

SBÍRKA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

9^{2004 / II. ročník / 24. 9. 2004}



ASPI

OBSAH

305. Řízení před soudem: delegace vhodná	755	321. Řízení před soudem: individuální osvobození od soudních poplatků	809
306. Účastenství v řízení o stanovení zóny havarijního plánování	757	322. Řízení před soudem: doručování; opožděná kasační stížnost	811
307. Kompetenční spory: pravomoc zvláštního senátu	760	323. Řízení před soudem: lhůta k přípravě na jednání	812
308. Cenné papíry: účastenství ve správním řízení o vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu	762	324. Kolektivní investování: odborná péče osob jednajících jménem investiční společnosti	814
309. Správní trestání: odpovědnost za přestupek	769	325. Azyl: bezpečná třetí země	817
310. Správní řízení: koncentrace	774	326. Řízení před soudem: rozsah přezkoumání rozhodnutí	822
311. Řízení před soudem: individuální osvobození od soudních poplatků	776	327. Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek	826
312. Azyl: k povinnosti tvrzení	779	328. Státní a veřejní zaměstnanci: služební poměr příslušníků Policie ČR	835
313. Vodní právo: podmínky k uložení opatření k nápravě ...	780	329. Správní trestání: lhůta pro uložení sankce	839
314. Cla: postavení ručitele	782	330. Ochrana lesa: pravomoc České inspekce životního prostředí	
315. Správní řízení: předběžná otázka	785	Správní řízení: dokazování; označení odvolacího orgánu ...	844
316. Výkon rybářského práva	788	331. Změna zařazení do sítě škol	
317. Azyl: zájmy nezletilého žadatele o azyl	793	Řízení před soudem: postoupení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu	846
318. Ochrana přírody a krajiny: souhlas k umístování a povolování staveb	796		
319. Řízení před soudem: úvaha o nicotnosti správního rozhodnutí; náležitosti žaloby ..	801		
320. Daňové řízení: přezkoumání daňového rozhodnutí	805		

Řízení před soudem: delegace vhodná

k čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

k § 9 odst. 2 soudního řádu správního

Delegace vhodná je výjimkou ze zásady trvání místní příslušnosti a z ústavní zásady zákonného soudu a soudce, a proto k ní lze přistoupit pouze v těch ojedinělých případech, v nichž by projednání věci jiným než místně příslušným krajským soudem znamenalo z komplexního pohledu hospodárnější, rychlejší či po skutkové stránce spolehlivější a důkladnější posouzení věci. Skutečnost, že žadatel o azyl má místo pobytu mimo obvod místně příslušného krajského soudu a ve věci požaduje nařídit jednání, proto není sama o sobě důvodem postačujícím pro přikázání věci z důvodu vhodnosti podle § 9 odst. 2 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, čj. Nad 138/2003-26)

Prejudikatura: srov. č. 121/2004 Sb. NSS.

Věc: Lyudmyla K. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o azyl, o delegaci vhodnou.

Dne 18. 8. 2003 byla u věcně a místně příslušného Krajského soudu v Ostravě podána žaloba Lyudmyly K. proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 9. 8. 2003, jímž žalovaný zamítl žádost žalobkyně o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Krajský soud v Ostravě předložil Nejvyššímu správnímu soudu návrh ze dne 9. 10. 2003 na rozhodnutí o přikázání věci k projednání a rozhodnutí Krajskému soudu v Praze z důvodu vhodnosti podle § 9 odst. 2 s. ř. s. Svůj návrh odůvodnil Krajský soud v Ostravě hospodárností řízení: žalobkyně se totiž zdržuje na adrese L., ulice M. č. 313, jež ve věcech správního soudnictví spadá do obvodu Krajského soudu v Praze, a vyslovila písemný nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Při jednání naopak zamýšlela před-

ložit důkazy o změně svých osobních poměrů.

Nejvyšší správní soud neshledal návrh na přikázání věci Krajskému soudu v Praze důvodným.

Z odůvodnění:

Ze soudního spisu vyplynulo, že Ministerstvo vnitra vyslovilo dne 13. 8. 2003 souhlas s tím, aby žalobkyně byla přihlášena k pobytu u Ivana C., na adrese L., okres M. Ze spisu dále vyplynulo, že žalobkyně podáním ze dne 29. 9. 2003 sdělila Krajskému soudu v Ostravě svůj nesouhlas s tím, aby ve věci samé bylo rozhodnuto bez jednání. Při jednání hodlá předložit další důkazy o podstatné změně svých osobních poměrů, které budou důvodem pro kladné rozhodnutí o její žádosti. Výzva podle § 9 odst. 3 s. ř. s., aby se účastníci k návrhu na delegaci vyjádřili, byla žalobkyni doručena

10. 10. 2003 a žalovanému dne 14. 10. 2003. Žalobkyně se ve stanovené desetidenní lhůtě, počítané od doručení výzvy, nevyjádřila, zatímco žalovaný přípisem ze dne 17. 10. 2003 sdělil, že s příkázáním věci Krajskému soudu v Praze souhlasí.

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s právními názory na delegaci vhodnou, které ve svých rozhodnutích vyjádřil Ústavní soud (např. sp. zn. III. ÚS 90/95, IV. ÚS 222/96, I. ÚS 144/2000, II. ÚS 544/02, III. ÚS 561/02), a ve svých rozhodnutích či stanoviscích Nejvyšší soud (např. 12/1972 Sb. rozh. tr., 14/1982 Sb. rozh. tr. a dále sp. zn. 3 Nd 421/2000, 7 Nd 17/2001, 11 Nd 33/2001, 4 Nd 37/2001, 7 Nd 43/2001, 11 Nd 55/2001, 4 Nd 151/2001, 5 Nd 168/2001 a mnohá další). Odnětí a příkázání věci je institutem obsaženým ve všech soudních procesních řádech a přes jistou terminologickou nesouladnost dílčích úprav je zřejmé jejich obsahová a i funkční shoda. Proto je publikovaná judikatura k ustanovením § 12 odst. 2 o. s. ř. a k § 25 tr. ř. přiměřeně použitelná i ve správním soudnictví, kde je procesní úprava obsažena v § 9 odst. 2 s. ř. s., podle něhož může Nejvyšší správní soud věc přikázat jinému než místně příslušnému krajskému soudu, je-li to pro rychlost nebo hospodárnost řízení nebo z jiného důležitého důvodu vhodné:

Tato tzv. delegace vhodná představuje průlom do zásady zákonného soudce, vyjádřené v článku 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tak, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, přičemž příslušnost soudu a soudce stanoví zákon. Místní příslušnost soudu, určenou procesními předpisy, je zapotřebí vnímat jako základní pravidlo, které je promítnutím jisté dělby činnosti uvnitř

soudní soustavy mezi jejími jednotlivými články stanovené tak, aby věci byly projednávány tam, kde jsou nejlepší předpoklady pro jejich náležitě projednání a rozhodnutí. Proto při rozmanitosti věcí projednávaných soudy jsou kritéria určení místní příslušnosti stanovena různě (vedle bydliště či sídla žalovaného účastníka řízení např. pracoviště; umístění nemovitosti; platební místo; bydliště nezletilého dítěte; místo, kde došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody; bydliště navrhovatele ve věcech důchodového pojištění; místo spáchání trestného činu apod.). V některých případech zákon dokonce stanoví výlučnou místní příslušnost některého soudu a vyjadřuje tím požadavek soustředění agendy určitého druhu na místo, kde jsou např. nejlepší předpoklady pro specializaci soudců, a tudíž kvalitní rozhodování.

Případné přikázání věci jinému soudu je výjimkou z tohoto pravidla, kterou je nezbytné vykládat restriktivně. Jde o postup nestandardní a mimořádný; znamená upřednostnění některého z více hledisek spoluurčujících kritérium příslušnosti za situace, kdy zákon používá značně neurčitý pojem „vhodnosti pro rychlost a hospodárnost řízení nebo z jiného důležitého důvodu“. Jeho předpokladem je existence takových okolností, které umožní po skutkové stránce spolehlivější a důkladnější posouzení věci jiným než podle zákona místně příslušným soudem, a to včetně požadavku procesní ekonomie. Při posuzování toho, zda jsou dány důvody pro delegaci vhodnou, nelze tedy vycházet pouze z jediného hlediska, nýbrž je nezbytné posuzovat případ komplexně. Důležité může být v konkrétním případě i stanovisko účastníků řízení. Přikázání věci jinému než místně příslušnému soudu předsta-

vuje rovněž průlom do zásady *perpetua-
tio fori*, podle níž jsou pro určení pří-
slušnosti až do skončení řízení rozhodné
skutečnosti, které tu byly na počátku ří-
zení.

Vycházejí z těchto úvah dospěl Nej-
vyšší správní soud k názoru, že nové mís-
to pobytu žadatele o azyl ležící mimo ob-
vod místně příslušného krajského soudu
a jeho požadavek účastnit se jednání ne-
jsou samy o sobě důvodem postačujícím
pro přikázání věci podle § 9 odst. 2 s. ř. s.
Pojem hospodárnosti řízení nelze vztah-
ovat pouze k nákladům řízení, které
vznikají účastníkům řízení, ale je zapo-
třebí na něj nahlížet v kontextu celého
řízení a především jej vykládat v úzké
souvislosti s pojmem rychlosti řízení, ja-
kož i s jinými důležitými důvody pro de-
legaci vhodnou. Přikázání věci jinému
než místně příslušnému soudu s sebou
vždy nese vyšší náklady a především ří-
zení protahuje: místně příslušný krajský
soud, k němuž byla žaloba podána a kte-
rý se s ní již obeznámil a učinil přípravné
procesní úkony (např. účastníkům říze-
ní rozeslal příslušné výzvy a poučení),
musí věc předložit Nejvyššímu správní-
mu soudu, který věc – jsou-li pro to pod-
mínky – přikáže jinému krajskému sou-
du, přičemž tento krajský soud opět

musí tyto úkony opakovat a seznámit se
se spisem, nemluvě o tom, že nějakou
dobu potrvá, než přistoupí k projednání
a rozhodnutí věci. Zvýšené náklady a ne-
vyhnutelné prodloužení řízení jsou zde
patrné již na první pohled. Jestliže by
měla být věc delegována jinému než
místně příslušnému krajskému soudu
vždy, když žadatel o azyl změní místo
svého pobytu tak, že se nachází v obvo-
du jiného krajského soudu, docházelo by
tím k neúměrnému protahování řízení
a k možnému zneužívání tohoto postu-
pu k procesním obstrukcím. Navíc by ta-
kový postup byl v přímém rozporu
s ustanovením § 56 odst. 2 s. ř. s. ukláda-
jícím soudům přednostně mimo pořadí
věcí, v jakém k nim došly, vyřizovat věci
azylu.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že
k delegaci vhodné nepostačuje sama
o sobě změna místa pobytu a nesouhlas
s rozhodnutím věci samé bez jednání,
ale že k nim musí přistoupit další důleži-
té důvody, které průlom do zásady zá-
konného soudu, jakož i do zásady trvání
místní příslušnosti, odůvodní. Existenci
těchto okolností však v tomto případě
neshledal, a proto rozhodl tak, jak je uve-
dono ve výroku.

(*axa*)

Účastenství v řízení o stanovení zóny havarijního plánování

k § 3 odst. 2 písm. f) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie
a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů
k § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

**Jsou-li v rozhodnutí správního orgánu o stanovení zóny havarijního plá-
nování [§ 3 odst. 2 písm. f) zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona] stano-
vena pouze opatření na ochranu obyvatelstva, a nikoliv i na ochranu život-
ního prostředí, nemá občanské sdružení (§ 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.,
o ochraně přírody a krajiny) ve správním řízení postavení účastníka řízení.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2004, čj. 6 A 68/2000-53)

Věc: Občanské sdružení J. v Č. proti Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost o vymezení zóny havarijního plánování.

Rozhodnutím ze dne 5. 8. 1997 stanovil Státní úřad pro jadernou bezpečnost (dále též „Úřad“) žadateli – akciové společnosti Č. – zónu havarijního plánování, a to hranici vnější části zóny havarijního plánování a hranici vnitřní části zóny havarijního plánování. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předsedkyně Úřadu zamítla dne 26. 11. 1997. Její rozhodnutí však Vrchní soud v Praze k žalobě stávajícího žalobce dne 17. 12. 1999 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Předsedkyně Úřadu rozklad znovu projednala a jako nepřipustný jej dne 17. 7. 2000 zamítla; žalobce totiž podle jejího názoru nebyl účastníkem řízení. Usoudila tak zejména proto, že stanovením zóny havarijního plánování žádné zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny nebyly. Jako další okolnost vylučující použití zákona č. 114/1992 Sb. uvedla skutečnost, že tento zákon se v § 90 odst. 4 vymezuje jako zvláštní zákon ve vztahu k určitým předpisům, přičemž zákon č. 18/1997 Sb. zde uveden není, resp. není tu odkaz na právní předpisy, které mu předcházely.

Žalobou podanou k Vrchnímu soudu v Praze dne 1. 8. 2000 se žalobce domáhal zrušení posledně uvedeného rozhodnutí; namítal, že mu bylo upřeno právo být účastníkem řízení, ač prokazatelně splnil veškeré požadavky předepsané ustanovením § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a měl být účastníkem proběhnuvšího řízení. Žalobce navíc svým dopisem ze dne 23. 9. 1996 řádně požádal Úřad, aby jej informoval o zahajovaných řízeních; o zahájení tohoto řízení však informován nebyl.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, zjistil nahlédnutím do správního spisu, že stanovení hranice vnější části zóny havarijního plánování představuje určení opatření, která budou prováděna k informování orgánů a organizací a k varování obyvatelstva, a opatření nezbytná k zabezpečení ukrytí, jódové profylaxi a regulaci pohybu osob v rozsahu území daném plochou kruhu o poloměru 13 km se středem určeným kontejnmentem 1. bloku jaderné elektrárny a územím obcí, které se nacházejí na hranici uvedeného kruhu. Stanovení hranice vnitřní části zóny havarijního plánování znamená určení opatření k přípravě a provedení evakuace obyvatelstva v rozsahu území daném plochou kruhu o poloměru 5 km se středem určeným kontejnmentem 1. bloku jaderné elektrárny a územím obcí, které se nacházejí na hranici uvedeného kruhu.

Žaloba nebyla důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl.

Z odůvodnění:

Rozhodnutím Úřadu ze dne 5. 8. 1997 byla k žádosti společnosti Č. stanovena podle § 3 odst. 2 písm. f) atomového zákona zóna havarijního plánování. Podle § 2 písm. m) uvedeného zákona je havarijním plánem soubor plánovaných opatření k likvidaci radiační nehody nebo radiační havárie a k omezení jejich následků. Radiační havárií je radiační nehoda, která vyžaduje opatření na ochranu obyvatelstva a životního prostředí.

Podle § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. se ochranou přírody a krajiny podle to-

hoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.

Podle § 70 odst. 1 uvedeného zákona se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů při orgánech ochrany přírody. Místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněna, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona (§ 70 odst. 2 zákona). Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení (§ 70 odst. 3 zákona).

Žalobce je občanským sdružením podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.; v daném případě jde proto především o posouzení, zda ve správním řízení o stanovení zóny havarijního plánování měl mít postavení účastníka řízení ve smyslu § 70 odst. 3 citovaného zákona.

Podle § 47 atomového zákona se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak. Atomový zákon omezuje okruh účastníků pouze v případech, kdy Úřad vydává povolení k jednotlivým činnostem podle § 9 atomového zákona. V těchto případech je jediným účastníkem řízení pouze žadatel (§ 14 odst. 1 atomového zákona). O takovýto případ, kdy by žalobce nemohl být účastníkem řízení, však v této věci nejde, protože stanovení zóny havarijního plánování není uvedeno mezi taxativně vyjmenovanými činnostmi podle § 9 odst. 1 atomového zákona.

Havarijní plán má stanovit opatření k likvidaci radiační nehody nebo radiační havárie; jde o opatření na ochranu obyvatelstva a životního prostředí (podrobnosti nyní stanoví vyhláška č. 25/2000 Sb., vydaná Úřadem ve smyslu § 47 odst. 7 atomového zákona). Žalobce by tedy mohl být účastníkem správního řízení o stanovení zóny havarijního plánování tehdy, pokud by tento havarijní plán obsahoval opatření na ochranu životního prostředí. V daném případě však při stanovení zóny havarijního plánování byla přijata pouze opatření na ochranu obyvatelstva. Podle názoru soudu nelze přitom vyloučit, aby byla zvlášť přijata opatření na ochranu obyvatelstva a zvlášť opatření na ochranu životního prostředí. Z toho pak plyne, že žalobce neměl mít postavení účastníka v uvedeném správním řízení. Žalovaný proto nepochybil, pokud žalobcův rozklad proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl jako nepřipustný podle § 60 správního řádu.

(zdi)

Kompetenční spory: pravomoc zvláštního senátu

k § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Popřel-li okresní soud jako strana kompetenčního sporu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, nesprávně svou pravomoc rozhodnout ve věci a jeho rozhodnutí bylo v odvolacím řízení potvrzeno odvolacím soudem, zruší zvláštní senát nejen rozhodnutí okresního soudu, ale také rozhodnutí soudu odvolacího (§ 5 odst. 3 tohoto zákona *per analogiam*).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 31. 5. 2004, čj. Konf 17/2004-7)

Prejudikatura: srov. č. 47/2004 Sb. NSS.

Věc: Negativní spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 8 o vydání rozhodnutí ve sporu mezi obchodní společností E., spol. s r. o., v P. a Petrem T. v P. o povinnost doplatit kupní cenu za dotovaný mobilní telefonní přístroj.

Žalobce (mobilní operátor) se u obvodního soudu domáhal zaplacení částky 7078 Kč a nákladů řízení. Uvedl, že s žalovaným uzavřel smlouvu o poskytování služeb veřejné radiotelefonní sítě na tel. č. ..., v níž se žalovaný zavázal, že nebude-li využívat služeb žalobce po dobu sjednanou v dodatku ke smlouvě, bude povinen uhradit žalobci rozdíl mezi plnou a zvýhodněnou kupní cenou mobilního telefonu, který si současně koupil. Protože žalovaný tuto povinnost porušil, vyúčtoval mu žalobce „doplatek za dotovaný telefon“. Žalovaný však tuto částku neuhradil.

Obvodní soud pro Prahu 8 usnesením ze dne 29. 5. 2003 řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. V odůvodnění uvedl, že „podle § 95 bodu 8 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, rozhoduje v oblasti telekomunikačních služeb spory o povinnosti účastníka k fi-

nančnímu plnění vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb Český telekomunikační úřad“. Z tohoto důvodu v projednávané věci není dána pravomoc soudu, nýbrž Českého telekomunikačního úřadu.

Žalobce se proti usnesení o zastavení řízení odvolal k Městskému soudu v Praze, který usnesením ze dne 9. 7. 2003 usnesení soudu prvního stupně potvrdil.

Český telekomunikační úřad se poté, kdy mu byly zaslány spisy, obrátil na zvláštní senát s návrhem na rozhodnutí sporu o pravomoc (negativního kompetenčního konfliktu).

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci je soud; současně zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 29. května 2003

i usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. července 2003.

Z odůvodnění:

V návrhu na řešení kompetenčního sporu správní úřad poukázal na to, že ze spisu bylo zjištěno, že žalobcem požadovaná částka 7078 Kč představuje „doplatek mezi plnou a zvýhodněnou kupní cenou mobilního telefonu“. Správní úřad se dovolal dřívější rozhodovací praxe Vrchního soudu v Praze (např. rozsudku ze dne 28. 2. 2001, sp. zn. 6 A 317/2000) a dovozoval, že jde „...o soukromoprávní vztah mezi žalobcem a žalovaným, a nikoli o telekomunikační službu podle ustanovení § 2 odst. 7 zákona o telekomunikacích. Rozhodování v této věci tudíž není svěřeno Českému telekomunikačnímu úřadu, ale je zde založena pravomoc soudu o věci rozhodnout (§ 7 odst. 1 o. s. ř.)“.

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

Je třeba předeslat, že obecné otázky řízení o kompetenčních sporech, formy rozhodování, stanovení okruhu účastníků atd. jsou nyní upraveny zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

S účinností od 1. 7. 2000 byl – jako správní úřad pro výkon státní správy včetně regulace ve věcech telekomunikací – zřízen Český telekomunikační úřad. Podle ustanovení § 95 bodu 8 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 274/2001 Sb. a zákona č. 205/2002 Sb., účinném ke dni podání žaloby, tj. ke dni 11. 9. 2002 (dále

též jen „zákon o telekomunikacích“), rozhoduje Český telekomunikační úřad v oblasti telekomunikačních služeb mj. spory o povinnosti účastníka k finančnímu plnění vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb. Telekomunikační službou se podle § 2 odst. 7 zákona o telekomunikacích rozumí služba, jejíž poskytování spočívá zcela nebo zčásti v přepravě nebo směřování informací telekomunikačními sítěmi třetím osobám.

Předmětem řízení v této věci je však doplatek kupní ceny za mobilní telefon. Na tento doplatek vznikl podle žalobního tvrzení žalobci nárok v důsledku porušení podmínek kupní smlouvy žalovaným. Při pouhém prodeji movité věci nicméně nejde o poskytování telekomunikační služby ve smyslu § 2 odst. 7 zákona o telekomunikacích, nýbrž o běžný soukromoprávní vztah z kupní smlouvy. Rozhodování o těchto věcech zákon o telekomunikacích nesvěřuje Českému telekomunikačnímu úřadu; z kompetence soudů se proto tyto věci nevymykají (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Proto zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci je v soudní pravomoci.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kterým 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 pro Prahu 8, které výroku, jímž byla kompetence určena, odporuje.

Zvláštní senát musel ovšem zrušit i usnesení Městského soudu v Praze, kte-

rým bylo usnesení obvodního soudu o zastavení řízení potvrzeno. Právě citované ustanovení zákona č. 131/2002 Sb. pamatuje pouze na situace, v nichž na té straně kompetenčního sporu, která popírá svou pravomoc, existuje pouze jedno rozhodnutí. V projednávané věci však proti rozhodnutí, kterým obvodní soud popřel svou pravomoc, bylo podáno odvolání, o kterém Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl tak, že napadené rozhodnutí potvrdil. Městský soud v Praze přitom není stranou kompetenčního sporu, neboť mu nepřísluší rozhodovat v prvním stupni o nároku žalobce vůči žalovanému, a nebyl tedy tím soudem, který popřel svou pravomoc ve věci rozhodovat, ale „jen“ soudem, který k podanému opravnému prostředku stvrdil správnost rozhodnutí soudu prvního stupně odmítajícího svou pravomoc. V občanském soudním řízení jsou soudy příslušnými k řízení v prvním stupni soudy okresní, resp. obvodní (§ 9 odst. 1 o. s. ř.). Krajským soudům,

resp. Městskému soudu v Praze, pak zákon svěřuje pravomoc rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím okresních (resp. obvodních) soudů (§ 10 odst. 1 o. s. ř.).

Jelikož Městský soud v Praze není v této věci stranou kompetenčního sporu, ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. na jeho rozhodnutí přímo nedopadá. Obvodní soud pro Prahu 8 je však rozhodnutím Městského soudu v Praze vázán a další existence tohoto rozhodnutí by mu tak bránila se věcí zabývat i přes rozhodnutí zvláštního senátu, jímž byla vyslovena jeho pravomoc a jímž bylo zrušeno jeho vlastní rozhodnutí. Proto zvláštní senát současně s rozhodnutím obvodního soudu zrušil i rozhodnutí Městského soudu v Praze, jímž bylo rozhodnutí soudu I. stupně potvrzeno (§ 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. *per analogiam*).

(aza)

308

Cenné papíry: účastenství ve správním řízení o vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu

k § 14 správního řádu

k § 78 odst. 3 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 15/1998 Sb. a zákona č. 362/2000 Sb. (viz též čl. II bod 1 zákona posléze uvedeného)

Účastníkem řízení, v němž je rozhodováno o vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu podle § 78 odst. 3 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, je akciová společnost, která soubor akcií, o jejichž vyloučení se jedná, emitovala. Majitel akcie účastníkem takového řízení není.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, čj. 6 A 88/2002-79)

Věc: Ing. Miroslav N. v P. proti Komisi pro cenné papíry o vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu.

Rozhodnutím společnosti RM-SYSTÉM, a. s., ze dne 6. 11. 2001 byly na základě čl. II bodu 1 zákona č. 362/2000 Sb., § 78a odst. 1 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, a čl. 29 odst. 1 písm. g) Tržního řádu vyloučeny z obchodování na veřejném trhu organizovaném společností RM-SYSTÉM, a. s., cenné papíry společnosti T., druhu akcie v zaknihované podobě ve formě na doručitele, a to ode dne 22. 12. 2001.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (spolu s dalšími osobami) odvolání, která byla rozhodnutím žalované Komise pro cenné papíry ze dne 26. 3. 2002 podle § 60 správního řádu jako nepřijatelná zamítnuta; žalovaná dovodila, že odvolání bylo podáno neoprávněnými osobami, neboť odvolatelé jako akcionáři nebyli účastníky správního řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno; účastníkem správního řízení byla podle žalované pouze obchodní společnost, která akcie emitovala a jíž se rozhodnutí o vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu jako jediné přímo týkalo, a jen ta byla oprávněna podat proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolání.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Vrchního soudu v Praze žalobou. Namítl nezákonnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů spočívající v tom, že mu bylo v řízení upřeno postavení účastníka řízení. Žalobce tvrdil, že mu ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu postavení účastníka předmětného správního řízení náleželo, neboť jeho práva a právem chráněné zájmy jako vlastníka akcií, o jejichž vyloučení z obchodování na veřejném trhu se rozhodovalo, byla přinejmenším rozhodnutím přímo dotčena, nebylo-li o nich už rozhodováno v daném správním řízení přímo.

Žalobce dovodil, že na prvním místě je to právě akcionář jako vlastník vylučované akcie, jehož práva jsou dotčena, neboť na základě právních předpisů se tak v důsledku vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu mění jeho právní postavení. Vyloučení akcií z trhu nemá za následek „pouhé“ ztížení přístupu k informacím o emitentovi či omezení možnosti akcií zcizit na veřejném trhu, jak žalovaná uvádí v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobce s odkazem na konkrétní ustanovení zákona o cenných papírech poukázal na oprávnění vlastníka akcie účastnit se veřejného trhu se svými akciemi, zadávat příkazy ohledně jejich prodeje, využívat při nakládání s akciemi informace poskytované organizátorem veřejného trhu i oprávnění vlastníků akcií těžit z povinností stanovených emitentům akcií v ustanovení § 80c zákona o cenných papírech, které emitenti neregistrovaných akcií nemají. Žalobce rovněž poukázal na práva akcionáře vyplývající mu z obchodního zákoníku (v textu též „obch. zák.“), pokud jde o akcie přijaté k obchodování na veřejném trhu. Zejména jen v případě, kdy se jedná o registrované akcie, může být akcionář oprávněným z povinné veřejné nabídky převzetí podle § 183b, jen na registrované akcie se vztahují zvláštnosti postupu při povinné nabídce převzetí stanovené v § 183c, akcionář dále může být za stanovených předpokladů legitimován k podání žádosti o uložení povinnosti učinit nabídku na odkoupení podle § 183h odst. 1 písm. b), akcionář může získávat a využívat informace z plnění oznamovací povinnosti založené v § 183d, jen v případě registrovaných akcií je dána pravomoc valné hromady rozhodovat o určitých převezech majetku akciové společnosti podle § 193 odst. 2 a akcionář se může podílet na rozhodování, v případě registrovaných akcií nemohou být vyloučena

nebo omezena přednostní práva akcionářů podle § 209a odst. 1.

Podle žalobce žalovaná nesprávně určila rozdíl mezi hospodářskými zájmy žalobce a právem chráněnými zájmy; podle něho jeho hospodářské zájmy jako akcionáře jsou chráněny právem, projevují se proto jako práva a v tomto smyslu splývají v jedno; tato práva jsou pak napadaným rozhodnutím dotčena, resp. rozhoduje se o nich.

Žalobce namítá, že v důsledku toho, že správní orgány obou stupňů popřely jeho postavení jako účastníka správního řízení, byla porušena i jeho práva dle § 33 správního řádu, protože mu nebyla dána možnost se v řízení vyjádřit, neměl možnost se seznámit s podklady řízení, zejména mu nebylo umožněno zjistit, jaká rozhodná doba byla vzata v úvahu při posuzování podmínky tržní kapitalizace [§ 72 odst. 1 písm. c) zákona o cenných papírech].

Žalovaná ve svém písemném vyjádření setrvala na tom, že žalobce nebyl účastníkem správního řízení. Podle ní je nepochybné, že obchodování cenných papírů na veřejném trhu přináší jejich majitelům některé výhody; jejich zánik však nelze označit za přímé dotčení práv ve smyslu § 14 správního řádu, a akcionář proto není účastníkem řízení o vyloučení cenného papíru z obchodování. S poukazem na zákonné vymezení pojmu akcie (§ 155 odst. 1 obch. zák.) žalovaná dovodila, že s akcií není spojeno právo využívat při jejím prodeji systému veřejného obchodování; její majitel není oprávněn se dožadovat přijetí cenného papíru k obchodování na veřejném trhu ani požadovat jeho vyloučení. Žalovaná nesouhlasila s žalobcem uváděnými příklady zásahu do práv vlastníka akcií

a zdůraznila, že s akcií není spojeno právo na to, aby akcie byla registrovaná. Skutečnost, zda akcie je či není registrovaná, závisí na splnění objektivních kritérií stanovených zejména v § 72 zákona o cenných papírech; nejsou-li tato kritéria splněna, není akcie objektivně způsobilá k obchodování na veřejném trhu a musí dojít k jejímu vyloučení.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Žalobcovu námitku neshledal soud důvodnou a ztotožnil se s žalovanou, že žalobce nebyl účastníkem správního řízení, ve kterém bylo rozhodováno o vyloučení emisí cenných papírů příslušných akciových společností z obchodování na veřejném trhu organizovaném společností RM-SYSTÉM, a. s.

Z ustanovení § 78a odst. 1 zákona o cenných papírech vyplývá, že rozhodnutí o vyloučení cenného papíru z obchodování na veřejném trhu (nejde-li o vyloučení na žádost emitenta) se vydává ve správním řízení.

Na vymezení okruhu účastníků takového řízení se proto vztahuje ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu, neboť zákon o cenných papírech sám neobsahuje zvláštní úpravu okruhu účastníků řízení. Podle citovaného ustanovení je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno, nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení konečně je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných záj-

mech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.

Žalobce tvrdí, že mu svědčilo postavení účastníka řízení ve smyslu první či druhé z definic účastníka řízení podle § 14 správního řádu. Podstatou projednávané věci je tak posouzení, zda v řízení o vyloučení cenných papírů z obchodování na veřejném trhu bylo jednáno a rozhodováno o právu nebo zákonem chráněném zájmu žalobce, nebo zda žalobci svědčí právo nebo zákonem chráněný zájem, na němž mohl být rozhodnutím vydaným v takovém řízení přímo dotčen. Jinými slovy jde o to, zda existuje zákonná úprava, která přímo zakládá žalobci jako majiteli cenných papírů subjektivní veřejné právo na registraci těchto cenných papírů, o němž je v řízení jednáno, nebo na němž může být přímo dotčen, případně je-li tu právní úprava, z níž lze alespoň zprostředkovaně odvodit subjektivní právo majitelů akcií chránící registraci jimi vlastněných akcií. Pokud by tak tomu bylo, náleželo by žalobci a dalším akcionářům v takovém správním řízení postavení účastníků, a rozhodla-li žalovaná o zamítnutí jeho odvolání pro nepřípustnost, bylo by takové rozhodnutí v rozporu se zákonem.

Žalobce své postavení účastníka správního řízení dokládá citací ustanovení zákona o cenných papírech a především obchodního zákoníku, jimiž ho podle jeho tvrzení rozhodnutí o vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu zkrátilo v jeho právech či právem chráněných zájmech majitele akcií.

Podle ustanovení § 56 a násl., resp. 154 a násl. obchodního zákoníku, jsou akciové společnosti jedním z typů obchodních společností, tj. právnických osob založených za účelem podnikání.

Akciovou společností je společnost, jejíž základní kapitál je rozvržen na určitý počet akcií o určité jmenovité hodnotě. Společnost odpovídá za porušení svých závazků celým svým majetkem. Akcionář neručí za závazky společnosti.

Akcii charakterizuje obchodní zákoník jako cenný papír, se kterým jsou spojena práva akcionáře jako společníka podílet se podle zákona a stanov na řízení akciové společnosti, jejím zisku a na likvidačním zůstatku při zániku společnosti (§ 155 obch. zák.), z řady ustanovení obchodního zákoníku vyplývají další práva, ke kterým legitimuje akcie svého majitele, a mimo to i obchodní zákoník připouští, aby v některých případech stanov tento rozsah ještě rozšířily, a umožňuje též oddělit některá práva od akcie. Akcie jsou cenným papírem, který může vydávat pouze akciová společnost. S akcií a jejím majitelstvím jsou tak spojena jednak společníkova práva nemajetková, mezi něž patří zejména právo účasti na řízení akciové společnosti, a jednak jeho práva majetková, mezi něž patří zejména právo na podíl na zisku a na podíl na likvidačním zůstatku.

Z výše uvedeného vyplývá, že je nutno odlišovat právní vztahy, v nichž vystupuje akciová společnost, a je tak adresátem práv a povinností akciové společnosti jako právnické osoby, a právní vztahy mezi společníky této právnické osoby a právnickou osobou samou, či mezi společníky navzájem. Zatímco v právních vztazích, v nichž vystupuje právnická osoba, jednájí jejím jménem její orgány a z jejich jednání vznikají práva a povinnosti právnické osobě, společník jedná svým jménem a z jeho jednání vznikají práva a povinnosti jemu samému nebo vůči němu samému.

Je proto nutno lišit, v jakém konkrétním právním vztahu vystupuje akciová společnost a její společník – akcionář, jaký je vztah akciové společnosti a akcionáře, popř. akcionářů téže akciové společnosti, k sobě navzájem ve sféře soukromoprávní (obchodní) a kdo z nich, když jde o samostatné právní subjekty, je případně subjektem práv či povinností, založených jím ve vztahu vůči státu veřejnoprávní normou. Je přitom evidentní, že vztah soukromoprávní (obchodněprávní), v němž vystupuje akcionář jako společník akciové společnosti, popř. v němž vystupuje akciová společnost jako právnická osoba, je odlišný od vztahu veřejnoprávního, kdy konkrétní právnická osoba (akciová společnost) je adresátem individuálního správního aktu a kdy ve vztahu veřejnoprávním dle konkrétního právního předpisu vystupuje jako nositel samostatných práv a povinností a jako samostatný právní subjekt.

