

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

5<sup>2012 / X. ročník / 30. 5. 2012</sup>

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

2564. Daňové řízení: správní uvázení; požadavky na odůvodnění . . . . . 425
2565. Řízení před soudem: ustanovení zástupce účastníků s duševním postižením . . . . . 429
2566. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole  
Školství: rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole. . . . . 431
2567. Daňové řízení: přezkum rozhodnutí o určení penále  
Řízení před soudem: odmítnutí žaloby pro nepřípustnost; předložení návrhu na zrušení právního předpisu  
Ústavnímu soudu. . . . . 435
2568. Daňové řízení: místní šetření; poskytnutí informací o technologii prováděného odběru vzorků . . . . . 441
2569. Daň z příjmů: daňová uznatelnost nákladů; smlouvy o zamezení dvojího zdanění . . . . . 444
2570. Daň z příjmů: příjmy z dohody o narovnání . . . . . 447
2571. Daň z příjmů: příjem z poplatku za odstřel zvěře s doprovodem . . . 450
2572. Daň z příjmů: daňová uznatelnost dioptrických brýlí . . . . . 455
2573. Spotřební daně: provozovna určená k prodeji tabákových výrobků a lihovin; zajištění vybraných výrobků . . . . . 459
2574. Ceny: porušení cenových předpisů; dělení společných nákladů; úroveň nákladů a zisku . . 462
2575. Opatření obecné povahy: stanovisko ministerstva ke schválení vakcinační akce . . . . . 469
2576. Stavební zákon: námitky proti provádění stavby; pravomoc autorizovaného inspektora; důsledky zrušení certifikátu autorizovaného inspektora . . . . . 473
2577. Stavební zákon: vliv stavby na okolní stavby; obecné požadavky na využívání území; stavba na hranici pozemku. . . . . 477
2578. Pozemkové úpravy: zajištění přístupnosti pozemků; výměra a geometrický plán pozemků ve zjednodušené evidenci; přiměřenost zásahu do vlastnického práva. . . . . 481
2579. Zaměstnanost: zaměstnávání cizinců; povolení k zaměstnání . . . 492
2580. Pojistné na sociální zabezpečení: plnění zahrnutá do vyměřovacího základu zaměstnance; odstupné . . 497
2581. Nárok na nemocenské: opilost jako příčina vzniku pracovní neschopnosti. . . . . 501
2582. Pomoc v hmotné nouzi: přiznání mimořádné okamžité pomoci . . . . . 505
2583. Školství: rozhodnutí veřejné vysoké školy o přerušení studia. . . . . 509
2584. Provoz na pozemních komunikacích: povolení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích . . . . . 514
2585. Telekomunikace: podkladové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu; výše příspěvku na účet univerzální služby. . . . . 519
2586. Pobyt cizinců: stanovení doby zákazu vstupu na území v rozhodnutí o správním vyhoštění . . . . . 521

## II.

### PRÁVNÍ VĚTY

2587. Daňové řízení: daňová kontrola . . . 527
2588. Daňové řízení: věcná příslušnost správce daně . . . . . 527
2589. Daňové řízení: ukončení vytýkacího řízení . . . . . 528
2590. Daňové řízení: lhůta pro vymáhání daňového nedoplatku . . . . . 528
2591. Daňové řízení: obnova řízení; lhůty . . . . . 528
2592. Daňové řízení: exekuce prodejem nemovitostí; věci vyloučené z exekuce . . . . . 529
2593. Daň z příjmů: povinnost podat daňové přiznání  
Daňové řízení: vliv sražených záloh na daň na výši daně . . . . . 529
2594. Daň z příjmů: prodej zástavy v nedobrovolné dražbě; bezúplatný přechod vlastnického práva . . . . . 530
2595. Daň z příjmů: náhrady cestovních výdajů zahraničního zaměstnance; smlouvy o zamezení dvojího zdanění. . . . . 530

