

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2005 / III. ročník / 25. 1. 2005

OBSAH

| | | | |
|---|----|--|----|
| 422. Azyl: důvody pro udělení azylu | 3 | 435. Řízení před soudem: výrok rozhodnutí o kasační stížnosti . . . | 51 |
| 423. Řízení před soudem: osvobození od soudních poplatků | 9 | 436. Správní řízení: účastenství v řízení | 54 |
| 424. Řízení před soudem: uspokojení navrhovatele | 11 | 437. Daňové řízení: daňová kontrola; plná moc zástupce; doručování . . . | 57 |
| 425. Azyl: zastavení řízení pro opakovanou bezdůvodnou absenci u pohovoru | 14 | 438. Daň z příjmů: zákaz retroaktivity | 60 |
| 426. Kompetenční spory: pravomoc Úřadu pro ochranu osobních údajů | 18 | 439. Určení lhůty pro provedení procesního úkonu soudem | 66 |
| 427. Řízení před soudem: důvody kasační stížnosti | 20 | 440. Určení lhůty pro provedení procesního úkonu soudem | 67 |
| 428. Pojistné na sociální zabezpečení: odměna členů představenstva akciové společnosti | 24 | 441. Řízení před soudem: průkaz neznámého pobytu; náležitosti doručenky | 68 |
| 429. Cenné papíry: k povinnostem Střediska cenných papírů při přeměně podoby cenného papíru | 27 | 442. Řízení před soudem: vázanost správního orgánu právním názorem soudu | 70 |
| 430. Soudní exekutoři: pozastavení výkonu exekutorského úřadu | 30 | 443. Nemocenské pojištění zaměstnanců: příležitostné zaměstnání | 74 |
| 431. Daň z příjmů: k základu daně | 36 | 444. Správní trestání: vázanost správního orgánu zákonem | 77 |
| 432. Správní řízení: počátek běhu subjektivní lhůty k podání návrhu na obnovu řízení opomenutým účastníkem | 43 | 445. Řízení před soudem: nepřítomnost účastníka řízení při jednání | 82 |
| 433. Řízení před soudem: vyloučení soudce pro předchozí účast na projednávání věci | 46 | 446. Daňové řízení: obnova řízení | 83 |
| 434. Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy | 49 | 447. Správní poplatky: návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky | 92 |

Azyl: důvody pro udělení azylu

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

Samotnou existenci islámského právního systému šari‘a v zemích, resp. jejich částech, s převahou muslimského obyvatelstva nelze bez dalšího a bez znalosti o způsobu jeho uplatňování považovat u příslušníka jiného vyznání za důvod udělení azylu spočívající ve strachu z pronásledování z důvodu náboženství (§ 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 5 Azs 202/2004-59)

Věc: Eslan D. a spol. (Nigerijská federativní republika) proti Ministerstvu vnitra o azyl, o kasační stížnosti žalobců.

Žalovaný rozhodnutími ze dne 13. 6. 2003 neudělil žalobcům azyl a rozhodl, že se na ně ani nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Toto rozhodnutí žalobci napadli žalobami u Krajského soudu v Hradci Králové, který je však rozsudkem ze dne 12. 2. 2004 zamítl. Rozsudek odůvodnil tak, že v řízení před správními orgány nedošlo k žádnému porušení ustanovení o řízení a z tohoto úhlu pohledu nejsou rozhodnutí nezákonná. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu je natolik obecná, že nebylo zřejmé, jaké další důkazy měl správní orgán provádět. Na závěr pohovoru konaného s účastníky dne 28. 3. 2002 byli žalobci informováni o důkazech, které budou sloužit žalovanému jako podklad pro jeho rozhodnutí; nevznesli však proti nim žádné výhrady a doplnění dokazování nenavrhli. Ve skutkových závěrech dospěl krajský soud k identickému zjištění jako správní orgán; v případě žalobců nejsou dány podmínky aplikace § 12 zákona o azylu, neboť postavení žalobců v zemi jejich původu se nelišilo od postavení řádově statisíců dalších obyvatel. V souladu se závěry správního orgánu neshledal kraj-

ský soud u žalobců ani překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu.

Proti rozsudku krajského soudu brojili žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížností. Tvrdili, že krajský soud měl zrušit rozhodnutí správního orgánu, neboť skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spise (resp. je s ním v rozporu) a rozhodnutí byla vydána na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, což mohlo ovlivnit a dle názoru stěžovatelů i ovlivnilo zákonnost řízení a samotných rozhodnutí. Stěžovatelé nesouhlasili se závěry správního orgánu, potvrzenými rozhodnutím soudu I. stupně, že z důkazů, jež si správní orgán opatřil, nevyplývají skutečnosti rozhodné pro přiznání azylu stěžovatelům podle § 12 zákona o azylu. Ze zpráv založených ve spisu jednoznačně vyplývá, že přes formálně deklarovanou svobodu vyznání uznávají státní orgány na většině území pouze islám. Ze zpráv je zřejmé, že v důsledku náboženských lokálních válek zemřelo v r. 2000 na území Nigérie okolo 2000 osob, převážně křesťanů. Tvzení, že situaci vyvolané nábožensko-etnickými boji jsou nuceni

čelit všichni obyvatelé bez rozdílu, proto postrádá logiku. Oporu ve zprávách o zemi původu nemá ani závěr, že státní orgány nijak nepodporují projevy nespokojenosti a násilné střety. Faktem naopak je – jak ostatně ze zpráv o zemi původu stěžovatelů vyplývá – že policejní složky se na celém území domovského státu stěžovatelů dopouštějí mnoha vážných porušení lidských práv. Stěžovatelé byli přímo dotčeni ozbrojenými nájezdy a dále uváděli, že byli vystaveni těžkostem v souvislosti se zaváděním a uplatňováním práva *šarí'a*. Stěžovatelé jako křesťané cítí obavu a strach z pronásledování z důvodu svého náboženství. Správní orgán i krajský soud se omezily na zjišťování a hodnocení obecné situace v zemi původu stěžovatelů, aniž přihlíděly k individuální situaci stěžovatelů. Správní orgán si vedle zpráv Ministerstva zahraničních věcí USA o zemi původu stěžovatelů měl obstarat i další informace ze zdrojů nevládních organizací zaměřených na ochranu lidských práv. Použitelné, ač omezeně, jsou i zprávy z databáze ČTK.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí a zrušil je, neboť dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Věc pak vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Rozhodnutí žalovaného cituje zprávu Ministerstva zahraničí USA o stavu dodržování lidských práv v Nigérii za rok 2001 velmi podrobně a pro úplnost z ní Nejvyšší správní soud poukazuje zejména na tu část, ve které se přímo popisuje situace z hlediska vztahů mezi oběma náboženskými skupinami.