Rozhodováním o přijetí cenného papíru k obchodování na veřejném trhu a stejně tak i o vyloučení cenného papíru z obchodování, popř. o pozastavení obchodování s cennými papíry, je rozhodováno o souborech cenných papírů akciové společnosti jako celku z hlediska souladnosti takového souboru cenných papírů s požadavky kladenými na obchodování s cennými papíry na veřejném trhu; není jím rozhodováno o individuálním cenném papíru v majitelství konkrétního akcionáře a s ním spojených nemajetkových a majetkových právech takového konkrétního akcionáře jako společníka.

Cenný papír může být přijat k obchodování na veřejném trhu za splnění podmínek stanovených v § 71 odst. 3 zákona o cenných papírech na základě podané žádosti. Takové rozhodnutí mimo jiné

musí vycházet ze zjištění, že Komise na žádost emitenta schválila prospekt cenného papíru a že cenný papír (jako soubor) splňuje všechny předpoklady, které na něj a na jeho emitenta klade zákon, pokud ovšem organizátor veřejného trhu nepovolí některou z výjimek, které zákon o cenných papírech předvídá (§ 72). Organizátor veřejného trhu rozhoduje o přijetí cenného papíru k obchodování na jím organizovaném trhu na základě podané žádosti. Zákon o cenných papírech nestanoví, kdo je oprávněn takovou žádost podat; z obchodního zákoníku však vyplývá, že k takové žádosti je oprávněna akciová společnost, o jejíž akcie se jedná; přijmout rozhodnutí o takové žádosti náleží do působnosti valné hromady akciové společnosti [§ 187 odst. 1 písm. h) obch. zák.], a akciová společnost je tak tím, o jehož subjektivních veřejných právech se ve správním řízení jedná. Samotnému akcionáři právo žádat o přijetí akcií k obchodování na veřejném trhu nepřísluší: svůj zájem na veřejné obchodovatelnosti akcií v jeho majitelství může realizovat jen formou účasti na rozhodování akciové společnosti o tom, zda bude akciová společnost o veřejnou obchodovatelnost souboru svých akcií žádat a naplní předpoklady uložené zákonem pro přijetí cenných papírů k obchodování na veřejném trhu, či nikoliv.

Z ustanovení § 78 zákona o cenných papírech vyplývá, že o vyloučení cenného papíru rozhoduje organizátor veřejného trhu buď na základě oznámení emitenta cenného papíru, který přijal svým příslušným orgánem (valnou hromadou) rozhodnutí žádat o vyřazení svých cenných papírů z obchodování na veřejném trhu [§ 187 odst. 1 písm. h) obch. zákoníku], anebo tak rozhoduje na základě jemu uložené povinnosti

v § 78 odst. 3 zákona o cenných papírech či v čl. II bodu 1 zákona č. 362/2000 Sb., jestliže zjistí, že nejsou splněny některé z předpokladů, které zákon o cenných papírech v § 72 klade na cenný papír nebo na emitenta pro přijetí cenného papíru k obchodování na veřejném trhu. Organizátor veřejného trhu tak v prvním z uvedených případů svým rozhodnutím o vyloučení akcií aprobuje, že vůle akciové společnosti samé je realizována v souladu se zákonem stanoveným postupem, v druhém z případů pak postihuje vyloučením nedodržení podmínek, které zákon emitentovi a jím emitovaným cenným papírům pro obchodování na veřejném trhu ukládá. Ani v tomto případě zákon neumožňuje akcionáři samému žádat vyřazení cenného papíru v jeho majitelství z obchodování na veřejném trhu (či dokonce vyřazení souboru akcií akciové společnosti): svůj osobní zájem na vyřazení cenných papírů nebo naopak na zachování veřejné obchodovatelnosti cenného papíru může akcionář realizovat jen soukromoprávními prostředky, a to formou účasti na rozhodování akciové společnosti o tom, zda bude společnost žádat o vyřazení cenných papírů z obchodování na veřejném trhu, popř. může formou účasti na rozhodování akciové společnosti ovlivnit plnění předpokladů, které jsou s přijetím akcií k obchodování na veřejném trhu spojeny, a zachování tak i s nimi spojeného práva na trvání obchodovatelnosti cenných papírů na veřejném trhu.

Předmětem řízení o vyloučení akcií je rozhodování o právu na to, aby s určitým souborem akcií bylo obchodováno na veřejném trhu s cennými papíry. Toto právo náleží akciové společnosti, která takový soubor akcií emitovala, a je jen jí svědčícím veřejným subjektivním prá-

vem, neboť za splnění zákonem stanovených podmínek (§ 72 a násl. zákona o cenných papírech) jí jako oprávněnému subjektu zákon zakládá nárok, aby její cenné papíry byly na veřejném trhu příslušného organizátora veřejného trhu nadále obchodovány. Veřejnoprávní vztah, v němž správní orgán (v daném případě organizátor veřejného trhu) rozhoduje o vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu, je vztahem mezi státem, reprezentovaným v tomto případě společností RM-SYSTÉM, a s., a akciovými společnostmi, jež předmětné akcie emitovaly, v němž je jednáno o právu akciových společností, aby (v závislosti na tom, zda je rozhodování o vyloučení vyvoláno jejich vůlí cenné papíry z obchodování vyřadit nebo zda je vyvoláno z úřední povinnosti správním orgánem) jejich soubor akcií byl nebo naopak nebyl nadále obchodován na veřejném trhu; jen akciová společnost sama je tak účastníkem správního řízení ve smyslu § 14 správního řádu z titulu toho, o jehož práva se v řízení jedná a o nichž se v něm rozhoduje, a jen ona sama je oprávněna brojit proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně případným odvoláním, eventuálně se domáhat žalobou přezkoumání rozhodnutí odvolacího orgánu soudem ve správním soudnictví. Žádná z akciových společností, jejichž soubory akcií byly napadenými rozhodnutími vyloučeny z obchodování na veřejném trhu organizovaném společností RM-SYSTÉM, a s., však odvolání nepodala.

Žalobce se mylí, má-li za to, že v řízení bylo rozhodováno i o jeho subjektivním veřejném právu, když bylo rozhodováno o tom, zda akcie v jeho majetku budou i nadále obchodovány na veřejném trhu, a uvádí-li odkazem na ustanovení zákona o cenných papírech a obchodního záko-

níku příklady práv spojených s majitelstvím registrovaných cenných papírů, jimiž dokládá, jakým způsobem se jeho práva spojená s majitelstvím akcií změnila rozhodnutím o jejich vyloučení z obchodování na veřejném trhu. Z výše uvedeného a ve shodě s žalovanou je soud názoru, že zákon o cenných papírech ani obchodní zákoník nezakládají majiteli akcie subjektivní veřejné právo, aby akcie v jeho majetku byla obchodována na veřejném trhu nezakládají mu subjektivní veřejné právo domáhat se přijetí cenného papíru k obchodování na veřejném trhu ani vyřazení cenných papírů z dalšího obchodování na takovém trhu či hájit právo na dalším obchodování cenných papírů na veřejném trhu; takové právo náleží pouze akciové společnosti k souboru akcií, jejichž je emitentem, jako celku. Z podstaty akcie jako souboru práv akcionáře coby společníka akciové společnosti vyplývá pouze právo podílet se jako společník na rozhodování společnosti, a ovlivnit tak vůli a konání společnosti jako takové (v intencích ustanovení § 56a obch. zákoníku, zakazujícího zneužití většiny a stejně tak menšiny hlasů ve společnosti a zakazujícího i jakékoli jednání, jehož cílem je některého ze společníků zneužívajícím způsobem znevýhodnit), a následně pak povinnost akcionáře jako společníka nést důsledky, které jsou s takovou vůlí a konáním právnické osoby (tedy i absencí vůle a absencí konání) spojeny. Práva majitele registrované akcie zakotvená v části druhé hlavě první dílu pátém obchodním zákoníku, na která žalobce příkladmo v žalobě odkazuje, jsou tak dílem pouze práva odvozená od veřejného subjektivního práva akciové společnosti na veřejnou obchodovatelnost jejích cenných papírů, dílem pak práva plynoucí z faktu registrace, jejichž smyslem je ochrana menšinového společníka; po-

sledně uvedená práva ovšem v souzené věci vůbec nemohla vzniknout, neboť nebyly splněny předpoklady stanovené hypotézou těchto právních norem. Uváděná práva majitele registrované akcie, jichž se žalobce dovolává, tak nemají charakter práv, která by byla rozhodnutím o vyloučení akcií z obchodování na veřejném trhu přímo zasažena, a nemohla tak žalobci ani jiným akcionářům založit účastenství ve správním řízení, v němž bylo rozhodováno o vyloučení cenných papírů z obchodování z titulu přímého dotčení na právech ve smyslu § 14 správního řádu.

Žalobci však nesvědčí k účastenství v tomto správním řízení ani tvrzený zá-
sah nebo přímé dotčení na právem chráněných zájmech. Obchodní zákoník, ale ani jiný zákon neobsahuje konkrétní ustanovení, z nichž by bylo, byť zprostředkovaně, možno odvodit konkrétní ochranu poskytovanou vlastníkově akcie na zachování veřejné obchodovatelnosti cenných papírů v jeho majitelství. Ani tomu tak být nemůže, protože soukromoprávní, obchodní zájmy společníků v rámci akciové společnosti se mohou různit a zatímco někteří z akcionářů mají zájem na zachování veřejné obchodovatelnosti cenných papírů, aby z ní mohli těžit výhody pro ně plynoucí, jiní naopak, s ohledem na své postavení ve společnosti, mají zájem protichůdný. Proto také obchodní zákoník jako předpis soukromého práva chrání práva a zájmy „slabších“ společníků vůči negativním dopadům rozhodnutí přijímaných akciovou společností či „silnějším“ společníkům a naopak, buď tak, že znesnadňuje proces přijímání takových rozhodnutí [např. § 193 odst. 2, § 187 odst. 1 písm. h)] nebo zakládá určitému okruhu společníků zvláštní práva nebo povinnosti [§ 183b, § 183d, § 183h odst. 1

písm. b), § 209a odst. 1 a zejména § 186a]. Uvedené příklady však nejsou právy, popř. z nich nelze odvodit zákonnou ochranu zájmů společníků na registraci cenných papírů jako takové, ale pouze zakotvení práv akcionářů pro případ, kdy se práva a zájmy určitého okruhu akcionářů dostanou do střetu s právy a zájmy jiných akcionářů uvnitř téže akciové společnosti.

Nejinak je tomu i v případě žalobcem namítaných dopadů, které má rozhodnutí o vyloučení cenných papírů z obchodování na veřejném trhu na práva, která vlastníku akcií vyplývají ze zákona o cenných papírech. Ani v tomto případě z nich nelze odvodit zvláštní ochranu individuálním zájmům určitého okruhu akcionářů na zachování veřejné obchodovatelnosti cenných papírů jimi vlastněných, ale jde o vymezení práv a povinností spojených s faktem, že určité cenné papíry

registrovány jsou; z těchto práv pak mohou čerpat výhody jak samotní vlastníci takových akcií, ale i potenciální investoři, tedy v podstatě každý.

Z výše uvedeného vyplývá, že v řízení o vyloučení cenných papírů z obchodování na veřejném trhu organizovaném společnostmi RM-SYSTÉM, a. s., nebylo jednáno o právu nebo o zákonem chráněném zájmu žalobce jako majitele akcií předmětných akciových společností a ani rozhodnutím o vyloučení nemohl být žalobce dotčen ve svém právu nebo zájmu, který by byl zákonem chráněn. Žalobci proto nesvědčilo právo účastníka řízení, v němž byla napadená rozhodnutí vydána, a žalovaná proto rozhodla v souladu se zákonem, jestliže jeho odvolání jako nepřipustné zamítla. Nejvyšší správní soud proto podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žaloby jako nedůvodné zamítl.

(šk)

309

Správní trestání: odpovědnost za přestupek

k § 60 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 82/1995 Sb.

Z ustanovení § 60 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nelze dovozovat, že odpovědnosti za spáchaný přestupek je možno se zbavit pouhým odkazem na to, že přestupek spáchala osoba účastníkovi blízká, bez toho, že by námitka tuto osobu identifikovala. Přenáší-li někdo odpovědnost za spáchaní přestupku na jinou osobu, nemůže být nucen k identifikaci pachatele, musí však být srozuměn s tím, že správní orgán může vycházet z ostatních důkazů a bude hodnotit, zda tyto důkazy jsou samy o sobě dostatečně průkazné k identifikaci pachatele přestupku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, čj. 2 As 3/2004-70)

Věc: Rudolf S. v K. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o pokutu za přestupek, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Komise pro projednávání přestupků města Kladna ze dne 23. 1. 2002 byl žalobce uznán vinným ze

spáchaní přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích, je-

hož se dopustil zaparkováním vozidla na městské zeleni v rozporu s vyhláškou města Kladna č. 11 „O pořádku a čistotě ve městě“, za což mu byla udělena pokuta ve výši 1000 Kč a zároveň mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 500 Kč. Rozhodnutím bývalého Okresního úřadu v Kladně ze dne 22. 3. 2002 bylo žalobcovo odvolání zamítnuto a rozhodnutí uvedené komise potvrzeno.

Žalobu podanou proti posléze uvedenému rozhodnutí Krajský soud v Praze zamítl. Proti jeho rozsudku podal žalobce kasační stížnost, v níž namítl nesprávné posouzení právní otázky a vady řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Ze spisů plyne, že dne 25. 5. 2001 vyfotografovala Městská policie Kladno stěžovatelův automobil zaparkovaný na městské zeleni. Při demontáži technického prostředku zabraňujícího odjezdu vozidla stěžovatel podle protokolu Městské policie Kladno sdělil, že nebude s hlídkou cokoli řešit, neboť si platí firmu, jež za něj zařizuje záležitosti s vozidlem. Při ústním jednání před Komisí pro projednání přestupků Městské rady v Kladně stěžovatel uvedl, že se jedná o jeho vůz, ale jezdí jím asi šest lidí, přičemž stěžovatel neví, kdo si jej v předmětný den půjčil. Rozhodnutím této komise ze dne 3. 10. 2001 byla stěžovateli udělena pokuta 1000 Kč a bylo mu uloženo uhradit náklady spojené s řízením o přestupku ve výši 500 Kč, neboť bylo shledáno, že se dopustil přestupku ve státní správě a územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. Komise k projednávání přestupků přitom přihlížela k tomu, že stěžovatel ne-

sdělil, kdo používal jeho automobil v předmětný den.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž namítl, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav. Jeho výpověď totiž nebyla účinně zpochybněna, pouze byla označena za účelovou. V jeho neprospěch však nelze vykládat pouhou skutečnost, že odmítl uvést, která osoba od něj odlišná zaparkovala automobil na městskou zeleň – už proto, že takové odmítnutí výpovědi je pokryto právem na odmítnutí výpovědi, již by vypovídající ohrozil osoby, jejichž újmu by pocítoval jako svou vlastní.

Odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím Okresního úřadu Kladno ze dne 22. 3. 2002 s odůvodněním, že stěžovatel se nezprostil odpovědnosti za předmětné jednání, protože nenavrl žádné důkazy k prokázání své nevin. Za této situace musel odvolací orgán podle svých slov vycházet z toho, že jmenovaný je vlastníkem předmětného vozidla. Byl to on, kdo požádal o demontáž blokovacího zařízení z vozidla a odmítl s hlídkou městské policie dále cokoli řešit; proto s ohledem na fakt, že vlastnictví zavazuje – tedy nesmí být například zneužito k újmě jiných – musí být v daném případě pokládán za odpovědného za přestupek právě stěžovatel.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu pro tvrzené nedostatečné zjištění skutkového stavu, nesprávné závěry a nesprávné právní posouzení věci shledávané v tom, že správní orgány stále nezjistily, kdo odstavil předmětné vozidlo na městskou zeleň. Podle stěžovatele sám fakt, že uvedl, že vozidlo nezaparkoval on, ale jiná osoba, kterou odmítl specifikovat, mu nemůže být přičítán k tíži tak, aby tím bylo založeno jeho vlastní za-

vinění. Takový postup považuje stěžovatel za formu nátlaku rozpornou s ustanoveními Listiny základních práv a svobod o zákazu vynucení výpovědi ve vlastní neprospěch nebo neprospěch osob blízkých.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že ani on neuvěřil stěžovatelově obraně, že vozidlo užívá šest lidí a stěžovateli není známo, kdo je užíval v předmětný den. Nevěrohodnost jeho výpovědi je dána dle krajského soudu zejména tím, že právě stěžovatel požádal o demontáž blokovacího zařízení z vozidla a hlídce městské policie netvrdil nic o tom, že by nebyl jeho řidičem. Toto tvrzení použil až při ústním jednání za několik měsíců. Za této situace bylo podle krajského soudu dostatečně prokázáno, že stěžovatel vozidlo sám zaparkoval.

V kasační stížnosti stěžovatel zejména uvedl, že ani krajský soud – stejně jako předtím správní orgány – nerozhodoval na základě řádně zjištěného skutkového stavu. Odpovědnost stěžovatele za spáchání přestupku totiž byla dovozena pouze z faktu, že stěžovatel je majitelem tohoto vozidla, nicméně vozidlo užívá celkem šest lidí a stěžovatel neví, kdo z těchto osob je chybně zaparkoval. Stěžovatel tvrdí, že za situace, kdy není bezpečně zjištěn pachatel, nebylo dostatečně prokázáno zavinění, které je zákonem o přestupcích vyžadováno jako jeden ze znaků přestupku. Rozhodnutí o pokutě tak bylo vydáno za stavu úplné důkazní nouze, neboť správní orgán pouze ze skutečnosti, že stěžovatel je registrován jako majitel automobilu, usoudil, že byl také tím řidičem, který automobil zaparkoval. Dále stěžovatel opětovně uvedl, že sice neví, kdo automobil na daném místě zaparkoval, je si však jist, že on to nebyl. Stěžovatel dále kritizuje argumenta-

ci odvolacího orgánu, že vlastnictví zavazuje, a uvádí, že tyto závazky vlastnictví jistě nezakládají odpovědnost majitele například za jednání s věcmi, které byly pronajaty, půjčeny či odcizeny.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelem uplatněné důvody namítají nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

S ohledem na shora uplatněnou stěžovatelovu argumentaci je přitom zřejmé, že rozhodná je v posuzované věci otázka, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav a zda určení stěžovatele jako osoby, která se dopustila předmětného přestupku, odpovídá provedeným skutkovým zjištěním. Nejvyšší správní soud na základě zjištění obsažených v příslušném soudním a správním spise seznal, že tomu tak bylo, a že tedy nedošlo k nezákonnosti či k vadám řízení ve výše uvedeném smyslu.

Nejvyšší správní soud při svých úvahách vycházel ze skutečnosti, že i na přestupkové řízení se přiměřeně vztahují některé limity obsažené zejména v Listině základních práv a svobod a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ostatně i Ústavní soud uvedl ve

svém nálezu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 16, str. 185 a násl.): „Každá sankce za přestupek je v režimu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy (srov. *Case of Lauko v. Slovakia. European Court of Human Rights* 4/1998/907/1119 z 2. 9. 1998 a *Case of Kadubec v. Slovakia. European Court of Human Rights* 5/1998/908/1120 z 2. 9. 1998), i když pokuta nedosáhne uvedené výše. To platí bez ohledu na skutečnost, že za přestupek nelze stanovit trest odnětí svobody a trest není veden ve zvláštním rejstříku.“ Aplikace těchto obecných požadavků na souladnost přestupkového řízení s limity ústavněprávními a mezinárodními však neopravňuje k tomu, aby u ustanovení upravujících procesní náležitosti přestupkového řízení byl – ve svých důsledcích – aplikován takový výklad, který by fakticky znemožnil jakýkoliv efektivní postih. Jinými slovy řečeno, interpretace omezujících pravidel postupu ve správním trestání nemůže být natolik extenzivní, aby ve svých důsledcích znemožnila účinný postih za protiprávní jednání.

Proto také se Nejvyšší správní soud v souzené věci nemůže ztotožnit s výkladem ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích použitým stěžovatelem. Toto ustanovení totiž zakotvuje právo odmítnout podání vysvětlení v situaci, jestliže by v důsledku tohoto podání vysvětlení hrozilo osobě vysvětlení podávající nebo osobám jí blízkým podle ustanovení § 68 odst. 4 zákona nebezpečí postihu za přestupek. Toto právo neobviňovat sebe nebo osoby sobě blízké je v řízení o přestupcích přiměřeným průmětem ústavního práva, jež je pro účely trestního stíhání zakotveno v čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na úrovni zákonné je pak pro účely trestní upraveno v § 100 trestního řádu.

Ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích ovšem nesporně nemůže sloužit k tomu, aby se kterákoliv osoba mohla zříci své odpovědnosti za spáchaný přestupek tam, kde není dostupné přímé svědectví či přímý důkaz, a to pouhým odkazem na to, že přestupek spáchal někdo jiný, bez další specifikace této osoby, s odůvodněním, že se jedná o osobu blízkou. Za takové situace jistě nemůže být osoba přenášející odpovědnost na jinou osobu nucena k identifikaci této jiné osoby, musí být ovšem připravena na fakt, že orgán rozhodující o přestupku může vycházet z ostatních důkazů a bude hodnotit, zda tyto důkazy jsou samy o sobě dostatečně průkazné k identifikaci pachatele přestupku. Jinak řečeno, zda z ostatních provedených důkazů lze dospět k ucelenému důkaznímu řetězci, z něhož bude možno dovodit odpovědnost konkrétní osoby.

V souzené věci se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu v tom smyslu, že provedené důkazy byly k identifikaci stěžovatele jako pachatele přestupku podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích zjevně dostatečné. Z faktu, že stěžovatel je majitelem vozidla, jímž byl přestupek spáchán, a že to byl právě on, kdo požádal o odstranění mechanické zábrany, bylo v této konkrétní věci zjevné, že vozidlo také zaparkoval a tím spáchal předmětný přestupek, o čemž svědčí rovněž skutečnost, že na místě samém bezprostředně poté ani netvrdil, že se přestupku nedopustil, nýbrž odkázal přítomné městské policisty (jak vyplývá z protokolu vyhotoveného hlídkou městské policie, jehož obsah byl opakovaně v přestupkovém řízení uváděn, aniž proti němu stěžovatel cokoli namítal) pouze na to, že s nimi tuto záležitost nebude řešit. V dalších řízeních pak postupně tvrdil, že jednak neví,

kdo ze šesti dalších osob, jež vozidlo používají, je v rozhodný okamžik zaparkoval; jednak odmítal tuto osobu označit právě s poukazem na fakt, že k tomu nemůže být nucen. Tento „vývoj“ jeho výpovědi skutečně naznačuje jistou účelovost tvrzení, již v řízení konstatovaly správní orgány.

Závěr, že majitel vozidla, který se dostaví k odstranění mechanické zábrany, je totožný s osobou, která vozidlo také zaparkovala, je nanejvýš pravděpodobný, byť ne jediné možný. Odpovědnost majitele věci za protiprávní jednání vykonané s touto věcí, včetně spáchaných přestupků, jistě nelze absolutizovat formou aplikace obecné zásady, že vlastnictví zavazuje. Vlastnictví vozidla je zde pouze indikací pravděpodobného pachatele, nikoli určením majitele jako osoby nutně odpovědné pouze z titulu existence tohoto vlastnického práva. Právě logická možnost, že se může hypoteticky jednat o osoby rozdílné, umožňuje podezřelé osobě, aby se zbavila obvinění z přestupku, a je na její úvaze, zda tak učiní poukázáním na to, že se přestupku nemohla dopustit, nebo že se přestupku dopustil někdo jiný či jiným způsobem. Pokud ovšem neopře tyto své výroky, samy o sobě neověřitelné, o další tvrzení (identifikaci osoby, která se přestupku dopustila; prokázání toho, že se v době přestupku nacházela na jiném konkrétním místě atp.), nemůže spoléhat na to, že pouhý neprokazatelný výrok spojený s hypotetickou možností pravdivosti a následovaný pasivní rezistencí vypovídacího založí nutně pochybnost dostatečnou ke zbavení obvinění ze spáchaní přestupku.

Takto je jistě třeba chápat i tvrzení Ústavního soudu obsažené v jeho nálezu ze dne 30. 5. 2000, sp. zn. I. ÚS 533/98

(Sbírka nálezů a usnesení, sv. 18, str. 197 a násl.): „Ústavní soud proto v dané věci uvádí, že identifikace stěžovatele (jako pachatele přestupku) policisty je nepochybně velmi důležitým důkazním prostředkem, byť byla provedena na základě tvrzení osobní znalosti stěžovatele, a nikoli dokladově. Současně však nelze nechat ústavního principu rovnosti zbrání, a upřít tak stěžovateli možnost, aby s úspěchem nabídl důkazy, které jeho totožnost s řidičem automobilu ... zpochybňují.“ Právě v možnosti nabízet důkazy a uplatnit prostředky k obraně spočívalo hlavní právo stěžovatele i v případě nyní posuzovaném a toto právo mu nijak neupíral ani správní orgán, ani následně krajský soud. Stěžovatel ovšem této možnosti nevyužil.

Za této situace ovšem správní orgán postupoval správně, když vyšel z ostatních dostupných skutečností, jež dostatečně prokazovaly, že pachatelem přestupku, jehož spáchaní samo o sobě nebylo zpochybněno, byl právě stěžovatel. Bylo pak zcela v souladu s právem, pokud správní orgán shledal tyto ostatní dostupné skutečnosti dostatečnými k prokázání spáchaní přestupku právě stěžovatelem. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje ani s námitkou, že stěžovatel byl nucen k tomu, aby vypovídal proti sobě nebo proti osobám blízkým. Tvrzení stěžovatele, že vozidlo nezaparkoval on, ale někdo jiný, bylo totiž učiněno zcela svobodně a správní orgán stěžovatele následně nenutil ani k tomu, aby tuto osobu specifikoval. Bylo tedy jeho volbou, že se bránil pouze výrokem, jež sám učinil neprokazatelným, a dodal mu tedy obdobnou argumentační hodnotu, jakou by mělo pouhé tvrzení, že přestupek nespáchal, pokud by také nebylo nijak zakotveno v ověřitelných skutečnostech. Nelze proto také tvrdit, že

by byl stěžovatel sankcionován za to, že nevypovídal proti osobám blízkým. Stěžovatel byl sankcionován za to, že spáchal přestupek ve státní správě a územní samosprávě. Tato skutečnost byla prokázána i dle názoru Nejvyššího správního soudu v míře zcela dostatečné pro přestupkové řízení, a to i proto, že stěžovatel v řízení rezignoval na efektivní obranu používaje jediného argumentu bez prokazatelné pravdivostní hodnoty, argumentu nanejvýš pravděpodobně účelového, jak vyplývá i ze změn výpovědí, a zcela nedostatečného k vyvrácení stě-

žovatelovy – ve světle ostatních důkazů dostatečně průkazné – identifikace jako pachatele posuzovaného přestupku.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), neboť v předchozím správním ani soudním řízení neshledal nezákonnost ani vady řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.

(ček)

310

Správní řízení: koncentrace

k § 14 odst. 7 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství

Jestliže správní orgán nevyrozumí účastníka řízení o termínu a místě konání místního šetření spojeného s ústním jednáním v souladu s ustanovením § 14 odst. 7 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, jde o vadu řízení, neboť se nemohla uplatnit zásada koncentrace řízení. Měl-li však účastník řízení ještě po proběhnutí ústním jednáním možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a uplatnit připomínky, k nimž správní orgán při svém rozhodnutí přihlédl, nejedná se o vadu řízení, jež by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, čj. 5 A 144/2001-59)

Věc: Pavel F. v N. proti Ministerstvu životního prostředí o povolení k nakládání s vodami.

Okresní úřad v Hradci Králové dne 26. 2. 2001 podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), povolil městu T. odběr vody z náhonu Alba do rybníčku Bor.

Žalobce, jemuž byl již v roce 1995 odběr vody z tohoto náhonu rovněž povolen (pro účely provozu malé vodní elektrárny), se proti rozhodnutí správního orgánu odvolal. Jeho odvolání však žalovaný dne 15. 5. 2001 zamítl.

Žalovaný, nespokojen s rozhodnutím odvolacího orgánu, jej napadl žalobou u Vrchního soudu v Praze. Žalobce vyjádřil námitky jednak věcné (průtok v náhonu Alba prý neumožňuje vydání dalšího povolení k odběru vody, aniž by byl ohrožen plynulý provoz malé vodní elektrárny) a jednak procesní: namítal totiž, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebyl včas vyrozuměn o konání ústního jednání, a nemohl tedy náležitě uplatňovat svá práva.

Vrchní soud v Praze řízení do 31. 12. 2002 nedokončil; věc tedy převzal Nejvyšší správní soud, který žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

K žalobcově námitce týkající se jeho pozdního vyrozumění o termínu a místě místního šetření soud sděluje, že podle ustanovení § 21 spr. ř. správní orgán nařídí jednání, vyžaduje-li to povaha věci, zejména přispěje-li se tím k jejímu objasnění nebo stanoví-li to zvláštní právní předpis. Má-li být při ústním jednání provedeno ohledání, koná se ústní jednání zpravidla na místě ohledání. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení přizve správní orgán k ústnímu jednání všechny účastníky řízení a požádá je, aby při ústním jednání uplatnili své připomínky a náměty. Zvláštní právní předpisy stanoví, ve kterých případech dochází k uplatnění tzv. koncentrační zásady, podle níž lze námitky a připomínky uplatnit pouze při svolaném konkrétním ústním jednání, jež je často spojeno se šetřením na místě samém, a k později uplatněným připomínkám a námitkám již správní orgán nepřihlíží; na tuto skutečnost musí být účastníci řízení v předvolání k ústnímu jednání výslovně upozorněni.

Podle ustanovení § 14 odst. 7 zákona č. 130/1974 Sb. doručí vodohospodářský orgán pozvání k ústnímu jednání do vlastních rukou účastníku jednání nejméně osm dnů, ve složitějších případech nejméně třicet dnů přede dnem ústního jednání. V daném případě byla pozvánka k ústnímu jednání spojenému s místním šetřením datována dnem 16. 10. 2000 a uložena v pátek dne 20. 10. 2000 u poštovního úřadu v místě žalobcova bydliště. Žalobce převzal zásilku v pon-

děli dne 23. 10. 2000, tedy jeden den před termínem ústního jednání. Skutečnost formálního pochybení správního orgánu, k němuž mělo dojít pozdním vyrozuměním žalobce o termínu ústního jednání, namítal žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně; Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že žalovaný se s touto žalobcovou námitkou řádně vypořádal, neboť v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uznal, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebyla dodržena zákonná lhůta pro oznámení termínu místního šetření spojeného s ústním jednáním, avšak doložil, že tato skutečnost neměla vliv na to, zda se žalobce mohl seznámit s podklady pro rozhodnutí a uplatnit připomínky a návrhy.

K uplatnění koncentrační zásady mohlo dojít jen tehdy, pokud by byla žalobci doručena výzva k vyjádření nejméně osm dnů předem, jak ukládá výše citované ustanovení zákona č. 130/1974 Sb. Jelikož však ze strany správního orgánu došlo k pochybení a žalobci nebyla pozvánka k místnímu šetření doručena v zákonem stanovené lhůtě, nemohlo dojít ke koncentraci řízení a bylo nutné umožnit žalobci alespoň dodatečně seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vznášet připomínky. Nejvyšší správní soud shledal v pochybení správního orgánu I. stupně spočívajícím v pozdním vyrozumění žalobce o místě a termínu konání místního šetření spojeného s ústním jednáním vadu řízení, avšak vzhledem k tomu, že žalobci byla dodatečně dána možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a uplatnit připomínky, k nimž správní orgán I. stupně při svém rozhodnutí přihlédl, konstatuje soud, že v daném případě tato vada řízení neměla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

(ouč)

Řízení před soudem: individuální osvobození od soudních poplatků

k § 36 odst. 3 a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

k § 11 odst. 1, 2 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

I. Při podání návrhu na individuální osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. musí žalobce v žádosti o osvobození od soudních poplatků jednak uvést, v čem spatřuje nedostatek prostředků, z nichž by měl zaplatit soudní poplatek, a jednak toto tvrzení doložit.

II. Uplatní-li stěžovatel teprve v kasační stížnosti tvrzení o tom, že nemá dostatek prostředků k zaplacení soudního poplatku z žaloby proto, že podal také žaloby další, které jsou rovněž zpoplatněny, nemůže kasační soud k takovému tvrzení přihlídnout, a to i proto, že nelze vytýkat soudu I. stupně, že nevyhledával iniciativně místo žalobce další okolnosti, jež by mohly charakterizovat jeho nedostatek prostředků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2004, čj. 1 Afs 5/2003-54)

Věc: Ing. Jaroslav D. v Č. proti Finančnímu ředitelství v Praze o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného o žalobcově daňové povinnosti. Současně se žalobou navrhl, aby byl osvobozen od soudního poplatku.

Městský soud usnesením z 15. 4. 2003 návrh zamítl; podle odůvodnění usnesení poměry žalobce osvobození neodůvodňují, neboť žalobce finanční prostředky na úhradu soudního poplatku ve výši 1000 Kč má.

Žalobce podal proti tomuto usnesení kasační stížnost. Nejvyšší správní soud kasační stížnost rozsudkem zamítl.

Z odůvodnění:

V žádosti o osvobození od soudních poplatků žalobce uvedl, že se ho domáhá proto, že s ohledem na dotační politi-

ku státu je jeho podnikání dlouhodobě ve ztrátě, manželka je plně invalidní a v rodině jsou tři nezaopatřené děti. Na výzvu Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2003 pak tato svá tvrzení doložil vyplněným formulářem s názvem „Potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce“ ze dne 10. 3. 2003, k němuž přiložil daňové přiznání pro rok 2001, potvrzení o zdravotním stavu svých synů – dvojčat Jaroslava a Milana – a potvrzení o přijetí syna Petra ke studiu na vysokou školu v České republice.