# I. JUDIKÁTY

2564

## Daňové řízení: správní uvážení; požadavky na odůvodnění

k § 40 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2004<sup>\*)</sup> (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

Rozhodnutí podle § 40 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím založeným na volné správní úvaze, ale i tak musí být zbudováno na racionálních důvodech, pro něž se správce daně rozhodl žádosti vyhovět, anebo ji naopak zamítl. Za situace, kdy zákon nevznáší výslovný požadavek na odůvodnění takového rozhodnutí, není přitom podstatné, zda ony důvody budou přímou součástí tohoto rozhodnutí (ač by toto řešení bylo samozřejmě vhodné), nebo budou obsahem úředního záznamu založeného ve správním spisu. V každém případě však musí být důvody správce daně pro zvolený postup transparentní a jednoznačně seznatelné. Jaká kritéria pro své rozhodnutí správní orgán zvolí, je věcí správního orgánu a soudy pak již do jejich obsahu nezasahují, s výjimkou případů, kdy dojde k překročení mezí správního uvážení stanovených principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky, jako je zákaz diskriminace, princip proporcionality atd.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 1 AfS 78/2011-184)

**Prejudikatura:** č. 863/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS a č. 1324/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 11/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2323/07).

**Věc:** Ing. Renata T. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad Brno IV vydal platební výměr, v němž žalobkyni uložil povinnost uhradit daňové penále ve výši 307 Kč vzniklé z nedoplatku na daní z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2004. Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2006 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 19. 10. 2011, čj. 31 Af 119/2010-152, zamítl. Zmíněné rozhodnutí bylo v pořadí již čtvrtým rozhodnutím krajského soudu v dané věci.

Předchozí rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil pro nepříkroamatelnost. Opakovaně přitom poukazoval na nutnost vypořádat se v dalším řízení s otázkou, zda rozhod-

nutí o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání je závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

V předmětném rozsudku ze dne 19. 10. 2011 krajský soud k charakteru rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání uvedl, že toto rozhodnutí má vliv na finální rozhodnutí ve věci, kterým je žalobou napadené rozhodnutí o stanovení penále, a při přezkoumání finálního rozhodnutí je tedy třeba toto předcházející rozhodnutí brát v úvahu ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Nicméně vzhledem k tomu, že daňový řád z roku 1992 nevyžadoval, aby rozhodnutí obsahovalo odůvodnění, nepovažoval krajský soud absenci odůvodnění „podkladového“ rozhodnutí za vadu, která by

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.</sup>

způsobovala jeho nezákonnost, a tedy i nezákonnost finálního rozhodnutí o penále.

Proti rozhodnutí krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Argumentovala tím, že má právo seznat důvody, pro které nebylo její žádosti vyhověno, obzvláště pak v situaci, kdy jiným subjektům ve stejné fázi řízení u stejného správního orgánu vyhověno bylo. Dle stěžovatelky tak byly popřeny veškeré zásady „dobré správy“, jejichž uplatnění předpokládá nutnost odůvodnění každého správního rozhodnutí, zákaz překvapivých rozhodnutí, zákaz libovůle a možný dopad na nerovné postavení daňových subjektů.

Absence odůvodnění předmětného rozhodnutí měla dle stěžovatelky za následek nezákonnost „*podkladového*“ rozhodnutí, která se rovněž promítla do finálního rozhodnutí a způsobila jeho nezákonnost. V důsledku nezákonnosti „*podkladového*“ rozhodnutí totiž nastoupila fikce prodloužené lhůty pro podání přiznání a úhrady daně (na lhůtu požadovanou); v takovém případě by uhradila stěžovatelka daň včas, a penále jí tak nemohlo být vůbec stanoveno.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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

### Z odůvodnění:

[9] Na úvod Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoliv již o věci rozhoduje počtvrté, a to k opakované kasační stížnosti žalobkyně, nejedná se o situaci nepřipustné kasační stížnosti předestřené v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Soud sice nyní posuzuje opakované rozhodnutí krajského soudu, ale v předchozích etapách byly jeho rozsudky nepřezkoumatelnými. Až v nynějším rozsudku soud vyjevil jasný názor na problematiku vznesenou v žalobních námítkách, a tak teprve nyní se mohla žalobkyně účinně bránit proti jeho obsahu.

