

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

6<sup>2004 / II. ročník / 25. 6. 2004</sup>



**ASPI**

## OBSAH

<i>Redakční poznámka</i> .....	473	231. Služební poměr: porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem .....	539
215. Stanovisko pléna Nejvyššího správního soudu k výkladu vztahu § 64 zákona o správě daní a poplatků a § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání .....	474	232. Stavební zákon: dodatečné povolení stavby Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení .....	540
216. Přestupky: veřejné pohoršení ..	495	233. Státní sociální podpora: fikce dosaženého příjmu osoby samostatně výdělečně činné ...	544
217. Politické strany: pozastavení činnosti politických stran po vyhlášení voleb do Evropského parlamentu ....	500	234. Služební poměr: vyloučení zápočtu doby .....	546
218. Řízení před soudem: žalobní legitimace .....	504	235. Političti vězni: změna odsuzujícího soudního rozhodnutí Řízení před soudem: vázanost rozhodnutím v trestní věci .....	548
219. Živnostenské právo: tržní řád ...	507	236. Účastníci národního boje za osvobození: rozdílnost nároků Správní řízení: rozhodnutí o jiném než uplatněném nároku	550
220. Zaměstnanost: k předpokladům zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání .....	511	237. Političti vězni: výkon trestu podmíněně odloženého .....	553
221. Kompetenční spory mezi orgány veřejné správy a soudy .....	515	238. Řízení před soudem: povinné zastoupení v řízení o kasační stížnosti .....	556
222. Kompetenční spory: poplatky za užívání kabelové televize ....	518	239. Neoprávněné použití nebo zadržení prostředků státního rozpočtu .....	558
223. Kompetenční spory: překážka věci rozhodnuté .....	520	240. Živnostenské právo: k pojmu „provozuje živnost“ .....	560
224. Pobyt cizinců: udělení a prodloužení víza .....	522	241. Daň z příjmů: rezerva jako daňový výdaj .....	564
225. Správní trestání: k užití správního uvážení .....	526		
226. Právo na informace: poskytování informací ústavními činiteli ....	529		
227. Doprava: profesní osvědčení ...	531		
228. Správní řízení: poučení o odvolání .....	532		
229. Zaměstnanost: zprostředkování zaměstnání .....	534		
230. Dávky důchodového pojištění: nároky z vnitrostátního práva a z mezinárodní smlouvy .....	536		

## Redakční poznámka

*V tomto čísle Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vůbec poprvé vychází stanovisko k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu, které je nástrojem sloužícím k zajištění jednoty rozhodování soudů. Ze stanoviska vycházejí všichni soudci ve smyslu § 60 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování. Ve Sbírce budou uveřejňována nejen všechna stanoviska, která zaujme plénium či kolegium, ale ustanovení § 59 odst. 6 a 7 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rovněž umožňuje, aby se na žádost soudce, který se účastnil jednání kolegia nebo zasedání pléna a nesouhlasil se zaujatým stanoviskem nebo s jeho odůvodněním, k protokolu o jednání kolegia nebo o zasedání pléna připojil podstatný obsah odlišného stanoviska (právního názoru) tohoto soudce s uvedením jeho jména a příjmení a aby se toto odlišné stanovisko uveřejnilo ve Sbírce spolu se stanoviskem, které získalo potřebnou nadpoloviční většinu hlasů všech členů kolegia nebo pléna.*

*Předkládané stanovisko zaujalo plénium Nejvyššího správního soudu na svém zasedání dne 29. dubna 2004; týká se přípustnosti či nepřípustnosti používání daňových přeplatků správci daně na úhradu daňových nedoplatků vzniklých před prohlášením konkursu v situaci, kdy na majetek daňového subjektu byl prohlášen konkurs.*

*Povaha a složitost vymezené otázky odůvodňovala v daném případě postup předvídaný ustanovením § 55 odst. 5 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, a proto byly vypracovány dva návrhy stanoviska obsahující vzájemně odlišná řešení vymezené otázky. Plénium soudu projednalo oba předložené návrhy ve společné rozpravě a potřebnou většinou zaujalo stanovisko, které je uveřejněno níže.*

*Zároveň šest soudců z těch, kteří nesouhlasili se zaujatým stanoviskem nebo s jeho odůvodněním, využilo práva daného ustanovením § 59 odst. 6 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu a požádalo o uveřejnění podstatného obsahu odlišného stanoviska (právního názoru), jež nezískalo většinovou podporu, ale s jehož argumentací se tito soudci ztotožnili. Jeden soudce k němu ještě připojil vlastní doplňující argumentaci.*

## 215

## Stanovisko pléna Nejvyššího správního soudu k výkladu vztahu § 64 zákona o správě daní a poplatků a § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání

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

k § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 94/1996 Sb. (v textu též „zákon o konkursu a vyrovnání“)

Plénum Nejvyššího správního soudu k návrhu předsedy soudu zaujalo podle § 12 odst. 2, § 19 odst. 2 a § 20 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), toto

### stanovisko:

**Daňový přeplatek lze vrátit daňovému subjektu jen za předpokladu, že se jedná o vratitelný přeplatek, to jest není-li evidován na žádném z jeho osobních účtů žádným správcem daně nedoplatek na dani, přičemž není rozhodné, zda nedoplatek vznikl před nebo po prohlášení konkursu. Postup správce daně není nezákonný, postupuje-li při vrácení přeplatku v souladu s podmínkami pro jeho vrácení stanovenými daňovými předpisy.**

*(Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, čj. Sst 2/2003-225)*

### Odůvodnění:

V rozhodovací praxi soudů vyvstal problém nejednotné judikatury v otázce použití daňového přeplatku po prohlášení konkursu v situaci, v níž má úpadce daňový nedoplatek. Finanční orgány i po prohlášení konkursu nakládaly s daňovými přeplatky podle § 64 zákona o správě daní a poplatků tak, že je používaly na úhradu jiných daňových nedoplateků úpadce. Některé krajské soudy shledaly tento postup zákonným a zamítaly žaloby, jimiž se správci konkursní podstaty domáhali zrušení rozhodnutí finančních ředitelství, kterými byly zamítnuty reklamace podávané podle § 53 zákona o správě daní a poplatků proti postupu finančních úřadů či zamítnuta

odvolání podaná proti rozhodnutím finančních úřadů o zamítnutí žádosti o vrácení přeplatku podle § 64 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků. Ze zamítavých rozsudků lze uvést např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 11. 1999, čj. 44 Ca 96/99-33, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2000, čj. 28 Ca 5/99-25. Jiné krajské soudy řízení zastavovaly, neboť dospěly k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je rozhodnutím procesním, které je z kognice správního soudu vyloučeno podle tehdy účinného znění § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. K těmto rozhodnutím patří např. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 3. 1999, čj. 10 Ca 425/98-24, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 5.

2001, čj. 29 Ca 32/2001-19, čj. 29 Ca 33/2001-19, čj. 29 Ca 34/2001-19, čj. 29 Ca 35/2001-19 a čj. 29 Ca 36/2001-19, která ovšem byla zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003. Třetí skupinu tvoří rozsudky, jimiž krajské soudy zrušovaly napadená rozhodnutí a vracely věc správním orgánům k dalšímu řízení. Např. lze uvést rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2000, čj. 38 Ca 440/99-32, nebo ze dne 26. 6. 2001, čj. 38 Ca 570/2000-26.

Na rozhodovací činnost některých krajských soudů mělo vliv usnesení vydané Nejvyšším soudem dne 19. 9. 2001, sp. zn. 29 Odo 532/2001, zveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod číslem R 23/2002. Nejvyšší soud v něm *obiter dictum* vyslovil, že „počíná je dnem prohlášení konkursu na majetek dlužníka již nelze provést započtení na majetek patřící do konkursní podstaty [§ 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání]; není přitom rozhodné, zda se započítávané pohledávky střetly již v době před prohlášením konkursu“. Tento závěr vztáhl i na daňové pohledávky a dále uvedl, že „vznikne-li úpadci nárok na vrácení nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, nesmí být za trvání konkursu použit k úhradě jiných daňových nedoplatků úpadce, které správce daně přihlásil nebo měl přihlásit do konkursu. Postup podle § 64 zákona o správě daní a poplatků by byl nepřipustným započtením“. Publikací tohoto rozhodnutí však Nejvyšší soud rozhodovací praxi soudů nesjednotil.

Z rozhodnutí, v nichž se krajské soudy ztotožnily s právním názorem Nejvyššího soudu a jimiž zrušovaly rozhodnutí finančních ředitelství, lze poukázat např. na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 7. 2002, čj. 15 Ca

86/2002-27, rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 3. 2002, čj. 10 Ca 7/2002-18, a ze dne 15. 5. 2002, čj. 10 Ca 103/2002-12, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2003, sp. zn. 28 Ca 442/2001, rozsudky Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 9. 2002, čj. 22 Ca 408/2001-15, ze dne 31. 10. 2002, čj. 22 Ca 227/2002-25, ze dne 19. 12. 2002, čj. 22 Ca 211/2002-30, rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 7. 2002, čj. 15 Ca 41/2002-47, ze dne 18. 7. 2002, čj. 15 Ca 86/2002-27, ze dne 18. 7. 2002, čj. 15 Ca 205/2002-24, ze dne 24. 10. 2002, čj. 15 Ca 155/2002-19, ze dne 17. 10. 2002, čj. 15 Ca 239/2002-22, ze dne 24. 10. 2002, čj. 15 Ca 154/2002-18, a ze dne 21. 5. 2003, čj. 15 Ca 537/2002-26, rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2002, čj. 30 Ca 207/2000-34, a ze dne 22. 5. 2002, čj. 30 Ca 103/2000-42, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2003, čj. 58 Ca 27/2003-25, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2004, čj. 38 Ca 727/2002-48, či rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2004, čj. 22 Ca 589/2002-30. Odůvodnění těchto rozsudků se opírají o citované usnesení Nejvyššího soudu, případně na toto rozhodnutí výslovně odkazují.

Právní názor Nejvyššího soudu naopak nerespektovaly ve svých rozsudcích krajské soudy v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci a v Hradci Králové.

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 27. 6. 2002, čj. 59 Ca 23/2002-24, zamítl žalobu ve věci přeplatku na dani z přidané hodnoty s odůvodněním, že „o vratitelném přeplatku, a to i u přeplatku vzniklého v důsledku vyměření nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, lze hovořit až tehdy, jestliže správce daně vyčerpá možnosti postupu (z úřední po-

vinnosti) dle § 64 odst. 2, případně odst. 3 zákona o správě daní a poplatků, tedy použije daňový přeplatek na nedoplatek na jiné dani, a poté eviduje u plátce daně z přidané hodnoty jako daňového dlužníka přeplatek vyšší 50 Kč (...) Protože nedoplatek na jiné dani převyšoval vzniklý přeplatek v důsledku vyměření nadměrného odpočtu, nevznikl vratitelný přeplatek, který by musel žalovaný jako správce daně ve smyslu § 37a odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, bez žádosti plátce daně z přidané hodnoty vrátit, a to i za trvání konkursu prohlášeného na plátce daně z přidané hodnoty“. S obdobnou argumentací Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 14. 8. 2002, čj. 59 Ca 61/2002-28, zamítl žalobu týkající se vrácení přeplatku na spotřební dani.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 28. 8. 2003, čj. 31 Ca 102/2002-30, zamítl žalobu brojící proti rozhodnutí o přeplatku na dani z přidané hodnoty. Odůvodnění rozhodnutí bylo založeno na právním názoru, podle něhož zákon o konkursu a vyrovnání je právním předpisem soukromého práva, upravujícím jinou oblast právních vztahů než veřejnoprávní zákon o správě daní a poplatků. Z tohoto důvodu mezi nimi nemůže existovat vztah speciality a subsidiarity. Protože je zákon o konkursu a vyrovnání soukromoprávním předpisem, je i obsah pojmu započtení použitý v § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání soukromoprávní. Toto ustanovení by proto vylučovalo započtení daňového přeplatku jenom tehdy, pokud by daňový přeplatek byl „pohledávkou ve smyslu soukromoprávním“. Daňový právní vztah mezi státem a daňovým subjektem je závazkem veřej-

noprávního charakteru, a proto postup správce daně podle § 64 zákona o správě daní a poplatků i po prohlášení konkursu není nepřijatelnou kompenzací. Nadměrný odpočet nemůže náležet do konkursní podstaty, „protože by se jednalo o neopodstatněný zásah do veřejnoprávního daňového řízení, o zákonem nedovolené rozšiřování konkursní podstaty na úkor příjmů státního rozpočtu“. Stejně tento krajský soud postupoval i v rozsudcích ze dne 28. 8. 2003, čj. 31 Ca 124/2002-17, ze dne 30. 9. 2003, čj. 31 Ca 109/2002-15 a čj. 31 Ca 27/2003-22.

Od rozhodnutí Nejvyššího soudu se odchýlil i Krajský soud v Brně, který dospěl v několika svých usneseních k závěru, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vrácení daňového přeplatku nejsou přezkoumatelná ve správním soudnictví. Např. usnesením ze dne 5. 8. 2002, čj. 29 Ca 477/2001-35, řízení o přezkoumání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vrácení přeplatku na dani z příjmů právnických osob zastavil s odůvodněním, že rozhodnutí správce daně podle § 64 zákona o správě daní a poplatků není rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, protože vydání takového rozhodnutí má svůj základ v právu procesním a z tohoto důvodu je vyloučeno ze soudního přezkumu. Po nabytí účinnosti nové právní úpravy správního soudnictví tento krajský soud usnesením ze dne 19. 6. 2003, čj. 29 Ca 272/2002-33, žalobu proti rozhodnutí ve věci vrácení přeplatku na dani odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s odůvodněním, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím nejsou zakládána, měněna nebo závazně určována veřejná subjektivní práva a povinnosti žalobce. Správní orgán se napadeným rozhodnutím nedotkl práv žalob-

ce vyplývajících z hmotného práva, ale zasáhl do práv daných pro vedení řízení správcem daně podle části šesté zákona o správě daní a poplatků. Za zásah do hmotných práv přitom soud označil předchozí rozhodnutí o výši daně vydané v řízení vyměřovacím. Ke stejnému závěru dospěl Krajský soud v Brně rovněž v usnesení ze dne 18. 11. 2003, čj. 30 Ca 511/2001-35.

Po vyhodnocení shora uvedených pravomocných rozhodnutí krajských soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, pro něž je i nadále charakteristická rozpornost právních názorů, dospěl předseda Nejvyššího správního soudu k závěru, že jsou splněny procedurální podmínky pro zaujetí stanoviska stanovené v § 19 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že v době vyhodnocení rozhodovací činnosti soudů nebyla u Nejvyššího správního soudu zřízena kolegia, předložil předseda Nejvyššího správního soudu návrh na zaujetí stanoviska plénu tohoto soudu, které podle § 88 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu do doby ustavení kolegií vykonávalo jejich působnost.

Většina rozhodnutí krajských soudů se týká vrácení přeplatku na dani z přidané hodnoty, tedy nadměrného odpočtu. V ojedinělých případech se rozhodnutí krajských soudů týkají daní jiných, a to daně z nemovitostí (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 5. 2002, čj. 10 Ca 103/2002-12, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 6. 2003, čj. 29 Ca 272/2002-33), daně z příjmů (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 8. 2003, čj. 31 Ca 124/2002-17, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2002, čj. 29 Ca 477/2001-35), daně spotřební (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – po-

bočka Liberec ze dne 14. 8. 2002, čj. 59 Ca 61/2002-28).

Stanovisko vychází z premisy, že rozhodnutí ve věcech vrácení daňového přeplatku jsou soudem přezkoumatelná. Ustanovení § 64 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků upravuje postup správce daně při existenci přeplatku a umožňuje správci daně použít přeplatku na úhradu případného nedoplatku; přitom o převedení přeplatku na úhradu nedoplatku u jiné daně se daňový dlužník jen vyrozumí. Citované ustanovení pouze určuje postup správce daně, nejde o rozhodovací činnost. Proti tomuto postupu se však daňový subjekt může bránit reklamací podle § 53 zákona o správě daní a poplatků, o níž musí být rozhodnuto. Stejně tak daňový subjekt může požádat správce daně o vrácení přeplatku podle § 64 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků a nedojde-li k vrácení přeplatku, žádost se zamítne rozhodnutím, proti němuž je přípustné odvolání podle odst. 8 téhož ustanovení. Negativním rozhodnutím může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv daňového subjektu, neboť nárok na vrácení přeplatku je ve vztahu k řízení vyměřovacímu nárokem jiným, samostatným. Rozhodnutí o reklamaci proti postupu správce daně i rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vrácení přeplatku jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; tento názor byl ostatně již Nejvyšším správním soudem vysloven (např. rozhodnutí ze dne 21. 8. 2003, čj. 2 Afs 9/2003-70).

Při řešení nastolené otázky, zda účinky prohlášení konkursu vyjádřené v § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání („započtení na majetek patřící do podstaty není přípustné“) brání použití přeplatku na dani správcem daně po-

dle § 64 zákona o správě daní a poplatků, plénum Nejvyššího správního soudu dospělo k následujícím závěrům:

Při hledání odpovědi na tuto otázku je třeba vycházet z níže uvedených základních pojmů, které mají zásadní význam pro posouzení dané problematiky, a respektovat také skutečnost, že vracení nadměrného odpočtu na dani z přídané hodnoty, jako zvláštního druhu přeplatku, je upraveno v § 37a zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přídané hodnoty, ve znění účinném do 30. 4. 2004.

Daňová povinnost je platební povinností daňového subjektu, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů na úhradu celospolečenských potřeb, aniž by přitom poskytoval daňovým subjektům ekvivalentní protiplnění. Tento právní vztah mezi státem a daňovým subjektem lze označit za asynallagmatickou obligaci – závazek veřejnoprávního charakteru. Ústavní konformita tohoto právního názoru vyplývá i z rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Např. v usnesení ze dne 15. 1. 1999, sp. zn. IV. ÚS 499/98, Ústavní soud vyslovil, že placení daně nelze podřadit pod závazky ve smyslu soukromého práva, neboť pojmově placení daní znamená platbu ve prospěch státu na základě zákona, aniž by stát daňovému subjektu nabízel za úhradu daně poskytnutí určitého ekvivalentu, a z toho dovodil závěr, že daňová povinnost je zcela nepochybně povinností veřejného práva.

Účelem daňového řízení je realizace práv a povinností daňového subjektu vůči státu reprezentovanému správcem daně, jejichž vzájemný právní vztah je založen na nerovnosti. Cílem daňového řízení je podle § 2 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků stanovení a vybrání

daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy. I v daňovém řízení platí zásada rovnosti, pouze však ve vzájemném vztahu mezi daňovými subjekty, které mají před správcem daně stejná procesní práva a povinnosti (§ 2 odst. 8 zákona o správě daní a poplatků).

Účelem konkursního řízení je uspořádání majetkových poměrů dlužníka, který je v úpadku, a cílem je dosáhnout poměrného uspokojení věřitelů z majetku tvořícího konkursní podstatu. Účastníci konkursního řízení jsou v rovném postavení.

Započtení je významnou právní skutečností způsobující zánik závazku. Nahrazuje plnění a je v něm obsaženo uspokojení věřitele. Započtení je podmíněno právním úkonem, který může být jednostranný nebo dvoustranný (§ 580 a § 581 občanského zákoníku). Základním předpokladem započtení je však existence závazkového právního vztahu, ze kterého věřiteli vzniká právo na plnění (pohledávka) od dlužníka a dlužníkovi vzniká povinnost splnit závazek (§ 488 občanského zákoníku). Závazky vznikají z právních úkonů, zejména ze smluv, jakož i ze způsobené škody, z bezdůvodného obohacení nebo z jiných skutečností uvedených v zákoně (§ 489 občanského zákoníku). Pro obchodní vztahy je právní úprava obsažena v § 358 až § 364 obchodního zákoníku, přičemž se jedná o *lex specialis* ve vztahu k právní úpravě započtení obsažené v občanském zákoníku. Započtení vzájemné pohledávky (kompenzace) má za následek zánik proti sobě stojících pohledávek věřitele a dlužníka, kteří jsou vůči sobě v postavení věřitele a dlužníka zároveň. Zánik pohledávek na základě kompenzačního projevu vůle nastává se zpětnou účinností (*ex tunc*), a to ke dni, kdy se pohle-



dávky proti sobě postavily (§ 580 občanského zákoníku). Účinností zákona č. 94/1996 Sb. (1. 6. 1996), kterým byl mimo jiné změněn a doplněn § 14 odst. 1 zákona č. 328/1991 Sb., došlo k významnému rozšíření zákazu započtení, jehož smyslem bylo zamezit zvýhodnění věřitelů, kteří mají vzájemné pohledávky s úpadcem.

Definice daňového přeplatku je obsažena v § 64 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků. V tomto ustanovení je vymezen daňový přeplatek jako částka plateb převyšující splatnou daň včetně příslušenství daně. Zvláštním druhem přeplatku je vyměřený nadměrný odpočet na dani z přidané hodnoty. Podle § 37a zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do dne 30. 4. 2004, pokud vznikne v důsledku vyměření nadměrného odpočtu vratitelný přeplatek, vrátí se plátcí bez žádosti do 30 dnů od vyměření nadměrného odpočtu, a to i v případě prohlášení konkursu. Tento postup se neuplatní, vznikne-li vratitelný přeplatek změnou daňové povinnosti na základě dodatečného vyměření, kdy se postupuje podle § 64 zákona o správě daní a poplatků. Odlišnost úpravy vrácení vyměřeného nadměrného odpočtu a jiných daňových přeplatků spočívá pouze v tom, že nadměrný odpočet se vrací bez žádosti a ve stanovené lhůtě. Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 30. 4. 2004, v § 37a nerozlišuje daňový režim plátce – úpadce od daňového režimu plátce, který v úpadku není, což je nutno dovodit právě z toho, že podmínka vratitelnosti je výslovně vztahena i k daňovým subjektům, jejichž majetek je podroben konkursu. Takový postup zákonodárce zcela jasně deklaroval novelou zákona č. 588/1992 Sb., provedenou zákonem č. 17/2000 Sb., který nabyl

účinnosti dnem 1. 4. 2000, již byla podmínka vratitelnosti přeplatku výslovně zakotvena i ve vztahu ke konkursnímu řízení.

Postup správce daně v situaci, kdy na majetek daňového subjektu byl prohlášen konkurs, je upraven v § 40 odst. 11 zákona o správě daní a poplatků, v němž se výslovně stanoví, že prohlášením konkursu se daňové řízení nepřerušuje. Z tohoto ustanovení je nutno dovodit, že správce daně je povinen vést daňové řízení a vydávat rozhodnutí týkající se daňových povinností daňových subjektů, přijímat platby, evidovat je, a to bez ohledu na účinky prohlášení konkursu, které se promítají v soukromoprávních vztazích. Správce daně je striktně vázán zákonem o správě daní a poplatků a vystupuje vůči daňovému subjektu jako orgán veřejné moci vydávající autoritativní rozhodnutí.

Při souběhu konkursního a daňového řízení má správce daně dvojí postavení, a to jednak jako správce daně realizující výkon správy daně v rámci daňového řízení, které se nepřerušuje, a jednak jako účastník konkursního řízení. Správce daně totiž ani po prohlášení konkursu neztrácí své postavení orgánu moci veřejné na úseku veřejných financí, ale zároveň může být, v případě existence daňových nedoplatků, účastníkem konkursního řízení, ve kterém má rovné postavení s ostatními účastníky tohoto řízení.

Daň, tj. zákonem stanovenou platební povinnost, lze podle § 59 odst. 3 písm. e) zákona o správě daní a poplatků platit i přeplatkem na jiné dani. Postupuje-li správce daně podle § 59 a § 64 zákona o správě daní a poplatků ve vztahu k daňovému subjektu, na jehož majetek

byl prohlášen konkurs, realizuje se tak úhrada splatné daňové povinnosti, tzn. že dochází k úhradě dluhu na dani, a nikoliv k započtení na majetek konkursní podstaty ve smyslu soukromoprávní úpravy. V zákoně o správě daní a poplatků, v jiném daňovém zákoně, ani v zákoně o konkursu a vyrovnání není stanoveno, že by správce daně mohl nebo měl postupovat jinak v případě, že na majetek daňového subjektu je prohlášen konkurs.

Správce daně vede pro každý daňový subjekt osobní účet, na kterém eviduje jeho daňové a platební povinnosti, jejich úhrady nebo zánik, aby tak měl přehled o jeho daňových nedoplatcích nebo vratitelném přeplatku. Vedení této evidence je podrobně upraveno v § 62 zákona o správě daní a poplatků. Tato evidence slouží správci daně k tomu, aby mohl provádět opatření potřebná ke správnému a úplnému splnění daňových povinností daňovým subjektem, jak je stanoveno v § 1 odst. 2 citovaného zákona. Eviduje-li správce daně na některém z osobních účtů daňového subjektu přeplatek daně, musí jej použít způsobem taxativně stanoveným v § 64 odst. 2 až 6 citovaného zákona, a to bez ohledu na skutečnost, že na majetek daňového subjektu byl prohlášen konkurs.

Má-li daňový subjekt nedoplatek, a to na jakékoli dani u jakéhokoliv správce daně, použije se daňový přeplatek na jeho úhradu. Jakým způsobem se tak stane, výslovně ukládá správci daně § 64 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků. Ze žádného ustanovení zákona o správě daní a poplatků nelze dovodit, že by se správce daně od povinnosti stanovené v tomto ustanovení mohl jakkoliv odchýlit. Pouze v případě, že daňový subjekt nemá evidován daňový nedoplatek, jed-

ná se o přeplatek, který mu lze vrátit, tj. vratitelný přeplatek. Při postupu správce daně podle § 59 a § 64 zákona o správě daní a poplatků v rámci daňového řízení při současně probíhajícím konkursním řízení tak dochází k úhradě splatného daňového nedoplatku, tj. k úhradě dluhu na dani, a nikoliv k započtení na majetek konkursní podstaty ve smyslu soukromoprávní úpravy.

Při posuzování předmětné otázky nemůže obstát argumentace, že nárok na vrácení přeplatku je pohledávkou úpadce za jeho dlužníkem, jímž je stát, a že přeplatek na dani je majetkem, který ke dni vyhlášení konkursu patřil do konkursní podstaty. Podle § 6 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání se konkurs týká majetku, který patřil dlužníkovi v den prohlášení konkursu a kterého za konkursu nabyt. Tento majetek podle odst. 1 citovaného ustanovení tvoří konkursní podstatu. Majetkem ve smyslu citovaného ustanovení jsou věci a jejich součásti a příslušenství – věci movité, nemovité, zvířata, ovladatelné přírodní síly (energie), soubory věcí, práva (know-how, obchodní známka, patent, ochranná známka), podíly v obchodních společnostech, spoluvlastnické podíly, vypořádané podíly ze společného jmění manželů. Půjde tedy o věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty, které jsou předmětem občanskoprávních vztahů podle § 118 občanského zákoníku. Toto vymezení odpovídá cílům konkursu definovaným v § 2 odst. 3 zákona o konkursu a vyrovnání, tedy poměrnému uspokojení věřitelů z majetku tvořícího konkursní podstatu, k čemuž je nutné převést konkursní podstatu na peníze, tzn. zpeněžit do konkursní podstaty náležející majetek způsobem uvedeným v § 27 a § 27a citovaného zákona, který předpokládá, že předmětný majetek může být předmě-

tem občanskoprávních vztahů. Nárok na vrácení daňového přeplatku, jenž je institutem finančního práva, tomuto vymezení neodpovídá. Tento nárok, který je nárokem daňového subjektu z veřejnoprávního daňového řízení, není předmětem občanskoprávních vztahů (nelze jej postoupit, zřídit k němu zástavní právo, nemůže být předmětem exekuce podle § 312 a násl. o. s. ř., nelze proti němu započítat jinou pohledávku).

Z uvedeného vyplývá, že vyměřený nadměrný odpočet ani přeplatek na jiné daní, nejedná-li se o přeplatky vratitelné, nemohou náležet do majetku tvořícího konkursní podstatu a být zahrnuty správcem konkursní podstaty do soupisu podstaty podle § 18 zákona o konkursu a vyrovnání, protože by se jednalo o neodpodstatněný zásah do veřejnoprávního daňového řízení.

Jiné závěry nelze dovodit ani z tvrzeného vzájemného vztahu zákona o správě daní a poplatků a zákona o konkursu a vyrovnání jako obecné a speciální normy. Speciální úprava má přednost před právní úpravou obecnou (*lex specialis derogat legi generali*), ale k tomu dochází jen tam, kde právní normy stejné

právní síly upravují tutéž materii, ale v různém rozsahu. O takový vztah se v případě § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání a § 64 zákona o správě daní a poplatků nejedná, neboť neupravují stejnou oblast právních vztahů.

Postupuje-li správce daně ve vztahu k daňovému subjektu poté, co byl na jeho majetek prohlášen konkurs, podle § 64 zákona o správě daní a poplatků, není to v rozporu s § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání, neboť se nejedná o nepřípustnou kompenzaci. Daňovou pohledávkou daňového subjektu vůči státu může být jen daňový přeplatek, který převyšuje případný daňový nedoplatek. Jen takový přeplatek je vratitelný, a to bez ohledu na prohlášení konkursu.

Soud v přezkumném řízení k žalobní námitce zjišťuje existenci vratitelného přeplatku, a to nikoli jen z hlediska, zda je či není správcem daně evidován, ale zda správce daně s přeplatkem nakládal při úhradě nedoplatků v zákonných mezích. Postup správce daně nemůže soud označit za nezákonný, postupoval-li při vrácení přeplatku v souladu s podmínkami stanovenými daňovými předpisy.

*Se stanoviskem zaujatým plénem nesouhlasili soudci JUDr. Josef Baxa, JUDr. Brigita Chrastilová, JUDr. Václav Novotný, JUDr. Marie Součková, JUDr. Milada Tomková a JUDr. Marie Turková a využili práva daného ustanovením § 59 odst. 6 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu na zveřejnění odlišného stanoviska:*

**I. Daňový nedoplatek vzniklý před prohlášením konkursu lze uspokojit jenom podle pravomocného rozvrhového usnesení. Daňový nedoplatek vzniklý po prohlášení konkursu má povahu pohledávky za podstatou a lze jej uspokojit kdykoliv v průběhu konkursu.**

**II. Daňový přeplatek nelze po prohlášení konkursu použít k úhradě jiných daňových nedoplatků úpadce, které správce daně přihlásil nebo měl přihlásit do konkursu. Postup podle § 64 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, by za trvání konkursu byl nepřípustným započtením.**

### Odůvodnění:

Právní režim daňových pohledávek je po prohlášení konkursu závislý na tom, zda se jedná o daňové pohledávky, které vznikly před prohlášením konkursu, anebo zda se jedná o pohledávky vzniknuvší teprve po jeho prohlášení. Pro posouzení okamžiku vzniku daňové pohledávky přitom není rozhodující okamžik vystavení platebního výměru, ale okamžik, kdy vznikne daňová povinnost, tedy kdy nastanou skutečnosti zakládající podle daňového zákona (např. podle zákona o dani z přidané hodnoty) její vznik.

Daňové povinnosti po prohlášení konkursu vznikají tehdy, provozuje-li správce konkursní podstaty v souladu s § 18a odst. 2 a 3 zákona o konkursu a vyrovnání podnik úpadce, neboť v takovém případě jej stihá mimo jiné povinnost i nadále platit zálohy na daň z přidané hodnoty, popř. vznikají v souvislosti s udržováním a správou konkursní podstaty. Tyto daňové povinnosti úpadce plní podle § 14a odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání správce konkursní podstaty. Jak vyplývá z § 31 odst. 2 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání, mají daňové pohledávky vzniklé po prohlášení konkursu povahu pohledávek za podstatou. Tyto mimorozvrhové pohledávky se nepřihlašují do konkursu, nepodléhají ani přezkumnému jednání a lze je uspokojit kdykoliv v průběhu konkursního řízení, a to v plné výši. Pokud by nebyly uspokojeny v průběhu konkursního řízení, uspokojí se spolu s dosud neuspokojenými pracovními nároky podle pravidel stanovených v § 32 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání v rámci rozvrhu; teprve jejich plné uspokojení je předpokladem pro to, aby mohly být uspokojovány v rámci rozvrhu pohledávky první a druhé třídy. Daňové pohledávky vzniklé po

prohlášení konkursu tedy mají oproti pohledávkám ostatních věřitelů, vzniklým před prohlášením konkursu, favorizované postavení, neboť se neuspokojují poměrně v konkurenci s těmito ostatními pohledávkami, ale mimo rozvrh a zásadně v plné výši.

Daňové pohledávky vzniklé před prohlášením konkursu nemají samozřejmě povahu pohledávek za podstatou, a proto mají-li být uspokojeny, je nezbytné je do konkursu přihlásit podle § 20 zákona o konkursu a vyrovnání. O nutnosti takového postupu nevyvstaly v praxi žádné spory; správci daně také daňové nedoplatky vzniklé před prohlášením konkursu do konkursu přihlašují. Správce daně, který takto daňový nedoplatek uplatní, je účastníkem konkursního řízení v postavení konkursního věřitele podle § 7 zákona o konkursu a vyrovnání. Jádrem sporu řešeného tímto stanoviskem se ukázala být otázka, zda správce daně je konkursním věřitelem jako kterýkoliv jiný konkursní věřitel, nebo zda mu právní předpisy přiznávají více práv než jiným konkursním věřitelům. V prvním případě by jeho nárok bylo možno uspokojit jenom podle pravomocného rozvrhového usnesení, přičemž v souladu s cílem konkursu by daňová pohledávka byla uspokojena poměrně v konkurenci s ostatními rozvrhovými pohledávkami z majetku tvořícího konkursní podstatu, a to za podmínek stanovených zákonem o konkursu a vyrovnání. Pokud by úpadci vznikl přeplatek na dani, nemohl by si jej správce daně ponechat pro uspokojení své pohledávky z titulu daňového nedoplatku, ale byl by jej povinen vrátit do konkursní podstaty. Ve druhém případě – tedy pokud by právní řád zvýhodňoval daňové pohledávky vzniklé před prohlášením konkursu oproti pohledávkám jiným – by správce daně mohl postupovat

podle § 64 odst. 2 až 6 daňového řádu a použit daňový přeplatek na úhradu daňového nedoplatku vzniklého před prohlášením konkursu, který již do konkursu přihlásil, popřípadě dokonce ani nepřihlásil, ač tak učinit měl. Do konkursní podstaty by daňový přeplatek vrátil teprve tehdy, pokud by na žádném z osobních účtů úpadce – daňového subjektu nebyl žádným správcem daně evidován nedoplatek na dani.