V kasační stížnosti proti zamítavému usnesení městského soudu žalobce namítl, že soud nesprávně posoudil jeho majetkové poměry a v důsledku toho nezákonně zamítl žádost o osvobození od soudního poplatku. V řízení před uvede-

ným soudem sice činil soudní poplatek „pouze 1000 Kč“, ale bylo nutno vzít v úvahu, že žaloba směřovala také proti dalším dvěma rozhodnutím Finančního ředitelství v Praze, a tak soudní poplatek bude 3000 Kč. Kromě toho podal žalobce podle vlastního tvrzení ještě další žalobu proti dvanácti souvisejícím rozhodnutím uvedeného finančního ředitelství, a ve skutečnosti tedy dosáhne soudní poplatek výše 15 000 Kč. Dále uvedl, že v roce 2001 měl čistý příjem 60 491 Kč, tzn. měsíčně částku 5040 Kč pro rodinu se třemi nezaopatřenými dětmi, z toho dvěma těžce zdravotně postiženými, a invalidní manželkou, která pobírá invalidní důchod ve výši 6900 Kč. Žalobce také musí vynakládat prostředky na vysokoškolská studia nejstaršího syna. Jeho osobní automobil byl vyroben v roce 1992 a slouží zejména potřebám zdravotně postižených dětí a invalidní manželky. Garáž si žalobce postavil svépomocí. Žalobce konečně uvádí, že je zastoupen advokátem, neboť za účinnosti občanského soudního řádu bylo takové zastoupení povinné, ale konkrétní výše odměny za zastupování ani její splatnost nebyly sjednány a budou se odvíjet od výsledku sporu.

Kasační stížnost není důvodná.

Individuální osvobození od soudních poplatků je procesní institut, jehož účelem je zejména ochrana účastníka, který se nachází v tíživých poměrech, před nepřiměřeně tvrdým dopadem zákona o soudních poplatcích. Tento druh osvobození od soudních poplatků je zařazen v ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., v němž je kromě jiného uvedeno, že účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně ne-

může být úspěšný, takovou žádost zamítne.

Při zkoumání toho, zda je doložen nedostatek prostředků, je potřebné nejprve zdůraznit, že účastníka „zatěžuje“ jak břemeno tvrzení, tak i břemeno důkazní. Jinak řečeno, pokud chce být účastník ohledně své žádosti o osvobození od soudních poplatků procesně úspěšný, musí jednak uvést, v čem spatřuje svůj nedostatek prostředků, který dle jeho názoru vede k tomu, že nemůže soudní poplatek uhradit, a jednak takové tvrzení řádně doložit.

K vlastnímu kasačnímu důvodu Nejvyšší správní soud především uvádí, že se neztotožňuje s námitkou žalobce ohledně toho, že postup Městského soudu v Praze byl při posuzování jeho žádosti o osvobození od soudních poplatků formální, neboť soud poukazoval na to, že soudní poplatek dosáhl jen výše 1000 Kč.

Žalobce má pravdu v tom směru, že jeho žaloba ze dne 2. 4. 2002 směřovala nejen proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze ze dne 29. 1. 2002, kterou bude Městský soud v Praze posuzovat v této věci, ale i proti dalším dvěma rozhodnutím téhož finančního ředitelství z téhož dne, jež bude stejný soud řešit v jiných řízeních; ta rovněž podléhají poplatkové povinnosti (vždy ve výši 1000 Kč). Žalobcova tvrzení však nejsou vzhledem k výši soudního poplatku v dané věci rozhodující. Bez právního významu je dále skutečnost, že žalobce podal u uvedeného soudu další žalobu, v níž se domáhá zrušení dalších celkem dvanácti rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze, což ve svém důsledku znamená povinnost uhradit soudní poplatek v celkové výši 12 000 Kč. Žalobce, ač mu v tom

nic nebránilo, na popsanou okolnost v žádosti o osvobození o soudních poplatcích (či v případném doplňku) nepoukázal.

Právní úprava institutu individuálního osvobození od soudního poplatku neukládá Městskému soudu v Praze povinnost, aby sám za žalobce vyhledával další skutečnosti, které měly charakterizovat nedostatek žalobcových prostředků k uhrazení soudního poplatku ve výši 1000 Kč; proto nemohla mít námitka žalobce v řízení o kasační stížnosti naděje na procesní úspěch, neboť Městský soud v Praze se v popsaném směru porušení práva nedopustil.

Sluší k tomu ještě poznamenat, že jiná právní situace může (ale nemusí) nastat v řízeních, v nichž bude Městský soud v Praze přezkoumávat ostatní žalobami napadená rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze, ve kterých bude žalobce případně podávat žádost o individuální osvobození od soudních poplatků.

Stejně tak se Nejvyšší správní soud ztotožnil i s dalšími závěry Městského soudu v Praze ohledně prostředků, z nichž žalobce mohl uhradit soudní poplatek ve výši 1000 Kč. Ze žalobcova „Potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce“ je totiž zřejmé, že jeho čistý příjem dosáhl za rok 2001 částky 60 491 Kč (jeho manželka

pobírala invalidní důchod ve výši 6900 Kč měsíčně) a sám žalobce nebyl příjemcem žádné státní sociální podpory. Jakkoli je takový příjem nevysoký, žalobce není ve stavu hmotné nouze. Je také vlastníkem garáže, lhostejno, zda postavené svépomocí, i vlastníkem osobního automobilu. Jinak řečeno, v řízení před Městským soudem v Praze žalobce prokazatelně nedoložil, že by neměl prostředky k úhradě soudního poplatku ve výši 1000 Kč. Z tohoto důvodu je patrné, že námitka žalobce o nesprávném posouzení jeho majetkových poměrů městským soudem, respektive posouzení prostředků, z nichž může zaplatit soudní poplatek, nebyla důvodná.

Pro tento závěr pak není rozhodující, že uvedený soud vzal při posuzování prostředků žalobce v úvahu nikoli jeho čistý příjem (základ daně z příjmů fyzických osob za rok 2001), ale peněžní částky, které měl na hotovosti (82 723 Kč) a na bankovním účtu (7407 Kč), avšak které se dle tvrzení žalobce týkaly i druhého člena sdružení, s nímž soukromě podnikal. Ostatně žalobce sám v kasační stížnosti netvrdil, že by snad neměl prostředky na zaplacení soudního poplatku, nýbrž uváděl, že uhrazení částky 1000 Kč by znamenalo citelný zásah do rodinného rozpočtu.

Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(ivo, aza)

Azyl: k povinnosti tvrzení

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

Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí pouze námitky obecného charakteru, aniž upřesňuje, které konkrétní důkazy či podklady pro rozhodnutí žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí chybí, je takové tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností nedůvodné. Nejvyšší správní soud vychází z premisy „necht' si každý střeží svá práva“; proto nemůže stěžovatelka v kasační stížnosti úspěšně namítat, že správní orgán či soud v předcházejícím řízení nezjistily důsledně skutečný stav věcí, pokud sama neuvádí skutečnosti či důkazy, které pro takové tvrzení svědčí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, čj. 3 Azs 18/2004-37)

Věc: Nataliya K. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o azyl, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný dne 15. 10. 2002 zamítl žádost žalobkyně o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou, v níž uvedla, že se nemůže vrátit na Ukrajinu, neboť pobývání tam je nebezpečné životu. Pocit bezpečí nemá ani v Polsku, neboť tato země má s Ukrajinou bezvízový styk a osoby, které jí vyhrožují, tam mohou bez omezení cestovat. Krajský soud v Praze však žalobu zamítl rozsudkem ze dne 21. října 2003.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, mj. z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť měla za to, že krajský soud nesprávným způsobem posoudil otázku, zda správní řízení netrpělo procesní vadou. Je totiž nutné takové řízení zopakovat a krajský soud měl napadené rozhodnutí přezkoumat i z tohoto pohledu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Důvod podání kasační stížnosti spatřuje stěžovatelka rovněž v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť má za to, že soud nesprávným způsobem posoudil otázku, zda správní řízení netrpělo procesní vadou. Stěžovatelka je přesvědčena, že rozhodnutí žalovaného neodpovídá ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu; odůvodnění rozhodnutí považuje za nedostatečné, trpící neodstranitelnou vadou. Je proto nutno takové řízení zopakovat.

Stěžovatelka však v kasační stížnosti uvádí pouze námitky obecného charakteru, aniž by uvedla, které konkrétní důkazy či podklady pro rozhodnutí žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí chybí; takové tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností je však stíženo nemožností jejich přezkoumání soudem.

Protože ve správním řízení dospěl žalovaný k závěru, že stěžovatelka přichází ze státu, který Česká republika po-

važuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, a nebylo prokázáno, že v jejím případě tento stát za takovou zemi považovat nelze, zamítl žádost stěžovatelky o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Soud v přezkumném řízení byl vázán žalobním návrhem, přezkoumával, zda takové skutečnosti žalovaný spolehlivě zjistil, zda své rozhodnutí přiléhavě odůvodnil a zda postupoval v souladu se zá-

konem, a závěry uvedené v rozsudku zdůvodnil.

Nejvyšší správní soud vychází z premisy „necht si každý střeží svá práva“, proto nemůže stěžovatelka úspěšně v kasační stížnosti namítat, že správní orgán či soud v předcházejícím řízení nezjistily důsledně skutečný stav věcí, aniž by sama uvedla skutečnosti či důkazy, které pro takové tvrzení svědčí.

(ani)

313

Vodní právo: podmínky k uložení opatření k nápravě

k § 27 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění zákona č. 14/1998 Sb.)*

Jestliže vodohospodářský orgán zjistí, že nedovoleným vypouštěním vod nebo nedovoleným nakládáním s látkami vodám škodlivými došlo k znečištění povrchové nebo podzemní vody nebo k ohrožení její jakosti, a zjistí původce tohoto závadného stavu, pak není na jeho úvaze, zda tomuto původci uloží povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu či nikoli, ale je povinen tato opatření uložit vždy (§ 27 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 A 81/2001-46)

Věc: Josef K. v D. a Mgr. Vladislava K. v D. proti Ministerstvu životního prostředí o opatření k odstranění závadného stavu.

Rozhodnutím Okresního úřadu v Písku ze dne 18. 12. 2000 bylo žalobcům uloženo opatření podle § 27 vodního zákona k zamezení nedovoleného vypouštění odpadních vod z objektu čp. 32 v D. Opatření spočívalo v přerušení odpadního potrubí od nevyhovujícího čistícího zařízení tím způsobem, že nejméně jeden metr potrubí od čistícího zařízení bude odstraněn a vypouštěcí otvor bude nepropustně uzavřen.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci včas odvolání, o kterém rozhodl žalovaný dne 6. 4. 2001; změnil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že uložil žalobcům do třiceti dnů od nabytí právní moci rozhodnutí zamezit nepovolenému vypouštění odpadních vod z domu čp. 32 v D. tak, že nátok do kanalizačního potrubí z jímky ve dvorku za domem bude nepropustně trvale zaslepen.

*) Nyní srovnej § 42 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Ze správního spisu vyplynulo, že z domu žalobců jsou do jímky na dvorku odváděny nejen vody dešťové, ale i veškeré vody splaškové. Jímka na dvorku žalobců je pak opatřena odtokem a nečisté splaškové vody z ní jsou odváděny do silničního příkopu u silnice III. třídy. V tomto silničním příkopu byla při místním šetření zjištěna a zdokumentována souvislá hladina odpadní vody. Tento způsob vypouštění žalovaný klasifikoval jako vypouštění odpadních vod do vod podzemních.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Vrchního soudu v Praze. V té uvedli, že žalobou napadené rozhodnutí považují za nezákonné a zkracující jejich práva, neboť v řízení předcházejícím tomuto rozhodnutí nebylo jednoznačně prokázáno, že žalobci vypouštějí odpadní vody ze své nemovitosti do povrchových nebo podzemních vod. Žalobci namítli, že správní orgány nikterak neprokázaly, že voda nacházející se v silničním příkopu je právě z nemovitosti žalobců.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal ke skončení řízení (§ 132 s. ř. s.), žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumávat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného správního rozhodnutí se zákonem, popř. prováděcími právními předpisy vydanými v mezích zákonného zmocnění. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci. Úkolem soudu je posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně

zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem, a rovněž přezkoumat, zda se odvolací orgán vypořádal vyčerpávajícím způsobem s tvrzeními žalobce obsaženými v opravném prostředku.

Podle § 23 odst. 1 vodního zákona je povinen každý, kdo vypouští odpadní nebo zvláštní vody do vod povrchových nebo podzemních, dbát, aby jakost povrchových nebo podzemních vod nebyla ohrožena nebo zhoršena. Za tím účelem je povinen zejména zajišťovat zneškodňování vypouštěných vod způsobem odpovídajícím současnému stavu technického pokroku a měřit objem vypouštěných vod a míru jejich znečištění v souladu s podmínkami stanovenými v rozhodnutí vodohospodářského orgánu.

To, že skutečně došlo k vypouštění vod nedovoleným způsobem a ke znečišťování jak povrchových, tak podzemních vod žalobci, bylo prokázáno a řádně zdůvodněno v žalobou napadeném rozhodnutí, jasně bylo uvedeno, z jakých zjištění žalovaný vychází, jaké důkazní prostředky použil a jak k takovému závěru dospěl.

Podle ustanovení § 27 odst. 1 vodního zákona uloží vodohospodářský orgán tomu, kdo nedovoleným vypouštěním vod nebo nedovoleným nakládáním s látkami škodlivými vodám znečistí povrchové nebo podzemní vody nebo tímto ohrozí jejich jakost, povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu, zejména směřující k zabránění dalšího znečišťování nebo ohrožování jakosti povrchových a podzemních vod, popřípadě též opatření k zajištění náhradního odběru vody.

Jak je zřejmé ze zákonné dikce toho ustanovení, není na zvážení vodohospodářského orgánu, zda povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu původci znečištění uloží či nikoli, neboť takovou povinnost má vždy, pokud vypouštění znečištěných vod jiným než zákonem stanoveným způsobem zjistí. Žalovaný v souzeném případě vypouště-

ní znečištěných vod zjistil i prokázal; proto zcela v souladu s vodním zákonem uložil žalobcům povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu. Takovým postupem žalovaného nemohli být žalobci nikterak zkráceni na svých právech, jak v žalobě uvádějí.

(ani)

314

Cla: postavení ručitele

k § 2 písm. i), § 238 odst. 3 a § 260 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb.

Povinnost ručitele hradit dlužné clo nastupuje až poté, co dluh nezaplatil sám dlužník. Musí ale být postaveno najisto, kdo je dlužníkem (§ 238 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona), a clo musí být řádným způsobem dlužníku vyměřeno. Není-li tedy spolehlivě zjištěno, kdo je osobou povinnou hradit celní dluh, a celní dluh není vyměřen řádným rozhodnutím, nemůže být povinnost jeho úhrady přenesena na ručitele vzdor ustanovení § 260 celního zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, čj. 5 A 99/2001-54)

Věc: Akciová společnost F. v P. proti Ministerstvu financí o obnovu řízení.

Celní ředitelství Plzeň dne 14. 1. 2000 nepovolilo obnovu řízení ve věci vyměření celního dluhu ručiteli (žalobci). Žalobce se odvolal, nicméně jeho odvolání žalovaný dne 21. 2. 2001 zamítl.

Žalobce tedy podal u Vrchního soudu v Praze žalobu; v žalobě uvedl, že se jako ručitel záruční listinou zavázal, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu. Žalobce se nepřel o to, že celní dluh jsou povinni dle ustanovení § 57 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, hradit i ručitelé. Namítal však, že tuto povinnost mají až poté, co správce daně k úhradě dluhu vyzve dlužníka, jenž svoji platební povinnost nesplnil. To v tom-

to případě správní orgány neučinily, neboť povinnost zaplatit dluh předepsaly osobě od dlužníka odlišné. Od tohoto vadného rozhodnutí pak nelze odvíjet povinnost ručitele. Navíc ve vztahu k hlavnímu ručiteli nebylo rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě, a proto je tedy právo vymoci dluh promlčeno i ve vztahu k žalobci coby ručiteli. Skutečnost, že správní orgán dluh vyměřil osobě od dlužníka odlišné, se žalobce dozvěděl až při podání žádosti o obnovu řízení.

Žalovaný ve vyjádření s tvrzeními žalobce nesouhlasil, neboť ke vzniku celního dluhu došlo v souladu s ustanovením § 241 odst. 1 písm. a) celního zákona, te-

dy nesplněním povinnosti dodat zboží propuštěné do režimu tranzitu celnímu úřadu určení, a celní dluh byl *ex officio* vyměřen rozhodnutím Celního úřadu Pomezí nad Ohří ze dne 12. 7. 1996. Protože dlužník celní dluh neuhradil, vydal celní úřad dne 21. 10. 1999 rozhodnutí, kterým úhradu uložil žalobci jakožto ručiteli za úhradu dluhu. Tímto rozhodnutím byl celní dluh vyměřen ručiteli, který je solidárním dlužníkem s deklarantem, byl vyměřen existující osobě – žalobci, který je v rozhodnutí uveden, řádně označen, rozhodnutí má všechny náležitosti, bylo řádně doručeno a je způsobilé být exekucním titulem v případě, že dluh nebude dobrovolně splněn.

Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Dne 3. 12. 1994 žalobce podepsal záruční listinu, kterou jako jediný ručitel poskytl celnímu úřadu odeslání záruku na zajištění celního dluhu a zavázal se, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu, kterou uhradí v částce, již deklarant (dlužník) Č., filiálka D., dluží nebo bude dlužit. Celní úřad Cheb přijal záruční listinu k tranzitnímu prohlášení vyhotovenému dne 3. 12. 1994 tentýž den. Zboží bylo Celním úřadem v Chebu propuštěno do režimu tranzit dne 3. 12. 1994, v jednotné celní deklaraci byl jako deklarant uveden v kolonce č. 14 Č., filiálka D., v kolonce 54 u podpisu a jména deklaranta byl uveden Juris D., Č.

Protože deklarant nedodržel podmínky povoleného režimu, vydal Celní úřad Pomezí nad Ohří, Cheb dne 13. 11. 1995 platební výměr na celní dluh ve výši 273 383 Kč, jako povinného k úhradě celního dluhu označil celní úřad „Firmu Č., filiálka D“. Povinný se proti rozhod-

nutí odvolal a Oblastní celní úřad v Chebu odvolání zamítl.

Dne 12. 7. 1996 vyzval rozhodnutím Celní úřad Pomezí nad Ohří dlužníka, označeného jako „Č. a. s. filiálka D. – divize kamiony“, k plnění v náhradní lhůtě. Proti této výzvě podal dlužník odvolání, namítal, že podal žalobu ke krajskému soudu, a navrhoval vyčkat jeho rozhodnutí. Dne 21. 10. 1999 vydal Celní úřad Cheb, pobočka Pomezí nad Ohří rozhodnutí, kterým vyměřil žalobci z moci úřední celní dluh, k jehož úhradě se jako ručitel zavázal. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal, Celní ředitelství Plzeň odvolání dne 14. 1. 2000 zamítlo. Ministerstvo financí, Generální ředitelství cel k žádosti žalobce nepovolilo přezkoumání tohoto rozhodnutí.

Žalobce proto dne 27. 10. 2000 požádal o obnovu řízení, uvedl, že poprvé se dozvěděl, že deklarant uvádí celním úřadům skutečnosti, které svědčí o tom, že není celním dlužníkem, až z dopisu deklaranta ze dne 9. 10. 2000, žalobci doručeného dne 10. 10. 2000. Žalobce v žádosti uvedl, že pokud deklarant (hlavní dlužník) není dle jeho tvrzení dlužníkem, pak jím nemůže být ani žalobce, a protože nebylo v celním řízení postaveno najisto, že deklarant je dlužníkem, pak nelze vyměřit celní dluh ručiteli.

Celní ředitelství v Plzni rozhodnutím ze dne 21. 2. 2001 obnovu řízení nepovolilo a žalovaný pak odvolání žalobce napadeným rozhodnutím zamítl.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), napadené rozhodnutí zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc žalo-

vanému vrátil k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Z odůvodnění:

Institut obnovy řízení je upraven v ustanovení § 54 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků; podle jeho odstavce 1 písm. a) se řízení ukončené pravomocným rozhodnutím obnoví na žádost příjemce rozhodnutí nebo z úřední povinnosti, jestliže vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny již dříve v řízení a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí.

Pro obnovu řízení musí být splněny dále obecné podmínky, jako je právní moc rozhodnutí, věc spadá mezi případy, kdy je obnova řízení přípustná, zachování lhůty pro obnovu řízení atd.

Z textu ustanovení § 54 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. je zřejmé, že správní orgán nemá na výběr, zda obnovení řízení povolí či nikoli: nastoupí-li alespoň jedna ze skutečností uvedených v ustanovení § 54 odst. 1 písm. a) až c) zákona ČNR č. 337/1992 Sb. a jsou-li zachovány ostatní zákonné podmínky, správní orgán musí obnovu řízení povolit, popřípadě ji musí nařídit z úřední povinnosti.

Pokud však správní orgán odmítne návrh na povolení obnovy řízení, musí se vypořádat se všemi důvody pro odmítnutí takového návrhu.

Žalobce v žádosti o povolení obnovy i v odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí namítal neexistenci řádného vyměření celního dluhu hlavnímu dlužníkovi (deklarantovi); namítal, že pokud není celní dluh řádně vyměřen

osobě, která má právní subjektivitu a jako taková je schopna řádného plnění celního dluhu, pak není možné přenést povinnost plnění (úhrady dluhu) na ručitele. S touto námitkou se však v napadeném rozhodnutí žalovaný řádně nevypořádal, přesvědčivým způsobem nevyložil, proč nepožadoval plnění po hlavním dlužníkovi způsobitelným postupem, proč nezavázal ve svém rozhodnutí o vyměření celního dluhu právně existující subjekt.

Právní subjektivitu má každý, kdo je subjektem práv; tedy ten, komu právní předpis přiznává určité právní postavení, například mít určité právo nebo povinnost, způsobilost vyvolat svým jednáním nebo svou nečinností právní následky atd. Přitom je každý subjektem práv pouze v takovém rozsahu, v jakém mu je právním předpisem způsobilost k právům a povinnostem přiznána. Pojem právní subjekt je tedy nepochybně mnohem širší než pojem právnická osoba. Na příkladu obchodních společností zřizovaných podle obchodního zákoníku (dále též „obch. zák.“) lze dokumentovat, že subjektem práva je obchodní společnost. Ta je zároveň právnickou osobou, protože to o ní stanoví zákon (§ 56 odst. 1 obch. zák.). Obchodní společnost, která je právnickou osobou, může být členěna na organizační složky zapsané do obchodního rejstříku a provozovny, které se do obchodního rejstříku nezapisují.

Z žalobou napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakým způsobem se žalovaný vypořádal s námitkou žalobce, že povinnost hradit clo byla stanovena někomu, kdo nemá právní subjektivitu. Žalovaný pouze uvedl, že k určitým nesrovnalostem v označení osoby, za kterou bylo ručení poskytnuto v záruční lis-

tině i v celní deklaraci, se konstatuje, že se jedná zjevně o provozovnu tehdejšího odštěpného závodu akciové společnosti Č., což vede k odvolávce na ustanovení § 15 a § 16 obch. zák.

Podle ustanovení § 2 písm. i) celního zákona se celním dluhem rozumí povinnost osoby zaplatit příslušné dovozní clo (celní dluh při dovozu) nebo příslušné vývozní clo (celní dluh při vývozu).

Kdo je dlužníkem v celním řízení, je upraveno v ustanovení § 238 odst. 3 celního zákona, podle něhož dlužníkem je deklarant. V případě nepřímého zastoupení je společným a nerozdílným dlužníkem také osoba, v jejíž prospěch se celní prohlášení činí. Je-li celní prohlášení na propuštění do některého z režimů uvedeného v odstavci 1 citovaného ustanovení učiněno na podkladě informací, v jejichž důsledku nebylo dlužné clo nebo jeho část vybráno, osoba, která tyto informace poskytla a která si byla vědoma nebo si měla být vědoma, že informa-

ce nejsou pravdivé, je také společným a nerozdílným dlužníkem.

Závazek ručitele hradit dlužné clo může tedy vzniknout až se závazkem dlužníka, nikoli sám o sobě. Musí být postaveno najisto, kdo dlužníkem je, clo musí být řádným způsobem, tedy rozhodnutím s přesným označením povinné osoby, vyměřeno dlužníku. Teprve po jeho neuhrazení přistupuje se svojí povinností úhrady dluhu ručitel. Pokud žalovaný měl za to, že žalobce poskytl informace, v jejichž důsledku nebylo dlužné clo vybráno, a označil jej v důsledku toho též za dlužníka, pak takový svůj postup měl v napadeném rozhodnutí vyložit.

Není-li spolehlivě zjištěno, kdo je osobou povinnou hradit celní dluh, a ten není řádným rozhodnutím vyměřen, nemůže být povinnost jeho úhrady přenesena na ručitele vzdor ustanovení § 260 celního zákona.

(ani)

315

Správní řízení: předběžná otázka

k § 40 správního řádu

Předtím, než správní orgán posoudí v řízení se vyskytnuvší předběžnou otázku jako otázku již vyřešenou rozhodnutím jiného k tomu příslušného orgánu, musí si být jist, že je v pravomoci tohoto orgánu o takové otázce rozhodovat. Není-li tomu tak, pak musí buďto sám předběžnou otázku vyřešit, nebo k jejímu vyřešení dát podnět příslušnému orgánu (§ 40 odst. 1 správního řádu). V žádném případě ale správní orgán nemůže vyřešení předběžné otázky v odůvodnění svého rozhodnutí pominout.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 A 101/2002-52)

Věc: Rybářský svaz M. v B. proti Ministerstvu zemědělství o rybářský revír.

Žalovaný dne 3. 6. 2002 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 13. 2. 2002, kterým byl ve shodě s ustanovením § 7 odst. 1 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, vyhlášen ke dni 1. 10. 2002 rybářský revír C. 3A s tím, že do tohoto data zůstává v platnosti revír vyhlášený rozhodnutím Ministerstva zemědělství dne 10. 11. 2000, který tvoří nádrže Horní rybník v k. ú. B., nádrž v k. ú. H., Dolní v k. ú. P. a Horní v k. ú. P., a nabytím právní moci tohoto rozhodnutí pozbývá platnost rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 10. 11. 2000.

Žalobce – vykonávající rybářské právo v revíru vyhlášeném rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 10. 11. 2000 – podal žalobu. Žalobce zejména namítl, že správní orgán se nevypořádal s otázkou, zda Ing. P. je skutečně vlastníkem vodohospodářského díla, na jehož žádost může být rybářský revír podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o rybářství vyhlášen. Žadatel – Ing. P. – tvrzení o vlastnictví rybníka opřel pouze o dohodu o vydání nádrže uzavřenou mezi ním a Zemědělským družstvem H. Žalovaný, který měl posuzovat otázku vlastnictví jako předběžnou a měl se jí zabývat postupem podle § 40 správního řádu, v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval, že Ing. P. je vlastníkem rybníka, vycházejí přitom z rozhodnutí Okresního úřadu ve Vyškově, vodohospodářského orgánu, kterým byl pro žadatele, jenž byl v tomto rozhodnutí označen za vlastníka rybníku, schválen manipulační řád.

Ze správního spisu žalovaného vyplynulo, že dne 12. 11. 2001 podal Ing. P. žádost o vyjmutí specifikované vodní nádrže z rybářského revíru. Žádost podal jako vlastník vodní nádrže, přičemž k žá-

dosti připojil dohodu o vydání investičního majetku, označeného jako rybník v obci k. ú. H., kterou uzavřel s povinným – Zemědělským družstvem H. Předložil rovněž rozhodnutí Okresního úřadu Vyškov ze dne 17. 10. 2001, kterým okresní úřad jako vodohospodářský orgán schválil manipulační řád pro vodní nádrž na toku H. pro Ing. P. jakožto vlastníka uvedeného vodohospodářského díla.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal, aby dokončil řízení (§ 132 s. ř. s.), napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Důvodná je námitka žalobce týkající se vyřešení, resp. nevyřešení předběžné otázky správním orgánem.

Správní orgán musí zkoumat otázku vlastnictví k vodohospodářskému dílu, a to zejména tehdy, namítá-li žalobce nevyřešení této otázky již ve vyjádření k samotné žádosti a rovněž tak v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Pokud však žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval, že vlastníkem vodní nádrže, o jejímž přidělení k rybářskému revíru rozhodoval, je žadatel Ing. P., a neuvedl žádné důvody pro takové tvrzení, i když žalobce otázku vlastnictví zpochybnil a její nevyřešení namítal již v odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, je takový postup zcela v rozporu s ustanovením § 59 správního řádu. Podle uvedeného ustanovení odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu; je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní.

Požadavku citovaného ustanovení však neodpovídá, převezme-li odvolací orgán *implicitě* argumenty orgánu prvního stupně a rozhodnutí odvolacího orgánu obsahuje pouze odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a důvody shledány správnými; rozhodnutí, které se nezabývá podrobně námitkami žalobce uplatněnými ve včas podaném odvolání, je neúplné, a tedy soudem nepřezkoumatelné.

Uvádí-li žalovaný ve vyjádření k žalobě, že při vydání rozhodnutí vycházel i ze závěrů rozhodnutí Okresního úřadu Vyškov ze dne 17. 10. 2001, kterým tento úřad jako vodohospodářský orgán schválil manipulační řád pro vodní nádrž na toku H. pro Ing. P. jakožto vlastníka uvedeného hospodářského díla, a tento závěr pojal pro své vyřešení předběžné otázky týkající se vlastnictví vodní nádrže, pak k tomuto postupu uvádí Nejvyšší správní soud následující:

Podle ustanovení § 40 správního řádu platí, že vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení.

Z uvedeného je zřejmé, že správní orgán musí vyřešit způsobem zákonem stanoveným „nejasnosti“, pokud se v řízení objeví, nebo pokud zvláštní zákon jejich vyřešení předpokládá, a to tehdy, neučinil-li tak svým rozhodnutím již orgán, který je příslušný o takové otázce rozhodovat.

O otázce vlastnictví k vodnímu dílu však není (ani nebyl) oprávněn rozhodovat okresní úřad jakožto vodohospodář-

ský orgán, jenž pouze schválil manipulační řád pro uvedenou vodní nádrž. I když ve svém rozhodnutí tento orgán označil za vlastníka vodní nádrže Ing. P., nemůže být takovým výrokem vázán další správní orgán, neboť vodohospodářský orgán o vlastnictví k vodní nádrži nerozhoduje; o takové otázce by mohl rozhodnout pouze soud.

Pokud však o takové prejudiciální otázce dosud příslušný orgán nerozhodl, je oprávněn učinit si úsudek, resp. takovou otázku předběžně vyřešit, správní orgán, který vyřešení takové otázky pro vydání vlastního rozhodnutí potřebuje. V takovém případě však je povinen uvést, z jakých úvah při vyřešení otázky vychází.

Předtím, než správní orgán posoudí v řízení se vyskytnuvší předběžnou otázku jako otázku již vyřešenou rozhodnutím jiného, k tomu příslušného orgánu, musí si být jist, že takový orgán vůbec má zákonnou možnost či pravomoc o takové otázce v rámci svého řízení rozhodovat. Zjistí-li, že nikoliv, pak musí buďto sám předběžnou otázku vyřešit, nebo dát podnět k jejímu vyřešení příslušnému orgánu. V žádném případě pak nemůže správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyřešení předběžné otázky obejít.

Žalobou napadené rozhodnutí však neobsahovalo ani úvahu žalovaného, jež jej k závěru týkajícímu se vlastnictví vodního díla vedla, ani se nezabývalo námitkami k této věci, jež uplatnil žalobce v odvolání proti napadenému rozhodnutí řádně.

Protože soud shledal důvody, které svědčí o skutečnosti, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napa-

deného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech, a rovněž napadené rozhodnutí trpí nedostatkem důvodů, neboť žalovaný se v napadeném rozhodnutí nezabýval řádně všemi námitkami uplatněnými v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu

prvního stupně, rozhodnutí žalovaného ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. ruší a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

(ani)

316

Výkon rybářského práva

k § 7 a § 8 odst. 2 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, ve znění zákona č. 410/2000 Sb.

I. Je-li pozemek se samostatným parcelním číslem, který tvoří koryto vodního toku začleněného do rybářského revíru podle § 7 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, vydán oprávněné osobě v restituci nebo je-li vlastnické právo k němu převedeno v procesu privatizace na jinou právnickou nebo fyzickou osobu, nemění to nic na existenci rybářského práva státu podle § 6 odst. 1 zákona o rybářství, ani na oprávněních plynoucích z dříve přenechaného výkonu rybářského práva podle § 8 tohoto zákona.

II. Na žádost vlastníka vodohospodářského díla může příslušný správní orgán vyhlásit rybářský revír, případně již existující rybářský revír změnit či rozhodnout, že původní rybářský revír zaniká a na jeho místě vzniká více revírů nových. To však může učinit pouze za předpokladu, že bude zachován smysl a účel zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, kterým je veřejný zájem na vytvoření vodního celku, jenž umožňuje řádný a plánovitý výkon rybářského práva.

III. Má-li o výkon rybářského práva v daném revíru zájem více subjektů, je orgán kraje v přenesené působnosti povinen vypsát výběrové řízení a nemůže výkon rybářského práva přenechat bez dalšího vlastníkovu vodní nádrže (§ 8 odst. 2 zákona o rybářství).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, čj. 7 A 33/2002-42)

Prejudikatura: ad I. Soudní judikatura ve věcech správních č. 338/1998.

Věc: Rybářský svaz M. v B. proti Ministerstvu zemědělství o rybářský revír.

Krajský úřad Zlínského kraje dne 7. 11. 2001 vydal rozhodnutí, kterým se vyhláší rybářský revír O. 3B – vodní nádrž Ž., který je vodou mimopstruhovou, a výkon rybářského práva na tomto revíru se

přenechává vlastníkovu vodohospodářského díla, kterým je obec Ž.

Proti tomuto rozhodnutí se odvolal žalobce, který vykonával rybářské právo

v rybářském revíru O. 3A, jehož součástí dosud byla vodní nádrž Ž. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný dne 17. 1. 2002; rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že z rybářského revíru O. 3A byla vyjmuta vodní nádrž Ž., z vodní nádrže Ž., se vytvořil rybářský revír O. 3B. Žalovaný potvrdil hospodářské ukazatele a rozhodl, že nově vzniklý mimopstruhový revír se předává k užívání majiteli vodohospodářského díla, kterým je obec Ž., a rybářský revír O. 3A se mění tak, že jeho součástí není zmíněná vodní nádrž, a stávající uživatel revíru předloží Krajskému úřadu Zlín návrh na změnu dekretu a příslušných hospodářských ukazatelů tak, aby zbytek revíru byl funkční, případně aby byl přiřazen k jinému revíru.