[10] Krajský soud k podstatě sporu uvedl, že rozhodnutí podle § 40 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 je rozhodnutím, které slouží jako podklad finálního rozhodnutí (o sta-

novení penále), a proto je nutno užít § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož, „[b]yl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, [...] neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“. Krajský soud (byť se sporým a nepřesným odůvodněním) k takovému závěru dospěl, přičemž i argumenty žalobkyně jsou s tímto jeho závěrem v souladu.

[11] Se závěrem krajského soudu Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí; z podstaty věci je zcela zřejmé, že negativní i pozitivní rozhodnutí o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání je závazným podkladem pro finální rozhodnutí (o stanovení penále), neboť daň je splatná právě ve lhůtě pro podání daňového přiznání (§ 40 odst. 1 daňového řádu z roku 1992) a není-li včas, tedy ve lhůtě splatnosti, uhrazena, vzniká penále z jejího nedoplatku, jež se od lhůty splatnosti daně odvíjí.

[12] Nastolení zřejmosti lhůty pro podání daňového přiznání, a tedy potažmo i lhůty splatnosti daně, je elementární podmínkou pro rozhodování správních orgánů o včasnosti či nečasnosti úhrady daně a z této skutečnosti se odvíjí rozhodnutí o stanovení penále v případě jejího včasného neuhrazení. Rozhodnutí vydané podle § 40 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 tak v případě vyhovění žádosti v podstatě konstituuje právní skutečnost významnou pro rozhodnutí o stanovení penále. Podle něho totiž může „[s]právce daně na žádost daňového subjektu nebo daňového poradce anebo i z vlastního podnětu prodloužit lhůtu pro podání přiznání, a to nejdéle o tři měsíce po uplynutí lhůty pro podání přiznání“. Je skutečností, že toto rozhodnutí podle zákonné úpravy nemusí obsahovat odůvodnění a není proti němu přípustné odvolání (§ 32 odst. 3, § 40 odst. 6 téhož zákona).

[13] Má-li ovšem soud povinnost v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat k návrhu žalobce i správní úkon, jenž je podkladem pro vydání finálního rozhodnutí, musí být vymezeny limity, hranice možností přezkoumání takového „*podkladového*“ rozhodnutí.

[14] Soud předesílá, že si je samozřejmě vědom toho, že rozsah tohoto přezkumu je omezen, a to s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání (§ 40 odst. 6 daňového řádu z roku 1992) je vydáváno ve sféře volného uvážení správního orgánu. Kontrola zákonnosti takového rozhodnutí se proto může odehrát jen v rovině přezkumu dodržení procesních práv žalobce a kontrole toho, zda nebyly překročeny zákonem či obecnými právními principy stanovené meze správního uvážení nebo jej nebylo zneužito. To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze správního orgánu, má tedy význam i z hlediska rozsahu soudního přezkumu.

[15] Obecně se k limitům soudního přezkoumání rozhodnutí, jež je založeno na volné správní úvaze, vyslovil rozšířený senát v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS. V něm uvedl následující úvahy: „*Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namíště poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledova-*

*ným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.*

*Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odtrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce.“* K problematice soudního přezkumu správních rozhodnutí založených na absolutní volné úvaze shodně viz též rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2007, sp. zn. III. ÚS 103/06, nebo ze dne 13. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, č. 11/2007 Sb. ÚS.