Ústava zaručuje svobodu vyznání, včetně svobody měnit náboženství ne-

bo víru, a svobodu projevat a šířit své náboženství nebo víru bohoslužbou, učením, praktikováním a dodržováním. V některých směrech však vláda tato práva omezila. Ve dvanácti severních státech pokračovalo provádění rozšířeného práva *šarí'a*, což vedlo ke zpochybnění svobody vyznání zaručené ústavou a v některých případech k podnícení etnicko-náboženského násilí. Ústava zakazuje státním a místním vládám přijímat oficiální náboženství. Někteří křesťané však tvrdí, že vzhledem ke znovuzavedení trestního práva *šarí'a*, pokračujícímu využití státních zdrojů k financování výstavby mešit, učení Alkalisů (muslimských soudců) a poutím do Mekky (hadždž) byl islám *de facto* přijat jako státní náboženství v mnoha severních státech. Státních fondů se ovšem rovněž využívá k financování poutí křesťanů do Jeruzaléma. Obecně se ve státech s jasnou převahou křesťanů nebo muslimů výslovně preferuje víra většiny obyvatel. Země se skládá z 36 států. Guvernéři mají volnost v rozhodování, ale čerpají své prostředky od federální vlády. Federální i státní vlády se zabývají náboženskými otázkami včetně otázky povinné výuky náboženství ve státních školách, subvencované výstavby kostelů a mešit, státem podporované účasti na pouti hadždž a poutích do Jeruzaléma. Ústava stanoví, že jednotlivé státy si mohou ve volbách vybrat, zda budou užívat zvykové právo a soudy *šarí'a*. Až do znovuzavedení trestního práva *šarí'a* ve státě Zamfara v lednu 2000 bylo soudnictví práva *šarí'a*, které je součástí obecného systému soudnictví, omezeno na rodinné a osobní právo v soudních věcech mezi muslimy, pokud se obě strany sporu dohodly řešit svůj spor před soudem *šarí'a*, nebo na občanskoprávní spory mezi muslimy, pokud účastníci sporu souhlasili s projednáváním sporu před

tímto soudem. Prvky práva *šarí'a* existovaly rovněž na severu země v trestním zákoníku, který se na severu aplikoval od vyhlášení nezávislosti. V ústavě se ovšem říká, že „odvolací soud *šarí'a* může uplatňovat takové odlišné soudní pravomoci, jak mu to ukládá právo v dané zemi“. Některé státy vykládají tuto část ústavy jako zaručení práva rozšiřovat právní pravomoci stávajících soudů *šarí'a* na trestní případy. V říjnu 1999 podepsal guvernér státu Zamfara Ahmed Sani návrh zákona, který ustanovoval soudy a odvolací soudy *šarí'a* ve státě Zamfara, a návrh zákona, který vytvářel trestní zákoník podle práva *šarí'a*. Oba zákony vstoupily v platnost 27. ledna 2000. Právní systém ve státě Zamfara přijal tradiční právo *šarí'a* v celém jeho rozsahu, s tou výjimkou, že odpadnutí od víry není trestně postižitelné. Po přijetí práva *šarí'a* ve státě Zamfara začaly další státy na severu země přijímat různé formy rozšířeného práva *šarí'a*. Dodržování nových ustanovení práva *šarí'a* je v některých státech pro muslimy závazné, v jiných dobrovolné.

V další části této zprávy se říká, že zákon zakazuje náboženskou diskriminaci. V některých případech ovšem úředníci diskriminovali příslušníky jiných náboženství při uzavírání nájemních smluv a udílení státních zakázek. Náboženské rozdíly často souvisely s regionálními a etnickými odlišnostmi. Například severní region je převážně muslimský. Mnoho jižních etnických skupin je převážně křesťanských, přestože zhruba 50 procent Jorubů jsou muslimové. Ve Středním pásmu se vyskytují ve velkém počtu muslimové i křesťané. V mnoha oblastech Středního pásma je většina muslimských Fulaniů pastevcí, zatímco muslimští Hausové a většina křesťanských etnických skupin inklinuje k far-

mářství a životu v městských oblastech. Proto je často obtížné rozlišovat náboženskou diskriminaci a napětí od etnické, regionální, ekonomické a pozemkové konkurence. Náboženské napětí zdůraznilo převážně etnické střety probíhající během roku. Během posledních dvou let se do Středního pásma vrátilo etnicko-náboženské násilí. Krize ve státě Kaduna v roce 2000 byla prvním výrazným muslimsko-křesťanským konfliktem ve volebním období prezidenta Obasanjoa. Když představitelé státu Kaduna oznámili úmysl zavést právo *šarí'a*, protestovala proti tomu ve státě početná křesťanská menšina, což vedlo k několik dní trvajícím násilným střetům. Odhady počtu obětí se pohybují mezi 1000 a 1500 osobami. Mnoho kostelů a mešit bylo vypáleno. Mnoho křesťanů na severu země se ze strachu z pokračujícího násilí vrátilo do svých historických domovů na jihovýchodě. Navíc docházelo k řadě dalších konfliktů v jižní Kaduně mezi menšími etnickými skupinami a Hausy, kteří byli ve městech jako např. Zangon-Katafu, Kachii a Kafanchanu. Po násilí v Kaduně v roce 2000 vláda organizovala dialog mezi různými náboženskými etnickými skupinami v Kaduně, které mohly během roku ve státě přispět k menším etnicko-náboženským incidentům, a to především v prvních deseti měsících roku. Například v říjnu, kdy vypukl oheň ve dvou menších kostelech ve městě Kaduna, pomáhali společně v sousedství žijící křesťané a muslimové uhasit oheň a vláda slíbila finanční podporu na jejich opravu. V listopadu však bylo v jižní Kaduně zabito několik osob poté, co se vystupňovala rivalita mezi dvěma místními vůdci, když stát oficiálně přijal rozšířenou verzi práva *šarí'a*. Nadále však docházelo k případům etnicko-náboženského násilí v ostatních částech země. Stovky lidí byly zabity a stovky tisíc lidí odsunuty.