Řešení této otázky se musí v podmínkách právního státu opírat o principy, na nichž je každý právní stát založen a v souladu s nimiž je nutné vykládat každý právní předpis. Jedním z těchto principů je i princip ústavně konformního výkladu právních předpisů, podle něhož v případě několika v úvahu přicházejících výkladů je třeba dát přednost tomu, který je v souladu s ústavou, resp. ústavním pořádkem. Součástí ústavního pořádku je i Listina základních práv a svobod, která již ve svém článku 1 prohlašuje princip rovnosti, přičemž celou řadu jejích dalších článků lze považovat za konkretizaci tohoto obecného vyjádření. Jedním z nich je i článek 37, který pro kterýkoliv soudní či správní řízení stanoví, že všichni účastníci řízení jsou si rovni. Totéž – ovšem toliko pro řízení před soudy – vyplývá i z čl. 96 odst. 1 Ústavy. Evropský soud pro lidská práva potom jako jednu z komponent práva na spravedlivý (soudní) proces podle článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod shledává též princip rovnosti zbraní: obě strany v řízení musí mít možnost předložit věc nezávislému a nestrannému soudu za podmínek, který ani jednu z nich nestaví do méně výhodného postavení. Pro civilní proces – včetně řízení konkursního, které je jeho druhem – je zásada rovnosti účastníků řízení upravena v § 18 odst. 1 o. s. ř.

Článek 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod rovněž zakotvuje princip rovnosti vlastníků: vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Vzhledem k tomu, že Listina základních práv a svobod hovoří o právu vlastnit majetek, chápe vlastnické právo širěji než platný občanský zákoník, a nečiní tedy jeho předmětem pouze hmotné věci, ale i pohledávky a jiné majetkové hodnoty; v tomto smyslu je její pojetí shodné s článkem 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Z popsaných ústavněprávních východisek jednoznačně vyplývá rovné procesní postavení účastníků konkursního řízení a stejně tak rovná práva všech vlastníků v širokém slova smyslu k jejich majetku. Jestliže tedy správce daně přihlásí do konkursu daňovou pohledávku vzniklou před prohlášením konkursu, stává se tím účastníkem konkursního řízení v postavení konkursního věřitele a má stejná práva a povinnosti jako kterýkoliv jiný účastník konkursního řízení (srov. uznávanou zásadu konkursního řízení *par condicio creditorum*); správce daně coby konkursní věřitel tedy není nadán vrchnostenským postavením, jehož nositelem je v rámci daňového řízení. Tato rovnost zcela jistě platí i pro způsob uspokojení jím uplatněné daňové pohledávky: v souladu s cílem konkursu bude tato pohledávka uspokojena z majetku tvořícího konkursní podstatu pouze poměrně, a to podle pravomocného rozvrhového usnesení. Z § 32 odst. 4 zákona o konkursu a vyrovnání potom vyplývá, že daňové pohledávky patří mezi pohledávky druhé třídy, na něž připadne 70 % z výtěžku ze zpeněžení konkursní podstaty, který zbu-  
de poté, co se plně v rámci rozvrhu uspokojí dosud neuspokojené pohledávky za podstatou a pracovní nároky.

Tomuto závěru ostatně svědčí i historický výklad zákona o konkursu a vyrovnání. Až do novely tohoto zákona účinné od 1. 5. 2000, provedené zákonem č. 105/2000 Sb., rozlišoval zákon o konkursu a vyrovnání tři třídy rozvrhových pohledávek, přičemž daňové pohledávky vzniklé před prohlášením konkursu byly výslovně zařazeny do druhé třídy [§ 32 odst. 2 písm. b) zákona o konkursu a vyrovnání, ve znění účinném do 1. 5. 2000]. Uvedená novela upustila od rozlišování tří tříd rozvrhových pohledávek a zredukovala jejich počet na dvě, přičemž tzv. veřejnoprávní pohledávky dříve řazené do druhé třídy ztratily své privilegované postavení oproti ostatním rozvrhovým pohledávkám třídy třetí; od 1. 5. 2000 jsou tyto veřejnoprávní pohledávky rovnocenné s ostatními rozvrhovými pohledávkami druhé třídy. Zákodárce tím dal jasně najevo svou vůli nadále nezvýhodňovat daňové pohledávky ani v rámci rozvrhu, tedy vůli, aby s daňovými pohledávkami vzniklými po prohlášení konkursu bylo nakládáno naprosto shodně jako s kterýmikoliv jinými pohledávkami druhé třídy.

Z ústavního pořádku České republiky lze rovněž dovodit zásadu *in dubio pro libertate* příkazující dát přednost interpretaci šetřící práva a svobody jednotlivce, jestliže vyvstanou pochybnosti, zda přijmout výklad svědčící autonomii jedince na straně jedné, nebo výklad svědčící veřejné moci na straně druhé. V platném ústavním právu má tato zásada oporu v preambuli Ústavy, odvolávající se na osvědčené principy právního státu, článku 1 odst. 1 Ústavy, prohlášení Českou republiku za právní stát, článku 2 odst. 3 a 4 Ústavy a článku 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, podle nichž je při realizaci veřejné moci zakázáno vše, co není výslovně do-

voleno, zatímco v privátní sféře je vše dovoleno, co není zakázáno, a konečně i v článku 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona, v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, přičemž zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu; taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Tato východiska je třeba mít na zřeteli v rámci následujícího výkladu týkajícího se práv a povinností správce daně při nakládání s daňovým přeplatkem v rámci konkursního řízení.

Soudy, které nerespektovaly ve svých rozsudcích publikovaný právní názor Nejvyššího soudu (R 23/2002), argumentovaly tím, že eviduje-li správce daně podle § 62 daňového řádu na některém z osobních účtů daňového subjektu přeplatek daně, musí jej použít způsobem taxativně stanoveným v § 64 odst. 2 až 6 daňového řádu, a to bez ohledu na skutečnost, že byl na majetek daňového subjektu prohlášen konkurs; proto také daňový řád ve druhé větě § 40 odst. 11 stanovil, že prohlášením konkursu se daňové řízení nepřerušuje. Daňový přeplatek lze vrátit daňovému subjektu jen za předpokladu, že na žádném z jeho osobních účtů není evidován žádným správcem daně nedoplatek na dani, přičemž prohlášení konkursu je v této souvislosti skutečností právně bezvýznamnou. Postupuje-li správce daně i ve vztahu k daňovému subjektu poté, co byl na jeho majetek prohlášen konkurs, podle § 64 daňového řádu, není to v rozporu s § 14

odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání, neboť se nejedná o nepřípustnou kompenzaci. Tento právní názor dále vychází z argumentace, podle níž zákon o konkursu a vyrovnání není *lex specialis* ve vztahu k daňovému řádu, neboť zásada *lex specialis derogat legi generali* se může uplatnit pouze tam, kde právní normy stejné právní síly upravují tutéž materii, ale v různém rozsahu. O takový vztah se však v případě zákona o konkursu a vyrovnání a daňového řádu nejedná, neboť neupravují stejnou oblast právních vztahů. První z nich je údajně právním předpisem soukromoprávním a jeho účelem je uspořádání majetkových poměrů dlužníka, který je v úpadku, zatímco druhý z nich je právním předpisem veřejnoprávním a upravuje správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně tvořících příjmy státního rozpočtu České republiky, rozpočtů obcí a státních fondů České republiky. Údajný soukromoprávní charakter zákona o konkursu a vyrovnání způsobuje, že i institut započtení upravený v § 14 odst. 1 písm. i) tohoto zákona má rovněž pouze soukromoprávní povahu, a proto by toto ustanovení zakazovalo započíst daňový přeplatek na úhradu daňového nedoplatku pouze tehdy, pokud by daňový přeplatek byl „pohledávkou ve smyslu soukromoprávním“. Daňový právní vztah mezi státem a daňovým subjektem je však závazkem veřejnoprávního charakteru, přičemž úprava vzniku daňového závazku ve finančním právu chybí a použití analogie občanského práva je nepřípustné. Přesto i zastánci tohoto názoru připouští, že daňový závazek může zaniknout kompenzací, ovšem za podmínek stanovených v § 64 daňového řádu. Tyto názory nelze považovat za správné.

Předně nelze souhlasit s tvrzením, že zákon o konkursu a vyrovnání je předpisem soukromého práva. O tom, zda určitý právní předpis nebo jeho část spadá v obor práva veřejného nebo soukromého, rozhoduje kriterion metody právní regulace. Metodu právní regulace lze vymezit jako specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů na formování jeho obsahu (srov. Macur, J.: Občanské právo procesní v systému práva. UJEP, Brno 1975, s. 113). Rozlišují se dvě základní modelové metody právní regulace: soukromoprávní a veřejnoprávní. Pro soukromoprávní metodu právní regulace je charakteristické rovné postavení účastníků právních vztahů, kteří mají stejnou možnost participovat na vzniku a vytváření obsahu jejich právního vztahu. Jejím protipólem je veřejnoprávní metoda právní regulace, pro kterou je naopak typické, že jeden z účastníků autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektu druhého; míra účasti těchto subjektů na vzniku jejich vzájemného právního vztahu a na formování jeho obsahu je tedy kvalitativně odlišná.

Zákon o konkursu a vyrovnání je právním předpisem upravujícím především konkursní řízení, které je jedním z druhů civilního procesu. Zákon o konkursu a vyrovnání má tedy povahu procesního předpisu, upravujícího procesněprávní vztahy. Tyto procesněprávní vztahy vznikají se zahájením konkursního řízení a existují vedle vztahů hmotněprávních; jelikož existují paralelně vedle sebe, hovoří teorie odůvodněně o dualitě hmotněprávních a procesněprávních vztahů. Tyto vztahy však nejsou totožné: liší se především v tom, že účastníkem

každého procesněprávního vztahu je vždy soud, který je v nadřazeném postavení vůči sporným stranám, což mu umožňuje plnit roli nezávislého třetího, který autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení; veřejnoprávní metoda právní regulace je v těchto vztazích na první pohled patrná. Samo dosažení účelu zákona o konkursu a vyrovnání, jímž je uspořádání majetkových poměrů dlužníka v úpadku, probíhá pod dohledem a za ingerence konkursního soudu, který v tomto řízení vystupuje jako orgán veřejné moci. S ohledem na rozhodující roli soudu v tomto procesněprávním vztahu se zákon o konkursu a vyrovnání – stejně jako ostatní procesní předpisy – řadí k předpisům veřejnoprávním; okolnost, že předmětem řízení jsou především nároky soukromoprávní povahy, tu nehraje žádnou úlohu. Lze tedy uzavřít tak, že zákon o konkursu a vyrovnání je právním předpisem práva veřejného.

Tvrzení, že zákon o konkursu a vyrovnání není speciálním zákonem ve vztahu k daňovému řádu a že daňové řízení probíhá nezávisle na řízení konkursním, jelikož prohlášení konkursu je pro daňové řízení právně bezvýznamnou skutečností, nelze považovat za korektní. Předně nelze říci, že jeden zákon je jako celek speciálním předpisem ve vztahu k jinému zákonu, rovněž posuzovanému jako celek. O vztahu speciality a subsidiarity lze uvažovat jedině v relaci konkrétních právních norem, tedy konkrétních nehmotných (ideálních) pravidel chování; není proto správné, pokud se poukazuje na odlišný předmět úpravy daňového řádu jako celku vůči zákonu o konkursu a vyrovnání rovněž jako celku. Vždy je nezbytné zkoumat, jaké společenské vztahy jsou předmětem právní úpravy konkrétní právní normy obsažené v tom

či onom právním předpise; tu se sluší poznamenat, že předmětem právní úpravy nikdy nejsou právní vztahy, jak se někdy nesprávně usuzuje, ale vztahy společenské, které se teprve tím, že jsou právem upraveny, stávají vztahy právními. Vzhledem k tomu, že jak zákon o konkursu a vyrovnání, tak i daňový řád obsahují celou řadu právních norem nejrozličnějšího obsahu, je přirozené, že tyto právní normy spolu vstupují do různých vztahů.

Je proto na místě usuzovat takto: z § 40 odst. 11 daňového řádu, podle něhož se prohlášením konkursu daňové řízení nepřerušuje (ani z jiné normy obsažené v daňovém řádu či v zákonu o konkursu a vyrovnání), nelze žádnou interpretační metodou dovodit, že prohlášení konkursu je pro daňové řízení skutečností právně bezvýznamnou. S prohlášením konkursu totiž zákon o konkursu a vyrovnání v § 14 spojuje celou řadu procesněprávních i hmotněprávních účinků. Jedním z nich je i to, že se podle § 14 odst. 1 písm. c) zákona o konkursu a vyrovnání přerušují řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do konkursní podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku, jejichž účastníkem je úpadce. Tento účinek prohlášení konkursu má obecnou povahu, neboť se uplatní vždy tehdy, jestliže není stanoveno něco jiného. Speciální povahu potom mají pravidla určující, že se určitá řízení nepřerušují: jde jednak o samotný zákon o konkursu a vyrovnání, a to pokud se týká trestního řízení, řízení o výživném nezletilých dětí a řízení o výkon rozhodnutí, a jednak o § 40 odst. 11 daňového řádu. Ustanovení § 40 odst. 11 daňového řádu – a právě jenom toto ustanovení – je tedy *lex specialis* ve vztahu k § 14 odst. 1 písm. c) zákona o konkursu a vyrovnání; toto ustanovení negu-



je pouze jediný účinek prohlášení konkursu (přerušeni řízení), zatímco všechny ostatní účinky zůstávají nedotčeny, a proto je správce daně musí v daňovém řízení respektovat.

Nepřerušeni daňového řízení neznamená jeho nezávislost na řízení o konkursu a vyrovnání, ale skýtá správci daně možnost zjišťovat a vyměřovat daně, jakož i dosáhnout výhodnějšího postavení pro případ popírání jím uplatňované daňové pohledávky, neboť až do okamžiku přezkumného jednání může měnit právní důvod své pohledávky, tedy skutečnosti, na nichž je daňová pohledávka založena, jakož i výši nebo pořadí této pohledávky; rovněž si v pokračujícím daňovém řízení může opatřit exekuční titul, jehož existenci může nejpozději při přezkumném jednání osvědčit, což zvyšuje jeho postavení oproti ostatním konkursním věřitelům v rámci popírání pravosti, výše nebo pořadí pohledávek přihlášených do konkursu. Tezi o nezávislosti daňového řízení popírá rovněž to, že i po prohlášení konkursu je úpadek, který je plátcem daně z přidané hodnoty a spotřební daně, povinen podávat ve stanovených lhůtách daňová přiznání či hlášení (§ 40 odst. 14 daňového řádu); tyto daňové povinnosti za něj podle § 14a odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání plní správce konkursní podstaty.

Při posouzení sporné otázky, zda je § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání zakazující započtení na majetek patřící do konkursní podstaty speciální normou ve vztahu k § 64 daňového řádu či nikoliv, je nezbytné přihlídnout ke smyslu a účelu obou právních úprav. Ustanovení § 64 daňového řádu upravuje použití daňového přeplatku na úhradu daňového nedoplatku – které je ve své podstatě započtením, třebaže jej

tak zákonodárce nenazval – obecně, tedy bez ohledu na situaci, v níž se nachází daňový subjekt. Ustanovení § 14 zákona o konkursu a vyrovnání naopak zapovídá započtení nikoliv obecně, tedy bez ohledu na situaci dlužníka, ale právě se zřetelem ke zvláštní životní a sociálně-ekonomické situaci vyvolané tím, že se dlužník stal platebně neschopným či je předlužen; to ostatně vyplývá i z účelu zákona o konkursu a vyrovnání, jímž je uspořádání majetkových poměrů dlužníka, který je v úpadku. Tyto majetkové poměry přitom nelze chápat jenom tak, že jde o majetkové poměry soukromoprávní, či dokonce pouze občanskoprávní povahy; majetkové poměry představují kategorii, která v sobě nepochybně zahrnuje i majetková práva a povinnosti veřejnoprávní povahy. Zákaz započtení na majetek tvořící konkursní podstatu zajišťuje dosažení cíle konkursního řízení, jímž je poměrné uspokojení konkursních věřitelů z majetku tvořícího konkursní podstatu, neboť vylučuje, aby se kterýkoliv konkursní věřitel uspokojil v plném rozsahu, a nikoliv jen poměrně.

Protože je správce daně v procesním postavení konkursního věřitele se stejnými právy a povinnostmi jako ostatní konkursní věřitelé, vztahuje se zákaz zápočtu na majetek konkursní podstaty i na něj. Obě citovaná ustanovení tedy regulují započtení, ovšem každé z nich pro odlišnou skutkovou podstatu: zatímco § 64 daňového řádu správci daně obecně dovoluje započíst daňový přeplatek na daňový nedoplatek, a tím uspokojit daňovou pohledávku, ustanovení § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání zakazuje započtení daňového přeplatku, který představuje majetek spadající do konkursní podstaty, pro případ, že se daňový subjekt ocitl v úpadku. Ustanovení § 64 tedy dopadá

obecně na všechny daňové dlužníky, ustanovení § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání potom jenom na ty z nich, kteří jsou zároveň úpadci, resp. jejich věřitele. Vzájemný vztah obou pravidel vyplývá i z toho, že zákon o konkursu a vyrovnání vychází z plurality věřitelů, zatímco daňový řád s takovou pluralitou nepočítá, neboť jediným věřitelem daňové pohledávky je stát. Jelikož ze zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplývá, že zákaz je silnější než dovolení dané právem, lze z toho dovodit jediný možný závěr: zákaz započtení na majetek patřící do konkursní podstaty je silnější než obecné dovolení správci daně kompenzovat daňové nedoplatky daňovými přeplatky, a proto je § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání *lex specialis* ve vztahu k § 64 daňového řádu. K závěru, že ve vztahu k plnění těch funkcí zákona o správě daní a poplatků, které se týkají vymáhání daňových pohledávek, má zákon o konkursu a vyrovnání povahu zákona speciálního, a proto má v případě konkursu dlužníka přednost, dospěl i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2002, čj. 29 Cdo 95/2000-95.

Nelze souhlasit ani s názorem, že zákaz započtení upravený v § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání má soukromoprávní povahu, a proto jej nelze aplikovat na postup, při němž správce daně podle § 64 daňového řádu použije daňový přeplatek na úhradu daňového nedoplatku. Tento právní názor vychází z nesprávného závěru o soukromoprávní povaze zákona o konkursu a vyrovnání; shora bylo přitom vysvětleno, že tento procesní předpis má povahu předpisu veřejnoprávního. Rozhodné není ani to, že zákon o konkursu a vyrovnání hovoří o započtení, zatímco daňový řád tento pojem nepoužívá. Právní insti-

tuty nelze vykládat a používat toliko podle jejich jazykového pojmenování, neboť by se jednalo o přístup příliš formalistický; uplatní se tu známá Celsova věta, podle níž znát zákony neznamená znát jejich slova, ale pochopit jejich význam a působení. Vždy je tedy nezbytné přihlížet k jejich podstatě, obsahu, účelu a smyslu a v každém konkrétním případě se těmito hlediskům snažit dostat. Není-li zákonodárce na takové úrovni, aby obsahově shodné právní instituty pojmenoval též shodnými názvy, což by bylo žádoucí, musí tento nedostatek odstranit soudní praxe. Jedině z těchto východisek lze přistupovat i k používání a výkladu pojmu započtení v českém právním řádu, přičemž ze zřetele nelze pouštět ani to, že se jedná o klasický obecný právní institut, jehož obsah je precizován nejen po stránce teoretické, ale i praktické. O započtení je na místě hovořit v těch soukromoprávních a veřejnoprávních vztazích, v nichž jejich subjekty vystupují coby nositelé vzájemných majetkových práv stejného druhu, přičemž jeden z nich (popř. oba) použije své majetkové právo k uspokojení majetkového práva subjektu druhého, čímž vyvolá zánik vzájemných majetkových práv v rozsahu, v němž se obě práva kryjí. Ostatně již prvorepublikový Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že institut započtení, coby způsob zániku vzájemných majetkových práv, se uplatní netoliko v soukromoprávních, ale i ve veřejnoprávních vztazích. V právní větě rozhodnutí publikovaného pod číslem Boh. F. 9115/38 konstatoval, že „zánik vzájemných pohledávek – soukromoprávních i veřejnoprávních – nastává již okamžikem, kdy se setkají vzájemné pohledávky, vykazující určité náležitosti“; v odůvodnění pak dodával, že „leží již v podstatě právního institutu kompenzace jako jednoho ze způsobů zrušení ma-

jetkových práv a závazků netoliko soukromoprávních, nýbrž i veřejnoprávních, že zánik vzájemných pohledávek nastává již okamžikem, kdy se setkají vzájemné pohledávky, vykazující určité náležitosti“. Lze mít za to, že není důvodu tento právní názor přiznávající započtení povahu obecného právního institutu opustit ani v dnešní době; to platí tím spíše, že po skutkové stránce šlo v případě souzeném někdejším Nejvyšším správním soudem o kompenzaci pohledávky finanční správy za stěžovatelem z titulu daňových nedoplatků proti pohledávce stěžovatele za finanční správou z titulu přeplatku na dávce z majetku. Pokud nahlížíme na právní jednání správce daně, který přeplatek na jedné dani nevrátí daňovému subjektu, ale použije jej na úhradu nedoplatku na jiné dani, z obsahového hlediska, můžeme jeho počínání kvalifikovat jediné jako případ jednostranného započtení (kompenzace). Daňový přeplatek je pohledávkou dlužníka za státem a naopak daňový nedoplatek je pohledávkou státu za dlužníkem, přičemž se jedná o vzájemné pohledávky stejného druhu. Úkonem, jímž správce daně použije daňový přeplatek na úhradu daňového nedoplatku, dojde k zániku závazků do výše, v níž se vzájemně kryjí; jinak řečeno, dojde k započtení. Z těchto důvodů nelze uvažovat tak, že zákaz započtení upravený v § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání se vztahuje pouze na započtení v soukromoprávních vztazích.

Z uvedeného vyplývá, že pokud po prohlášení konkursu vznikne úpadci přeplatek na dani, nemůže jej správce daně použít na úhradu daňového nedoplatku, neboť by se jednalo o nepřipustné započtení na majetek patřící do konkursní podstaty. Správce daně musí daňovou pohledávku, která vznikla před

prohlášením konkursu, do konkursu podle § 20 zákona o konkursu a vyrovnání přihlásit; v tomto řízení má postavení konkursního věřitele se stejnými právy a povinnostmi jako kterýkoliv konkursní věřitel jiný. Z tohoto důvodu může být daňová pohledávka vzniklá před prohlášením konkursu uspokojena jenom na základě pravomocného rozvrhového usnesení, a to poměrně s ostatními pohledávkami druhé třídy. Pokud by bylo správci daně dovoleno, aby mohl započíst daňový přeplatek na úhradu daňového nedoplatku vzniklého před prohlášením konkursu, který správce daně přihlásil nebo měl přihlásit do konkursu, znamenalo by to jeho zásadní zvýhodnění oproti ostatním konkursním věřitelům téže třídy, a tedy porušení ústavní zásady rovnosti účastníků řízení, jež je v podmínkách konkursního řízení označována jako zásada *par condicio creditorum*. Zatímco správce daně by tímto postupem mohl svou pohledávku uspokojit v plné výši, ostatní konkursní věřitelé by takovou možnost neměli a navíc by při rozvrhu byli zkráceni o majetek, který měl správce daně v podobě daňového přeplatku vrátit do konkursní podstaty. Takový výklad je nutno jako absurdní odmítnout rovněž z té příčiny, že správci daně by umožňoval uspokojit i daňovou pohledávku vzniklou před prohlášením konkursu, kterou správce daně opomněl do konkursu přihlásit, popř. daňovou pohledávku, která byla některým z konkursních věřitelů či správcem konkursní podstaty popřena a o jejíž existenci se vede spor; přitom nutnost řádného přihlášení takových pohledávek nepochybně ani zastánci opačného právního názoru.

S ohledem na to, že zvláštní norma obsažená v § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání zakazuje správci

daně po prohlášení konkursu postupovat podle obecné úpravy obsažené v § 64 odst. 2 až 6 daňového řádu, není správné rovněž tvrzení, že vratitelný daňový přeplatek nemohl ani vzniknout, neboť správce daně použil přeplatek na dani v souladu s § 64 odst. 2 daňového řádu k úhradě jiného daňového nedoplatku. Vzhledem k aplikační přednosti § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání před § 64 daňového řádu nemůže správce daně po prohlášení konkursu s daňovým přeplatkem nakládat podle uvedeného ustanovení daňového řádu, a proto není ani na místě rozlišovat mezi přeplatkem na dani a vratitelným přeplatkem. Jestliže daňový přeplatek vznikl, je správce daně povinen vydat jej ve prospěch konkursní podstaty, neboť daňový přeplatek je coby pohledávka úpadce za jeho dlužníkem v souladu s § 6 zákona o konkursu a vyrovnání součástí konkursní podstaty. Nelze souhlasit s tím, že nárok na vrácení nadměrného odpočtu na dani z přidané hodnoty (popř. jiného daňového přeplatku) je nárokem daňového subjektu z veřejnoprávního daňového řízení, který není předmětem občanskoprávních vztahů podle § 118 občanského zákoníku, přičemž právě jenom majetek, který je předmětem občanskoprávních vztahů, může tvořit konkursní podstatu. Součástí konkursní podstaty totiž beze vší pochybnosti není jenom majetek, který je sekundárním předmětem občanskoprávních vztahů, ale patří do ní i majetek jiný; příkladem tohoto jiného majetku je úpadcova mzda nebo jiné podobné příjmy představované náhradou mzdy, odstupným či cestovními náhradami, ale i veřejnoprávní dávky reprezentované hmotným zabezpečením uchazeče o zaměstnání, důchody, nemocenským a dalšími dávkami podle předpisů o sociálním zabezpečení. Správnost závěru, že

daňový přeplatek – coby pohledávka dlužníka za státem reprezentovaným správcem daně – je součástí konkursní podstaty, dokládá i to, že pokud správce daně přeplatek na dani skutečně vrátí, stane se tento přeplatek beze vší pochybnosti součástí konkursní podstaty; jiný závěr by nutně vedl k tomu, že správce konkursní podstaty by spravoval majetek úpadce, který však není součástí konkursní podstaty, což je jistě absurdní závěr.

Dále je nutno odmítnout právní názor vyjádřený v usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 2. 11. 1999, čj. 44 Ca 96/99-33, podle něhož se zákaz započtení podle § 14 odst. 1. písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání vztahuje pouze na vlastní řízení o konkursu a vyrovnání, a nikoliv již na daňové řízení, které na konkursním řízení probíhá nezávisle. Nezávislost daňového a konkursního řízení je pouze zdánlivá, neboť právní řád České republiky tvoří jednotný celek; není neobvyklé, že jedna právní norma je ve své úplnosti vyjádřena v několika právních předpisech, ať již stejné nebo různé právní síly. Při rekonstrukci právního pravidla chování, dopadajícího na konkrétní společenský vztah, je nezbytné přihlížet ke všem těmto právním předpisům a při jejich interpretaci se ústavně konformním způsobem snažit o odstranění případných rozporů plynoucích z jejich nedokonalého jazykového vyjádření. Pravidla nakládání s daňovým přeplatkem v situaci, kdy je na daňový subjekt prohlášen konkurs, proto nelze vyčíst pouze z daňového řádu samotného, popř. ze zákona o dani z přidané hodnoty, ale je nezbytné přibrat i zákon o konkursu a vyrovnání. Skutečného pravidla chování regulujícího tuto situaci lze dosáhnout jedině tak, že se při respektování ústavního principu rovnosti

budeme snažit smysluplně vyložit oba právní předpisy ve vzájemné souvislosti.

Vliv konkursního řízení na daňové řízení – vyvracející představu o nezávislosti daňového řízení – se projevuje mimo jiné i v dalších účincích prohlášení konkursu stanovených v § 14 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání. V důsledku prohlášení konkursu zanikne plná moc udělená úpadcem podle § 10 odst. 3 daňového řádu pro daňové řízení [§ 14 odst. 1 písm. h) zákona o konkursu a vyrovnání]. V rámci daňového řízení nelze provést ani exekuci na majetek patřící do podstaty a k tomuto majetku nelze ani nabýt právo na oddělené uspokojení [§ 14 odst. 1 písm. e) zákona o konkursu a vyrovnání]; správce daně proto po prohlášení konkursu nemůže k zajištění daňové pohledávky vzniklé před prohlášením konkursu rozhodnout o zřízení zástavního práva podle § 72 daňového řádu a nemůže ani takovou daňovou pohledávku vymáhat postupem podle § 73 tohoto zákona. Speciální povaha uvedených ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání je nezpochybnitelná a koneckonců ani nebyla v praxi nikým zpochybňována; již to je samo o sobě přesvědčivým dokladem pro závěr, že není rozumného důvodu pro to, aby bylo jinak přístupováno ke vztahu § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání a § 64 daňového řádu, a tedy aby mezi nimi byl popírán vztah pravidla zvláštního k pravidlu obecnému. Dalším dokladem o vzájemných funkčních vazbách mezi zákonem o konkursu a vyrovnání a daňovým řádem je např. § 40 odst. 14 daňového řádu, podle něhož je plátce daně z přidané hodnoty a spotřebních daní povinen podávat i v průběhu konkursu daňová přiznání nebo hlášení vždy měsíčně ve lhůtě dvaceti pěti dnů po uplynutí zdaňovacího období. Na toto usta-

novení navazuje § 14a zákona o konkursu a vyrovnání stanovící povinnost správce konkursní podstaty plnit povinnosti úpadce podle zákona o daních. Citovaná ustanovení jsou jednoznačným dokladem toho, že daňové řízení není na řízení konkursním nezávislé, ale že jeho další průběh po prohlášení konkursu je přímo ovlivněn zákonem o konkursu a vyrovnání, který zvláštním způsobem upravuje specifickou situaci úpadku daňového subjektu. Zvláštní povahu má konečně i § 33 odst. 1 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání, který výslovně normuje, že mimosmluvní sankce v podobě penále za nezaplacení daní vzniklé před prohlášením konkursu nejsou z uspokojení v rámci konkursu vyloučeny; toto ustanovení je také zřejmým důkazem vzájemných funkčních vazeb obou zkoumaných právních předpisů, neboť v opačném případě by zcela postrádalo smysl.

K výše uvedenému § 40 odst. 14 daňového řádu, podle něhož je plátce daně z přidané hodnoty a spotřebních daní povinen i v průběhu konkursu až do jeho skončení podávat daňová přiznání nebo hlášení, se sluší dodat, že ani z něj nelze dovodit subjektivní právo správce daně na uspokojení nedoplatku na dani mimo konkursní řízení. Subjektivní práva a subjektivní povinnosti jsou vzájemně tranzitivní; každému subjektivnímu právu tedy odpovídá nějaká subjektivní povinnost a naopak. Subjektivní povinnosti daňového subjektu podávat daňová přiznání nebo hlášení odpovídá toliko subjektivní právo správce daně na to, aby mu daňový subjekt daňová přiznání či hlášení podával, nikoliv již platební povinnost daňového subjektu.

Právnímu názoru zastávanému tímto stanoviskem, že správce daně, který do

konkursu přihlásil daňovou pohledávku vzniklou před prohlášením konkursu, má coby účastník konkursního řízení v pozici konkursního věřitele rovné právní postavení s ostatními věřiteli pohledávek druhé třídy, svědčí i komparace se zahraničními právními úpravami způsobů řešení úpadku.<sup>\*)</sup> Přestože se konkrétní úprava úpadku a jeho řešení v jednotlivých právních rádech liší, je možno vysledovat dva základní cíle společné těmto úpravám, a to jednak zajištění alokace rizik mezi ekonomickými subjekty takovým způsobem, který je předvídatelný, nestranný a transparentní, a jednak ochrana a maximalizace hodnot ve prospěch zainteresovaných stran a ekonomiky jako celku.

Prioritou francouzského konkursního práva, upraveného v obchodním zákoníku, je záchrana podniku úpadce, jeho oddlužení a zachování pracovních míst. V konkursním řízení jsou sice daňové pohledávky privilegovány, právní úprava je ale vykládána velmi restriktivně, a to z toho důvodu, že na prioritu daňových pohledávek je nahlíženo jako na narušení principu rovnosti věřitelů. Aktuální úprava německého konkursního práva, obsažená v konkursním řádu vyhlášeném 5. 10. 1994 (Insolvenzordnung, Bundesgesetzblatt 1994 I S. 2866), vychází z obdobných priorit a je vedena především snahou o ozdravení podniku. V konkursním řízení mají daňové pohle-

dávky rovné postavení. Britská úprava je obsažena v tzv. Insolveny Act z roku 1986 a Companies Acts z let 1985 a 1989. Především novelizace z roku 2000 přispěla k rozšíření způsobů alternativního řešení krize (příkladmo lze uvést tzv. záchranný plán pro malé podniky spočívající na dohodě s věřiteli za podmínek sjednaných v tzv. Company Voluntary Agreement). Primárním cílem britského úpadkového práva je záchrana podniku a pracovních míst, což se nemusí nutně shodovat se záchranou existence daného subjektu v jeho konkrétní formě. Daňové pohledávky obecně nejsou v konkursním řízení zvýhodněny, výjimku tvoří například daň z přidané hodnoty.

Ze zahraničních úprav, které stojí na moderním pojetí konkursu, tedy především vyplývá jednak snaha nepriviligovat daňové pohledávky a jednak odlišné pojetí cílů konkursního řízení. Hlavním cílem konkursního řízení již není uspokojení věřitelů v co nejkratší době, bez ohledu na to, jaké sociální a ekonomické dopady takový postup vyvolá. Cílem moderních úprav konkursu je především udržení úpadcova podniku v chodu a zachování pracovních míst; uspokojení konkursních věřitelů stojí teprve na dalším místě. Udržení provozu podniku vyžaduje, aby byl zbaven starých dluhů, a to nejprve dočasně v rámci konkursního řízení (zastavení souběžných jiných řízení) a posléze i v průběhu sanace (sta-

<sup>\*)</sup> V této souvislosti je užitečné poukázat na zprávu výboru pro daňové priority v konkursním řízení Mezinárodního institutu pro insolvenční řízení, příznačně nazvanou „Should the Sovereign be Paid First? A Comparative International Analysis of the Priority for Tax Claims in Bankruptcy“, v níž je obsažen historizující pohled na vyvážení daňových zájmů státu a zájmů věřitelů v konkursním řízení, jakož i komparativní studie současné úpravy v některých státech. Zpráva se zabývá různými aspekty vzájemného vztahu mezi právem daňovým a konkursním, a to včetně postavení daňových pohledávek v konkursním řízení. Studie poukazuje na to, že privilegované postavení daňových pohledávek v konkursním řízení pochází z dob absolutistické monarchie; rozebírá argumenty, jimiž bylo privilegované postavení daňových pohledávek odůvodňováno, jakož i argumenty, které stojí proti této povaze daňových pohledávek. Viz: [www.iitiglobal.org](http://www.iitiglobal.org).

novením nových a menších dluhů s novou lhůtou splatnosti).