[16] Jak uvedeno shora, § 40 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 je založen na absolutní správní úvaze; správní orgán tak v případě obdržení žádosti o prodloužení lhůty (avšak ani to není podmínkou) rozhodne, zda lhůtu prodlouží, anebo žádosti nevyhoví. Ovšem i v takových případech je nutno mít na mysli principy, na něž odkazuje i Ústavní soud (např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. 12. 1997, č. 30/1998 Sb.), totiž že i v českém právu platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které ač nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech, jsou respektovány při interpretaci a aplikaci práva. V souzeném případě pak zmíněný přístup znamená, že i rozhodnutí založené na volné správní úvaze musí být zbudováno na racionálních důvodech, pro něž se správce daně rozhodl žádosti vyhovět, anebo ji naopak zamítl. Za situace, kdy zákon nevznáší

výslovný požadavek na odůvodnění takového rozhodnutí, není přitom podstatné, zda ony důvody budou přímou součástí tohoto rozhodnutí (ač by toto řešení bylo samozřejmě vhodné), nebo budou obsahem úředního záznamu založeného ve správním spisu. V každém případě však musí být důvody správce daně pro zvolený postup transparentní a jednoznačně seznatelné; důvodem pro toto řešení je právě fakt, že osoba zúčastněná na řízení má právo se s důvody rozhodnutí seznámit.

[17] Otázkou zde zůstává, jak mají být prakticky nastaveny limity, v nichž se má úvaha správního orgánu pohybovat, v situaci, kdy poskytuje příslušný právní předpis správci daně prostor pro volnou správní úvahu, a ponechává tak tedy zcela na něm, jak rozhodne, avšak sám žádné konkrétní limity či podmínky, za nichž lze žádosti vyhovět, nenastavuje.

[18] Již v odkazu shora soud upozornil na náhled rozšířeného senátu NSS na problematiku přezkumu volné správní úvahy; podstatu, proč má být každé rozhodnutí odůvodněno, plyne z obecných právních principů zákazu libovůle, příkazu rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), principu rovnosti, zákazu diskriminace. Vždy mohou být tyto limity modifikovány přinejmenším pravidly dobré správy, a co se týká výslovné normované úpravy, pak vždy mohou být též minimálně určeny výslovně formulovanými základními zásadami daného správního řízení – to proto, že jsou to právě základní zásady daného řízení, jimiž je ovládáno.

[19] Podstatnou však je rovněž i povinnost výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy správní orgán použil. Právě uvedení kritérií, jež budou rozhodná pro hodnocení žádosti (a tedy i kladný výsledek ve věci) je podstatnou náležitostí, která ve svém důsledku (a nad rámec zkoumání obecných ústavních zásad), umožní i případný soudní přezkum.

[20] Zásadní v dané souvislosti je totiž právě i to, že s povolením prodloužení lhůty

pro podání daňového přiznání je spojen odklad uhrazení daně. Finanční prostředky, které by podle zákonem uložené lhůty byly již odvedeny ve prospěch veřejného rozpočtu, po dobu posečkáni jsou nadále v moci daňového subjektu. Též proto je vymezení kritérií pro takový postup důležité.

[21] Lze si tedy představit, že v dané věci může být takovým zvoleným kritériem zkoumání platební morálky žadatele v předchozích zdaňovacích obdobích, ale např. i posuzování reálné nemožnosti určitý úkon v zákonem stanovené lhůtě provést – např. pro dočasnou nepřítomnost na území státu (nebo pro jiný závažný či dříve nepředvídatelný důvod) anebo, že takový úkon je úzce spojen s úkonem druhého daňového subjektu, jemuž však byla správcem daně lhůta pro jeho vykonání prodloužena. V praxi je často takovým případem postup podle § 13 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, podle něhož spolupracující manžel „přebírá“ do svého daňového přiznání údaje (rozdělené příjmy a výdaje) z podkladů druhého z manželů, jenž vedl daňovou evidenci. Jaká kritéria správní orgán zvolí, je věcí správních orgánů a soudy pak již do jejich obsahu nezasahují.