Žalobce rozhodnutí o odvolání napadl žalobou u Vrchního soudu v Praze; namítl, že žádná právní norma, ani zákon č. 410/2000 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství, neobsahuje ustanovení, jež by umožňovalo vyčlenit vodní nádrž ze stávajícího vodního revíru, a to ani na základě žádosti vlastníka vodní nádrže. Zákon sice umožňuje rozhodnout o vyhlášení rybářského revíru, avšak jen tehdy, pokud příslušná vodní nádrž není součástí žádného vodního revíru. Zákon o rybářství tak nenechává odnětí oprávnění k výkonu rybářského práva na správním uvážení příslušného orgánu, ale stanoví pro takový postup podmínky, a to v ustanovení § 8 odst. 3 zákona o rybářství, podle něhož lze pověřit výkonem hospodaření jiný subjekt, neplní-li uživatel rybářského revíru závazné ukazatele hospodaření; o takový případ se však nejedná. Žalobce dále namítl, že z ustanovení § 8 odst. 2 zákona o rybářství jednoznačně plyne, že má-li o výkon rybářského práva v daném revíru zájem více subjektů, pak

– bez zřetele k tomu, že jeden z nich je vlastníkem nádrže – musí být provedeno výběrové řízení. Žalovaný však nezahájil řádně správní řízení, resp. o zahájení správního řízení nevyrozuměl všechny účastníky řízení; v důsledku tohoto pochybení pak žalovaný nehodnotil podmínky pro vypsání výběrového řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že umožňuje-li zákon o rybářství vodní plochy k rybářskému revíru přiřazovat, tak i když není v zákoně výslovně uvedeno, že je oprávněn je vyjímat, může tak učinit. Umožňuje-li zákon vytváření nových revírů, bylo by v rozporu s právní úpravou, aby nebyl příslušný správní orgán v zájmu vlastníka oprávněn vyjímat vodní plochy z existujících revírů a vytvářet revíry jiné.

Ze správního spisu žalovaného ohledně zahájení řízení vyplynulo, že Krajský úřad Zlínského kraje rozhodnutím ze dne 17. 9. 2001 oznámil zahájení správního řízení ve věci vyhlášení rybářského revíru O. 3B. V tomto rozhodnutí bylo mj. uvedeno, že jej na doručenkou obdrží správnímu orgánu známí účastníci tohoto řízení, tedy žalobce, Obecní úřad Ž. a Rybářský svaz M., místní organizace A. Doklady o doručení rozhodnutí těmto účastníkům však nebyly součástí správního spisu. Žalobce se v podání ze dne 3. 10. 2001 vyjádřil k žádosti obce Ž. o vyčlenění vodní nádrže Ž. z rybářského revíru O. 3A; uvedl, že oznámení o zahájení správního řízení mu bylo doručeno dne 21. 9. 2001, a poukázal na skutečnost, že oznámení nebylo doručeno zástupci žalobce, ač předložil jeho plnou moc k zastupování. V takovém případě se o doručení nejedná, a proto nemohlo dojít ke zmeškání lhůty stanovené pro uplatnění námitek či připomínek (do 28. 9. 2001).

Nejvyšší správní soud, na který věc přešla podle § 132 s. ř. s., rozhodnutí žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Cíle rybářství, jako odvětví zemědělské výroby, se dle ustanovení § 1 zákona o rybářství dosahuje dvěma způsoby: plánovitým hospodařením na rybnících nebo plánovitým výkonem rybářského práva v tekoucích vodách. Rybářské právo je definováno zákonem jako oprávnění a povinnost plánovitě chovat, chránit a lovit ryby a jiné vodní živočichy v tekoucích vodách, kam mj. spadají i některé rybníky, ulovené ryby a vodní živočichy si přivlastňovat. K tomu náleží i oprávnění užívat v nezbytné míře i pobřežní pozemky.

Podle ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, patří rybářské právo státu; lze je vykonávat jen v rybářských revírech. Ustanovení § 7 citovaného zákona upravuje pojem rybářský revír; ten je tvořen z vod, v nichž náleží státu rybářské právo. Na žádost vlastníka vodohospodářského díla nebo jiné uzavřené vodní plochy může orgán kraje v přenesené působnosti vyhlásit rybářský revír a stanovit hospodářské ukazatele. Rybářské revíry jsou vodní celky umožňující řádný a plánovitý výkon rybářského práva, zejména život původních rybích společenstev a trvalý chov vhodných druhů ryb.

Z žádného ustanovení zákona nelze dovodit, že rybářské právo, jež náleží státu, by bylo spojeno s vlastnictvím pozemku, na němž se vodní dílo nachází.

Je tedy skutečností, že je-li pozemek se samostatným parcelním číslem, který

tvoří koryto vodního toku začleněného do rybářského revíru podle § 7 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, např. vydán oprávněné osobě v restituci, kupříkladu podle zákona č. 229/1991 Sb., nebo je-li vlastnické právo k němu převedeno v procesu privatizace na jinou právnickou nebo fyzickou osobu, nemění to nic na existenci rybářského práva státu podle § 6 odst. 1 zákona o rybářství, ani na oprávněních plynoucích z dříve přenechaného výkonu rybářského práva podle § 8 zákona o rybářství.

Připouští-li zákon o rybářství, že příslušný správní orgán může na žádost vlastníka vodohospodářského díla vyhlásit rybářský revír, tedy rozhodovat o přenechání výkonu rybářského práva, pak je rozhodováno o právech a povinnostech v oblasti státní správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a kromě dodržení zákonných podmínek plynoucích ze zvláštní úpravy zákona o rybářství musí být zachován i obecný právní předpis upravující správní řízení.

Podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o rybářství obdrží rybářské právo také fyzické nebo právnické osoby působící v České republice, jsou-li vlastníky vodohospodářského díla (např. tůň, nádrže, rybníky), dále jezer, propadlin a podobně, pokud o ně požádají.

Kdyby se Nejvyšší správní soud přiklonil k námitce žalobce, že lze rozhodovat pouze o vodních plochách, které dosud nejsou zařazeny do žádného rybářského revíru, pak by uvedené ustanovení pozbylo smyslu, neboť vlastník vodního díla by sice mohl požádat o obdržení rybářského práva, jež by chtěl vykonávat na vodní ploše, jejímž je vlastníkem, ale příslušný správní orgán by o tom nemohl rozhodovat, pokud by ta-

to vodní plocha byla již zařazena v rybářském revíru a rybářské právo by vykonával již jiný subjekt.

Právě z důvodu, aby i vlastníci vodního díla mohli obdržet rybářské právo i přesto, že na jimi vlastněném vodním díle je rybářské právo již vykonáváno a jejich vodní dílo je zařazeno do rybářského revíru, bylo novelizováno ustanovení § 8 odst. 1 zákona o rybářství, a to zákonem č. 410/2000 Sb.

Výklad jednotlivých ustanovení zákona se dle právní nauky musí dít v celé souvislosti nejen právního předpisu, ale i smyslu konkrétní komplexnosti právní úpravy. Nelze tedy používat pouze výkladu jazykového, jak se domnívá žalobce. Tento závěr Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů č. 30/1998 Sb. uvádí: „Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevědomosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných právních principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy, evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy. (...) Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva,

jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti. (...) V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze *praeter legem* (čili, pokud psané právo nestanoví jinak). I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepříslušnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla *a contrario*, *a minori ad maius*, *a maiori ad minus*, *reductio ad absurdum* apod.“

Připouští-li tedy zákon o rybářství, že příslušný správní orgán může na žádost vlastníka vodohospodářského díla vyhlásit rybářský revír, pak může jistě i již existující rybářský revír změnit, popřípadě rozhodnout, že původní rybářský revír zaniká a na jeho místě může vzniknout i více nových rybářských revírů, avšak za předpokladu zákonem stanoveného, tedy bude-li zachován jeho smysl a účel. Tím je veřejný zájem na utvoření vodního celku, který umožňuje řádný a plánovitý výkon rybářského práva.

Protože však z celého obsahu zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, není zřejmé, že by vlastníci vodních ploch byli jakkoli preferováni před ostatními zájemci o výkon rybářského práva v daném revíru, je nutno i v tomto případě aplikovat ustanovení § 8 odst. 2 zákona o rybářství, podle něhož v případě, že o výkon rybářského práva v daném revíru bude mít zájem více subjektů, rozhodne o uživateli rybářského revíru místně příslušný správní orgán v rámci výběrového řízení. Podrobnosti výběrového řízení stanoví ministerstvo vyhláškou (vyhláška Ministerstva zemědělství č. 296/2001 Sb.).

Námitce žalovaného, že zájemce nerozuměl o zahájení správního řízení rozhodnutím, stanovil lhůtu, do které se tito mohli k záměru rozhodnutí o změně rybářského revíru vyjádřit, avšak žalobce se nevyjádřil ve lhůtě, ale až svým podáním 3. 10. 2001, žalovaný se včas nedozvěděl o dalším zájemci, a proto výběrové řízení nevyhlásil, nelze přisvědčit.

Rozhodnutí vydané ve správním řízení zakládá účinky jen tehdy, je-li řádným způsobem subjektům doručeno. Doručení své písemnosti prokazuje správní orgán. Z obsahu celého spisu není znatelné, zda a kdy bylo rozhodnutí o zahájení správního řízení doručeno účastníkům, a soud tedy nemůže přezkoumat, zda žalovaný včas uplatnil svůj zájem o výkon rybářského práva v předmětném rybářském revíru. S touto skutečností, namítanou žalobcem již v bodě I odvolání, se žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal, nepřezkoumal způsob doručení rozhodnutí o zahájení správního řízení v dané věci, nezkoumal, zda měl žalobce příležitost účastnit se řízení včas a zda mohl projevit svůj případný zájem o udělení rybářského práva v daném revíru a rovněž zda byly splněny podmínky pro vlastní vydání rozhodnutí, nemělo-li být přistoupeno k aplikaci ustanovení § 8 odst. 2 zákona o rybářství, tedy výběrovému řízení pro zájem více subjektů.

Námitce žalobce, že správní orgán prvního stupně nezahájil řádně správní řízení ve věci rozhodnutí o žádosti vlastníka vodní nádrže o její vyčlenění ze stávajícího rybářského revíru a vytvoření nového revíru, neboť o tom řádným způsobem nevyrozuměl všechny účastníky řízení, a proto nehodnotil, zda měl vpsat výběrové řízení ve shodě s ustanovením § 8 odst. 2 zákona o rybářství pro

případný zájem více subjektů, lze přisvědčit.

Má-li o výkon rybářského práva v daném revíru zájem více subjektů, je orgán kraje v přenesené působnosti povinen vpsat výběrové řízení, a nemůže tedy výkon rybářského práva přenechat bez dalšího vlastníkovu vodní nádrže. Takovým postupem by byly narušeny zásady správního řízení, zásada rovnosti postavení stran a rovněž tak zásada součinnosti, která je zaručena všem účastníkům řízení. Správní orgány jsou povinny postupovat v řízení tak, aby účastníci mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy.

Soud shledal důvody, které svědčí o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí spočívající v nedostatečích důvodů rozhodnutí, protože správní orgán nedostatečným způsobem odůvodnil výrok svého rozhodnutí; zejména se nezabýval námitkami uvedenými žalobcem v odvolání. Proto napadené rozhodnutí žalovaného dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. ruší a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Vady řízení, jež musí být v dalším řízení odstraněny, spatřuje soud v postupu žalovaného ve smyslu žalobcovy námitky, že správní orgán prvního stupně nezahájil řádně správní řízení, neboť není znatelné, zda účastníkům řízení své rozhodnutí doručil, neumožnil řádným způsobem žalobci projevit zájem o výkon rybářského práva v uvedeném revíru a případně se účastnit výběrového řízení, nevypsál výběrové řízení, aniž by prokázal, že o výkon rybářského práva v daném revíru měl zájem pouze jeden subjekt.

(ani)

Azyl: zájmy nezletilého žadatele o azyl

k čl. 3 a čl. 9 Úmluvy o právech dítěte, přijaté dne 20. listopadu 1989 v New Yorku, jež český překlad byl vyhlášen sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.

Je-li nezletilému žadateli o azyl po podání kasační stížnosti, kterou brojí proti rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu, uděleno vízum za účelem strpění pobytu, v důsledku čehož není nucen vycestovat z území České republiky, na němž se nachází jeho rodič žádající rovněž o udělení azylu, nemůže být důvodná jeho námitka, že byl porušen čl. 3 a čl. 9 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., upravující zájmy dítěte a nemožnost jeho oddělení od rodičů proti jeho vůli.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, čj. 7 Azs 44/2003-63)

Věc: Nezletilý Ivan I. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o azyl, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 27. 3. 2003 stěžovateli nebyl udělen azyl z důvodu nesplnění podmínek ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a současně žalovaný vyslovil, že se na stěžovatele nevztahuje překážka vycestování podle ustanovení § 91 zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal včas kasační stížnost. Namítl, že krajský soud porušil ustanovení § 42 odst. 2 s. ř. s., neboť doručil napadené rozhodnutí pouze stěžovateli (nezletilci), a nikoliv jeho zákonné zástupkyni. K porušení zákona došlo dle stěžovatele i v případě doručení správního rozhodnutí, neboť i to bylo doručeno přímo jemu. Dále namítl, že jednáním krajského soudu, který zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí o neudělení azylu dříve, než rozhodl o žalobě jeho matky (rovněž žadatelky o udělení azylu), byly porušeny čl. 3, čl. 9 a čl. 10 Úmluvy o právech dítěte a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv

a základních svobod, neboť soud svým postupem zapříčinil stěžovatelovo nucené oddělení od matky, jediného rodiče nacházejícího se na území České republiky, a dostal se tak do příkrého rozporu se základními zásadami mezinárodních smluv a závazků formulujících práva dítěte a nezletilých žadatelů o udělení azylu. Nerepektoval Úmluvu o právech dítěte a při vydání rozsudku, kterým byla zamítnuta jeho žaloba, nezohlednil skutečnost, že pokud nebude současně rozhodnuto o žalobě stěžovatelovy matky, bude stěžovatel nucen opustit Českou republiku, čímž dojde k rozdělení rodiny.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že v mezidobí rozhodl krajský soud o žalobě stěžovatelovy matky tak, že ji zamítl; námitky proti napadenému rozhodnutí se tak staly bezpředmětnými. Žalovaný rovněž uvedl, že stěžovateli bylo na základě jím podaného návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti uděleno vízum za účelem strpění pobytu na území České republiky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud si v průběhu řízení nejprve ověřil tvrzení správního orgánu o udělení víza stěžovateli za účelem strpění pobytu a zjistil, že toto vízum, které opravňuje stěžovatele k pobytu na území České republiky po dobu platnosti víza, tedy po 365 dnů, bylo stěžovateli uděleno dne 27. 9. 2003; poté přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 42 odst. 2 s. ř. s. platí, že má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jim.

Podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 104/1991 Sb. (dále jen „Úmluva o právech dítěte“), musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečí, aby instituce, služby a zařízení odpovědné za péči a ochranu dětí odpovídaly standardům stanoveným kompetentními úřady, zejména v oblastech bezpečnosti a ochra-

ny zdraví, počtu a vhodnosti svého personálu, jakož i kompetentního dozoru.

Podle čl. 9 Úmluvy o právech dítěte zajistí státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže příslušné úřady na základě soudního rozhodnutí a v souladu s platným právem a v příslušném řízení určí, že takové oddělení je potřebné v zájmu dítěte. Takové určení může být nezbytné v některém konkrétním případě, například jde-li o zneužívání nebo zanedbávání dítěte rodiči nebo žijí-li rodiče odděleně a je třeba rozhodnout o místě pobytu dítěte. V jakémkoli řízení podle odstavce 1 se poskytuje všem dotčeným stranám možnost zúčastnit se řízení a sdělit svoje stanoviska. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají právo dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte. Jestliže oddělení dítěte od rodičů je důsledkem jakéhokoli postupu státu, který je smluvní stranou úmluvy, jako je vazba, uvěznění, vypovězení, deportace nebo smrt (včetně smrti, která nastala z jakékoli příčiny v době, kdy dotyčná osoba byla v opatrování státu) jednoho nebo obou rodičů dítěte, tento stát, který je smluvní stranou úmluvy, na požádání poskytne rodičům, dítěti nebo případně jinému členu rodiny nezbytné informace o místě pobytu nepřítomného (nepřítomných) člena (členů) rodiny, ledaže by poskytnutí takové informace odporovalo zájmu dítěte. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, kromě toho zabezpečí, aby podání takové žádosti samo o sobě nemělo žádné nepříznivé důsledky pro dotčenou osobu (dotčené osoby).

Dle čl. 10 Úmluvy o právech dítěte za účelem spojení rodiny a v souladu se zá-

vazkem podle čl. 9 odst. 1 posuzují státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, žádosti dítěte nebo jeho rodičů o vstup na území státu, který je smluvní stranou úmluvy, nebo o jeho opuštění pozitivním, humánním a urychleným způsobem. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, dále zabezpečí, aby podání takové žádosti nemělo žádné nepříznivé důsledky pro žadatele nebo členy jeho rodiny. Dítě, jehož rodiče pobývají v různých státech, má až na výjimečné okolnosti právo udržovat pravidelné osobní kontakty a přímé styky s oběma rodiči. Za tímto účelem a v souladu se svým závazkem podle čl. 9 odst. 2 uznávají státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, právo dítěte a jeho rodičů opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vstoupit do své vlastní země. Právo opustit kteroukoli zemi podléhá pouze takovým omezením, která stanoví zákon a která jsou nutná pro ochranu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky nebo práv a svobod druhých a která jsou v souladu s ostatními právy uznanými v této úmluvě.

Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“), má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

Vzhledem k okolnosti, že stěžovatel uvádí jako právní důvod své kasační stíž-

nosti ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., je třeba se nejprve vyjádřit k dopadu těchto ustanovení. Nesprávné právní posouzení věci spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní závěr, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale ten je nesprávně vyložen. Skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál ve spisu obsažený, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vede k jiným skutkovým závěrům, než jaké učinil rozhodující orgán. Skutková podstata nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích z důvodů níže uvedených neshledal.

Pokud stěžovatel namítá, že v řízení před správním i soudním orgánem docházelo k chybám v doručování, neboť rozhodnutí byla doručována přímo stěžovateli, nikoliv jeho zákonné zástupkyni – matce, shledává Nejvyšší správní soud toto tvrzení nepravdivým. Z doručenek, které jsou součástí spisu správního orgánu a krajského soudu, je patrné, že obě rozhodnutí, tj. jak rozhodnutí správního orgánu, tak i soudu, převzala matka stěžovatele, tedy jeho zákonná zástupkyně.

Uvádí-li dále stěžovatel, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení čl. 10 Úmluvy o právech dítěte, tento článek na danou věc nedopadá, neboť upravuje problematiku žádosti dítěte nebo jeho rodičů o vstup na území státu či opuštění státu dítětem či jeho rodinou. Jeho účelem je spojení rodiny a umožnění styků dítěte s oběma rodiči, kteří po-

bývají v různých státech, nikoliv tedy otázka, o které se jedná v tomto řízení. Za nedůvodný považuje Nejvyšší správní soud i stěžovatelův odkaz na porušení výše citovaných článků 3 a 9 Úmluvy o právech dítěte. Nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že napadeným rozhodnutím byla tato ustanovení porušena tak, že došlo k „nucenému oddělení stěžovatele od jeho jediného rodiče“, čímž byl porušen zájem dítěte, neboť ze shora uvedeného je zcela zřejmé, že ke stěžovatelem tvrzené situaci nedošlo. Stěžovatel nebyl totiž po vydání zamítavého rozhodnutí krajského soudu nucen vycestovat z České republiky zpět na Ukrajinu, naopak i nadále společně se svojí matkou setrvává na území České republiky, a to na základě uděleného víza za účelem strpění pobytu, takže v současné době pobývá na území České republiky zcela legálně. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo k faktickému porušení zájmu dítěte tak, jak je definován Úmluvou o právech dítěte.

Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo ani k porušení čl. 8 Úmluvy upravujícího právo na respektování rodinného života, neboť fakticky po vydá-

ní napadeného rozhodnutí neexistovala povinnost stěžovatele vycestovat z České republiky s ohledem na obdržení víza za účelem strpění pobytu. Jeho rodinný život – spolužití s matkou – tak nebyl ohrožen. Nejvyšší správní soud nesouhlasí konečně ani s tvrzením stěžovatele, že se krajský soud řádně nevypořádal s posouzením existence překážky vycestování, neboť krajský soud uvedl, proč se ztotožnil se závěry správního orgánu týkajícími se překážek vycestování, a jak uvádí ve své kasační stížnosti i sám stěžovatel, „v případě rozhodnutí správního orgánu, který o mé žádosti o udělení azylu rozhodl současně se žádostí mé matky, překážky vycestování podle písm. b) a c) § 91 zákona o azylu naplněny nebyly“. Stěžovatel si tak byl vědom, že tuto otázku správní orgán posoudil v souladu se zákonem. Stejně platí i pro postup tohoto orgánu při vyřizování žádosti stěžovatele o udělení azylu, neboť během celého správního řízení správní orgán činil všechny úkony vůči stěžovateli prostřednictvím jeho zákonné zástupkyně, jak stanoví § 16 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, a proto námitku zpochybňující procesní postup správního orgánu považuje Nejvyšší správní soud za účelovou.

(líc)

318

Ochrana přírody a krajiny: souhlas k umístování a povolování staveb

k § 12 odst. 2 a § 90 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění nálezu Ústavního soudu č. 3/1997 Sb.

Souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je ve správním řízení (§ 90 odst. 1 citovaného zákona) vydáván pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by

mohla snížit nebo změnit krajinný ráz; neučiní-li správní orgán takový závěr, pak žádné správní řízení vést nemůže.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, čj. 7 A 85/2001-43)

Věc: Občanské sdružení A. v P. proti Ministerstvu pro místní rozvoj, o umístění stavby „Nové spojení a Modernizace železniční stanice Praha – Hlavní nádraží, západní část“.

Správní řízení bylo vedeno na základě návrhu státní organizace České dráhy ze dne 1. 9. 2000 na umístění stavby a povolení výjimky ze stavební uzávěry pro nadřazenou komunikační síť hl. m. Prahy. Protože se jednalo o umístění liniové stavby a stavby zvláště rozsáhlé s velkým počtem účastníků řízení, bylo podle § 36 odst. 4 stavebního zákona oznámeno zahájení územního řízení jeho účastníkům veřejnou vyhláškou. Současně byl oznámen termín ústního jednání dne 10. 10. 2000, s informací o možnosti uplatnění námitek nejpozději při tomto jednání s tím, že k později uplatněným námitkám nebude přihlédnuto. Dotčené orgány státní správy byly o zahájení územního řízení a konání ústního jednání informovány dne 6. 9. 2000.

Vzhledem k tomu, že informace veřejnou vyhláškou nebyla oznámena všem účastníkům řízení včas přede dnem konání ústního jednání dne 10. 10. 2000, nařídil Magistrát hl. m. Prahy, odbor územního rozhodování, opakování ústního jednání na den 28. 11. 2000. Současně byla znovu poskytnuta účastníkům řízení možnost uplatnit námitky s upozorněním, že k námitkám uplatněným později než při takto stanoveném jednání nebude přihlédnuto. Dotčené orgány státní správy byly o konání druhého ústního jednání informovány dne 17. 10. 2000. Žalobce při tomto druhém ústním jednání uplatnil několik nesouhlasných námitek.

Po provedeném řízení bylo dne 7. 12. 2000 vydáno rozhodnutí o umístění stavby celostátní dráhy, komunikací a inženýrských sítí na pozemcích území Prahy 2, 3, 8, 9, 10, a dále v železničním tělese dráhy mezi hlavním nádražím a vršovickým nádražím. Tímto rozhodnutím byla současně udělena výjimka ze stavební uzávěry na dotčeném území.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž žalovaný rozhodl dne 17. 4. 2001 tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí odvolacího orgánu podal žalobce žalobu. Nejvyšší správní soud, který věc jako neskončenou po datu 31. 12. 2002 převzal od Vrchního soudu v Praze, žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Ještě předtím, než se Nejvyšší správní soud bude podrobně zabývat jednotlivými žalobními body, považuje za vhodné uvést, že některé žalobní námitky se bezprostředně nedotýkají práv žalobce, přičemž žalobce dále v některých žalobních námitkách nenamítá jen porušení zákonnosti či vady řízení, ale uvádí i další skutečnosti, k jejichž přezkumu však nejsou správní soudy oprávněny.

Dále Nejvyšší správní soud musí alespoň v obecné rovině připomenout, že mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění žalobě (a tedy

zrušením napadeného správního rozhodnutí) musí existovat určitý vztah proporcionality. To především znamená, že Nejvyšší správní soud v každém případě rozhodovaném kasačním způsobem v širším slova smyslu hodnotí napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí jemu v dané věci předcházející jako celek. K jeho zrušení by proto mohl přistoupit jen tehdy, pokud by shledal, že k porušení zákona došlo nikoliv v zanedbatelné míře, nýbrž v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného správního řízení a vydaného rozhodnutí jako celku. Tak je třeba případné vyslovení nezákonnosti správního rozhodnutí chápat i jako deklaraci toho, že míra pochybení správního orgánu překročila mez, již je vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci možno považovat v konečném důsledku za ohrožující právem chráněné zájmy účastníků, přičemž k překročení této meze může dojít jak jediným pochybením dostatečně závažného rázu, tak také větším počtem relativně samostatných pochybení, jež by při jejich jednotlivém posuzování mohla být vnímána jako marginální, avšak ve svém úhrnu by případně již mohla dosáhnout zásadní intenzity.

Na základě těchto obecných východisek dospěl Nejvyšší správní soud při posuzování důvodnosti jednotlivých žalobních bodů k dále uvedeným závěrům, přičemž však zdůrazňuje, že podstata žalobní argumentace žalobce brojí ve skutečnosti proti shora citovanému rozhodnutí správního orgánu I. stupně (potvrzenému rozhodnutím odvolacího orgánu), ačkoliv z povahy přezkumného soudního řízení je zřejmé, že Nejvyšší správní soud je povolán k přezkoumání zákonnosti především rozhodnutí správního orgánu II. stupně, tedy rozhodnutí

žalovaného. Tak dochází k určité disporci mezi posláním a obsahem žaloby. Nejvyšší správní soud potom námitky žalobce směřované k rozhodnutí správního orgánu I. stupně zohlednil s přihlédnutím k tomu, že žalobce vytýkal žalovanému, že nevyhověl jeho odvolání a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil a nepřezkoumal rozhodnutí orgánu I. stupně v celém rozsahu.

Z výše uvedených obecných hledisek vycházel Nejvyšší správní soud i při posuzování námitek uvedených v žalobě.

Není důvodná první námitka žalobce o tom, že byl jednak zkrácen na svých procesních právech tím, že v dané věci nebylo vydáno podkladové rozhodnutí o souhlasu či nesouhlasu se zásahem do krajinného rázu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a § 126 odst. 1 stavebního zákona, přičemž pokud by bylo vedeno takové řízení, žalobce by se beze všech pochyb takového řízení zúčastnil, a že dále nesouhlasí s odůvodněním v rozhodnutí žalovaného, že předmětný souhlas byl dán stanoviskem magistrátu ze dne 8. 8. 2000. Z dikce § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve spojení s § 90 odst. 1 téhož zákona, lze dovodit (v tom se soud plně ztotožňuje s názorem žalovaného, vyjádřeným v odůvodnění napadeného rozhodnutí), že rozhodnutí bude vydáno ve správním řízení tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. V takovém případě by potom k umístění stavby byl nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody, vydávaný ve správním řízení, a bez něho by stavbu umístit možné nebylo. Naopak v situaci, kdy orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že se o takovou stavbu nebo činnost nejedná,

udělování souhlasu nepřichází v úvahu, a tudíž se ani žádné správní řízení vést nemůže. To proto, že dikce citovaného ustanovení nepředpokládá, že se má rozhodovat o tom, zda stavbou nebo činností může či nemůže dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, nýbrž se má rozhodovat o tom, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobitelné snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas. V daném případě je ze stanovisek příslušného orgánu ochrany přírody ze dne 17. 11. 1997 a 8. 8. 2000 zřejmé, že podle jeho názoru v daném případě nešlo o stavbu, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, a proto souhlas vydávaný ve správním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v úvahu nepřicházel. Za této situace, kdy žádného řízení nebylo třeba, žalobce nemohl být neúčastí na takovém řízení zkrácen na svých procesních právech, a zkrácen na těchto právech tedy nebyl.

Obdobně Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněnou námitku žalobce, že návrh stavby „Nového spojení“ je v rozporu s východisky, cíli a účelem územního plánu, tj. zejména s požadavkem chránit Pražskou památkovou rezervaci před drastickými stavebními změnami i v její těsné blízkosti (viz statut ochranného pásma Pražské památkové rezervace), a dále v rozporu s regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy dle vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Podle § 37 odst. 1 stavebního zákona je podkladem pro vydání územního rozhodnutí územně plánovací dokumentace. Z napadaného rozhodnutí a z podkladových materiálů vyplývá, že daná stavba je umísťována v ploše DZ1, vymezené územním plánem sídelního útvaru hlavního města Prahy.

Funkční vymezení této plochy se přitom definuje v příloze č. 1 předmětné vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy [oddíl 5 Monofunkční plochy, článek 2 Doprava, odst. 2 e) DZ1 – tratě a zařízení železnice] jako území, stavby a zařízení sloužící železničnímu provozu, přičemž v příloze č. 2 této vyhlášky je navrhovaná stavba zapsána pod kódem DZ (doprava železniční) jako veřejně prospěšná stavba. Ve sdělení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 3. 2001 se potom uvádí, že územní plán v souvislosti s přestavbou železničního uzlu Praha podrobněji navrhl koncepci železniční dopravy, v souladu s níž je stanoveno jako rozhodující do roku 2010 dokončit modernizaci západní poloviny železniční stanice Praha – Hlavní nádraží včetně přestavby severního zhlaví stanice a současného zkapacitnění přírodních železničních tratí od stanice Praha – Libeň, Praha – Vysočany a Praha – Holešovice s názvem „Nové spojení“. Ze všech těchto uvedených skutečností vychází i napadané rozhodnutí žalovaného, neboť konstatuje soulad umístění stavby s územním plánem. Tvrdí-li žalobce rozpor návrhu stavby s požadavkem chránit Pražskou památkovou rezervaci, uvádí soud, že ze samotného územního plánu je zřejmé, že na tuto ochranu daný územní plán výslovně pamatuje (jak ostatně sám žalobce poznamenává) v příloze č. 1, oddílu 1, odstavci 2 písm. c) a d) vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy. Jestliže potom v téže příloze je dále určena plocha DZ1 s příslušným funkčním vymezením, pak je nutno dovodit, že územní plán vnímá využití této plochy jako slučitelné s požadavky na ochranu Pražské památkové rezervace. Za tohoto stavu věci se Nejvyšší správní soud právě s ohledem na rekapitulované skutečnosti s rozhodnutím žalovaného ztotožňuje a dospívá k závěru, že navržená

stavba je umístována v souladu s územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, v souladu s regulativy funkčního a prostorového uspořádání podle této vyhlášky a stejně tak je v souladu s východisky, cíli a účelem územního plánu, a žalobcovu námitku v tomto směru tedy nelze akceptovat.

Další žalobcovy námitky spočívají ve výkladu koncepčních aspektů širších vazeb navrhované stavby a její nevhodnosti v daném území. Takové námitky ale nejsou z pohledu přezkumné pravomoci soudu rozhodné a nelze se jimi zabývat. K tvrzení žalobce, že nebyly vypořádány veškeré námitky vznesené v územním řízení a ani všechny odvolací důvody uváděné žalobcem, a zjevně tak nedošlo k rozhodnutí o všech námitkách účastníka a k přezkoumání rozhodnutí I. stupně v celém rozsahu, čímž se žalobce cítí být zkrácen na svých procesních právech, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato žalobní námitka byla vznesena obecně, bez konkrétního uvedení, které právně relevantní námitky má žalobce na mysli. Přesto se touto námitkou Nejvyšší správní soud zabýval a porovnáním obsahu žalobcových vyjádření a obsahu napadeného rozhodnutí neshledal, že by žalovaný pominul některou z právně relevantních odvolacích námitek žalobce. Není proto opodstatněná námitka žalobce, že odvolací orgán nepřezkoumal rozhodnutí orgánu I. stupně v celém rozsahu.

K námitkám, že dokumentaci k územnímu řízení z hlediska ochrany architektonických a urbanistických hodnot nemohl stavební úřad na základě podkladů shromážděných ve správním spise přezkoumat, protože dokumentace, předložená účastníkům řízení na ústním jednání, potřebné doklady neobsahovala a s těmito podklady se účastníci, včetně

žalobce, nemohli seznámit, soud poznává, že to ze spisu nevyplývá. Naopak – ze správního spisu doloženého soudu lze dovodit, že stanoviska orgánů státní správy, včetně EIA, byla přiložena k návrhu jako součást dokumentace a byla k dispozici v průběhu řízení. Proto soud, obdobně jak to učinil žalovaný správní orgán, nemůže přisvědčit námitce žalobce, že účastníci řízení neměli možnost vyjádřit se k podkladovým dokumentům, a byla tak zkrácena jejich procesní práva. Pokud jde o výhradu, že nebyl respektován požadavek odboru památkové péče magistrátu zhotovit zákres mostního díla a tunelového portálu do fotografie a konzultovat jej v rozpracovanosti s tím, že plnění této podmínky se nezákonně přesunulo z územního do stavebního řízení, její vyhodnocení považuje Nejvyšší správní soud za záležitost výkladu. Z dikce tohoto požadavku z předmětného rozhodnutí výslovně nevyplývá, že tento zákres je třeba provést před ukončením územního řízení (obdobně je i z povahy některých dalších podmínek zřejmé, že dopadají na období po vydání územního rozhodnutí), je však nepochybné, že taková podmínka musí být územním rozhodnutím vzata v úvahu a správní orgán I. stupně tuto podmínku do územního rozhodnutí také promítl. Je pravda, že tak učinil s poznámkou, že tato podmínka bude realizována ve stavebním řízení, přičemž ze stavebního zákona je zřejmé, že stavební řízení musí vycházet z výsledků územního řízení. Za tohoto stavu věci pak nelze souhlasit s tím, že ve stavebním řízení se plnění této podmínky stane již bezpředmětným. Soud tak z obsahu správního spisu ve vztahu k těmto žalobcovým námitkám dovodil, že ve správním řízení byl v rozsahu potřebném pro rozhodnutí úplně zjištěn skutečný stav věci, byly za tím účelem opatřeny potřebné pod-

klady pro rozhodnutí ve smyslu § 35 odst. 3 stavebního zákona, byly zohledněny i podmínky odboru památkové péče magistrátu, a nebyl tak porušen § 32 odst. 1 správního řádu.

Co se týká námitek žalobce, jejichž obsahem je poukaz na vady zamýšlené stavby, související podle žalobce s její dopravně cestovní nevýhodností, s pochybnostmi o její ekonomické efektivnosti, jakož i pochybnostmi o efektivnosti uvažovaného technického řešení, což žalobce demonstruje výhradami k uvažovanému řešení jednotlivých staveb souboru „Nové spojení“, rovněž k nim soud uvádí, že nejsou z pohledu přezkumné pravomoci soudu rozhodné a nelze se jimi zabývat.

