajský soud reagoval správně na tuto situaci a uložil stěžovatelce v případě potřeby postupovat v součinnosti s účastníkem řízení, tedy pokud bude mít zájem, umožnit mu nahlédnout do jeho materiálů, aby mohl dále konkretizovat některé námitky.

V souladu se zásadou spravedlivého procesu i v řízení před soudem musí každá procesní strana mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran. Jedině tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit. Tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany. I z hlediska procesní obrany stěžovatelky před soudem tak je podstatné, aby účastník řízení měl možnost nahlédnout do svých materiálů a konkretizovat své námitky, na které pak stěžovatelka musí reagovat ve svém rozhodnutí. Krajský soud tak rozhodl zcela správně a rovněž oprávněně podotkl, že nelze připustit, aby předložený správní spis neobsahoval zadání ani výsledky testů účastníka řízení z přijímacího řízení. (...)

1756

Ochrana kulturního dědictví: prodej předmětů kulturní hodnoty

k § 3 odst. 1, § 8 odst. 1 písm. b) a § 8 odst. 5 zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění zákona č. 80/2004 Sb.

I. Pokud jsou předměty kulturní hodnoty sakrální a kultovní povahy vystaveny v prodejně, jedná se o aktivní nabídku k obchodování s těmito předměty. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty (s účinností od 29. 4. 1994), musí být nabízené předměty opatřeny osvědčením k trvalému vývozu.

II. Nabízí-li se tyto předměty k prodeji bez výše uvedeného osvědčení, jedná se o protiprávní jednání, za které lze uložit pokutu [§ 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty]. Při stanovení konkrétní výše pokuty se přihlédne k míře závažnosti protiprávního jednání, která je určována především kulturní hodnotou daných předmětů, neboť jejich nekontrolovaný prodej či vývoz by znamenal nenahraditelnou ztrátu historického a kulturního dědictví České republiky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, čj. 9 As 95/2007-69)

Prejudikatura: srov. č. 832/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb. a č. 145/2002 Sb., a usnesení č. 27/2001 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 25/2000).

Věc: Společnost s ručením omezeným „U Keplera" proti Ministerstvu kultury o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 2. 6. 2004 byla provedena kontrola v prodejně starožitností provozované žalobcem, a to za účasti zástupců České obchodní inspekce, Policie České republiky, Ministerstva kultury a Národního památkového ústavu. Za přítomnosti jednatelky žalobce byl uskutečněn simulovaný (kontrolní) nákup předmětu. Na tento ani dalších šest předmětů sakrální povahy umístěných v prodejně přitom nebylo předloženo osvědčení k trvalému vývozu prodávaného předmětu podle § 3 odst. 1 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty. Se žalobcem proto bylo v návaznosti na § 8 odst. 1 písm. b), odst. 5 a 6 citovaného zákona zahájeno správní řízení ve věci spáchání správního deliktu a současně bylo vydáno předběžné opatření ze dne 2. 6. 2004, na jehož základě byl žalobce povinen zajistit, aby dané předměty byly v průběhu správního řízení k dispozici, neboť se jedná o věci potřebné k provedení důkazu odborným posouzením. Následně orgán I. stupně vydal dne 11. 6. 2004 další předběžné opatření vztahující se na všechny předměty sakrální a kultovní povahy, jež se nacházely v prostorách prodejny žalobce, jakož i v dalších (skladových) prostorách s ní spojených, a jež nebyly opatřeny osvědčením dle zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, s výjimkou drobných předmětů umístěných za prodejním pultem. Důvodem byla postupná lustrace těchto předmětů v databázích Policie České republiky a Národního památkového ústavu, z níž posléze vyplynulo že: *„sakrální předměty dokumentované v obchodě a depozitních prostorách pocházejí z trestné činnosti nebo byly zcizeny v církevních objektech"* (viz trestní oznámení ze dne 16. 6. 2004 podané na jednatelku žalobce příslušnou součástí Ministerstva kultury, a to vzhledem k množství ztotožněných předmětů i jejich kumulaci na jediném prodejním místě).

Ve vztahu k sedmi předmětům bezprostředně zajištěným v den kontroly bylo zjištěno, že jeden z nich byl prohlášen za (movitou) kulturní památku dne 24. 2. 1964

a zapsán do státního seznamu památek před rokem 1988, v důsledku čehož k němu v předmětném správním řízení nebylo dále přihlíženo, neboť zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty se na prodej a vývoz kulturních památek nevztahuje (§ 1 odst. 2 citovaného zákona). U ostatních šesti předmětů bylo v návaznosti na provedenou kontrolu požádáno o vydání osvědčení k trvalému vývozu, přičemž v rámci daného řízení Národní památkový ústav všechny tyto předměty navrhl k prohlášení za kulturní památku, k čemuž došlo dne 1. 9. 2004. Na základě odborného posouzení daných předmětů Národním památkovým ústavem byl potom učiněn také odhad ceny jednotlivých předmětů, jenž se v součtu pohybuje v rozmezí od 490 000 Kč do 586 000 Kč.

Tyto závěry ohledně povahy a ceny daných předmětů, jakož i absence osvědčení k trvalému vývozu těchto předmětů dle zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, nebyly během správního řízení zpochybněny. Rozhodnutím ze dne 7. 4. 2005 tudíž orgán I. stupně žalobce uznal vinným, že v případě šesti předmětů nabízel k prodeji předměty kulturní hodnoty sakrální a kultovní povahy bez osvědčení k trvalému vývozu, čímž se dopustil protiprávního jednání podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, za což mu uložil pokutu ve výši 300 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal rozklad, který žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 5. 2005 zamítl.

Proti rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji dne 21. 6. 2007 zamítl. Uvedl, že je nesporné, že uvedené předměty byly vystaveny v prodejních prostorách žalobce a z pořízených fotografií je patrné, že nebyly označeny tak, aby bylo patrné, že se jedná o neprodejnou dekoraci; jednalo se proto v souladu s § 3 odst. 2 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty o nabídku k prodeji a tyto předměty měly mít předepsané osvědčení. Dále uvedl, že má stejně jako správní orgán za to, že se zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty vztahuje na všechny předměty prodávané po nabytí účinnosti tohoto zákona a tyto měly mít předepsané osvědčení. Dříve platnou vyhlášku Ministerstva školství a kultury č. 239/1959 Ú. l., o vývozu kulturních památek a předmětů muzejní hodnoty (dále „vyhláška č. 239/1959 Ú. l."), totiž zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty v § 11 části III. nazvané Závěrečná ustanovení zrušuje a neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by řešilo platnost či neplatnost postupů ke dni nabytí jeho účinnosti, tj. po 29. 4. 1994. Skutečnost, že některé z předmětů nabyla do vlastnictví jednatelka žalobce již před rokem 1994 a povolení k jejich prodeji získala ještě před účinností zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, tak vyhodnotil městský soud jako nerozhodnou, k níž nemůže přihlédnout. Městský soud nepřisvědčil namítanému promlčení ve vztahu ke dvěma předmětům zakoupeným již v letech 1992 a 1993, jež se od té doby nacházejí v provozovně žalobce, neboť jednání, jehož se v daném případě žalobce dopustil, má charakter trvajícího deliktu. Ohledně stanovení výše pokuty městský soud poznamenal, že žalovaný dostál požadavkům v § 8a odst. 1 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že:

1) Některé z předmětů nebyly určeny k prodeji, byly ve vlastnictví majitelky obchodní společnosti, tj. stěžovatele, a byly zakoupeny již v letech 1992 a 1993, kdy byly umístěny na provozovnu. V tomto kontextu má stěžovatel za to, že se žádného deliktního jednání nedopustil, což dovozuje v zásadě ze dvou věcí:

1a) Pokud by dané předměty byly skutečně určeny k prodeji, tak by jistě byly od roku 1992 nebo 1993 prodány. Po tak dlouhou dobu se předměty určené k prodeji na provozovně nenacházejí. Tím se však žalovaný ani městský soud vůbec nezabývali, místo toho hovoří o trvajícím deliktu, přitom není jasné, kdy měl být spáchán a od kdy měl trvat. Jestliže tedy věci nebyly nabídnuty k prodeji od roku 1992 nebo 1993, tak bez dalšího není možno v roce 2004 učinit závěr o opaku,

když pro to neexistuje žádný důkaz. V provozovně stěžovatele se pochopitelně i nadále nacházejí věci, které k prodeji určeny nejsou, a dle stěžovatele není možno na každé světlo, koberec nebo sedačku, či toaletní potřeby, dávat cedulky dekorace, neprodejné apod.

1b) Změna právní úpravy nemohla mít vliv na skutečnost, že podle předchozí právní úpravy příslušné instituce odsouhlasily prodej daných dvou předmětů, což stěžovatel dokládá svými účetními knihami, do nichž bylo odsouhlasení zaznamenáno. Toto odsouhlasení nebylo nikdy odňato a jestliže nový právní předpis – zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty – stanoví v tomto směru jinou úpravu, tak to automaticky neznamená, že předchozí povolení ztratila na účinnosti, protože by se jednalo o naprosto nepřípustnou retroaktivitu zákona a musela by být dodatečně vydávána povolení ke všem prodejům. Zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty skutečně nemá přechodná ustanovení. Na druhé straně však nemá ani ustanovení o tom, že by souhlas udělený dle předchozích právních předpisů pozbyl platnosti.

2) Další námitka směřovala vůči výši uložené pokuty. Stěžovatel jednak uvedl, že žalovaný a zřejmě i městský soud dospěli k závěru, že výše provize za zprostředkování prodeje není důležitá, a jednak uvedl, že bez uvedení charakteru ceny (tržní, obecná či jiná) je obtížné zjistit hodnotu daného předmětu a přitom tato skutečnost měla mít logicky vliv na výši případného peněžitého trestu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ad 1a) Výše citovaná ustanovení zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty [§ 8, odst. 1 až 6] tak zakládají odpovědnost fyzických i právnických osob za to, že všechny dotčené předměty nabízené k prodeji budou opatřeny osvědčením k trvalému vývozu, což se v daném případě nestalo. Ve vztahu ke dvěma z celkem šesti předmětů však stěžovatel namítl, že tyto nebyly určeny k prodeji a že se v tomto směru žádného správního deliktu nedopustil.

S touto námitkou Nejvyšší správní soud nesouhlasí a připomíná § 3 odst. 2 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, který byl do citovaného zákona vložen poslední novelou provedenou zákonem č. 80/2004 Sb., s účinností od 25. 2. 2004, a který stanoví, že: *„nabídkou k prodeji podle odstavce 1 se rozumí i vystavení předmětů ve veřejných prodejních prostorách, na dražbách a sběratelských trzích.“* Předmětná právní úprava je tedy postavena na tom, že pokud jsou nějaké předměty kulturní hodnoty vystaveny v prodejně, lze předpokládat aktivní a reflektovanou nabídku obchodování s těmito předměty s tím, že pokud tyto nejsou opatřeny osvědčením k trvalému vývozu, došlo ke spáchání správního deliktu a je plně namístě aplikovat právní (deliktní) odpovědnost příslušné fyzické či právnické osoby. Účel a smysl výslovného uvedení toho, co se považuje za nabídku k prodeji podle § 3 odst. 2 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, je přitom nutno hledat zejména v úmyslu zákonodárce (*ratio legis*) vyloučit možnosti obcházení zákona; viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 80/2004 Sb., sněmovní tisk č. 344, www.psp.cz).