[22] V tomto ohledu proto kasační soud shledal důvodnou námitku stěžovatelky, týkající se vady podkladového rozhodnutí spočívající v nesdělení důvodů pro zamítnutí žádosti, přičemž tyto důvody nebyly seznatelné ani z obsahu správního spisu. Existenci správními orgány stanovených kritérií ostatně ani krajský soud nezkoumal; v dalším řízení posoudí tedy danou věc z uvedeného úhlu pohledu na nutnost odůvodnění rozhodnutí založeného na volné správní úvaze. Soud ještě připomíná pro jistotu své rozhodnutí ze dne 24. 3. 2010, čj. 2 Afs 33/2009-45, kde se již dříve opakovaně vyslovil v tom směru, že s nezákonným rozhodnutím nemohou být spojeny negativní důsledky pro účastníka řízení (viz též například rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2008, čj. 8 Afs 145/2005-86, č. 863/2006 Sb. NSS). Připomíná rovněž rozsudek ze dne 29. 6. 2007, sp. zn. 4 As 37/2005, č. 1324/2007 Sb. NSS, podle něhož § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soud-

nictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku. (...)

[24] Soud se však již neztotožňuje do detailu s poznámkou stěžovatelky, že byla v průběhu daňového řízení bdělá svých práv, jestliže svoji žádost o prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání podala jeden den před uplynutím zákonné lhůty stanovené pro

tento úkon. Je sice pravda, že zákon sám takový postup umožňuje, nestanoví totiž, jakou dobu před uplynutím zákonné lhůty má být tento úkon učiněn, je však jisté, že čím dříve o prodloužení zákonné lhůty subjekt požádá, tím vyšší je jeho jistota, že se včas dozví o výsledku řízení, které svou žádostí vyvolal. Lze si ovšem i představit, že ačkoliv zákon založil možnost požádat o prodloužení lhůty bez stanovení takového limitu, může správce daně (vzhledem k možnosti své volné úvahy) takové kritérium pro vyhovění žádosti sám (v předem nastavených pravidlech) stanovit. Kritérium však musí být aplikováno na všechny žádající subjekty (viz body 19 až 22).

## 2565

### **Řízení před soudem: ustanovení zástupce účastníkovi s duševním postižením**

k § 35 odst. 8 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 350/2005 Sb. a č. 79/2006 Sb. \*)  
k čl. 2 a čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.)

**Požádá-li o ustanovení zástupce pro řízení před soudem účastník, o němž lze na základě skutečností vyplývajících ze soudního či správního spisu zjistit, že je osobou s duševním nebo mentálním postižením, je naplněna druhá z podmínek v § 35 odst. 8 s. ř. s., a sice že je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně jeho práv, a to s případnou výjimkou v situaci, kdy je projevem postižení kverulatořní vytváření velkého množství soudních případů. Pokud je naplněna rovněž první podmínka citovaného ustanovení (předpoklady pro osvobození od soudních poplatků), soud takové osobě zástupce ustanoví i v případě, že se jedná o řízení, v němž není právní zastoupení obligatorní.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, čj. 6 Ads 130/2011-30)

**Prejudikatura:** č. 486/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Petr Ř. proti České správě sociálního zabezpečení o invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 8. 4. 2011 vydala žalovaná rozhodnutí, kterým byl žalobci snížen invalidní důchod tak, aby odpovídal invaliditě druhého (nikoli již třetího) stupně.