Konkursní řízení koneckonců nelze chápat jako trest úpadci za to, že se ocitl v úpadku. Ostatně tato skutečnost nic nevypovídá o tom, zda platební neschopnost či předlužení byly vyvolány jeho vlastní podnikatelskou nemohoucností, nevalnou platební morálkou obchodních partnerů, špatnou ekonomickou situací na trhu či živelní událostí. Podnikání s sebou vždy nese jistá ekonomická rizika, a proto může být úpadkem postižen i podnikatel, který si ve své podnikatelské činnosti počínal s péčí řádného hospodáře. Cílem moderních úprav konkursního řízení je dát takovým poctivým podnikatelům novou příležitost, tedy umožnit jim – poté, co budou zbaveni dluhů – i nadále provozovat podnikatelskou činnost. K tomu, aby bylo tohoto cíle dosaženo, potřebuje správce konkursní podstaty finanční prostředky na zachování provozu úpadcova podniku v průběhu konkursního řízení. Významnou finanční částku tvoří právě přeplatky na dani z přidané hodnoty; vzhledem k jejich výši, která často převyšuje zisk a dosahuje statisíkových částek, na jejich vracení do konkursní podstaty závisí, zda bude moci poctivý úpadce i nadále podnikat, nebo zda bude odsouzen k ekonomickému zániku. Pokud by správci daně nevraceli do konkursní podstaty daňové přeplatky, ale používali je k úhradě daňových nedoplatků, znemožnili by tím udržení provozu takových podniků, jejichž produkce je převážně vyvážena do zahraničí nebo zdaňována nižší daňovou sazbou. Nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty u úpadců provozujících takový podnik totiž činí 10 až 20 % jejich obratu, a je tedy vyšší než dosahovaný zisk. Bez těchto finančních prostředků jsou vyhlídky na jejich reorganizaci zcela mizivé.

Ve společnosti existuje velké množství nejrozmanitějších potřeb, zájmů a účelů. Mnohé z nich působí souladně, ovšem mnohé z nich působí vzájemně rozporně. Úlohou práva ve společnosti je regulovat tyto střety potřeb, zájmů a účelů, resp. regulovat společenské vztahy, v rámci nichž k těmto střetům dochází, tak, aby nepřesahovaly únosnou míru. Jednou z nejvýznamnějších funkcí práva je tedy snižování míry nespolečenských vztahů stanovením takových právních pravidel, která přikazují či dovolují chování žádoucí a společensky prospěšné a zapovídají chování škodlivé. To bezvýjimečně platí i pro právní úpravu daní: daně mají vedle své fiskální funkce, spočívající v odčerpávání části hrubého domácího produktu pro celospolečenské účely, také funkce nefiskální, které státu umožňují regulovat nežádoucí chování daňových subjektů či naopak podporovat chování, které je žádoucí a společensky prospěšné. Právní instituty musí být vykládány v souladu se svým účelem, a proto nelze při interpretaci vztahu § 64 daňového řádu a § 14 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání pouštět tuto povahu daně – coby ekonomického nástroje podporujícího společensky prospěšné chování – ze zřetele. Komparativní metodou výkladu bylo dokázáno, že účelem moderních konkursních řízení není zastavení provozu podniku úpadce a rozprodání jeho majetku, z něhož se poměrně uspokojí konkursní věřitelé, ale naopak oddlužení úpadce a reorganizace jeho podniku tak, aby v budoucnu prosperoval. Pokračující provoz „ozdraveného“ podniku úpadce lze považovat za žádoucí výsledek konkursního řízení, a to už jenom se zřetelem k zásadním ekonomickým a sociálním důsledkům: úpadce se i nadále bude podílet na tvorbě hrubého domácího produktu, stát ne-

ztratí – mnohdy významné – podíly na zahraničních trzích a zaměstnanci úpadce nepřijdou o své zaměstnání (což je velmi žádoucí jak po stránce lidské, tak i po stránce ekonomické, neboť státní rozpočet nebude zatížen platbami hmotného zabezpečení uchazečům o zaměstnání). Lze argumentovat i tak, že příjem do státního rozpočtu získaný z konkursní podstaty úpadce je v celkovém rozsahu státních příjmů zanedbatelný, ale pro samotného úpadce může uhrazení daňových pohledávek v konkursním řízení představovat podstatnou tvrdost a vést k jeho úplné likvidaci. Krom toho platí, že v čím větší míře jsou uspokojeni ostatní věřitelé, tím větší daňový příjem do státního rozpočtu je zajištěn do budoucna, a zároveň je-li zachována existence úpadce coby ekonomického subjektu, je pravděpodobné, že to, co se jeví ztrátou v okamžiku konkursního řízení, může být v konečné bilanci ziskem, neboť tento subjekt bude po překonání krize nadále nejen plnit své daňové povinnosti, ale i jinak přispívat ke zvyšování hrubého domácího produktu státu a k rozvoji společnosti.

*Odlíšné stanovisko dále doplnil JUDr. Václav Novotný o tento právní názor:*

Má výhrada vůči většinově přijatému stanovisku vyplývá z přesvědčení, že cesta naznačující poměr obecného a zvláštního jako principu majícího za důsledek upřednostnění normového souboru daňového nevede ke správnému cíli a nepředstavuje řešení situace, již považuji za konflikt norem, a to konflikt dvoustranný částečný. Platí, že 1) u všech se daňový přeplatek použije na nedoplatek daně a dále, že 2) započtení na majetek patřící do konkursní podstaty není přípustné. Následování normy 2 je možným porušením normy 1, jestliže majetek patřící do konkursní podstaty je zatížen daňovým nedoplatkem. Použití normy 1

Se zřetelem k ústavněprávním východiskům a širším sociálním souvislostem lze formulovat tento závěr: vymáhání daňových nedoplatků se po prohlášení konkursu řídí rovněž zákonem o konkursu a vyrovnání, přičemž odlišná pravidla se uplatní pro daňové nedoplatky vzniklé před prohlášením konkursu a pro daňové nedoplatky vzniklé po jeho prohlášení. Daňový nedoplatek vzniklý před prohlášením konkursu lze uspokojit jenom podle pravomocného rozvrhového usnesení; daňový nedoplatek vzniklý po prohlášení konkursu má povahu pohledávky za podstatou a lze jej uspokojit kdykoliv v průběhu konkursu. Daňový přeplatek nelze po prohlášení konkursu použít k úhradě jiných daňových nedoplatků úpadce, které správce daně přihlásil nebo měl přihlásit do konkursu, neboť postup podle § 64 daňového řádu by za trvání konkursu byl nepřipustným započtením, a správce daně je povinen vrátit jej do konkursní podstaty úpadce.

je rovněž pouze možným porušením normy 2 jen tehdy, kdy je použit daňový přeplatek na úhradu daňového nedoplatku. Nejde tedy vskutku o absolutní konflikt norem. Obě tyto normy jsou platné a přitom podle zásad logiky vzájemný jejich konflikt není logickým rozporem (A. Drews: Učebnice logiky. Berlin 1929). Hans Kelsen k tomu dodává, že tento konflikt lze srovnávat jen se dvěma protichůdnými směry na tentýž bod působících sil; nelze pak tento konflikt řešit derogací, ani principem *lex posterior derogat priori*, nepovede k úspěchu ani metoda zjišťování poměru různé všeobecnosti mezi oběma normami. Jde



o právní normy téže právní síly, jejichž konflikt jen stěží může být odstraněn interpretací. Ani příklon ke konformitě s Ústavou a Listinou základních práv a svobod není řešením, neboť nalezne se dosti argumentů pro obě stanoviska. Východisko shledávám ve volním aktu výběru jedné z obou norem, v daném pří-

padě § 14 zákona č. 328/1991 Sb., který by měl být upřednostněn. Příklon k této alternativě je výsledkem teleologické úvahy. Na tomto místě mohu přistoupit k interpretačním pravidlům obecně uznávaných metod výkladu a ztotožnit se s podstatou věcné argumentace shora uvedeného menšinového stanoviska.

## 216

### Přestupky: veřejné pohoršení

k § 47 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích

**„Veřejné pohoršení“ ve smyslu § 47 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nastává v případě současného naplnění tří znaků: musí být spácháno veřejně, jednání musí subjektivně pohoršovat zpravidla více než dvě osoby, které budou tomuto jednání obvykle přítomny současně, a musí být v rozporu s tím obsahem mravnosti, na němž se společnost shoduje. Správní orgán neporovnává toto jednání s mravností stanovenou podle vlastních kritérií, nýbrž je poměřuje s obecnou společenskou shodou o obsahu mravnosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, čj. 2 As 69/2003-50)*

**Věc:** Ing. Tomáš V. v P. proti Magistrátu hlavního města Prahy o pokutu za přestupek proti veřejnému pořádku, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad Městské části Praha 6 rozhodnutím ze dne 28. 1. 2002 shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích a uložil mu pokutu ve výši 500 Kč. Veřejné pohoršení měl žalobce podle názoru správního orgánu vzbudit tím, že dne 19. 9. 2001 se na svém pozemku pohyboval oděný pouze do bederní roušky, která nepřítlivě zakrývala jeho přirození. Takové jednání údajně odporovalo obecně uznávaným ustáleným mravním zvyklostem.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 12. 2. 2002 odvolání, jež odůvodnil zejména poukazem na rozdíl mezi

právem, mravností a svědomím, přičemž svým sankcionovaným jednáním se dle svého názoru nedostal do rozporu z žádným z těchto tří normativních systémů; mohl se dostat pouze do rozporu s pojmem mravnosti některých lidí, majících jinou stupnici hodnot. Upozornil také na to, že žádný zákon nahotu nezakazuje a správní orgán nemůže tuto oblast upravit nezávisle na zákonné úpravě.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 24. 4. 2002 zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stěžovatel v tomto rozhodnutí shledal, že byl dostatečně prokázán skutkový stav i fakt, že oznamovatelky byly žalobcovým jednáním

ním veřejně pohoršeny. Otázka oblečení není výslovně upravena zákonem, což ovšem neznamená, že v této otázce není žádných omezení. Jedním z takových omezení je dle stěžovatele právě i § 47 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích a vzhledem k tomu, že v případě posuzovaného žalobcova skutku byla splněna hlavní podmínka tohoto přestupku, tedy veřejnost činu realizovaného před alespoň třemi osobami, bylo toto zákonné omezení otázky oblečenosti použito plně v souladu s právem. Stěžovatel nepodpořil ani námitku nedostatečně provedeného dokazování a odvolání zamítl.

Žalobce toto rozhodnutí napadl správní žalobou, v níž uvedl, že napadené rozhodnutí bylo v přímém rozporu s čl. 2 odst. 3 Listiny, bylo nedostatečně zdůvodněno a nedostatečně se vypořádalo s jeho argumenty. Dále napadal, že stěžovateli stačilo k rozhodnutí o přestupku to, že došlo k veřejnému pohoršení více osob; přitom dle žalobce lze najít mnoho skutečností, které mohou leckoho pohoršovat a přitom nejsou přestupkem. Veřejné pohoršení je navíc natolik neurčitým právním pojmem, že právě jeho shledání měl stěžovatel dostatečně zdůvodnit, což dle žalobce neudělal. Dále žalobce uvedl, že napadeným rozhodnutím nebylo porušeno pouze jeho základní právo, v souladu s nímž může být volnost jednání omezena toliko na základě zákona podle čl. 2 odst. 3 Listiny, ale také jeho svoboda projevovat víru, v daném případě víru v přírodu, podle čl. 16 odst. 1 Listiny; dále jeho svoboda projevu podle čl. 17 Listiny, jež je dle žalobce svobodou politickou, přičemž tento přívlastek je třeba chápat jako odkaz k různým věcem veřejným – přitom takovou veřejnou věcí se stává i oblečení, pokud o něm mají rozhodovat správní orgány; konečně také právo být posuzován stejně jako ostat-

ní lidé podle čl. 4 odst. 3 Listiny. Porušení tohoto naposled zmíněného práva shledal žalobce v tom, že byl stíhán pro přestupek, ačkoli mnozí jiní lidé veřejně ukazující svou nahotu stíhání nebyli.

Městský soud v Praze k podané správní žalobě rozsudkem ze dne 28. 5. 2003 zrušil rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně. Oba správní orgány se soustředily pouze na shledání materiálních znaků posuzovaného přestupku, tedy na posouzení, zda žalobce svým jednáním ohrozil zájem společnosti a zda se dopustil popisovaného skutku. Správní orgány už se ovšem nezabývaly tím, zda se nejednalo spíše o projev konfliktu v uzavřeném společenství sousedů, a nevypořádaly se také s žalobcovými námitkami předkládanými před orgánem I. stupně i v odvolání. Správní orgány dle městského soudu také dostatečně nepřihlédly ke konkrétním podmínkám posuzovaného skutku a jeho individuálním následkům, což dále přispělo k nezákonnosti jejich rozhodnutí.

Rozsudek Městského soudu napadl žalovaný správní orgán kasační stížností, v níž uplatnil zákonný důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nedostatek důvodů napadeného rozsudku. Stěžovatel zejména uváděl, že Městský soud v Praze dostatečně nezhodnotil objektivně pohoršující ráz žalobcova jednání, jenž byl prokázán např. tím, že stížnost na jeho chování podaly nejen oznamovatelky, ale i další žalobcův soused, přičemž ani sám Městský soud v Praze nezpochybnil, že k předmětnému žalobcovu sankcionovanému jednání, tedy k obnažování na zahrádě, objektivně došlo. Dále napadal stěžovatel fakt, že správní orgán údajně zkoumal pohnutky jedné z oznamovatelek tohoto přestupku, Milady M., zatímco měl

spíše zkoumat žalobcovy pohnutky, tedy to, zda byl žalobce ke svému nedostatečnému oblečení veden nutností pracovní a rekreační, či zda usiloval o pohoršení této oznamovatelky.

Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 10. 2003 vyslovil ke spojení „objektivně pohoršující ráz chování“, které chápe jako neurčitý termín, problematizovaný již tím, že fakt „pohoršení“ je ze své definice faktem subjektivním, neboť pohoršení mohou být vždy jen konkrétní lidé. Žalobci z napadeného rozsudku vyplývá, že objektivní pohoršlivost jeho jednání nebyla tímto rozsudkem sice popřena, jak uvádí stěžovatel, nebyla ovšem popřena proto, že se jí Městský soud v Praze vůbec neza-  
býval.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

### Z odůvodnění:

Stěžovatel uplatnil stížnostní důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; namítal nedostatek důvodů napadeného rozsudku Městského soudu v Praze. Zároveň však Nejvyšší správní soud konstatuje, že obsah kasační stížnosti směřuje rovněž k uplatnění důvodu zakotveného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatel brojí proti nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Protože Nejvyšší správní soud posuzuje každé podání podle jeho obsahu, a nikoliv podle formy, zabýval se v dalším existencí obou citovaných stížnostních důvodů.

Je nutno předeslat, že v posuzovaném případě soud nemůže kvalifikova-

ně posoudit námitky uvedené v kasační stížnosti, aniž by nejprve vyložil, za jakých podmínek lze určité chování kvalifikovat jako chování zakládající veřejné pohoršení ve smyslu § 47 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, neboť právě otázka, jaké jednání je a jaké není veřejným pohoršením ve smyslu zákona o přestupcích, tvoří v daném případě těžiště sporu mezi žalobcem a stěžovatelem.

Předmětné ustanovení zákona o přestupcích stanoví, že se přestupku dopustí „ten, kdo vzbudí veřejné pohoršení“. Při jeho výkladu je nutno vyjít z odlišností práva, mravnosti (jako normativního systému určujícího, co společnost či její členové považují za „správné“ a nepohoršující) a svědomí (možno říci spíše morálky), použít tedy rozlišení uváděné žalobcem v jeho odvolání ze dne 12. 2. 2002, a upřesnit, že sankcionování jednání vzbuzujícího veřejné pohoršení představuje jeden z bodů, v nichž se zvláštním způsobem stýká mravnost s právem, jakkoliv jsou jinak nezávislými normativními systémy budovanými na zcela odlišných základech a principech. Žalobce v tomto bodě nemá pravdu, jestliže soudí, že pokud nějaké jednání není přímo a výslovně zakázáno zákonem, nelze subjekty práva v takovém jednání omezovat. Skutečnost, že k omezení jednání stačí zvláštním způsobem kvalifikovaný rozpor s mravností, ostatně potvrdil i Ústavní soud ve svém usnesení I. ÚS 393/98 ze dne 5. 11. 1998 (Sbírka nálezů a usnesení ÚS ČR, sv. 12, C. H. Beck 1999, s. 499 – 500). Sankcionováno ovšem nemůže být samozřejmě jakékoli jednání jsoucí v rozporu s mravností, už proto, že oba tyto normativní systémy disponují jinými sankčními mechanismy, ale právě a pouze jednání jsoucí v tomto rozporu kvalifikovaným způsobem. Zákon tak nemusí zakazovat konkrétní jednání, ale

může založit právě tuto kvalifikovanost rozporu tím, že nemravné jednání prohlásí v některých souvislostech za nezákonné.

Aby se posuzované jednání dostalo do tohoto „kvalifikovaného rozporu s mravností“, musí dle názoru Nejvyššího správního soudu v případě přestupku veřejného pohoršení současně naplnit trojici znaků: musí být spácháno veřejně; musí subjektivně pohoršovat zpravidla (ne však nutně vždy) více než dvě osoby, které budou tomuto jednání obvykle přítomny současně (k tomuto závěru vede *per analogiam iuris* použité ustanovení § 89 odst. 4 trestního zákoníku definující takto znak veřejnosti); a musí být v rozporu s tím obsahem mravnosti, na němž se společnost shodne v daném čase a místě konsenzem (tedy přesvědčivou většinou, nikoli nutně jednohlasně). Přitom již v rozsudku Nejvyššího vojenského soudu ze dne 29. 12. 1922, sp. zn. P-485/22, se tehdejší judikatura odklonila od přísnějšího názoru, že pro splnění přestupku (v dané době přechinu) veřejného pohoršení nestačí pouhá způsobilost veřejně pohoršit, nýbrž musí k tomuto pohoršení skutečně dojít.

Fakt, že byl naplněn znak první, není mezi stěžovatelem a žalobcem sporný, neboť i žalobce uznal, že byt se při spáchání předmětného skutku nacházel na svém soukromém pozemku, jednalo se o místo lehce pozorovatelné z míst veřejně přístupných.

Naplnění druhého znaku už ovšem správní orgán, jak soud zjistil ze spisu, nezjistil dostatečně a tato skutečnost byla také jedním z důvodů, proč byla obě napadená rozhodnutí rozsudkem Městského soudu v Praze zrušena. Stěžovatel totiž nemá pravdu, namítá-li v kasační

stížnosti, že pohnutky oznamovatelek byly pro posouzení žalobcova přestupku nepodstatné. Naopak je třeba dát za pravdu Městskému soudu v Praze, který stěžovateli toto neposouzení vytkl, neboť motivace oznamovatelek rozhoduje v daném případě o tom, zda bylo jejich oznámení zapříčiněno vskutku tím, že byly pohoršeny žalobcovou nahotou, a byl tedy splněn tento druhý znak přestupku; nebo zda se jednalo o výraz jejich zášti k žalobci, jak žalobce setrvale tvrdí. Naplnění formálních znaků přestupku jistě není dostatečným důvodem pro to, aby se právo – v daném případě zákon o přestupcích – stalo nástrojem šikanování, jehož hrozbu lze dovodit ze žalobcových vyjádření. Stěžovatelova námitka o tom, že měly být a byly přezkoumány pouze žalobcovy pohnutky, tak neobstojí, neboť je pro zjištění naplnění skutkové podstaty veřejného pohoršení podstatnější určit, zda byly oznamovatelky vskutku pohoršeny – a byť se jedná o subjektivní pocit, samotné jejich tvrzení zde jistě není dostatečné – než určit, jaké byly žalobcovy motivace. Co se týče důležitosti zjištění žalobcova úmyslu a motivací, sám stěžovatel nepochybně, že k naplnění skutkové podstaty veřejného pohoršení postačuje nedbalost, jak vyplývá z § 3 zákona o přestupcích; žalobcův úmysl, a tím méně jeho motivace – jako duševní stav skrytější a niternější – je tak v daném případě nerozhodný pro určení, zda k naplnění dané skutkové podstaty došlo, a je smysluplné jej zjišťovat teprve pro účely konkrétní výše postihu, pokud by bylo rozhodnuto, že přestupek spáchán byl.

Nejsložitější otázkou pak jistě je, zda byl v posuzovaném případě naplněn znak třetí, jež správní orgán I. stupně označoval jako rozpor s „obecně uznávanými ustálenými mravními zvyklostmi“

a stěžovatel poté jako „objektivní pohoršlivost“. Kromě pocitu mravnosti jako vnitřní záležitosti každého člena společnosti totiž jistě existuje jistý obsah pravidel, na němž se v daném místě a čase shodne společnost jako celek, byť obvykle ne všemi svými členy, ale relevantní většinou. Na tato pravidla se v českém právu odkazuje častěji, ať už jsou označována jako mravnost či dobré mravy (§ 3 občanského zákoníku, § 44 obchodního zákoníku aj.). Pokud by tento třetí znak nebyl splněn, bylo by žalobcovo jednání obdobné tomu, které uvádí sám žalobce příkladmo ve své žalobě: takovým jednáním, jež často pohoršuje konkrétní jedince, není však v rozporu s tímto celospolečenským konsenzem mravnosti, je například pojídání masa, kouření na veřejnosti či oblékání se do „kůže mrtvých zvířat“. Tím, kdo v konkrétním případě posoudí, zda jednání, které pohoršilo požadované množství osob, je zároveň v rozporu s tímto konsenzem, je správní orgán. Ten ovšem – vykonáváje své pravomoci rozhodováním konkrétních pracovníků – neprovádí toto posouzení pohledem jejich vlastního pocitu mravnosti, ale pohledem své povědomosti o tomto společenském konsenzu: tudíž ani takový správní orgán, který je sám zapřísažlým vegetariánem, nemůže pod § 47 odst. 1 písm. c) podřadit nahlášené veřejné pojídání masa, ale musí vyslovit, že takové jednání není v rozporu s celospolečenským konsenzem mravnosti. Pokud se správnímu orgánu nezdaří takto odhlédnout od vlastního pocitu mravnosti, může to vést až k excesu (libovůli).

V posuzovaném případě je možné posouzení splnění tohoto třetího kritéria formulovat jako otázku, zda bylo prokázáno, že postižené žalobcovo jednání – tedy částečné obnažení jeho těla, včetně partií, jež obvykle zůstávají a na veřej-

nosti mají zůstat zahaleny – bylo či nebylo skutečně pohoršující pohledem současné společnosti. Vzhledem k tomu, že k této otázce zaujal stěžovatel jiné stanovisko než Městský soud v Praze, byť oba tento postoj vyjádřili spíše skrytě, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než se k této otázce vyjádřit, neboť dle jeho názoru tvoří skutečné jádro sporu mezi účastníky řízení a vychází z něj také zásadní část námitek obsažených v kasační stížnosti.

Jsou-li zvážena podstatná hlediska, která mohou vést k prokázání toho, zda žalobcovo jednání bylo v rozporu s obecným pocitem mravnosti, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než vyslovit, že nikoli. K tomuto závěru je soud veden úvahou, že veřejné sebeobnažování může být jistě pohoršující, je-li spojeno s kontextem sexuálním; může být rovněž pohoršující, pokud upozorňuje na nějakou tělesnou abnormalitu; či v některých dalších souvislostech včetně té, kdy je sebeobnažení motivováno právě snahou pohoršit (například manifestační sebeobnažení z recese, protestu či z důvodu sázky). Pokud ovšem k obnažení dochází bez těchto souvislostí a má spíše povahu nechtěného (neboť úmysl nebyl žalobci z důvodů uvedených výše nijak prokazován a on sám uváděl pohutky zdravotní) důsledku nedostatečného oblečení, jako je tomu v tomto případě, je takové jednání jistě méně pohoršlivé než například využívání výrazněji obnažených těl v některých reklamách či audiovizuálních dílech obecně, v rámci různých happeningů a manifestací či na nudistických plážích mnohdy pozorovatelných z veřejných prostranství, a tedy také veřejně přístupných zrakem. V souvislosti s touto širokou přístupností nahoty v médiích či na veřejnosti probíhá sice setrvale veřejná disku-

se o její mravnosti či nemravnosti, i to však svědčí o tom, že pohoršující povaha nahoty lidského těla je v rámci soudobé společnosti spíše otázkou diskuse než otázkou všeobecného odmítání nutného pro shledání veřejného pohoršení.

Je nicméně třeba připomenout, že se jedná o stanovisko podmíněné zemí – jiný pohled by byl jistě zaujat v jiném kulturním prostředí – a časem [pro ilustraci změn ve vnímání pojmu mravnosti zde lze například uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 1935 (Boh. A 11944/35), kde bylo shledáno, že veřejné pohoršení vzbuzuje „zejména společné táboření osob různého pohlaví v přírodě i ve stanech, chatách a srubech – vyjímaje táboření rodinné – pobíhání v nedostatečném úboru, zvláště v úboru koupacím mimo obvod vykázaných koupališť, zpívání popěveků obsahu nemravného...“].

Těmito závěry o tom, zda žalobcovým jednáním byla naplněna skutková

podstata přestupku veřejného pohoršení, přitom Nejvyšší správní soud jistě nepřejímá v rozporu s pravomocemi sobě vlastními *ex post* roli správních orgánů, tedy žalovaného a orgánu I. stupně, v rozhodnutí ve věci samé. Smyslem těchto závěrů je naopak objasnit, že z trojice základních znaků skutkové podstaty veřejného pohoršení se správní orgán I. stupně a následně i žalovaný zabývali pouze znakem prvním, dva následující pak chybně vzali jako dané. Pokud tedy Městský soud v Praze kvůli stěžovatelu nedostatečnému zkoumání splnění těchto dvou dalších znaků zrušil žalobou napadená rozhodnutí, postupoval v souladu s právem, a kasační stížnost je tak třeba posoudit v námitkách směřujících proti tomuto postupu – tedy k námitkám, že se Městský soud v Praze údajně zaměřil na jiné znaky přestupku a na jiné skutečnosti, než na které se při svém přezkumu zaměřit měl – jako nedůvodnou.

(ček)

## 217

### Politické strany: pozastavení činnosti politických stran po vyhlášení voleb do Evropského parlamentu

k § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 68/1993 a zákona č. 117/1994 Sb. (v textu též „zákon o politických stranách“)

**K pozastavení činnosti politických stran nesmí docházet v zákonem vymezené ochranné době, která se váže na konání celostátních voleb do některého ze zastupitelských sborů (§ 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích). Podle principu ústavně konformní interpretace právních předpisů je toto ustanovení nutno vykládat tak, že pozastavit činnost politické strany nelze ani v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Evropského parlamentu do desátého dne po posledním dni těchto voleb. Důvodem existence této ochranné doby je zamezit potenciálnímu zásahu do svobodné soutěže politických stran**

**v okamžiku, kdy se strany nejvíce aktivizují a kdy plní svoji základní funkci. Od okamžiku vyhlášení voleb až do jejich skončení má přednost princip svobodné soutěže a politické plurality před zájmem státu na legitimní reglementaci činnosti politických stran.**

*(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, čj. Pst 12/2003-31)*

**Věc:** Vláda České republiky proti politické straně R. o pozastavení činnosti politické strany.

Dne 26. 3. 2003 podala u Nejvyššího správního soudu Vláda ČR (dále jen „navrhovatel“) návrh na pozastavení činnosti politické strany R. (dále jen „odpůrce“) podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Tento návrh odůvodnil navrhovatel tím, že odpůrce opakovaně nesplnil svoji zákonnou povinnost každoročně předložit Poslanecké sněmovně vždy do 1. dubna výroční finanční zprávu (§ 18 odst. 1 zákona o politických stranách). Navrhovatel proto dospěl k závěru, že činnost odpůrce je v rozporu s ustanovením § 4 písm. a) zákona o politických stranách, a navrhl pozastavit jeho činnost.

Nejvyšší správní soud přerušil řízení o návrhu na pozastavení činnosti odpůrce s tím, že v tomto řízení bude pokračovat po desátém dni od konce voleb do Evropského parlamentu, tzn. po 22. 6. 2004.

### **Z odůvodnění:**

Podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o politických stranách nemohou vznikat a vyvíjet činnost strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu. Z ustanovení § 18 odst. 1 stejného zákona vyplývá povinnost stran a hnutí předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu v členění konkre-

tizovaném pod body a) až e) tohoto ustanovení. Podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona může být činnost strany a hnutí rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže je jejich činnost v rozporu s § 1 až § 5, § 6 odst. 5 a § 17 až § 19 zákona nebo se stanovami.

Ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách zakládá příslušnost Nejvyššího správního soudu rozhodovat o rozpuštění strany a hnutí, pozastavení činnosti strany a hnutí a o znovuoobnovení jejich činnosti. Návrh podá vláda; pokud tak neučiní do třiceti dnů od doručení podnětu, může návrh podat prezident republiky. O návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu pátého soudního řádu správního. Podle ustanovení § 96 s. ř. s. rozhoduje soud o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu.

Konečně z ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách vyplývá, že pozastavit činnost strany a hnutí nebo je rozpustit „nelze v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků do desátého dne po posledním dni těchto voleb. To ne-

platí, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s § 4“.

Prezident republiky rozhodnutím ze dne 5. 2. 2004 vyhlásil volby do Evropského parlamentu a stanovil jejich konání na dny 11. a 12. 6. 2004. Protože podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, se za vyhlášení voleb považuje den, kdy byla rozslána částka Sbírky zákonů, v níž bylo rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb uveřejněno, a jelikož v daném případě bylo citované rozhodnutí publikováno v částce 18 Sbírky zákonů pod č. 55, která byla rozslána dne 10. 2. 2004, je nutno konstatovat, že právě tento den je dnem vyhlášení voleb do Evropského parlamentu.

Podle ustanovení § 94 odst. 2 s. ř. s. je návrh na rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany a hnutí nepřipustný, byl-li podán v době, o níž zvláštní zákon stanoví, že v ní nelze činnost politické strany nebo politického hnutí pozastavit nebo je rozpustit.

Byl-li však návrh podán předtím, soud řízení na tuto dobu přeruší.

V souzené věci Nejvyšší správní soud především konstatuje, že smyslem institutu pozastavení činnosti politické strany je vytvořit právní rámec pro nápravu vadného stavu, a pokud k této nápravě ve stanovené lhůtě nedojde, k následnému podání návrhu na rozpuštění strany. Podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o politických stranách totiž mohou strany a hnutí při pozastavení činnosti činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvají-li

i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v ustanovení § 15 tohoto zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany. Podle ustanovení § 14 odst. 3 zákona platí, že pokud dojde ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, považuje se činnost strany a hnutí za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.

Při rozhodování o návrhu na pozastavení činnosti politické strany je nutno vycházet z ústavních limitů, představovaných zejména ustanoveními čl. 5 Ústavy ČR a čl. 20 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Z citovaných článků vyplývá, že politický systém ČR je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (čl. 5 Ústavy ČR), přičemž občané mají právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich a výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých (čl. 20 odst. 2, 3 Listiny). Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny).

Na základě shora uvedeného je zřejmé, že k pozastavení činnosti politických stran nesmí docházet v zákonem vymezené ochranné době (§ 15 odst. 2 zákona o politických stranách), která se váže na konání celostátních voleb do ně-



kterého ze zastupitelských sborů. Důvodem existence této ochranné doby je zaměřit potenciálnímu zásahu do svobodné soutěže politických stran, a to právě v okamžiku, kdy se strany nejvíce aktivizují a kdy plní svoji základní funkci. Smysl politických stran totiž spočívá především v tom, že představují svorník mezi státem a společností a právě v rámci volebního procesu rozhodujícím způsobem napomáhají formulaci, profilaci a prosazování společenských zájmů ve veřejné sféře. Z tohoto důvodu jsou také oproti ostatním soukromoprávním korporacím privilegovány, neboť v systému zastupitelské demokracie má stát na jejich fungování existenční zájem. Pokud však dojde k pozastavení činnosti politické strany, je tato politická strana z volebního procesu vyloučena, neboť nemůže podat ani kandidátní listinu (viz např. § 21 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb.) a může činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí o pozastavení činnosti. Lze tedy uzavřít, že okamžikem vyhlášení voleb, kdy začíná vlastní a právem vymezený volební proces, až do jejich skončení, má přednost princip svobodné soutěže a politické plurality před zájmem státu na legitimní reglementaci činnosti politických stran. Toto období se proto musí vyznačovat zdrženlivostí zásahů státu vůči politickým stranám ve zmíněném smyslu.

S tím koresponduje rovněž skutečnost, že pozastavit činnost politických stran nebo je rozpustit v předmětném období nelze, s výjimkou, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s § 4 zákona o politických stranách. Jak judikoval Ústavní soud ČR (nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94, in: Sbíрка nálezů a usnesení, sv. 4, str. 113 a násled.), „formulace § 4 písm. a) postihuje činnost, která se také dotýká

demokratických základů státu; proto také nemohou činnost vyvíjet strany a hnutí, které nejen pouze porušily některý zákon, ale takové, které porušují zákony. V této formulaci je vyjádřen prvek trvalosti, perpetuálního chování politické strany nebo politického hnutí, které právě tímto opakovaným porušováním zákonů se chová způsobem ohrožujícím demokratické základy státu“. Z dikce ustanovení § 4 zákona o politických stranách přitom vyplývá hned několik důvodů, pro které strany a hnutí nemohou vyvíjet činnost, přičemž v konkrétních případech tyto důvody mohou dosáhnout různé intenzity. Je pak úkolem nezávislého soudu tuto intenzitu posoudit.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách stanoví imperativ zdrženlivosti státu vůči politickým stranám v období celostátních voleb s tím, že výjimkou z tohoto pravidla je rozpor činnosti politické strany s § 4 tohoto zákona. Tuto výjimku je však nutno interpretovat restriktivním způsobem, a to – v kontextu výše uvedených ústavních maxim – tak, že činnost stran a hnutí je možno i ve zmíněném období pozastavit nebo tyto strany rozpustit toliko tehdy, pokud se jedná o opakované (trvalé) chování politické strany, svojí podstatou a výraznou intenzitou zasahující a ohrožující svobodnou soutěž politických sil (např. projevenou snahou o uzurpaci politické moci, činností směřující proti podstatným náležitostem demokratického právního státu). V takovýchto výjimečných případech má stát legitimní právo se bránit před činností politických stran, a to i ve zmíněném ochranném období. Jak však vyplývá z podstaty rozhodované věci, porušení ustanovení § 4 písm. a) zákona o politických stra-

nách spatřuje navrhovatel výhradně v porušení § 18 stejného zákona, tedy v porušení povinnosti předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci úplnou výroční finanční zprávu. Ve skutečnosti tedy namítaný konkrétní důvod pro pozastavení činnosti odpůrce spočívá v § 18 zákona a citovaný § 4 má v tomto smyslu toliko subsidiární význam. Lze proto – v obecné rovině – uzavřít, že u rozhodování o návrzích na pozastavení činnosti politické strany v těchto případech plně platí zmíněná zákonná ochranná doba, tzn. nelze v této době pozastavit činnost politické strany z důvodu porušení § 18 zákona o politických stranách.