Vycházeje z takto koncipovaného pozitivního práva proto považuje Nejvyšší správní soud za rozhodné, že se dané předměty v době kontroly nacházely v prodejně stěžovatele, kde byly vystaveny, což dokládá pořízená fotodokumentace, která je založena ve správním spise.

Co se týče doby, po kterou se v prodejně předmětné věci nacházely, z níž stěžovatel dovozuje, že nebyly určeny k prodeji, tato je z hlediska zákona irelevantní, a konstrukci nabídnutou stěžovatelem je tak třeba odmítnout. Skutečnost, že dotčené předměty (Svatý Jan Nepomucký – polychromovaná dřevořezba a Dvojice andílků polychromované a zlacené dřevo) od roku 1992, resp. 1993 nebyly prodány, navíc sama o sobě nijak neprokazuje, že prodány být neměly. Nehledě na to, že v dalším stěžovatel uvádí a argumentuje tím, že v případě daných předmětů došlo

k odsouhlasení či povolení jejich prodeje podle předchozí právní úpravy, což se jeví jako poněkud rozporné s jeho tvrzením o „*neprodejnosti*" těchto předmětů.

Nadto v souvislosti s dobou, po kterou byly dané předměty umístěny v prodejně stěžovatele, Nejvyšší správní soud toliko pro úplnost dodává, že souhlasí s kvalifikací městského soudu, který označil jednání stěžovatele jako tzv. trvající přestupek, a poukazuje přitom na svoji judikaturu k charakteru těchto druhů deliktů a možnosti jejich postihu; srov. např. rozsudek ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44, publikovaný pod č. 832/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz. V citovaném rozhodnutí zdejší soud uvedl, že za trvající správní delikt lze považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu.

Pokud jde o vyjádření stěžovatele, že se v prodejně i nadále nacházejí věci, které k prodeji určeny nejsou, a jmenuje přitom světlo, koberec, sedačku či toaletní potřeby, považuje zdejší soud toto vyjádření za zcela nepřípadné a absurdní s tím, že v případě jmenovaných věcí se zjevně jedná o věci užitného charakteru, sloužící pro provoz prodejny jako takové, nikoli o věci ve smyslu zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty.

Ad 1b) Další námitkou bylo již výše naznačené tvrzení stěžovatele o tom, že u daných dvou předmětů (Svatý Jan Nepomucký - polychromovaná dřevořezba a Dvojice andílků - polychromované a zlacené dřevo) došlo k jejich odsouhlasení či povolení jejich prodeje podle předchozí právní úpravy a bylo namístě přistupovat k těmto předmětům tak, jako by disponovaly osvědčením k trvalému vývozu dle zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty. Dle stěžovatele totiž citovaný zákon sice nemá žádná přechodná ustanovení, ale nemá ani ustanovení o tom, že by souhlas dle předchozích právních předpisů, tj. vyhlášky č. 239/1959 Ú. l., pozbyl platnosti.

I v případě této námitky uvážil Nejvyšší správní soud tak, že jí nelze přisvědčit. V návaznosti na argumentaci stěžovatele, jakož i argumentaci městského soudu v dané otázce, jež shodně vycházejí z absence přechodných ustanovení zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, z níž ovšem vyvodili opačné závěry, přitom považuje za zásadní následující skutečnosti.

Zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty byl přijat s účinností od 29. 4. 1994 a nahradil, resp. zrušil dosavadní legislativu v dané oblasti, jejíž základ byl dán vyhláškou č. 239/1959 Ú. l. Kontinuita předmětu této právní úpravy, resp. časový střet obou citovaných právních předpisů, však není nijak explicitně řešen, a to v důsledku absence tzv. intertemporálních (přechodných) ustanovení zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je proto nutno vyjít z toho, že nový právní předpis má obvykle vliv i na právní vztahy, které vznikly před jeho účinností; v takovém případě nastává tzv. zpětná účinnost (retroaktivita) nového právního předpisu. V návaznosti na právní teorii i praxi je přitom třeba činit rozdíl mezi pravou a nepravou retroaktivitou, přičemž obecně je akceptováno následující vymezení.

O pravou zpětnou účinnost (retroaktivitu) jde tehdy, jestliže se novým právním předpisem má řídit vznik právního vztahu a nároky účastníků z tohoto vztahu také v případě, kdy právní vztah nebo nároky z něj vyplývající vznikly před účinností nového právního předpisu. Nepravá zpětná účinnost (retroaktivita) znamená, že novým právním předpisem se sice mají řídit i právní vztahy, vzniklé před jeho účinností, avšak až ode dne jeho účinnosti. Nepravá zpětná účinnost tedy ve skutečnosti zpětnou účinností zákona není; problém retroaktivity je problém zpětné účinnosti pravé, u níž platí zásada obecné nepřípustnosti (*lex retro non agit*), ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti. Naopak u retroaktivity nepravé platí zásada

obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti.

V důsledku nepravého zpětného působení zákona totiž dochází pouze k tomu, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků. Tak tomu bylo i v daném případě, kdy nová právní úprava dříve vydaná povolení či souhlasy s prodejem daných předmětů neruší, (*de iure*) je ponechává v platnosti, ale dochází k jejich modifikaci tím, že se nově stanoví nutnost opatřit tyto předměty příslušným osvědčením pro případ jejich prodeje. Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání a nic na tom nemění skutečnost, že právní poměry, jež vznikly na základě *legis priori*, byly po nabytí účinnosti *lex posterior* změněny. Ostatně jak již judikoval Ústavní soud: *„Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, přikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody, šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap. ...“* (nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., jakož i pod č. 13 Sb. n. u. ÚS, sv. 7, s. 87, http://nalus.usoud.cz).

Při posuzování absence přechodných ustanovení zákona o vývozu a prodeji předmětů kulturní hodnoty, jež působí s účinky nepravé retroaktivity, tedy Nejvyšší správní soud zvažoval zejména intenzitu veřejného zájmu na ochraně předmětů tvořících historické a kulturní dědictví České republiky a míru ochrany nabytých práv vlastníků daných předmětů. Dospěl přitom k závěru, že stupeň intenzity veřejného zájmu na dosažení uvedeného cíle odůvodňuje z hlediska akceptace nepravé retroaktivity i určitý zásah, resp. změnu poměrů ve vztahu k vlastníkům těchto předmětů. Jejich vlastnické právo bylo zachováno a zavedení nutnosti opatřit dané předměty v případě jejich prodeje náležitým osvědčením, jehož primárním cílem je vyloučit z trvalého vývozu předměty tvořící kulturní a historické dědictví na území České republiky, nepředstavovalo nijak excesivní omezení tohoto práva či zásah do práv nabytých na základě předchozí právní úpravy. Naopak, jednalo se o legitimní legislativní opatření, kterým se zákonodárce snažil reflektovat novou situaci v oblasti obchodu s předměty kulturní hodnoty poté, co nastalo otevření hranic, privatizace obchodní sítě a restituce movitého majetku, a zabránit tak hromadnému jednosměrnému toku těchto předmětů do zahraničí (viz důvodová zpráva k návrhu zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, sněmovní tisk č. 549, www.psp.cz). V návaznosti na tyto důsledky spojené především se změnou společenských poměrů po roce 1989 lze proto dovodit poměrně vysokou společenskou naléhavost zavedení nové právní úpravy, jež rozhodně nebyla věcí nahodilou či věcí libovůle, ale věcí v daném kontextu spíše očekávatelnou a pochopitelnou. V zájmu právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy přitom jistě bylo namístě upravit v přechodných ustanoveních vztah nové právní úpravy k dřívější, resp. dosavadní právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým. Pokud však bylo toto legislativní řešení intertemporality opomenuto, je třeba i s ohledem na shora uvedené konstatovat, že z hlediska posuzované věci to znamená následující.

Den účinnosti nového právního předpisu (zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty), který zrušil právní předpis dřívější (vyhlášku č. 239/1959 Ú. l.), je časovým určením, kdy se právně upravené skutečnosti, vztahy atd. dostávají z režimu jednoho právního předpisu do druhého. V důsledku absence jakýchkoli přechodných ustanovení, které by zohledňovaly již vydaná povolení či souhlasy k prodeji daných předmětů dle vyhlášky č. 239/1959 Ú. l., přitom bylo dle názoru Nejvyššího správního soudu namístě postupovat v souladu se změnami, které přinesl zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, tzn. bylo nutno opatřit dané předměty osvědčením k trvalému vývozu. Ostatně i doktrína české právní teorie (např. Knapp, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995) vychází z toho, že existují právní vztahy, které vznikly za práva starého a přetrvávají za práva nového, přičemž obvyklým řešením je výše zmíněná (nepravá) retroaktivita. I v případě existence přechodných ustanovení nového právního předpisu, která bývají umístěna na jeho konci, tak zpravidla tato ustanovení vycházejí ze zásady, že právní vztahy vzniklé před jeho účinností se spravují:

- ode dne účinnosti nové právní normy normou novou,

- před účinností nové právní normy právní normou dřívější.

Stěžovateli, jakožto adresátovi nového právního předpisu, tak bylo uloženo, jak se má po jeho účinnosti, tj. do budoucna (*pro futuro*), chovat a v tomto směru rozhodně nelze hovořit o nepřípustné retroaktivitě, které se v kasační stížnosti dovolává. Stěžovatel musel, resp. měl, respektovat uloženou povinnost a opatřit předměty, které prodával, patřičným osvědčením. To ovšem neudělal, a tím v daném případě došlo jak k naplnění hypotézy předmětné právní normy, tak k porušení její dispozice (vlastního pravidla chování, tj. povinnosti nabízet při prodeji toliko předměty opatřené osvědčením k trvalému vývozu), a z tohoto pohledu se proto uložení sankce (pokuty) jeví v pořádku.

Současně je třeba ještě poznamenat, že zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty byl dvakrát novelizován, a sice zákonem č. 122/2000 Sb. (s účinností od 12. 5. 2000) a zákonem č. 80/2004 Sb. (s účinností od 25. 2. 2004), jehož součástí jsou i přechodná ustanovení obsažená v Čl. II, který v odstavci 1 stanoví, že *„osvědčení vydaná přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona platí po dobu 3 let ode dne jejich vydání, nejdéle však do 31. prosince 2004“*. To znamená, že jakkoli zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty jako takový skutečně nemá přechodná ustanovení, nelze přehlížet samostatnou normativní existenci citovaného přechodného ustanovení; k problematice samostatné normativní existence novelizujícího zákona a jeho jednotlivých částí srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 25/2000, publikované pod č. 27 Sb. n. u. ÚS, sv. 19, s. 271, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/2001, publikovaný pod č. 145/2002 Sb., oba též dostupné na http://nalus.usoud.cz. Ve vztahu k souzené věci je proto nutno předmětné přechodné ustanovení brát v potaz a s ohledem na jeho znění ho interpretovat tak, že i v případě, že by souhlas k prodeji dvou zmíněných předmětů kulturní hodnoty, udělený podle původní právní úpravy (vyhláška č. 239/1959 Ú. l.), byl považován za osvědčení podle nové právní úpravy (zákon o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty), čehož se domáhá stěžovatel, bylo by toto osvědčení platné pouze do doby účinnosti čl. II zákona č. 80/2004 Sb. Z toho plyne, že bylo plně na stěžovateli, aby i v případě dvou výše specifikovaných předmětů opatřil platné osvědčení k jejich trvalému vývozu, neboť kontrola v jeho prodejně proběhla až dne 2. 6. 2004, tj. více než 3 měsíce po účinnosti daného přechodného ustanovení.