Závěrem Nejvyšší správní soud ještě stručně rekapituluje, že v namítaném postupu, a to zejména v postupu správního orgánu I. stupně, se ve smyslu některých žalobcových námitek při striktním výkladu zákona sice mohly určité žalobcem uváděné skutečnosti v některých aspektech jevit v rozporu se zákonem, nicméně namítaná pochybení nebyla prokazatelně zjištěna a *in eventum* jako taková nebyla, či by nebyla, způsobila založit nezákonnost napadených rozhodnutí.

Vzhledem ke všemu výše uvedenému neshledal Nejvyšší správní soud postup žalovaného v předmětné věci nezákonným, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

(uch)

319

Řízení před soudem: úvaha o nicotnosti správního rozhodnutí; náležitosti žaloby

k § 71 odst. 1 a § 76 odst. 2 soudního řádu správního
k § 249 odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002

I. Je-li napadené správní rozhodnutí nicotné, soud vysloví jeho nicotnost i bez návrhu; není-li zde takového návrhu, a ani soud sám správní rozhodnutí nicotným neshledá, nemá důvod zabývat se úvahami o nicotnosti v odůvodnění rozhodnutí.

II. Jestliže opravný prostředek podaný podle části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, trpěl ke dni, kdy uplynula lhůta pro podání opravného prostředku, neodstranitelnými nedostatky, pro něž by soud musel podání odmítnout, s žádným jiným právním následkem nemůže být toto vadné podání spojeno ani poté, co nabyl účinnosti soudní řád správní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 12/2003-48)

Věc: Mariya Ch. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o azyl, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2002 zamítlo Ministerstvo vnitra žádost žalobkyně o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí Ministerstva vnitra opravným prostředkem, doručeným Vrchnímu soudu v Praze dne 28. 11. 2002. Jelikož Vrchní soud v Praze o opravném prostředku (po 1. 1. 2003 posuzovaném jako žaloba) nerozhodl do 31. 12. 2002, postoupil věc Krajskému soudu v Brně, který odmítl podání žalobkyně (v textu též „žaloba“) usnesením ze dne 1. 7. 2003. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že podání ze dne 26. 9. 2002, jímž se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, postrádá základní náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. a též základní náležitosti žaloby vymezené v § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s. Žalobkyně se v něm omezila jen na vyjádření obavy z návratu do vlasti a přání zůstat v České republice. Neuvedla žádnou právní argumentaci a neoznačila výroky napadeného rozhodnutí ministerstva, proti kterým brojí, aniž upřesnila, čeho se svým opravným prostředkem, resp. žalobou, domáhá. Její podání tedy nebylo návrhem způsobilým k náležitěmu zahájení řízení; tento nedostatek podmínky řízení přitom nebylo možno odstranit, neboť lhůta pro rozšíření žaloby o další žalobní body podle § 71 odst. 2 s. ř. s. (která se shoduje se lhůtou pro podání žaloby a ve věcech azylových činí 15, resp. 7 dnů od doručení rozhodnutí) již uplynula. Výzva soudu k odstranění vad žaloby by tak byla zcela nadbytečným úkonem, neboť soud by z tohoto důvodu již nemohl přihlížet k případným dodatečně uplatněným argumentům.

Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“)

včas kasační stížnost založenou na důvodu uvedeném v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy na nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. V obsáhlé kasační stížnosti stěžovatelka upřesnila mj. tyto námitky:

Odmítnutí žaloby nelze odůvodňovat tím, že žaloba nesplňuje náležitosti podle soudního řádu správního: byla totiž podána ještě před tím, než soudní řád správní vůbec vstoupil v účinnost, a mohla tak splňovat pouze náležitosti podle občanského soudního řádu. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že ji krajský soud měl vyzvat k doplnění náležitostí žaloby tak, aby mohla uvést žalobu do souladu s požadavky, jež na žaloby klade soudní řád správní. Postup krajského soudu spočívající v odmítání žaloby pro nesplnění náležitostí, jež v době jejího vydání zákon nevyžadoval, svědčí o aplikaci nepřipustné retroaktivity a o porušení zásady právní jistoty.

Krajský soud se také opomněl vypořádat s případnou nicotností napadeného správního rozhodnutí, ač mu zákon – konkrétně ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. – ukládá zabývat se jí z úřední povinnosti, tedy i mimo rozsah žalobních bodů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatelka namítla, že soud ji v rozporu se základními zásadami spravedlivého procesu nevyzval k odstranění vad podání, resp. žaloby, ačkoli se v mezidobí změnila procesní úprava; soudní řád správní přitom pro žalobu stanovil jiné požadavky, než jaké na opravné prostředky proti rozhodnutím správních orgánů kladl občanský soudní řád, ve zně-

ní účinném k 31. 12. 2002. Tento postup soud odůvodnil tím, že k případnému doplnění žaloby učiněnému k výzvě soudu by stejně nemohl přihlížet s ohledem na uplynutí zákonné lhůty podle § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s. Podle stěžovatelky však taková argumentace vypovídá o zásahu do právní jistoty a uplatňování retroaktivity ze strany soudu: ten totiž odmítl stěžovatelčino podání (původně opravný prostředek, po 1. 1. 2003 posuzovaný jako žaloba) proto, že nesplňovalo náležitosti žaloby podle soudního řádu správního, ačkoliv ke dni, kdy stěžovatelka podávala svůj opravný prostředek, soudní řád správní ještě nena- byl účinnosti, a stěžovatelka tedy podle něj nemohla postupovat.

Nejprve je nutno zabývat se rozdíly mezi náležitostmi opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu podle § 250l a násl. o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, a náležitostmi žaloby podle soudního řádu správního. Na opravné prostředky dopadalo přiměřeně ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř., které kromě obecných náležitostí podání vyžadovalo označení napadeného rozhodnutí, vyjádření, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá, uvedení důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí a konečný návrh rozhodnutí soudu. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí naproti tomu podle ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s. kromě obecných náležitostí obsahovat a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení napadených výroků rozhodnutí, d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, e) důkazy, jež žalobce navrhuje

k prokázání svých tvrzení, f) návrh výroku rozsudku.

Stěžovatelčino podání ze dne 26. 9. 2002 obsahovalo ze speciálních náležitostí opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu pouze označení napadeného rozhodnutí (číslem jednacím, nikoliv ovšem datem vydání); jak však již bylo výše uvedeno, podání postrádalo údaj o tom, v jakém rozsahu stěžovatelka napadá rozhodnutí žalovaného, z jakých důvodů má rozhodnutí za nezákonné a čeho se u soudu domáhá. Chybějící náležitosti odpovídají náležitostem žaloby podle § 71 odst. 1 písm. c), d) a f) s. ř. s. Krajský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že stěžovatelčino podání nesplňuje náležitosti žaloby podle soudního řádu správního, a měl pravdu; tuto skutečnost však mohl konstatovat jen proto, že podání zároveň nesplňovalo ani náležitosti, které pro opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu stanovila příslušná ustanovení občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002. Kdyby stěžovatelčino podání splňovalo náležitosti opravného prostředku podle někdejší části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ale nedosahovalo kvality vyžadované soudním řádem správním pro žaloby (tedy např. pokud by v podání nebyl uveden den doručení napadeného rozhodnutí nebo by nebyly označeny navržené důkazy), soud by stěžovatelku jistě vyzval k odstranění nedostatků, jejichž zdrojem by v takovém případě byla jen změna právní úpravy. Tato změna, jak stěžovatelka správně podotýká, by neměla jít k tíži účastníků řízení. Uvedená zásada má ovšem i svůj protějšek: nelze se domáhat lepšího procesního zacházení ze strany soudu jen proto, že zahájené řízení před soudem bylo dotčeno zásadní změnou procesního předpisu; to však

stěžovatelka činí, když žádá, aby ji soud vyzval k odstranění vad podání i po nabytí účinnosti soudního řádu správního. Přehlíží přitom, že neodstranitelnými nedostatky trpělo její podání již ke dni, kdy uplynula lhůta pro podání opravného prostředku, tedy ke dni 4. 10. 2002; již tehdy by tedy soud musel podání odmítnout a s žádným jiným právním následkem nemůže být toto vadné podání spojeno ani dnes. Krajský soud nepochybil, jestliže stěžovatelku nevyzval k odstranění vad podání, protože s ohledem na právě řečené by se jednalo o marný procesní úkon.

Stěžovatelka poukazuje na to, že krajské soudy leckdy vyzývají žalobce v azylových věcech k odstranění vad žaloby či k jejímu doplnění i po uplynutí lhůty pro podání žaloby; takový postup je však přípustný jen tehdy, pokud výzva soudu nesměruje k rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo k uvádění dalších žalobních bodů (jinému výkladu brání ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.; dříve tak činilo ustanovení § 250h odst. 1 o. s. ř.). Ze stejné příčiny je nutno vyvrátit i stěžovatelčino tvrzení, že procesní postup, jaký zvolil krajský soud v její věci, by mohl vést k paušálnímu odmítání všech podání učiněných podle někdejší části páté občanského soudního řádu, v řízeních, o nichž se pokračuje ve smyslu § 129 odst. 2 s. ř. s., neboť žádné z těchto podání logicky nesplňuje náležitosti žaloby podle soudního řádu správního. Opět nelze než zopakovat, že nabytí účinnosti nového procesního předpisu nevede k přeměně neodstranitelných vad podání na vady odstranitel-

né a naopak odstranitelné vady si zachovávají svůj charakter bez ohledu na změnu právní úpravy. Je tedy povinností soudu vyzvat k doplnění podání o náležitosti, které procesní předpis dříve nežádal; jeho úkolem však není (a bylo by to i v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení) vyzývat k doplnění nově stanovených náležitostí tam, kde ani absenci původně požadovaných náležitostí již nelze zhojit.

Stěžovatelka také poukázala na skutečnost, že krajský soud se nezabýval případnou nicotností napadeného správního rozhodnutí, ač mu to ukládá ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., a že tím porušil zákon. Toto stěžovatelčino tvrzení však soud nesdílí. Pokud soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Z citovaného ustanovení plyne, že soud vysloví nicotnost napadeného správního rozhodnutí i bez návrhu; učiní tak však pouze tehdy, pokud nicotnost skutečně shledá. Netrpí-li správní rozhodnutí vadami vyvolávajícími jeho nicotnost, není důvodu pro to, aby se soud zabýval úvahami o nicotnosti v odůvodnění, nebo aby dokonce samostatným výrokem vyslovil, že napadené rozhodnutí není nicotné. Ani této kasační námitce tedy soud nemohl přisvědčit.

(ške)

Daňové řízení: přezkoumání daňového rozhodnutí

k § 55b odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona ČNR č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Bylo-li povoleno přezkoumání daňového rozhodnutí proto, že správce daně nevyzval daňový subjekt k doplnění chybějících náležitostí daňových dokladů (§ 19 odst. 2 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1994 a 1995), potvrdí správce daně přezkoumávané rozhodnutí (§ 55b odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), jestliže správce daně v rámci přezkoumání tuto výzvu učinil, ale daňový subjekt náležitosti daňových dokladů přes výzvu nedoplnil. Je totiž zřejmé, že daňový subjekt vůbec neumožnil rozhodnutí věcně přezkoumat, a tedy zjistit, zda bylo vůbec nutné rozhodnout jinak.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, čj. 5 A 4/2001-43)

Věc: Společnost s ručením omezeným H. v Ch. proti Ministerstvu financí o daň z přidané hodnoty.

U žalobce byla provedena daňová kontrola a na jejím základě vyměřil Finanční úřad v Chrudimi žalobci dodatečně daň z přidané hodnoty ve výši 99 921 Kč. Odvolání žalobce proti platebnímu výměru bylo rozhodnutím Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 16. 12. 1997 zamítnuto.

Žalobce se domáhal přezkoumání tohoto rozhodnutí postupem podle § 55b daňového řádu; přezkoumání bylo povoleno, ale rozhodnutím Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 17. 8. 1999 byl původní výrok potvrzen. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto žalobou napadeným rozhodnutím Ministerstva financí.

Z odůvodnění:

Proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 17. 8. 1999 o potvrzení původního rozhodnutí žalobce namítá, že finanční ředitelství ne-

odstranilo rozpor s právními předpisy; tím porušilo ustanovení § 55b daňového řádu, neboť původní rozhodnutí mělo zrušit, nahradit jiným nebo změnit. Potvrdit by toto rozhodnutí přitom mohlo pouze tehdy, pokud by podmínky pro jeho přezkoumání nebyly splněny. Splnění podmínek k povolení přezkoumání však bylo podle žalobce prokázáno (žalobce odkazuje na § 19 odst. 2 zákona o DPH). Žalobce dále doplnil, že výzvami k doplnění náležitostí daňových dokladů, které zaslalo Finanční ředitelství v Hradci Králové žalobci po dvou letech po ukončení daňové kontroly, resp. po pěti letech po vystavení daňových dokladů, nemohly být nedostatky daňového řízení napraveny, přičemž dodal, že zdoluhavým postupem a neumožněním doplnění náležitostí daňových dokladů ze strany Finančního ředitelství v Hradci Králové byl žalobce uveden bez vlastního zavinění do důkazní nouze, neboť příslušné subjekty zanikly a jejich statutární zástupci jsou nekontaktní.

Proti rozhodnutí žalovaného pak žalobce namítá, že tímto rozhodnutím nebyly odstraněny výše uvedené vady řízení před Finančním ředitelstvím v Hradci Králové, k čemuž doplnil, že ani v tomto rozhodnutí žalovaného uvedené tvrzení, že byly posouzeny všechny námitky, neodpovídá skutečnosti, a to proto, že se žalovaný nezabýval tím, že doplnění náležitostí daňových dokladů bylo žalobci umožněno až po pěti letech po jejich vystavení, a nikoliv v době, kdy požadované důkazy byly pro žalobce dostupné. Žalobce rovněž uvedl, že napadené rozhodnutí posoudilo věc po právní stránce nesprávně, zjištění skutkového stavu je v rozporu s obsahem spisů a žalobce tím byl zkrácen na svých právech.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že věc byla posouzena po právní a skutkové stránce správně, a rozhodnutí je tak v souladu se zákonem. Pro přezkumné řízení je ustanovením § 56a daňového řádu založena vázanost právním a skutkovým stavem existujícím v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí; Finanční ředitelství v Hradci Králové postupovalo správně, když v přezkumném řízení vyzvalo žalobce, aby doplnil náležitosti daňových dokladů, neboť tato potřeba vyplynula z rozhodnutí, kterým bylo dané přezkumné řízení povoleno. Tento postup je i v souladu se současným zněním § 19 odst. 2 zákona o DPH. K tvrzení, že se změnilly podmínky pro doplnění daňových dokladů, žalovaný uvedl, že tento argument je uveden pouze obecně a žádné konkrétní změny žalobce neuvádí, a na toto tvrzení proto nelze brát zřetel. Konečně žalovaný uvedl, že nelze souhlasit ani s názorem žalobce, že mu doplnění předložených dokladů nebylo umožněno; v této souvislosti odkázal žalovaný na § 31 odst. 9 d. ř. Konečně žalovaný uvedl, že ani zá-

kon o DPH, ani daňový řád v žádném ustanovení nestanoví samotnou lhůtu pro zaslání výzvy na doplnění náležitostí daňových dokladů, a proto nelze postup Finančního ředitelství v Hradci Králové považovat za protiprávní. Finanční ředitelství v Hradci Králové správně odůvodňuje svoje rozhodnutí provedenou nápravou daňového řízení – vyzváním k doplnění daňových dokladů.

Nejvyšší správní soud po proběhlém jednání dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o DPH, ve znění účinném k 31. 12. 1995, stanovilo, že plátcé mají nárok na odpočet daně na základě daňového dokladu, který byl vystaven plátcem daně, zaúčtovaného podle zvláštního předpisu (zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví) se všemi tímto zákonem předepsanými náležitostmi; v případě, že doklad, na jehož základě uplatňuje plátcé nárok na odpočet daně, neobsahuje všechny náležitosti, finanční orgán ho vyzve, aby si v určené lhůtě zajistil u plátce, který uskutečnil zdanitelné plnění, doplnění chybějících náležitostí.

Přezkoumání podle § 55b d. ř. se rozpadá do dvou samostatných fází, a to do tzv. fáze povolovací a do tzv. fáze přezkumné. Ve fázi povolovací správní orgán (instančně nadřízený tomu, který vydal rozhodnutí, o jehož přezkum je žádáno) rozhoduje pouze o tom, zda přezkum povolí (nařídí přezkoumání) či nikoli. V druhé fázi, přezkumné, pak samotný přezkum provádí jemu podřízený správní orgán (který vydal rozhodnutí, jež je přezkoumáváno) a teprve ten má dle dikce zákona čtyři možnosti, a to rozhodnutí zrušit, změnit, nahradit jiným, nebo potvrdit. Rozhodnutí potvrdí v pří-

padě, že po jeho přezkoumání shledá, že podmínky pro povolení přezkoumání nebyly splněny.

Povolovací fáze byla v souzené věci zahájena podáním žádosti o přezkoumání daňového rozhodnutí; žalovaný přezkum z důvodu nesprávné aplikace § 19 odst. 2 zákona o DPH povolil. Samotný přezkum, tedy fázi druhou, pak v souladu s § 55b odst. 6 d. ř. provádělo Finanční ředitelství v Hradci Králové. Protože přezkum byl povolen právě z důvodu nesprávné aplikace tehdy účinného § 19 odst. 2 zákona o DPH, a nebylo tak možno vyloučit, že došlo ke stanovení daně v nesprávné výši, bylo v rámci tohoto přezkumu nutné nejprve vyzvat daňový subjekt k doplnění náležitostí daňových dokladů. Proto je správné, že Finanční ředitelství v Hradci Králové žalobce po povolení přezkumu k doplnění náležitostí daňových dokladů vyzvalo a umožnilo mu náležitosti daňových dokladů doplnit. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v povaze přezkumného řízení podle § 55b d. ř. je právě to, aby v jeho tzv. druhé fázi správní orgán přezkoumával napadené rozhodnutí věcně, s cílem zjistit, zda došlo či nedošlo ke stanovení daně v nesprávné výši, a k tomu bylo třeba doplnit skutková zjištění, a to v daném případě právě cestou výzvy žalobci, aby doplnil chybějící náležitosti předmětných daňových podkladů. Teprve na základě výsledků tohoto postupu a jemu odpovídajících zjištění potom Finanční ředitelství v Hradci Králové mohlo vydat rozhodnutí v té z nabízejících se variant, která danému zjištění a vyhodnocení odpovídala. Situace, kdy Finanční ředitelství v Hradci Králové s cílem zjistit spolehlivě skutkový stav, a tím i odstranit předchozí nedostatky, řádně vyzvalo žalobce k doplnění náležitostí daňových dokladů (jednak na ústním jednání dne

10. 3. 1999, a dále ve dvou písemných výzvách k doplnění náležitostí daňových dokladů ze dne 6. 4. 1999 a 30. 6. 1999), avšak daňový subjekt náležitosti daňových dokladů ani poté nedoplnil, neumožnila předmětné rozhodnutí přezkoumat (resp. zjistit, zda je nutno rozhodnout jinak), a to ve svém důsledku znamenalo nesplnění podmínky pro povolení přezkoumání. Potom nezbylo Finančnímu ředitelství v Hradci Králové než – a s tím se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud – své (přezkoumávané) rozhodnutí potvrdit. Přitom je nutno přiznat, že formulace věty druhé § 55b odst. 1 d. ř., podle níž bylo třeba takto rozhodnout a také rozhodnuto bylo, představuje poněkud nestandardní řešení (což ostatně již obdobně vyslovil ve svém rozhodnutí IV. ÚS 195/02 i Ústavní soud). Jde však o ustanovení, které je bez jakýchkoliv pochyb závazné a výkladově dostatečně určité, a proto nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že splnění podmínek pro přezkoumání rozhodnutí bylo jednoznačně prokázáno a Finanční ředitelství v Hradci Králové nemohlo rozhodnutí potvrdit, ale mohlo je toliko zrušit, nahradit jiným nebo změnit. Postup Finančního ředitelství v Hradci Králové v přezkumném řízení umožnil žalobci doplnit chybějící náležitosti daňových dokladů; žalovaný učinil potřebné kroky k náležitému zjištění skutkového stavu (čímž napravil nedostatky řízení předcházejícího přezkoumávanému rozhodnutí), avšak žalobce náležitosti daňových dokladů ani poté nedoplnil, čímž se sám dostal do rozporu s právními předpisy. Související námitky, že od ukončení daňové kontroly k výzvam k doplnění náležitostí daňových dokladů uplynula doba dvou let, resp. od ukončení daňové kontroly k vystavení daňových dokladů uplynula doba pěti let, či že zdlouhavým postupem a neumožněním doplnění náležitostí da-

ňových dokladů ze strany Finančního ředitelství v Hradci Králové byl žalobce uveden do důkazní nouze, podle Nejvyššího správního soudu pak rovněž neobstojí, a to z důvodu, že tyto výzvy byly čineny v rámci přezkumného řízení, a to právě za účelem naplnění cíle tohoto řízení řádným zjištěním skutkového stavu, a to nutně ve spojení s odstraněním nedostatků přezkoumávaného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo; pokud jde o absenci výzev ve vztahu k předchozímu rozhodnutí, nelze odhlédnout od skutečnosti, že povinností daňového subjektu – žalobce – i podle tehdy účinné právní úpravy bylo, aby daňový doklad splňoval všechny zákonné náležitosti již okamžikem jeho vystavení (v této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud např. na zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví), a ustanovení zákona o DPH, kdy správce daně měl podle tehdy účinné právní úpravy daňový subjekt k doplnění nejprve vyzvat, nelze považovat za okolnost, která by daňový subjekt této primární povinnosti zbavovala. Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že žalobce již v odvolání proti platebnímu výměru (ze dne 2. 6. 1997) sám upozornil správce daně na povinnost jej k doplnění náležitostí daňových dokladů vyzvat; je tedy zřejmé, že žalobce již tehdy věděl, že některé náležitosti daňových dokladů chybí a bude třeba je pro řádné naplnění podmínek pro uplatnění daňového odpočtu doplnit, avšak neučinil tak. Žalobce také ani nikdy poté v průběhu návazných řízení doklady nedoplnil, a to dokonce ani v návaznosti na výslovné a opakované výzvy v rámci přezkumného řízení, ač tak nesporně učinit nejen mohl, ale již ve svém vlastním zájmu i měl, a proto nelze souhlasit s jeho námitkou, že mu doplnění podkladů nebylo umožněno.

Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud shrnuje, že v postupu Finančního ředitelství v Hradci Králové v přezkumném řízení namítaná pochybení (vady) neshledal a námitkám žalobce nepřisvědčil, a obdobně tak neshledal nedostatky ani v rozhodnutí odvolacího orgánu jako rozhodnutí žalovaného, který odvolání žalobce proti „přezkumnému“ rozhodnutí zamítl.

K tomu soud dodává, že přezkumné potvrzující rozhodnutí, dále potvrzené odvolacím orgánem, tvoří z povahy věci společně s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, a daným rozhodnutím bylo deklarováno, že přezkoumávaným rozhodnutím byla dodatečně vyměřená daň stanovena ve správné výši. Je sice nutno souhlasit s tím, že přezkoumávané rozhodnutí ze dne 16. 12. 1997 bylo vydáno postupem stiženým vadami řízení, nicméně průběh a výsledek přezkumného řízení ukázal, že tyto vady řízení neměly ve svém důsledku vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, tj. na dodatečné vyměření daně ve stanovené výši.

Protože se o žádné vady v rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové v přezkumném řízení, jak bylo výše uvedeno, nejedná, je irelevantní i následující námitka, že rozhodnutím žalovaného nebyly odstraněny vady řízení před Finančním ředitelstvím v Hradci Králové. K poslední námitce, že nebyly posouzeny všechny námitky, tj. že žalovaný se podle žalobce nezabýval hlavní námitkou, že doplnění náležitostí daňových dokladů mu bylo umožněno až po pěti letech od vystavení daňových dokladů, a nikoliv v době, kdy pro žalobce byly požadované důkazy dostupné, Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené a dodává, že se nedomnívá, že by se jednalo

o hlavní námitku, ale spíše o jedno z několika tvrzení postavených na stejnou úroveň v odvolání. Žalovaný, jak lze dovodit z textu odůvodnění rozhodnutí, se zabýval všemi námitkami žalobce, a tedy i touto námitkou (tvrzením). Ačkoliv Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto část odůvodnění žalovaného za plně dostačující, nedomnívá se, a to i vzhledem k povaze námitky a výše uvedenému odůvodnění, že by dané rozhodnutí bylo právě pro tuto námitku třeba rušit; tím spíše, že – jak bylo již výše poznamenáno – žalobce nikdy v průběhu návazných řízení, a to ani na výslovné opakované výzvy v přezkumném řízení, chybějící doklady nedoplnil, ač tak učinit mohl a ve svém vlastním zájmu i měl, a proto nelze souhlasit s jeho námitkou, že mu doplnění podkladů nebylo umožněno.

K poslednímu tvrzení žalobce, že „napadené rozhodnutí“ posoudilo věc po právní stránce nesprávně, zjištění skutkového stavu je v rozporu s obsahem spisů a žalobce tím byl zkrácen na svých právech, Nejvyšší správní soud uvádí, že i přesto, že není zřejmé, o které skutečnosti žalobce své tvrzení opírá, se Nejvyšší správní soud tímto tvrzením, a to ve vztahu ke všem možným dopadům, zabýval, avšak nesprávné právní posouzení, resp. rozpor skutkového stavu s obsahem spisů a následné zkrácení práv žalobce, pro které by bylo třeba rozhodnutí zrušit, neshledal.

Ze všech shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji jako takovou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

(uch)

321

Řízení před soudem: individuální osvobození od soudních poplatků

k § 35 odst. 7 soudního řádu správního

k § 138 občanského soudního řádu

Při rozhodování o osvobození od soudních poplatků nelze vycházet pouze z mechanického porovnání výše příjmu a částek stanovených nařízením vlády č. 42/1998 Sb., kterým se zvyšují částky životního minima, aniž by byly vzaty v potaz další skutečnosti, mezi nimi i reálná výše životních nákladů. Objektivní nedostatek finančních prostředků se nesmí stát překážkou přístupu k soudu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, čj. 5 Ads 1/2004-63)

Věc: Berta H. v R. proti České správě sociálního zabezpečení o zvýšení důchodu pro bezmocnost, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků.

Krajský soud v Ústí nad Labem ve věci řízení o přezkoumání rozhodnutí Čes-

ké správy sociálního zabezpečení ze dne 20. 11. 2002 zrušil rozsudkem ze dne

28. 8. 2003 rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení s tím, že žalovaná vycházela při svém rozhodování o zvýšení důchodu pro bezmocnost podle § 70 odst. 1 písm. c) zák. č. 100/1988 Sb., v platném znění, z posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Děčín, jehož rozhodnutí neodpovídalo úplně zjištěnému skutkovému stavu; částečně pak vyhověl žalobě, nikoli však zcela, pokud jde o datum vzniku úplné bezmocnosti.

Proti tomuto rozsudku tak podala žalobkyně – stěžovatelka – kasační stížnost^{*)}; byla vyzvána, aby si zvolila zástupce pro řízení o kasační stížnosti z řad advokátů, a to usnesením ze dne 22. 9. 2003. Soud I. stupně si pak v reakci na žádost o ustanovení advokáta vyžádal informaci o osobních a rodinných poměrech stěžovatelky. Podává se z ní, že jediným zdrojem příjmu je invalidní důchod, včetně zvýšení pro úplnou bezmocnost v částce 6190 Kč, důchod jejího manžela je ve výši 7142 Kč. Kromě vlastnictví nemovitosti, v níž stěžovatelka bydlí, jiný majetek zjištěn nebyl. Napadeným usnesením soud nevyhověl návrhu na osvobození od soudních poplatků, ani návrhu na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti s tím, že příjem rodiny přesahuje částku stanovenou nařízením vlády č. 42/1998 Sb., o životním minimu, a náklady, které by stěžovatelka vynaložila na právní zastoupení, by tak nezhoršily její finanční situaci. V kasační stížnosti podané proti tomuto usnesení žalobkyně uvedla, že náklady, které musí platit, jsou velmi vysoké a jsou na hranici životního minima.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl a napadené usnesení krajského soudu zrušil.

Z odůvodnění:

Vedle § 35 odst. 7 s. ř. s., podle něhož účastníku, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát, se ve smyslu § 64 s. ř. s. užije přiměřeně i § 138 o. s. ř. S ohledem na zjištění, zda u účastníka jsou podmínky pro osvobození od soudních poplatků, jsou rozhodující hlediska uvedená v § 138 o. s. ř. Ustanovením zástupce účastníku na jeho žádost soud plní povinnost zajistit účastníkům stejné možnosti k uplatnění jejich práv dle čl. 37 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, a to od počátku řízení. Ustanovení zástupce proto nezávisí na úvaze soudu; jsou-li splněny předpoklady uvedené v odst. 1, je soud povinen takové žádosti účastníka řízení vyhovět. Žadatel je naproti tomu povinen soudu prokázat věrohodným způsobem své majetkové a sociální poměry. Rozhodnutí o žádosti musí odpovídat tomu, aby účastníku nebylo jen pro jeho majetkové a sociální poměry znemožněno uplatňovat nebo bránit své právo. Objektivní nedostatek finančních prostředků by tedy neměl způsobit nemožnost dovolat se práva u soudu. Při hodnocení majetkových poměrů je třeba přihlídnout nejen k výši příjmů a množství disponibilních finančních prostředků, ale též k možnosti si tyto prostředky opatřit. Soud také má přihlížet k výši

^{*)} Kasační stížnost proti rozsudku je vedena pod sp. zn. 5 Ads 64/2003. Kasační stížnost podaná proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků byla sice Nejvyššímu správnímu soudu předložena následovně, ale soud o ní jednal přednostně (§ 56 odst. 1 s. ř. s.).

soudního poplatku, k nákladům, které si pravděpodobně vyžádá dokazování, k povaze uplatněného nároku.

Soud I. stupně se v daném případě spokojil s informací týkající se příjmových stránek žalobkyně, resp. jejího manžela. Závěr, který z toho však učinil, plně nevychází ze shora uvedených požadavků. Především mechanickou aplikací nařízení vlády o stanovení životního minima bez dalšího nelze považovat v daném případě za odůvodnění odpovídající povaze a závažnosti dané věci.

Je totiž zřejmé, že stěžovatelka nemá žádnou jinou možnost opatřit si další finanční prostředky. Soudu je známo z je-

ho rozhodovací činnosti, že s bezmocností jsou spojeny zvýšené náklady. S ohledem na tyto skutečnosti, ale i na vývoj životních nákladů ve společnosti, koresponduje shora prokázaný příjem stěžovatelky té úrovni, která úvahu o potřebnosti ve smyslu shora citovaných ustanovení zákona naplňuje. Nepřiznání osvobození od soudních poplatků by tak bylo schopno způsobit ve svých důsledcích odepření možnosti dovolat se svého práva u soudu.

Z uvedených důvodů proto usnesení soudu I. stupně Nejvyšší správní soud zrušil, jak je ve výroku uvedeno.

(ovo)

322

Rízení před soudem: doručování; opožděná kasační stížnost

k § 106 soudního řádu správního
k § 29 občanského soudního řádu

Ustanovil-li soud žalobci, jehož pobyt nebyl znám, opatrovníka (§ 29 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.) a jemu doručil rozsudek, počíná lhůta dvou týdnů k podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) běžet ode dne doručení rozsudku opatrovníkovi. Pro běh lhůty k podání kasační stížnosti je právně bezvýznamné, že žalobce si později (po uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti) rozsudek u soudu sám vyzvedl. Kasační stížnost, která byla podána ve lhůtě dvou týdnů ode dne, kdy si žalobce rozsudek u soudu sám vyzvedl, je třeba odmítnout jako opožděnou [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, čj. 3 Azs 130/2004-33)

Věc: N. D. T. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí, kterým žalobci nebyl udělen azyl. Vzhledem k tomu, že pobyt žalobce nebyl dlouhodobě znám, i když byl několikrát ověřován, a žalobci nebylo možno rozsudek soudu doručit, soud mu ustanovil usnesením ze dne 5. 6. 2003

opatrovníci, již byl rozsudek doručen dne 11. 6. 2003. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobce se k soudu sám dostavil dne 23. 7. 2003 a k jeho žádosti mu bylo vydáno písemné vyhotovení rozsudku opatřené doložkou právní moci.

Proti rozsudku podal žalobce dne 1. 8. 2003 k poštovní přepravě kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako opožděně podanou.

Z odůvodnění:

Podle § 106 odst. 2 s. ř. s. musí být kasační stížnost podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí. Tato lhůta počala běžet dnem 11. 6. 2003, kdy byl rozsudek doručen opatrovnici. Zákonnost postupu krajského soudu při doručování rozsudku stěžovatel v kasační stížnosti ne-

zpochybnil. Skutečnost, že si žalobce později rozsudek u soudu vyzvedl sám, nemá na běh lhůty k podání kasační stížnosti žádný vliv. Nelze ji tedy počítat ode dne 23. 7. 2003.

Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh (kasační stížnost), byl-li podán opožděně. Nejvyšší správní soud podle tohoto ustanovení kasační stížnost jako opožděně podanou odmítl. Vzhledem k neprodlenému rozhodnutí o návrhu nerozhodoval již o žádosti o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

(ach)

323

Řízení před soudem: lhůta k přípravě na jednání

k § 49 odst. 1 soudního řádu správního

Jestliže účastník, jemuž byla k přípravě na jednání poskytnuta lhůta kratší deseti pracovních dnů (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), neprohlásil, že tato lhůta je dostačující, soud nemůže jednat a vydat rozhodnutí, ale musí nařízené jednání do uplynutí zákonem stanovené lhůty odročit. Nepostupuje-li tak a ve věci rozhodne, je vydané rozhodnutí zatíženo vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, čj. 7 Ads 41/2003-50)

Věc: František B. v M. proti České správě sociálního zabezpečení o odnětí plného invalidního důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalované ze dne 6. 9. 2002 byl žalobci odňat plný invalidní důchod. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 24. 4. 2003.