Ze Zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA o dodržování lidských práv v Nigérii za rok 2001, kde se v oddílu 1c hovoří o mučení a jiném krutém, nelidském nebo ponižujícím zacházení nebo trestání, vyplývá, že ústava takováto porušování práv zakazuje a zákon upravuje tresty za takováto porušení. V průběhu roku však příslušníci armády, policie a bezpečnostních sil pravidelně bili protestující, osoby podezřelé z trestných činů, zadržené osoby a odsouzené vězně. Policie se pravidelně fyzickým násilím pokoušela od civilistů získat peníze. Zákon zakazuje u soudu použít důkazy získané mučením. Dále tato zpráva říká, že ke konci roku platily ve dvanácti severních státech různé verze islámského trestního práva *šarí'a*. Soudy řídící se právem *šarí'a* vydávaly rozsudky „hadd“, jako např. amputace za krádež, bití holí za smilstvo nebo veřejnou opilost nebo smrt ukamenováním. Odvolací soudy ještě nerozhodly, zda takovéto tresty představují mučení, kruté, nelidské či ponižující zacházení, jak je uvedeno v ústavě. Bití holí jako trest podle zvykového práva, severonigerijského trestního zákona a práva *šarí'a* v soudním systému dosud nebylo úspěšně napadeno na základě ustanovení ústavy o krutém a nelidském trestání. V průběhu roku byly provedeny dvě amputace, i když počet rozsudků byl větší. V průběhu roku vydaly soudy *šarí'a* své první rozsudky smrti. Jak u soudů podle zvykového práva, tak u soudů řídících se právem byla pravděpodobnost, že rozsudek bude vykonán okamžitě po vyhlášení, větší u chudých osob bez právního zástupce. Všichni obvinění však mají právo se odvolat. Federální vláda zřídila panel složený z právních odborníků, aby vytvořili jednotný trestní zákoník *šarí'a* pro všechny severní státy, který by nahradil navzájem odlišné trestní zákony

platné v jednotlivých státech. Dále je konstatováno, že podmínky ve věznicích jsou i nadále kruté a životu nebezpečné.

Pokud se týká bezpečnostní situace v zemi původu, je v tomto ohledu relevantní oddíl 2d zprávy, kde se uvádí, že během období etnicko-náboženského násilí byla řada osob odsunuta z místa svého bydliště. Například v září a říjnu bylo odsunuto několik set tisíc osob kvůli etnickému konfliktu ve státech Benue a Nasarawa. V červenci potvrdil guvernér státu Bauchi Mu'azu, že téměř celá hauská komunita v Tafawa Balevě buď odešla, nebo zahynula během konfliktu. V říjnu poslalo mnoho Jorubů a Igbugbů své rodiny po etnicko-náboženském násilí v Kanu na jih. Na konci roku se objevily informace o odsunutí minimálně 100 000 osob do centrálního regionu v důsledku střetů mezi komunitami a po armádních útocích na několik komunit. Mnoho osob prchajících před etnicko-náboženským násilím našlo nejprve úkryt ve vojenských kasárnách, policejních objektech a jiných veřejných budovách. Někteří lidé přebývali ve vládních budovách i na konci roku. Tisíce křesťanů a muslimů bylo vnitrostátně odsunuto po povstáních ve státě Kaduna v roce 2000. Většina z nich se během roku vrátila do svých domovů. Mnoho navrátilců si nadále uvědomovalo nebezpečí pokračovat v práci v těchto oblastech. Někteří se vrátili, jen aby dopsali obchodní smlouvy nebo prodali své domy a zařídili nutné věci pro trvalejší odchod.

Soud I. stupně naznačuje možnost odchodu do jižních částí země, kde se právo *šarí'a* neuplatňuje; opomněl k tomu ovšem dodat, zda taková možnost je reálná, a to vzhledem k etnickému rozložení: např. po pádu Abachova režimu, který jakékoliv spory mezi etniky nepři-

pouštěl, naopak docházelo k násilným konfliktům tohoto druhu velmi často (např. mezi etniky Jaw a Itsekiri v ropné oblasti delty řeky Niger). V Nigérii jsou hlavními etnickými skupinami národnostní skupiny Joruba, Hausa/Fulani, Igbo, Jaw, Kanuri, Ibibio, Tiár, Bura a Nupe a kromě nich dalších 250 etnik, včetně starousedlíků libanonského a indického původu. Islám vyznává přes 50 % obyvatel a jejich podíl se nadále a trvale zvyšuje. Křesťané tvoří asi 42 % obyvatelstva, zbytek pak vyznává tradiční domorodá animistická náboženství (např. sekty Jukun, Urhobo, Kataf). Rozhraní mezi oběma největšími náboženskými skupinami probíhá v Nigérii horizontálně zhruba uprostřed federace (sever je muslimský, jih převážně křesťanský). Území, kde se mísí křesťanské a muslimské obyvatelstvo (Middle Belt – Střední pás), většinou představuje místa zvýšeného etnického napětí, nábožensky motivovaných nepokojů a násilí. Výbušná situace mezi muslimy a křesťany existuje již delší dobu například v hlavním městě federativního státu Plateau – Josu, pravidelně se objevuje ve státě Benue a velkých městech Kano či Kaduna. Důvodem je vynucený kontakt obou náboženských komunit následkem značného přelidnění právě velkých měst, ke kterému dochází kvůli masovému přistěhovalectví zejména ze severních oblastí federace. Ministerstvo zahraničních věcí ČR (www.mzv.cz v odkazu na www.export.cz) uvádí, že poměrně značnou hrozbou pro další liberální a sociálně-kulturní vývoj v severních oblastech země začíná být zavádění muslimského právního systému *šarí'a* jednotlivými tamními státy a vládami. Dodržování zásad *šarí'a* je vynučováváno i na ostatním obyvatelstvu, které se nehlásí k muslimské víře a odmítá respektovat nábožensky motivované a vlastně lokálně platné zákony. Všeobecně jsou

respektovány pouze platné zákony federace, nikoliv zákony *šarí'a*, což v krajních případech vede až k násilí. Prvním federativním státem, který oficiálně přijal právní systém *šarí'a*, je stát Zamfara (1999). Další čtyři severní státy federace (Kano, Kaduna, Katsina a Sokoto) následovaly pak v krátké době. Dnes je uplatňována již ve třinácti státech federace – kromě výše uvedených k nim patří i státy Bauchi, Borno, Gombe, Jigawa, Kebbi, Niger, Oyo a Yobe.