Následně se žalobce u Městského soudu v Praze domáhal zrušení uvedeného rozhodnutí a současně požádal o ustanovení zástup-

ce pro toto řízení. Městský soud svým usnesením ze dne 6. 9. 2011, čj. 1 Ad 53/2011-20, rozhodl tak, že návrh žalobce na ustanovení zástupce zamítl. Městský soud konstatoval, že první ze zákonných podmínek pro ustanovení zástupce spočívající v tom, že jsou u žalobce dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, se naplnila. Vycházel při-

\*) S účinností od 1. 1. 2012 byl § 35 odst. 8 změněn zákonem č. 303/2011 Sb.

tom z majetkových poměrů žalobce, z nichž vyplývá, že nemá dostatečné finanční prostředky a že v jeho případě jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. Dalším zákonným důvodem pro ustanovení zástupce je pak naplnění podmínky, že je to třeba k ochraně práv účastníka řízení. Městský soud nejprve konstatoval, že žalobce nesprávně postupoval ve správním řízení před žalovanou a vytkl mu, že si svým postupem znemožnil soudní ochranu proti snížení stupně své invalidity, neboť námitkami napadl již pravomocné rozhodnutí žalované. Poté městský soud posoudil žalobu a dospěl k závěru, že je srozumitelná a že se žalobce dostatečně kvalifikovaným způsobem obrátil na soud. Dále pak podotkl, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není zastoupení povinné. Městský soud uzavřel, že ustanovení zástupce není potřeba k ochraně práv žalobce, a proto zástupce žalobci neustanovil.

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že byl řidičem autobusu MHD, později uklízel chodníky a dokud to bylo možné, poctivě pracoval. Dodal, že je slabomyslný a že i městský soud v napadeném usnesení připouští, že při hájení svých zájmů postupoval nesprávně. Stěžovatel měl za to, že jako slabomyslný by měl být zastoupen profesionálním právníkem. Navrhl rovněž, aby skutečnost, že potřebuje zástupce, osvědčil jeho ošetřující lékař.

Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud konstatuje, že již z podpisu podání učiněných stěžovatelem v průběhu soudního řízení i jejich úpravy je jednoznačné, že mu s jejich zpracováním zřejmě pomáhala jiná osoba, neprávnik. Ze soudního spisu pak plyne, že je stěžovatel duševně nemocný (organická porucha emoční, organická porucha osobnosti, lehká demence s emočními změnami a poruchou osobnosti, smíšená porucha osobnosti). Ze soud-

ního spisu rovněž vyplývá, že stěžovateli v roce 1983 (ve věku jeho třiceti let) bylo z důvodu ztráty zdravotní způsobilosti odňato řídičské oprávnění pro všechny skupiny, v roce 1999 mu byl řídičský průkaz odebrán a skartován a v roce 2004 byla po přezkoumání tělesné nebo duševní schopnosti zamítnuta žádost o vrácení řídičského průkazu. Pozornosti soudu neuniklo ani to, že stěžovatel městskému soudu předložil stránku plnou jím nakreslených obrázků různých předmětů. Stěžovatel v prohlášení o osobních, majetkových a vydělkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků uvedl, že není zaměstnán z důvodu duševní nemoci, trpí mozkovou nedostatečností, je částečně slabomyslný, má zhoršenou paměť, není schopen se soustředit delší čas na jeden problém. Dále uvádí v příslušném prohlášení, že neporozuměl jedné z otázek. (...)

Nejvyšší správní soud poznamenává, že je Česká republika od 28. 9. 2009 vázána Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením. Jedná se o mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament, a která má tedy v souladu s čl. 10 Ústavy ČR aplikační přednost před zákonem. Tato Úmluva ve svém čl. 12 ukládá zajistit osobám se zdravotním postižením účinný přístup ke spravedlnosti, mimo jiné i prostřednictvím procedurálních úprav s cílem usnadnit jim účinné plnění jejich role jako přímých účastníků ve všech soudních řízeních. Citovaná Úmluva o právech osob se zdravotním postižením dále ukládá přijmout „*přiměřené úpravy*“, tedy „*reasonable accommodation*“. Z toho vyplývá, že orgány veřejné moci jsou povinny při postupu vůči osobám se zdravotním postižením přihlížet k charakteru jejich postižení a toto přiměřeně kompenzovat ve svém přístupu k nim. Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 24. 6. 2010, čj. 6 Ads 133/2009-78, zdůraznil povinnost českých státních orgánů poskytnout stěžovateli spravedlivý soudní proces i přístup k sociálním právům s přihlédnutím k jeho duševnímu onemocnění (schizofrenii). Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje na Doporučení Rady Evropy R 99 (4) Výboru ministrů člen-