Ad 2) Co se týče námitky vůči výši uložené pokuty, odkazuje Nejvyšší správní soud především na § 8a odst. 1 zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, dle kterého *„při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti protiprávního jednání, zejména ke způsobu jeho spá-*

chání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž bylo spácháno". Základním hlediskem pro výši uložené pokuty je tedy závažnost protiprávního jednání a v tomto ohledu Nejvyšší správní soud plně souhlasí s městským soudem v tom, že k danému hledisku bylo náležitě přihlédnuto. V daném případě totiž byla míra závažnosti protiprávního jednání stěžovatele dána zejména tím, že se jednalo o předměty s takovou kulturní hodnotou, že byly dodatečně prohlášeny za kulturní památky (viz výše). Jejich odborně stanovenou cenu, resp. její charakter, jakož i výši provize za zprostředkování prodeje těchto předmětů, považuje zdejší soud za okolnosti okrajové. Podstatnou je kulturní hodnota daných předmětů, neboť jejich nekontrolovaný prodej či vývoz by znamenal nenahraditelnou ztrátu kulturního dědictví České republiky. To ostatně plně konvenuje smyslu a účelu celého zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, který lze spatřovat v určité regulaci či omezení jednosměrného toku předmětů, které vytváří kulturní a historické povědomí České republiky.

Za daných okolností, kdy se navíc v případě stěžovatele jedná o subjekt dlouhodobě se zabývající prodejem předmětů kulturní hodnoty a lze důvodně předpokládat znalost předmětné právní úpravy, proto není možné souhlasit s nepřiměřeností uložené pokuty, jejíž výše (300 000 Kč) se pohybuje na dolní hranici zákonné sazby (5 000 000 Kč). (...)

1757

Odpady: nakládání s odpady

k § 2 odst. 1, 4 a 5 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech*)

Přesvědčení žalobce o možnosti získání druhotných surovin použitelných k další stavební výrobě z odpadu představovaného směsnou stavební a demoliční sutí ještě neznamená, že surovinou (a nikoliv odpadem) je i veškerá suť jako celek, neboť ta je bez dalších úprav (vytřídění nežádoucích příměsí a roztřídění směsi na jednotlivé stavební materiály) ve stavebnictví nepoužitelná. Činnost spočívající ve vytřiďování nežádoucích příměsí ze shromážděné směsné stavební a demoliční suti je nutné kvalifikovat jako nakládání s odpady ve formě jejich třídění prováděné s cílem jejich následného využívání (§ 2 odst. 4 a 5 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech).

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2006, čj. 9 Ca 101/2005-66)***)

Prejudikatura: Soudní judikatura ve věcech správních č. 482/1999.

Věc: Společnost s ručením omezeným STAVMAT – SPRING proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty.

Česká inspekce životního prostředí provedla místní šetření v areálu využívaném žalobcem na adrese Sulkov 1, Líně, na základě přibývajících stížností občanů obce Líně a hlášení jejího starosty o tom, že pokračuje navážení stavebních sutí do areálu žalobce. Žalobce v areálu shromažďoval stavební odpady od roku 1995 se záměrem recyklace stavebních sutí a jejich využití ve stavebnictví. Zůstalo však pouze u záměru. Stavební odpady, tak jak byly naváženy, nebylo možno bez řádné separace recyklovat. V době kontroly probíhalo vybírání nerecyklovatelných odpadů ze stavební suti. Přítomný zaměstnanec

*) *S účinností do 1. 1. 2002 nahrazen zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.*

**) *Kasační stížnost žalobce Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 11. 9. 2008, čj. 6 Afs 46/2007-136.*

žalobce k tomu uvedl, že ke třídění odpadu docházelo nepravidelně. V protokolu o kontrole ze dne 31. 5. 2001 je uvedeno, že žalobce předložil pouze některé z požadovaných dokladů. Chyběla průběžná evidence odpadů za rok 2000 a za část roku 2001, hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2000 a rozhodnutí, kterými se uděluje souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady a k upuštění od třídění odpadů. Dále je konstatováno, že netříděný stavební odpad je shromažďován na pozemku kat. č. 813/4. Bylo zjištěno, že mimo stavební suť je zde shromažďováno odpadní dřevo, odpadní papír, odpadní živičná směs z rekonstrukce silnic, odpadní eternit, odpadní sklo, odpadní sádrokarton, odpadní dřevotříska, odpadní železo, plechovky od stavební pěny, odpadní práškové lepidlo, textilie, zbytky poškozeného bytového zařízení, plastová nádoba od oleje, odpadní pneumatiky, odpadní lepenka, odpadní plasty, izolační hmoty.

Jednatel žalobce ve svém vyjádření k protokolu konstatoval, že odpady uváděné v protokolu jsou v areálu následně tříděny a likvidovány dle příslušných vyhlášek. Třídění na stavbách není možné z důvodu omezeného záboru chodníků a komunikací, a z tohoto důvodu je prováděn odvoz materiálů a odpadů z rekonstrukcí bytů do areálu, kde je prováděno zmíněné vytřídění odpadů a následná likvidace.

Rozhodnutím ze dne 1. 8. 2001 inspekce uložila žalobci pokutu v celkové výši 230 000 Kč. Dne 19. 9. 2001 pak provedla další místní šetření, při kterém zjišťovala stav uložených odpadů stavebních sutí a jiných odpadů z pohledu možného ohrožení jakosti podzemních vod. Inspekce na místě zjistila uložení hromady pilin v blízkosti potoka, sud s odpady, dále odpadní plastové fólie, zbytky cihel, omítek, skvrny po hoření, plechové nádoby se zbytky nátěrových hmot, prázdné kanystry, odpad sádrokartonu a izolace kabelů, sudy (údajně od asfaltu), plastové barely se zbytky přísad do betonu. Na místě byl pořízen videozáznam. Poté, co žalovaný rozhodnutí inspekce ze dne 1. 8. 2001 zrušil, vydala inspekce dne 29. 3. 2002 rozhodnutí se shodným výrokem jako v předchozím případě. Zdůraznila, že na venkovní nezajištěné ploše bylo žalobcem uloženo značné množství nebezpečných odpadů, které tak, jak byly naváženy, nelze bez řádné separace recyklovat. V průběžné evidenci odpadů, v hlášení o produkci a nakládání s odpady, ani v rozhodnutí o udělení souhlasu k nakládání s nebezpečnými odpady přitom není uvedena položka stavebního a demoličního odpadu. Žalobce žádným způsobem nedoložil skutečnost využití odpadů. Nevedl evidenci nakládání s odpady, nesplnil ohlašovací povinnost, řádně nezabezpečil odpady, bez příslušného souhlasu nakládal s nebezpečnými odpady a provozoval zařízení k jejich úpravě a neplnil technické požadavky na tato zařízení.

V odvolání žalobce namítal, že při kontrole jeho areálu inspekce kontrolovala pouze vnější sklad materiálu a zboží žalobce, nikoli odpad ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o odpadu. Kontrolované movité věci totiž nebyly žalobcem určeny jako nepotřebné s úmyslem je odložit. Správní orgán opomněl prokázat, že kontrolované věci byly skutečně odpadem a ani se touto základní skutečností ve svém rozhodnutí nezabýval. V drtivé většině byly do skladu žalobcem uloženy věci hodící se pro stavební výrobu, např. pro zásyp výkopů, pro podsyp staveništních komunikací atd. Správní orgán však bez jakýchkoliv podkladů tyto materiály označil jako odpadní, i když jde o věci, které se běžně používají ve stavební výrobě.

Žalovaný poté, co jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2005, čj. 7 A 79/2002-66, rozhodnutím ze dne 7. 3. 2005 změnil výrok rozhodnutí inspekce a snížil udělenou pokutu. Uvedl, že napadené rozhodnutí shledal věcně správným, pouze s ohledem na skutečnost, že nová právní úprava (zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů) již neznala všechny skutkové podstaty deliktů, za něž byl žalobce sankcionován, snížil udělenou pokutu na 80 000 Kč. Dále uvedl, že poukaz žalobce na § 2 odst. 1 zákona o odpadech nemůže obstát, neboť dle bodu 2 přílohy č. 1 zákona

o odpadech jsou odpady též výrobky, které neodpovídají požadované jakosti, a dle bodu 5 materiály znečištěné nebo znehodnocené v důsledku plánovaných činností. Odpadem je to, co zbude z výroby nebo činnosti a není konečným výrobkem, o který výrobní proces nebo činnost usiluje. K žalobcem uváděnému příkladnému použití odpadních pneumatik pro betonové podstavce, které se užívají jako sloupy pro provizorní oplocení staveniště, uvedl, že pneumatiky se neojíždějí proto, aby mohly být použity jako betonové podstavce, a podobně je tomu i s papírem, živičnou směsí apod. Proto odmítl tvrzení žalobce, že v drtivé většině jsou do skladu uloženy věci hodící se pro stavební výrobu, např. pro zásyp výkopů, pro podsyp staveništních komunikací i komunikací s trvalým určením apod. Dodal k tomu, že zásyp výkopu musí odpovídat požadavku projektu a ten stanoví, jaký druh zásypu s příslušnými technickými parametry a v jaké jakosti může být použit. Nelze srovnávat písek s kvalitativními vlastnostmi pro stavebnictví s různorodou a nedefinovatelnou hromadou materiálu neznámého původu. O záměru dalšího využití „materiálu" ze strany žalobce dle názoru žalovaného nenasvědčuje ani způsob jeho uložení, neboť materiál pro další využití by byl zřejmě uložen odděleně, a nikoli v jedné hromadě, zahrnutý a promíchaný se stavební sutí a zeminou.

Rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, kde uvedl, že movité věci nebyly určeny jako nepotřebné s úmyslem je odložit, a proto bylo povinností správního orgánu prokázat, že kontrolované movité věci jsou odpadem ve smyslu zákona o odpadech a že žalobce s tímto odpadem také nakládá. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že movité věci nacházející se na venkovní nezajištěné ploše jsou nebezpečným odpadem ve smyslu vyhlášky č. 337/1997 Sb., kterou se vydává Katalog odpadů a stanoví další seznamy odpadů (Katalog odpadů), pak tento svůj závěr dovodil pouze ze svého přesvědčení, že se jedná o nebezpečný odpad, což dokládal tím, že ve stavebním a demoličním odpadu se nacházely příměsi jiných odpadů, včetně nebezpečných.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na záznam z místního šetření provedeného v areálu žalobce v Sulkově dne 30. 5. 2001, v němž je mimo jiné konstatováno, že od roku 1995 shromažďuje žalobce stavební odpady na pozemku v areálu společnosti se záměrem recyklace stavebních sutí a jejich využití ve stavebnictví. Skutečný stav již existující skládky v roce 1995 dokumentuje letecký snímek pořízený v tomto roce. Neustále opakovaný požadavek žalobce o nutnosti prokázat, že kontrolované věci jsou odpadem ve smyslu zákona a že žalobce s nimi nakládá, jsou dle žalovaného bezpředmětné s ohledem na shromážděné důkazy.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Neopodstatněná je námitka, v níž žalobce správním orgánům obou stupňů vytýká porušení povinnosti zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, když tvrdí, že správní orgány v průběhu správního řízení nezjistily, jaké movité věci se na pozemcích v předmětné provozovně žalobce v Líních - Sulkově nachází, zda tyto jsou odpadem a zda to byl právě žalobce, kdo s těmito odpady v rozporu s § 12 odst. 2 zákona o odpadech na daném místě nakládal. Dle náhledu soudu si správní orgány v souzené věci opatřily dostatek důkazů, jimiž bylo prokázáno, s jakým druhem odpadu žalobce na pozemcích v předmětné provozovně nezákonně nakládal. Mezi tyto důkazy patří zejména veškeré protokoly o místních šetřeních a kontrolách provedených inspekcí či Okresním úřadem Plzeň-sever, referátem životního prostředí v provozovně žalobce, fotodokumentace pořízená v průběhu těchto kontrol a místních šetření, jakož i letecké snímky zachycující areál žalobce. Z uvedených důkazů nade vší pochybnost vyplývá oprávněnost závěru správních orgánů, že to je právě žalobce, kdo na pozemcích tvořících areál jeho provozovny v Líních - Sulkově již od roku 1995 ve značném množství soustřeďuje, skladuje a částečně též třídí směsné stavební a demoliční odpady, jež bylo lze zařadit pod katalogové číslo 17 07 01 - směsný stavební a/nebo demoliční odpad, patřící podle

Katalogu odpadů obsaženého v příloze č. 1 vyhlášky č. 337/1997 Sb. mezi odpady nebezpečné. Složení směsi odpadů soustředěné a skladované žalobcem v areálu jeho provozovny, v níž převažuje netříděná stavební suť, je detailně popsáno ve výše zmíněných protokolech o místních šetřeních a kontrolách provedených u žalobce a je názorně dokumentováno též pořízenými fotografiemi. Správní orgány tímto způsobem pro účely správního řízení dostatečně přesně určily druh movitých věcí, které se na pozemcích v areálu provozovny žalobce nachází, a to včetně jednotlivých příměsí stavební a demoliční suti, z nichž některé jsou samy o sobě nebezpečnými odpady (plechovky se zbytky barev, plechovky se zbytky oleje či plastové folie), a jejich závěry v tomto směru tudíž nelze označit za pouhé přesvědčení, nemající oporu v provedených důkazech.

Přestože soud do jisté míry chápe snahu žalobce hájit se v řízení před správními orgány za pomoci jakýchkoliv argumentů, které uzná za vhodné, považuje za absurdní až troufalé tvrzení žalobce, že se ve skutečnosti nejedná o odpad, ale o stavební materiál. Skutečnost, že se v případě směsné stavební suti obsahující příměsi dalších druhů odpadů, jež byla žalobcem soustředěna na pozemcích v areálu jeho provozovny v Líních - Sulkově, jedná o odpad, a nikoliv o stavební či jiný materiál, je totiž na první pohled zřejmá již z fotografií pořízených správními orgány v průběhu kontrol, které názorným způsobem zobrazují stav, složení i způsob uložení tohoto „*materiálu*" v areálu žalobce. Movité věci, které ve svém souhrnu směsnou stavební suť tvoří, plně vyhovují definici odpadu zakotvené v § 2 odst. 1 zákona o odpadech. Nepotřebnost movitých věcí tvořících ve svém souhrnu směsnou stavební suť pro jejich vlastníka pramení z nemožnosti jejich užití ke stavebním účelům bez dalších nezbytných úprav (vytřídění nežádoucích příměsí a roztřídění směsi na jednotlivé stavební materiály). Dle náhledu soudu je nepochybné, že bylo úmyslem osoby, jíž tyto věci patřily, se jich nějakým způsobem zbavit. Pokud se jedná o stavební a demoliční suť, projevil se tento úmysl jejího vlastníka navenek tím, že daná suť byla odvezena ze staveniště poté, co vlastník dospěl k logickému závěru o nepotřebnosti a neužitečnosti této suti pro další provádění stavby. To, že se původní vlastník hodlal nadobro zbavit movitých věcí, které tvoří nežádoucí příměsi stavební suti a které byly u žalobce při kontrolách rovněž zjištěny (zemina, zbytky elektroinstalačního materiálu, eternit, plasty, ojeté pneumatiky, zbytky poškozeného bytového zařízení, folie, nádoby se zbytky nátěrových hmot aj.), jakož i to, že svůj úmysl zbavit se těchto věcí jejich vlastník realizoval, je zřejmé již z toho, že se tyto věci jako nepoužitelné k původnímu účelu a z tohoto pohledu nepotřebné ocitly v haldě směsné stavební suti zjištěné v areálu žalobce, kam byly odloženy. Vzhledem ke zřejmé povaze stavební a demoliční suti zjištěné inspekcí v areálu provozovny žalobce nebylo důvodu, aby si inspekce opatřovala stanovisko příslušného správního orgánu v pochybnostech o tom, zda uvedené movité věci jsou odpadem - v projednávané věci žádné pochybnosti nebyly na místě.

Movité věci, které ve svém souhrnu tvoří směsnou stavební suť, jež byla žalobcem soustředěna na pozemcích v areálu jeho provozovny v Líních - Sulkově, jsou samozřejmě odpadem i dle stávající právní úpravy, neboť plně vyhovují též definici pojmu odpad zakotvené v § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb. Dle tohoto zákonného ustanovení je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu. O úmyslu osoby, jíž tyto věci patřily, se jich nějakým způsobem vzhledem k jejich nepotřebnosti zbavit a stejně tak o realizaci toho záměru bylo soudem pojednáno v předchozím odstavci.

Žalobci lze jistě přisvědčit v tom, že i směsná stavební a demoliční suť může obsahovat suroviny, které lze v budoucnu opětovně využít ke stavebním účelům. Přesvědčení žalobce o možnosti získání druhotných surovin použitelných k další stavební výrobě z odpadu tvořeného směsnou stavební sutí však

ještě neznamená, že surovinou (a nikoliv odpadem) je i samotná stavební suť. Je totiž evidentní, že stavební suť v té podobě, jak byla správními orgány zdokumentována v průběhu místních šetření a kontrol prováděných u žalobce, je bez dalších úprav (vytřídění nežádoucích příměsí a roztřídění směsi na jednotlivé stavební materiály) ve stavebnictví nepoužitelná. Toho si je ostatně žalobce dobře vědom, neboť, jak bylo v průběhu správního řízení zjištěno, jeho zaměstnanci prováděli vytřiďování nežádoucích příměsí ze shromážděné směsné stavební suti (viz např. zápis z místního šetření ze dne 30. 5. 2001 či vyjádření žalobce k protokolu o kontrole ze dne 31. 5. 2001). Uvedené počínání zaměstnanců žalobce přitom nelze kvalifikovat jinak než jako nakládání s odpady ve formě jejich třídění, prováděného s cílem jejich následného využívání (§ 2 odst. 5 zákona o odpadech).

Žalobce si byl – alespoň do určité doby – dobře vědom toho, že v areálu své provozovny v Líních – Sulkově nesoustřeďuje stavební materiály, ale odpad v podobě směsné stavební suti. Tato skutečnost je zřejmá z řady důkazů, které si inspekce pro vydání rozhodnutí opatřila. Jednatel žalobce v prohlášení zachyceném v protokolu sepsaném dne 24. 5. 1995 při ústním jednání konaném u Okresního úřadu Plzeň-sever, referátu životního prostředí, uvedl, že skládka stavebních sutí byla zřízena pro žalobce jako mezideponie materiálu pro úpravu pozemků, které firma chtěla koupit vedle pronajatého areálu. Ve vyjádření k protokolu o kontrole konané dne 31. 5. 2001 žalobce také nehovoří o venkovním skladu stavebních materiálů, ale o odvozu materiálů a odpadů z rekonstrukcí bytů do areálu Sulkov a o následném třídění odpadů a jejich likvidaci. Na základě uvedených důkazů a ve světle kontrolních zjištění, k nimž inspekce v průběhu správního řízení dospěla a které byly popsány shora, je nutno obhajobu žalobce, že se ve skutečnosti nejedná o ukládání odpadu, ale o sklad materiálu, odmítnout jako nepravdivou. (...)

1758

Ochranné známky: užívání zapsaných práv

k § 8 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve znění zákona č. 221/2006 Sb.

I. Podstata ochranné známky je založena zejména na principu výhradní ochrany, který spočívá v tom, že zápisem ochranné známky do rejstříku vzniká výlučné právo vlastníka ochranné známky tuto známku užívat ve spojení s výrobky a službami, pro které byla zapsána. Tomuto právu vlastníka ochranné známky pak odpovídá povinnost jiných subjektů zdržet se jakýchkoliv zásahů do práva k zaregistrované ochranné známce, tedy mimo jiné i zákaz užívat v obchodním styku shodná nebo podobná označení pro shodné nebo podobné výrobky a služby bez souhlasu vlastníka ochranné známky.

II. Soudní ochrany plynoucí z práva k ochranné známce se její vlastník může dovolávat pouze pro třídu mezinárodního třídění výrobků a služeb, pro niž má ochrannou známku zaregistrovanou. Ochrany jiných tvrzených práv se u správního soudu již nemůže účinně domáhat, a to i přesto, že by svou ochrannou známku fakticky používal i pro jinou třídu mezinárodního třídění výrobků a služeb, než pro kterou mu byla zaregistrována.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, čj. 7 As 42/2007-94)

Prejudikatura: č. 1064/2007 Sb. NSS, č. 873/2006 Sb. NSS, č. 705/2005 Sb. NSS, č. 1247/2007 Sb. NSS, č. 899/2006 Sb. NSS a č. 1132/2007 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost GC System proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti obchodní společnosti International Organization For Standardization, o neplatnost ochranné známky, o kasační stížnosti žalobce.

Barevná slovní grafická známka žalobce *„ISOPack"* č. 247822 byla zapsána do rejstříku ochranných známek dne 24. 9. 2002, s právem přednosti ke dni 29. 1. 2002, pro pomoc při řízení obchodní činnosti, obchodní administrativu, kancelářské práce ve třídě 35 mezinárodního členění výrobků a služeb.

Dne 5. 5. 2004 podala obchodní společnost International Organization For Standardization (osoba zúčastněná na řízení) návrh na prohlášení slovní grafické ochranné známky č. 247822 za neplatnou podle ustanovení § 32 odst. 1 a 3 zákona o ochranných známkách s odůvodněním, že ochranná známka neoprávněně těží ze všeobecné známosti jí vlastněné namítané ochranné známky č. R 430072 ve znění *„ISO"*. Namítaná mezinárodní slovní ochranná známka požívá právní ochrany na území České republiky s prioritou od 14. 8. 1997 pro tiskoviny a jiné publikace (třída 16 mezinárodního členění výrobků a služeb).

Úřadu průmyslového vlastnictví rozhodnutím ze dne 11. 10. 2004 prohlásil barevnou slovní grafickou ochrannou známku č. 247822, ve znění *„ISOPack"*, za neplatnou s účinky *ex tunc*.

Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda Úřadu průmyslového vlastnictví (dále jen „předseda Úřadu") rozhodnutím ze dne 3. 11. 2005 zamítl.

Proti rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Mimo jiné namítal, že ochranná známka č. 247822 není podobná namítané ochranné známce osoby zúčastněné na řízení č. 430072 nebo ochranné známce č. 610750. Ochranná známka č. 430072 je známkou slovní ve znění *„ISO"* a napadená ochranná známka č. 247822, ve znění *„ISOPack"*, je ochrannou známkou barevnou slovní grafickou. Dále namítal, že ochranná známka *„ISOPack"* byla přihlášena pro jinou třídu mezinárodního třídění výrobků a služeb než namítaná ochranná známka a že je fakticky užívána jako označení pro software.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 4. 2007 žalobu zamítl. Došel k závěru, že při shodném slovním základu s mezinárodní ochrannou známkou *„ISO"* se již další slovní prvek ochranné známky *„ISOPack"*, tj. *„Pack"*, nevyznačuje dostatečnou distinkcí, která by byla s to vyloučit zaměnitelnost ochranné známky jako celku, popř. nemohla vést u průměrného spotřebitele k úvaze o rozšiřující se řadě označení konkrétního výrobce. Navíc slovní prvek je proveden graficky tak, že jeho vnímání je oproti zvýrazněné části *„ISO"* potlačeno.

Proti rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Mimo jiné namítal, že ochranná známka *„ISOPack"* není shodná nebo podobná ochranné známce č. R 430072 nebo ochranné známce č. 610750 osoby zúčastněné na řízení. V předchozích řízeních nebylo prokázáno, že by mezinárodní ochranná známka *„ISO"* získala v České republice dobré jméno. Ochranná známka *„ISOPack"* byla přihlášena pro jinou třídu než ochranná známka osoby zúčastněné na řízení a rovněž i praktické užití ochranné známky *„ISOPack"* je odlišné od použití ochranné známky *„ISO"*. Osobě zúčastněné na řízení nikdy nevznikla, a ani nemohla vzniknout, újma v důsledku jím užívané ochranné známky. Ochranná známka *„ISOPack"* nemůže vyvolat na straně veřejnosti záměnu či asociaci se známkou *„ISO"*, byť v sobě zahrnuje písmena namítané ochranné známky. Veřejnost se také nemůže důvodně domnívat, že jeho software má vlastnosti, které by očekávala od služeb, jenž osoba zúčastněná na řízení specifikuje ve svých publikacích. Po celou dobu užívání ochranné známky *„ISOPack"* byl stěžovatel v dobré víře, že tato známka není užívána v rozporu se zákonem o ochranných známkách. Postup správních orgánů, a následně městského soudu, byl proto v rozporu se zásadou právní jistoty a současně je jím založena nerovnost

přihlašovatelů, resp. vlastníků, v zákonem předvídaných registrech zapsaných ochranných známek.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření poukázala na to, že mezinárodní ochranná známka „*ISO*" je na seznamu všeobecně známých ochranných známek, který vede Úřad pro průmyslové vlastnictví. Všeobecná známost této ochranné známky byla prokázána v předchozích správních řízeních. Tvrzení stěžovatele o všeobecné známosti označení „*ISOPack*" pro software považuje za irelevantní, neboť ochranná známka tohoto znění nebyla v tomto směru ani přihlášena. Písmena „*ISO*" obsažená v ochranné známce „*ISOPack*" jsou dominantním prvkem a pro spotřebitele jsou zárukou, že nabízené produkty splňují všechny kvalitativní požadavky, které jsou spojeny s označením technických norem „*ISO*". Stěžovatel tak těží ze všeobecné známosti mezinárodní ochranné známky „*ISO*".

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Za shodné nebo podobné ochranné známky lze pokládat takové, které mohou na straně veřejnosti vyvolat vzájemnou záměnu či asociaci v důsledku fonetické, vizuální či významové podobnosti, přičemž pro konstatování nebezpečí záměny může být rozhodná i podobnost pouze v jediném aspektu. Je mimo jakoukoliv pochybnost, že barevná kombinace slovní části „*ISO*" a „*Pack*" v červené a černé barvě zcela jednoznačně a zásadně zviditelňuje slovní část „*ISO*". Po stránce fonetické je tato slovní část vyslovována jako první, tzn. že písmena „*ISO*" mají ve slovním prvku „*ISOPack*" jako celku dominantní postavení. Tomu napomáhá i černé zbarvení, nevýrazné provedení písma a slovní význam nedistinktivní slovní části „*Pack*", kterou lze logicky považovat za doplňující část celkového provedení napadené ochranné slovní známky. Z uvedeného vyplývá, že při fonetickém, vizuálním a významovém porovnání napadené ochranné známky s namítanou mezinárodní slovní ochrannou známkou č. R 430072 ve znění „*ISO*" je jejich podobnost značná v důsledku dominance písmen „*ISO*" v napadené ochranné známce. Slovní spojení „*ISO*" obsažené jako dominantní prvek v ochranné známce „*ISOPack*" je pro veřejnost (průměrného spotřebitele) zárukou, že stěžovatelem nabízené produkty splňují všechny kvalitativní požadavky, které jsou spojeny s označením technických norem „*ISO*". Přitom ke konkrétní záměně původu takto označených výrobků či služeb nemusí v obchodním styku nutně dojít, postačí pouze potenciální možnost jejího vzniku. Napadená ochranná známka je tedy podobná známkám namítaným, především mezinárodní slovní ochranné známce č. R 430072 ve znění „*ISO*".

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani stížní námitku, že v dosavadních řízeních nebylo prokázáno získání dobrého jména ochranné známky „*ISO*" v České republice. Osoba zúčastněná na řízení podala v roce 2002 námitky proti přihlášce ochranné známky ve znění „*iso SOFTWARE*". V tomto řízení byla úspěšná, neboť dne 20. 1. 2003 bylo o námitce rozhodnuto v její prospěch. V rámci tohoto řízení byla známost v České republice, a tudíž i dobré jméno ochranné známky, prokázány. Uvedená skutečnost byla v tomto rozhodnutí mimo jiné konstatována. Z předložených důkazních prostředků (Výroční zpráva Českého normalizačního institutu z roku 2000, kde se označení „*ISO*" vyskytuje jednak v souvislosti s normami a jednak jako zkratka osoby zúčastněné na řízení; Seznam českých technických norem k 1. 1. 2001, který obsahuje více než 80stránkový seznam norem ISO platných na území České republiky; Česká technická norma ČSN EN ISO 9000; Česká norma ČSN ISO 2450; Mezinárodní norma ISO 2450:1985) hodnocených jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti vyplývá, že namítaná mezinárodní slovní ochranná známka má v České republice dobré jméno. Je nepochybné, že osoba zúčastněná na řízení díky svému rozsáhlému působení v oblasti tvorby mezinárodních technických norem vybudovala ochranné známce dobrou pověst. Dobré jméno je u ochranné známky vyjádřením toho, že veřejnost známku v důsledku jejího užívání zná a spojuje ji s dobrými

vlastnostmi, které od výrobků nebo služeb takto označených očekává, a věnuje jí svou důvěru. Ochrana poskytovaná známce s dobrým jménem není podmíněna zjištěním, že mezi známkou s dobrým jménem a označením existuje takový stupeň podobnosti, že by v příslušné části veřejnosti existovala mezi nimi pravděpodobnost záměny. Pro stupeň podobnosti mezi známkou s dobrým jménem a označením je postačující, že si příslušná část veřejnosti vytvoří spojení mezi označením a známkou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, čj. 1 As 28/2006-97, uveřejněný pod č. 1064/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Nejvyšší správní soud nevyhodnotil jako důvodnou ani stížní námitku, že ochranná známka *„ISOPack"* byla přihlášena pro zcela jinou třídu mezinárodního třídění výrobků a služeb než namítané ochranné známky a že praktické užití ochranné známky *„ISOPack"* jako označení pro software bylo a je zcela odlišné od použití namítaných ochranných známek.

Je tomu tak proto, že podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochranných známkách není rozhodné, zda jsou výrobky nebo služby poskytované pod napadenou ochrannou známkou shodné či podobné výrobkům či službám poskytovaným pod namítanými ochrannými známkami. Podstatnou skutečností je, že namítané mezinárodní ochranné známky jsou známkami staršími a v České republice získaly a požívají dobré jméno. Skutečnost, že ochranná známka *„ISOPack"* je známá a používaná v souvislosti s poskytováním software, není v dané souvislosti relevantní, neboť stěžovatel nemá tuto ochrannou známku přihlášenou ani zapsanou pro software. Software je zatříděn do třídy 42 a nosiče software jsou zatříděny do třídy 9 mezinárodního třídění výrobků a služeb. Podstata ochranné známky je totiž založena zejména na principu výhradní ochrany, který spočívá v tom, že zápisem ochranné známky do rejstříku vzniká výlučné právo vlastníka ochranné známky tuto známku užívat ve spojení s výrobky a službami, pro které byla zapsána. Tomuto právu vlastníka ochranné známky pak odpovídá povinnost jiných subjektů zdržet se jakýchkoliv zásahů do práva k zaregistrované ochranné známce, tedy mimo jiné i zákaz užívat v obchodním styku shodná nebo podobná označení pro shodné nebo podobné výrobky a služby bez souhlasu vlastníka ochranné známky. Soudní ochrany plynoucí z práva k ochranné známce se její vlastník může dovolávat pouze pro třídu mezinárodního třídění výrobků a služeb, pro niž má ochrannou známku zaregistrovánu. Ochrany jiných tvrzených práv se u soudu již nemůže účinně domáhat, a to i přesto, že by svou ochrannou známku fakticky používal i pro jinou třídu mezinárodního třídění výrobků a služeb, než pro kterou mu byla zaregistrována. Nemůže se tedy dovolávat práva, resp. jeho ochrany, pokud není jeho vlastníkem.

Nejvyšší správní soud též nesouhlasí s námitkou kasační stížnosti, že ochranná známka *„ISOPack"* nemůže vyvolat na straně veřejnosti vzájemnou asociaci či záměnu s namítanými ochrannými známkami a že se veřejnost nemůže důvodně domnívat, že software stěžovatele má vlastnosti, které by očekávala od služeb, jež osoba zúčastněná na řízení specifikuje ve svých publikacích.

Již byla konstatována velká podobnost napadené ochranné známky s namítanými mezinárodními ochrannými známkami, a není proto vyloučeno, že si veřejnost udělá nesprávný závěr o původu nebo vlastnostech takto označených služeb a bude je dávat do souvislosti s činností osoby zúčastněné na řízení. V důsledku toho se veřejnost může domnívat, že takto označené výrobky či služby mají vlastnosti, které by očekávala od služeb, jež osoba zúčastněná na řízení specifikuje ve svých publikacích. Z těchto důvodů může napadená ochranná známka na veřejnosti neoprávněně těžit z rozlišovací způsobilosti namítané mezinárodní ochranné známky, resp. známek osoby zúčastněné na řízení.

Nedůvodná je stejně tak kasační námitka stěžovatele, že po celou dobu užívání ochranné známky *„ISOPack"* byl v dobré víře, že tato známka není užívána v rozporu se zákonem o ochranných známkách.