Šarí'a představuje systém nařízení a předpisů, které se dotýkají všech stránek života věřících a zavazují každého muslima k životu podle Božího zákona. Jde o systém povinností muslima náboženské a právní povahy, o cestu, která má být následována: je to záruka jistoty a bezpečí. *Šarí'a* bývá chápána jako souhrn tří zákoníků: *ibádát* – týká se rituálních záležitostí, *mu'ámalát* – týká se občanskoprávních věcí, *ukúbát* – řeší záležitosti trestní povahy. Islámské právo je případem nábožensky založeného práva (J. Muzikář a kol.: *Islám – ideál a skutečnost*. Baset, Praha 2002). Muslimský stát – *dár al-islám* – musí na svém území tolerovat a chránit jinověrce uznaných náboženských systémů, včetně křesťanů, jestliže jsou loajálními poddanými a platí příslušné daně. Pro muslimský stát není nutné, aby se všichni nebo většina obyvatel hlásila k islámu, důležité však je, aby zde vládla *šarí'a*. V pojetí muslimských teologů vystupuje stát jako ochránce víry (blíže: A. Křikavová a kol.: *Islám a současnost*. Academia, Praha 1985). S ohledem na individuální přístup k řešení této věci nemůže bez povšimnutí zůstat ani zcela odlišné pojetí postavení muslimské ženy ve srovnání s křesťanským nebo evropským prostředím (srov. např. L. Kropáček: *Duchovní cesty*. Vyšehrad, Praha 1993).

Z rozhodnutí žalovaného, stejně jako z rozsudku soudu I. stupně, se nedá vyčíst, z jaké konkrétní oblasti stěžovatelé pocházejí a k jaké národnosti patří. Zprávy, které byly k dispozici, svědčí jednak o mimořádně složité situaci v zemi, jednak o nutnosti zabývat se postavením žadatelů o azyl v zemi jejich původu *ad personam*, a to s ohledem na jejich náboženské vyznání. Nelze přitom odhlédnout od zcela konkrétních projevů uplatňování islámského právního systému *šarí'a* na území Nigérie, resp. jednotlivých států federace. Existuje tak několik nezodpovězených otázek: z jaké oblasti stěžovatelé pocházejí, zda je v této oblasti zaváděno právo *šarí'a* a vyvolávali jeho uplatňování v dané podobě a místě oprávněný strach z pronásledování z důvodu příslušnosti ke křesťanskému náboženství, případně lze-li situaci stěžovatelů řešit v rámci Nigérie s přihlédnutím k jejich národnosti. Povinnost zjistit skutečný stav věci podle § 32 správního řádu má správní orgán v rozsahu důvodů, které žadatel v průběhu správního řízení uvedl. Tomu v daném případě odpovídá požadavek, aby byly zjištěny skutečnosti rozhodné pro udělení azylu v soudem požadovaném rozsahu, neboť správní orgán tím za stěžovatele nedomýšlí právně relevantní důvody pro udělení azylu stěžovateli neuplatněné: je naopak jeho úkolem zasadit uváděné důvody – křesťanské vyznání – do přesného rámce realíi nigerijské společnosti.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné porovnat informace Ministerstva zahraničních věcí s obsahem zevrubné zprávy Human Rights Watch ze září 2004, svazek 16, č. 9 (A). V části nazvané „*Political šarí'a*“ se mezi řadou podrobných informací píše právě o severních územích Nigérie jako o oblasti, ve které se islám praktikuje již od

11. století a *šarí'a* byla aplikována již od koloniálních dob. Hovoří se přitom o možnosti nemuslimského obyvatelstva zvolit si soud, ke kterému chtějí jít, totiž soud práva *common law* nebo *customary law* či *šarí'a*.

K tvrzení stěžovatelů o způsobu provedení dokazování jako nedostatečného ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud připomíná, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učiněnému správnému skutkovému závěru, ve spisu obsažený vede k jiným skutkovým závěrům, než jaké učinil rozhodující orgán. Skutková podstata nemá oporu ve spisech, chybí-li podklad pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, resp. je-li nedostačující k učinění správného skutkového závěru.

Ze Zprávy o dodržování lidských práv v Nigérii z roku 2000 vydané Ministerstvem zahraničních věcí Spojených států, která je součástí správního spisu, vyplývá, že Nigérie – země původu stěžovatelů – je zemí, kde je porušování lidských práv častým jevem. S touto skutečností ve spojení s tvrzenými obtížemi stěžovatelů se žalovaný žádným způsobem nevypořádal.

V daném případě stěžovatelé v rámci pohovoru prohlásili, že mají obavy z bezpečnostní situace v souvislosti s uplatňováním práva *šarí'a*, hovořili o atmosféře zabíjení, jako poslední impuls k opuštění země byl uveden strach o vlastní život. Pohovor pokračoval bez doplňujících otázek vztahujících se k bližšímu osvětlení těchto skutečností, ačkoli jejich prokázání by mohlo být relevantní pro rozhodnutí o azylu. Namísto toho následovaly další v zása-

dě obecné otázky. Okolnosti týkající se uplatňování práva *šarí'a* mohou být relevantní rovněž s ohledem na stěžovatelku při posouzení její žádosti o azyl; správní orgán však její specifické postavení jako ženy prakticky nijak nezkoumal. Tento postup v řízení o azylu tak představuje vadu správního řízení při zjišťování skutkového stavu, z něhož žalovaný správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, což mohlo ovlivnit zákonnost jeho rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že byly zjištěny vady správního řízení, pro které měl soud I. stupně napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Pokud se po přezkoumání rozhodnutí správního orgánu v intencích soudního řádu správního onen soud ztotožnil se závěry obsaženými v rozhodnutí žalovaného, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než jeho rozhodnutí podle § 110 odst. 1 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušit.

(ovo)

423

Řízení před soudem: osvobození od soudních poplatků

k § 36 odst. 3 soudního řádu správního

Zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků nemůže soud opřít jen o nepodložený názor, že nedostatek prostředků je důsledkem nezodpovědného podnikání žadatele (§ 36 odst. 3 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2004, čj. 2 Afs 28/2004-40)

Věc: Ing. Jaroslav K. v K. proti Finančnímu ředitelství v Praze o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ve věci osvobození od soudního poplatku a ustanovení advokáta.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 10. 12. 2003 zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce v řízení o jeho žalobě proti rozhodnutí ze dne 8. 11. 2002, jímž žalovaný zamítl žalobcovu odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru vydanému Finančním úřadem v Kolíně na daň z přidané hodnoty ve výši 12 879 Kč. Zamítnutí žádosti městský soud odůvodnil tím, že žalobce měl podle daňového přiznání za zdaňovací období r. 2002 na konci tohoto roku dlouhodobý hmotný majetek ve výši 5 149 694 Kč, peněžní prostředky v hotovosti ve výši 45 565 Kč, peněžní prostředky na bankovních účtech ve výši 125 931 Kč a příjem

ve výši 598 796 Kč. Z dalších dokladů městský soud zjistil, že proti žalobci je vedena exekuce na úhradu dluhů převyšujících jeho hmotný majetek. Při posuzování podmínek pro osvobození od soudního poplatku soud vycházel zejména ze skutečnosti, že žalobce měl poměrně vysoký příjem ze svého podnikání a bylo na něm, aby omezil výdaje tak, aby nepodnikal se ztrátou. Ke skutečnosti, že je proti žalobci vedena exekuce, soud nepřihlédl, neboť bylo na žalobci, aby podnikání usměrnil takovým způsobem, aby byl schopen své platební povinnosti plnit. Při úvaze rovněž soud přihlédl i k výši soudního poplatku, která činí 2000 Kč.

Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítal, že napadené usnesení je nezákonné. I když soud vycházel ze správně zjištěného skutečného stavu věci, vyvodil z něho nesprávné závěry. Stěžovatel sice měl ze svého podnikání poměrně vysoký příjem, ten je však podmiňován nezbytnými náklady, jejichž výši nelze ovlivnit – s omezením nákladů by došlo i k omezení příjmů. Platební povinnosti pocházejí z minulosti, kdy byl zmařen stěžovatelův podnikatelský záměr, a proto stěžovatel nemůže souhlasit se závěrem soudu, že měl podnikat tak, aby byl schopen plnit své platební povinnosti. Výše poplatku není pro stěžovatele zanedbatelná, zejména když souběžně podal i další žaloby a v úhrnu by měl na poplatcích uhradit 20 000 Kč. Domnívá se, že splňuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků a následně pak pro ustanovení advokáta.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného usnesení, kterou spatřuje v tom, že mu městský soud měl osvobození od soudních poplatků přiznat, neboť jeho poměry odůvodňují přiznání osvobození od placení soudních poplatků. I když stěžovatel výslovně argumentuje pouze proti výroku o nepřiznání osvobození od soudních poplatků, napadá usnesení celé a je zřejmé, že v daném případě se od závěru o splnění podmínek pro osvobození od soudního poplatku odvíjí i závěr o nemožnosti ustanovení zástupce.

Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník, který doloží, že nemá dosta-

tečné prostředky, na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly.

V dané věci stěžovatel dne 29. 4. 2003 požádal o osvobození od soudních poplatků v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2002. K výzvě městského soudu předložil prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, k němuž připojil fotokopii daňového přiznání za rok 2002, ze kterého plyne, že má dlouhodobý hmotný majetek ve výši 5 149 694 Kč, peněžní prostředky na hotovosti ve výši 45 565 Kč, peněžní prostředky na bankovních účtech ve výši 125 931 Kč, příjem z podnikání ve výši 598 796 Kč, výdaje ve výši 657 896 Kč (a tedy ztrátu 59 100 Kč). Dále připojil kopii směnečného platebního rozkazu vydaného Krajským obchodním soudem v Praze dne 12. 4. 2000, ukládajícího stěžovateli zaplacení částky 9 500 000 Kč s příslušenstvím, a kopii usnesení Okresního soudu v Kolíně ze dne 18. 12. 2002, kterým byla nařízena k uspokojení pohledávky České finanční s. r. o. ve výši 9 500 000 Kč s příslušenstvím exekuce na majetek stěžovatele.

Městský soud při rozhodování o žádosti o osvobození od soudních poplatků vycházel z přehledu majetku uvedeného v daňovém přiznání a z doloženého exekučního řízení na částku výrazně překračující aktiva stěžovatele. Exekuci hodnotil tak, že žadatel měl podnikat způsobem zajišťujícím plnění

závazků a ztrátu z podnikání tak, aby způsobil výdaje dosahovaným příjmům. Soud tedy hodnotil pouze na základě údajů v daňovém přiznání a vedené exekuce způsob žadatelova podnikání se závěrem, že jeho současný nedostatek finančních prostředků je důsledkem špatného podnikání.

Soud je při rozhodování o přiznání osvobození od soudních poplatků oprávněn a povinen zkoumat majetkové poměry žalobce a ty hodnotit z hlediska zákonných podmínek - tedy z hlediska, zda žadatel o osvobození má nebo nemá dostatečné prostředky k úhradě soudního poplatku. Příčiny, z jakých se žadatel dostal do situace znemožňující mu úhradu soudních poplatků, lze v neprospěch žadatele vážit jen tam, kde se jeho podnikání zřejmě vymykalo řádnému podnikání a nakládání s majetkem, což by ovšem muselo být doloženo. Nelze tak usuzovat vždy a jen proto, že je vedena exekuce ve výši přesahující majetek. Stejně tak je třeba vzít v úvahu i omezení, které podle poučení v exekučním rozhodnutí tato exekuce ve vztahu k nakládání s majetkem znamená.

Hodnocení příčin nedostatku finančních prostředků tak, jak je provedl v da-

ném případě městský soud, by vedlo ke znemožnění přístupu k soudu lidem v životě či podnikání neúspěšným.

Pokud jde o ustanovení zástupce, pak podle § 35 odst. 7 s. ř. s. může předseda senátu ustanovit zástupce navrhovatelí, u něhož jsou předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a u něhož je to třeba k ochraně jeho práv. V daném případě městský soud zamítl žádost jen s ohledem na skutečnost, že je zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků. Za situace nepřiznání osvobození od soudních poplatků nebylo třeba zkoumat naplnění další podmínky, ovšem jak výše uvedeno, úvahu, o níž byl opřen závěr o nesplnění podmínek pro přiznání osvobození od soudních poplatků, nepovažuje Nejvyšší správní soud za akceptovatelnou.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť soud nehodnotil všechny rozhodné skutečnosti z hlediska zákonných podmínek pro přiznání osvobození od soudních poplatků [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Usnesení Městského soudu v Praze proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(oš)

Řízení před soudem: uspokojení navrhovatele

k § 62 soudního řádu správního

Soud usnesením podle § 62 odst. 4 s. ř. s. zastaví řízení pro uspokojení navrhovatele i přes jeho vyjádření, že odpůrcovým novým rozhodnutím nebyl uspokojen, protože se jeho původním rozhodnutím cítí být morálně poškozen a navrhuje jeho zrušení, pokud navrhovatel současně připouští, že mu odpůrce novým rozhodnutím částku v požadované výši přiznal a také mu ji již poukázal.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, čj. A 9/2003-33)

Věc: Tomáš K. v P. proti České správě sociálního zabezpečení o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945 (dále jen „zákon č. 261/2001 Sb.“).