ským státním o zásadách právní ochrany nezpůsobilých dospělých osob (dostupné na <https://wcd.coe.int>, v českém jazyce na [www.reformaopatrovnictvi.cz](http://www.reformaopatrovnictvi.cz) nebo [www.kvalitativpraxi.cz](http://www.kvalitativpraxi.cz)), z něhož vyplývá, že by měly existovat spravedlivé a efektivní postupy pro přijímání opatření k ochraně dospělých nezpůsobilých osob při maximálním zachování jejich právní způsobilosti (zásada 7 a zásada 3). Z uvedených důvodů je tedy třeba, aby příslušný soud i úřední osoby podílející se na rozhodování o právech stěžovatele přijaly efektivní opatření k ochraně jeho práv. Minimem takovýchto efektivních opatření je právě ustanovení kvalifikovaného zástupce pro soudní řízení, pokud o něj stěžovatel požádá.

Lze tedy uzavřít, že požádá-li o ustanovení zástupce pro řízení před soudem účastník, o němž lze na základě skutečností vyplývajících ze soudního či správního spisu zjistit, že je osobou s duševním nebo mentálním postižením, je naplněna druhá z podmínek v § 35 odst. 8 s. ř. s., a sice že je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně jeho práv. Pokud je naplněna rovněž první podmínka citovaného ustanovení (předpoklady pro osvobození od soudních poplatků), soud takové osobě zástupce ustanoví i v případě, že se jedná o řízení, v němž není právní zastoupení obligatorní. Případnou výjimkou z tohoto pravidla

by byl účastník s postižením, jehož projevem je kverulatořní vytváření velkého množství soudních případů, aniž by to bylo v jeho zájmu. Pak by v odůvodněném případě mohl převýšit zájem státu na ochraně před kverulantstvím nad ochranou zájmu samotného účastníka (k tomu srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 10. 2009, *Salontaji-Drobnjak proti Srbsku*, stížnost č. 36500/05).

Z procesní situace, kterou v odůvodnění napadeného rozhodnutí předestřel městský soud, vyplývá, že se městský soud předběžně domnívá, že stěžovatel zmeškal uplatnění svých práv v předcházejícím řízení, v němž bylo vydáno napadené správní rozhodnutí. I v takovéto situaci je však třeba, aby byl stěžovatel právně zastoupen. V prvé řadě je zde možnost, že kvalifikovaný zástupce předloží takovou právní argumentaci, v níž předestřený deficit překoná. Je zde však i taková možnost, že zástupce doporučí stěžovateli jiný postup, který by byl pro stěžovatele procesně výhodnější.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že pro spravedlivé rozhodování o právech stěžovatele je nutno přihlížet k jeho duševnímu onemocnění a umožnit mu náležitou obranu jeho práv. K takovému postupu je nezbytné, aby byl stěžovatel zastoupen kvalifikovaným zástupcem.

## 2566

**Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole**

**Školství: rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole**

k § 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

**I. Při přezkoumání rozhodnutí ve věci přijetí ke studiu na vysoké škole (§ 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) není přípustné zrušení rozhodnutí rektorem a vrácení věci k novému projednání. Zákonodárce v uvedeném ustanovení naopak jednoznačně vyjádřil svoji vůli, aby výsledkem řízení o opravném prostředku bylo (v případě, že je rozhodováno meritorně) potvrzení prvoinstančního rozhodnutí, nebo jeho změna.**

**II. Při přezkoumání rozhodnutí podle § 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, musí být v případech, kdy je to namítáno nebo kdy pochybnost o tom**

v řízení jinak vyjde najevo, provedeno i věcné posouzení, zda uchazeč správně odpověděl na otázky či zkušební úlohy při přijímací zkoušce, včetně případného posouzení, zda zadané otázky či úlohy byly podle současného stavu vědeckého poznání formulovány správně a zda byly logicky a jazykově formulovány dostatečně jednoznačně.