V daném případě nicméně byly vyhlášeny volby do Evropského parlamentu, které v citovaném ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách výslovně zmíněny nejsou. Nejvyšší správní soud zastává názor, že důvod absence výslovné úpravy těchto voleb ve zmíněné zákonné dikci nespočívá v úmyslu zákonodárce, nýbrž že se jedná o případ tzv. opomenutí (mlčení) zákonodárce. Pro tento závěr svědčí několik skutečností. Především metodou výkladu *e ratione legis* je možno dospět k závěru, že neexistuje žádný přesvědčivý důvod, proč by se postup podle ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách měl odlišovat v případě voleb do Evropského

parlamentu od všech ostatních typů celostátních voleb konaných v České republice. Jestliže totiž *ratio* předmětného ustanovení spočívá (viz výše) především v tom, aby státní moc nezasahovala do svobodné soutěže politických sil v období, kdy aktivity politických subjektů kulminují a kdy by tímto zásahem došlo k vyřazení politické strany z volebního procesu, nelze v případě voleb do Evropského parlamentu, majících naprosto srovnatelnou povahu a význam jako volby ostatní, z tohoto principu činit výjimku. V daném případě je tedy namístě postupovat podle principu ústavně konformní interpretace právních předpisů. To konkrétně znamená, že když je citované zákonné ustanovení provedením ústavních norem a principů (především čl. 22 Listiny), avšak toto ustanovení výslovně nepamatuje na všechny skutkové a právně srovnatelné případy, je nutno extenzivním výkladem tuto normativní úpravu vztáhnout i na případy opomenuté, neboť v opačném případě by aplikací prosté gramatické dikce zákona zjevně došlo k porušení ústavnosti. Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách je nutno vykládat tak, že pozastavit činnost nelze ani v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Evropského parlamentu do desátého dne po posledním dni těchto voleb.

(ček)

## 218

### Řízení před soudem: žalobní legitimace

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Osoby, které byly rozhodnutím správního orgánu na svých právech dotčeny toliko nepřímo, nejsou legitimovány k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí, a to ani v případě, že oprávněný subjekt (zde: Náboženská matice), resp. osoba za něj jednající, nehodlá žalobu podat.**

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2004, čj. 5 A 35/2002-29)

**Věc:** A) Česká biskupská konference, B) Konference vyšších představených mužských řeholí, C) Konference vyšších představených ženských řeholí, D) dozorčí rada Náboženské matice proti Ministerstvu kultury o zrušení Náboženské matice.

Rozhodnutím ministra kultury ze dne 19. 2. 2002 bylo vysloveno, že Ministerstvo kultury jako ústřední orgán státní správy pro věci církví a náboženských společností podle č. IV odst. 1 statutu Náboženské matice ze dne 9. 12. 1998, ve znění změn a doplňků ze dne 22. 6. 1999, zrušuje dnem 1. 3. 2002 Náboženskou matici se sídlem v Praze. Dále bylo stanoveno, že Náboženská matice vstupuje do likvidace dnem 1. 3. 2002 s tím, že likvidace končí likvidační veškeré majetkové podstaty a dořešením pohledávek a závazků podle zmocnění likvidátora. Od tohoto dne až do skončení likvidace užívá tento subjekt v úředním styku označení Náboženská matice „v likvidaci“. Po provedení likvidace Náboženská matice „v likvidaci“ zaniká. Konečně byl tímto správním aktem ustanoven rovněž dnem 1. 3. 2002 likvidátor Ing. Ivo K. V závěru je pak konstatováno, že toto rozhodnutí nabývá účinnosti dnem 1. 3. 2002.

Proti tomuto rozhodnutí byla dne 2. 4. 2002 u Vrchního soudu v Praze podána žaloba. Jako žalobci jsou (pod bodem 1) označeni Česká biskupská konference, Konference vyšších představených mužských řeholí a Konference vyšších představených ženských řeholí a (pod bodem 2) dozorčí rada Náboženské matice.

Věc převzal po datu 31. 12. 2002 k dokončení řízení Nejvyšší správní soud; ten usnesením žalobu odmítl.

### **Z odůvodnění:**

K otázce aktivní legitimace žalobců bylo v žalobě uvedeno následující:

*„Zvláštní právní status Náboženské matice, kdy státem jmenovaný ředitel řídí právní subjekt, který má fungovat ve prospěch Římskokatolické církve, vede k tomu, že ministrem jmenovaný ředitel, který byl údajně k datu vydání napadeného rozhodnutí stejně z funkce odvolán, ani ministrem jmenovaný likvidátor nemají žádný zájem zpochybňovat rozhodnutí svého „chleboďárce“ a Římskokatolická církev (respektive ji zastupující orgány Česká biskupská konference, Konference vyšších představených mužských řeholí, Konference vyšších představených ženských řeholí) není subjektem výslovně uvedeným jako oprávněný jednat za Náboženskou matici. Případnými rozhodnutími likvidátora (soudní smíry, prodeje majetku) je však dotčena majetková podstata Náboženské matice, která je určena pro financování Římskokatolické církve. Orgány zastupující Římskokatolickou církev v České republice jsou aktivně legitimovány k podání této žaloby. Vydání rozhodnutí o zrušení Náboženské matice bylo v každém případě rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, a to zejména náboženských práv dle čl. 15 a 16 Listiny základních práv a svobod, čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ale i práv vyplývajících z ustanovení čl. 1 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Pokud by soud nepřipustil tuto žalobu z důvodů nedostatku aktivní legitimace žalobců, šlo by o denegatio iustitiae, správní paakt vydaný mimo*

*pravomoc a kompetenci státního orgánu by byl nenapadnutelný, s ohledem na zvláštní charakter Náboženské matice není, kdo jiný by návrh na zrušení napadeného rozhodnutí podal. Žalobu proti napadenému rozhodnutí za Náboženskou matici podává jako další žalobce poslední legitimní dozorčí rada Náboženské matice jako jediný orgán Náboženské matice, nepodléhající přímému vlivu Ministerstva kultury ČR.“*

Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby žaloba byla zamítnuta. Poukázal na to, že žalobu považuje za nedůvodnou a že se jedná především o návrh podaný osobami, které nemají aktivní legitimaci k takovému návrhu. Z čl. II písm. a) bodu 2 statutu Náboženské matice vyplývá, že statutárním orgánem Náboženské matice je její ředitel. Žalobci nejsou ani statutárním orgánem Náboženské matice, ani není v jejich pravomoci rozhodovat o zrušení a zániku Náboženské matice.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou, zda v žalobě označení žalobci jsou legitimováni k podání žaloby o přezkoumání (zrušení) dotyčného správního aktu (rozhodnutí) a zda jsou splněny i nezbytné podmínky řízení. Soud při posouzení těchto otázek vycházel z následujících skutečností a úvah:

K žalobě je legitimován podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“). Takový žalobce se může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

Předmětným rozhodnutím ministra kultury byla bezesporu přímo dotčena na právech Náboženská matice jakožto samostatná právnická osoba. Římskokatolická církev, resp. subjekty označené jako žalobci pod bodem 1 žaloby [pod písm. A) až C) označené v záhlaví usnesení] byly bezesporu dotčeny ve svých zájmech a při existenci případných právních vztahů mezi nimi a Náboženskou maticí i ve svých právech, ovšem toliko nepřímou (prostřednictvím těchto právních vztahů). Samotné žalované rozhodnutí ohledně těchto žalobců nezakládá, nemění ani závazně neurčuje žádná jejich práva či povinnosti. Z tohoto ustanovení nevyplývá, že by se tyto žalobci mohli domáhat ochrany cizích práv, a to ani za situace, že dotyčný subjekt, resp. osoba za něj jednáající, z různých důvodů žalobu nehodlá podat. Druhý případ uvedený v tomto ustanovení (porušení práv v předcházejícím řízení) nepřichází v úvahu již proto, že žádné předchozí řízení s rozhodnutím, na které by bezprostředně navazovalo žalobou napadené rozhodnutí, vedeno nebylo. Rovněž ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. (dotčení tzv. zájemníka na procesních právech účastníka řízení) na tento případ nedopadá. Proto nezbylo než žalobu ohledně žalobců sub A) až C) podle ustanovení § 46 písm. c) s. ř. s. odmítnout, neboť jde o návrh podaný osobami k tomu zjevně neoprávněnými.

Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána v roce 2002, je třeba pro úplnost uvést, že tyto subjekty nebyly legitimovány k podání dotyčné žaloby ani podle tehdejší právní úpravy (část pátá občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002).

Pokud se týká žalobce označeného pod bodem 2 žaloby [pod písm. D) v zá-

hlaví usnesení], je třeba především uvést, že dozorčí rada Náboženské matice je toliko jedním z orgánů této právnické osoby, a nikoli právnickou osobou jako takovou. Označení žalobce jakožto „dozorčí rada“ je tedy označením *non* subjektu, a již z tohoto důvodu nejsou splněny podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. I pokud označení žalobce pod bodem 2 žaloby by bylo posuzováno tak, že se jedná o žalobu Náboženské matice, je třeba poukázat na to, že dozorčí rada (resp. její členové, kteří zmocnili advokátku k podání žaloby a k zastupování v řízení) není orgánem

oprávněným jednat za Náboženskou matici navenek. Jednat za tuto právnickou osobu, jak vyplývá z předloženého statutu ze dne 9. 12. 1998, může jen její ředitel. Ten by byl i oprávněn – především v případě, že by bylo rozhodnutí o zrušení Náboženské matice a ustanovení likvidátora posouzeno jako nicotné – za tuto právnickou osobu podat žalobu, eventuálně zmocnit zástupce k tomuto právnímu úkonu. Jak je však konstatováno v samotné žalobě, tento ředitel ani likvidátor nemají žádný zájem na zpochybnutí ministru rozhodnutí.

(oda)

## 219

### Živnostenské právo: tržní řád

k čl. 26 Listiny základních práv a svobod

k § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona č. 280/1997 Sb. a zákona č. 356/1999 Sb.

k vyhlášce hl. m. Prahy č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává tržní řád, ve znění pozdějších předpisů\*)

**Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod může být zákonem omezeno; takovým omezením je i ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, které zmocňuje obec k vydání tržního řádu formou obecně závazné vyhlášky, a umožňuje jí tak pro území jejího obvodu stanovit s přihlédnutím k místním podmínkám regulaci prodeje zboží. Nevybočuje-li taková regulace z mezí zákonného zmocnění, nelze ji považovat za zásah do ústavně zaručeného práva podnikat.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 7 A 77/2002-29)

**Věc:** Slavomil B. v P. proti Ministerstvu vnitra o pokutu za porušení tržního řádu hl. m. Prahy prodejem erotického a pornografického tisku.

Magistrát hl. m. Prahy (živnostenský odbor, dále též „magistrát“) uložil rozhodnutím ze dne 16. 1. 2002 žalobci pokutu 2000 Kč za to, že porušil čl. 1a vy-

hlášky hl. m. Prahy č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy (tržní řád) tím, že nabízel a prodával erotický a pornografický tisk.

\*) Do současné doby bezmála dvacet novelizací.

O žalobcově odvolání rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 23. 4. 2002 tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a odvolání zamítl.

Žalobce v žalobě, podané u Vrchního soudu v Praze, namítl, že rozhodnutí bylo vydáno na základě tržního řádu, který byl zjevně v rozporu se zákonem i ústavním pořádkem České republiky, neboť zastupitelstvo hl. m. Prahy překročilo vydáním tržního řádu rozsah zákonného zmocnění zakotveného v § 18 odst. 1, 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, dle kterého může obec v obecně závazné vyhlášce určit, že některé „druhy prodeje zboží prováděné v obci nebo její části jsou zakázány“. Dále uvedl, že vyloučení možnosti prodeje pouze určitého druhu výrobků a pouze z určitých prodejních míst je omezením ústavně zaručeného práva svobody podnikání, a proto k tržnímu řádu nebylo možno v rozsahu ustanovení čl. 1a přihlížet jako k platné právní normě a uložení pokuty na jeho základě nemělo žádnou oporu v platném právním řádu České republiky.

Nejvyšší správní soud, který věc po datu 31. 12. 2002 převzal od Vrchního soudu v Praze, žalobu zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Žalobce dále poukázal na skutečnost, že ve stejné části města vedle sebe fungují a vzájemně si konkurují různé typy prodejních míst, kde je prodáván tisk, včetně tisku erotického a pornografického. Těmito prodejními místy jsou klasický „kamenný obchod“, prodejní stánek mimo „kamenný obchod“ podléhající kolaudačnímu rozhodnutí a prodejní stánky mimo „kamenný obchod“ kolaudační-

mu rozhodnutí nepodléhající. Tržní řád za dané situace stanovil, že erotický a pornografický tisk může být v centrální části města prodáván pouze v klasických „kamenných obchodech“, ve zkolaudovaných prodejních stáncích a současně i v nezkolaudovaných prodejních stáncích, pokud jsou tyto stánky provozovány v tržnicích a na tržištích. Z uvedeného je zřejmé, že erotický a pornografický tisk nebyli oprávněni prodávat pouze ti prodejci, kteří svou činnost sice řádně vykonávají na základě všech základních povolení a v souladu se zákonem, avšak v prodejním stánku, který nepodléhá kolaudačnímu rozhodnutí a který současně není umístěn v tržnicích či tržištích vymezených magistrátem. Tržní řád tak hrubým způsobem potlačil právo úzce vymezené skupiny osob podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost tak, jak deklaruje čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mj. uvedl, že nařízení hl. m. Prahy č. 25/2000 Sb., novelizující vyhlášku č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, bylo vydáno na základě změny § 18 živnostenského zákona s účinností od 1. 4. 2001. Tržní místa byla v souladu s tímto ustanovením rozdělena na: a) tržní místa v centrální části města, pro která bylo stanoveno, že u nich nesmí být druh zboží nebo poskytované služby jiný než v tomto článku uvedený, b) ostatní tržní místa. V rámci této vyhlášky lze tedy určitý druh prodeje zboží, to znamená i pornografického a erotického tisku, na určitém místě zakázat, aniž by tímto postupem došlo k překročení zákonného zmocnění.

Žaloba není důvodná.

Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že uložení pokuty před-

cházelo provedení kontroly dne 7. 11. 2001. Kontrolu zaměřenou na dodržování tržního řádu provedli pracovníci magistrátu v žalobcově prodejním stánku (v centrální části Prahy). Při kontrole byl zjištěn prodej a nabídka erotického a pornografického tisku, což bylo v sepsaném protokolu označeno jako protiprávní jednání. Žalobcovy námitky proti protokolu o kontrole magistrát zamítl.

Podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Dle odst. 2 může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

Podle § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, může obec v přenesené působnosti vydat tržní řád formou obecně závazné vyhlášky. Pro nabídku, prodej zboží (dále jen „prodej“) a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona tržní řád vymezí: a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště (dále jen „tržiště“), a jejich rozdělení (např. podle druhu prodáváného zboží nebo poskytované služby), b) stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť, c) dobu prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti, d) pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti, e) pravidla, která musí dodržet provozovatel tržiště k zajištění jeho řádného provozu. Dle odst. 3 uvedeného ustanovení může obec v obecně závazné vyhlášce vydané podle odst. 1 stanovit, že se tato vyhláška nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu a že některé druhy prodeje zboží nebo

poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.

Podle čl. 1a odst. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává tržní řád, ve znění pozdějších předpisů, se tržní místa rozdělují podle druhu prodáváného zboží nebo poskytované služby na: a) tržní místa v centrální části města, u nichž konkrétní druh zboží nebo poskytované služby nesmí být jiný než květiny a doplňkový sortiment, který se ke květinám váže, ovoce, zelenina, upomínkové předměty vztahující se k Praze nebo k České republice s výjimkou textilních, výtvarná díla, pohlednice, plány a mapy města a republiky, knižní průvodce, tisk s výjimkou pornografického a erotického, jízdenky městské hromadné dopravy, telefonní karty, ceniny, drobné psací potřeby, tabákové výrobky a drobné kuřácké potřeby, občerstvení, vstupenky na kulturní programy a jízdenky na okružní jízdy městem, b) ostatní tržní místa, u kterých není druh prodáváného zboží nebo poskytované služby předem omezen.

Zásadní žalobcovou námitkou v žalobě je tvrzení, že zastupitelstvo hl. m. Prahy překročilo vydáním tržního řádu rozsah zákonného zmocnění zakotveného v živnostenském zákoně a vyloučením možnosti prodeje pouze určitého druhu výrobků a pouze z určitých prodejních míst omezilo jeho ústavně zaručené právo svobody podnikání. Soud se s těmito námitkami neztotožnil. Článek 26 odst. 1 Listiny stanoví právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, jak se ho domáhá žalobce, ale zároveň odst. 2 téhož ustanovení také omezuje toto právo tak, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Z uve-

dené právní úpravy je patrné, že právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost není právem absolutním, a proto nelze dovodit, že při této činnosti není subjekt nijak omezen; naopak toto právo může realizovat jen v souladu s právním řádem. Uvedené právo tedy může být zákonem omezeno tak, jak zákonodárce stanovil např. v § 18 živnostenského zákona, který zmocňuje obec k vydání tržního řádu formou obecně závazné vyhlášky. Toto ustanovení určuje, jaké oblasti může obecně závazná vyhláška obce regulovat, a ve svém důsledku umožňuje, aby obec pro území svého obvodu stanovila určitá omezení výše uvedeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, tedy stanovit s přihlédnutím k místním podmínkám určitou regulaci prodeje, který je realizován mimo zkolaudované provozovny. Umožňuje také následnou kontrolu dodržování vyhlášky a ukládání sankcí za její porušování.

Ze shora uvedeného je nutno dovodit, že čl. 1a tržního řádu byl vydán v souladu s Listinou základních práv a svobod, na základě zmocnění v živnostenském zákoně a v jeho mezích. Proto jsou všechny subjekty, jejichž činnosti se tržní řád týká, povinny tento obecně závazný právní předpis dodržovat. Předmětné ustanovení tržního řádu je v souladu s § 18 živnostenského zákona, který po novele provedené zákonem č. 356/1999 Sb. s účinností od 1. 3. 2000 rozšířil původní zmocnění o možnost rozdělit ve vyhlášce místa podle druhu prodávaného zboží a poskytované služby, stanovit druhy prodeje zboží, na které se vyhláška nevztahuje, a určit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány. Dle této nové právní úpravy byla

tržní místa v čl. 1a tržního řádu rozdělena na tržní místa v centrální části města, pro která bylo stanoveno, že u nich nesmí být druh zboží nebo poskytované služby jiný než v tomto článku výslovně uvedený, a na ostatní tržní místa. Touto úpravou nedošlo k překročení zákonného zmocnění, neboť shora citovaný článek tržního řádu upravuje rozdělení míst podle prodávaného zboží nebo poskytované služby. Ve spojení s citovaným zmocněním lze tedy i zakázat některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb. Oba správní orgány tak postupovaly v souladu s novelizovaným ustanovením § 18 živnostenského zákona, jehož smyslem bylo dle požadavků a potřeb praxe upřesnit zmocnění obce upravit v tržním řádu i druh prodávaného zboží.

Konečně je nutno uvést, že soud neshledává důvodnou ani žalobcovu námitku týkající se různých typů prodejních míst a prodeje tisku v nich, neboť odkaz na tyto skutečnosti je jen důsledkem shora uvedené právní úpravy týkající se některých druhů prodeje zboží. Lze proto uzavřít, že omezení podnikatelské činnosti spočívající v regulaci prodeje zboží nebo poskytování služeb tržním řádem, který byl vydán na základě zmocnění v živnostenském zákoně, je v souladu s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

K žalobcově poznámce v replice k vyjádření žalovaného k žalobě, že zákonodárce neměl při novelizaci § 18 živnostenského zákona v úmyslu umožnit obci vyloučit prodej určitého sortimentu zboží, nýbrž pouze určité druhy prodeje zboží (jako např. pochůzkový či podomní prodej), je nutno uvést, že žalobce v tomto vyjádření zaměňuje druh prodeje zboží s formou prodeje. Zmiño-



vaný pochůzkový či podomní prodej je způsobem provedení prodeje, tedy jeho formou, nikoliv druhem; proto ani toto

vyjádření nemůže nic změnit na shora uvedených právních závěrech.

(líc)

## 220

### Zaměstnanost: k předpokladům zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání

k čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

k § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 578/1991 Sb. a zákona č. 167/1999 Sb.

**I. Funkce jednatele společnosti s ručením omezeným představuje ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, vztah obdobný vztahu pracovnímu. Takovou osobu proto nelze zařadit do evidence uchazečů o zaměstnání a nevzniká jí právo na hmotné zabezpečení.**

**II. Zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence představuje veřejnoprávní akt, který je provedením čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Podmínkou pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je samotná neexistence pracovního nebo obdobného vztahu, nikoliv toliko faktické nevykonávání činnosti v rámci tohoto vztahu. K předmětné evidenci tak dochází, pokud jsou splněny zákonem stanovené formální podmínky, a orgán tuto evidenci provádějící proto není povinen zkoumat, zda v konkrétním případě skutečně příslušná činnost je či není vykonávána.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2004, čj. 2 As 77/2003-47)*

**Věc:** Ing. Pavel H. v Ž. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o povinnost vrátit neoprávněně poskytnuté hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad práce v Ostravě rozhodnutím ze dne 8. 1. 2002 rozhodl o žalobcově povinnosti vrátit částku 71 397 Kč jako neoprávněně poskytnuté hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 2. 4. 2002 žalobcovu odvolání zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

Ke včasné žalobě Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 7. 2003 zrušil

toto rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný kasační stížnost. Namítl v ní, že žalobce v žádosti o zprostředkování zaměstnání podepsal čestné prohlášení, v němž zamlčel, že je ve funkci jednatele společnosti K., s. r. o. Jestliže městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalobce není povinen hmotné zabezpečení vrátit, protože funkci jednatele od roku 1995 vůbec nevykonával a nevznikl mu nárok na jakou-

koliv odměnu, odporuje tento závěr právním předpisům, jelikož funkce jednatele je postavena naroveň pracovnímu vztahu, a jestliže tuto funkci žalobce vykonával mimo klasický pracovní poměr a bez nároku na odměnu, „je to jeho svobodné, avšak zcela subjektivní a právně irelevantní rozhodnutí, které správní orgány nemohou reflektovat.“

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, rozsudek městského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

### **Z odůvodnění:**

Ze spisů Nejvyšší správní soud především zjistil, že žalobce byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání v období od 1. 3. 1999 do 9. 8. 1999. Bylo mu – počínaje dnem 1. 3. 1999 – přiznáno hmotné zabezpečení a na těchto dávkách bylo vyplaceno 27 269 Kč. Dne 25. 5. 2000 žalobce opět podal žádost o zprostředkování zaměstnání a dalším rozhodnutím mu bylo ode dne 25. 5. 2000 na dávkách hmotného zabezpečení vyplaceno dalších 44 128 Kč. Ve svých žádostech o zprostředkování zaměstnání ze dne 1. 3. 1999 a ze dne 25. 5. 2000 žalobce čestně prohlásil, že není v pracovním ani v obdobném vztahu a že nevykonává samostatnou výdělečnou činnost.

Při podání další žádosti o zprostředkování zaměstnání dne 27. 10. 2001 však bylo zjištěno, že žalobce je v obchodním rejstříku veden od 28. 4. 1992 jako jednatel firmy K., s. r. o. Proto Úřad práce v Ostravě rozhodl o žalobcově povinnosti vrátit částku neoprávněně poskytnutého hmotného zabezpečení před nástupem do zaměstnání za období od 1. 3. 1999 do 9. 8. 1999 a dále od 25. 5. 2000 do 11. 12. 2000 ve výši 71 397 Kč. Svě

rozhodnutí odůvodnil tím, že do evidence uchazečů o zaměstnání je zařazen občan, který není v pracovním nebo v obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje soustavně na povolání (§ 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti). Činnost jednatele však představuje samostatnou výdělečnou činnost; není právně významné, zda jednatel podnikatelskou aktivitu vyvíjí či nikoliv a zda pobírá odměnu. Rozhodující je jeho postavení jednatele, které je již svojí povahou určeno k získání příjmu. Protože tedy žalobce podmínku ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nesplňoval, byl evidován mezi uchazeči o zaměstnání neoprávněně, a vznikl mu tak přeplatek hmotného zabezpečení.

Žalovaný v odůvodnění odvolacího rozhodnutí konstatoval, že možnost ukončit funkci jednatele byla omezena ustanovením § 66 odst. 1 obchodního zákoníku, neboť do 31. 12. 2000 výkon této funkce končil dnem, kdy odstoupení projednal nebo měl projednat orgán, který osobu zvolil nebo jmenoval. Zánik funkce jednatele proto mohl nastat až projednáním na valné hromadě; pokud se však valná hromada nekonala, nebylo možno výkon funkce tímto způsobem ukončit a podat návrh na výmaz jednatele z obchodního rejstříku. Žalobce nicméně měl svoje odstoupení adresovat písemně předmětné obchodní společnosti a za tím účelem svolat valnou hromadu. Dnem konání valné hromady výkon funkce jednatele zaniká, přičemž není rozhodné, zda valná hromada s odstoupením souhlasila či nikoliv. Odstoupení jednatele je totiž jednostranný úkon, který není vázán na souhlas někoho jiného. V daném případě se však poslední valná hromada konala dne 16. 10. 1995 a na jejím programu jednání nebylo odstoupe-

ní žalobce z funkce jednatele. K samotnému postavení jednatele žalovaný uvedl, že se u něj nejedná o samostatnou výdělečnou činnost ani o pracovněprávní vztah, nýbrž o vztah obdobný vztahu pracovněprávnímu.

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zrušil obě citovaná správní rozhodnutí a věc vrátil Úřadu práce v Ostravě k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalovaný na rozdíl od správního orgánu I. stupně dospěl k závěru, že činnost jednatele není samostatnou výdělečnou činností, nýbrž se jedná o vztah obdobný vztahu pracovněprávnímu. V daném případě však žalobce tvrdil, že činnost jednatele od roku 1995 vůbec nevykonával a nevznikl mu ani nárok na jakoukoliv odměnu. Tím chybí jeden znak, který je rozhodujícím předpokladem pro posouzení obdobnosti vztahu jednatele ke společnosti a pracovního vztahu. Pokud by tedy bylo prokázáno, že žalobce ve funkci jednatele byl odměňován, byl by výklad žalovaného správný. Proto soud citovaná správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil úřadu práce s tím, že je nutno doplnit dokazování ohledně žalobcem tvrzené bezplatnosti výkonu funkce jednatele.

Kasační stížnost podaná žalovaným je důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný (stěžovatel) výslovně nezminil žádný z důvodů zakotvených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Protože však platí, že každý úkon – tedy i kasační stížnost – je nutno hodnotit podle jeho obsahu, je zřejmé, že žalovaný uplatnil důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť namítá, že v předcházejícím řízení došlo k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky

soudem. Ze shora uvedené rekapitulace je navíc patrné, že mezi účastníky řízení není sporu o skutkových okolnostech věci, nýbrž toliko o jejím právním posouzení.

Předmětem výkladového sporu je především ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve vztahu k funkci jednatele společnosti s ručením omezeným. Podle tohoto ustanovení se totiž občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání, přičemž podle ustanovení § 12 odst. 1 stejného zákona se uchazeči o zaměstnání, kterému není do sedmi kalendářních dnů ode dne podání žádosti podle § 7 odst. 1 zprostředkováno vhodné zaměstnání nebo zabezpečena možnost rekvalifikace na nové pro něj vhodné zaměstnání, poskytnou hmotné zabezpečení. Zákonem předpokladem poskytnutí hmotného zabezpečení je tedy zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Pokud by došlo k poskytnutí hmotného zabezpečení na základě neoprávněné evidence, jedná se o přeplatek, který má být vrácen.

V daném případě žalovaný tvrdí, že žalobce jako jednatel obchodní společnosti byl ve vztahu obdobném vztahu pracovnímu, a proto do evidence zařazen být neměl. Oproti tomu městský soud dospěl k právnímu názoru, že pokud by žalobci nebyla vyplácena odměna, nelze jí zastávanou funkci jednatele hodnotit jako vztah obdobný vztahu pracovnímu.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence představuje veřejnoprávní akt, který je provedením čl. 26 odst. 3 Listiny

základních práv a svobod. Podle tohoto článku má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon. Zákon o zaměstnanosti je proto nutno nahlížet jako zákon, který stanoví bližší podmínky pro realizaci citovaného subjektivního veřejného práva.

Nejvyšší správní soud vycházel z ustálené soudní judikatury (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 4. 1993, sp. zn. 6 Cdo 108/92, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 2003, sp. zn. 21 Cdo 963/2002), podle níž jednatel není ke společnosti s ručením omezeným v pracovním poměru, a to ani tehdy, není-li jejím společníkem (poznámka soudu: v daném případě žalobce společníkem předmětné společnosti byl). Výkon funkce jednatele je totiž výkonem statutárního orgánu obchodní společnosti, který představuje jak zastupování společnosti navenek, tak také obchodní vedení společnosti (§ 133 - § 135 obchodního zákoníku).

Povahu funkce jednatele nicméně nelze považovat ani za samostatnou výdělečnou činnost. Samotný pojem „osoba vykonávající samostatnou výdělečnou činnost“ je totiž vlastní zejména daňovým předpisům a nositele této činnosti je nutno vymezit jako toho, kdo vykonává soustavnou činnost provozovanou samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených živnostenským zákonem nebo zákonem zvláštním (viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona). Jak však vyplývá již ze shora uvedeného, jednatel (statutární orgán obchodní společnosti) zmíněné pojmové znaky nespĺňuje.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s právním názorem žalovaného i městského soudu v tom smyslu, že funkce jednatele vůči společnosti s ručením omezeným představuje ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vztah obdobný vztahu pracovnímu. Pro tento názor svědčí především samotná povaha funkce jednatele jakožto statutárního orgánu obchodní společnosti (viz např. zákaz konkurence dle § 136 obchodního zákoníku) a také výslovný odkaz na přiměřené použití ustanovení o mandátní smlouvě (§ 66 odst. 2 obchodního zákoníku). Obsahem mandátní smlouvy je závazek mandátáře, že pro mandanta na jeho účet zařídí za úplatu určitou obchodní záležitost uskutečněním právních úkonů jménem mandanta nebo uskutečněním jiné činnosti, a mandant se zavazuje zaplatit mu za úplatu (§ 566 odst. 1 obchodního zákoníku). Argumentaci pro posuzování funkce jednatele obdobně vztahu pracovnímu lze podpořit rovněž poukazem na některé právní předpisy, které pro specifické oblasti úpravy pod pojem „zaměstnanci“ zahrnují rovněž jednatele obchodních společností (např. zákon ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, zákon ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zákon ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).

Na rozdíl od městského soudu však Nejvyšší správní soud neshledává přesvědčení, že rozhodným znakem pro posouzení předmětného vztahu je skutečnost, zda jednatel byl za svoji činnost odměňován či nikoliv. Již z gramatické dikce citovaného ustanovení je totiž zřejmé, že podmínkou pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je samotná ne-

existence pracovního nebo obdobného vztahu, nikoliv toliko faktické nevykonávání činnosti v rámci tohoto vztahu. K předmětné evidenci tak dochází, pokud jsou splněny zákonem stanovené formální podmínky, a orgán tuto evidenci provádějící proto není povinen zkoumat, zda v konkrétním případě skutečně příslušná činnost je či není vykonávána. Pokud by totiž byl správný názor městského soudu, pak by bylo (*ad absurdum*) zapotřebí vždy zkoumat, zda např. i osoba vykonávající samostatnou výdělečnou činnost skutečně dosahovala příjmu zakládajícího účast na pojištění anebo zda osoba v pracovním poměru vykonávala pracovní činnost a dosahovala příjmu dle ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. Proto také je součástí žádosti o zprostředkování zaměstnání (které žalobce podepsal) čestné prohlášení, v němž žadatel prohlašuje, že – mimo jiné – není v pracovním nebo obdobném vztahu.

V souzené věci tedy žalovaný dospěl ke správnému právnímu závěru, jestliže konstatoval, že žalobce se nacházel v do-

bě podání žádosti o zprostředkování zaměstnání ve vztahu obdobném vztahu pracovnímu, a že proto do evidence zařazen být neměl. Protože však k zařazení – z důvodu nepravdivého čestného prohlášení – došlo, bylo žalobci poskytnuto hmotné zabezpečení neoprávněně.

Jestliže žalobce v předchozím řízení argumentoval mimo jiné i tím, že možnost ukončit funkci jednatele obchodní společnosti byla omezena ustanovením § 66 odst. 1 obchodního zákoníku, neboť zánik této funkce byl podmíněn projednáním na valné hromadě, která se však v případě předmětné společnosti konala naposledy v roce 1995, nezbývá než konstatovat, že žalobce mohl valnou hromadu svolat a adresovat jí svoji rezignaci na funkci jednatele. O tom svědčí i ve spise založená pozvánka ze dne 16. 10. 1995 na poslední konanou valnou hromadu společnosti K., s. r. o., kterou svolal právě žalobce. Jestliže tak za účelem odstoupení z funkce jednatele neučinil, nese důsledky tohoto svého jednání.

(ček)

## 221

### Kompetenční spory mezi orgány veřejné správy a soudy

k § 2 odst. 7 a § 95 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 225/2003 Sb.

k § 1 a násl. zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu

**Je-li předmětem sporu úhrada ceny, na niž vznikl žalobci podle žalobního tvrzení nárok v důsledku dodání a montáže telekomunikačního zařízení, nejde o poskytování telekomunikační služby ve smyslu § 2 odst. 7 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, nýbrž o běžný soukromoprávní vztah ze smlouvy. Rozhodování o těchto věcech zákon o telekomunikacích nesvěřuje Českému telekomunikačnímu úřadu; z kompetence soudů se tak tyto věci nevymykají (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 3. 2004, čj. Konf 124/2003-5)*

**Věc:** Záporný kompetenční spor mezi Českým telekomunikačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 6, za další účasti žalobce – společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., v P. – a původních žalovaných Martina K. v P. a společnosti N., s. r. o., v B. ve věci žaloby o zaplacení částky 8671 Kč s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 6.

Český telekomunikační úřad se dne 23. 12. 2003 obrátil na zvláštní senát s návrhem na rozhodnutí sporu o pravomoc (kompetenčního sporu) podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 6 ve věci tohoto soudu, u něhož napadla žaloba žalobce ČESKÝ TELECOM, a. s., proti žalovaným Martinu K. a společnosti s ručením omezeným N. o částku 8671 Kč s příslušenstvím.

Zvláštní senát vyslovil, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 6 o zaplacení ceny za telekomunikační práce spočívající v dodání a montáži pobočkové telefonní ústředny je soud; dalším výrokem pak zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 26. 6. 2003, kterým tento soud popřel svou pravomoc ve věci rozhodnout.