Napadená ochranná známka nebyla zapsána do rejstříku v rozporu se zákonem č. 137/1995 Sb., který byl účinný v době jejího zápisu. Řízení o kterékoliv přihlášce ochranné známky má dvě části. V první z nich zkoumal správní orgán přihlašované označení z hlediska veřejnoprávních důvodů jeho zápisné způsobilosti, tj. ve smyslu § 2 zákona č. 137/1995 Sb., a dále z hlediska ochrany práv vlastníků dříve zapsaných ochranných známek za podmínek stanovených v § 3 citovaného zákona. Jestliže Úřad průmyslového vlastnictví v době před zápisem napadené ochranné známky nevznesl překážku její zápisné způsobilosti ve smyslu § 3 citovaného zákona, učinil tak z důvodu, že mezinárodní ochranné známky a napadená ochranná známka nejsou zapsány pro shodné nebo podobné výrobky či služby, jak toto ustanovení předpokládá. Společný prvek *„ISO"*, který by mohl být podle citovaného ustanovení překážkou zápisu napadené ochranné známky do rejstříku, jenž může případně vést k záměně, nemohl být tudíž podle tohoto ustanovení zákona správním orgánem namítnut. Takovou kolizi mohla v druhé části řízení o přihlášce napadené ochranné známky, tj. po jejím zveřejnění, vznést až osoba dotčená na svých právech, v tomto případě osoba zúčastněná na řízení, podle § 9 zákona č. 137/1995 Sb. (nyní podle § 7 zákona o ochranných známkách). Jelikož osoba zúčastněná na řízení své právo v zákonné lhůtě pro podání námitek neuplatnila, byl zápis napadené ochranné známky do rejstříku učiněn zcela v souladu se zákonem č. 137/1995 Sb. Je nutno zdůraznit, že osoba zúčastněná na řízení ani neměla povinnost vznést námitku. Z tohoto důvodu je nedůvodná i námitka stěžovatele, že postup správních orgánů, a následně městského soudu, byl v rozporu se zásadou právní jistoty a že je současně založena nerovnost přihlašovatelů, resp. vlastníků, v zákonem předvídaných registrech zapsaných ochranných známek. (...)

1759

Služební poměr: doplatek služebního příjmu za dobu zproštění služby

k § 27 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (v textu též „zákon o služebním poměru")*)

Po dobu, kdy byl policista podle § 27 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zproštěn výkonu služby, náležel mu pouze nárok na výplatu zkráceného služebního příjmu podle § 27 odst. 3 tohoto zákona. Nárok na doplatek rozdílu vznikl až ukončením zproštění výkonu služby. K prodlení s výplatou doplatku po dobu zproštění výkonu služby proto nemohlo dojít a ani nevznikl nárok na výplatu úroků z prodlení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, čj. 3 Ads 91/2007-65)

Věc: Marcela B. proti Policii ČR o služební příjem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 2. 1. 2001 bylo žalobkyni, příslušnici služby cizinecké a pohraniční policie, sděleno obvinění ze spáchání trestného činu. Dne 4. 1. 2001 byla proto zproštěna výkonu služby a její plat byl vyplácen pouze ve výši jeho 60 %.

Po proběhlém trestním řízení byla žalobkyně zproštěna obvinění a dne 11. 2. 2004 ředitel Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava svým rozhodnutím ukončil k tomuto datu zproštění služby. Svým dalším rozhodnutím ze dne 16. 2. 2004

*) *S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů.*

stanovil, že žalobkyni bude doplacen služební příjem za dobu zproštění výkonu služby, včetně všech náležitostí vyplývajících ze služebního poměru, za dobu, po kterou jí byl služební příjem krácen, a to ve výši 40 % služebního příjmu za dobu od 4. 1. 2001 do 11. 2. 2004. Doplatek služebního příjmu za dobu zproštění výkonu služby byl žalobkyni vyplacen dne 15. 3. 2004.

Následně žalobkyně podala žádost o výplatu úroků z prodlení, kterou rozhodnutím ze dne 22. 3. 2005 ředitel oblastního ředitelství zamítl mj. proto, že se nelze domáhat úroků z prodlení z toho důvodu, že nebyl uspokojen nárok druhého účastníka pracovněprávního vztahu podle § 256 odst. 1 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.). Nárok žalobkyně na doplatek rozdílu služebního příjmu byl totiž uspokojen neprodleně po nabytí právní moci rozhodnutí ze dne 16. 2. 2004 o doplacení rozdílu, o který byl její služební příjem za dobu od 4. 1. 2004 do 11. 2. 2004 zkrácen.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná dne 19. 7. 2005 zamítla. Své rozhodnutí zdůvodnila mj. tím, že dle § 27 odst. 4 zákona o služebním poměru, skončí-li zproštění výkonu služby, doplatí se policistovi rozdíl, o který byl jeho služební příjem zkrácen, nejde-li o vymezené výjimky. V daném případě se jednalo o 40 % služebního příjmu, ovšem bez nároku na vyplacení úroků z prodlení, neboť tato skutečnost v zákoně o služebním poměru, ani v jiném právním předpise není uvedena. Námitka žalobkyně tudíž nemá oporu v zákoně. Proto pokud byl žalobkyni rozdíl doplacen dne 15. 3. 2004, když zproštění výkonu služby bylo ukončeno dnem 11. 2. 2004, jednalo se o postup, který byl v souladu s právními předpisy, neboť doplatek rozdílu byl splatný v průběhu měsíce března 2004, a byl uskutečněn ve výplatním termínu stanoveným zaměstnavatelem – nařízení Ministerstva vnitra č. 8/2001, kterým se určuje termín výplaty služebních příjmů. S ohledem na tyto skutečnosti teprve pokud by ve výplatním termínu nevyplatil žalobkyni příslušný rozdíl, ocitl by se v prodlení, s čímž je spojena povinnost uhradit též úroky z prodlení.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 15. 2. 2007. Po dobu zproštění výkonu služby žalobkyně službu fakticky nevykonávala a byla jí vyplácena část služebního příjmu podle § 27 odst. 3 zákona o služebním poměru. Dle městského soudu nevznikl žalobkyni ukončením tohoto režimu nárok na výplatu úroků. Soud odkázal na skutečnost, že v institutu zproštění výkonu služby se projevují specifika služebního poměru. Po dobu, kdy byla žalobkyně zproštěna výkonu služby, jí náležel pouze nárok na výplatu služebního příjmu zkráceného podle § 27 odst. 3 zákona o služebním poměru. Nárok na jeho doplatek vznikl až ukončením zproštění výkonu služby. Proto nemohlo dojít k prodlení a nárok na výplatu úroků z prodlení za dobu zproštění výkonu služby nemohl žalobkyni vzniknout. Doplatek byl žalobkyni vyplacen včas, tedy v nejbližším výplatním termínu poté, kdy jí nárok na výplatu rozdílu vznikl. Ani v tomto případě se tedy žalovaná nedostala do prodlení, které by odůvodňovalo vyplacení úroků.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností pro nesprávnost právních závěrů soudu stran prodlení s výplatou části služebního příjmu. Namítala zejména, že se soud nezabýval jejími argumenty ohledně nutnosti aplikace vybraných ustanovení zákoníku práce podle § 155 zákona o služebním poměru a promítnutí skutkových okolností případu do ústavněprávního kontextu. Stěžovatelka vyjádřila domněnku, že i když § 27 zákona o služebním poměru výslovně nestanoví, že kromě nevyplacené části platu za dobu zproštění výkonu služby je třeba vyplatit též úroky z prodlení z nevyplacené části platu za dobu výplaty kráceného služebního příjmu, nelze absenci takového ustanovení vykládat k její tíži. Nebyl zohledněn § 16 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, podle něhož je plat splatný vždy po vykonání práce. Podle stěžovatelky nárok na plat vzniká a stává se splatným vykonáním práce v jednotlivých měsících, na

čemž nic nemění skutečnost, že byla dočasně zproštěna výkonu služby. Zdůraznila, že *„ex lege nedošlo k odložení splatnosti části platu, že tedy nastalo prodlení zaměstnavatele"*. Dodala, že nebyl vůbec aplikován § 256 zákoníku práce. Pravomocná rozhodnutí trestních soudů, v nichž bylo vysloveno, že se nedopustila trestných činů, považuje stěžovatelka za deklaraci nezákonnosti nejen usnesení o zahájení trestního stíhání, ale i souvisejícího rozhodnutí, kterým byla zproštěna výkonu služby, v důsledku čehož jí byl krácen služební příjem. Závěrem podotkla, že vyloučením subsidiární aplikace zákoníku práce a jeho § 256, kdy jí nárok na výplatu úroků z prodlení nenáleží, došlo k zásahu do jejích ústavně zaručených majetkových práv, a bylo tak popřeno její právo obrany proti nezákonnému rozhodnutí státu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) S ohledem na zahájení trestního stíhání stěžovatelky, ke kterému došlo dne 2. 1. 2001, kdy jí bylo sděleno obvinění, ředitel Policie České republiky Správy Severomoravského kraje rozhodnutím ve věcech služebního poměru č. 3, ze dne 3. 1. 2001, podle § 27 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru, zprostil stěžovatelku dnem 4. 1. 2001 výkonu služby, a to do pravomocného skončení trestního řízení. Rozhodnutí o zproštění výkonu služby bylo následně potvrzeno rozhodnutím policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 20. 3. 2001, č. 393. Stěžovatelce byl po celou dobu zproštění výkonu služby vyplácen služební příjem ve výši 60 %. Její argumentace § 16 odst. 1 zákona č. 143/1992 Sb., podle něhož je plat, tj. v nekráceném rozsahu, splatný vždy po vykonání práce, podle Nejvyššího správního soudu není správná, neboť stěžovatelka po celou dobu zproštění výkonu služby službu fakticky nevykonávala a služební příjem jí v plném rozsahu *ex lege* nenáležel. Místo toho jí ze zákona příslušela pouze část služebního příjmu, v jejím případě 60 %. Pouze tato část byla splatná a vždy v příslušných termínech byla stěžovatelce vyplácena.

Nejvyšší správní soud v daném ohledu odkazuje na závěry učiněné v usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1994, čj. 6 A 58/94-16, podle kterého právní úprava služebního poměru policisty vychází ze zvláštní povahy *„zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné moci, potřeby pevného začlenění policisty do organismu této veřejné moci a účasti na jejím výkonu, ba dokonce - při výkonu státní správy - i z potřeby vůle státu. Nejde tu o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva ...".* Proto právní úprava daná zákonem o služebním poměru umožňuje policistu zprostit výkonu služby a vyplácet mu zkrácený služební příjem, jsou-li dány důvody podle § 27 odst. 1 zákona o služebním poměru. Rovněž i proto mezi zákonem o služebním poměru a zákoníkem práce neplatí vztah subsidiární aplikace zákoníku práce, nýbrž podle § 155 zákona o služebním poměru je volena cesta delegace, kdy se uplatní jen ta ustanovení zákoníku práce, na která zákon o služebním poměru sám odkáže.