**III. Je-li přijímací řízení založeno na hodnocení či testování prováděném externím subjektem, a nikoli vysokou školou, vztahuje se přezkum rektorem (a následně případně i soudní kontrola) i na zkušební otázky a úkoly zadávané v takových externích testovacích řízeních.**

**IV. Zjistí-li rektor, že otázka či úkol nebyly formulovány z vědeckých hledisek správně či nebyly dostatečně jednoznačné, nemůže jít toto pochybení k tíži uchazeče.**

**V. Pouze je-li součástí přijímacího řízení zkoumání vlastností a schopností exaktně neměřitelných či závislých na vkusu nebo jiných subjektivních úsudcích (např. uměleckého talentu), přezkumná činnost rektora se omezí na kontrolu nestrannosti, objektivitu a odbornosti správní úvahy osoby či osob posuzujících uchazeče a toho, zda nevybočily z mezí správního uvážení či je nezneužily.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 7 As 79/2011-120)*

**Věc:** Mgr. Martin D. proti rektorovi Univerzity Karlovy v Praze o nepřijetí ke studiu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutími děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ze dne 23. 6. 2008, 15. 6. 2009 a 22. 11. 2009 nebyl žalobce přijat ke studiu v oboru Právo a právní věda v akademickém roce 2008/2009 a 2009/2010. Žalobce se domáhal zrušení těchto rozhodnutí u žalovaného. Žalovaný vydal tři rozhodnutí, a to rozhodnutí ze dne 5. 10. 2009, jímž bylo zrušeno rozhodnutí děkana ze dne 15. 6. 2009 a věc byla vrácena k novému projednání, dále rozhodnutí ze dne 12. 2. 2010, jímž bylo zrušeno rozhodnutí děkana ze dne 23. 6. 2008 a věc vrácena k novému projednání, a rozhodnutí ze dne 13. 1. 2010, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o přezkoumání rozhodnutí děkana ze dne 22. 11. 2009.

Proti výše uvedeným rozhodnutím žalovaného podal žalobce žaloby k Městskému soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 31. 1. 2011, čj. 11 A 33/2010-53, zamítl. Stěžejní žalobní námitka uplatněná ve všech třech napadených rozhodnutích byla, zda zákonem vymezené nedostatky rozhodnutí děkana musí vždy vést k tomu, že zamítavé děkanovo rozhodnutí musí být rektorem změněno na kladné rozhodnutí o přijetí uchazeče ke studiu. Podle názoru městského soudu je § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách speciálním

ustanovením, které modifikuje obecné způsoby rozhodnutí o řádném opravném prostředku. Bylo by v rozporu se zásadami legality a ochrany veřejného zájmu v rámci dovoleného použití analogie práva dovozovat, že, dojde-li se v přezkumném řízení k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno zcela nebo zčásti v rozporu s právními předpisy, není možné je zčásti nebo zcela zrušit, pokud se tím v plném rozsahu nevyhoví žádosti o přezkoumání. I v řízení přezkumném podle § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách se postupuje tak, že rektor může nejen řízení zastavit, ale i vrátit věc k novému projednání. Zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení není a nemůže být vázáno doslovně na podmínku plného vyhovění žádosti o přezkoumání, neboť zrušením rozhodnutí je třeba rozumět i postup, který byl žalovaným zvolen, tj. zrušení rozhodnutí a zároveň vrácení věci k novému projednání.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Argumentoval tím, že interpretace § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách provedená městským soudem se přiči účelu institutu přezkoumávání rozhodnutí jako jediného opravného prostředku v přijímacím řízení. Zakonodárce veden úmyslem zajistit včasné rozhodnutí ve