### **Z odůvodnění:**

Uvedená žaloba napadla u Obvodního soudu pro Prahu 6 dne 3. 10. 2002. Podle žalobního tvrzení provedl žalobce na základě objednávky prvního žalovaného telekomunikační práce spočívající v dodání a montáži pobočkové telefonní ústředny. Částku za provedení prací ve výši 8671 Kč vyúčtoval žalobce prvnímu žalovanému fakturou ze dne 26. 10. 2001. Prvý žalovaný fakturu nezaplatil; požádal přitom o stornování této faktury a o vystavení nové faktury na druhého

žalovaného. Dne 26. 4. 2002 vystavil žalobce novou fakturu znějící na částku 8671 Kč a na druhého žalovaného; druhý žalovaný ji však ani přes zasloupanou upomínku nezaplatil.

Žalobce proto navrhl, aby soud rozhodnutím uložil oběma žalovaným povinnost zaplatit rukou společnou a nerozdílnou uvedenou částku včetně úroku z prodlení a nahradit žalobci zaplacený soudní poplatek.

Obvodní soud pro Prahu 6 vydal dne 27. 11. 2002 platební rozkaz, jímž oběma žalovaným uložil zaplacení žalované částky a požadovaných nákladů řízení. Platební rozkaz se však přes opakované pokusy nepodařilo ani jednomu z žalovaných doručit do vlastních rukou, a Obvodní soud pro Prahu 6 jej proto svým usnesením ze dne 7. 4. 2003 zrušil.

Usnesením ze dne 26. 6. 2003 Obvodní soud pro Prahu 6 řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Ministerstvu dopravy a spojů. Z ustanovení § 1 odst. 1, § 8 odst. 1 a § 21 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, soud dovodil, že při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v souvislosti se zřízením a provozováním telekomunikačního zařízení se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení. S ohledem na uvedená ustanovení Obvodní soud pro Prahu 6 dospěl k závěru, že projed-

návaná věc nespadá do pravomoci soudů. Nedostatek pravomoci je přitom neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení, pro nějž soud musí řízení zastavit (§ 104 odst. 1 o. s. ř.).

V návrhu na řešení kompetenčního sporu správní úřad poukázal nejprve na to, že usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 o zastavení řízení a postoupení věci se opírá o ustanovení zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích. Tento zákon však byl s účinností od 1. 7. 2000 zrušen a nahrazen zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 26. 6. 2003 tak především bylo odůvodněno již neplatným zákonem. Zatímco podle zrušeného zákona o telekomunikacích bylo orgánem státní správy telekomunikací Ministerstvo dopravy a spojů, v současné době je takovým orgánem Český telekomunikační úřad (§ 3 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb. – dále též „zákon o telekomunikacích“), který je proto také oprávněn k podání návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu.

K věci samé správní úřad zejména uvedl, že dodání a montáž telefonní ústředny nejsou součástí poskytování telekomunikační služby. Součástí takové služby je nepochybně zřízení nebo ukončení poskytování takové služby ve smyslu § 82 zákona o telekomunikacích; zřízením nebo poskytováním telekomunikační služby je však technický úkon, který je zabezpečován z technického zařízení poskytovatele služeb a který spočívá v aktivaci či deaktivaci koncového bodu, k němuž je připojeno jakékoli koncové zařízení náležející poskytovateli služeb, provozovateli sítí, telefonnímu účastníku či jiné osobě. Volba takového koncového zařízení a způsobu jeho do-

dání a montáže je vždy na smluvních stranách a není regulována zákonem o telekomunikacích.

Správní úřad upozornil na to, že v § 4 a násl. zákona o telekomunikacích jsou výslovně uvedeny některé povinnosti vztahující se k telekomunikačnímu zařízení, jsou to však povinnosti související se schvalováním a uznáváním typu koncového zařízení nebo jeho technické způsobilosti, o něž v daném sporu nejde. Správní úřad, dovolávaje se rozhodnutí Vrchního soudu v Praze vydaného pod sp. zn. 6 A 301/2001, dovedl, že spor vyplývá ze soukromoprávního vztahu mezi žalobcem a žalovaným, a že je tedy dána pravomoc soudu o něm rozhodnout.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a obecným soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Český telekomunikační úřad v oblasti telekomunikačních služeb mj. rozhoduje spory o povinnosti účastníka k finančnímu plnění vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb [§ 95 bod 8 písm. d) zákona o telekomunikacích]. Telekomunikační službou se podle § 2 odst. 7 uvedeného zákona, ve znění aktuálně účinném, rozumí služba, jejíž poskytování spočívá zcela nebo zčásti v přepravě nebo směřování informací telekomunikačními sítěmi třetím osobám.

Předmětem řízení v této věci je však úhrada ceny, na niž vznikl žalobci podle žalobního tvrzení nárok v důsledku dodání a montáže telekomunikačního zařízení. Nejde tedy o poskytování telekomunikační služby ve smyslu § 2 odst. 7 zákona o telekomunikacích, nýbrž o běž-

ný soukromoprávní vztah z odpovídající smlouvy. Rozhodování o těchto věcech zákon o telekomunikacích nesvěřuje Českému telekomunikačnímu úřadu; z kompetence soudů se tak tyto věci nevymykají (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Proto zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci přísluší soudu.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kte-

rým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení obvodního soudu, které výroku, jímž byla kompetence určena, odporuje.

(šk)

## 222

### Kompetenční spory: poplatky za užívání kabelové televize

k § 2 odst. 1 a § 95 bodu 8 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (v textu též „zákon o telekomunikacích“)

k § 2 odst. 1 písm. a) zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění zákona č. 301/1995 Sb.\*)

k § 2 písm. f) a s) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

**Příslušný vydat rozhodnutí o finančním plnění plynoucím z povinnosti dodávat signál kabelové televize je správní orgán [§ 95 bod 8 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů].**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 3. 2004, čj. Konf 8/2003-20)*

**Věc:** Záporný spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Okresním soudem Plzeň-město v soudní věci žalobce akciové společnosti P. v P. a žalovaného Roberta T. v H. o zaplacení poplatku za užívání kabelové televize.

Podáním doručeným Vrchnímu soudu v Praze dne 16. 8. 2001 se Český telekomunikační úřad obrátil na tento soud s návrhem na rozhodnutí sporu o pravomoc (kompetenčního sporu) podle ustanovení § 8a o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002. Spor vznikl mezi ním a Okresním soudem Plzeň-město ve věci tohoto soudu, u něhož napadla žaloba o zaplacení poplatku (ceny) za užívání kabelové televize. Protože o kompetenč-

ním sporu Vrchní soud v Praze do 31. 12. 2002 nerozhodl, převzal řízení v souladu s ustanovením § 6 zák. č. 131/2002 Sb. zvláštní senát.

Zvláštní senát usnesením rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu Plzeň-město o zaplacení poplatku za užívání kabelové televize je správní orgán.

\*) Zákon č. 468/1991 Sb. byl již zrušen zákonem č. 231/2001 Sb.



### Z odůvodnění:

Žalobou, doručenou Okresnímu soudu Plzeň-město dne 1. 11. 2000, se žalobce domáhal vůči žalovanému zaplacení částky 756 Kč s příslušenstvím za užívání kabelové televize včetně filmového kanálu HBO za měsíce únor a březen 2000. Usnesením Okresního soudu Plzeň-město ze dne 19. 12. 2000 bylo řízení v této právní věci zastaveno s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. Okresní soud v odůvodnění usnesení především poukázal na ustanovení § 2 odst. 1 zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, s tím, že s ohledem na charakter služeb, které žalobce poskytoval žalovanému, nutno věc posuzovat podle citovaného zákona. Spory o povinnosti účastníka k finančnímu plnění vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem této sítě a účastníkem poskytování telekomunikačních služeb, tedy podle ustanovení § 95 bodu 8 písm. d) téhož zákona, spadají do příslušnosti Českého telekomunikačního úřadu.

V návrhu na řešení kompetenčního sporu správní orgán proti tomu dovozoval, že v daném případě se nejedná o nároky z poskytování telekomunikačních služeb obecně, nýbrž ze služeb šíření programů rozhlasového a televizního vysílání, které je předmětem úpravy zákona č. 468/1991 Sb., resp. nyní zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Správní orgán poukázal i na ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zák. č. 468/1991 Sb. a § 2 písm. f) a s) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Zákon o telekomunikacích vztahuje pravomoc Českého telekomunikačního úřadu na věci v něm

výslovně uvedené nebo vymezené předmětem úpravy tohoto zákona, zatímco služby poskytované v souvislosti s šířením programů rozhlasového a televizního vysílání podléhají zákonu o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Okresní soud Plzeň-město ve vyjádření k návrhu na řešení kompetenčního sporu uvedl, že ponechává rozhodnutí na zvážení zvláštnímu senátu. Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a soudem se zvláštní senát řídil následujícími úvahami:

Mezi zákonem č. 231/2001 Sb. a zákonem č. 151/2000 Sb. je dán vztah speciálního zákona vůči obecnému; zákon č. 231/2001 Sb. speciálně upravuje některé telekomunikační služby, konkrétně televizní a rozhlasové vysílání. Z definice obsažené v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o telekomunikacích je zřejmé, že za veřejnou telekomunikační síť lze považovat síť, která má být podle licence nebo generální licence využita zcela nebo zčásti pro poskytování veřejných telekomunikačních služeb, včetně telekomunikační sítě určené výhradně k jednosměrnému šíření televizních nebo rozhlasových signálů po vedení.

Takovéto šíření televizních nebo rozhlasových signálů po vedení je veřejnou telekomunikační sítí (již vzhledem k výslovnému vymezení v § 2 odst. 3 tohoto zákona), přestože podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) zákona o telekomunikacích není pro tuto činnost potřebná licence vydaná dle téhož zákona. Ze soudu známých dokladů nevyplývá, že by ze služeb, které poskytovala akciová společnost P. (žalobce), byl předem vyloučen nějaký okruh zájemců o jejich využití. Jedná se tedy podle ustanovení § 2 odst. 6

zákona o telekomunikacích o veřejnou telekomunikační službu.

Podle ustanovení § 95 bodu 1 písm. c) telekomunikačního zákona rozhoduje Český telekomunikační úřad ve sporech, nestanoví-li zákon jinak. Toto ustanovení je třeba vykládat v souladu s ustanovením § 1 tohoto zákona (s vymezením předmětu úpravy), především § 1 písm. b), podle kterého zákon upravuje ve věcech telekomunikací podmínky pro poskytování telekomunikačních služeb. V souladu s tímto obecným vymezením působnosti je i ustanovení § 95 bodu 8 písm. d) téhož zákona, podle kterého

v oblasti telekomunikačních služeb Český telekomunikační úřad rozhoduje spory o povinnosti účastníka k finančnímu plnění vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb.

Z uvedeného tedy vyplývá, že v dané věci je příslušný vydat rozhodnutí o finančním plnění plynoucím z povinnosti dodávat signál kabelové televize správní orgán [§ 95 bod 8 písm. d) zákona o telekomunikacích].

(aza)

## 223

### Kompetenční spory: překážka věci rozhodnuté

k § 8a občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002

k § 1 a § 4 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů  
k § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

**Pravomocné rozhodnutí sporu o pravomoc vrchním soudem podle § 8a o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, tvoří v totožné právní věci týchž účastníků překážku věci rozsouzené (*rei iudicatae*) i pro rozhodování kompetenčního sporu zvláštním senátem zřízeným zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát proto takový nový návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu v totožné věci odmítne podle § 4 tohoto zákona a podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 3. 2004, čj. Konf 24/2004-7)*

**Věc:** Záporný spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Okresním soudem v Chrudimi za účasti: 1) Eurotel Praha, spol. s r. o., a 2) Rudolf Č. v Č., ve věci žaloby o zaplacení částky 16 676,12 Kč, vedené u Okresního soudu v Chrudimi.

Podáním doručeným dne 2. 2. 2004 zvláštnímu senátu zřízenému zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, se obrátil Český telekomunikační úřad na tento senát s návrhem na rozhodnutí sporu o pravomoc

podle zákona č. 131/2002 Sb., který vznikl mezi ním a Okresním soudem v Chrudimi ve věci posledně uvedeného soudu, u něhož napadla žaloba žalobce Eurotel Praha, spol. s r. o., proti žalovanému Rudolfu Č. o částku 16 676,12 Kč.

Zvláštní senát usnesením návrh odmítl.

### Z odůvodnění:

Uvedená žaloba napadla u Okresního soudu v Chrudimi dne 6. 1. 1999. Podle žalobního tvrzení žalobce uzavřel s žalovaným smlouvu o poskytování služeb veřejné radiotelefonní sítě. Dne 26. 4. 1997 žalobce vyúčtoval žalovanému fakturou částku 16 676,12 Kč. Tato dlužná částka zahrnovala jednak poplatky a hovorné ve výši 8008,02 Kč, jednak doplatek za dotovaný telefon ve výši 8668,10 Kč.

Protože žalovaný pohledávku nehradil, navrhl žalobce, aby mu soud rozhodnutím uložil povinnost uvedenou částku zaplatit a nahradit náklady řízení.

Okresní soud v Chrudimi usnesením ze dne 2. 2. 1999 řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Ministerstvu dopravy a spojů. V odůvodnění uvedl, že podle § 21 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb. se při rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob na úseku telekomunikací postupuje podle obecných předpisů ve správním řízení a podle § 21 odst. 2 citovaného zákona přísluší rozhodování o povinnosti každého uživatele telekomunikačního zařízení platit za jeho užívání úhradu podle § 8 odst. 1 cit. zák. Ministerstvu dopravy a spojů (§ 17 zák. ČNR č. 2/1969 Sb., ve znění zák. č. 272/1996 Sb.).

V návrhu na řešení kompetenčního sporu se správní úřad proti tomu dovolal dosavadní rozhodovací praxe Vrchního soudu v Praze (zde: rozsudku ze dne

28. 2. 2001, sp. zn. 6 A 317/2000) a poukázal na to, že spor je veden jednak o částku vyúčtovanou jako doplatek mezi zvýhodněnou a kupní cenou mobilního telefonu, jednak o cenu za telekomunikační službu podle ustanovení § 2 odst. 7 zákona č. 151/2000 Sb. Dovodil, že v části sporu týkajícího se doplatku mezi zvýhodněnou a kupní cenou mobilního telefonu jde o soukromoprávní vztah mezi žalobcem a žalovaným; rozhodování není svěřeno Českému telekomunikačnímu úřadu a je dána pravomoc soudu o této části sporu rozhodnout. Svou pravomoc rozhodnout o ceně za telekomunikační službu nepopřel.

Zvláštní senát však zjistil ze spisu Vrchního soudu v Praze, který si opatřil, že usnesením vrchního soudu ze dne 26. 10. 2001 bylo k předchozímu návrhu Ministerstva dopravy a spojů na rozhodnutí kompetenčního konfliktu, vzniklého mezi ním a Okresním soudem v Chrudimi v téže věci týchž účastníků, již pravomocně rozhodnuto (§ 8a občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002) tak, že k vyřízení věci je příslušný Český telekomunikační úřad, jemuž zákon č. 150/1992 Sb.<sup>\*)</sup> nově svěřil rozhodování ve věcech vyjmenovaných v ustanovení § 95 tohoto zákona.

Vzhledem k tomu, že navrhovatel podal znovu v této věci návrh, o němž již bylo pravomocně v minulosti rozhodnuto, odmítl zvláštní senát tento nový návrh pro překážku *rei iudicatae* [§ 4 zákona č. 131/2002 Sb., § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(aza)

<sup>\*)</sup> Novela zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích; nyní již zrušen zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

## Pobyt cizinců: udělení a prodloužení víza

k § 33 odst. 1 a § 51 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (v textu též „zákon o pobytu cizinců“)

**Z ustanovení § 33 odst. 1 ve spojení s § 51 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, vyplývá, že tu není subjektivní právo nejen na udělení víza, ale ani na jeho prodloužení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2003, čj. 2 As 29/2003-36)*

**Věc:** Qui L. (Čínská lidová republika) proti Policii České republiky – Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie o neprodloužení doby platnosti víza, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 27. 6. 2002 žádost o prodloužení doby platnosti českého víza. Tato žádost byla Policií ČR – Oddělením cizinecké policie Praha dne 30. 7. 2002 zamítnuta, neboť správní orgán I. stupně nabyl důvodného přesvědčení, že by žalobce mohl při svém pobytu na území České republiky ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit výkon soudních či správních rozhodnutí. Správní orgán I. stupně totiž zjistil, že jeden z dokladů přiložených k žádosti o povolení dlouhodobého pobytu ze dne 18. 8. 1999, a to výpis z rejstříku trestů na území Čínské lidové republiky, se následně ukázal být padělkem. Vzhledem k tomu, že důvody pro neprodloužení doby pobytu na území na vízum jsou ve smyslu § 60 odst. 6 zákona o pobytu cizinců obdobné jako důvody pro neudělení víza, podřadil správní orgán I. stupně použití falešného výpisu z rejstříku trestů pod § 9 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců a v souladu s § 56 odst. 1 písm. f) téhož zákona shledal toto předložení falešných dokumentů žalobcem důvodem pro neprodloužení doby platnosti víza.

Žalobce podal 12. 8. 2002 odvolání. Postup správního orgánu I. stupně ozna-

čil za nesprávný. Pokud zjistil, že k vydání dosud pravomocného rozhodnutí o povolení dlouhodobého pobytu byly použity padělané materiály, měl usilovat o obnovu původního řízení vedoucího k udělení povolení dlouhodobého pobytu.

O odvolání rozhodl žalovaný tak, že je zamítl. Podpořil právní argumentaci orgánu I. stupně, již dále doplnil také novým zjištěním, že nejen výpis z rejstříku trestů, ale také doklad prokazující prostředky k pobytu na území (vkladní knížka) byl padělkem. K námitce žalobce o obligatornosti použití obnovy řízení podle § 62 spr. ř. žalobce uvedl, že se pro postup nepovolení prodloužení pobytu rozhodl orgán I. stupně správně, a to z důvodu hospodárnosti řízení podle § 3 odst. 3 správního řádu.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného pak Městský soud v Praze 7. 5. 2003 odmítl, jelikož dospěl k obdobnému právnímu názoru jako žalovaný a usoudil, že napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu skutečně vyloučeno. Žalobu odmítl jako nepřipustnou.

V kasační stížnosti žalobce namítá, že Městský soud v Praze pochybil, pokud žalobu jako nepřijatelnou odmítl s tím, že napadené rozhodnutí žalovaného nepodléhalo soudnímu přezkumu. Městský soud v Praze totiž zaměnil žádost o udělení víza s žádostí o prodloužení víza, a dospěl tak k chybnému závěru, že na prodloužení víza není právní nárok. Tento nesprávný závěr by pak ve světle § 171 zákona o pobytu cizinců založil nepřezkoumatelnost takového správního rozhodnutí.

Odlišnost a nárokovou povahu prodloužení doby platnosti víza žalobce dokládá dikcí § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které říká, že „*dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů policie opakovaně prodlouží o 365 dnů za podmínky, že trvá stejný účel, pro který bylo vízum uděleno*“. Žalovaný tedy pouze přezkoumává, zda trvá účel, pro nějž bylo vízum uděleno. Je-li tomu tak, pak dobu platnosti víza prodloužit musí, nejen pouze může. Napadené správní rozhodnutí nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu již s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Neexistuje sice ústavně zaručené právo cizinců na vstup na území České republiky, jak podotýká i Městský soud v Praze, nicméně samotný pobyt cizinců na území České republiky dle žalobce již požívá ochrany podle čl. 42 odst. 2 Listiny, a proto nemůže být správní rozhodnutí žalovaného vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť se zjevně týká základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud přezkoumal nařikávané usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

## Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodování – na základě uplatněných stížnostních námitek – soustředil zejména na otázku, zda je na vyhovění žádosti o prodloužení doby platnosti víza právní nárok, či zda podléhá plně dílu pátému hlavy III části prvé zákona o pobytu cizinců, tedy společným ustanovením k vízům, a to včetně dispozice ustanovení § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle níž na udělení víza právní nárok není.

Při posouzení této otázky, tedy při interpretaci ustanovení § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nelze dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu použít toliko prostý jazykový výklad, jak v podstatě činí žalobce. Prostý a izolovaný jazykový výklad by skutečně mohl vést k závěru, že za splnění jediné podmínky v daném ustanovení přímo obsažené – tedy za trvání účelu, pro nějž bylo vízum uděleno – není správnímu orgánu poskytnut další prostor ke správnímu uvážení, neboť prodloužení doby platnosti víza k pobytu je zde jazykově dáno jako prostá implikace splnění této jediné podmínky. Byl by zde tedy – bez dalšího zkoumání – skutečně dán právní nárok na vyhovění takové žádosti, jak tvrdí žalobce.

Předmětné ustanovení nicméně není možno interpretovat takto izolovaně, nýbrž je nutno je vnímat z pohledu poměrně složité vnitřní systematiky zákona o pobytu cizinců jako celku, respektive v systematické hlavy III části první tohoto zákona. Tato hlava se člení na pět dílů, přičemž interpretované ustanovení je součástí dílu čtvrtého. Systematicky se ovšem na toto ustanovení vztahují i normy obsažené v dílu pátém, jenž je označen jako „Společná ustanovení k vízům“,

příčemž tato společná ustanovení mají obecnou povahu vůči všem čtyřem dílům předchozím, a to právě díky označení za společná ustanovení a díky umístění na konec hlavy III, což odpovídá běžné legislativní technice umístování společných ustanovení na konec zákona či pouze té části zákona, k níž se mají vztahovat.

Je tudíž nutné použít na vykládané ustanovení také ustanovení § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které stanoví, že na udělení víza není právní nárok. Neobstál by přitom protiargument, že § 51 odst. 2 se vztahuje pouze na řízení o udělování víz, a nikoliv již na řízení jiná, s vízovým řízením pouze související. Právě tato řízení související jsou totiž náplní dílu pátého stejně jako řízení o udělování víz, jak ukazuje i zahrnutí § 60 odst. 1 týkajícího se právě žádosti o prodloužení doby pobytu na území na vízum přímo do tohoto dílu. Navíc, za použití logického argumentu *a maiori ad minus*, není možno důvodně tvrdit, že pokud není právní nárok na udělení víza, může být dán automaticky právní nárok na jeho prodloužení.

Je tak třeba chápat ustanovení § 51 odst. 2 cit. zákona jako normu, která stanoví atribut nenárokovosti nejen na udělování víz, ale i na řízení související, ledaže by speciální norma či logika věci vedly k jinému závěru. V případě interpretovaného ustanovení však žádná z těchto překážek nenastává. Naopak je naprosto logické, pokud se řízení o prodloužení doby pobytu na území České republiky na vízum nachází v maximálně podobném režimu jako řízení o udělování víz samotné. Této podobnosti obou režimů výrazně nasvědčuje například i ustanovení § 60 odst. 6 cit. zákona, které stanoví pro nevyhovění žádosti

o prodloužení doby pobytu na území na vízum obdobné podmínky jako pro nevyhovění žádosti o vízum.

Nebylo by také logické, jestliže by byla správnímu orgánu poskytnuta různá míra správního uvážení pro oba tyto typy řízení, přestože by posuzoval obdobné podmínky, vycházel by z obdobných dokumentů a i následky jeho rozhodování by byly obdobné, neboť pokud jsou identické vstupy i výstupy rozhodování, musel by být dán zvláštní důvod k tomu, aby tyto vstupy a výstupy podléhaly různému režimu posuzování a rozhodování. Takovým zvláštním důvodem rozhodně není pouhý imperativně se tvářící slovesný tvar slovesa „prodloužit“ v § 33 odst. 1, zvláště když obdobně imperativní tvar je zvolen i v § 30 odst. 1 upravujícím přímo udělování víz; tím méně pak obstojí argumenty žalobce zakládající odlišnost obou řízení v drobných nuancích v dokumentech předkládaných žadateli či v místech podání žádostí, jak vyplývají pouze z logiky věci, neboť při udělování víza se žadatel nachází vně, při prodloužování pak uvnitř státního území.

Je konečně vhodné podrobit interpretované ustanovení § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců také výkladu logickému, díky němuž Nejvyšší správní soud shledává, že žalobcova argumentace vede – ve svých důsledcích – k absurdnímu závěru, podle něhož pokud by žadatel o vízum použil k doložení své žádosti zfalšované dokumenty, tato vada dokumentů by byla samotným udělením víza konvalidována (pokud by se na ni nepřišlo již při řízení o udělení víza) a při následných řízeních by k těmto závažným protiprávním skutečnostem již nemohl správní orgán přihlížet a vízum by musel žadateli opakovaně prodlužovat. Neobstojí přitom ani námitka žalobce, že v ta-

kových případech je namístě obnova původního řízení. Takový postup by směřoval jak proti zásadě hospodárnosti řízení, tak by mnohdy směřoval i ke zpochybnění platnosti právních úkonů provedených takovou osobou v době jejího protiprávního pobytu na území státu, což by mohlo vést k nadbytečné diskontinuitě a nejistotě v právech a povinnostech nejen dotčené osoby, nýbrž i osob třetích, například obchodních společníků.

Lze tak logický výklad předmětného ustanovení uzavřít tím, že je samozřejmě nanejvýš žádoucí, aby se správní orgán při posuzování žádostí o prodloužení platnosti víza vyvaroval svévolného zamítání těchto žádostí a aby v každém konkrétním případě pečlivě zkoumal např. to, do jaké míry jsou zejména opakovaní žadatelé o prodloužení víza již majetkově a lidsky usazeni v České republice. Tento fakt však společně s tím, že správní orgány mají dle dikce vykládaného ustanovení hodnotit primárně (nikoli však výlučně) zachování účelu udělení víza, nezakládá ani nárokovost takového řízení; tím méně pak lze tvrdit, že by bylo správnímu orgánu při prodloužování platnosti víz znemožněno zohlednit tak závažná pochybení žadatelů, jako bylo prokázáno pochybení žalobce v žádosti o udělení víza.

Nejvyšší správní soud konečně konstatuje, že neobstojí ani námitka tvrzené neústavnosti takového posouzení žádosti o prodloužení víza, jež dle žalobce zužuje rozsah práv chráněných Listinou. Žalobce správně dovozuje, že je na něj nutno aplikovat čl. 42 odst. 2 Listiny. Toto ustanovení však garantuje pouze doplňkové právo, obdobné například právu nebýt diskriminován ve výkonu práv, tedy právo, jež *de facto* není právem samo o sobě, ale má normativní význam

pouze ve vztahu s právem jiným. Na žalobce se tak díky čl. 42 odst. 2 Listiny sice vztahují všechna práva zakotvená v Listině (ledaže by byla adresována pouze státním občanům), ovšem žádné z těchto práv nezakládá jeho nárok na pobyt na území České republiky. Takové právo je dáno pouze občanům České republiky, a to článkem 14 odst. 4 Listiny, zatímco odst. 2 téhož článku, který se vztahuje i na žalobce jako cizince, zakládá pouze jeho právo svobodně území České republiky opustit, v čemž mu veřejná moc napadaným rozhodnutím přirozeně nebrání. Vztahuje se na něj, jak správně usuzuje, také čl. 36 odst. 2 Listiny, ovšem ten nebyl kritizovaným odmítnutím žaloby nijak porušen, neboť předmětná žaloba byla soudem řádně projednána a fakt, že byla odmítnuta, není dán tím, že by mu bylo jako cizinci upíráno právo na spravedlnost v čl. 36 Listiny obsažené, ale tím, že jako cizinec nedisponuje právem, jehož se v žalobě samé dovolává, tedy právem na setrvání na území České republiky.

Pokud byla výše prokázána podobnost rozhodnutí o prodloužení víza s rozhodnutím o jeho udělení, zvláště pokud prvně jmenované chápeme jako podtyp druhého, tedy jako udělení pro nové období, není také důvod nevztáhnout na ně i ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců a vyloučit toto rozhodnutí ze soudního přezkumu, jako to učinil Městský soud v Praze v napadeném usnesení. Neobstál by přitom argument o rozšiřujícím výkladu § 171 písm. a), který by zakládal zúžení rozsahu lidských práv. Bylo již výše vyloženo, že uvedené rozhodování vůbec nezasahuje do práv chráněných Listinou.

Prochází tak napadené rozhodnutí městského soudu, stejně jako rozhodnu-

tí správních orgánů, také testem ústavní konformity.

že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(ček)

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru,

## 225

### Správní trestání: k užití správního uvážení

k § 80 a § 86 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 152/1996 Sb. a zákona č. 15/1998 Sb. (v textu též „zákon o cenných papírech“) k § 78 soudního řádu správního

**I. Při ukládání sankce za správní delikt podle § 80 a § 86 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, mohla Komise pro cenné papíry přihlídnout také ke kritériím ovlivňujícím výši uložené sankce, třebaže taková kritéria nebyla výslovně uvedena v zákoně; to proto, že jejich zákonný výčet byl demonstrativní. Jestliže správní orgán důsledně respektoval zákonná i tato další kritéria volného správního uvážení a jejich užití v důvodech vydaného rozhodnutí řádně a přesvědčivě zdůvodnil, nelze mu vytýkat překročení mezí správního uvážení (§ 78 s. ř. s.).**

**II. O zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000-62)*

**Prejudikatura:** Soudní judikatura ve věcech správních č. 949/2002.

**Věc:** Akciová společnost M. v O. proti Komisi pro cenné papíry o pokutu.

Rozhodnutím žalované ze dne 18. 2. 2000, čj. 31/1197/2000, byla žalobkyni uložena podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, pokuta ve výši 210 000 Kč za porušení § 80 odst. 3 téhož zákona. O rozkladu žalobkyně rozhodlo Prezidium Komise žalobou naříkaným rozhodnutím tak, že rozhodnutí orgánu I. stupně bylo změněno ve výroku o výši pokuty, která byla snížena na částku 190 000 Kč.

Žalobkyně brojila proti uložení pokuty žalobou, v níž nepopírá, že tu k deliktu došlo (pokuta byla uložena za to, že

do jednoho měsíce po skončení prvního pololetí 1999 neuveřejnila zprávu o svém hospodaření za toto období), namítá ale, že byl porušen zákon při rozhodování o výši pokuty, protože byla nesprávně použita kritéria, jimiž má být hodnocena závažnost, způsob a následky porušení zákona (§ 87 zákona o cenných papírech). Žaloba uvádí, že společnost měla v době postihu 12 akcionářů a základní jmění 20 milionů. Akcie v té době byly veřejně obchodovatelné, ale fakticky se s nimi neobchodovalo ani nabízeny k prodeji nebyly. Hlavním akcionářem (81,5 %) je německá společnost, zbytek



akcií drží zaměstnanci. Všichni akcionáři jsou pravidelně a detailně informováni o hospodaření společnosti. Průtah v zaslání zprávy o hospodaření byl jen nevýznamný (2 měsíce a 10 dnů); to – i s ohledem na to, že akcie obchodovány nebyly – nemohlo mít na kapitálový trh žádný vliv a nešlo ani o snahu cokoli zatajovat nebo způsobit škodu někomu na trhu nebo akcionářům samotným; taková škoda ostatně ani nenastala.

Dále žalobkyně brojila proti tomu, že by v posuzované věci šlo o recidivu, protože předchozí řízení o podobné pokutě (za neověřování hospodářského výsledku za rok 1998) ještě nebylo pravomocně skončeno. Příčinou deliktu byla pouhá neznalost novelizovaného ustanovení zákona. Konečně pak žalobkyně namítla, že pokud žalovaná jako kritéria pro uložení pokuty brala v potaz také údaje o obchodním majetku a vlastním jmění společnosti, nejde tu o kritéria zákonná.

Nejvyšší správní soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

### **Z odůvodnění:**

Pokud pak jde o včas uplatněnou základní námitku, uvážil o ní soud toto:

Informační povinnost emitenta papíru (§ 80 zákona o cenných papírech) doznala v průběhu doby několika změn. Porušená povinnost byla zavedena novelou č. 152/1996 Sb., účinnou od 1. 7. 1996; v rozsuzované věci soud neměl důvod zkoumat, zda tu povinnost existovala v právní podobě, kterou jí přisuzuje žalovaná, jestliže žalobkyně nepopírá, že tuto povinnost porušila a námitku v tomto ohledu neuplatnila. Poznává se na okraj, že v současné době je toto usta-

novení již novelizováno a lhůty jinak konstruovány.

Soud se proto důvodně omezil jen na to, zda při uložení pokuty byla respektována zákonem stanovená kritéria, nebo zda je Komise porušila tak, že její rozhodnutí je nezákonné.

K této otázce je ale nutno předeslat:

Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Tak tomu bylo podle dřívějších právních úprav [§ 3 písm. e) zákona č. 36/1876 ř. z. nebo § 245 odst. 2 o. s. ř. před 31. 12. 2002] a je tomu tak i dnes (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení anebo – zde nyní došlo k rozšíření soudního přezkoumání – správní orgán volné uvážení zneužil. Soud tedy musel posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí stanovených zákonem.

Žalobě ale přisvědčit nemohl.

Komise při ukládání pokuty měla vycházet z povahy, závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání. Tento zákonný výčet je uvozen slovem „zejména“; to znamená, že nejde o výčet taxativní a není nezákonností,

je-li vyhledáno další kritérium, které logicky může odůvodnit výši pokuty (počet akcionářů, výše jmění atp.). Tvrdí-li žalobkyně, že k následkům nedošlo a dojít nemohlo, nemůže takové tvrzení, i kdyby bylo správné, způsobit zánik odpovědnosti, protože jsou tu i kritéria další; zejména však tato kritéria nepodmiňují odpovědnost samu, ale právě jen výši sankce.

Z rozhodnutí – zejména z rozhodnutí II. stupně – je zřejmá nejen pečlivá snaha žalované o individualizaci pokuty, ale také o řádné písemné zdůvodnění toho, proč pokuta (původně na I. stupni uložená ve výši 210 000 Kč) byla snížena. Žalovaná v důvodech rozhodnutí vyložila, že byla vzata v úvahu shora uvedená zákonná kritéria, proč a jakým způsobem, ke kterému okamžiku byly ty které skutkové okolnosti zjišťovány a s jakým výsledkem, co význam deliktu zvyšuje a co naopak jej snižuje. Soud tu nemá důvod vytýkat žádné nedostatky v užití správního uvážení, protože žalovaná svého diskrečního práva užila podle zákonného příkazu a také z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočila.

A dále: soudu je z jeho činnosti známo, že podobných pokut bylo po změně zákona o cenných papírech uloženo velmi mnoho, a to nejrůznějším akciovým společnostem. Nelze z ničeho dovodit, že by tu šlo o cílený zásah jen proti žalované, přičemž jiní delikventi by za stejné jednání byli pardonováni; takový zásah

by bylo možno označit za zneužití volného správního uvážení a představoval by dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud však takový důvod nezjistil, a ostatně ani žalobkyně nic takového nenamítá.