Ke kasační stížnosti, kterou žalobce (dále „stěžovatel“) proti tomuto rozhodnutí podal, zrušil Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Ve včas podané kasační stížnosti namítl stěžovatel stížní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to vadu řízení spočívající v porušení procesních ustanovení. Uvedl, že je pravda, že na jednání nařízené na 24. 4. 2003 se dostavil se svým právním zástupcem s maximálně desetiminutovým zpožděním, nic to však nemění na skutečnosti, že předvolání k jednání převzal dne 10. 4. 2003, z če-

hož vyplývá, že mu nebyla poskytnuta zákonná lhůta deseti pracovních dnů k přípravě, ale pouze osm pracovních dnů, čímž došlo k porušení § 49 odst. 1 s. ř. s. Výkladem § 49 odst. 3 s. ř. s. *a contrario* je nutno dospět k závěru, že jelikož stěžovatel nebyl řádně předvolán, bránila tato skutečnost projednání a skončení věci. Dále navrhl provedení nezávislého posudku k posouzení svého zdravotního stavu.

Ze spisu, který soudu předložil krajský soud, vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Dne 8. 4. 2003 byl stěžovatel předvolán k jednání v předmětné věci, a to na 24. 4. 2003 ve 14,30 hod. Stěžovateli bylo uvedené předvolání doručeno dne 10. 4. 2003. V protokolu o jednání před soudem prvního stupně, založeném na č. 1. 24 spisu, je uvedeno, že žalobce se nedostavil, doručení vykázáno dnem 10. 4. 2003.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. nařídí předseda senátu k projednání věci samé jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli k přípravě alespoň deset pracovních dnů. O jednání vyrozumí osoby zúčastněné na řízení. Dle odst. 3 citovaného ustanovení nebrání neúčast řádně předvolaných účastníků projednání a skon-

čení věci, nejsou-li důvody pro odročení podle § 50.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávaném případě došlo ze strany soudu k porušení § 49 odst. 1 s. ř. s. citovaného výše, neboť stěžovatel (v původním řízení žalobce) měl k přípravě na jednání pouze osm pracovních dnů (12. 4., 13. 4., 19. 4., 20. 4. a 21. 4. 2003 byly dny pracovního klidu), tedy méně než deset pracovních dnů, které stanoví zákon. Za těchto okolností by krajský soud mohl jednat pouze tehdy, jestliže by stěžovateli k přípravě na jednání postačovala lhůta kratší, případně souhlasil-li by stěžovatel, v jehož neprospěch jde zkrácení lhůty, se zkrácením této lhůty. V daném případě tomu tak nebylo; předcházející řízení proto bylo stiženo vadou, která vedla ke znemožnění konání jednání až do doby, kdy by uplynula zákonem stanovená lhůta. Proto měl krajský soud nařízené jednání odročit, a nikoliv vydat rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal námitku stěžovatele týkající se nedodržení zákonné lhůty důvodnou.

S ohledem na shora uvedené považoval Nejvyšší správní soud za nadbytečné zabývat se dalšími stížními námitkami, neboť ty bude moci stěžovatel znovu uplatnit v řízení před krajským soudem.

Z vyložených důvodů Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil pro vadu řízení a věc současně vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

(líc)

Kolektivní investování: odborná péče osob jednajících jménem investiční společnosti

k § 5a odst. 2, § 17a odst. 2 písm. b) a § 37k zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění zákona č. 151/1996 a č. 14/1998 Sb.

Jestliže předseda představenstva zrušeného podílového fondu jednající vlastním jménem nabízel uzavření smlouvy o úplatném postoupení pohledávek za podílovým fondem vzniklých v důsledku zrušení tohoto fondu za cenu, která byla oproti skutečné hodnotě podílu třetinová, nejednal čestně, odpovědně a ve prospěch podílníků, jak mu ukládá § 5a odst. 2 a § 17a odst. 2 písm. b) zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, a Komise pro cenné papíry postupovala správně, jestliže mu za porušení jeho povinností uložila pokutu ve smyslu § 37k citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, čj. 6 A 14/2000-83)

Věc: Akciová společnost O. v S. a JUDr. Lubor A. v O. proti Komisi pro cenné papíry o pokutu.

Rozhodnutím Komise pro cenné papíry ze dne 8. 10. 1999, byla JUDr. Luboru A. podle § 37k zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech (dále jen „zákon“), uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení povinnosti podle § 5a odst. 2 zákona ve spojení s § 17a odst. 2 písm. b) zákona tím, že jako předseda představenstva investiční společnosti O., a. s., nejednal čestně, odpovědně a ve prospěch podílníků podílového fondu investiční společnosti O., a. s. (dále jen „podílový fond“), zrušeného rozhodnutím Komise ze dne 10. 3. 1999. Investiční společnost O., a. s., byla pak podle § 37 odst. 2 zákona uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za porušení povinnosti podle § 5a odst. 3 zákona a § 14 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedbala na ochranu zájmů podílníků zrušeného podílového fondu a dala přednost zájmům předsedy svého představenstva před jejich zájmy. Vedle toho byla investiční společnost O., a. s., uložena další opatření k nápravě.

Rozhodnutím prezidia Komise ze dne 3. 1. 2000 byl k rozkladu, který podali oba žalobci, potvrzen výrok rozhodnutí Komise o uložení pokuty oběma žalobcům a výrok o uložení opatření k nápravě byl změněn.

Žalobci podali u Vrchního soudu v Praze žalobu. V té oba namítli nezákonnost napadeného rozhodnutí, mj. proto, že nebyla náležitě rozlišena odpovědnost prvního žalobce jako právnické osoby a žalobce druhého jako osoby fyzické. I když právnická osoba nemůže jednat navenek jinak než prostřednictvím svých statutárních orgánů nebo osob uvedených v § 20 odst. 2 občanského zákoníku, nelze z toho vyvodit, že každé jednání takové osoby je jednáním právnické osoby. Vždy je třeba zkoumat, zda taková osoba jedná za právnickou osobu, nebo sama za sebe jako fyzická osoba, byť i s využitím poznatků získaných z působení v právnické osobě. Z obsahu dopisů, které byly zaslány jed-

notlivým majitelům podílových listů, vyplývá zcela jednoznačně, že nešlo o úkon, který by druhý žalobce učinil za společnost, nýbrž o nabídku, kterou učinil jako fyzická osoba.

Prvý žalobce – investiční společnost O., a s. – se ohradil také proti výši uložené sankce, a to ve vztahu k pokutě, která byla uložena druhému žalobci.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě především uvedl, že důvodem pro uložení pokuty druhému žalobci byl správní delikt spočívající v tom, že tento žalobce jako člen představenstva prvního žalobce zaslal podílníkům dopisy obsahující návrh na uzavření smlouvy nevýhodné pro podílníky. Podle § 17a odst. 2 písm. b) zákona znamená vynaložení odborné péče osobami jednajícími jménem investiční společnosti zejména to, že osoby jednají čestně, odpovědně a ve prospěch podílníků obhospodařovaných fondů. Členové představenstva investiční společnosti tedy mají podle § 17a odst. 2 zákona povinnost jednat při výkonu své funkce s odbornou péčí, což mimo jiné zahrnuje povinnost jednat čestně, odpovědně a ve prospěch podílníků obhospodařovaných fondů. Za zaviněné závažné nebo opětovné porušení ustanovení § 17a odst. 2 písm. b) zákona členem představenstva investiční společnosti je Komise podle § 37k zákona oprávněna uložit členovi představenstva pokutu podle stupně závažnosti porušení právní povinnosti a formy zavinění až do výše 100 000 Kč. Zasílané dopisy, jichž je několik založeno ve správním spisu, mají hlavičku s firmou prvního žalobce, druhý žalobce je na nich podepsán jako člen představenstva prvního žalobce, dále je zde uvedeno, že podílníci mohou smlouvy zasílat na adresu prvního žalobce, popřípadě se na tuto adresu dostavit osobně, a dále že

jakékoliv informace jsou k dispozici na adrese prvního žalobce. Pokud by druhý žalobce jednal jako fyzická osoba, nepoužil by dopisního papíru s hlavičkou prvního žalobce a nepodepsal by se jako předseda představenstva prvního žalobce. Z uvedeného je nanejvýš zřejmé, že při zasílání uvedených dopisů jednal druhý žalobce jako předseda představenstva prvního žalobce. Podle názoru žalovaného jsou to právě žalobci, jejichž závěry jsou zcela v rozporu se zjištěným skutkovým stavem.

Je nesporné, že druhý žalobce jednal v situaci střetu zájmů – na jedné straně stál zájem podílníků (který měl jako předseda představenstva prvního žalobce povinnost hájit), na druhé straně jeho zájem osobní. Druhý žalobce dal přednost svému zájmu. První žalobce místo toho, aby hájil zájmy podílníků, dal přednost zájmu druhého žalobce, což žalovaný také považuje za porušení zákona, jak je uvedeno v napadeném rozhodnutí. Jednání druhého žalobce kvalifikuje žalovaný jako úmyslné s cílem obohatit se na úkor podílníků, a to z důvodů popsaných v napadeném rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Z obsahu správního spisu vyplývá, že na základě oznámení o zahájení správního řízení ze dne 16. 9. 1999 Komise pro cenné papíry zahájila správní řízení s oběma žalobci a se spořitelnou Č., a s., ve věci porušení ustanovení § 5a odst. 3, § 14 odst. 1 písm. a) a § 17a odst. 2 písm. b) zákona. Porušení uvedených ustanovení zákona bylo spatřováno v tom, že investiční společnost O., a s., zastupovaná

JUDr. Luborem A. jako předsedou představenstva zaslala podílníkům zrušeného podílového fondu nabídku na postoupení jejich pohledávky za investiční společnosti O., a. s., vzniklé v důsledku uvedeného zrušení fondu. Podílníkům byla nabídnuta odkupní cena ve výši 300 Kč za jeden podílový list. Přílohu výše uvedené písemné nabídky tvořil návrh smlouvy o úplatném postoupení pohledávek, kde jako postupník je uveden JUDr. Lubor A. jako fyzická osoba, přičemž podílníci jsou v nabídce vyzváni k zaslání podepsané smlouvy na adresu sídla investiční společnosti O., a. s. V nabídce je uvedeno, že ji lze využít do 24. 9. 1999.

Takto zjištěný skutkový stav, jenž je doložen řadou nabídek jednotlivým podílníkům a smlouvami o úplatném postoupení pohledávek uzavřenými mezi jednotlivými podílníky a druhým žalobcem jako fyzickou osobou, žalobci nijak nezpochybňují. V nabídce o úplatném postoupení pohledávek nejsou podílníci informováni, že hodnota podílu se bude pohybovat přibližně ve výši 1173 Kč a že na výplatu svého podílu mají právo nejpozději do 6. 11. 1999. Lze tedy považovat za správný závěr Komise, že informace, které získal druhý žalobce jako předseda představenstva investiční společnosti O., a. s., nepoužil ve prospěch podílníků zrušeného podílového fondu, ale výlučně ve prospěch svůj. Lze souhlasit s tím, že druhý žalobce byl veden snahou obohatit se na úkor jednotlivých podílníků, neboť za situace, kdy mu musela být známa hodnota majetku připadající na jeden podílový list, chtěl podílníky

zkrátit o částku téměř 900 Kč z jednoho podílového listu.

Je tak zcela evidentní, že druhý žalobce nejednal čestně, odpovědně a ve prospěch podílníků, jak mu ukládá § 5a odst. 2 a § 17a odst. 2 písm. b) zákona. Komise proto postupovala správně, když mu za porušení jeho povinností uložila ve smyslu § 37k zákona pokutu ve výši 100 000 Kč. S ohledem na závažnost jednání druhého žalobce a s přihlédnutím k předpokládané výši finančních prostředků, které hodlal protiprávně na úkor podílníků získat, lze považovat výši pokuty pohybující se na horní hranici sazby za zcela přiměřenou.

Rovněž správný je závěr Komise, že první žalobce nedbal na ochranu zájmů podílníků zrušeného podílového fondu a dal přednost zájmům předsedy svého představenstva před zájmy podílníků, čímž porušil povinnosti podle § 5a odst. 3 a § 14 odst. 1 písm. a) zákona. Vzhledem k tomu, že podle § 37 odst. 2 zákona lze uložit pokutu až do výše 100 000 000 Kč, nelze pokutu v částce 300 000 Kč považovat za nepřiměřeně vysokou.

K námitce prvního žalobce o nepřiměřenosti výše pokuty uložené jemu, ve vztahu k pokutě, která byla uložena druhému žalobci, Nejvyšší správní soud uvádí, že druhému žalobci byla uložena pokuta v maximální možné výši, kdežto prvnímu žalobci byla pokuta uložena ve výši pohybující se na spodní hranici zákonné sazby.

(zdi)

Azyl: bezpečná třetí země

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

Bezvízový styk země původu se zemí, do níž má být stěžovatel vyhoštěn, a vzájemná vzdálenost těchto zemí nejsou určujícími kritérii pro hodnocení státu jako třetí bezpečné země ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2004, čj. 5 Azs 45/2004-51)

Věc: Serhiy P. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 19. 11. 2001 byl zamítnut žalobcův návrh na udělení azylu jako zjevně nedůvodný podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Rozklad žalobce (podle procesních předpisů tehdy účinných) zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 5. 5. 2003 a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Žalobce podal proti posléze uvedenému rozhodnutí žalobu; tu zamítl Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 6. 11. 2003.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Tuto stížnost Nejvyšší správní soud rozsudkem zamítl.

Z odůvodnění:

Kasační stížnost podává stěžovatel z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s. Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se aplikace § 12 a § 16 zákona o azylu, dále tvrdí, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zá-

konnost rozhodnutí správního orgánu, přičemž pro tuto vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, nemá dostatečnou oporu ve spise, což krajský soud zcela pominul. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2003, v němž soud shledal pochybení správního orgánu, pro které jeho rozhodnutí pro vady řízení zrušil, v tom, že ve spise nebyly obsaženy zprávy o situaci v zemi původu žadatele, z nichž žalovaný údajně vycházel; soud tak nemohl přezkoumat správnost závěru o tom, že žalobce nemohl pocítovat odůvodněný strach z pronásledování ze strany státních orgánů.

Napadené rozhodnutí žalovaného považuje stěžovatel za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Správní orgán II. stupně se ve svém rozhodnutí o rozkladu ztotožnil s odůvodněním přezkoumávaného rozhodnutí. Podle názoru krajského soudu měly správní orgány dostatečné podklady pro posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žádosti žalobce; krajský soud však zcela pominul, že v době vydání rozhodnutí o rozkladu by-

ly podklady – Zpráva MZV USA o situaci v oblasti dodržování lidských práv v Polsku – více než dva roky staré. Tato zpráva, která měla být podkladem pro relevantní zhodnocení situace, vypovídá o situaci v zemi, jež byla shledána bezpečnou třetí zemí v roce 2001; je tedy naprosto neaktuální ve vztahu k datu vydání napadeného rozhodnutí a není ji možno považovat za podklad pro spolehlivé zjištění stavu věci ve smyslu § 3 odst. 4 správního řádu. Postup správního orgánu je nutno označit za nezákonný, neboť pro vydání svého rozhodnutí neshromáždil aktuální informace o situaci v zemi, jež je považována za třetí bezpečnou zemi. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 15. 6. 2003, z něhož dovozuje, že je nutno stav v zemi hodnotit v době vydání rozhodnutí, a to i z hlediska překážek vycestování dle § 91 zákona o azylu. Povinnost správního orgánu opatřit si zjištění o politické situaci v zemi původu žadatele v době před jeho odchodem z vlasti a po dobu vedení řízení před vydáním rozhodnutí vyplývá i z judikatury Vrchního soudu v Praze.

Stěžovatel je přesvědčen, že Polsko není v jeho případě třetí bezpečnou zemí, neboť vzhledem k bezvízovému styku s Ukrajinou je i na území Polska ohrožen na životě ze strany osob, před nimiž ze země původu utekl.

Rozsudek krajského soudu podle tvrzení stížnosti vychází z nesprávného právního posouzení otázky týkající se aplikace principu třetí bezpečné země a obsahu zákonného pojmu pronásledování, jakož i z nedostatečného shromáždění podkladů pro rozhodnutí správními orgány v I. i II. stupni.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel podal žádost o udělení azylu dne 5. 11. 2001, na území ČR vstoupil dne 16. 1. 2001. V návrhu uvedl, že svou vlast opustil ze strachu o život: na Ukrajině měl autonehodu, majitel po něm požadoval 2000 USD jako náhradu škody a vyhrožoval mu. Na Ukrajinu se nemůže vrátit, protože náhrada škody a úroky tvoří velkou částku a on nemá na zaplacení. Na policii se neobrátil. Při pohovoru konaném v ruském jazyce potvrdil skutečnosti uvedené v návrhu. Do České republiky přicestoval autobusem z Polska, v průběhu cesty měli na polském území krátké zastávky; ačkoli mu nic nebránilo zde o azyl požádat, neučinil tak, protože ČR je od Ukrajiny vzdálenější a vzhledem k tomu, že Ukrajina má s Polskem bezvízový styk, nebylo by pro něho v této zemi bezpečno. V České republice pobýval po skončení víza nelegálně, o azyl požádal poté, co bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění.

V řízení bylo zjištěno, že stěžovatel přicestoval z Polska, a jak sám připustil, mohl zde požádat o azyl. Na základě informací, s nimiž se stěžovatel mohl seznámit při pohovoru, správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že Polsko splňuje znaky třetí bezpečné země. Stěžovatel měl možnost zde o azyl požádat; správní orgán proto návrh podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu jako zjevně nedůvodný zamítl. Současně správní orgán doplnil, že stěžovatel nebyl osobou oprávněnou k udělení azylu podle § 13 zákona o azylu ani nebyly shledány důvody pro udělení humanitárního azylu ve smyslu § 14 cit. zákona. Proti rozhodnutí o neudělení azylu podal stěžovatel rozklad, který ministr vnitra zamítl,

neboť neshledal v rozhodnutí ani v řízení jemu předcházejícím vady, které by vedly k jeho zrušení. Stěžovatel svoji přítomnost na území Polska nepopíral, stejně jako příležitost projevit tam vůli o udělení azylu.

Krajský soud v Ostravě přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí ministra vnitra v mezích žalobních bodů a při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí, tj. ke dni 5. 5. 2003. Při přezkoumávání napadeného rozhodnutí se soud zabýval správností rozhodnutí jen co do rozsahu zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Vyšel z toho, že správní orgány měly dostatečné podklady pro posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žádosti. Žalobce neuvedl žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit neúplně zjištěný skutkový stav věci, ani skutečnosti, které by zjištění správních orgánů vyvracely. Správní orgány vycházely z informací o situaci v Polsku a dospěly, stejně jako krajský soud, k závěru, že Polsko splňuje znaky třetí bezpečné země ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o azylu, a to jak objektivně, tak i ve vztahu k účastníkovi řízení samotnému.

Krajský soud dospěl při přezkoumávání rozhodnutí žalovaného ke stejnému skutkovému a právnímu závěru jako žalovaný správní orgán, a protože napadené rozhodnutí žalovaného netrpělo nezákonností, žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvo-

du tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tvrzenou nezákonnost spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení ohledně možnosti udělení azylu, přičemž tato námitka je po právní stránce zcela nekonkrétní.

Tvrzená nezákonnost plynoucí z nesprávného právního posouzení věci soudem v předcházejícím řízení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale ten je nesprávně vyložen. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

Krajský soud byl při posuzování zákonnosti rozhodnutí žalovaného správního orgánu vázán v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. rozsahem a důvody podané žaloby a při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Namítá-li stěžovatel nesprávné právní posouzení z hlediska aktuálnosti použitých informací, na základě kterých byl učiněn závěr o Polsku jakožto třetí bezpečné zemi, vznáší tuto námitku poprvé až v kasační stížnosti; námitka tedy nebyla předmětem žaloby před krajským soudem.

Ze spisů – tak, jak byly předloženy krajskému soudu – jednoznačně vyplynulo, že stěžovatel pobýval před vstupem do České republiky na území Polska, kde měl možnost se svobodně pohybovat a vejít do kontaktu se zástupci státních orgánů tohoto státu. Stěžovatel tedy mohl na území Polska požádat o udělení

azyly. Bezvízový styk s Polskem a vzdálenost od země původu stěžovatele nejsou určujícími kritérii pro hodnocení státu jakožto třetí bezpečné země ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o azylu.

Podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu se návrh na zahájení řízení o udělení azylu zamítne jako zjevně nedůvodný, jestliže účastník řízení o udělení azylu přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, nebude-li prokázáno, že v jeho případě nelze tento stát za takovou zemi považovat.

Legální definici bezpečné třetí země obsahuje ustanovení § 2 odst. 2 citovaného zákona, podle něhož se takovouto zemí rozumí stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území a do kterého se může tento cizinec vrátit a požádat o udělení postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy, aniž by byl vystaven pronásledování, mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Jak vyplynulo z informací o hodnocení Polska jako bezpečné třetí země, legislativní úprava problematiky azylu v této zemi odpovídá mezinárodním principům ochrany uprchlíků zakotveným v Ženevské úmluvě a Newyorském protokolu a tyto principy jsou také v praxi dodržovány. Státní orgány této země nevracejí uprchlíky do zemí, kde by jejich život nebo osobní svoboda byly ohroženy na základě rasy, náboženského vyznání, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině nebo politického přesvědčení nebo kde jim hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu smrti anebo jejich

život je ohrožen v důsledku válečného konfliktu. Otázky azylu jsou v Polsku upraveny cizineckým zákonem z roku 1997. O udělení azylu rozhoduje nezávislý uprchlický úřad, proti rozhodnutí se lze odvolat k soudu. Osoby, které jsou vráceny do Polska na základě readmisních dohod, mají právo požádat o azyl; žádost má odkladný účinek, žadatel nemůže být deportován, po dobu 90 dní zůstává ve vyhošťovací vazbě. Na základě uvedených informací nelze považovat Polsko za zemi, která by nesplňovala znaky bezpečné třetí země. Stěžovatel ani sám žádné konkrétní důvody, které by vedly k jinému závěru, neuvedl. Nad rámec tohoto hodnocení Nejvyšší správní soud konstatuje, že samotné tvrzení, které je uplatněno až v kasační stížnosti, o neaktuálnosti informací, z nichž žalovaný vycházel, bez konkrétních důkazů, které by vyvracely nebo zpochybňovaly výše uvedené hodnocení Polska, nemůže být důvodem pro učinění závěru o nesprávném právním posouzení ohledně aplikace pojmu bezpečné třetí země.

Podstatou a smyslem azylového řízení je, že cizinec pronásledovaný za uplatňování politických práv a svobod ve své vlastní zemi (čl. 43 Listiny základních práv a svobod) má o azyl požádat vždy již v první zemi, kde má reálnou příležitost tento status obdržet nejdříve a kde budou garantována jeho základní práva a svobody. Takovouto zemí je zpravidla právě tzv. bezpečná třetí země ve smyslu § 2 zákona o azylu. Azylové zákonodárství České republiky v kontextu právních úprav azylu v jiných srovnatelných demokratických evropských zemích vnímá právo na azyl jako právo na nezbytnou ochranu před pronásledováním v zemích původu, nikoliv však jako právo vybrat si zemi, ve které žadatel o azyl bude chtít toto své právo uplatnit.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční a je na žalobci, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Stěžovatel napadenému rozhodnutí a předcházejícímu správnímu řízení nevytknul žádné vady spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, či že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí.

Krajský soud v Ostravě při přezkoumávání rozhodnutí žalovaného vycházel z předloženého správního spisu, který obsahoval mj. žádost žalobce o azyl a protokol o pohovoru k důvodům žádosti o udělení azylu na území ČR. Hodnocení Polska jako bezpečné třetí země bylo součástí spisového materiálu a stěžovatel byla dána možnost, aby se k hodnocení

vyjádřil, popř. je doplnil; tu však odmítl. Poté, co žalovaný podrobně vyložil, že Polsko představuje třetí bezpečnou zemi, a jelikož stěžovatel před vstupem do ČR pobýval na území Polska, dospěl k závěru, že stěžovatel mohl požádat o azyl již v této zemi. Ke stejnému skutkovému a právnímu závěru dospěl pak v napadeném rozsudku rovněž Krajský soud v Ostravě.

S ohledem na shora uvedené se tak rozhodujícím kritériem pro posuzování žádosti o azyl jeví, zda v této bezpečné zemi měl žadatel reálnou možnost požádat o udělení azylu či nikoliv. V daném případě bylo zjištěno (a stěžovatel tato zjištění nepochybně), že stěžovatel měl reálnou možnost požádat o udělení azylu v Polsku, tzn. v bezpečné třetí zemi [§ 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 2 odst. 2 zákona o azylu].

Žalovaný ani krajský soud tedy nikterak nepochybili, když shledali žádost stěžovatele o udělení azylu zjevně nedůvodnou ve smyslu citovaných ustanovení. Skutkový stav, ze kterého žalovaný i soud vycházeli, má oporu ve spise a není s ním v rozporu.

Pokud je žádost o azyl zamítnuta podle ustanovení § 16 zákona o azylu jako zjevně nedůvodná, nelze současně rozhodovat o splnění podmínek podle § 12 cit. zákona a na místě není ani výrok podle § 13 a 14 zákona o azylu, odvozovaný od negativního výroku opírajícího se o ustanovení § 12. To je také správně a dostatečně odůvodněně uvedeno v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud tak neshledal naplněným ani kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Poskytnutí azylu je zcela specifickým důvodem pobytu cizinců na území Čes-

ké republiky a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců na území ČR, tak, jak jsou upraveny např. v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

Nejvyšší správní soud shodně se závěrem krajského soudu shledal rozhodnutí žalovaného řádně odůvodněným, jeho závěry logickými a odrážejícími řádně provedené dokazování. Pokud se stěžovatel dovolává právních názorů vyslovených v citované judikatuře, nutno

uvést, že se jednalo o věci skutkově odlišné (žádosti byly zamítnuty dle § 12, § 13, resp. § 14 zákona o azylu, přičemž součástí výroku bylo i vyslovení překážky vycestování dle § 91 citovaného zákona) a není možno z nich dovozovat závěry ve prospěch stěžovatele.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(aty)

326

Řízení před soudem: rozsah přezkoumání rozhodnutí

k § 37 odst. 3 a 5, § 71 odst. 1 a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Považuje-li krajský soud nejasné podání za řádnou žalobu obsahující veškeré náležitosti, nevyzve podatele k doplnění a správní rozhodnutí na základě tohoto podání přezkoumá, užijí vlastní interpretaci rozsah napadení jen na některé výroky správního rozhodnutí a jiné přezkoumat odmítne s odůvodněním, že nebyly včas napadeny žalobou, jde o vadu řízení, pro kterou k námitce uplatněné v kasační stížnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zruší a věc vrátí k dalšímu řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, čj. 6 Azs 30/2004-79)

Věc: P. V. T. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 25. 6. 2002 bylo vysloveno, že žalobci se neuděluje azyl podle § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“); současně správní orgán vyslovil, že na žalobce se nevztahuje překážka vycestování (§ 91 zákona o azylu).

zamítl Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 28. 11. 2003.

Žalobce podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl, rozsudek krajského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opravný prostředek (po datu 1. 1. 2003 projednáváný jako žaloba); žalobu

Stěžovatel ve své kasační stížnosti připomíná smysl správního soudnictví a uvádí, že svoji žalobu sice shrnul do je-

diné věty bez jakéhokoli bližšího odůvodnění a vysvětlení, nicméně v této větě vyjádřený nesouhlas s rozhodnutím žalovaného byl řádným žalobním bodem, kterým byl Krajský soud v Plzni povinen se zabývat a v jeho rámci provést soudní přezkum napadeného rozhodnutí žalovaného. Žalovaný podle stěžovatele nerozhodl tak, že jeho žádost je zjevně nedůvodná; z toho stěžovatel dovozuje, že pokud se žalovaný žádostí stěžovatele zabýval, musel zkoumat, zda žádost splňuje předpoklady pro to, aby byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná; pokud tomu tak není, musí podanou žádost posuzovat ve smyslu § 12 až § 14 a § 91 zákona o azylu. Žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatel nesplňuje důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu s tím, že neshledal důvody pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu. Právě v tomto rozhodnutí žalovaného spatřuje stěžovatel nezákonnost a v návaznosti na to v rozhodnutí Krajského soudu v Plzni vadu. Podle § 14 zákona o azylu platí, že dospěje-li správní orgán k závěru, že žadatel nesplňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, je povinen se zabývat i tím, zda žadatel nesplňuje podmínky pro udělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu. Žalovaný však situaci stěžovatele posuzoval pouze ve vztahu k § 12 zákona o azylu, nikoli již ve vztahu k § 14 téhož zákona, neboť pouze bez řádného odůvodnění uvedl, že důvody pro jeho udělení neshledal. S tím však stěžovatel nesouhlasí. Tvrdí, že i ekonomické důvody mohou být řádným důvodem pro udělení azylu z humanitárních důvodů a nelze je bez dalšího zamítnout jen proto, že zákon je nezahrnuje do svého taxativního výčtu pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Právě tuto námitku stěžovatel včlenil do odůvodnění podané žaloby a Krajský soud v Plzni se jí měl zabývat.

Stěžovatel ze shora uvedených důvodů uplatňuje kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalovaný své vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že stěžovatel podal žádost o udělení azylu dne 6. 8. 2001, a to z ekonomických důvodů, neboť dle svého vyjádření nemohl v zemi svého původu získat zaměstnání. Rovněž v dalším průběhu správního řízení stěžovatel uváděl, že důvodem opuštění země jeho původu byly ekonomické potíže a snaha najít v České republice zaměstnání. V minulosti stěžovatel pracoval jako rolník, to však nepovažuje za zaměstnání; podle stěžovatele se za zaměstnání považuje například práce úředníka na úřadě. Stěžovatel chtěl sice v zemi svého původu získat zaměstnání, ale nikdy se o to fakticky nepokusil; dle jeho vyjádření tomu tak bylo proto, že pochází z venkova a cítil, že by to bylo obtížné. O pomoc se na orgány v zemi svého původu neobrátil, problémy s policií nebo s jinými orgány v zemi svého původu neměl. Nepomýšlí na to, co by se stalo v případě jeho návratu do země původu, má přání zůstat zde a najít si zde práci.

Zamítavé rozhodnutí opřel žalovaný o skutečnost, že důvody stěžovatelovy žádosti o udělení azylu byly výhradně ekonomické. Toto rozhodnutí napadl stěžovatel s tím, že je neakceptuje a přeje si, aby mu státní orgány v České republice umožnily dostat azyl z důvodu ekonomické situace. Krajský soud žalobu zamítl. Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že Krajský soud v Plzni se rozhodnutím žalovaného zabýval toliko z pohledu včas uplatněného žalobního bodu, tj. žalobcovy ekonomické situace, nikoli již

z pohledu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, kterou stěžovatel namítal při jednání Krajského soudu v Plzni dne 28. 11. 2003. Tvzení, jež stěžovatel uváděl v průběhu správního řízení, nemohou být podle Krajského soudu v Plzni důvodem k udělení azylu podle § 12 zákona o azylu; stejně tak není v případě stěžovatele splněna existence překážky vycestování podle § 91 téhož zákona.

Kasační stížnost je důvodná.

Kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost, ta je obecně dána v případě takového rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem lze subsumovat i případy rozhodnutí, u kterých nelze rozzeznat, která jejich část je výrokem a která odůvodněním, případně kdo byl účastníkem řízení, z něhož rozhodnutí vzešlo, a kdo tak má být rozhodnutím vázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je pak založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoli na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o takové vady skutkových zjištění, o něž jsou opřeny důvody rozhodnutí. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel důvody svého rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjištěné, případně sice zjištěné, ale v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.

Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být datováno a podepsáno. V případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního musí podle § 71 odst. 1 s. ř. s. žaloba kromě obecných náležitostí obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a návrh výroku rozsudku. Obdobně byly náležitosti žaloby i opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu upraveny v § 249 odst. 2 (v případě opravného prostředku za použití § 250l odst. 2) o. s. ř., ve znění účinném v době, kdy byla žaloba podána. Žaloba musela kromě obecných náležitostí podání podle občanského soudního řádu obsahovat označení rozhodnutí správního orgánu, které bylo napadáno, vyjádření, v jakém rozsahu bylo toto rozhodnutí napadáno, uvedení toho, v čem žalobce spatřoval nezákonnost rozhodnutí správního orgánu a jaký konečný návrh činil. Má-li podle současné právní úpravy podání vady, předseda senátu usnesením podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Není-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení není možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne. Obdobně byl postup soudu upraven i v době, ve které byl opravný prostředek podán, a to po-

dle § 43 občanského soudního řádu, v tehdy účinném znění.

Uvedl-li stěžovatel ve svém žalobním návrhu toliko skutečnost, že neakceptuje zamítavé rozhodnutí a přeje si, aby mu orgány České republiky umožnily dostat azyl v České republice z důvodu jeho ekonomické situace, pak i kdyby všechny další zákonem předepsané náležitosti tohoto podání splněny byly, z takového žalobního návrhu mohlo být dle Nejvyššího správního soudu stěží postaveno najisto, jak stěžovatel vymezuje rozsah, v jakém rozhodnutí napadá, a o jaké skutkové i právní důvody svoji žalobu opírá. Samotné vymezení těchto skutečností přitom zásadně determinuje činnost soudu v řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí učiněné ve správním řízení, tj. zjednodušeně řečeno určuje, jaké skutkové i právní okolnosti má soud vzít v rámci přezkumu v úvahu, na jaké ustanovení jakého právního předpisu je má aplikovat a jakými otázkami se má přitom zabývat. Děje-li se soudní přezkoumání bez přesného vymezení rozsahu a obsahu této přezkumné činnosti, nemůže z pohledu bezvadnosti řízení zásadně obstát. Přezkoumával-li Krajský soud v Plzni napadené rozhodnutí na základě nejistého vymezení rozsahu a obsahu, jak ze stěžovatelova podání vyplynulo, musí Nejvyšší správní soud takový postup vytknout. Pokud přesto za situace, kdy Vrchní soud v Praze do 31. 12. 2002 nevyzval žalobce k doplnění jeho žalobního návrhu v uvedeném smyslu, považoval Krajský soud v Plzni poté, kdy se s účinností soudního řádu správního začal touto věcí zabývat, stěžovatelovo podání za řádné a bezvadné, obsahující všechny stanovené náležitosti, přitom z jeho obsahu dovodil, že stěžovatel napadá rozhodnutí žalovaného „v celém rozsahu“ a včas uplatněným žalobním bodem je nesprávné

zhodnocení stěžovatelovy ekonomické situace, pak nemohl postupovat jinak než toto namítané nesprávné zhodnocení stěžovatelovy ekonomické situace posoudit z hlediska všech ustanovení zákona o azylu, která zkoumal i žalovaný, tj. jak z hlediska § 12 a § 91 zákona o azylu, tak i z hlediska § 13 a § 14 téhož zákona, byť v rozsahu zákonem omezeném. To však Krajský soud v Plzni neučinil a věnoval se toliko posouzení stěžovatelem namítaných ekonomických důvodů z pohledu § 12 a § 91 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na obsah stěžovatelova žalobního návrhu neshledává opodstatněným takový postup Krajského soudu v Plzni, při němž soud dovozoval, že obecně podané tvrzení o stěžovatelově ekonomické situaci je žalobním bodem, který směřuje toliko do hodnocení z pohledu § 12 a § 91 zákona o azylu, a nikoli již do § 14 téhož zákona. Takovéto zúžení z obsahu stěžovatelova podání dovodit zcela jistě nelze; nic na tom nemění ani z obecného pohledu správný závěr Krajského soudu v Plzni v tom směru, že se nemohl zabývat tím žalobním bodem, který byl uplatněn až po lhůtě k podání žaloby, v daném případě až při jednání soudu dne 28. 11. 2003.