Žalobce podal žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb. Žádost uplatnil jako politický vězeň vězněný mezi 25. únorem 1948 a 1. lednem 1990 a odkázal v ní na rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. 4. 1991 a na potvrzení o celkové době vazby a výkonu trestu vydané vězeňskou službou dne 20. 2. 2002, z nichž vyplývalo, že byl ve vazbě od 2. 9. 1986 do 22. 1. 1987. Z rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. 4. 1991 vyplynulo, že tento soud projednal stížnost pro porušení zákona podanou generálním prokurátorem České republiky podle § 30 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve věci Tomáše K. a podle § 268 odst. 2, § 269 odst. 2 a § 270 odst. 1 trestního řádu rozhodl tak, že usnesením Městského soudu v Praze z 12. 5. 1987 a v řízení, jež mu předcházelo, byl porušen zákon v ustanovení § 254 odst. 1, § 256 a § 2 odst. 1 trestního řádu ve vztahu k § 118 odst. 1 trestního zákona v neprospěch obviněného Tomáše K. Toto usnesení Městského soudu v Praze a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 z 11. 3. 1987 byly v rozsahu vysloveného porušení zákona zrušeny. Dále byla zrušena další rozhodnutí na zrušená rozhodnutí obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž došlo zrušením, pozbyla podkladu. Na základě shora citovaných listinných důkazů žalovaná zamítla žalobcovu žádost o poskytnutí

jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb., protože mu na poskytnutí této jednorázové peněžní částky za dobu od 2. 9. 1986 do 22. 1. 1987 nevznikl, podle jejího názoru, nárok.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podal žalobce dne 15. 11. 2002 u Vrchního soudu v Praze opravný prostředek, v němž se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vyhovění své žádosti o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb.

Žalovaná písemností ze dne 24. 10. 2003 Nejvyššímu správnímu soudu oznámila, že po vydání napadeného rozhodnutí vyšly najevo nové skutečnosti prokazující žalobcuv nárok na přiznání jednorázové peněžní částky podle zák. č. 261/2001 Sb., takže žalovaná ve věci vydá nové rozhodnutí, kterým žalobcově žádosti vyhovějí, a požádala proto Nejvyšší správní soud o stanovení lhůty k vydání nového rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud stanovil žalované podle § 62 odst. 2 s. ř. s. lhůtu k vydání nového rozhodnutí v délce jednoho měsíce od doručení přípisu ze dne 11. 11. 2003. Tento přípis byl žalované doručen dne 14. 11. 2003.

Dne 5. 12. 2003 vydala žalovaná rozhodnutí, jímž žalobci Tomáši K. podle § 5 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb. přiznala jednorázovou peněžní částku 60 000 Kč

za dobu neoprávněného věznění od 2. 9. 1986 do 22. 1. 1987. Protože jeho věznění bylo kratší než jeden rok, ale trvalo alespoň tři měsíce, náleží mu jednorázová peněžní částka ve výši 60 000 Kč. Toto rozhodnutí doručila žalovaná žalobci do vlastních rukou dne 10. 12. 2003.

Nejvyšší správní soud vyzval žalobce, aby se vyjádřil, zda byl postupem žalované uspokojen.

Žalobce přípisem sdělil, že rozhodnutím žalované ze dne 5. 12. 2003 nebyla uspokojena jeho práva, i když mu byla přiznána a následně i poukázána jednorázová částka 60 000 Kč jako odškodnění za dobu nespravedlivého věznění, protože tím, že žalovaná původně jeho žádost zamítla, a tedy mu odškodnění odepřela, fakticky i právně prohlásila, že byl vězněn po právu. Veřejnost zaznamenala toto rozhodnutí a vzala jej v úvahu negativním směrem vůči jeho osobě. Žalobce proto navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované pro nezákonnost.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení podle § 132 s. ř. s., řízení zastavil usnesením podle § 62 odst. 4 s. ř. s.

Z odůvodnění:

Z žalobcova přípisu došlého Nejvyššímu správnímu soudu dne 18. 2. 2004 nevyplývá, že by žalobce uplatňoval u žalované přiznání a vyplacení částky vyšší než 60 000 Kč jako odškodnění za dobu nezákonného věznění, a žalobce ani netvrdí, že by byl vězněn po delší dobu, než za kterou mu byla přiznána jednorázová peněžní částka, tj. dobu od 2. 9. 1986 do 22. 1. 1987. Porovnáním obsahu správního spisu a zejména v něm založe-

né žalobcovy žádosti o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb. a k ní připojených dokladů a rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2003 dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaná přiznala žalobci podle § 5 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb. jednorázovou peněžní částku ve výši 60 000 Kč za dobu neoprávněného věznění od 2. 9. 1986 do 22. 1. 1987, tedy za žalobcem uplatněnou dobu neoprávněného věznění.

Žalobcovy nároky podle citovaného zákona č. 261/2001 Sb. tedy žalovaná následným rozhodnutím ze dne 5. 12. 2003 zcela uspokojila. Žalobci jde o to, aby byla odstraněna morální a občanská újma, kterou mu – podle jeho přesvědčení – způsobila žalovaná tím, že mu původně odškodnění odepřela. Náhrady za takto pocitovanou morální a občanskou újmu chce dosáhnout tím, že Nejvyšší správní soud zruší původní rozhodnutí žalované ze dne 29. 10. 2002 zamítající jeho žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb.

Podle § 62 odst. 4 s. ř. s. zastaví soud usnesením řízení, sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen. Soud zastaví řízení i tehdy, nevyjádří-li se takto navrhovatel ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo. Z obsahu soudního spisu, z obsahu správního spisu a konečně i ze žalobcova přípisu ze dne 16. 2. 2004 došlého Nejvyššímu správnímu soudu dne 18. 2. 2004 je zřejmé, že k uspokojení žalobcova nároku na poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb. v zákonném rozsahu došlo rozhodnutím žalované ze dne 5. 12. 2003. Rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2003 přiznávající žalobci jednorá-

zovou peněžní částku ve výši 60 000 Kč za dobu neoprávněného věznění od 2. 9. 1986 do 22. 1. 1987, na základě něhož žalovaná již žalobci – podle jeho tvrzení – tuto částku také vyplatila, nenabyla dosud právní moci. Právní moci toto rozhodnutí nabude až právní mocí rozhodnutí soudu o zastavení řízení (§ 62 odst. 5 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 62 odst. 4 s. ř. s., a protože ze všech okolností případu je zřejmé, že k uspokojení žalobce vydáním následného rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2003 došlo, řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 10. 2002 zastavil.