Není konečně v pravomoci správního soudu, aby nastoupil na místo správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit (podle nové právní úpravy účinné od 1. 1. 2003) jen v jediném případě: pokud by totiž dospěl k závěru, že pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Takové rozhodnutí může však soud učinit pouze na návrh (soudní praxe akceptuje tyto návrhy ve starších věcech i po datu 1. 1. 2003); takový návrh sice učiněn nebyl, ale z okolností případu je dostatečně zřejmé, že ani pokud by byl podán, nemohla by z něj žalobkyně nic pro sebe vytěžit, již s ohledem na to, že za „zjevně nepřiměřenou“ nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve výši 4 % zákonného rozpětí (v době rozhodování byla horní hranice pokuty pět milionů; nyní lze uložit pokutu až do výše 20 000 000 Kč) za situace, kdy sám fakt správního deliktu není mezi stranami sporný.

Z vyložených důvodů proto Nejvyšší správní soud žalobě nepřisvědčil a zamítl ji.

(*aza*)

## Právo na informace: poskytování informací ústavními činiteli

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 101/2000 Sb.

k § 12 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

**Žádá-li senátor ministra o poskytnutí informací a vysvětlení potřebných pro výkon své funkce podle § 12 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, nevystupuje v tomto vztahu ministr jako vedoucí ústředního orgánu státní správy, který poskytuje informace o činnosti vztahující se k působnosti ministerstva, nýbrž jako člen vlády (ústavní činitel). V této situaci není ministr povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 159/2002-49)*

**Věc:** Bohuslav V. proti Ministerstvu spravedlnosti o poskytnutí informace.

Ministerstvo spravedlnosti – Oddělení tiskové a pro styk s veřejností rozhodnutím ze dne 31. 7. 2000 zamítlo žádost žalobce o poskytnutí informace, kterou představovala fotokopie dopisu, který ministr spravedlnosti adresoval senátoru Ing. Janu F. Toto rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti napadl žalobce rozkladem. Ministr spravedlnosti žalobou naříkaným rozhodnutím ze dne 22. 8. 2000 rozklad zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce ve svých námitkách především považoval tvrzení žalovaného, jímž odůvodnil neposkytnutí informace, že ve shora popsané věci se jednalo o korespondenci ústavních činitelů, za absurdní. Dovožoval, že ani ústavní činitel si nemůže o občana vést korespondenci a písemnosti za účelem podpory represí a upírání základních občanských a ústavních práv občana.

Nejvyšší správní soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud v souzené věci vycházel především z čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. jsou povinnými ty subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Působnost Ministerstva spravedlnosti vymezuje zejména ustanovení § 11 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a to tak, že ministerstvo je ústřední orgán státní správy pro soudy a státní zastupitelství, vystavuje právní posudky k úvěrovým a garančním dohodám, v nichž je smluvní stranou Česká republika, je ústředním orgánem státní správy pro vězeňství a pro probaci a mediaci a zastupuje Českou republiku při vyřizování stížností na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a koordinuje provádění rozhodnutí příslušných mezinárodních orgánů.

V daném případě se žalobce domáhal poskytnutí fotokopie dopisu, zasláního ministrem spravedlnosti senátoru Ing. Janu F. jako odpověď na přípis jmenovaného. Jinak řečeno, z podnětu žalobce jmenovaný senátor oslovil ministra spravedlnosti, a na základě jeho přípisu odpověděl žalobci na jeho podnět. Přitom je zřejmé, že senátor postupoval dle ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, podle něhož je senátor oprávněn požadovat od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce. Pokud proto ministr spravedlnosti senátorovi na jeho žádost poskytl potřebné vysvětlení, byla tato informace okamžikem předání senátorovi již v dispozici tohoto senátora, a záleželo proto výhradně pouze na něm, jak s touto informací naloží. Jestliže tedy žalobce adresoval konkrétní podnět senátorovi, měl právě od tohoto senátora získat informaci o tom, jak s tímto podnětem bylo naloženo.

V souzené věci se totiž ve skutečnosti jednalo o realizaci dvou vztahů. První z nich představuje vztah mezi žalobcem a jmenovaným senátorem a jeho podstata spočívá v tom, že žalobce „svého“ senátora požádal o pomoc ve své věci. Tento vztah není právně upravený, což je logickým vyústěním skutečnosti, že ústavní systém České republiky vychází z principu reprezentativního, a nikoliv

imperativního mandátu poslanců a senátorů (čl. 26 Ústavy ČR) a že poslanec a senátor vykonávají mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí (čl. 23 odst. 3 Ústavy ČR). Senátor proto nebyl touto podanou neformální žádostí jakkoliv vázán a nebyl ani *stricto sensu* povinen žádným způsobem ji vyřídit. Za účelem odpovědi na přípis žalobce senátor Ing. Jan F. – jako podkladový materiál – využil možnosti, kterou mu skýtá citované ustanovení zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, a požádal ministra spravedlnosti (člena vlády) o příslušnou informaci, kterou také obdržel. V tomto – v pořadí druhém – vztahu však ministr spravedlnosti nevyšetřoval jako vedoucí příslušného resortu, nýbrž jako člen vlády, a jeho postavení je proto možno charakterizovat jako postavení ústavního činitele se všemi z toho vyplývajícími důsledky (zejména odpovědnostními).

Jestliže tedy koncepce zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je založena na principu, že příslušné informace poskytují státní orgány, přičemž se jedná o informace týkající se jejich působnosti, nezbyvá v souzené věci než konstatovat, že předmětný dopis ministra spravedlnosti senátoru Ing. Janu F. ze shora uvedených důvodů není možno charakterizovat jako informaci o činnosti ministerstva vztahující se k jeho působnosti. Proto žalobce na poskytnutí požadované informace podle citovaného zákona právo neměl a žalovaný tedy rozhodl v souladu se zákonem, když tuto informaci žalobci neposkytl.

(ček)

## Doprava: profesní osvědčení

k § 60 odst. 3 zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů  
k čl. V bodu 1 zákona č. 478/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, a kterým se mění některé další zákony

**Držitelé osvědčení pro učitele řidičů motorových vozidel mohli požádat o výměnu dosavadního osvědčení za profesní osvědčení podle čl. V bodu 1 zákona č. 478/2001 Sb. jen za předpokladu, že takové osvědčení nepozbylo platnosti podle § 60 odst. 3 zákona č. 247/2000 Sb.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2003, čj. 5 A 137/2002-25)*

**Věc:** Ing. Libor V. v S. proti Ministerstvu dopravy o výměnu osvědčení pro učitele řidičů motorových vozidel za profesní osvědčení.

Ministerstvo dopravy a spojů zamítlo dne 14. 5. 2002 žádost žalobce ze dne 19. 3. 2002 o výměnu osvědčení pro učitele řidičů motorových vozidel za profesní osvědčení, neboť ji shledalo opožděnou. V odůvodnění uvedlo, že žádost měla být podána nejpozději do 31. 12. 2001, neboť uplynutím tohoto dne pozbylo předchozí osvědčení platnosti.

O rozkladu rozhodl žalobou naříkáním rozhodnutím dne 27. 8. 2002 ministr dopravy a spojů tak, že jej zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce v žalobě zejména namítal, že žádost o výměnu osvědčení podal dne 19. 3. 2002 podle části páté článku V odst. 5 zákona č. 478/2000 Sb., ve znění zákona č. 478/2001 Sb., a podle tohoto ustanovení měl na výměnu nárok. Byl držitelem platného osvědčení pro učitele řidičů motorových vozidel před datem 1. 1. 2001, a pokud mu žalovaný toto

právo upřel, učinil tak v rozporu se zákonem, a to na základě nesprávného a zúžujícího výkladu. Protože žádost o výměnu podal za účinnosti novely zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, provedené zákonem č. 478/2001 Sb., nemohla být jeho žádost zamítnuta. Dovožoval též rozpor napadeného rozhodnutí s § 46 správního řádu.

Nejvyšší správní soud žalobu zamítl obvy nedůvodnou.

### Z odůvodnění:

Zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, v původním znění, stanovil v § 60 odst. 3, že držitel osvědčení pro učitele výcviku vydaného před účinností tohoto zákona\*) (dále jen „držitel osvědčení“) je povinen nejpo-

\*) *Vyhláška federálního ministerstva dopravy č. 55/1991 Sb., o výcviku a zdokonalování odborné způsobilosti řidičů silničních motorových vozidel.*

zději do jednoho roku od účinnosti tohoto zákona sdělit ministerstvu údaje a doložit doklady vyžadované pro profesní osvědčení v § 21 tohoto zákona. Nesplní-li tuto povinnost, pozbuje dosavadní osvědčení pro učitele výcviku platnosti uplynutím posledního dne lhůty stanovené pro sdělení údajů a doložení dokladů. Zákon č. 247/2000 Sb. nabyt účinnosti dnem 1. ledna 2001 a od tohoto data byl držitel osvědčení do jednoho roku povinen osvědčit předpoklady vyžadované pro profesní osvědčení, tj. předpoklady stanovené v § 21 tohoto zákona pro výuku teorie. Z ustanovení § 60 odst. 3 zákona tedy jednoznačně vyplývá, že původní osvědčení pozbývá platnosti nedoložením stanovených dokladů v určené lhůtě. Ze spisu není zřejmé, že by žalobce tuto podmínku splnil, což ani v žalobě netvrdí.

Zákonem č. 478/2001 Sb. byl zákon č. 247/2000 Sb. změněn, nikoliv však v ustanovení § 60 odst. 3. V přechodných ustanoveních novely je skutečně v čl. V odst. 1 uvedeno, že držitelé osvěd-

čení pro učitele řidičů motorových vozidel, jejichž osvědčení bylo vydáno před 1. lednem 2001, mohou požádat ministerstvo o výměnu dosavadního osvědčení za profesní osvědčení; ministerstvo vymění stávající osvědčení pro učitele za profesní osvědčení. Logicky však lze vyměnit pouze osvědčení platné, nikoliv takové, které ze zákona pozbylo platnosti. Zákon č. 247/2000 Sb. stanovil podmínky pro výuku řízení motorových vozidel, protože pro držitele stávajících osvědčení stanovil zjednodušený postup pro získání nového profesního osvědčení tak, že stanovil právo na výměnu osvědčení tomu, kdo v zákonné lhůtě doložil, že splňuje podmínky i podle nové právní úpravy.

Rozhodnutí ministerstva dopravy a spojů vycházelo z dostatečně zjištěného skutečného stavu věci a odpovídalo zákonu. Ministr v napadeném rozkladovém řízení nepochybil, když rozklad zamítl. Namítané porušení zákona ani § 46 správního řádu soud neshledal.

(oš)

## 228

### Správní řízení: poučení o odvolání

k § 132 odst. 4 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky<sup>\*)</sup>

**Pokud je poučení o možnosti podat odvolání formulačně nepřesné, avšak obsahuje vše, co požaduje zákon ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, nelze z takového poučení dovzovat důsledek uvedený v § 132 odst. 4 tohoto zákona.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, čj. 6 A 141/2002-34)

<sup>\*)</sup> Zákon ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, byl s účinností od 1. 1. 2005 zrušen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (srov. úpravu odvolání obsaženou v ustanovení jeho § 190).

**Věc:** Mgr. Jiří R. v P. proti Ministerstvu vnitra o náhradu škody způsobenou žalobcem Policií České republiky.

Policejní prezident svým rozhodnutím ze dne 7. 12. 2001 uložil žalobci povinnost uhradit Policii České republiky škodu ve výši 67 327 Kč, kterou jí žalobce způsobil v době, kdy byl jejím příslušníkem. Ministerstvo vnitra dne 9. 9. 2002 žalobou naříkaným rozhodnutím potvrdilo rozhodnutí policejního prezidenta a odvolání žalobce zamítlo pro opožděnost: rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci doručeno dne 21. 12. 2001, proto posledním dnem, kdy bylo možno včas podat odvolání k poštovní přepravě, byl 7. 1. 2002, avšak žalobce podal odvolání k poštovní přepravě až 8. 1. 2002.

V žalobě adresované Vrchnímu soudu v Praze, podané k poštovní přepravě dne 9. 10. 2002, žalobce namítal, že nebyl správně poučen o možnosti podat odvolání. V poučení o možnosti odvolání se totiž uvádělo, že „...odvolání lze podat písemně do protokolu policejního prezidenta...“. Takové poučení ovšem dle názoru žalobce obsahovalo vnitřní rozpor, protože odvolání nelze podat do protokolu písemně, ale jen ústně. Protože poučení nedávalo smysl, nemělo se k němu přihlížet a bylo nutno vycházet ze stavu, jako kdyby nebylo dáno vůbec. Žalobce dovozoval s odvoláním na § 132 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, že odvolání nebylo opožděné, neboť bylo podáno v tříměsíční lhůtě ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný proto nemohl odvolání žalobce zamítnout jako opožděné a pokud tak učinil, je jeho rozhodnutí v rozporu se zákonem.

Vrchní soud v Praze ve věci nerozhodl do 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti

soudní řád správní, a proto podle § 132 s. ř. s. věc převzal a řízení o ní dokončil Nejvyšší správní soud podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního.

Nejvyšší správní soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

### **Z odůvodnění:**

Podle § 124 odst. 4 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, obsahuje poučení o odvolání údaj, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti němu odvolat, v jaké lhůtě a ke kterému služebnímu funkcionáři. Pokud účastník řízení v důsledku nesprávného poučení nebo proto, že nebyl poučen vůbec, podal odvolání po uplynutí zákonem stanovené lhůty nebo u nepříslušného služebního funkcionáře, má se podle § 132 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, za to, že je podal včas a u příslušného služebního funkcionáře, jestliže tak učinil nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Žalobce byl v písemném vyhotovení rozhodnutí správního orgánu I. stupně poučen takto: „Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání písemně do protokolu policejního prezidenta do 15-ti dnů ode dne doručení jeho písemného vyhotovení. Odvolání má odkladný účinek.“ Toto poučení, i když není formulačně přesné, obsahuje vše, co ukládá § 124 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, a proto z jeho znění nelze do-

vozovat důsledky uvedené v § 132 odst. 4 citovaného zákona. Žalobce na základě tohoto poučení podal odvolání písemně poštou k policejnímu prezidentovi jako příslušnému služebnímu funkcionáři;

nedopustil se tedy žádného pochybení, z něhož by bylo možno dovodit, že mu byl obsah poučení nesrozumitelný.

(ach)

## 229

### Zaměstnanost: zprostředkování zaměstnání

k § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 167/1999 Sb.

**Jestliže uchazeč o zaměstnání podepsal čestné prohlášení o tom, že mu v době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebrání žádné skutečnosti v nástupu do zaměstnání, i poučení o povinnostech uchazeče, nemůže se později při odmítnutí zprostředkovaného zaměstnání existence takových překážek úspěšně dovolávat. V neuvedení skutečností rozhodných pro činnost úřadu práce a v zatajení skutečností, které uchazeči brání v nástupu do zprostředkovaného zaměstnání, lze totiž spatřovat úmyslné maření součinnosti s úřadem práce dle § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, čj. 5 A 173/2000-39)*

**Věc:** Ladislav S. v Z. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Úřad práce ve Zlíně rozhodl dne 17. 5. 2000 o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, z důvodu úmyslného maření součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání.

Žalovaný zamítl odvolání proti tomuto rozhodnutí dne 3. 10. 2000 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce dovozoval především porušení § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, neboť zaměstnání odmítl z vážného důvodu spočívajícího v tom, že již byl připraven k cestě do Prahy a ve Zlíně neměl kde bydlet; proto nemohlo ani dojít k úmyslnému maření součin-

nosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání. Dovolával se toho, že postupoval v souladu s informacemi, kterých se mu dostalo od dvou úřadů práce v Praze: při převodu spisu z místa trvalého bydliště se měl nejprve zaregistrovat na Úřadu práce v místě tohoto trvalého bydliště (ve Zlíně) a teprve poté požádat o převod spisu na Úřad práce v Praze. O konzultaci k této otázce pak žalobce požádal pracovníci Úřadu práce ve Zlíně, která jej při vyplňování tiskopisu informovala, že záležitost převodu jeho materiálu k jinému úřadu práce může být zahájena až při jeho další návštěvě dne 3. 5. 2000. Uvedeného dne mu však namísto projednání dalšího postupu bylo nabídnuto zaměstnání ve Zlíně, které musel s ohledem na shora uvedené okolnosti odmítnout.



Z připojeného správního spisu soud zjistil, že žalobce podal žádost o zprostředkování zaměstnání dne 26. 4. 2000. Jako adresu trvalého bydliště uvedl ulici Š. ve Zlíně; rubriku adresy, na které se zdržuje, ponechal nevyplněnu. Správnost zde uváděných údajů osvědčil svým podpisem. Téhož dne podepsal i čestné prohlášení, že v současné době mu nebrání žádné skutečnosti v nástupu do zprostředkovaného zaměstnání, a další čestné prohlášení, jímž osvědčil poučení o povinnostech uchazeče o zaměstnání. Dne 3. 5. 2000 pak žalobce do protokolu Úřadu práce ve Zlíně uvedl, že si přeje převést zprostředkování zaměstnání na Úřad práce pro Prahu 1, neboť v místě trvalého bydliště je pouze hlášen a nemá zde kde bydlet. Z tohoto důvodu odmítl nabízené zaměstnání. Adresu svého přechodného bydliště v Praze ani při tomto jednání neuvedl, teprve později oznámil alespoň adresu pro doručování poste restante H., Praha 1.

Nejvyšší správní soud, na nějž věc přešla z Vrchního soudu v Praze podle § 132 s. ř. s., žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

### **Z odůvodnění:**

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, se občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje soustavně pro povolání a osobně se u úřadu práce (§ 4 odst. 2) uchází na základě písemné žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání, zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání (§ 8 odst. 1). Podle § 7 odst. 2 citovaného zákona je uchazeč o zaměstnání povinen posky-

tovat úřadu práce na jeho vyzvání potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání. Skutečnosti rozhodné pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání osvědčuje uchazeč o zaměstnání při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání úřadu práce; změny těchto skutečností ohlašuje nejpozději do sedmi kalendářních dnů.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že v písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání žalobce neoznámil adresu přechodného bydliště v Praze, v celém průběhu správního řízení a koneckonců ani v průběhu soudního řízení ji neupřesnil a uvedl pouze poštovní adresu pro doručování. Žalobce podepsal čestné prohlášení, že mu v době podání žádosti nebrání žádné skutečnosti v nástupu do zprostředkovaného zaměstnání, i poučení o povinnostech uchazeče o zaměstnání.

V tom, že žalobce do písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání a do následného čestného prohlášení neuvedl všechny skutečnosti rozhodné pro činnost úřadu práce a zatajil skutečnosti, které mu dle jeho názoru bránily v nástupu do zprostředkovaného zaměstnání, lze spatřovat úmyslné maření součinnosti, jak dovodily správní orgány obou stupňů. Jestliže poté žalobce dne 3. 5. 2000 odmítl nabízené zaměstnání, má soud za to, že se jednalo o odmítnutí bez vážných důvodů, neboť žalobcem uváděné důvody byly po celou dobu správního řízení pouze tvrzené, nikoliv prokázané. Rozhodnutí o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání tak bylo učiněno v souladu s § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.

(aš)

## Dávky důchodového pojištění: nároky z vnitrostátního práva a z mezinárodní smlouvy

k čl. 1 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky

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

k § 8 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném k 31. 12. 1995

k § 2 odst. 1 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění zákona č. 37/1993 Sb.

**Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení uveřejněná pod č. 228/1993 Sb. není smlouvou podle čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění účinném před 1. 6. 2002, a nebyla tedy do uvedeného data bezprostředně závazná s předností před zákonem. Při stanovení výše dávek důchodového pojištění, na něž vznikl nárok před 1. 6. 2002, je proto nutno zkoumat, zda je pro pojištěnce výhodnější výpočet podle uvedené smlouvy či podle vnitrostátních (českých) předpisů. Uvedené pravidlo však platí pouze za podmínky, že nárok na dávku by pojištěnci vznikl jen s přihlédnutím k dobám pojištění získaným na území ČR (§ 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve spojení s § 8 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, s § 2 odst. 1 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, a s čl. 1 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, čj. 2 Ads 15/2003-39)*

**Věc:** Eva S. v H. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2002 bylo potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 20. 3. 2002 o přiznání dílčího starobního důchodu ve výši 854 Kč. Soud vycházel ze skutečnosti, že žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) do 12. 9. 1964 pracovala v podniku T. K. v Praze, od 19. 9. 1964 do 19. 4. 1996 byla zaměstnána u C., a. s., Partizánské, se sídlem ve Slovenské republice a ode dne 10. 7. 1996 do 30. 4. 2001 pak již byla důchodově pojištěna na území České republiky. Soud uznal za oprávněný postup žalované, která na případ stěžovatelky aplikovala Smlouvu o sociál-

ním zabezpečení uzavřenou mezi Českou a Slovenskou republikou v souvislosti s rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky ke dni 1. 1. 1993 (dále též „Smlouva“), podle jejíhož čl. 11 se rozsah a způsob hodnocení dob zabezpečení řídí právními předpisy toho smluvního státu, v jehož důchodovém zabezpečení byly získány.

Žalobkyně měla ke dni 31. 12. 1992 trvalý pobyt na Slovensku, kde bylo i její pracoviště a sídlo zaměstnavatelské organizace; z toho se dovozuje, že nositelem pojištění je Sociální pojišťovna v Bra-

tlavě. V České republice vznikl nárok na důchod za dobu pojištění s přihlédnutím k dobám zabezpečení (pojištění) získaným od 10. 7. 1996 na území České republiky; při výpočtu je proto třeba přihlížet k dobám zabezpečení na obou územích. Pokud žalovaná nejprve stanovila teoretickou výši z dob zabezpečení v obou státech, pak provedla tzv. dílčení a přiznala důchod v částce odpovídající poměru mezi dobou zabezpečení hodnocenou podle předpisů České republiky, tj. podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a celkovou dobou zabezpečení získanou podle právních předpisů obou států, postupovala podle názoru krajského soudu v souladu se zákonem.

Stěžovatelka v kasační stížnosti zejména namítla, že soud, přestože správně zjistil skutkový stav, věc nesprávně právně posoudil. Aplikací čl. 20 Smlouvy byla stěžovatelka jako občanka České republiky zkrácena na svých zákonných nárocích podle vnitrostátních předpisů. Smlouva mezi nově vznikajícími republikami byla přitom uzavřena proto, aby nedocházelo k poškození občanů, pokud jde o vznik, zachování a výplatu jejich nároků získaných z titulu zaměstnání v jednom ze smluvních států, a neměla by být českému občanovi na újmu. Stěžovatelka proto navrhla zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty.

### **Z odůvodnění:**

Dílčí starobní důchod byl stěžovatelce přiznán podle ustanovení § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojiště-

ní, které určuje podmínky pro přiznání starobního důchodu. Důsledky získání nároku na starobní důchod v různých zemích upravuje ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. tak, že vyplácí-li se poživateli důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době (dále jen „dílčí důchod“), stanoví se základní výměra a procentní výměry dílčího důchodu v poměru těchto dob, nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak. V daném případě zákon jako přednostní předpokládá postup podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (zveřejněnou pod č. 228/1993 Sb.). Podle čl. 20 Smlouvy se doby zaměstnání získané přede dnem rozdělení ČSFR považují za doby toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení ČSFR, tj. ke dni 31. 12. 1992. Postup žalované této úpravě odpovídá, neboť žalobkyně měla ke dni rozdělení ČSFR zaměstnavatele na území Slovenské republiky.

Stěžovatelka ovšem poukázala na skutečnost, že splnila podmínky pro přiznání starobního důchodu podle českých předpisů, a rozdělení republiky a znění smlouvy by jí tedy nemělo být na újmu. K tomu poukázala na rozhodovací praxi Vrchního soudu v Praze, který v rozsudku sp. zn. 3 Cao 12/1996 ze dne 5. 9. 1997 vyjádřil názor, že poukazem na mezinárodní smlouvu o sociálním zabezpečení nemůže být pojištěnec zkrácen ve svém nároku existujícím podle vnitrostátního práva. Ke stejnému závěru došel i Nejvyšší soud v dovolacím řízení. Soudy zde ovšem řešily případ pojištěnce splňujícího nárok podle vnitrostátních předpisů, který byl v době rozdělení ČSFR, a to po dobu od 1. 11. 1992 do

17. 9. 1993, zaměstnán v podniku se sídlem na Slovensku. Vrchní soud v citovaném rozsudku vycházel z právního názoru již vyjádřeného ve stanovisku Nejvyššího soudu ČSR č. Cpj 232/73. Pokud jde o právní povahu a právní sílu citované smlouvy, zaujal vrchní soud v rozsudku názor, že nejde o smlouvu o lidských právech a základních svobodách podle článku 10 Ústavy ČR, která by byla bezprostředně závazná a měla by přednost před zákonem. Jde však o smlouvu, která je součástí českého právního řádu. Zákon č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění, v § 1 odst. 1 stanoví, že ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění, vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní. Z tohoto ustanovení však nevyplývá přednost před vnitrostátním zákonem. Skutečnost, že český stát uzavřel s jiným státem smlouvu o provádění sociálního zabezpečení, nemůže být českému občanovi na újmu ve výši jeho důchodových nároků, neboť smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nepochybně není krátit výši důchodových nároků vlastnímu občanovi, kterému vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů.

Tento závěr je správný i podle názoru Nejvyššího správního soudu. Podle čl. 1 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. platí, že pokud ústavní zákony a ostatní právní předpisy přijaté před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky spojují práva a povinnosti s územím České a Slovenské Federativní Republiky a se státním občanstvím České a Slovenské Federativní Republiky, rozumí se tím území České republiky a státní občanství České republiky, pokud zákon nestanoví jinak.

Podle § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem. Podle § 8 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, se pracovní poměr hodnotí jako zaměstnání, pokud zakládal nemocenské pojištění. Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 54/1956 Sb. jsou pracovníci v pracovním poměru účastní nemocenského pojištění, pokud jsou činní v Československé republice.

Jak vyplývá z citovaných ustanovení, byla účast na nemocenském pojištění spojována s územím České a Slovenské Federativní Republiky (Československé republiky), a ode dne 31. 12. 1992 je tedy právem spojeným s územím České republiky. Jako dobu zaměstnání (pojištění) lze s ohledem na datum účinnosti recepční normy hodnotit stěžovatelce podle § 13 zákona č. 155/1995 Sb. pouze dobu zaměstnání (pojištění) získanou na území České republiky v celém průběhu pojištění. Hodnocení ostatních dob zaměstnání (pojištění) náleží nositeli pojištění Slovenské republiky. Požadavek stěžovatelky na zápočet veškeré doby zaměstnání (pojištění) získané před 1. 1. 1993 pro výpočet starobního důchodu je tak v rozporu s citovaným článkem 1 odst. 2 zákona č. 4/1993 Sb.; ve svém důsledku by totiž vedl k duplicitnímu zápočtu dob zaměstnání (pojištění) v obou systémech sociálního pojištění.

Pro možnost užití právního názoru vyjádřeného ve shora uvedeném rozsudku Vrchního soudu v Praze v případě stěžovatelky je tedy rozhodné, že stěžovatelce nevznikl nárok na starobní důchod podle českých předpisů, a nelze proto dovodit její plný nárok na důchod podle nich vyměřený, ani nárok na doplatek k důchodu za účelem dorovnání důcho-

du vypláceného nositelem pojištění podle Smlouvy. Nejvyšší správní soud rovněž vážil, zda na případ žalobkyně nedopadají důsledky nálezu Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 405/2002, ze dne 3. 6. 2003;

ten ovšem hodnotil užití Smlouvy jako diskriminující v případě nároku na předčasný starobní důchod, který slovenské právo sociálního pojištění nezná.

(oš, aš)

## 231

### Služební poměr: porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem

k § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (v textu též „zákon o služebním poměru“)

Podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve spojení s § 12 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb., může být celník propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu zvláště závažným způsobem. Služební přísahou se celník zavazuje k čestnému, statečnému a ukázněnému chování. Pokud se celník svým jednáním výrazně odchýlí od požadovaného chování, a to nejen při plnění služebních povinností, ale i v rámci běžného života (zde: krádež v obchodě), dopustí se zvláště závažného porušení služební přísahy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, čj. A 8/2003-32)

**Věc:** Pavel F. ve V. proti Ministerstvu financí – Generálnímu ředitelství cel o propuštění ze služebního poměru.

Celní ředitelství v Ústí nad Labem rozhodlo dne 10. 4. 2001 o propuštění žalobce ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve spojení s § 12 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb., pro porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem.

Ministerstvo financí – Generální ředitelství cel zamítlo odvolání žalobce dne 25. 6. 2001 a potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Rozhodnutí odvolacího orgánu žalobce napadl žalobou, v níž vyjádřil pře-

svědčení, že text služební přísahy celníka jej neváže při činnostech v běžném občanském životě. Trval proto na tom, že se nedopustil takového jednání, které by mohlo být kvalifikováno jako závažné porušení služební přísahy. V době, kdy spáchal přestupek, nebyl ve službě a neplnil žádné služební úkony; proto neexistuje žádná souvislost jeho jednání s textem služební přísahy celníka.

Ze správního spisu vyplynulo, že správní orgány spatřovaly závažné porušení služební přísahy v krádeži zboží v obchodě.

Nejvyšší správní soud, na nějž věc přešla podle § 132 s. ř. s., žalobu jako ne-

důvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

### Z odůvodnění:

V § 106 odst. 1 zákona o služebním poměru, jehož ustanovení se podle § 12 odst. 3 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb. (dále jen „celní zákon“), přiměřeně užijí i na služební poměr celníků, je stanoveno, ve kterých případech může být příslušník celní správy propuštěn ze služebního poměru. Podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru může být celník propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvláště závažným způsobem.

Jednání, jehož se žalobce dopustil dne 19. 2. 2001, se neslučuje se zněním služební přísahy celníka podle § 15 odst. 1 celního zákona, zejména s částí: „Slavnostně prohlašuji, že budu čestným, statečným a ukázněným celníkem“,

neboť bylo prokázáno, že žalobce byl uvedeného dne zadržen pracovníky prodejny B. ve V. se zbožím, které v této prodejně odcizil. Služební přísahou se celník zavazuje k čestnému a ukázněnému chování nejen v rámci plnění služebních povinností, ale i v rámci běžného života. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tím, že žalobce se uvedeným jednáním výrazně odchýlil od požadovaného chování celníka, čímž zvláště závažně porušil služební přísahu, protože není akceptovatelné, aby se celník choval v souladu s přísahou pouze v rámci své pracovní doby, resp. výkonu svého povolání, zatímco v osobním a soukromém životě by porušoval právní předpisy bez jakýchkoliv důsledků pro svou profesi.

Pro hodnocení jednání žalobce v rámci správního řízení o propuštění ze služebního poměru je právně irelevantní, zda a jakým způsobem toto jednání bylo či nebylo posouzeno v přestupkovém řízení.

(ach)

## 232

### Stavební zákon: dodatečné povolení stavby

#### Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení

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.

k § 34 odst. 3 soudního řádu správního

**I. Pro dodatečné povolení stavby [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] není rozhodující, zda se jedná o stavbu výjimečnou či originální z hlediska architektonického nebo regionálního.**

**II. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 34 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo předložit v řízení o kasační stížnosti písemné vyjádření. Nemůže se jím však domáhat projednání vlastních námitek proti napadenému rozsudku nad rámec námitek uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 As 11/2003-164)

**Věc:** Ing. Karel M. v B. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti Prof. MUDr. Dr. Karla M., DrSc., v B., o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí Okresního úřadu - referátu regionálního rozvoje v Jindřichově Hradci ze dne 17. 9. 2002, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce Ing. Karla M., Jeanety B. a prof. MUDr. Dr. Karla M., DrSc., a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Dačice - stavebního úřadu, ze dne 6. 5. 2002. Posledně uvedeným rozhodnutím byla stavebníkovi - obci Č. - dodatečně povolena stavba „stavební úpravy části kulturního domu čp. 133 - zřízení hostince“ v katastrálním území Č. Krajský soud žalobu zamítl s odůvodněním, že byly naplněny zákonné podmínky pro to, aby stavba byla dodatečně povolena, neboť stavebník v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona prokázal, že dodatečné povolení stavby postavené bez stavebního povolení je v souladu s veřejným zájmem.

Proti tomu stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že nebyl splněn základní zákonný požadavek pro dodatečné povolení stavby, protože stavebník nedoložil veřejný zájem na zachování nepovolené stavby. Dle názoru stěžovatele je dodatečná legalizace nepovolené stavby postupem výjimečným; běžným postupem je naopak odstranění takové stavby. Jedinou výjimkou, kdy není stavbu třeba odstraňovat, je situace, kdy stavebník prokáže veřejný zájem na zachování nepovolené stavby. Takový veřejný zájem však musí korespondovat s výjimečností tohoto řešení. Veřejný zájem spočívající v zachování stavby tak podle stěžovatele musí vyjadřovat výjimečnost či originali-

tu této stavby z hlediska architektonického nebo regionálního či jiného společenského významu. Veřejný zájem může být naplněn, jen jde-li o stavbu společensky zvláště významnou. V daném případě, kdy jde o stavbu dalšího hostinského zařízení v obci, kde již tři hostinská zařízení jsou, takový veřejný zájem nepřipadá v úvahu, a mělo tak být rozhodnuto o odstranění stavby. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti projevil nesouhlas s tvrzením stěžovatele, že odstranění stavby by mělo mít sankční charakter. Postih za stavbu bez stavebního povolení řeší stavební zákon v samostatném řízení o uložení sankce ve své části třetí a sankci uloží stavební úřad vždy, když stavebník porušil ustanovení stavebního zákona. Odstranění stavby se tak podle žalovaného nařídí jen tehdy, neprokáže-li stavebník zákonem požadované skutečnosti potřebné k legalizaci stavby. Jednou z podmínek dodatečné legalizace stavby je soulad s veřejným zájmem. Základním hlediskem posuzování veřejného zájmu je především soulad s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu a technickými požadavky na stavby. Žalovaný tak nemůže souhlasit s názorem stěžovatele, že dodatečné povolení stavby by mělo být výjimečným postupem a že zachována by měla být jen taková stavba, která je originální či výjimečná z hlediska architektonického či regionálního nebo jiného

společenského významu. Zákon jasně stanoví, za jakých podmínek lze stavbu dodatečně povolit. V daném případě stavebník unesl důkazní břemeno a doložil veškeré požadované skutečnosti podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Jako osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřil prof. MUDr. Dr. Karel M., DrSc., který po rozsáhlém shrnutí celého případu a uvedení celé řady dalších okolností namítl, že stanoviska dotčených orgánů státní správy k dodatečnému povolení stavby jsou neobjektivní a nesprávná, neboť byla vyhotovena podle nepravdivých plánů a posudky odborníků vycházejí z nepravdivých listin. Uvedl mimo jiné, že hostinec, který je pro obec Č. nepotřebný, je zřizován jen proto, aby rodině stěžovatele, která zde provozuje pension, byla vytvořena konkurence. Dodatečné povolení stavby dle názoru prof. MUDr. Dr. Karla M., DrSc., nepřipadalo vůbec v úvahu, neboť další hostinec v obci nemůže být ve veřejném zájmu. Obec Č. naopak jednala v rozporu s veřejným zájmem, když kvůli přestavbě kulturního domu na hostinec přestěhovala obecní úřad z kulturního domu čp. 133 do prostor, které jsou nevyhovující a pro občany hůře dostupné. Proto prof. MUDr. Dr. Karel M., DrSc., navrhnul, aby byl rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušen.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

### **Z odůvodnění:**

Kasační stížností je uplatněn důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.,

neboť stěžovatel spatřuje nezákonnost rozhodnutí v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Důvod kasační stížnosti uplatněný stěžovatelem se týká nezákonnosti, které se měl dopustit krajský soud při výkladu pojmu „veřejný zájem“ v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Veřejný zájem je pojem, který právním řádem České republiky není výslovně obsahově vymezen, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věci nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat. Stejně tomu je i v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, podle něž stavební úřad nařídí odstranění stavby odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Uvedené ustanovení umožňuje stavebnímu úřadu nenařídít odstranění stavby, respektive stavbu dodatečně povolit, v případě, že je tato stavba v souladu s veřejným zájmem. Z povahy věci lze dovodit, že se jedná o takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku. Takový zájem nemůže být v rozporu s platnými právními předpisy. V daném případě však zákonodárce dává správnímu orgánu vodítko tím, že demonstrativně vyjmenovává, s čím musí být daná stavba



v souladu, aby bylo možno ji posoudit jako stavbu v souladu s veřejným zájmem: je vyžadován soulad stavby s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a dále je nutné, aby stavebník v řízení o odstranění stavby podal žádost o její dodatečné povolení a předložil podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Pokud stavebník splní všechny shora uvedené podmínky a není zde žádná jiná okolnost, která by soulad s veřejným zájmem vylučovala, stavební úřad stavbu dodatečně povolí. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem v tom, že dodatečně povolit je možno jen stavbu výjimečnou, originální či stavbu společenského významu a že v daném případě přichází v úvahu pouze odstranění stavby. Stejně tak na soulad stavby s veřejným zájmem nemá vliv skutečnost, zda je v obci již několik staveb stejného určení (v tomto případě hostinských zařízení) či nikoli. V daném případě tak obec Č. jako stavebník splnila všechny zákonem požadované podmínky pro to, aby stavba byla dodatečně povolena.