To, že nebyl aplikován § 256 zákoníku práce, je dáno tím, že se „zaměstnavatel", resp. Policie České republiky, vůči stěžovatelce nedostal do prodlení. Podstatou prodlení je protiprávní stav, kdy povinný subjekt svůj závazek nesplní řádně a včas, přičemž postačí jen jedna z obou možností. Tím dochází k prodlení, se kterým je spojen nepříznivý odpovědnostní následek v podobě povinnosti uhradit úroky z prodlení. V posuzovaném případě však k žádnému prodlení nedošlo, neboť nedošlo ani k protiprávnímu jednání, jež je jeho základem. Po dobu zproštění výkonu služby se služební příjem v plném rozsahu nevyplácí a služba se nekoná. Po zrušení zproštění výkonu služby se dorovnává jen ta jeho část, která nebyla podle zákona o služebním poměru vyplácena. Nebyl-li „zaměstnavatel" v prodlení, nemohly ani nastat jeho důsledky v podobě odpovědnosti za prodlení a povinnosti platit úroky z prodlení.

Nejvyšší správní soud k tomuto závěru vedla skutečnost, že příslušný služební funkcionář využil svého oprávnění daného mu § 27

odst. 1 zákona o služebním poměru a rozhodl se stěžovatelku zprostit výkonu služby. Je třeba zdůraznit, že důvodem ke zproštění výkonu služby je mj. ta okolnost, že policista je důvodně podezřelý, že se dopustil trestného činu. Nastane-li tato skutečnost předvídaná § 27 odst. 1 zákona o služebním poměru, není sám o sobě rozhodující výsledek vedeného trestního řízení. Policista může být zproštěn výkonu služby bez ohledu na to, jak trestní řízení dopadne. I to je důsledek výše zmíněných specifik služebního poměru. Ukončení zproštění výkonu služby nastane vlivem pravomocného skončení trestního řízení. Nikoli však samo o sobě, nýbrž až na základě rozhodnutí služebního funkcionáře o zrušení zproštění výkonu služby. To se v případě stěžovatelky uskutečnilo rozhodnutím ředitele oblastního ředitelství Policie ČR ze dne 11. 2. 2004, neboť k pravomocnému skončení trestného stíhání došlo ke dni 3. 2. 2004. Dalším rozhodnutím téhož ze dne 16. 2. 2004 bylo stanoveno, že se stěžovatelce doplatí rozdíl, o který byl její služební příjem po dobu jejího zproštění krácen, což činilo doplatek ve výši 40 % služebního příjmu od 4. 1. 2001 do 11. 2. 2001. Stěžovatelce proto podle § 27 odst. 4 zákona o služebním poměru náležel rozdíl, o který byl její příjem zkrácen. Zákon o služebním poměru nehovoří o dalším příslušenství, jako např. úrocích z prodlení. Jde o logický důsledek toho, že po dobu zproštění výkonu služby, kdy se služba nekoná, policistovi nepřísluší, a to ze zákona, plný, nýbrž příslušně zkrácený služební příjem. Jedná se o náhradu příjmu za období, kdy policista službu nekoná. Policista po dobu zproštění výkonu služby nemá nárok na plný, nekrácený služební příjem. Jak správně v této příležitosti uvedl soud prvního stupně, snížená část služebního příjmu byla stěžovatelce vyplácena v pravidelných výplatních termínech stanovených podle § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 143/1992 Sb. a nařízení Ministerstva vnitra č. 8/2001. Nejvyšší správní soud dodává, že doplatek služebního příjmu, který byl po dobu zproštění výkonu služby krácen, se podle § 27 odst. 4 policistovi doplatí, nejde-li o stanovené výjimky. Doplatek služebního příjmu však nelze posuzovat tak, že by jeho jednotlivé části byly splatné vždy ke dni splatnosti jednotlivých služebních příjmů. Doplatek totiž policistovi náleží až po ukončení zproštění výkonu služby. Teprve tehdy vzniká povinnost doplatek vyplatit, což se v případě stěžovatelky stalo dne 15. 3. 2004, kdy nastala, s ohledem na § 16 odst. 1 zákona č. 143/1992 Sb. a nařízení Ministerstva vnitra č. 8/2001, splatnost doplatku, na který vznikl nárok v měsíci únoru 2004.

Stěžovatelka podle Nejvyššího správního soudu též nedůvodně namítá nezákonnost rozhodnutí o zproštění výkonu služby, a to vlivem pravomocného rozhodnutí trestních soudů, kterými byla zproštěna obžaloby. Rozhodnutí o zproštění výkonu služby však bylo zákonné, neboť byly splněny předpoklady k tomu, aby o něm mohl služební funkcionář rozhodnout. Pozdější zproštění obžaloby nemá žádný vliv na zákonnost rozhodnutí o zproštění výkonu služby. Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatelky, že tím, že jí nepřísluší úroky z prodlení, dochází k zásahu do jejích ústavně zaručených majetkových práv, ani to, že je popíráno její právo obrany proti nezákonnému rozhodnutí soudu, ač se jedná o námitku, kterou podle § 109 odst. 4 stěžovatelka uplatnila až poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, a ke které soud nepřihlíží. Stěžovatelka neměla nárok na úroky z prodlení, proto neměla nárok ani na jejich výplatu, a to s ohledem na závěry učiněné výše. Nedochází proto nijak k zásahu do stěžovatelčiných ústavně zaručených majetkových práv. Stěžovatelka přitom blíže nedoložila a ani nekonkretizovala, v čem je popíráno její právo obrany proti nezákonnému rozhodnutí státu.

Nejvyšší správní soud v dané věci shrnuje, že stěžovatelka byla po dobu vedení trestního řízení zákonným způsobem zproštěna výkonu služby. Nepřísluší jí proto plný služební příjem, nýbrž jeho procentní část. Doplatek, o který byl její služební příjem po dobu zproštění zkrácen, jí byl doplacen v nejbližším výplatním termínu po skončení jejího zproštění. Na úrok z prodlení jí proto nevznikl nárok.

1760

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti; rozhodování o náhradě nákladů řízení
Správní řízení: opatření proti nečinnosti

k § 79 odst. 1 soudního řádu správního
k § 80 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. proti nečinnosti správního orgánu, který nemá nadřízený správní orgán (*in concreto*: vedoucího ústředního orgánu státní správy, který má rozhodovat o opravném prostředku –rozkladu), není nutné využít ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu z roku 2004. I kdyby se žalobce (účastník správního řízení) domáhal toho, aby správní orgán sám sobě uložil povinnost „být činným" a ve vztahu k sobě samotnému její splnění kontroloval, a tím vyvolával dojem, že „sám sebe uposlechl", jednalo by se nejvýše o formální naplnění litery zákona. Nijak by se neprojevilo ve faktickém postěžování si na podřízený správní orgán a očekávání nápravy z pozice nadřízené autority, a tím skutečné pomoci žalobci (účastníku správního řízení), k níž má § 80 správního řádu z roku 2004 směřovat.

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, čj. 62 Ca 39/2008-102)

Prejudikatura: č. 491/2005 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost CE WOOD proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o vydání rozhodnutí.

Žalobci bylo dne 31. 1. 2008 doručeno rozhodnutí o zastavení správního řízení o přezkum úkonů zadavatele při zadávání veřejné zakázky ze dne 28. 1. 2008. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 15. 2. 2008 rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, o kterém ke dni podání žaloby nebylo rozhodnuto i přes uplynutí doby přesahující tři měsíce. Žalobce se domáhal rozsudku, kterým by předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže bylo uloženo vydat rozhodnutí o žalobcově rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Žalovaný nezpochybnil, že o rozkladu nerozhodl. Namítl však, že žaloba by měla být zamítnuta z toho důvodu, že žalobce nevyužil předchozí právní prostředky obrany, jak mu ukládá § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť nepodal žádost podle § 80 odst. 3 věty třetí správního řádu. Pokud jde o důvody, pro které rozhodnutí nevydal v zákonné lhůtě, poukázal na *„limitovaný personální substrát"*, na značný počet podaných rozkladů a na potřebu vyřizovat je v pořadí, v jakém byly uplatněny.

Vyjádření žalovaného bylo soudu doručeno dne 16. 6. 2008. Dne 18. 6. 2008 informoval žalovaný soud, že žalobou požadované rozhodnutí již vydáno bylo, a sice dne 15. 6. 2008. Na to žalobce reagoval zpětvzetím žaloby. Žalobce byl vydáním rozhodnutí uspokojen, zároveň však namítl, že žaloba byla podána důvodně, a z tohoto důvodu požadoval přiznání náhrady nákladů řízení.

Krajský soud v Brně řízení zastavil a uložil žalovanému povinnost uhradit náklady řízení ve výši 9658 Kč.

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o otázku nákladů řízení, tu se zdejší soud musel nejprve zabývat otázkou, zda žalobce mohl být se žalobou úspěšný, pokud by sám žalovaný v mezidobí žalobcem požadované rozhodnutí nevydal. Sporu je mezi účastníky v otázce vyčerpání všech předcházejících prostředků obrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

Přestože žalovaný namítá, že žalobce před podáním žaloby nevyčerpal všechny prostřed-

ky obrany, jak stanoví § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť nevyužil institutu ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu, zdejší soud negativní dopad na osud žaloby (ať už ve formě její nepřípustnosti, jak by dovozoval zdejší soud a část jemu známé doktríny, či nedůvodnosti, jak ve svém vyjádření dovozuje žalovaný a jiná část doktríny) z tohoto důvodu nedovozuje. Je-li žalovaným argumentováno například usnesením Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 56/2007-400 ze dne 27. 2. 2008, pak toto usnesení je pro zdejší soud dostatečným návodem pro závěr opačný, než dovozuje žalovaný. Zatímco Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení dovodil, že předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (proti jehož nečinnosti v řízení o rozkladu proti předchozímu rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení jde) nic nebrání, aby podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu přiměřeně prodloužil lhůtu pro vydání (svého vlastního) rozhodnutí, tu s poukazem na smysl usnesení o prodloužení lhůty, jímž je ve vztahu k účastníkovi řízení jasně vyjádřit, jaké skutečnosti prozatím brání rozhodnutí a do kdy bude rozhodnuto, zároveň Nejvyšší správní soud v témže usnesení pro zdejší soud jasně podává, že tento závěr platí jen tehdy, pokud to povaha věci umožňuje; výslovně je přitom poukazováno na skutečnost, že tak tomu zřejmě nebude v případě, pokud by měl předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (sám sobě) přikazovat lhůtu k rozhodnutí podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Právě toho se přitom žalobce domáhal. Za rozumný výklad podmínky vyčerpání všech předchozích prostředků obrany v případě, kdy se žalobce domáhá ukončení nečinnosti toho orgánu, který již nemá nadřízený správní orgán, je dle zdejšího soudu třeba považovat takový výklad, podle něhož opatření proti nečinnosti ze strany účastníka správního řízení (tu žalobce) sice lze využít (v některých případech to snad může mít význam, neboť zdejší soud je dostatečně vzdálen představě, že sám předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže věci, jež mu přísluší k rozhodování, sám administruje, a je tedy ve všech podrobnostech zpraven o tom, v jakých věcech má rozhodovat a v jakých lhůtách), nicméně jeho nevyužití (toliko v tomto případě – to považuje zdejší soud za nutné zvláště zdůraznit) by nemělo vyvolat závěr o nevyužití všech prostředků obrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s. I kdyby jej totiž účastník správního řízení (tu žalobce) využil a domáhal se toho, aby konkrétní osoba (tu předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) sama sobě uložila povinnost a ve vztahu k sobě samotné její splnění snad kontrolovala, a tím vyvolávala dojem, že „sama sebe uposlechla", z povahy a logiky věci by se jednalo nejvýše o formální naplnění litery zákona (§ 80 správního řádu), zvláštní druh „virtuální hry" odehrávající se na ústředním orgánu státní správy a zaměstnávající jeho administrativní aparát, nijak se však neprojevující ve faktickém smyslu „postěžování si" na podřízený správní orgán a očekávání nápravy z pozice nadřízené autority, a tím skutečné pomoci účastníku správního řízení, k níž má § 80 správního řádu nepochybně směřovat. Procesní situaci by nadto bylo ještě možno zamlžovat úvahami o tom, že správním orgánem, který rozhoduje, je v obou stupních správního řízení „žalovaný", jímž je podle dlouhodobě převažující a nyní již konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i zdejšího soudu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, a nikoli jeho předseda, což zdejší soud pro posouzení této právní věci nepokládá za nikterak přínosné činit; naopak je zřejmě namístě jednoduše konstatovat, že stížnost na konkrétní subjekt podávaná k němu samotnému není stížností a obrana proti postupu konkrétního subjektu uplatňovaná u něho samotného není obranou.