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že ze stěžovatelova podání nebylo zejména zřejmé, v jakém rozsahu rozhodnutí žalovaného napadá, z jakých skutkových i právních důvodů tak činí a jak navrhuje v dané věci rozhodnout. Pokud tedy nebylo najisto postaveno, v jakém rozsahu se má soud napadeným rozhodnutím žalovaného zabývat, z jakých skutkových i právních důvodů tak má učinit a jak je navrhováno, aby rozhodl, měl stěžovatele vyzvat k doplnění jeho podání, a to v režimu účinném od 1. 1.

2003 podle § 37 odst. 5 s. ř. s., a nikoli sám za stěžovatele dovozovat jednotlivá ustanovení zákona o azylu, z jejichž pohledu má přezkum uskutečnit. Pokud tímto způsobem Krajský soud v Plzni postupoval a z obsahu stěžovatelova podání dovodil, že jím uplatněný žalobní bod směřuje do nesprávného posouzení § 12 zákona o azylu, a nikoli již § 14 téhož zákona, a přitom tvrzení stěžovatele vztahující se k neudělení azylu z humanitárních důvodů považoval za samostatný žalobní bod, jenž byl uplatněn až po uplynutí zákonné lhůty, pak ze stěžovatelova podání dovozovat skutečnosti, jež jistě v jeho návrhu obsaženy nebyly, a jež tak nad rámec tohoto návrhu dovozovat ani nemohl. V soudním řízení, jež je přísně ovládáno dispoziční zásadou, lze stěží považovat za přípustné, aby soud sám za žalobce určoval, jaké ustanovení právní-

ho předpisu neaplikoval správní orgán řádně a jak ve skutečnosti aplikováno být mělo. Takový postup zřetelně selhává z hlediska bezvadnosti rozhodovacího procesu.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že řízení před Krajským soudem v Plzni bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V této části tedy Nejvyšší správní soud považuje stěžovatelovu kasační stížnost za důvodnou. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost důvodná je, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jí napadené rozhodnutí Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

(om)

327

Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek

k § 31 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 76 odst. 1 písm. a) a § 103 odst. 1 písm. b) a d) soudního řádu správního

I. Nesplnění zákonné povinnosti daňového subjektu při dokazování jím uváděných skutečností ve smyslu § 31 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je třeba posuzovat z hlediska objektivního a okolnost, zda toto nesplnění daňový subjekt zavinil, je okolností nevýznamnou; ani skutečnost, že účetnictví bylo odcizeno či zničeno, nezbavuje daňový subjekt povinnosti k výzvě správce daně prokázat všechny skutečnosti, které je povinen v daňovém prohlášení uvést.

II. Jestliže se žalovaný v odůvodnění rozhodnutí, jímž přezkoumává dodržení zákonných podmínek pro stanovení daně podle pomůcek, omezí na konstatování, že správce daně použil ustanovení § 46 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a přihlédl ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, aniž by jakkoliv své závěry zdůvodnil, je dán důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Jestliže i krajský soud v odůvodnění rozhodnutí pouze konstatuje, že z obsahu vyměřovacích spisů je

zřejmé, že správce daně přihlédl také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, i když je za řízení neuplatnil, trpí i jeho rozhodnutí vadou, která jej činí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, čj. 1 Afs 3/2003-68)

Prejudikatura: ad I. Linde, Daňová judikatura, sv. I, č. 10/1999, Sbírka Orac – daňová č. 142/2002.

Věc: Martin C. v O. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Orlové dne 25. 4. 2001 žalobci (dále též „stěžovatel“) dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997 ve výši 140 512 Kč a daňovou ztrátu ve výši 179 961 Kč. Daň byla žalobci dodatečně vyměřena za použití pomůcek podle § 31 odst. 5 daňového řádu. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které bylo rozhodnutím Finančního ředitelství v Ostravě ze dne 6. 11. 2001 zamítnuto. Žalovaný vzal za prokázané, že žalobce mu přes výzvu nepředložil řádně vedené účetnictví za rok 1997, z něhož se vychází pro účely zjištění základu daně ve smyslu § 23 odst. 10 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (v textu též „zákon o daních z příjmů“).

Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2001 žalovaný z obdobných důvodů zamítl odvolání žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru Finančního úřadu v Orlové ze dne 25. 4. 2001, kterým byla stěžovateli dodatečně vyměřena s použitím pomůcek daň z příjmů za zdaňovací období roku 1999. I v tomto případě žalovaný dovodil, že správce daně správně stanovil daňovou povinnost za použití pomůcek v souladu s § 31 odst. 5 daňového řádu, protože žalobce nepřevedením peněžních zůstatků z roku 1998 do peněžního deníku, neprovedením inventarizace majetku a závazků a nevedením

evidence skladovaného zboží a materiálu porušil ustanovení § 7 zákona o účetnictví, a neprokázal tak skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování.

Obě uvedená rozhodnutí žalobce napadl žalobami u Krajského soudu v Ostravě. V žalobě proti prvnímu z rozhodnutí (ve věci dodatečného vyměření daně z příjmů za zdaňovací období roku 1997) namítal, že žalovaný se dostatečně nezabýval jeho námitkami uvedenými v odvolání. Namítal, že se žalovaný nezabýval příčinou neexistence dokladů, o nichž bylo prokázáno, že byly odcizeny a zničeny, pouze dovodil, že žalobce dostatečně nezabezpečil účetnictví proti ztrátě. Žalobce dále namítal, že žalovaný sice tvrdil, že správce daně splnil povinnost stanovenou v § 46 odst. 3 daňového řádu, z odůvodnění rozhodnutí však nevyplývá, že by se rozsahem okolností, z nichž měly plynout výhody pro odvolatele, zabýval a zkoumal podmínky jejich uplatnění.

Žalobce rovněž vyslovil nesouhlas s postupem správce daně při stanovení daňového základu: ten jako příjmy vzal částku příjmů, kterou žalobce uvedl v daňovém přiznání za rok 1997, jako výdaje však zohlednil pouze kopie faktur, které žalobce zajistil od jednoho ze svých dodavatelů; žalovaný tak zjevně nepři-

hlédl k výdajům, které by žalobce ve svém oboru musel nezbytně vynaložit k vytvoření příjmů v uvedené výši, a stanovil mu tak obchodní rozpětí (marži) vyšší než 100 %, což neodpovídá místně obvyklé marži ani způsobu jeho podnikání.

V druhé žalobě (ve věci dodatečného vyměření daně z příjmů za zdaňovací období roku 1999) vedle shodných námitek se žalobou první žalobce dále namítal, že žalovaný nevzal v úvahu jeho tvrzení o nadbytečnosti skladové evidence a následné inventarizace a nezkoumal, zda s ohledem na jeho odvolání byly naplněny podmínky pro použití pomůcek.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 23. 1. 2003 spojil samostatné žaloby ke společnému projednání a rozsudkem z téhož dne žaloby zamítl. S odkazem na příslušná zákonná ustanovení krajský soud dovodil, že předpokladem pro to, aby daňový subjekt ve smyslu § 31 odst. 9 daňového řádu prokázal skutečnosti týkající se jeho příjmů a výdajů uvedených v daňovém přiznání, které jsou rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti, je především to, aby údaje ohledně příjmů a výdajů uvedené v daňovém přiznání odpovídaly údajům v účetnictví daňového subjektu vedeného v souladu s § 7 zákona o účetnictví, popř. v souladu s ustanoveními jiných právních předpisů. V případě, že tomu tak není, je na místě závěr, že daňový subjekt nesplnil zákonnou povinnost při dokazování jím uváděných skutečností v daňovém řízení, přičemž toto nesplnění zákonné povinnosti znemožnilo stanovení daňové povinnosti dokazováním podle § 31 odst. 1 až 4 daňového řádu. Za takových okolností je správce daně oprávněn stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek. Krajský soud vzal daňovým řízením za

prokázané, že žalobce ve zdaňovacím období roku 1999 nevedl své účetnictví v souladu s právními předpisy tak, aby bylo úplné, průkazné a správné (ačkoliv takovou povinnost měl, neprovedl inventarizaci majetku a závazků, nevedl řádnou evidenci zásob), a nepředložil správci daně řádně vedený peněžní deník; z těchto okolností podle soudu žalovaný důvodně dovodil, že žalobce při dokazování jím uváděných skutečností nesplnil svou zákonnou povinnost, daňovou povinnost nebylo možno stanovit dokazováním, a správce daně proto byl oprávněn ve smyslu § 31 odst. 5 daňového řádu stanovit daňovou povinnost žalobce za použití pomůcek.

Pokud jde o zdaňovací období roku 1997, vzal soud za prokázané, že za toto období žalobce přes výzvu správce daně mu účetnictví nepředložil s odůvodněním, že mu bylo odcizeno; soud uzavřel, že správce daně nebyl povinen se zabývat příčinou nepředložení účetnictví, popř. tím, v jaké míře toto nesplnění daňový subjekt zavinil, neboť z hlediska § 31 odst. 5 daňového řádu je rozhodující objektivní nesplnění zákonné povinnosti daňového subjektu při dokazování jím uváděných skutečností a okolností, zda a v jaké míře toto nesplnění daňový subjekt zavinil, není významná.

Z hlediska důvodů kasační stížnosti je podstatný závěr soudu o námitce týkající se aplikace ustanovení § 46 odst. 3 daňového řádu, k níž soud v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že z obsahu vyměřovacích spisů za obě přezkoumávaná zdaňovací období je zřejmé, že správce daně přihlédl také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, i když jím nebyly za řízení uplatněny. Soud dále nepovažoval za důvodnou ani žalobní námitku týkající se

způsobu zjištění základu daně a daně z příjmu žalobce, neboť k odvolání daňového subjektu proti rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek zkoumá odvolací orgán pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně, a nikoliv okolnosti týkající se jejich výše.

Rozhodnutí krajského soudu stěžovatel napadl v celém rozsahu kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d).

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatel především namítá nesprávný právní úsudek soudu o oprávněnosti použití pomůcek za účelem vyměření daně. Poukázal na to, že správce daně je oprávněn použít pomůcky (jen) v případě, kdy daňový subjekt při dokazování jím uváděných skutečností nesplní některou ze svých zákonných povinností, takže není možno daňovou povinnost stanovit dokazováním podle § 31 odst. 1 až 4 daňového řádu. Stěžovatel namítá, že samotné porušení zákona o účetnictví nezakládá právo správce daně k použití pomůcek. Finanční úřad podle něho neměl důvod k použití pomůcek při vyměření daně, neboť měl k dispozici doklady o příjmech a výdajích, a přestože správce daně tvrdí, že bylo použito pomůcek, ve skutečnosti byla daň stanovena dokazováním, protože správce daně vycházel z dokladů a listin stěžovatelem předložených, a to zejména pokud se týče období roku 1999.

Stěžovatel dále namítal, že se soud nezabýval příčinou neexistence dokla-

dů, přestože bylo prokázáno usnesením Policie ČR ze dne 18. 12. 2000, že účetnictví bylo zničeno v souvislosti s trestnou činností; dovozuje, že tak zde byla dána podmínka pro stanovení daně za rok 1997 dohodou podle § 31 odst. 7 daňového řádu a správce daně návrh stěžovatele na uzavření takové dohody bezdůvodně odmítl. Soud se také podle stěžovatele správně nevypořádal s tvrzením žalovaného o prokázání skutečností vyvracejících věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost účetnictví a jiných povinných evidencí a záznamů vedených daňovým subjektem: v tomto případě správce daně nemohl tyto skutečnosti prokázat, neboť doklady v době provádění kontroly fyzicky neexistovaly.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedená tvrzení žalobce označil za účelová. Podle žalovaného se správní orgány jednoznačně vypořádaly s otázkou oprávněnosti použití pomůcek správcem daně při stanovení základu daně a daně. Žalovaný poukázal na to, že se zabýval otázkou nepředložení řádně vedeného účetnictví za rok 1997, a dovodil, že stěžovatel porušil § 31 zákona o účetnictví, když řádně nezabezpečil účetní písemnosti proti ztrátě. Poukázal dále na to, že ze spisu je zřejmé, že i při nepředložení řádně vedeného účetnictví byl správce daně veden snahou stanovit daňovou povinnost dokazováním. Rovněž poukázal na to, že v rozhodnutí vysvětlil, že pouze pokud nelze spolehlivě stanovit daň podle pomůcek, může správce daně v dohodě s daňovým subjektem základ daně a daň sjednat. Žádost o sjednání daně podal stěžovatel navíc až měsíc po vydání dodatečného platebního výměru.

Námítka není důvodná.

Způsob stanovení daně podle pomůcek (§ 31 odst. 5 d. ř.) je způsobem náhradním, k němuž může správce daně přistoupit jen v případě, kdy daňový subjekt nesplní při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností, takže není možno daňovou povinnost stanovit dokazováním. Povinnost daňového subjektu prokázat všechny skutečnosti, které uvedl v daňovém přiznání a k jejichž prokázání byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván, je určena ustanovením § 31 odst. 9 d. ř. Z právní úpravy je tak zřejmé, že k vyměření daně podle pomůcek může správce daně přistoupit jen tehdy, když daňový subjekt nesplnil některou z povinností uložených mu zákonem, a současně se musí jednat o případ, kdy právě pro tuto okolnost nelze stanovit daň dokazováním, neboť zákon zcela jednoznačně preferuje stanovení základu daně a daně na základě důkazů, které správce daně v průběhu daňového řízení provede.

Je tedy na daňovém subjektu, aby prokázal, že do daňového přiznání zahrnul veškeré své příjmy a uplatnil jen uznatelné daňové výdaje, a teprve pokud údaje v daňovém řízení řádně nedoloží, může správce daně stanovit jeho daňovou povinnost za použití pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará bez součinnosti s daňovým subjektem.

Z ustanovení § 23 odst. 10 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, podle něhož se pro zjištění základu daně z příjmů vychází z účetnictví vedeného podle zvláštního předpisu, pokud zvláštní předpis nebo zákon o daních z příjmů nestanoví jinak anebo pokud nedochází ke krácení daňové povinnosti jiným způsobem, vyplývá, že skutečnosti týkající se výše zdanitelných příjmů prokazuje

daňový subjekt svým účetnictvím, které je povinen vést, pokud prokazuje pro daňové účely své výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů (§ 1 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví). Předmětem účetnictví takového subjektu je zejména stav a pohyb majetku a závazků a výdaje a příjmy (§ 2 zákona o účetnictví). Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem (§ 7 cit. zákona). Skutečnosti týkající se příjmů uvedených v daňovém přiznání, které jsou rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti, lze považovat za prokázány daňovým subjektem ve smyslu § 31 odst. 9 d. ř., jestliže výše příjmů uvedených v daňovém přiznání odpovídá údajům v účetnictví daňového subjektu vedenému v souladu s § 7 zákona o účetnictví. Účetnictví řádně vedené podnikatelem a předložené v rámci prováděné daňové kontroly správcem daně je základním přímým důkazem pro vyměření daně z příjmů, není však důkazem jediným. Jako důkazních prostředků lze podle § 31 odst. 4 d. ř. užít všech prostředků, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti (za předpokladu, že nejsou získány v rozporu s právními předpisy); při neexistenci účetnictví, popř. jeho neúplnosti, by však daňový subjekt v rámci svého důkazního břemene ve smyslu § 31 odst. 9 d. ř. musel snést takové důkazy, které by v plném rozsahu jeho neexistenci nebo neúplnost nahradily, a bezpochybným způsobem tak doložily veškeré jeho příjmy a uznatelné daňové výdaje, které v daňovém přiznání uvedl. V případě, že tomu tak není, je na místě závěr, že daňový subjekt nesplnil zákonnou povinnost při dokazování jím uváděných skutečností v daňovém řízení, a za takových okolností je správce da-

ně oprávněn stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek, které má k dispozici, nebo které si obstará bez součinnosti s daňovým subjektem ve smyslu § 31 odst. 5 d. ř.

Krajský soud vzal za prokázané, že žalobce ve zdaňovacím období roku 1999 nevedl své účetnictví v souladu s právními předpisy tak, aby bylo úplné, průkazné a správné (ač tak byl povinen, neprovedl inventarizaci majetku a závazků a nevedl řádnou evidenci zásob), a nepředložil správci daně řádně vedený peněžní deník za rok 1999; pokud jde o zdaňovací období roku 1997, nepředložil účetnictví vůbec, s tím, že mu bylo odcizeno. Krajský soud dospěl k závěru, že z uvedených okolností žalovaný důvodně dovodil, že žalobce při dokazování jím uváděných skutečností nesplnil svou zákonnou povinnost, takže ve zdaňovacích obdobích roku 1997 a 1999 nebylo možno daňovou povinnost stanovit dokazováním podle § 31 odst. 1 až 4 d. ř., a správce daně byl proto oprávněn ve smyslu § 31 odst. 5 d. ř. stanovit daňovou povinnost žalobce za použití pomůcek.

Závěr krajského soudu o splnění zákonných podmínek pro stanovení daňové povinnosti žalobce za použití pomůcek je v souladu se zákonem. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce v daňovém řízení nepředložil účetnictví za rok 1997 a ani jiným pochybností nevzbuzujícím způsobem nedoložil veškeré své příjmy a uznatelné daňové výdaje, které uvedl v daňovém přiznání; žalobce tak při dokazování nesplnil svou zákonnou povinnost, takže ve zdaňovacím období roku 1997 nebylo možno jeho daňovou povinnost stanovit dokazováním podle § 31 odst. 1 až 4 d. ř. Správce daně byl proto oprávněn podle § 31 odst. 5 d. ř. stanovit daňovou povinnost žalobce za použití

pomůcek. Krajskému soudu je třeba přisvědčit i v tom, že nesplnění zákonné povinnosti daňového subjektu při dokazování jím uváděných skutečností ve smyslu § 31 odst. 5 d. ř. je třeba posuzovat z hlediska objektivního a okolnost, zda toto nesplnění daňový subjekt zavinil, je okolností nevýznamnou; ani skutečnost, že účetnictví bylo odcizeno či zničeno, nezbavuje daňový subjekt povinnosti k výzvě správce daně prokázat všechny skutečnosti, které je povinen v daňovém prohlášení uvést.

V souladu se zákonem je i závěr krajského soudu o důvodnosti stanovení daňové povinnosti žalobce za použití pomůcek za zdaňovací období roku 1999. I když se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s krajským soudem v tom, že v daňovém řízení bylo najisto zjištěno, že žalobce ve zdaňovacím období roku 1999 v rozporu se zákonem neprovedl inventarizaci majetku a závazků a nevedl řádnou evidenci zásob (obsah správního spisu svědčí o tom, že žalobce uváděl, že inventarizaci a evidenci vedl na počítači, došlo k poškození dat a snažil se je rekonstruovat, teprve v odvolání pak uváděl, že evidence byla v jeho firmě nadbytečná), je nepochybné, že žalobce správci daně provedení inventarizace majetku a závazků a existenci evidence zásob nedoložil a stejně tak nepředložil správci daně peněžní deník za rok 1999. Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že samotné porušení zákona o účetnictví nezakládá právo správce daně k použití pomůcek; takový závěr však krajský soud neučinil: ze skutečnosti, že žalobce nepředložil správci daně účetnictví, či v druhém případě že nevedl účetnictví v souladu se zákonem o účetnictví a nepředložil řádně vedený peněžní deník, soud dovodil, že žalobce nesplnil svou zákonnou povinnost při dokazování jím

uváděných skutečností v daňovém přiznání, daňovou povinnost nebylo možno stanovit dokazováním, a správce daně proto byl oprávněn přikročit ke stanovení daňové povinnosti podle pomůcek. Se závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Peněžní deník je nepochybně základním dokumentem účetnictví účetních jednotek, které účtují v soustavě jednoduchého účetnictví, obsahujícím údaje o peněžních prostředcích, příjmech, výdajích a o dalších platbách (§ 15 odst. 2 zákona o účetnictví); jeho nepředložení ve spojení s nedoložením inventarizace majetku a závazků a evidence zásob pak vede k závěru, že při absenci těchto důkazů nepostačují doklady žalobcem v průběhu daňové kontroly předložené k prokázání skutečností týkajících se jeho příjmů a výdajů uvedených v daňovém přiznání; žalobce tak nesplnil svou zákonnou povinnost prokázat všechny skutečnosti, které byl povinen uvést v daňovém přiznání a k jejichž prokázání byl správcem daně vyzván, jeho daňovou povinnost nebylo možno stanovit dokazováním, a byl tak dán zákonný důvod pro stanovení daňové povinnosti za použití pomůcek.

Žalobce se mylí, má-li za to, že správce daně daň stanovil dokazováním, jestliže vycházel z dokladů a listin stěžovatelem předložených. Jsou-li splněny zákonné podmínky pro stanovení daňové povinnosti za použití pomůcek, je plně na správci daně, z jakých pomůcek bude při stanovení daňové povinnosti vycházet. Pomůcky tak představují svou podstatou nepřímé důkazy, na jejichž základě usuzuje správce daně o daňové povinnosti, kterou nebylo možno jinak prokázat. Co může být pomůckami, příkladmo vymezuje § 31 odst. 6 d. ř.; jsou jimi zejména listinné doklady, výpisy z veřejných záznamů, daňové spisy jiných da-

ňových subjektů, znalecké posudky, výpovědi svědků atd. Vycházel-li správce daně při stanovení daňové povinnosti podle pomůcek ze žalobcových daňových přiznání a jím předložených dokladů a listin (byť pro svou nedostatečnost a neúplnost nezpůsobilých k prokázání daňové povinnosti dokazováním) a z poznatků, které získal v průběhu daňového řízení v té jeho části, kdy prováděl dokazování, pak tyto listiny, doklady a poznatky užil jako pomůcky a usoudil z nich na rozsah žalobcovy daňové povinnosti, kterou dokazováním nebylo možno stanovit.

Žalobci nelze přisvědčit v tom, že se soud nezabýval příčinou neexistence dokladů, přestože bylo prokázáno, že účetnictví bylo zničeno v souvislosti s trestnou činností a že v takovém případě byla dána zákonná podmínka stanovení daně za rok 1997 dohodou a že správce daně bezdůvodně žalobcův návrh na její uzavření odmítl. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud se zabýval okolností odcizení účetnictví a správně z ní dovodil, že správce daně nebyl povinen se zabývat příčinou nepředložení tohoto účetnictví a mírou zavinění žalobce na tomto stavu s tím, že z hlediska § 31 odst. 5 d. ř. je rozhodující objektivní nesplnění zákonné povinnosti daňového subjektu při dokazování jím uváděných skutečností a okolnost, zda a v jaké míře toto nesplnění daňový subjekt zavinil, není významná. Rovněž správně posoudil i žalobcovu námitku, že daň měla být stanovena dohodou a uzavřel, že se nejednalo o případ, kdy by daňový základ a výši daně nebylo možno dostatečně spolehlivě stanovit ani podle pomůcek, které měl správce daně k dispozici. Z ustanovení § 31 odst. 7 daňového řádu vyplývá, že sjednání základu daně a daně dohodou správce daně s daňovým subjektem je náhradním způsobem stanove-

ní daňové povinnosti a přichází do úvahy jen tehdy, pokud daňovou povinnost není možno stanovit dokazováním a současně ani nelze daňový základ a výši daně dostatečně spolehlivě stanovit podle pomůcek. Není tedy na výběru správce daně, který z náhradních způsobů stanovení daňové povinnosti použije, ale musí použít v pořadí posloupnosti ten z nich, pro který jsou splněny zákonem stanovené podmínky.

Důvodná je však další stěžovatelova námitka obsažená v kasační stížnosti, obsahově podřaditelná pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítal, že i v případě, že byly dány podmínky pro stanovení daně za použití pomůcek, byl správce daně povinen postupovat v souladu s § 46 odst. 3 d. ř. Touto právní otázkou se krajský soud nezabýval a tento žalobní důvod přešel zdůvodněním, že je zřejmé, že správce daně přihlédl také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt. Stěžovatel zpochybnil právní názor krajského soudu vyslovený k námitkám týkajícím se způsobu zjištění základů daně a daně z příjmů stěžovatele, a to, že k odvolání proti rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek, má odvolací orgán zkoumat pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně, a nikoli okolnosti týkající se její výše. Soudu vytýká, že se zcela evidentně nezabýval otázkou, že příjmům převzatým bez výhrad z podaného daňového přiznání za rozhodná období je nutné rovněž vynaložit přiměřené výdaje. Obchodní přírážka podle žalobce v obdobném sortimentu zboží, s nímž stěžovatel podniká, činí obvykle 5 – 20 %, v jeho případě by se pohybovala kolem 200 %, což je v daném místě a čase zcela neobvyklé. Na podporu důvodnosti podané kasační stížnosti

stěžovatel poukázal na nálezy vyslovené Ústavním soudem pod sp. zn. IV. ÚS 273/02 a IV. ÚS 179/01, s jejichž závěry je závěr krajského soudu v příkrém rozporu.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správce daně postupoval při stanovení daňové povinnosti podle pomůcek v souladu s § 46 odst. 3 d. ř., což osvědčuje úřední záznam ze dne 30. 3. 2001; žalovaný tuto skutečnost konstatoval ve svém rozhodnutí o odvolání. Dále ve vyjádření uvedl, že v daňovém řízení, kde nebyla možnost použít daňové spisy obdobných daňových subjektů, nelze argumentovat obvyklou výší obchodní přírážky, neboť její výše nemá žádný vliv na výši výdajů, což ostatně deklaroval i sám stěžovatel v podaných daňových přiznáních, kdy uplatněné výdaje byly vyšší než příjmy. Stěžovatelem odchylně vyčíslovaná výše obchodní přírážky v žalobě a kasační stížnosti tak sama potvrzuje skutečnost, že bez řádně vedeného účetnictví nelze vůbec zjistit skutečnou obchodní přírážku. Odvolacímu orgánu ze zákona přísluší zkoumání pouze dodržení zákonných podmínek pro použití způsobu stanovení daně podle pomůcek, nikoliv přezkoumávání výše základu daně a daně.

K otázce zkoumání dodržení zákonných podmínek pro vyměření daně podle pomůcek se vyslovil Ústavní soud nálezem ze dne 31. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 179/01. Za významnou označil tu skutečnost, že při volbě pomůcek je správce daně vázán nejen ustanovením § 31 odst. 5, resp. § 44 daňového řádu, ale též ustanovením § 46 odst. 3 d. ř. Stanoví-li tedy správce daně daňovou povinnost podle § 31 odst. 5 d. ř. podle pomůcek, musí stanovit, byť pomocí pomůcek, nejen příjmy, ale i přiměřené výdaje, a s ohle-

dem na citované ustanovení § 46 odst. 3 d. ř. musí přihlídnout i k dalším okolnostem, z nichž plynou výhody pro daňový subjekt, a to i když jím nebyly uplatněny. Takovými dalšími výhodami, kromě již zmíněných přiměřených výdajů, je zohlednění nezdanitelných částek základu daně, ale i jiné skutečnosti, např. za jakých podmínek daňový subjekt podniká, v jakém oboru činnosti podniká, v jaké lokalitě má umístěnu provozovnu apod. Ze spisového materiálu správce daně tedy musí být zřejmé nejen to, zda byly splněny zákonné předpoklady pro stanovení daňové povinnosti pomocí pomůcek, ale též zda a jak správce daně přihlédl k okolnostem, z nichž plynou výhody pro daňový subjekt. To je základním předpokladem k tomu, aby rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo schopné odvolacího přezkumu podle § 50 odst. 5 daňového řádu. Odvolací orgán se musí vyrovnat i s otázkou, zda správce daně splnil svoji zákonnou povinnost vyplývající z ustanovení § 46 odst. 3 d. ř. Každý jiný postup staví účastníka daňového řízení do nedůvodně nerovného postavení, a je tedy rozporný s č. 37 odst. 3 Listiny. Úkolem soudu ve správním soudnictví je pak přezkoumat dodržení zákonných podmínek pro použití způsobu daně podle pomůcek, tj. posoudit, zda se žalovaný při svém rozhodování neodchýlil z rámce, který mu zákon vymezuje, tedy včetně splnění výše uvedené povinnosti vyplývající z ustanovení § 46 odst. 3 d. ř., a zda o odvolání rozhodnul způsobem stanoveným zákonem.

Stěžovatel v žalobě výslovně žalovanému vytýkal, že nezkoumal dodržení

zákonných podmínek pro použití pomůcek, jestliže nezkoumal využití výhod pro daňový subjekt podle § 46 odst. 3 d. ř. Konkrétně pak uváděl, že zjevně nezohlednil výdaje, které by žalobce musel nezbytně vynaložit ve svém oboru k vytvoření příjmu ve výši 807 925,37 Kč, a stanovil mu tak obchodní rozpětí (marži) vyšší než 100 %, což neodpovídá místní obvyklé marži ani způsobu žalobcova podnikání. Bylo proto povinností krajského soudu zabývat se i tím, zda se odvolací správní orgán řádně a v intencích naznačených shora citovaným nálezem Ústavního soudu vypořádal s otázkou, zda správce daně splnil svoji zákonnou povinnost vyplývající z ustanovení § 46 odst. 3 d. ř. Přestože žalovaný v odůvodnění napadených rozhodnutí pouze konstatoval, že správce daně použil ustanovení § 46 odst. 3 d. ř. a přihlédl ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, aniž své závěry jakkoliv zdůvodnil, a byl tak k uplatněné námitce dán důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, krajský soud shledal námitku nedůvodnou a i on se ve svém rozhodnutí omezil pouze na konstatování, že z obsahu vyměřovacích spisů za obě přezkoumávaná zdaňovací období je též zřejmé, že správce daně přihlédl také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, i když jím nebyly za řízení uplatněny. I rozhodnutí krajského soudu tak trpí vadou, která jej činí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

(šk)

Státní a veřejní zaměstnanci: služební poměr příslušníků Policie ČR

k § 116 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky

k § 12 odst. 1 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb., č. 1/2002 Sb. a č. 309/2002 Sb.

Do doby rozhodné pro přiznání příspěvku za službu podle § 116 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, lze zahrnout u celníka jen takovou dobu trvání pracovního poměru, při které byl celník vystaven srovnatelným podmínkám výkonu práce příslušníků bezpečnostních sborů, a to vzhledem k většímu rozsahu jeho zákonem stanovených povinností či ohrožení života a zdraví vyplývajícímu z plnění úkolů celní správy při ochraně zájmů státu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, čj. 7 A 140/2002-46)

Věc: Bohdana M. v H. proti Ministerstvu financí – Generálnímu ředitelství cel o příspěvek za službu.

Ředitel personálního odboru Ministerstva financí – Generálního ředitelství cel nepřiznal žalobkyni svým rozhodnutím ze dne 29. 3. 2002 příspěvek za službu. Odvolání žalobkyně bylo zamítnuto a rozhodnutí v I. stupni vydané potvrzeno.

Žalobkyně se včasnou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.

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

Z odůvodnění:

Žalobkyně uvedla, že obě rozhodnutí považuje za vadná a odporující zákonu. Dne 11. 3. 2002 podala žádost o přiznání příspěvku za službu dle § 116 zákona č. 186/1992 Sb., neboť se domnívá, že splnila všechny zákonem stanovené podmínky. Na základě pracovní smlouvy ze

dne 27. 3. 1990 byla zaměstnána u Ústřední celní správy v Praze od 1. 4. 1990 na dobu do 30. 6. 1990 jako hospodářsko-správní pracovnice a funkční plat jí byl stanoven zvláštním výměrem. Po vzájemné dohodě byl pracovní poměr prodloužen do 31. 8. 1990 a od 1. 9. 1990 byl změněn na pracovní poměr na dobu neurčitou. Dne 7. 11. 1990 byla žalobkyně generálním ředitelem Ústřední celní správy v souladu s ustanovením odstavců 7 a 8 služební instrukce č. 8/1985, skupina 15, jmenována do hodnosti „celní čekatelka“. Uvedená služební instrukce pojednává o jmenování a povyšování příslušníků celní správy do hodnosti, první hodností je hodnost celního čekatele. Podle této instrukce je příslušník jmenován do první hodnosti podle stupně dosaženého vzdělání, délky praxe a vzhledem k předpokládané funkci, po skončení zkušební doby a po složení služební slibu. Pokud tedy byla žalobkyně dne 7. 11. 1990 jmenována dle služební instrukce do hodnosti celní čekatelky, byla již nejméně od té doby příslušní-

kem celní správy, neboť splnila předpokládané požadavky.

Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný se nezabýval jí doloženým tvrzením, že byla již dne 7. 11. 1990 jmenována do hodnosti celní čekatelky. Rozhodně se nejednalo o sdělení plánované hodnosti, ale o právně relevantní jmenování. Žalovaný však tvrdí, že ke jmenování žalobkyně do hodnosti celní čekatelky došlo až dne 1. 2. 1994 a od této doby jí také náleží hodnostní příplatek; do tohoto data nebyla celníkem. S tím žalobkyně nesouhlasí, neboť dne 1. 9. 1994 byla povýšena do hodnosti vrchní celní nadstrážmistr; při tomto povýšení muselo být uvažováno již s jmenováním do hodnosti celní čekatelky z 7. 11. 1990, neboť jinak by nespĺnila podmínku doby výsluhy let v hodnosti. Žalobkyně je proto toho názoru, že jí měla být do doby trvání služebního poměru rozhodně pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru započítána i doba pracovního poměru příslušníka celní správy, a to nejméně od 7. 11. 1990. Při započítání doby pracovního poměru od tohoto data by pak splnila podmínku konání služby alespoň po dobu deseti let a příspěvek za službu jí měl být přiznán. Závěrem uvedla, že správní orgány v její věci porušily ustanovení § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu, které vymezují náležitosti rozhodnutí a řízení mu předcházejícího, zejména zásadu, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci a bylo založeno na správné aplikaci hmotného práva.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že za stěžejní považuje skutečnost, že žalobkyně byla od 1. 4. 1990 zaměstnána u Ústřední celní správy jako hospodářsko-správní pracovnice a až od 1. 2. 1994 byla na základě dohody přera-

zena do funkce celníka. Až od tohoto okamžiku lze počítat dobu rozhodnou pro přiznání příspěvku za službu celníka; ani po zápočtu této doby však žalobkyně nedosáhla deset let trvání služebního poměru, a nárok na příspěvek za službu jí proto nevznikl. Žalovaný dále nesouhlasí s tvrzením, že žalobkyně se stala celníkem již 7. 11. 1990 jmenováním do hodnosti celní čekatelky, neboť na Ústřední celní správě byly hodnostmi označovány všechny funkce bez ohledu na zařazení zaměstnanců a všichni zaměstnanci byli jednotně do těchto hodností jmenováni. Pouze celníkům ale náležel hodnostní příplatek a pouze celníci byli vystrojeni uniformou; žalobkyni však hodnostní příplatek s ohledem na její zařazení nenáležel a ani nebyl vyplácen, neboť byla odměňována podle předpisů platných pro administrativní zaměstnance. Nebylo s ní nakládáno jako s celníkem a nevztahovaly se na ni povinnosti spojené se zařazením celníka; služební přísahu celníka složila až 25. 11. 1994 po absolvování celního kursu. Závěrem žalovaný odmítl názor žalobkyně, že v řízení došlo k porušení ustanovení správního řádu, neboť na rozhodování o právech a povinnostech celníka se správní řád nevztahuje, protože danou oblast upravuje výlučně zákon ČNR č. 186/1992 Sb. Ze všech uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že současně se vznikem pracovního poměru absolvovala proškolení z tzv. celního minima a na základě absolvování tohoto kursu složila přísahu a byla jí udělena hodnost celní čekatelky. Současně s tím obdržela služební stejno-kroj, a nelze proto souhlasit se závěrem žalovaného, že nebyla v době od 1. 4. 1990 do 1. 2. 1994 celníkem, neboť měla udělenou hodnost vyplývající ze služební-

ho poměru, byla vybavena uniformou a skutečnost, že jí nebyl vyplácen hodnotní příplatek, nemůže jít k její tíži.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Ze správního spisu předloženého žalovaným vyplývá, že pracovní poměr žalobkyně vznikl na základě pracovní smlouvy ze dne 27. 3. 1990 ke dni 1. 4. 1990 s tím, že žalobkyně zastávala funkci hospodářsko-správní pracovnice pro výkon administrativních a účetních prací ve finančně rozpočtovém útvaru na dobu určitou do 30. 6. 1990. Dne 26. 6. 1990 jí byl pracovní poměr po vzájemné dohodě prodloužen na dobu určitou do 31. 8. 1990, od 1. 9. 1990 byl změněn na dobu neurčitou. Dne 27. 3. 1990 byl žalobkyni stanoven funkční plat ve výši 1900 Kčs podle výnosu Federálního ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 23. 11. 1987, čj. 515-35700-5140. Ze spisu je dále patrné, že s účinností od 1. 6. 1991 byla žalobkyně odvolána z dosud zastávané funkce hospodářsko-správní pracovnice a zařazena do funkce referentky, dnem 1. 11. 1991 byla odvolána z funkce referentky a zařazena do funkce samostatné referentky a s účinností od 1. 2. 1994 byla přeřazena z funkce technicko-administrativní pracovnice do funkce celnice. Z platových výměrů ze dne 29. 6. 1992, 1. 9. 1992 a 6. 8. 1993 vyplývá, že žalobkyně byla podle nařízení vlády č. 223/1992 Sb., kterým se provádí zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, zařazena jako administrativně-technický zaměstnanec do 4. platové třídy, a to bez hodnotního příplatku. Z hodnotního výměru ze dne 14. 1. 1994, čj. 41 4003/93, vyplývá, že žalobky-

ně s účinností od 1. 2. 1994 byla jmenována do hodnosti celního čekatele, čemuž odpovídá platový výměr ze dne 24. 1. 1994, z něhož je zřejmé, že žalobkyně byla zařazena do funkce „celní úředník 8. třídy“ a že od 1. 2. 1994 jí byl kromě jiného přiznán i hodnotní příplatek ve výši 700 Kč. Součástí správního spisu je také jmenování ze dne 7. 11. 1990 adresované žalobkyni, z něhož je patrné, že uvedeným dnem byla žalobkyně jmenována do hodnosti celní čekatelky. Z obsahu spisu dále vyplývá, že služební poměr žalobkyně skončil uvolněním dnem 28. 2. 2002.

Podle ustanovení § 116 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění účinném pro projednávanou věc, kterým je upraven příspěvek za službu i pro celníky, náleží příspěvek za službu za podmínek dále uvedených policistovi, jehož služební poměr skončil uvolněním nebo propuštěním z některého z důvodů uvedených v § 106 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2. Podle § 117 odst. 1 věty první citovaného zákona činí příspěvek 20 % služebního příjmu, jestliže policista konal službu alespoň po dobu deseti roků.

Podle čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb., kterým se mění celní zákon, ve znění účinném pro projednávanou věc, se celníkovi do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru započítávají doby, pokud byly započteny podle dosavadních předpisů pro pracovní poměr, s výjimkou doby pro přiznání odchodného, která počíná běžet dnem vzniku služebního poměru podle tohoto zákona.

Zásadní námitkou žalobkyně je tvrzení, že měla být do doby trvání služební-

ho poměru rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru započítána i doba pracovního poměru příslušníka celní správy, a to nejméně od 7. 11. 1990, s ohledem na skutečnost, že tímto dnem byla jmenována do hodnosti celní čekatelky. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil, neboť v průběhu správního řízení bylo nájisto postaveno, že žalobkyně ode dne vzniku pracovního poměru, tj. od 1. 4. 1990, vykonávala funkci hospodářsko-správní pracovníce pro výkon administrativních a účetních prací ve finančně rozpočtovém útvaru na Ústřední celní správě v Praze. Z funkce administrativní pracovníce byla žalobkyně převedena do funkce celníka až k 1. 2. 1994. K tomuto datu byl žalobkyni také vydán platový výměr s uvedením funkce „celní úředník 8. třídy“. Z pracovního zařazení žalobkyně do 1. 2. 1994 je nutno dovodit, že se na ni nevztahovaly povinnosti celníka, které vyplývaly z tehdy platného zákona č. 44/1974 Sb., celního zákona. Podle § 11 odst. 1 tohoto zákona byli příslušníky celní správy pracovníci celníků, celních ředitelství a ústřední celní správy, kteří podle pracovní smlouvy plnili úkoly stanovené tímto zákonem. Žalobkyně sice byla zcela nepochybně pracovnící tehdejší Ústřední celní správy v Praze, avšak vzhledem ke svému zařazení neplnila úkoly stanovené tímto zákonem, protože nebyla oprávněna ke služebním úkonům či služebním zákrokům, jak byly stanoveny v § 12a odst. 1 až 3 citovaného celního zákona. Ze stavu administrativních pracovníků do funkce celníka byla žalobkyně prokazatelně převedena až k 1. 2. 1994, a teprve počínaje tímto dnem bylo možné v jejím případě aplikovat ustanovení shora citovaného čl. VI odst. 3 zákona č. 113/1997 Sb., jehož

smyslem bylo zahrnout do doby rozhodné pro přiznání příspěvku za službu takové doby trvání pracovního poměru, při kterých byl celník v pracovním poměru vystaven srovnatelným podmínkám výkonu práce příslušníků bezpečnostních sborů, a to vzhledem k většímu rozsahu jejich zákonem stanovených povinností či ohrožení života a zdraví vyplývajícimu z plnění úkolů celní správy při ochraně zájmů státu. Přiznání příspěvku za službu i za dobu výkonu práce, která není srovnatelná s prací příslušníků celní správy plnících úkoly stanovené celním zákonem, jak požaduje žalobkyně, nemá žádnou oporu ve shora citovaných právních předpisech. Na tomto závěru soudu nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobkyně doložila své jmenování do hodnosti celní čekatelky od 7. 11. 1990, neboť v průběhu řízení žádným způsobem neprokázala, že od uvedené doby až do 1. 2. 1994, kdy byla převedena z funkce administrativní pracovníce do funkce celníka, ve skutečnosti jako příslušnice celní správy plnila úkoly stanovené zákonem č. 44/1974 Sb., celním zákonem, či funkci celníka dle později platného celního zákona ČNR č. 13/1993 Sb.

Soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se porušení § 32 odst. 1 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, neboť řízení ve věcech služebního poměru celníků je upraveno v § 122 až § 138 zákona o služebním poměru, nikoliv ve správním řádu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

(líc)

Správní trestání: lhůta pro uložení sankce

k § 47b a § 87 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 15/1998 Sb. (před novelou provedenou zákonem č. 362/2000 Sb.)

Ustanovení § 87 odst. 2 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 362/2000 Sb., je nutno vykládat tak, že pokutu lze pravomocně uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise pro cenné papíry dozvěděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, nikoliv tak, že stačí, když je v uvedené lhůtě vydáno nepravomocné správní rozhodnutí. Z citovaného ustanovení nelze dovodit, že lhůta pro uložení pokuty začíná běžet, až když se Komise pro cenné papíry dozví o všech rozhodných skutečnostech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, čj. 5 A 1/2001-56)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 317/1998, č. 553/1999 a č. 684/2000.

Věc: Ondřej M. v P. proti Komisi pro cenné papíry o pokutu za porušení zákona o cenných papírech.

Komise pro cenné papíry uložila rozhodnutím ze dne 2. 5. 2000 žalobci pokutu 200 000 Kč za porušení § 46 odst. 1 a § 47b odst. 1 písm. a) a e) zákona o cenných papírech za to, že jako obchodník s cennými papíry uzavíral v době od 1. 4. 1998 do konce roku 1999 jako mandant mandátní smlouvy s mandatáři, kterými byly osoby bez povolení k obchodování s cennými papíry, přičemž předmětem mandátních smluv byl závazek mandatářů vyhledávat a získávat pro žalobce klienty, kteří budou mít v úmyslu nechat si obstarat prodej svých cenných papírů, a v zastoupení a jménem žalobce budou s těmito klienty uzavírat komisionářské smlouvy, na jejichž základě budou klienti jako komitenti prodávat či nakupovat své cenné papíry prostřednictvím mandanta jako komisionáře, a dále že poškozoval své klienty tím, že jim za převáděné cenné papíry vyplácel ceny nižší než kurzy, kterých převáděné cenné papíry dosahovaly na veřejných trzích.

V řízení o rozkladu prezidium Komise změnilo rozhodnutím ze dne 30. 11. 2000 rozhodnutí v I. stupni vydané, pokutu uložilo ve stejné výši, a to za porušení § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech. Z popisu skutku vyplývá, že žalobce jako obchodník s cennými papíry uzavíral v době od 1. 4. 1998 do konce roku 1999 jako mandant mandátní smlouvy s mandatáři, kterými byly osoby bez povolení k obchodování s cennými papíry, přičemž předmětem mandátních smluv byl závazek mandatářů vyhledávat a získávat pro žalobce klienty, kteří budou mít v úmyslu nechat si obstarat prodej svých cenných papírů, a v zastoupení a jménem žalobce budou s těmito klienty uzavírat komisionářské smlouvy, na jejichž základě budou klienti jako komitenti prodávat či nakupovat své cenné papíry prostřednictvím mandanta jako komisionáře, a dále že poškozoval své klienty tím, že jim za převáděné cenné papíry vyplácel ceny nižší než kurzy, kte-

rých převáděné cenné papíry dosahovaly na veřejných trzích.

Žalobce v žalobě mimo jiné namítl, že žalovaná překročila subjektivní lhůtu jednoho roku pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona o cenných papírech. Napadené rozhodnutí totiž bylo žalobci doručeno dne 4. 1. 2001, přičemž stížnost RNDr. T. obdržela Komise pro cenné papíry již dne 6. 5. 1999 a stížnost společnosti I. dne 14. 5. 1999. Subjektivní lhůta pro uložení pokuty ve smyslu citovaného ustanovení tak uplynula dne 6. 5. 2000. V této lhůtě však nebylo vydáno ani rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo žalobci doručeno teprve dne 11. 5. 2000.

Nejvyšší správní soud, který věc jako neskončenou převzal od Vrchního soudu v Praze, rozhodnutí vydaná v obou stupních zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla mj., že subjektivní lhůta pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona o cenných papírech překročena nebyla, neboť správní řízení nebylo zahájeno dnem doručení podání stížnosti RNDr. T. žalované, tzn. 6. 5. 1999, a nemohla proto uplynout dne 6. 5. 2000, protože jmenovaný stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení vedeného se žalobcem. K zahájení správního řízení tak došlo až dne 17. 2. 2000, kdy bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení (§ 18 odst. 3 správního řádu). Žalovaná nesouhlasí ani s tvrzením, že se doručením předmětné stížnosti dozvěděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, neboť podle citovaného ustanovení

§ 87 odst. 2 zákona o cenných papírech lhůta začíná běžet teprve v okamžiku, kdy se žalovaná dozví o všech rozhodných skutečnostech pro uložení pokuty. Těmito skutečnostmi není toliko podezření na porušení určité povinnosti, nýbrž také znalost okolností vylučujících protiprávnost, polehčujících či přitěžujících, což bývá v praxi zjištěno zpravidla až v průběhu správního řízení.

Žalovaná se rovněž domnívá, že k uložení pokuty dochází již oznámením rozhodnutí I. stupně (v daném případě dne 11. 5. 2000), nikoliv až nabytím právní moci tohoto rozhodnutí. Již rozhodnutím orgánu I. stupně je totiž dotčena právní sféra účastníka řízení, o čemž svědčí i právní úprava vyloučení odkladného účinku opravného prostředku (§ 55 správního řádu). Žalovaná argumentuje rovněž účelem úpravy prekluzivní lhůty, spočívajícím v zajištění řádného výkonu státní správy a zejména v rychlosti a hospodárnosti řízení. Tato myšlenka vychází z představy aktivního a spolupracujícího účastníka, a nemá být proto v praxi zneužita k nečinnosti účastníka ve smyslu úmyslných průtahů. Žalovaná upozorňuje rovněž na ustanovení § 19 odst. 3 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, které považuje za paralelní a z něhož rovněž dovozuje, že uložení pokuty je zamýšleno vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a nikoliv nutně právní moc tohoto rozhodnutí.

Žalobce v replice ze dne 10. 6. 2001 k vyjádření žalovaného a v jejím doplnění ze dne 14. 6. 2001 trvá na tvrzeních obsažených v žalobě a dále uvádí, že žalovaná se o porušení zákona dozvěděla ze stížnosti RNDr. T., tedy již dne 6. 5. 1999, a tímto dnem proto bylo zahájeno správní řízení, nikoliv až dnem, kdy se správní orgán dozví o všech skutečnos-

tech rozhodných pro uložení pokuty – k tomu totiž slouží správní řízení. Žalobce rovněž opakuje, že podle tehdy platného ustanovení § 87 zákona o cenných papírech bylo možno pokuty uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dozvěděla o skutečnostech rozhodných pro jejich uložení. Protože Komise se má zjevně dozvědět o skutečnostech rozhodných, nikoliv o skutečnostech všech, bylo možno pokutu uložit do jednoho roku od obdržení citované stížnosti. Opačný výklad by narušoval princip právní jistoty. Proto žalobce trvá na tom, že k uložení pokuty došlo až po marném uplynutí zákonné lhůty. Kromě toho žalobce namítá, že oznámení o zahájení správního řízení, seznámení se s výsledky šetření i meritorní rozhodnutí bylo doručováno pouze jeho zástupci, v čemž spatřuje rozpor se správním řádem.

Žaloba je důvodná. Nejvyšší správní soud k jednotlivým žalobním bodům při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí uvážil následovně.

Žalobce především namítá, že žalovaná překročila subjektivní lhůtu jednoho roku pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, v tehdy účinném znění, podle něhož „pokuty podle § 86 lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dověděla o skutečnostech rozhodných pro jejich uložení, nejpozději však do deseti let, kdy k těmto skutečnostem došlo“.^{*)}

K otázce, zda za časový moment uložení pokuty je nutno chápat již vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně

nebo až nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na konstantní správní judikaturu, podle níž „uložením pokuty je teprve okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost rozhodnutí se podrobit a pokutu zaplatit; ta nastává materiální právní mocí rozhodnutí o uložení pokuty, protože teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikta. Smyslem této zákonné úpravy je totiž stanovit prekluzivní lhůtu, po jejímž marném uplynutí nelze osobu, která se dopustila správního deliktu, postihovat. Lhůta jednoho roku je přitom v souladu i s nejdelšími zákonnými lhůtami pro rozhodnutí ve správním řízení (§ 49 správního řádu) a umožňuje i s přiměřenou rezervou řízení provést a dokončit u správních orgánů obou stupňů. Jiný výklad by vedl k tomu, že tato jednoletá lhůta by mohla být libovolně, především indolencí úřadu nebo i účelově, prodlužována na újmu účastníka řízení“ (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, vztahující se k interpretaci ustanovení § 88 odst. 4 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, obdobně rozsudek stejného soudu ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, k výkladu ustanovení § 19 odst. 6 a 8 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, ve znění zákona č. 150/1992 Sb., nebo rozsudek stejného soudu k ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94).

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i v souzené věci je nutno citované ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb. ve shodě s citovanou judikaturou inter-

^{*)} Pozn.: Novelou tohoto zákona, provedenou zákonem č. 362/2000 Sb., bylo citované ustanovení s účinností od 1. 1. 2001 nahrazeno následujícím zněním: „Řízení o uložení pokuty lze zahájit do 6 měsíců ode dne, kdy se Komise dozvěděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy k těmto skutečnostem došlo.“

pretovat tak, že pokutu lze pravomocně uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dozvěděla o předmětných skutečnostech, nikoliv tedy že stačí, když je v uvedené lhůtě vydáno nepravomocné správní rozhodnutí. Z dikce i smyslu tohoto zákonného ustanovení je totiž dostatečně zřejmé, že pod „uložením pokuty“ je nutno chápat teprve skutečný, materiální zásah do právní sféry porušitele práva. Ten samozřejmě nastává až nabytím právní moci příslušného rozhodnutí, protože do té doby může být rozhodnutí změněno či zrušeno v přezkumném řízení (poznámka: ke změně rozhodnutí orgánu I. stupně došlo rozhodnutím o rozkladu ostatně i v nyní projednávané věci). Proto také ustanovení § 87 odst. 3 zákona č. 591/1992 Sb. hovoří o tom, že uložená pokuta je splatná do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o uložení pokuty. Jinak řečeno, do nabytí právní moci rozhodnutí ještě není zcela jisto, že předmětná pokuta skutečně musí být zaplacená, v jaké výši a ke kterému časovému okamžiku. Proto se soud neztotožňuje s tvrzením žalované, že k dotčení právní sféry účastníka řízení dochází již rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Soudu se v této souvislosti nejeví případným ani poukaz na ustanovení § 55 odst. 2 správního řádu, představující výjimku z obecně platného suspenzivního účinku odvolání, a to již z toho důvodu, že se jedná o výjimečné ustanovení, které je nutno vykládat restriktivním způsobem. Bylo by tak již z povahy tohoto ustanovení proti jeho smyslu a účelu, pokud by jeho prostřednictvím (a to prakticky výhradně) byla zdůvodňována praxe ve svých důsledcích suspenzivní účinky odvolání prolamující.

V souzené věci je proto rozhodné určit, v který časový okamžik se žalovaná dozvěděla o skutečnostech rozhodných

pro uložení pokuty, tzn. kdy začala běžet citovaná prekluzivní lhůta. Rovněž při hledání odpovědi na tuto otázku Nejvyšší správní soud vycházel z konstantní správní judikatury (viz např. shora citovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 167/94), podle níž dozvědět se o porušení povinností (zde: o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, tedy ve vazbě na § 86 zákona č. 591/1992 Sb. o nedostacích v činnosti vymezených osob spočívajících v porušení podmínek stanovených v povolení nebo v porušení právních předpisů a opatření) „neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání porušení povinnosti a určení toho, kdo je za ně odpovědný, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění jeho pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, jež zákon při splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. Jde o vědomost o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní posouzení. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvlášť kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby na druhé straně nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodného. Začátek běhu subjektivní lhůty nemůže být dán samotným vědomím pracovníků státního orgánu o porušení právních předpisů, nemůže být odvislý od zcela právně neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti,

pohotovosti, ani od personálního obsazení určitého úřadu apod. Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno „vědomí“ státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy došlo oznámení určitého a věrohodného obsahu, datu kontroly apod., nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním“.

Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezpochybňuje argumentaci žalované, že správní řízení nebylo zahájeno dnem doručení příslušných stížností Komisi, neboť stěžovatelé (RNDr. T. a společnost I., s. r. o.) nebyli účastníky správního řízení, nýbrž teprve doručením oznámení o zahájení řízení žalobci, k němuž došlo dne 17. 2. 2000 (§ 18 odst. 2 správního řádu). Tato skutečnost však není z hlediska počátku běhu předmětné subjektivní lhůty dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona ČNR č. 591/1992 Sb. rozhodující, neboť citované ustanovení tuto lhůtu nespojuje se zahájením správního řízení, nýbrž s okamžikem, kdy se Komise dověděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu se v tomto případě Komise o relevantních skutečnostech ve smyslu zmíněného zákonného ustanovení dozvěděla již z uvedených stížností RNDr. T. a společnosti I., a proto se soud ztotožňuje s názorem žalobce, že subjektivní lhůta pro uložení pokuty uplynula již dne 6. 5. 2000.

Soud v tomto směru odmítá argumentaci žalované, že je nutno dozvědět se o všech rozhodných skutečnostech a teprve od tohoto okamžiku začíná běžet citovaná lhůta pro uložení pokuty. Tento způsob interpretace je neudržitelný, a to již proto, že ve svých faktických důsledcích popírá smysl správního řízení, jehož účelem je právě spolehlivé zjiš-

tění přesného a úplného skutečného stavu věci (§ 32 odst. 1 správního řádu) za respektování práv účastníků řízení a za jejich součinnosti. Pokud by platilo, že správní orgán nejprve zjistí všechny rozhodné okolnosti pro uložení pokuty a teprve poté bude zahájeno správní řízení, mohla by tato praxe vést k porušování práv účastníků řízení, kteří by tak do značné míry byli vyřazeni z aktivního vystupování v něm v době, kdy si správní orgán teprve vytváří úsudek o řešení konkrétní věci, a kdy je tedy ještě možné tento rozhodovací proces reálně ovlivnit, a mohli by se do něj zapojit *de facto* až v okamžiku, kdy správní orgán již dospěl do fáze rozhodnutí. Navíc z hlediska ustanovení § 87 odst. 2 zákona o cenách papírech by zmíněná interpretace ve svých důsledcích vedla k popření jakéhokoliv praktického smyslu citované lhůty pro uložení pokuty, neboť posouzení okamžiku jejího počátku by záviselo toliko na nepřezkoumatelné libovůli správního orgánu, který by sám seznal, zda již má k dispozici všechny relevantní skutečnosti či nikoliv, a účastníku řízení by tak vznikl stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy demokratického právního státu.

V projednávané věci je navíc nutno vidět, že žalovaná z předmětných stížností fakticky obdržela informaci o základních skutečnostech rozhodných pro následné uložení pokuty a že v dalším řízení tyto informace v podstatě již jen prohlubovala o další zjištění a za tímto účelem především vyžadovala doložení příslušných listinných podkladů od žalobce. Teprve následně však žalobci oznámila zahájení správního řízení a bezprostředně poté (cca 2 měsíce) jej informovala o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí. V tomto konkrétním případě je tedy zřejmé, že žalovaná těžiště zjišťová-

ní stavu věci provedla ještě před zahájením vlastního správního řízení.

Nejvyšší správní soud proto předchází úvahy uzavřel konstatováním, že v souzené věci se Komise o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty dozvěděla poprvé dne 6. 5. 1999, právní moc rozhodnutí žalované, kterým byla žalobci pokuta uložena, však nastala až dne 4. 1. 2001, tedy po marném uplynutí zákonné lhůty jednoho roku pro uložení pokuty. Již z tohoto důvodu proto soud musel napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost.

Jen pro úplnost je nutno doplnit, že ke včasnému uložení pokuty dle citovaného zákonného ustanovení by nedošlo ani tehdy, pokud by soud akceptoval výklad žalované, že pojem „uložení pokuty“ představuje vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a nikoliv nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, protože v projednávané věci bylo rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 2. 5. 2000 doručeno žalobci dne 11. 5. 2000, tedy rovněž po marném uplynutí předmětné subjektivní lhůty, počítané od doručení stížnosti RNDr. T. Komisi dne 6. 5. 1999. (ček)

330

Ochrana lesa: pravomoc České inspekce životního prostředí Správní řízení: dokazování; označení odvolacího orgánu

k § 2 zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

k § 47 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona

k § 38 a § 47 správního řádu

I. Rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí určuje správní orgán. Je proto na jeho úvaze, které důkazy budou za účelem zjištění skutečného stavu věci provedeny; to znamená, že ohledání podle § 38 správního řádu není obligatorním důkazním prostředkem.

II. Ze skutečnosti, že Česká inspekce životního prostředí není orgánem státní správy lesů (§ 47 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona), nelze dovodit, že jí nepřísluší posuzovat, zda provedenou těžbou byl či nebyl porušen lesní zákon, neboť podle § 2 zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, dozírá Česká inspekce životního prostředí na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí právníckými a fyzickými osobami.

III. Je-li v rozhodnutí o odvolání označeno Ministerstvo životního prostředí jako správní orgán, nelze dovodit, že rozhodnutí postrádá přesné a jednoznačné označení orgánu, který rozhodnutí vydal, neboť ze žádného právního předpisu nevyplývá požadavek, aby byl blíže označen i útvar, referát či odbor rozhodujícího správního orgánu (v daném případě Ministerstvo životního prostředí, územní odbor pro brněnskou oblast v Brně).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40)

Věc: Společnost s ručením omezeným S. proti Ministerstvu životního prostředí o pokutu za porušení lesního zákona.

Česká inspekce životního prostředí (dále jen „Inspekce“) dne 13. 12. 2000 žalobci uložila pokutu ve výši 500 000 Kč za ohrožení a poškození životního prostředí v lesích, neboť jako vlastník lesních pozemků na nich vytvořil podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů. Odvolání žalobce žalovaný dne 24. 4. 2002 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného u Vrchního soudu v Praze brojil žalobou; namítal, že správní orgán zadal vypracování znaleckého posudku před zahájením správního řízení, a proto tento znalecký posudek neměl být použit jako důkazní materiál; dále nebylo svoláno místní šetření, nebylo provedeno ohledání a nebyl pořízen protokol se všemi náležitostmi podle § 22 správního řádu. Žalobce rovněž poukázal na znění lesního zákona s tím, že se lze domnívat, že zákonodárce neměl v úmyslu zmocnit Inspekci dozorem nad dodržováním lesního zákona. Inspekci proto nepřísluší posuzovat, zda provedenou těžbou byl či nebyl porušen lesní zákon, a rovněž jí nepřísluší vyslovovat závěry o proředění pod zákonnou mez. Navíc rozhodnutí žalovaného postrádalo přesné a jednoznačné označení orgánu, který rozhodnutí vydal; lze toliko usuzovat, že by se mohlo jednat o Ministerstvo životního prostředí, územní odbor pro brněnskou oblast, Brno.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 135 s. ř. s.), žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Nedůvodné jsou žalobní body, v nichž žalobce poukázal na to, že nebylo svoláno místní šetření, nebylo provedeno ohledání a nebyl pořízen protokol se všemi náležitostmi podle § 22 správního řádu, přičemž se nejednalo o bagatelní chyby. Podle § 32 správního řádu je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí určuje správní orgán. Podle § 33 odst. 1 správního řádu má účastník řízení právo navrhnout důkazy a jejich doplnění. Podle odst. 2 jsou důkazy zejména výslechy svědků, znalecké posudky, listiny a ohledání. Je tedy na úvaze správního orgánu, které důkazy budou za účelem zjištění skutečného stavu věci provedeny, což znamená, že provedení ohledání (místní šetření jako důkaz správní řád nezná) není obligatorním důkazem. V důsledku toho, že nebyl proveden důkaz ohledáním, nebyl ani důvod k sepsání protokolu ve smyslu § 22 správního řádu, protože podle odst. 1 citovaného ustanovení sepíše správní orgán protokol o ústních podáních a o důležitých úkonech v řízení, zejména o provedených důkazech, o vyjádřeních účastníků řízení, o ústním jednání a o hlasování.

V dalším žalobním bodě žalobce poukázal na znění lesního zákona s tím, že se lze domnívat, že zákonodárce neměl v úmyslu zmocnit Inspekci dozorem nad dodržováním lesního zákona a v důsledku toho Inspekci nepřísluší posuzovat, zda provedenou těžbou byl či nebyl porušen lesní zákon, a rovněž jí nepřísluší

vyslovovat závěry o proředění pod zákonnou mez. Ze skutečnosti, že Inspekce není orgánem státní správy podle § 47 odst. 1 lesního zákona, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu dovodit závěry, k nimž dospěl žalobce, neboť podle § 2 zákona ČNR č. 282/1991 Sb. dozorá Inspekce na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí právníky a fyzickými osobami. Proto nelze v daném případě vytýkat správním orgánům nezákonný postup.

Jako důvodný nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu posoudit

ani žalobní bod, v němž žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí postrádá přesné a jednoznačné označení orgánu, který rozhodnutí vydal, a že lze toliko usuzovat, že by se mohlo jednat o Ministerstvo životního prostředí, územní odbor pro brněnskou oblast, Brno. To podle žalobce způsobuje pochybnosti o tom, zda o odvolání rozhodoval příslušný orgán. V napadeném rozhodnutí je žalovaný jako odvolací orgán označen dostatečně přesně a určitě, neboť ze žádného právního předpisu nevyplývá požadavek, aby byl označen i útvar, referát či odbor, který jako funkčně příslušný v rámci odvolacího orgánu ve věci rozhodl.

(ci)

331

Změna zařazení do sítě škol

Řízení před soudem: postoupení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu

k § 13b odst. 9 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění zákona č. 139/1995 Sb.

k § 46 odst. 5 soudního řádu správního

I. Proti rozhodnutí o změně zařazení do sítě škol, předškolních zařízení a školských zařízení podle § 13b odst. 9 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, je přípustné odvolání, resp. rozklad.

II. Byl-li navrhovatel ve správním řízení nesprávně poučen o tom, že opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu není přípustný, a podal-li proto správní žalobu k soudu, postoupí soud takové podání příslušnému správnímu orgánu se závazným právním názorem vyjadřujícím povinnost projednat opravný prostředek (§ 46 odst. 5 věta druhá s. ř. s.). Návrh je u soudu ve smyslu tohoto ustanovení „podán včas“, byla-li dodržena lhůta pro podání návrhu u soudu, nikoli lhůta k podání opravného prostředku ve správním řízení.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, čj. 7 A 25/2001-59)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 347/1998 a č. 792/2001.

Věc: Soukromá střední škola Z. v H. proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o souhlas se zavedením nového studijního programu, o zařazení školy do sítě škol, předškolních a školských zařízení a o změnu jejího názvu.

Rozhodnutím ze dne 27. 12. 2000 zamítlo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy žádost školy F., s. r. o., o udělení souhlasu se zavedením nového studijního oboru „floristika“ na soukromé střední škole Z., s. r. o., a s tím související změnu zařazení této školy v síti škol, předškolních a školských zařízení a změnu jejího názvu. Zakladatelem soukromé střední školy Z. byla obchodní společnost škola F., s. r. o.

Proti rozhodnutí podala žalobkyně k Vrchnímu soudu v Praze žalobu, v níž namítla nezákonnost rozhodnutí žalovaného a nedostatečné zjištění a zhodnocení skutkového stavu.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), žalobu odmítl a věc postoupil žalovanému k vyřízení opravného prostředku.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud po posouzení podmínek soudního řízení dospěl k závěru, že žaloba není přípustná.

Žalobkyně byla aktivně legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. i přesto, že rozhodnutí bylo adresováno právnímu subjektu škole F., s. r. o., neboť v žalobě tvrdí, že ona sama byla tímto rozhodnutím přímo zkrácena na svých právech.

Žaloba ve správním soudnictví je mimo jiné nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s. tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zá-

kon. Tímto zvláštním zákonem v daném případě je zákon ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění účinném k 27. 12. 2000 (tj. ke dni, kdy ministerstvo ve věci rozhodovalo). Řízení o zařazení škol do sítě škol, předškolních zařízení a školských zařízení (dál jen „sít“), resp. změny v zařazení či vyřazení ze sítě, včetně opravného prostředku proti rozhodnutí orgánu státní správy I. stupně upravuje § 13a a násl. tohoto zákona. Ustanovení § 22 zákona o státní správě a samosprávě ve školství stanoví, že obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na soukromé školy. Možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí o zařazení do sítě upravuje § 13b odst. 7 a 8 citovaného zákona. Tato ustanovení platí i pro případ, kdy se rozhoduje v důsledku změn v údajích, které zřizovatel uvedl v žádosti o zařazení do sítě. Podle § 13b odst. 9 tohoto zákona totiž platí, že dojde-li ke změnám v údajích zaevidovaných v síti, je zřizovatel povinen oznámit to orgánu státní správy, který zařazuje do sítě, a doložit příslušné doklady. Tento orgán pak rozhodne dle § 13b odst. 3 zákona o státní správě a samosprávě ve školství, podle něhož je kromě jiného povinen v rozhodnutí poučít žalobce o možnosti podání odvolání.

Podle 46 odst. 5 s. ř. s. podal-li navrhovatel návrh v soudním řízení správním proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek

byl podán včas. Včasnost se přitom posuzuje vzhledem ke lhůtě pro podání návrhu k soudu, nikoli správnímu orgánu.

V daném případě šlo o rozhodnutí ústředního orgánu státní správy, proti kterému lze podle § 13b odst. 8 zákona ČNR č. 564/1990 Sb. do 15 dnů od doručení rozhodnutí podat rozklad, o němž rozhodne vedoucí ústředního orgánu státní správy na základě návrhu jím ustavené komise. Napadené rozhodnutí však obsahovalo vadné poučení, podle něhož se proti tomuto rozhodnutí nelze odvolat. Poučení o odvolání zahrnuje i případné poučení o rozkladu, neboť o roz-

kladu se rozhoduje též v odvolacím řízení v širším slova smyslu (srov. rubriku části čtvrté oddílu prvního správního řádu). Z tohoto poučení vycházela i žalobkyně. Žalobkyni bylo doručeno rozhodnutí žalovaného dne 10. 1. 2001. Podle § 250b občanského soudního řádu, v tehdy platném znění, mohla podat žalobu do dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu.

Jelikož byla žaloba doručena soudu dne 2. 3. 2001, byl návrh podán u soudu včas. Podle § 46 odst. 5 věty druhé s. ř. s. tedy platí, že rozklad byl podán včas.

(ras)