Co se týče sankčního charakteru odstranění stavby, Nejvyšší správní soud je téhož názoru jako žalovaný, že totiž samotné odstranění stavby nemá mít sankční charakter. Ukládání sankcí za porušení ustanovení stavebního zákona je obsaženo v jeho části třetí. Danou situaci přímo řeší § 106 odst. 3 písm. a), podle kterého stavební úřad uloží pokutu do 1 000 000 Kč právnické osobě, která provádí stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. Řízení o uložení pokuty je však samostatným správním řízením, které není předmě-

tem tohoto soudního přezkumu. Skutečné odstranění stavby je na místě tam, kde by stavbu vůbec nebylo možné povolit.

Prof. MUDr. Dr. Karel M., DrSc., ve svém vyjádření vznesl řadu námitek proti napadenému rozhodnutí a celému řízení. Jako osoba zúčastněná má podle § 34 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo předložit písemné vyjádření. Rozsah přezkumu napadeného soudního rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti je ovšem vymezen rozsahem podané kasační stížnosti a v ní uplatněnými námitkami. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je omezeno i vyjádření zúčastněných osob. Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu nad rámec námitek kasační stížnosti a stejně tak se nad tento rámec nemůže zabývat ani vadami správního řízení a rozhodnutí. Pokud zúčastněná osoba ve vyjádření vznesla řadu dalších samostatných námitek, Nejvyšší správní soud se jimi zabývat nemohl, neboť v rámci vyjádření k věci se zúčastněná osoba nemůže domáhat projednání vlastních námitek stěžovatelem neuplatněných. Není přitom rozhodné, uvede-li osoba zúčastněná ve svém vyjádření, že se ke kasační stížnosti stěžovatele připojuje. Kasační stížnost mohl podat každý z účastníků soudního řízení včetně osoby zúčastněné (§ 102 s. ř. s.) v zákonné lhůtě. Pokud tak někdo neučinil, nemůže dosáhnout projednání svých samostatných námitek proti rozhodnutí krajského soudu v postavení osoby zúčastněné. Nejvyšší správní soud je při přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu vázán jen důvody v kasační stížnosti uplatněnými (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). V daném případě se tedy mohl zabývat jen námitkou nesprávného právního posouzení veřej-

ného zájmu při dodatečném povolení stavby. Z tohoto hlediska vyjádření zúčastněné osoby nevyžaduje jiné argumentace než výše uvedené.

Pokud Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu zamítl z důvodu, že byly naplněny zákonné podmínky pro to, aby

stavba byla dodatečně povolena, neboť stavebník v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona prokázal, že dodatečné povolení stavby postavené bez stavebního povolení je v souladu s veřejným zájmem, odpovídá jeho rozhodnutí zákonu.

(oš)

## 233

### Státní sociální podpora: fikce dosaženého příjmu osoby samostatně výdělečně činné

k čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod

k § 5 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 137/1996 Sb. a zákona č. 242/1997 Sb.

**Jestliže zákonodárce pro posouzení nároku na dávku státní sociální podpory upravil v § 5 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, pro osoby samostatně výdělečně činné fikci dosaženého příjmu, neporušil tím čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod. Rozdílná úprava sledování příjmu takových osob a ostatních skupin žadatelů o dávku je odůvodněna charakterem jejich výdělečné činnosti a je založena na objektivních a rozumných důvodech.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, čj. 5 A 74/2000-37)*

**Věc:** Josef P. v B. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o vrácení přeplatku sociálního příspěvku k vyrovnání cen tepelné energie.

Okresní úřad v Bruntálu rozhodnutím ze dne 25. 10. 1999 uložil žalobci podle § 62 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 242/1997 Sb., povinnost vrátit přeplatek sociálního příspěvku k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie, a to za období od 1. 1. 1999 do 31. 3. 1999 ve výši 348 Kč, od 1. 4. 1999 do 30. 6. 1999 ve výši 363 Kč a od 1. 7. 1999 do 31. 8. 1999 ve výši 80 Kč. Při svém rozhodování přitom správní orgán použil § 5 odst. 5 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Žalovaný odvolání žalobce zamítl rozhodnutím ze dne 16. 12. 1999 a rozhod-

nutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

V žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu žalobce namítal, že § 5 odst. 5 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, je v rozporu s čl. 1 a s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Porušení principu rovnosti upraveného v čl. 1 Listiny spatřoval žalobce v tom, že u všech ostatních kategorií osob, tj. osob pobírajících příjmy ze závislé činnosti, žáků, učňů, studentů, důchodců i osob samostatně výdělečně činných s příjmy nad životním minimem, se při rozhodování o sociálních dávkách

vychází z jejich skutečných příjmů nebo ze skutečnosti, že tohoto příjmu nedosahují svým zaviněním. Jedině osoby samostatně výdělečně činné s příjmy ze soukromého podnikání pod hranicí životního minima jsou výjimkou v tom směru, že se u nich nevychází ze skutečného příjmu, ale je naopak vytvářena určitá fikce skutečnosti zohledněním neexistujícího uměle předpokládaného příjmu. Žalobce tak má za to, že u něj došlo také k diskriminaci z důvodu sociálního původu nebo jiného postavení podle čl. 3 odst. 1 Listiny.

Nejvyšší správní soud, na něž věc přešla podle § 132 s. ř. s., žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

### **Z odůvodnění:**

K namítanému rozporu ustanovení § 5 odst. 5 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, s čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod uvádí soud následující:

Ústavní soud ČR v řadě svých rozhodnutí (např. nálezy ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 33/96 a naposledy – přímo k otázce sociálního zabezpečení – Pl. ÚS 15/02) vyložil obsah ústavního principu rovnosti. Ztotožnil se v nich s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu z 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92. Ústavní soud ČSFR v něm pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle; neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo.

Tento závěr vyplývá i z úpravy čl. 1 až 4 zařazených pod obecná ustanovení Listiny. Čl. 1 Listiny, jehož porušení je výslovně namítáno, nelze vykládat izolovaně od dalších obecných ustanovení čl. 2 až 4 Listiny, ale je naopak nutno pojmout je jako jediný celek. Z těchto obecných ustanovení je zřejmé, že základní chráněné hodnoty vyjmenované v čl. 3 Listiny nekoncepcepoval ústavodárce jako absolutní. Z uvedeného vyplývá, že zákonná úprava, jež zvýhodňuje či znevýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové odlišné zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující či znevýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech a aby i mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Abdulaziz, Cabales a Balkandali z roku 1985).

V daném případě má soud za to, že k neodůvodněným rozdílům v právní úpravě mezi skupinou osob samostatně výdělečně činných a ostatními skupinami účastníků řízení o dávku státní sociální podpory nedošlo. Již v důvodové zprávě k zákonu č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, je uvedeno, že nová koncepce dávek státní sociální podpory předpokládá, že rodiny a občané si budou zabezpečovat co nejširší okruh potřeb vlastními silami, tj. především pracovním příjmem a z něho odvozenými dávkami. Stát svou podporou a pomocí bude zasahovat pouze tam, kde ze subjektivních nebo objektivních důvodů nestačí občan nebo rodina zabezpečit své potřeby vlastními silami na společensky přijatelné úrovni, a tam, kde má

stát zájem člověka a rodinu stimulovat, podpořit nebo chránit. K § 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, pak důvodová zpráva výslovně uvádí, že u osob samostatně výdělečně činných je nutné stanovení rozhodného příjmu odchýlným způsobem, a to pro častou značnou nepravidelnost příjmů těchto osob. V souvislosti s výše uvedeným lze dovodit, že společensky žádoucí u osob samostatně výdělečně činných je pouze takové podnikání, z něhož plynou příjmy k zabezpečení občana a jeho rodiny. Pro případ nedosažení těchto příjmů je stanovena fikce uvedená v § 5 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. U osob v zaměstnaneckém poměru je požadavek odpovídajícího příjmu řešen zakotvením ustanovení o minimální mzdě. Vzhledem k charakteru

samostatné výdělečné činnosti však obdobná úprava u osob samostatně výdělečně činných není možná.

Jen pro úplnost soud k věci uvádí, že k nerovnosti uvnitř skupiny osob samostatně výdělečně činných nedochází, neboť výchozí podmínky jsou definovány jednotně. Uvedená právní úprava dle názoru soudu neporušuje čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, neboť je založena na objektivních a rozumných důvodech objasněných stručně zákonodárcem přímo v důvodové zprávě k zákonu. Nejvyšší správní soud proto neshledal podmínky pro předložení věci Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR a žalobu dle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

(aš)

## 234

### Služební poměr: vyloučení zápočtu doby

k § 153 odst. 2 a § 157c zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění zákona č. 33/1995 Sb.  
k § čl. 28 Listiny základních práv a svobod

**Vyloučení zápočtu doby výkonu služby příslušníka Sboru národní bezpečnosti zařazeného ve složce Státní bezpečnosti podle § 153 odst. 2 a § 157c zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, do doby trvání služebního poměru pro přiznání příspěvku za službu neodporuje čl. 28 Listiny základních práv a svobod.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, čj. 5 A 27/2000-49)

**Prejudikatura:** srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 728/2000.

**Věc:** původně Pavel P. v P., nyní Blažena P. v P. a spol. proti Ministerstvu vnitra o příspěvek za službu.

Orgán sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra dne 25. 6. 1999 rozhodl, že žalobci od 1. 4. 1995 nenáleží příspěvek za službu; z doby trvání služebního poměru rozhodně pro přiznání příspěvku za službu mu totiž byla vyloučena doba

v délce 20 roků, 2 měsíců a 22 dnů. Důvodem pro vyloučení doby bylo žalobcovo působení v I. Správě Federálního Ministerstva vnitra (SNB), která byla součástí StB.

Žalobce podal odvolání, o kterém žalovaný rozhodl dne 5. 1. 2000 tak, že změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně: formulaci „nenáleží příspěvek za službu“ nahradil formulací „zastavuje se výplata příspěvku za službu“. Výrokem změnil i některé části odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně; ve zbývajícím napadené rozhodnutí potvrdil.

Ve věci správní orgány rozhodovaly již podruhé, neboť původní rozhodnutí obou stupňů byla zrušena rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 12. 1998 proto, že neobsahovala podrobný výčet činností vykonávaných žalobcem v dobách, které byly vyloučeny.

Žalobce rozhodnutí o odvolání napadl žalobou u Vrchního soudu v Praze. Rozhodnutí žalovaného považoval žalobce za diskriminační, a to pro jeho rozpor s čl. 28 Listiny základních práv a svobod zakotvujícím právo na spravedlivou odměnu za vykonanou práci. Rozhodnutí rovněž působilo retroaktivně, neboť zastavilo výplatu příspěvku ode dne 1. 4. 1995, nikoliv od data jeho vydání. Žalobce dále polemizoval s názorem žalovaného ohledně závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu a podotkl, že skutečnost, že pracoval ve složce StB, byla stanovena teprve rozkazem ministra vnitra ze dne 9. 3. 1995, který byl publikován ve Věstníku MV ČR až tři a půl roku poté, co žalobce skončil služební poměr u federální policie. Žalobce dále uvedl, že žádné doklady svědčící o tom, že pracuje pro StB, nepodepsal. Poukázal též na to, že žalovaný pochybil, když v rozporu s procesními předpisy měnil ve výroku napadeného rozhodnutí text odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Původní žalobce v průběhu soudního řízení zemřel. Jelikož jeho manželka a dva synové projeví vůli v řízení pokračovat, Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že se stávají procesními nástupci žalobce (§ 107 odst. 1 a 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.); žalobu však zamítl.

### **Z odůvodnění:**

V dané věci došlo k následnému vyloučení dob z doby rozhodné pro výpočet příspěvku za službu a toto vyloučení s následným zastavením výplaty příspěvku za službu považoval žalobce za nezákonné.

Pokud jde o žalobcem namítanou retroaktivitu uvedeného postupu a údajnou nezávaznost nálezu Ústavního soudu, těmito námitkami se již podrobně zabýval Vrchní soud v Praze ve shora uvedeném rozsudku ze dne 18. 12. 1998 a dospěl ke správnému závěru, že Ústavní soud nálezem publikovaným pod č. 107/1996 Sb., týkajícím se návrhu skupiny poslanců na zrušení zákona č. 33/1995 Sb. a č. 34/1995 Sb., závazně rozhodl, že zákony nejsou diskriminační ani retroaktivní. Proto se soud touto otázkou již opětovně nezabýval a odkazuje na odůvodnění uvedeného nálezu a rozsudku vrchního soudu.

Pokud jde o jednotlivé vyloučené doby a činnosti, které v nich žalobce vykonával, jsou podrobně popsány v žalobou napadeném rozhodnutí a podle názoru soudu jsou dostatečným zdůvodněním a konkretizací, kterou požadoval shora uvedený rozsudek Vrchního soudu v Praze. Soud proto na toto podrobné odůvodnění v celém rozsahu odkazuje a poznamenává, že žalobce kromě obecných námitek v žalobě nepolemizoval s konkretizací činností, které ve vylouče-

ných dobách vykonával; uváděl jen, že pracoval jako šifrant a neměl vliv na obsah zpráv. Z podrobného vylíčení žalobcových činností vyplývá, že žalobce vykonával i další činnosti. Všechny tyto činnosti jsou podle názoru soudu činnostmi, které žalovaný správně podřadil pod činnosti s rozvědčným a kontrarozvědčným zařazením. Žalovaný také vyvrátil žalobcovu tvrzení, že nepodepsal žádné dokumenty, ze kterých by vyplývalo, že pracoval pro StB, neboť doložil, že žalobce vlastnoručně podepsal dne 29. 7. 1975 záznam o seznámení s náplní činnosti a s povinnostmi vyplývajícími z funkčních zařazení u útvaru Správy Státní bezpečnosti Plzeň v rozsahu problematiky „Církve a sekty“. Dále žalovaný poukázal na žalobcovy vlastnoruční podpisy ze dne 1. 11. 1978 o seznámení s problematikou funkčního zařazení u útvaru I. Správy Federálního ministerstva vnitra, které provedl pověřený příslušník I. správy FMV, dále na žalobcovy podpisy ze dne 7. 5. 1975 na žádosti o přeložení ke složkám StB, ze dne 22. 11. 1976 a 19. 5. 1977 na komplexním hodnocení příslušníka Správy StB Plzeň, ze dne 15. 9. 1978 na žádosti o přeložení ze Správy StB Plzeň k I. Správě FMV a konečně na podpisy ze dne 23. 5. 1979, dne 14. 6. 1982

a dne 22. 6. 1987 na komplexních hodnoceních I. Správy FMV. Písemnosti se žalobcovými podpisy dosvědčující jeho působení ve shora uvedených složkách tedy existují. Pokud se v této souvislosti žalobce v žalobě odvolával na obsah svého odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nutno poznamenat, že podle ustálené judikatury je třeba, aby žalobce uvedl své žalobní námitky výslovně v žalobě. Soud se nemůže spokojit s odkazem na podání, které účastník učinil ve správním řízení (srov. ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce žalovanému správně vytkl, že výrokem napadeného rozsudku neměl měnit text odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť změna rozhodnutí, která se vyjadřuje ve výroku odvolacího rozhodnutí, se má týkat pouze výroku napadeného rozhodnutí. Případná změna odůvodnění se vyjadřuje přímo v textu odvolacího rozhodnutí. Jedná se sice o procesní pochybení žalovaného, avšak toto pochybení nemá vliv na správnost žalobou napadeného rozhodnutí; z tohoto důvodu nemůže dojít ke zrušení tohoto rozhodnutí.

(ouč)

## 235

### **Politictí vězni: změna odsuzujícího soudního rozhodnutí Řízení před soudem: vázanost rozhodnutím v trestní věci**

k § 4 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945 (v textu též „zákon č. 261/2001 Sb.“)

k § 52 odst. 2 soudního řádu správního

Podle § 4 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb. se pro nárok na jednorázovou dávku počítá jen rozdíl mezi trestem původně uloženým a trestem přiměřeným, který byl stanoven v rehabilitačním řízení. Námitka uplatněná v žádosti o dávku a později ve správní žalobě a spočívající v tom, že se žadatel nedopustil ani obecně trestného činu, za který mu byl přiměřený trest stanoven, je právně irelevantní, nebyl-li tento přiměřený trest pravomocně zrušen.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 2 A 1099/2002-OL-17)*

**Věc:** Stanislav H. v H. proti České správě sociálního zabezpečení o jednorázovou částku podle zákona č. 261/2001 Sb.

Žalobou napadeným rozhodnutím přiznala žalovaná žalobci nárok na poskytnutí jednorázové peněžní částky (dále jen „odškodnění“) ve výši 60 000 Kč podle zákona č. 261/2001 Sb., a to za dobu od 25. 9. 1960 do 25. 5. 1961, zatímco za dobu od 25. 5. 1960 do 24. 9. 1960 žalobcovu žádost o přiznání odškodnění zamítla.

Žalobu (původně opravný prostředek) proti tomuto rozhodnutí podanou Nejvyšší správní soud zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Ze správního spisu žalované, který si soud opatřil, vyplývá, že žalobce svou žádost o odškodnění podal u Okresní správy sociálního zabezpečení v Bruntálu v říjnu 2001. Uvedl v ní, že o odškodnění žádá jako politický vězeň, rehabilitovaný podle připojeného usnesení Okresního soudu v Opavě ze dne 19. 8. 1991 podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.

Z tohoto usnesení, a také z připojeného potvrzení bývalého Sboru nápravné výchovy ze dne 8. 12. 1992, je zřejmé, že žalobce byl odsouzen Lidovým soudem v Opavě dne 26. 4. 1960 pro trestný čin poškozování provozu podle § 135 tr. zák. z roku 1950 a trestný čin krádeže podle § 247 téhož zákona k úhrnnému trestu

odnětí svobody v trvání jednoho roku nepodmíněně. Rehabilitační soud svým usnesením vyslovil, že trestný čin poškozování provozu podléhá rehabilitaci podle § 2 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., a rozsudek lidového soudu byl proto ze zákona zrušen; současně vyslovil podle téhož ustanovení rehabilitačního zákona, že za trestný čin krádeže, na který se rehabilitace nevztahovala, se stanoví přiměřený trest, a to trest odnětí svobody v trvání čtyř měsíců. Usnesení rehabilitačního soudu nabylo právní moci 3. 9. 1991.

Podle potvrzení Sboru nápravné výchovy odpykal žalobce celý původně uložený trest (25. 5. 1960 až 25. 5. 1961).

Žalobce v řízení u správního soudu namítl, že se nikdy žádné krádeže nedopustil a měla mu být rehabilitována celá doba věznění, totiž jeden rok; proto mu mělo být přiznáno odškodnění nikoli za osm měsíců, ale ve vyšší výměře, za jeden rok.

S touto žalobní námitkou se v řízení před správním soudem ztotožnit nelze.

Žalobce požádal o odškodnění podle § 2 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb. jako politický vězeň. Podle tohoto ustanovení a podle § 5 odst. 2 a 4 náleží za dobu věznění delší než jeden rok odškodnění ve výši 120 000 Kč; za dobu kratší než jeden

rok, ale trvající aspoň tři měsíce, náleží odškodnění ve výši 60 000 Kč. Podle § 4 odst. 4 téhož zákona se při částečné změně odsuzujícího soudního rozhodnutí počítá jen rozdíl mezi trestem vykonaným na základě původního rozsudku a stanoveným přiměřeným trestem nově uloženým v rehabilitačním řízení. Protože žalobce vykonal trest odnětí svobody v trvání jednoho roku, ale v rehabilitačním řízení mu byl stanoven přiměřený trest v trvání čtyř měsíců za trestný čin, který nebyl rehabilitačním zákonem dotčen, lze pro odškodnění započítat pouze dobu osmi měsíců; žalobci tak náleží odškodnění ve výši 60 000 Kč. Tato částka mu také byla v souladu se zákonem přiznána. Rozhodnutí žalované je proto zákonné.

K obsahu žaloby je třeba dále uvést, že úkolem správního soudu je posoudit,

zda správní úřad při svém rozhodování neporušil zákon. Správní soud (ale ani správní orgán) nemá zákonnou pravomoc rehabilitačního soudu nebo trestního soudu, a nesmí proto posuzovat otázku, zda byl spáchán trestný čin, případně kdo jej spáchal. Rozhodnutím jiného soudu, který takovou pravomoc má, je správní soud vázán (§ 52 odst. 2 s. ř. s.); ve stejném smyslu je vázán také správní orgán (§ 40 odst. 2 správního řádu).

Nejvyšší správní soud se proto nemoohl otázkou, zda se žalobce trestného činu krádeže dopustil nebo ne, vůbec zabývat, protože by tím překročil pravomoc, která je mu podle zákona dána. Musel proto přestat na tom, že žalovaná rozhodla o žádosti věcně správně.

(*aza*)

## 236

### Účastníci národního boje za osvobození: rozdílnost nároků Správní řízení: rozhodnutí o jiném než uplatněném nároku

k § 1 odst. 2 a 3 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945 (v textu též „zákon č. 261/2001 Sb.“)

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

**I. Uplatní-li žalobce nárok své matky na poskytnutí jednorázové peněžní částky podle § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb., o němž dovozuje, že na něho přešel jako na pozůstalého syna osoby, která sama žádné nároky z titulu své účasti v národním boji za osvobození neuplatnila, není tento nárok totožný s nárokem dítěte účastníka národního boje za osvobození podle § 1 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., který žalobce uplatnil v dřívější žádosti, o níž již bylo pravomocně rozhodnuto.**

**II. Jestliže správní orgán rozhodne o jiném nároku, než jakého se žalobce domáhal a jaký listinami dokládal, byl za základ rozhodnutí vzat skutko-**



**vý stav, jenž je v rozporu se správním spisem [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]; soud proto napadené rozhodnutí zruší bez nařízení jednání.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, čj. 6 A 562/2002-25)*

**Věc:** Miloslav L. v Ch. proti České správě sociálního zabezpečení o jednorázovou peněžní částku.

Žalobce dne 7. 8. 2002 požádal o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb. Tuto žádost odůvodnil tak, že vydáním osvědčení Ministerstvem obrany na něho jako na pozůstalého syna přešlo právo na odškodnění po zemřelé matce Martě L., účastníci národního boje za osvobození. Žalovaná dne 16. 8. 2002 žádost zamítla.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včas opravný prostředek. V něm poukázal na útrapy rodiny související s židovskou národností matky, na otcovu internaci v koncentračním táboře a na matčino a jeho ukrývání. Žalobce z ustanovení § 6 zákona č. 255/1946 Sb. dovořil, že jelikož mu – jako pozůstalému synu – bylo vydáno osvědčení, přešla na něj práva jeho zemřelé matky.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, rozhodnutí žalované zrušil pro vady řízení [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

### **Z odůvodnění:**

Ze správního spisu vyplynulo, že dne 3. 12. 2001 byla žalované doručena první žádost žalobce o poskytnutí jednorázové peněžní částky. Žalobce podal žádost formou vyplnění formuláře, v němž zaškrtnutím příslušné části uplatnil nárok jednak jako účastník národního boje za osvobození, a to jako osoba z rasových důvodů se ukrývající na území Československa v době od 8. 8. 1944 do 8. 5. 1945,

dále touto žádostí požadoval přiznání jednorázové peněžní částky jako sirotek po účastníku národního boje za osvobození – svém otci Františku L., politickém vězni v době od 16. 10. 1944 do 22. 1. 1945 – a konečně též požadoval přiznání jednorázové peněžní částky jako sirotek po účastníku národního boje za osvobození – své matce Martě L., osobě z rasových důvodů se ukrývající na území Československa v době od 15. 3. 1939 do 8. 5. 1945.

Žalovaná o žádosti rozhodla třemi rozhodnutími. Rozhodnutím ze dne 9. 7. 2002 byla žalobci přiznána jednorázová peněžní částka 60 000 Kč za dobu jeho účasti v národním boji za osvobození. Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2002 žalovaná zamítla žalobcovu žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky, o niž požádal jako syn po Františku L., a to z důvodu, že mu nárok nevznikl proto, že jeho otec v národním boji za osvobození nepadl, ale zemřel až po skončení účasti v národním boji za osvobození dne 28. 2. 1999. Konečně dalším rozhodnutím z téhož dne zamítla žalovaná žalobcovu žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky, o niž požádal jako syn po Martě L., a to s odůvodněním, že žalobci nárok nevznikl proto, že jeho matka v tomto boji za osvobození nepadla, ale zemřela až po skončení účasti v národním boji za osvobození dne 17. 1. 1978.

Proti zamítavým rozhodnutím podal žalobce opravný prostředek k soudu.

Obě napadená správní rozhodnutí byla pravomocnými rozhodnutími Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 5. 2002 potvrzena.

Další žádost, doručenou žalované dne 7. 8. 2002, opět žalobce podal formou vyplnění formuláře, v němž zaškrtnutím uplatnil nárok účastníka národního boje za osvobození a výslovně uvedl, že nárok uplatňuje jako osoba, na kterou přešla práva jeho zemřelé matky Marty L., která byla podle osvědčení vydaného žalobci účastnicí národního boje za osvobození a sama za svého života žádné nároky z tohoto titulu neuplatnila. Žalovaná napadeným rozhodnutím ze dne 16. 8. 2002 žádost zamítla; z odůvodnění se podává, že žalobcovu žádost posoudila jako žádost uplatněnou podle § 1 odst. 2 zákona (tj. jako nárok dítěte, jehož oba rodiče jako účastníci národního boje za osvobození padli nebo jeden z rodičů jako účastník národního boje za osvobození v národním boji za osvobození padl a druhý z rodičů v té době již nežil, pokud ke dni úmrtí později zemřelého rodiče nedosáhlo dítě věku 18 let) a dovodila, že žalobci nárok na poskytnutí jednorázové peněžní částky nevznikl, neboť matka v tomto národním boji za osvobození nepadla, ale zemřela až po skončení účasti v národním boji za osvobození dne 17. 1. 1978.

Zákon č. 261/2001 Sb. zakládá v § 3 odst. 1 nárok na přiznání jednorázové peněžní částky osobám, které vymezuje v § 1 odst. 1 a 3 zákona a které označuje legislativní zkratkou „účastník národního boje za osvobození“, vdovám a vdovcům po těchto osobách a jejich dětem. Za účastníky národního boje za osvobození se tak mimo další okruh osob považují i občané České republiky, kteří se z rasových nebo náboženských důvodů

ukrývali na území Československa po dobu celkem nejméně tří měsíců, pokud za tuto dobu již neobdrželi jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické persekuce (§ 1 odst. 3 zákona). Podle § 1 odst. 2 se zákon vztahuje též na děti, jejichž oba rodiče jako účastníci národního boje za osvobození padli nebo jeden z rodičů jako účastník národního boje za osvobození v národním boji za osvobození padl a druhý z rodičů v té době již nežil, pokud ke dni úmrtí později zemřelého rodiče nedosáhly věku 18 let.

Nárok, jehož přiznání se žalobce druhou žádostí domáhá, je nárokem osoby uvedené v § 1 odst. 3 citovaného zákona, tedy účastníka národního boje za osvobození – žalobcovy matky, která se z rasových důvodů ukrývala na území Československa – a je doložen vydaným osvědčením Ministerstva obrany, o němž žalobce dovozuje, že na něho přešel jako na pozůstalého syna po této osobě, která sama žádné nároky z titulu své účasti v národním boji za osvobození neuplatnila. V této žádosti uplatněný nárok tak není totožný s nárokem, který žalobce uplatnil ve své první žádosti. V té se domáhal poskytnutí jednorázové peněžní částky podle § 1 odst. 2 zákona, kdy uplatňoval nárok dítěte účastníka národního boje za osvobození, o němž bylo pravomocně rozhodnuto zamítavým rozhodnutím žalované ze dne 25. 1. 2002, potvrzeným rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 5. 2002; rozhodnutí o druhé žádosti tak nebránila překážka věci pravomocně rozhodnuté. Pokud žalovaná posuzovala druhou žádost žalobce jako nárok dítěte účastníka národního boje za osvobození podle § 1 odst. 2 zákona, rozhodovala

o jiném nároku, než jakého se žalobce domáhal a jaký listinnými důkazy dokládal, a za základ svého rozhodnutí vzala

skutkový stav, který je v rozporu se spisem.

(šk)

## 237

### Politictí vězni: výkon trestu podmíněně odloženého

k § 2 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945 (v textu též „zákon č. 261/2001 Sb.“)

k § 14 odst. 3 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci

**Politický vězeň uplatňující nárok na jednorázovou částku podle zákona č. 261/2001 Sb. má nárok na poskytnutí této částky také za dobu, v níž odpýkával dřívější trest odnětí svobody, k němuž byl odsouzen podmíněně před tím, než byl odsouzen za rehabilitovaný trestný čin, bylo-li důvodem rozhodnutí o výkonu trestu podmíněně odloženého (§ 330 tr. řádu) právě jeho odsouzení za trestný čin podléhající rehabilitaci. Rozhodnutí o tom, že se podmíněně odložený trest vykoná, je v takovém případě rozhodnutím „obsahově navazujícím“ na odsouzení rehabilitované, a tedy rozhodnutím *ex lege* zrušeným podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci (§ 14 odst. 3).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 6 A 546/2002-19)

**Věc:** Petr P. v Ch. proti České správě sociálního zabezpečení o jednorázovou částku podle zákona č. 261/2001 Sb.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 3. 5. 2002 přiznala žalovaná žalobci podle zákona č. 261/2001 Sb. peněžní částku 60 000 Kč za dobu neoprávněného věznění od 18. 8. 1965 do 18. 6. 1966 a zamítla žádost o poskytnutí jednorázové částky za navazující dobu od 19. 6. 1966 do 18. 12. 1966.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce podle procesních předpisů účinných do konce roku 2002 opravný prostředek, který byl předložen Vrchnímu soudu v Praze v červnu 2002; řízení dokončil Nejvyšší správní soud.

Žalobce namítal, že před odsouzením pro rehabilitovaný trestný čin byl odsouzen k podmíněným trestům, jejichž výkon byl nařízen právě v důsledku nepodmíněného odsouzení pro později rehabilitovaný trestný čin. Domáhal se přiznání jednorázové částky také za výkon těchto přeměněných trestů, ale žalovaná jeho žádost v tomto ohledu zamítla.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení a pro nezákonnost.

### Z odůvodnění:

Žalobce byl vojenským soudem v roce 1965 odsouzen k nepodmíněnému trestu v trvání deseti měsíců pro trestný čin hanobení národa, rasy a přesvědčení podle § 198 písm. a) a b) tr. zák. Výrok o trestu z tohoto rozsudku byl podle § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, zrušen usnesením Vojenského obvodového soudu v Olomouci z 8. 5. 1991; současně s tím byla zrušena rozhodnutí obsahově navazující na tento výrok. Následně pak usnesením téhož soudu z 21. 5. 1991 bylo trestní stíhání žalobce pro zmíněný trestný čin zastaveno podle amnestie prezidenta republiky z 1. 1. 1990.

Dále je ze spisu zřejmé, že žalobce podal žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky u Okresní správy sociálního zabezpečení v Chomutově dne 27. 8. 2001. K žádosti připojil rehabilitační usnesení Vojenského obvodového soudu v Olomouci shora zmíněné (z 8. 5. 1991) s tím, že jiný doklad nemá. Okresní správa sociálního zabezpečení si dodatečně vyžádala potvrzení Vězeňské služby České republiky. Z tohoto potvrzení je zřejmé dřívější odsouzení k dalším dvěma trestům, uloženým rozsudky Okresního soudu v Litoměřicích (pravděpodobně pět měsíců odnětí svobody v roce 1962 a jeden měsíc odnětí svobody v roce 1960). Za jaké trestné činy byl žalobce odsouzen, na jakou dobu a co bylo důvodem eventuální přeměny trestů na nepodmíněné, není zřejmé.

Žalobce tvrdil, že v důsledku odsouzení k nepodmíněnému trestu mu byly přeměněny dříve uložené tresty podmíněné, uložené „civilním soudem v Litoměřicích“, takže ve skutečnosti odpykal o šest měsíců více a domáhá se přiznání

jednorázové peněžní částky i za tuto další dobu.

Žaloba je důvodná.