V této konkrétní právní věci tedy zdejší soud dovozuje, že veškeré rozumně a smysluplně využitelné prostředky právní obrany před podáním žaloby na nečinnost žalobce vyčerpal, podmínky podávané z § 79 odst. 1 s. ř. s. považuje za splněné, a proto se mohl žalobou *in merito* zabývat.

Žalobce se domáhal vydání rozhodnutí žalovaného; toto rozhodnutí bylo dne 15. 6. 2008 také vydáno a žalovaný o tom zdejší soud informoval podáním, které bylo zdejšímu soudu doručeno dne 18. 6. 2008. Podstat-

nou je pro další úvahu soudu tedy skutečnost, že žalovaný měl povinnost rozhodnutí vydat, přitom v době, kdy žaloba na nečinnost domáhající se vydání takového rozhodnutí byla u zdejšího soudu podána, takové rozhodnutí žalovaného ještě vydáno nebylo, a stalo se tak až po podání žaloby, konkrétně poté, kdy zdejší soud vyzval žalovaného k tomu, aby se k žalobě vyjádřil.

Přestože bylo tedy řízení zastaveno na základě zpětvzetí žaloby, materiálně je třeba i při takovém zastavení řízení dovozovat žalobcův úspěch ve věci, neboť nečinnost žalovaného byla ukončena po podání žaloby; nejsou-li známy žádné okolnosti, které by vylučovaly, že se tak stalo v časové i věcné souvislosti s podáním žaloby na nečinnost, jako je tomu v právě projednávané věci, pak má žalobce, i přes procesní výsledek řízení o žalobě, jímž je zastavení řízení, právo na náhradu nákladů řízení o žalobě proti žalovanému podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. Proto byla žalobci náhrada nákladů řízení přiznána ve výši žalobcem požadované. K zaplacení soud stanovil žalovanému přiměřenou lhůtu.

1761

Stavební řízení: řízení o odstranění stavby; stavba postavená v rozporu se stavebním povolením

k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.*)

Účelem řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 a rozhodnutí v tomto řízení je uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď nařízením odstranění nepovolené stavby, nebo vydáním dodatečného povolení stavby. Případné pochybení při rozhodování o stavebním povolení a ověření projektové dokumentace, ani samotné změny, ke kterým došlo v průběhu stavby, nelze řešit tímto rozhodnutím o nařízení odstranění stavby. V případě stavby provedené v rozporu se stavebním povolením stavební úřad musí především zkoumat, zda a v jakém rozsahu stavba odporuje vlastnímu rozhodnutí o stavebním povolení a schválené projektové dokumentaci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2008, čj. 8 As 42/2007-110)

Věc: Doc. MUDr. Zdeněk T., CSc., proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje, za účasti MUDr. Martina T., o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 21. 3. 2005 Městský úřad v Blovicích, odbor územního plánování a regionálního rozvoje, nařídil žalobci pod bodem II výroku s poukazem na § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *„zazdění zaskleného otvoru ve štítové zdi přiléhající ke stavbě prodejny potravin, neboť ponechání tohoto otvoru v současném provedení by bylo v rozporu s požární bezpečností stavby"*.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání k žalovanému. Ten svým rozhodnutím pouze změnil lhůtu stanovenou k odstranění stavby s tím, že v ostatních částech zůstává výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezměněn.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni. Namítal, že se správní orgán v I. stupni dopustil porušení správního řádu (č. 71/1967 Sb.) a stavebního zákona, když v rozporu s § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil odstranění části stavby, která byla povolena. Poukázal

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

na skutečnost, že mu právo vybudovat otvor ve štítové zdi svědčilo od doby vydání stavebního povolení na stavbu úprav domu, tzn. již téměř pět let. Správní orgán v I. stupni tedy navíc podle žalobce nechránil jeho práva nabytá v dobré víře. Uvedl, že pokud stavební úřad v době, kdy vydal stavební povolení a ověřil stavební dokumentaci, pochybil, neměl důsledky tohoto nést on, který stavěl v dobré víře ve správnost a zákonnost povolení. Dále žalobce poukazoval na to, že rozhodující orgány v rozporu s § 32 a násl. správního řádu nevzaly do úvahy žalobcem předložený znalecký posudek k otázce zakresleného otvoru v projektové dokumentaci, jehož zpracování zadal v zájmu objektivního posouzení této otázky, vzhledem k tomu, že spor o okno trvá již několik let. Závěr znalce je, že schválená projektová dokumentace obsahuje v chodbě zakreslené okno o rozměrech 1800/2200 mm. Závěry a úvahy správního orgánu v I. stupni neměly oporu v podkladech pro rozhodnutí a v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu překračovalo odůvodnění možnosti volné úvahy, jelikož závěry jsou v rozporu s objektivně zjištěnými skutečnostmi.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě především dovozoval, že sporný otvor ve štítové zdi není okenním otvorem. V tomto směru poukázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2004, čj. 57 Cad 3/2003-45, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného o přestupku žalobce kvalifikovaného podle § 105 odst. 1 písm. c) stavebního zákona spočívajícího v tom, že žalobce nesplnil výzvu státního stavebního dohledu poté, co prováděl změnu stavby bez stavebního povolení (změna se týkala realizace okenního otvoru 1500 x 1500 mm ve štítové zdi domu).

Žalobce v replice uvedl, že potvrdil-li žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, že v ověřené dokumentaci je zákres otvoru ve štítové zdi v II. NP, nelze požadovat jeho odstranění, když byl proveden v souladu s ověřenou projektovou dokumentací. Chyba podle něj nevznikla na jeho straně, a pokud se stavební úřad domníval, že má být stavba uskutečněna v jiném rozsahu než je projektována, měl ve stavebním řízení zasáhnout. Stavební úřad není dle jeho názoru oprávněn z důvodu vlastního pochybení (omyl při posuzování smyslu otvoru, resp. jeho bezvýznamnosti pro stavbu) dodatečně měnit podmínky výstavby.

Rozsudkem ze dne 23. 5. 2007 Krajský soud v Plzni žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že nelze souhlasit s žalobcem, že závěry nemají oporu v podkladech a opomíjejí skutečný stav věci, neboť stavební úřad v odůvodnění svého rozhodnutí zdůvodnil, proč nelze akceptovat tu část projektové dokumentace, ve které je zakreslen otvor ve štítové zdi domu, a proč tento otvor nemůže být oknem. Závěry v tomto směru učiněné žalovaným jsou logickým vyústěním procesu hodnocení důkazů tímto správním orgánem. Krajský soud z těchto důvodů dovodil, že ze strany žalovaného nebyl porušen § 3, § 32, ani § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítal, že disponoval platným a účinným stavebním povolením z 26. 10. 1999, jímž byla ve stavebním řízení schválena projektová dokumentace. Tuto dokumentaci považoval za závaznou jak pro provádění stavby, tak pro stavební úřad a další orgány státní správy. Otvor zakreslený v projektové dokumentaci je její součástí, úvahy žalovaného, které přejal i soud, ohledně závaznosti této části dokumentace jsou v rozporu se stavebním zákonem. K odkazu na řízení vedené pod sp. zn. 57 Cad 3/2003 uvedl, že toto se týkalo osazení okna do otvoru ve štítové zdi, zatímco řízení o odstranění stavby se týkalo otvoru jako takového. Osazení okna je otázkou výkladu projektové dokumentace ve sporu o výplň otvoru. Co nemůže být otázkou výkladu, je projektová dokumentace jako taková, jejíž součástí je otvor ve štítové zdi, k jehož zazdění je stěžovatel nucen přezkoumávaným rozhodnutím.

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

Z odůvodnění:

Účelem řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a rozhodnutí v tomto říze-

ní je uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď nařízením odstranění nepovolené stavby, nebo vydáním dodatečného stavebního povolení. Případné pochybení při rozhodnutí o stavebním povolení a schválení projektové dokumentace, ani samotné změny, ke kterým došlo v průběhu stavby (zde rozpor s požárními předpisy vzhledem k výstavbě prodejny na sousedním pozemku), nelze řešit tímto rozhodnutím o nařízení odstranění stavby. V případě stavby provedené v rozporu se stavebním povolením stavební úřad musí především zkoumat, zda a v jakém rozsahu stavba odporuje vlastnímu rozhodnutí o stavebním povolení a schválené projektové dokumentaci. K posouzení této otázky krajský soud neměl dostatečné podklady, neboť předložené správní spisy obsahovaly jen část schválené dokumentace, a to pouze půdorysy dvou nadzemních podlaží. Je prozatím přinejmenším sporné, zda tuto úplnou dokumentaci měl k dispozici žalovaný při vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

Ani krajský soud, ani žalovaný se nevypořádali s otázkou skutečného stavu v době vydání napadeného správního rozhodnutí. Není prozatím jasné, zda zaskleným otvorem ve štítové zdi je míněno zde umístěné okno, či zda toto okno bylo již odstraněno a tento otvor byl opatřen (zatím blíže nespecifikovaným) zasklením.

Stěžovateli je nutno rovněž přisvědčit v tom, že nelze vycházet ani z rozhodnutí Městského úřadu v Blovicích ze dne 17. 6. 2002 o uložení pokuty za přestupek podle § 105 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, ani z navazujících rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň-jih (ze dne 9. 9. 2002), Krajského soudu v Plzni (ze dne 29. 4. 2004) a Nejvyššího správního soudu (ze dne 24. 11. 2005, čj. 2 As 42/2004-81). V tomto případě se jednalo o postih stěžovatele za to, že nerespektoval výzvu k odstranění okna (údajně o rozměrech 1500 x 1500 mm) umístěného ve štítové zdi v místě, kde byl ve schválené dokumentaci vyznačen otvor o rozměrech 1800 x 2200 mm. Jak uvádí stěžovatel, v řízení o uložení sankce se jednalo *„o výplň otvoru“*, v nyní projednávané věci jde *„o otvor jako takový“*. Jak Krajský soud v Plzni, tak i Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích dospěly (toliko) k závěru, že okno (o uvedených rozměrech) ve schválené projektové dokumentaci vyznačeno nebylo.