(ale)

425

Azyl: zastavení řízení pro opakovanou bezdůvodnou absenci u pohovoru

k § 25 písm. d) 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.

Jestliže se žadatel o azyl nedostaví k pohovoru, k němuž byl dvakrát předvolán, přičemž v jednom případě mu předvolání nebylo doručeno do vlastních rukou, ač mělo být, nelze učinit závěr, že se nedostavil bez vážných důvodů k pohovoru opakovaně. Nejsou tak splněny podmínky pro zastavení řízení podle ustanovení § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2004, čj. 2 Azs 54/2003-57)

Věc: Siarhei S. (Běloruská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 5. 4. 2002 zastavilo řízení o udělení azylu podle § 25 písm. d) zákona o azylu, neboť žalobce se opakovaně nedostavil k pohovorům, ke kterým byl předvolán, a na základě dosud zjištěných skutečností nebylo možné rozhodnout.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích kasační stížnosti napadeným rozsudkem ze dne 27. 6. 2003 rozhodnutí správního orgánu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný při svém rozhodování nerespektoval § 24 zákona o azylu, neboť

se nepokusil doručit obě předvolání k pohovoru žalobci do vlastních rukou podle § 24 odst. 1 zákona o azylu. Dále žalovaný podle soudu při doručování nesprávně postupoval dle § 24 odst. 3 zákona o azylu, neboť toto ustanovení lze použít až poté, kdy je hodnověrně zjištěno, že se žalobce dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu. V době vyvěšení prvního předvolání se žalobce podle údajů ve spise v místě hlášeného pobytu zdržoval, ve druhém případě se nedá hovořit o dlouhodobé nepřítomnosti. Konečně je podle soudu dodržení desetidenní úložné lhůty stanovené v § 24 odst. 2 zákona o azylu

soudem nepřezkoumatelné, neboť doba uložení písemnosti obsahující předvolání k pohovoru není ve spise uvedena.

Stěžovatel, jímž byl žalovaný správní orgán, uplatňoval v kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí soudu. Soud byl podle stěžovatele veden nesprávným právním názorem, že stěžovatel nepostupoval v případě doručení dle § 24 zákona o azylu. Podle stěžovatelova vyjádření sice žalobce potvrdil, že předvolání k pohovorům neobdržel, přiznal však, že azylové zařízení v dané době svévolně opustil. Proto stěžovatel podle svého názoru po právu postupoval podle § 24 zákona o azylu a předvolání vyvěsil, protože se písemnost nepodařilo doručit. Žalobce byl řádně hlášen v pobytovém středisku, které svévolně opustil, a jiný jeho pobyt nebyl a nemohl být znám, neboť žalobce neuvedl, kde se bude zdržovat. Proto nemohlo být ani předvolání k pohovoru doručeno do vlastních rukou, jak se dle stěžovatele mylně domnívá soud, a protože se písemnost nepodařilo doručit, postupoval stěžovatel dle § 24 odst. 2 zákona o azylu. Neplatí rovněž argument soudu, že stěžovatel měl vyvěsit písemnost až po hodnověrném zjištění, že se žalobce dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen, neboť dle stěžovatele o takový případ nešlo. Podle stěžovatele bylo v zájmu žalobce dostavit se k pohovoru a řádně se zdržovat v místě ubytování, případně oznámit jiný svůj pobyt.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s tím, co bylo uvedeno v rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel se podle něj nepokusil doručit písemnosti do vlastních rukou ve

smyslu § 24 odst. 1 zákona o azylu. Ve vztahu k § 24 odst. 3 ve spojení s § 24 odst. 2 zákona o azylu žalobce uváděl, že místo jeho pobytu bylo známo, a to díky skutečnosti, že opakovaně odcházel na tzv. „propustky“. O možnost opuštění žádal na formuláři, na němž zároveň udával adresu, na které se bude nacházet. Tento dokument měli pracovníci odboru (zřejmě odboru azylové a migrační politiky stěžovatele) k dispozici. I v den, který stěžovatel považuje za den svévolného opuštění střediska, předal žalobce podle svého vyjádření řádně vyplněnou žádost a pracovníci odboru se k ní vyjádřili. Mimo jiné proto žalobce nesouhlasí s tvrzením v kasační stížnosti, že jiný jeho pobyt nebyl a nemohl být stěžovateli znám. Fakt, kde se bude zdržovat, žalobce podle svého vyjádření uvedl, je evidován ve spisech vnitřní administrativy střediska a je k dispozici i pracovníkům stěžovatele (není však ve spise, který je ve věci žádosti o azyl veden).

Ze správního spisu stěžovatele Nejvyšší správní soud zjistil, že návrh na zahájení řízení o udělení azylu žalobce podal dne 14. 4. 2001 a pohovor k důvodům návrhu byl proveden dne 10. 5. 2001 v pobytovém středisku Kostelec nad Orlicí. V rámci návrhu a pohovoru žalobce uvedl důvody žádosti a vyjádřil se rovněž ke všem otázkám, jež jsou standardně žadatelům o azyl v průběhu správního řízení kladeny. Oba úkony byly provedeny v přítomnosti ustanovené tlumočnice. Dále Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že stěžovatel zaslal žalobci dvě předvolání k pohovoru ve věci řízení o udělení azylu, přičemž v obou případech nebyla písemnost doručena žalobci do vlastních rukou, nýbrž byla s odkazem na § 24 odst. 2 a 3 zákona o azylu uložena v azylovém zařízení a oznámení o uložení písemnosti bylo

vyvěšeno. V prvním případě se měl pohovor konat 22. 3. 2002 a oznámení o uložení předvolání bylo vyvěšeno 7. 3. 2002 a sejmuto 21. 3. 2002, v druhém případě měl být pohovor uskutečněn dne 4. 4. 2002 a oznámení o uložení předvolání bylo vyvěšeno 25. 3. 2002 a sejmuto 3. 4. 2002. Tyto informace vyplývají z úředního záznamu na uložených písemnostech, avšak údaj o tom, ve kterém azylovém zařízení byly tyto písemnosti uloženy, není vyplněn. Ve správním spise jsou uvedeny údaje o pohybu žalobce. Z nich vyplývá, že žalobce několikrát svévolně opustil pobytové středisko v Kostelci nad Orlicí, kde byl hlášen. V době vyvěšení oznámení o uložení prvního předvolání, tj. dne 7. 3. 2002, se žalobce dle evidence pohybu zdržoval v pobytovém středisku, a to od 8. 2. 2002 do 12. 3. 2002, kdy středisko opustil. Do něj se pak dle údajů ve spise opětovně navrátil dne 10. 4. 2002.