Nárok, jehož přiznání se žalobce domáhá, je nárokem osoby uvedené v § 2 odst. 1 citovaného zákona, tedy osoby, která splňuje podmínky politického vězně tak, jak je tento zákon v uvedeném ustanovení pro účely založení nároku na poskytnutí jednorázové peněžní částky podle tohoto zákona vymezuje.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb. se právo na poskytnutí jednorázové peněžní částky podle tohoto zákona vztahuje na občany České republiky, kteří byli vězněni mezi 25. 2. 1948 a 1. 1. 1990 a u kterých bylo rozhodnutí o jejich věznění zcela nebo částečně zrušeno podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění pozdějších předpisů, nebo podle zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

Nárok na poskytnutí jednorázové peněžní částky tak zákon váže na současné splnění tří podmínek: musí být splněna podmínka občanství České republiky, dále to, že občan byl na základě rozhodnutí vězněn v době mezi 25. 2. 1948 a 1. 1. 1990, a konečně též podmínka, že rozhodnutí o jeho věznění bylo zcela nebo zčásti zrušeno buď podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, nebo podle zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

Podstatou žalobní námitky je tvrzení, že žalobci měla být přiznána také jednorázová částka odpovídající délce výkonu trestu, který žalobce vykonal proto, že

mu byly „přeměněny“ tresty dřívější, uložené jako podmíněně „civilním“ soudem. Argumentuje tím, že kdyby nebylo odsouzení vojenským soudem (později rehabilitované podle zákona č. 119/1990 Sb.), nebyl by nařízen ani výkon trestu uloženého „civilním“ soudem, a má za to, že je spravedlivé, aby jednorázovou částku obdržel i za tento další výkon trestu.

Žalovaná proti tomu – v odůvodnění zamítavého výroku – tvrdí, že jednorázová částka za tuto další dobu výkonu trestu nenáleží, protože rozsudky Okresního soudu v Litoměřicích nebyly zrušeny podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci nebo podle zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu.

Neprávem.

Žalovaná přehlíží, že v řízení o soudní rehabilitaci podle § 14 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, docházelo v přezkumném řízení nejen ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, byl-li zjištěn některý důvod jeho vadnosti podle odstavce 1, ale také – což je pro rozsuzovanou věc určující – ke zrušení všech dalších rozhodnutí na původní rozhodnutí obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž zrušení došlo, pozbyla podkladu. Právě tak byl ostatně formulován výrok rehabilitačního usnesení Vojenského obvodového soudu v Olomouci ze dne 8. 5. 1991.

Tvrdí-li tedy žalobce, že mu byly původně podmíněně tresty „přeměněny“ v důsledku odsouzení pro později rehabilitovaný trestný čin, je zřejmé – protože tu není nic, co by takové tvrzení učinilo nevěrohodným – že tu zřejmě došlo k vydání rozhodnutí podle § 330 trestního řádu o tom, že se nařizuje výkon trestu (trestů) podmíněně odložených. To

mu nasvědčují i potvrzení, která jsou obsahem spisu a z nichž je zřejmé, že na základě rozsudků z trestních věcí z let 1960 a 1962 byly uloženy tresty vykonány.

Pak ovšem – má-li žalobce pravdu v tom, že důvodem přeměny bylo jeho odsouzení pro „politický“ trestný čin později rehabilitovaný – je nutno mít za to, že nejenom samotné odsouzení z roku 1965, které bylo v rehabilitačním řízení zrušeno explicitně, ale také následná usnesení soudu o tom, že se dříve uložené a původně podmíněně odložené tresty vykonají, jsou zrušena podle zákona č. 119/1990 Sb.; to samozřejmě za podmínky, že tato usnesení jsou „obsahově navazující“ na odsouzení za „politický“ trestný čin. To je ovšem značně pravděpodobné, protože odsouzení k nepodmíněnému trestu ve zkušební době podmíněného odsouzení je zpravidla hlavním důvodem pro výrok soudu o tom, že se podmíněně odložený trest vykoná.

Jak uvedeno, podmínkou vzniku nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. je to, aby rozhodnutí „o věznění“ bylo zrušeno podle zákona č. 119/1990 Sb. nebo zákona č. 198/1993 Sb. Tímto „rozhodnutím o věznění“ je v případě žalovaného také usnesení soudu, vydané podle § 330 trestního řádu, o tom, že podmíněně odložený trest se vykoná, protože právě toto usnesení se stalo vykonatelným titulem, na jehož základě byl žalobce vězněn.

Jestliže tak žalovaná vyšla z jiného právního názoru, vyložila zákon nesprávně, a v důsledku toho ani nezjišťovala další skutečnosti, jichž bylo třeba ke správnému zjištění skutkového stavu věci. Proto soud napadené rozhodnutí zru-

šil jak pro nezákonnost, spočívající ve vadném uplatnění zákona, tak pro vady řízení, tedy nezjištění skutečností potřebných k tomu, aby o věci mohlo být rozhodnuto.

V dalším řízení žalovaná opatří trestní spisy ohledně původních odsouzení, jimiž provede důkaz o tom, k jakým trestům byl žalobce vlastně v těchto řízeních odsouzen, zda šlo o tresty odnětí svobody podmíněně odložené, zda soud rozhodl o tom, že se podmíněně odsouzený neosvědčil a trest se vykoná a zda důvo-

dem rozhodnutí byla skutečnost, že byl v mezidobí odsouzen Vojenským obvodovým soudem v Olomouci k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Zjistí-li žalovaná po tomto doplnění dokazování, že tomu tak je, vyjde v novém svém rozhodnutí z právního názoru, že také usnesení o tom, že se podmíněně odložený trest vykoná, je rozhodnutím obsahově navazujícím ve smyslu § 14 zákona č. 119/1990 Sb., a tedy rozhodnutím o věznění zrušeným podle zákona o soudní rehabilitaci.

(aza)

## 238

### Řízení před soudem: povinné zastoupení v řízení o kasační stížnosti

k § 46 odst. 1 písm. a) a § 105 odst. 2 soudního řádu správního

**Jestliže stěžovatel – fyzická osoba reaguje na výzvu soudu k odstranění nedostatku povinného zastoupení tím, že předloží procesní plnou moc pro osobu, která není advokátem, není tím odstraněn недостаток povinného zastoupení; Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.**

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2003, čj. 4 As 45/2003-48)

**Věc:** Naděžda P. v H. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 5. 2. 2003 zamítl žalovaný odvolání žalobkyně proti stanovisku bývalého Okresního úřadu v Jičíně, jímž bylo vysloveno, že plánované stavební úpravy domu v k. ú. Jičín, který je kulturní památkou, se považují z hlediska státní památkové péče za přípustné v plném rozsahu.

Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalovaného žalobou; v řízení o ní byla zastoupena právníčkou Mgr. Janou M. Krajský soud odmítl žalobu jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

s poukazem na § 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí správního orgánu je rozhodnutím předběžné povahy.

Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost; tu Nejvyšší správní soud odmítl.

#### Z odůvodnění:

Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 12. 9. 2003 vyzval stěžova-

telku, aby ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení předložila plnou moc advokáta, který ji bude v řízení zastupovat. Uvedl dále, že nebude-li této výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, krajský soud předloží věc Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti. V odůvodnění usnesení citoval ustanovení § 105 s. ř. s., podle něhož musí být v řízení o kasační stížnosti stěžovatel zastoupen advokátem, pokud on sám, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, nemá vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Toto ustanovení je donucující povahy a nepřipouští výjimek. Soud výslovně uvedl, že nedostatek zastoupení by bránil kasační stížnost projednat. Jde ovšem o překážku odstranitelnou, a proto je stěžovatelka vyzývána k tomu, aby ji ve stanovené lhůtě odstranila.

Stěžovatelka ve stanovené lhůtě předložila plnou moc pro svou právní zástupkyni Mgr. Janu M. Upozornila, že tato plná moc byla již předložena spolu s kasační stížností v originále.

Podle předložené plné moci ze dne 1. 4. 2003 zmocnila stěžovatelka k zastupování právničku Mgr. Janu M., bytem v P., ulice Z. Ze záznamu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003 obsaženého ve spise vyplývá, že Mgr. Jana M. není uvedena v seznamu advokátů.

Podle § 105 odst. 2 s. ř. s. musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Stěžovatelka vystupuje ve správním řízení i v řízení o kasační stížnosti jako fyzická osoba, která však podle obsahu spisu nemá právnické vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Z výše uvedeného tedy nutno dovodit, že stěžovatelka musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Plná moc ze dne 1. 4. 2003, kterou stěžovatelka předložila na výzvu krajského soudu a podle níž zmocnila k zastupování právničku Mgr. Janu M., která není zapsána v seznamu advokátů, není proto z hlediska požadavku povinného zastoupení v řízení o kasační stížnosti podle ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. relevantní. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka vystupuje jako fyzická osoba, a nelze proto uvažovat o tom, že by Mgr. Jana M. byla zaměstnancem stěžovatelky, případně jejím členem. Za této situace nutno uzavřít, že ačkoli stěžovatelka na výzvu Krajského soudu v Hradci Králové reagovala předložením plné moci ze dne 1. 4. 2003, neodstranila tím nedostatek povinného zastoupení v řízení o kasační stížnosti, neboť nedoložila plnou moc osvědčující, že je zastoupena advokátkou. V usnesení krajského soudu obsahujícím výzvu k odstranění tohoto nedostatku bylo přitom citováno ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., z něhož pro stěžovatelku povinnost zastoupení advokátem vyplývá, a i když soud konstatoval, že jde o překážku odstranitelnou, poučil stěžovatelku současně o tom, že nedostatek takového zastoupení by bránil kasační stížnost projednat. Jestliže tedy stěžovatelka neodstranila nedostatek povinného zastoupení advokátem a pro uvedený nedostatek nelze v řízení o kasační stížnosti pokračovat, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl, aniž se zabýval její věcnou důvodností [§ 46 odst. 1 písm. a) a § 105 odst. 2 s. ř. s.].

(tur)

## Neoprávněné použití nebo zadržení prostředků státního rozpočtu

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

k § 1 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 218/2000 Sb. i po ní (v textu též „daňový řád“)

**I. Neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu (§ 30 odst. 1 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., rozpočtových pravidel republiky). Zákon přitom nerozlišuje, zda prostředky státního rozpočtu byly neoprávněně použity či zadrženy dočasně nebo trvale, a podstatné není ani to, jakou formou byly prostředky ze státního rozpočtu poskytnuty.**

**II. Neoprávněně použité nebo zadržené rozpočtové prostředky spadají pod legislativní zkratku „daně“ uvedenou v § 1 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a to jak ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 218/2000 Sb., tak i po ní. Správce daně tedy může daňovou kontrolou nebo jiným postupem podle zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zjišťovat, zda prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu byly použity tak, jak bylo při jejich poskytnutí určeno, a může rozhodnout o odvodu prostředků neoprávněně použitých nebo zadržovaných.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2003, čj. 28 Ca 330/2001-36)*

**Věc:** Zdravotní pojišťovna M. v P. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o odvod neoprávněně použitých prostředků do státního rozpočtu.

Finanční úřad pro Prahu 10 rozhodnutím ze dne 30. 3. 2000 uložil žalobkyni povinnost odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky ve výši 104 596 455,61 Kč.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu zamítlo žalobou naříkaným rozhodnutím ze dne 29. 5. 2001 odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalobkyně ve správní žalobě krom jiného namítala, že žalovaný i správní orgán I. stupně při vydání napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně nesprávně postupovali podle daňového řádu. Žalobkyně dovozovala, že v době vydání rozhodnutí správním orgánem I. stupně v roce 2000 bylo možno postupovat podle daňového řádu pouze při správě částek neoprávněně použitých nebo zadržovaných rozpo-

*\*) Nyní srov. § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 187/2001 Sb., zákona č. 320/2001 Sb. a zákona č. 479/2003 Sb.*



čtových prostředků (§ 1 odst. 1 daňového řádu). Aby bylo možno daňový řád aplikovat, muselo by nejprve být v nějakém jiném řízení autoritativně stanoveno, že určitá částka je neoprávněně použitým nebo zadržným rozpočtovým prostředkem. Do doby, než se tak stane, je daňový řád podle názoru žalobkyně neaplikovatelný. Žalobkyně se domnívá, že správní orgány měly v řízení a rozhodování o vrácení návratné finanční výpomoci postupovat podle zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jako procesní úpravy speciální a podle správního řádu jako úpravy obecné. Žalobkyně namítala, že rozhodnutí bylo vydáno na základě skutečností zjištěných nesprávným úředním postupem a se zkrácením jejich procesních práv. Pravomocné rozhodnutí se proto opírá o podklady získané v rozporu s obecně závaznými právními předpisy.

Žalovaný považoval ve vyjádření k žalobě tuto námitku žalobkyně za nedůvodnou. Správce daně postupuje v daňovém řízení vždy podle daňového řádu, a proto není jakýkoliv důvod poučovat žalobce o jeho právech vyplývajících ze zákona o státní kontrole a správního řádu.

Skutková podstata spočívala v tom, že žalobkyně obdržela v roce 1997 první část návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu, kterou měla podle čl. I smlouvy o návratné finanční výpomoci použít k úhradě oprávněných pohledávek pojišťovny G. Žalobkyně část těchto prostředků státního rozpočtu uložila na termínovaný účet u banky a úroky z tohoto vkladu plynoucí používala na úhradu pohledávek pojišťovny G.

Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

## Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 30 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech republiky platí, že neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu republiky nebo státních fondů republiky jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu republiky, popř. státnímu fondu republiky. Zároveň jsou tyto subjekty povinny zaplatit penále ve výši 1 promile denně z neoprávněně použitých nebo zadržných prostředků, nejvýše však do výše této částky.

Citované ustanovení § 30 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech republiky je zařazeno do části osmé tohoto zákona nazvané „Porušení rozpočtové kázně“ a je nadepsáno „Důsledky porušení rozpočtové kázně“. Citované ustanovení jednoznačně stanoví, že neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu; nerozlišuje přitom, zda prostředky státního rozpočtu byly neoprávněně použity či zadrženy dočasně nebo trvale. Podstatné není ani to, jakou formou byly prostředky ze státního rozpočtu poskytnuty. Povinnost subjektu, jemuž byly prostředky ze státního rozpočtu poskytnuty, odvést tyto prostředky ve stejné výši státnímu rozpočtu nastává ze zákona neoprávněným použitím nebo zadržením těchto prostředků.

Podle ustanovení § 1 odst. 1 daňového řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2000, upravuje tento zákon správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a částek neoprávněně použitých nebo zadržných rozpočtových prostředků (dále jen „daně“), které jsou příjmem státního rozpočtu České republiky (dále

jen „rozpočet republiky“), rozpočtů obcí, rozpočtů okresních úřadů (dále jen „územní rozpočty“) a státních fondů České republiky (dále jen „fondy“).

Podle ustanovení § 1 odst. 1 daňového řádu, ve znění účinném k 1. 1. 2001, upravuje tento zákon správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně (dále jen „daně“), které jsou příjmem státního rozpočtu České republiky (dále jen „rozpočet republiky“), rozpočtů obcí, rozpočtů okresních úřadů (dále jen „územní rozpočty“) a státních fondů České republiky (dále jen „fondy“).

Podle ustanovení § 1 odst. 2 daňového řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2000 i k 1. 1. 2001, se správou daně rozumí právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době. Správce daně má způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení ve věcech správy daní a v tomto rozsahu má i procesní způsobilost.

Ustanovení § 1 odst. 1 daňového řádu tedy vymezuje pro účely tohoto záko-

na termín „daně“. Legislativní zkratka „daně“ ve znění daňového řádu k 31. 12. 2000 zahrnovala částky neoprávněně použitých nebo zadržovaných rozpočtových prostředků. S účinností od 1. 1. 2001 byla novelou provedenou zákonem č. 218/2000 Sb. v ustanovení § 1 odst. 1 daňového řádu slova „částek neoprávněně použitých nebo zadržovaných rozpočtových prostředků“ nahrazena slovy „odvodů za porušení rozpočtové kázně“. Touto změnou slovního vyjádření nedošlo ke změně věcného obsahu legislativní zkratky „daně“ a správa částek neoprávněně použitých nebo zadržovaných rozpočtových prostředků podléhala režimu daňového řádu i před 1. 1. 2001. Co se rozumí správou daně, je uvedeno v ustanovení § 1 odst. 2 daňového řádu. Správou daní se rozumí mimo jiné právo činit opatření potřebná ke zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo daně vybrat a vymáhat. Správce daně tedy může daňovou kontrolou nebo jiným postupem podle daňového řádu zjišťovat, zda prostředky poskytnuté subjektu ze státního rozpočtu byly použity tak, jak bylo při jejich poskytnutí určeno, a může rozhodnout o odvodu neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků ze státního rozpočtu.

(pec)

## 240

### Živnostenské právo: k pojmu „provozuje živnost“

k § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

**Pokud právní subjekt pověří jiného bytí i jen zčásti výkonem činnosti, která má znaky živnosti podle § 2 živnostenského zákona, a takovou činnost kontroluje a řídí, pak provozuje živnost.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, čj. 28 Ca 612/2001-32)

**Věc:** Fakultní nemocnice K. v P. proti Magistrátu hlavního města Prahy o pokutu podle živnostenského zákona.

Rozhodnutím živnostenského odboru Úřadu městské části Praha 10 ze dne 6. 8. 2001 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za neoprávněné podnikání podle § 61 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (živnostenský zákon). Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala, ale rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 11. 2001 bylo toto odvolání zamítnuto a rozhodnutí úřadu městské části potvrzeno.

Žalobkyně se domáhala na soudě zrušení tohoto rozhodnutí. Uvedla, že pokuta byla uložena za provozování parkoviště v areálu nemocnice a podstatou věci byla snaha takto nepřímou regulovat počet automobilů vjíždějících do areálu nemocnice. Vlastní podnikatelskou činnost – zpoplatnění vjezdu a stání vozidel – však vykonával smluvní partner žalobkyně (Pavel F.) na základě vlastního živnostenského oprávnění, svým jménem, a nikoliv jménem žalobkyně.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalovaného, že by měla být provozovatelkou parkovacích ploch v areálu nemocnice na základě jejich určení, stanovení režimu údržby, úklidu atd. podle směrnice č. 11, a poukazuje na to, že hlavní činností žalobkyně je poskytování zdravotní péče. Nesouhlasí s argumentací žalovaného, který v tom, že Pavel F. předává tržby za parkování žalobkyni, spatřuje naplnění znaku provozování živnosti žalobkyni. Žalobkyně poukazuje na to, že má s Pavlem F. smluvní vztah, který jmenovanému umožnil v areálu žalobky-

ně provozovat podnikatelskou činnost (placený parking). Smluvní vztah žalobkyně k Pavlu F. nepovažuje žalobkyně za živnost, a proto tvrdí, že se nemohla dopustit shora uvedeného správního deliktu.

Žalovaný proti tomu argumentoval ve vyjádření tím, že základním posláním žalobkyně je především poskytování zdravotní péče, eventuálně navazující pedagogické či výzkumné činnosti. Aktivitou žalobkyně, která je předmětem správního řízení, je provozování parkoviště a to do této činnosti nespadá. Žalobkyně sama o regulaci vjezdu automobilů rozhodla podnikatelským způsobem, který může realizovat pouze v rámci své hospodářské činnosti za respektování příslušných právních norem. Odkázal dále na to, že v průběhu správního řízení bylo prokázáno, že Pavel F. vykonává ve vztahu k třetím osobám tuto činnost vlastním jménem žalobkyně, o čemž svědčí parkovací karty a stvrzenky vystavené třetím osobám a skutečnost, že režim využívání parkovacích ploch byl určen žalobkyni ve směrnici č. 11. Poukázal dále na § 2 živnostenského zákona a na seznam živností volných podle nařízení vlády č. 469/2000 Sb.

Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že ze smlouvy uzavřené mezi Pavlem F. a žalobkyní dne 1. 4. 2001 se Pavel F. zavázal k zajištění vybírání poplatků při vjezdu do areálu žalobkyně vlastními k tomuto úkonu způsobilými zaměstnanci, a to v rozsahu vymezeném platnými předpisy a požadavky zpracovanými žalobkyní, nikoli k provozování parkoviště. Z toho správní orgán dovodil, že Pavel F. nejedná samostatně, jelikož je vázán požadavky žalob-

kyně, která určila režim vjezdu do areálu a stanovila výši poplatků svou směrnicí. Také zhotovení vjezdové karty provádí žalobkyně. Pavel F. nejedná za účelem dosažení zisku, protože pouze zajišťuje vybírání poplatků, které celé plynou žalobkyni. Pavel F. nejedná ani vlastním jménem, neboť na vjezdových kartách je uvedeno logo žalobkyně a ta mu karty i dodává; nejedná ani na vlastní odpovědnost, čímž je míněno na vlastní účet a vlastní nebezpečí. Znak soustavnosti zde naplněn je, ale vztahuje se pouze k soustavnému vybírání poplatků pro žalobkyni, a nikoliv k soustavnému provozování živnosti „technická činnost v dopravě – provozování parkovišť“. Skutečnost, že Pavel F. je vlastníkem živnostenského oprávnění pro předmět podnikání „technická činnost v dopravě – provozování parkovišť“, je irelevantní, protože žalobkyně jej nepověřila provozováním parkoviště, ale pouze vybíráním poplatků pro ni a podle jejích pokynů. Dále je v odůvodnění uvedeno, že není rozhodující, zda je zisku dosaženo, ani není rozhodující účel, pro který se s použitím zisku počítá. Nelze mít za to, že určitá činnost je předem zbavena charakteru činnosti živnostenské jen proto, že ji vykonává žalobkyně (jako příspěvková organizace). Provozování parkoviště za úplatu nelze považovat za činnost směřující k naplňování poslání nemocnice, neboť základním účelem je poskytování zdravotní péče, vzdělávání, výzkum a ekonomická, provozní, technická, investiční a další odborná činnost v rozsahu potřebném pro naplnění účelu zřízení nemocnice. Argument, že cílem je zabezpečení hlavní činnosti – rychlý a bezpečný převoz nemocných – je nesprávný, protože vybírání parkovného nezaručuje, že platící řidič nebude stát na zakázaném místě a překážet např. vozům záchranné služby. Z provedené-

ho dokazování jednoznačně plyne, že fakultní nemocnice provozuje od 1. 1. 2001 do dnešního dne činnost, která je předmětem živnosti, a to bez živnostenského oprávnění pro tuto živnost, a tím se dopustila neoprávněného podnikání ve smyslu § 61 odst. 1 živnostenského zákona.

Žalovaný pak rozhodoval o odvolání, které zamítl. V odůvodnění napadeného rozhodnutí argumentoval mj. tím, že žalobkyně je příspěvkovou organizací; vypočetl podle zřizovací listiny, co je jejím základním účelem. Z předložených důkazů (kontrolní protokol, vyjádření účastníka řízení, směrnice ředitelky, výpovědi Pavla F. a obsah smlouvy mezi ním a žalobkyní) dospěl žalovaný k závěru, že subjektem, který vykonává činnost, jež byla předmětem řízení, je žalobkyně. Vlastní vybírání poplatků je pouze část živnosti, ale vlastní realizace spočívá v provozování parkovacích ploch, tj. v jejich určení, stanovení režimu, údržbě, úklidu apod. Parkovací prostory jsou v areálu žalobkyně, které se jejím určením staly placeným parkovištěm. Žalobkyně sama stanovila režim jeho užívání, určila výši poplatků, provádí údržbu ploch a opatřila logem parkovací karty. Skutečnost, že žalobkyně pro vybírání poplatků za užívání využila podnikatelské činnosti jiného subjektu, na tom nic nemění: tuto činnost nevykonává Pavel F., ale žalobkyně, neboť tato činnost vykazuje všechny znaky živnosti stanovené v § 2 živnostenského zákona (žalobkyně ji provozuje samostatně, neboť rozhodla o způsobu provozování parkovacího zařízení, sama určila režim jeho využívání a rozhodla o výši poplatků, činnost je provozována za účelem dosažení zisku, neboť provozování je úplatné a celá vybraná tržba je příjmem žalobkyně, nikoliv pana F.; žalobkyně pak panu F. platí v souladu s uzavřenou smlouvou odmě-

nu, přičemž není podstatné, k jakému účelu jsou získané prostředky vynaloženy).

Dále žalovaný poukázal na to, že touto činností není zabezpečován výkon základní funkce žalobkyně podle § 3 odst. 3 písm. aa) živnostenského zákona, neboť provozování placeného parkoviště nevyplývá ze zřizovací listiny žalobkyně ani z jejího statutu. Zabezpečení vstupu do areálu žalobkyně formou placeného parkování nepodmiňuje výkon její hlavní činnosti. Pokud se žalobkyně pro tuto činnost rozhodla – a je nepodstatné, z jakých důvodů – pak taková činnost má charakter živnostenského podnikání a nelze na ni aplikovat § 3 odst. 3 písm. aa) živnostenského zákona. Žalobkyně je tedy povinna splnit zákonem stanovené podmínky, tj. především získat příslušné živnostenské oprávnění.

**Žaloba není důvodná.**

Pro posouzení skutečnosti, zda žalobkyně naplnila skutkovou podstatu neoprávněného podnikání, je podstatné, zda činnost, kterou vykonávala, je činností, která je předmětem živnosti. Co se rozumí živností, živnostenský zákon vymezuje nejprve pozitivně (§ 2), posléze negativně [§ 3 odst. 3 písm. aa)].

V odůvodnění napadeného rozhodnutí je jasně, srozumitelně a velmi pečlivě zdůvodněno, jaké právní úvahy vedly žalovaného k závěru, že činnost žalobkyně je živností a že nespadá pod negativní vymezení živnosti. S těmito právními závěry správního orgánu se soud plně ztotožňuje a žalobní námitky nemohou jejich správností nijak otřást.

Žalobkyně v žalobních námitkách pouze opakuje důvody, které uváděla v odvolání a na něž vyčerpávajícím způsobem reagoval žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí. Soud pouze znovu poznamenává, že v této věci není vůbec podstatné, jak žalobkyně využívá prostředky takto získané či jaké důvody žalobkyni k této činnosti vedly. Podstatné je, zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 61 odst. 1 živnostenského zákona. K tomuto skutkovému zjištění provedl žalovaný dokazování a podrobně rozebral důvody, pro něž v jednání žalobkyně spatřuje provozování činnosti, která je předmětem živnosti „technická činnost v dopravě – provozování parkovišť“. Stejně tak není případná námitka, že tuto činnost neprovozuje žalobkyně, ale Pavel F. (žalobkyně v žalobě poukazuje na to, že tuto činnost sama provozuje pouze nepřímo, a dovozuje tak, že předmětem její činnosti není tato činnost sama, ale pouze smluvní vztah s jiným subjektem). Podstatné však není, zda žalobkyně činnost provozuje přímo či nepřímo, ale že ji provozuje. Žalobkyně pověřila Pavla F. pouze výkonem jednotlivé části činnosti, která je předmětem živnosti, ale ve svém souhrnu stále žalobkyně tuto činnost kontroluje a řídí, a proto ji i provozuje. Tímto způsobem žalovaný hodnotil důkazy (výpověď Pavla F. ohledně předávání peněz, směrnice č. 11 žalobkyně) a z takto provedeného dokazování, které odpovídá pravidlům logického vyvozování, žalovaný zjištěný skutkový stav přílehavě právně posoudil (§ 34 odst. 5 správního řádu).

*(mán)*

## Daň z příjmů: rezerva jako daňový výdaj

k § 24 odst. 2 písm. i) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2000

k § 7 odst. 4 a 6 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění zákona č. 244/1994 Sb., č. 211/1997 Sb. a č. 492/2000 Sb.

**I. Vytváření rezervy na opravu hmotného investičního majetku jakožto daňově uznatelného výdaje nemusí po celé k tomu určené období probíhat rovnoměrně.**

**II. Výše rezervy musí být v průběhu její tvorby snížena, je-li zjištěno, že náklady na opravu hmotného investičního majetku budou nižší.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 2. 2004, čj. 10 Ca 204/2003-32)*

**Věc:** Pavel H. v L. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o dodatečné doměření daně z příjmů.

Finanční úřad v T. vydal dva dodatečné platební výměry, jimiž žalobci doměřil daň z příjmů, protože rezerva, kterou žalobce vytvářel na opravu motorového vozidla, nebyla po celé období tvořena rovnoměrně. Tato rezerva na opravu hmotného investičního majetku tedy nebyla uznána za daňový výdaj. Finanční ředitelství v Českých Budějovicích obě žalobcova odvolání zamítlo s odkazem na § 7 odst. 4 zákona ČNR č. 593/1992 Sb.

Žalobce obě rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Důvody nezákonnosti napadených rozhodnutí spatřoval žalobce v nesprávné aplikaci ustanovení § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů, protože nebyla uznána jako rezerva částka na předpokládanou opravu hmotného investičního majetku, vozidla T 815. Předpoklad plánované tvorby rezervy je srovnatelný s náklady na generální opravu jiných vozidel téhož druhu a s rezervami bylo uvažováno na evidenční kartě tvorby rezerv

na jednotlivý hmotný majetek. Požadavku rovnoměrné tvorby rezerv odpovídalo vytvoření rezervy v roce 2000. V roce 2001 byla rezerva na konkrétní vozidlo pro účely generální opravy snížena, protože pro ten účel bylo možno obstarat levnější náhradní díly, než se původně předpokládalo. Snížení tvorby plánované rezervy umožňuje § 7 odst. 6 zákona o daních z příjmů. Formální i věcné podmínky k tvorbě rezervy na konkrétní vozidlo byly dodrženy. Zásada rovnoměrnosti tvorby rezerv nebyla porušena. Pro úplné vyloučení výdaje na vytvoření rezervy nebyly podmínky, zejména se zřetelem k okolnosti, že změněná výše rezervy v roce 2001 odpovídá zjištění správce daně o tom, jaké náklady si generální oprava konkrétního typu vozidla vyžádá.

Žalovaný navrhl žaloby zamítnout. Poukázal na to, že žalobce měl vytvářet rezervy v obou rocích ve stejné výši. To však nečinil. Proto nebyla tvorba rezervy uznána jako výdaj vynaložený na dosaže-

ní, zajištění a udržení zdanitelných příjmů podle § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů. Zvláštní zákon, na který uvedené ustanovení odkazuje, stanoví požadavek na rovnoměrnost rozložení tvorby rezervy do jednotlivých let do předpokládaného termínu zahájení opravy. Jestliže nebyla rezerva vytvářena rovnoměrně, o rezervu podle zvláštního zákona se nejedná.

Krajský soud v Českých Budějovicích napadená rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### **Z odůvodnění:**

Žalobní bod, který se vztahuje k aplikaci § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů, je opodstatněný. Uvedená právní norma umožňuje podřadit daňovým výdajům tvorbu rezerv, jejichž způsob vytváření a výši pro daňové účely stanoví zvláštní zákon. Takovým zákonem je zákon č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů. V konkrétním případě byla rezerva vytvářena na opravu vozidla T 815. Jedná se proto o rezervu na opravu hmotného majetku, která se řídí ustanovením § 7 zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů. Konkrétní vozidlo je vlastnictvím žalobce a je odepisováno po zákonem stanovenou dobu. Vytváření rezervy bylo plánováno na dobu dvou let, tedy rovněž v souladu se zákonem. Výše tvorby rezervy byla původně stanovena rovnoměrně v souladu s ustanovením § 7 odst. 4 citovaného zákona. Následně došlo ke změně této výše v roce 2001, z čehož finanční orgány učinily závěr, že se jedná o nerovnoměrnou tvorbu rezervy, a proto se o rezervu ve smys-

lu zákona nemůže jednat. Posledně uvedený právní názor není správný.

Finanční orgány zcela abstrahovaly od ustanovení § 7 odst. 6 zákona, které předpokládá, že ke změně výše rezervy může dojít. Označená právní norma stanoví, že zjistí-li poplatník daně z příjmů skutečnost odůvodňující změnu výše rezervy, musí provést úpravu její výše počínaje zdaňovacím obdobím, v němž tuto skutečnost zjistí. Proto je nezbytné počítat s tím, že ke změně výše rezervy může dojít. Nastane-li taková změna, pak při dvouletém tvoření rezervy nemůže být rezerva tvořena rovnoměrně. Přitom zákon výslovně stanoví, že úpravu výše rezervy lze učinit počínaje zdaňovacím obdobím, ve kterém je skutečnost znamenající změnu výše rezervy zjištěna. To znamená, že zjistil-li daňový subjekt v roce 2001, že výdaje na generální opravu konkrétního vozidla budou nižší, než bylo původně předpokládáno a doloženo, má povinnost úpravu výše rezervy provést. Jestliže žalobce příkaz plynoucí z § 7 odst. 6 splnil a výši rezervy snížil, pak postupoval zcela v souladu se zákonem. Onou skutečností zakládající změnu ve výši předpokládaných nákladů na generální opravu vozidla je okolnost poznamenaná v příloze k evidenční kartě vozidla, kde se uvádí, že náklad na opravu lze snížit využitím repasovaných náhradních dílů. Ostatně v souladu se změněnou výší nákladů na generální opravu vozidla je též zjištění správce daně o tom, jakou částku by pro danou zakázku kalkulovalo servisní centrum V. Nelze rovněž nezpomenout okolnost, že na generální opravu dalších vozidel téže tovární značky žalobce počítal se stejnými částkami jako v daném případě, a protože na tato další vozidla vytvářel rezervu každý rok ve stejné výši, neměl správce daně k tvorbě rezerv a jejich výši žádné výhrady.

Ustanovení § 7 odst. 6 je speciální právní normou ve vztahu k § 7 odst. 4 citovaného zákona a za situace, kdy prvně označená právní norma nařizuje změnit výši vytvářené rezervy, nelze požadovat, aby ve dvouletém období byla rezerva podle posléze uvedeného předpisu vytvářena rovnoměrně. Za dané právní úpravy zůstává rezerva na opravu hmotného majetku stále takovou rezervou, nastane-li v průběhu doby vytváření rezervy změna v její výši. Jestliže finanční orgány nepovažovaly konkrétní rezervu za odpovídající ustanovení § 7 zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů jen z důvodu, že rezerva nebyla vytvářena rovnoměrně, je právní zjištění žalovaného vadné a znamená porušení § 7 zákona.

Soud poznamenává, že důkazními prostředky ve smyslu § 31 odst. 4 daňového řádu mohou být též jiné důkazní prostředky než účetní podklady. Tím, že da-

ňový subjekt nepostupuje zcela v souladu se zákonem o účetnictví, se sice dostává do nevýhodnějšího důkazního postavení, avšak nic nebrání tomu, aby skutečnosti rozhodné pro stanovení základu daně a daně prokazoval právě v souladu s § 31 odst. 4 daňového řádu též jinými důkazními prostředky. Je-li změna ve výši rezervy učiněná žalobcem v souladu se zjištěním správce daně opírajícím se o listinný důkaz, pak je prokázáno, že ke změně ve výši tvorby rezervy došlo.

Soud proto uzavřel, že rezerva vytvářená žalobcem na opravu vozidla T 815 představuje rezervu ve smyslu § 7 zákona č. 593/1992 Sb., a proto je výdajem daňově uznatelným podle § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů. Napařená rozhodnutí byla tedy vydána v rozporu s posledně uvedeným právním předpisem, jakož i s § 7 odst. 4 a 6 zákona č. 593/1992 Sb.

*(lej)*