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

Z odůvodnění:

Podle § 23 odst. 2 zákona o azylu je žadatel povinen se dostavit na předvolání ministerstva vnitra k pohovoru. Dle § 24 odst. 1 zákona se písemnosti doručují do vlastních rukou žadatele o udělení azylu. Podle § 24 odst. 2 zákona se písemnost, kterou se nepodařilo doručit, uloží v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde je žadatel o udělení azylu hlášen k pobytu, nebo v ministerstvem určeném azylovém zařízení, je-li hlášen k pobytu mimo azylové zařízení. Oznámení o uložení nedoručené písemnosti se vyvěsí v přijímacím nebo pobytovém středisku na úřední desce. Nevyzvedne-li si adresát zázilku do deseti dnů od uložení, považuje se poslední den této

lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Podle § 24 odst. 3 zákona se po hodnověrném zjištění, že se žadatel o udělení azylu dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, v případě, že místo jeho pobytu není známo, provede doručení dle odstavce 2.

Podle § 25 písm. d) zákona o azylu se řízení o udělení azylu zastaví, jestliže se žadatel bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutkového stavu věci a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout.

Z uvedených ustanovení vyplývá, že stěžovatel je oprávněn podle § 25 písm. d) zákona o azylu zastavit správní řízení o udělení azylu tehdy, jestliže se žadatel o azyl opakovaně nedostavuje k pohovoru bez vážného důvodu a zároveň nelze na základě dosud zjištěných skutečností rozhodnout. Obě tyto podmínky musejí být splněny kumulativně. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze spisového materiálu nelze jednoznačně učinit závěr, že by v daném případě došlo k naplnění uvedených podmínek. Předně se musí jednat o opakované nedostavení se k pohovoru bez vážného důvodu. Za bezdůvodnou neúčast, resp. neúčast bez vážného důvodu, může být neúčast žadatele o azyl u pohovoru považována jen v případě, že předvolání k tomuto pohovoru bylo žadateli řádně doručeno. Z § 24 zákona o azylu vyplývá, že k doručení písemnosti uložení v pobytovém středisku může dojít a fikce doručení písemnosti nastupuje pouze tehdy, když se nepodařilo písemnost doručit žadateli do vlastních rukou, nebo v případě, že je hodnověrně zjištěno, že se žadatel dlouhodobě nezdržuje v mís-

tě, kde je hlášen k pobytu, a zároveň není místo jeho pobytu známo. Pokud se tedy žadatel o azyl zdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, je třeba mu písemnosti doručovat do vlastních rukou, přičemž uložit písemnost dle § 24 odst. 2 zákona o azylu lze pouze tehdy, když doručení písemnosti do vlastních rukou nebylo možné provést z jiného důvodu, např. proto, že žadatel odmítl písemnost převzít.

Dle údajů ve spise bylo oznámení o uložení předvolání v případě prvního pohovoru vyvěšeno v den, kdy se žalobce zdržoval v pobytovém středisku, ve kterém byl hlášen k pobytu. V takovém případě byl stěžovatel povinen doručit předvolání do vlastních rukou žalobce, a pouze v případě, že by se mu to nezdařilo, mohl písemnost uložit v pobytovém středisku. Ze spisu však jakkoliv nevyplývá, proč nebylo doručováno přímo do vlastních rukou žadatele či že by se stěžovatel o doručení do vlastních rukou pokoušel a tento pokus se nezdařil. Za takových okolností není možné považovat předvolání k pohovoru za řádně doručené ve smyslu § 24 zákona o azylu. V daném případě není prokázáno, že se žalobce o konání pohovoru dozvěděl. Skutečnost, že žadatel nebyl řádným způsobem předvolán, pak vylučuje možnost považovat nedostavení se k pohovoru za nedostavení se bez vážných důvodů ve smyslu § 25 písm. d) zákona o azylu. Vzhledem ke skutečnosti, že předvolání k pohovoru bylo toliko dvojitě a řízení má být zastaveno pouze při opakovaném bezdůvodném nedostavení se k pohovoru, nelze v případě odůvodněné nepřítomnosti alespoň u jednoho z nich uvedené ustanovení o zastavení řízení aplikovat. Otázkou, zda měl stě-

žovatel v druhém případě hodnověrně zjištěnu dlouhodobou nepřítomnost žalobce v místě, kde je hlášen k pobytu, a zda žalobcovu místo skutečného pobytu bylo stěžovateli známo, se proto Nejvyšší správní soud dále nezabýval.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že další nezbytnou podmínkou zastavení řízení dle § 25 písm. d) zákona o azylu je skutečnost, že na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout o žádosti o azyl. Ze stěžovatelova rozhodnutí ani ze správního spisu však není zřejmé, proč stěžovatel dospěl k závěru, že bez dalšího pohovoru nemá dostatek podkladů pro rozhodnutí samé, jestliže jeden standardní pohovor byl již proveden. V odůvodnění jeho rozhodnutí je tato skutečnost pouze bez dalšího konstatována. Vzhledem k tomu, že zastavení správního řízení bez vydání rozhodnutí ve věci samé znamená zásadní zásah do práv účastníka řízení, musí být takové tvrzení v rozhodnutí správního orgánu řádně odůvodněno a musí mít oporu v podkladech správního řízení obsažených ve správním spise. Není-li tomu tak, je nutno i z tohoto důvodu považovat rozhodnutí správního orgánu za vadné.

Nejvyšší správní soud tedy na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v daném případě skutečně trpělo vadami, pro které je krajský soud důvodně zrušil. Ve správním řízení došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

(aš)

Kompetenční spory: pravomoc Úřadu pro ochranu osobních údajů

k § 21 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o ochraně osobních údajů“)
k § 9 odst. 2 písm. b) občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002

Domáhá-li se někdo vůči správci nebo zpracovateli osobních údajů toho, aby správce nebo zpracovatel zajistil opatření k nápravě, spočívající ve zdržení se určitého nakládání s osobními údaji, vzniklý závadný stav odstranil nebo poskytl na své náklady omluvu nebo jiné zadostiučinění [§ 21 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů], není rozhodnutí o takové žádosti v pravomoci soudu, ale Úřadu pro ochranu osobních údajů. Nic na tom nemění, že takový návrh byl podán v době od 1. 6. do 31. 12. 2002, kdy ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) o. s. ř., ve znění tehdy účinném, upravovalo věcnou příslušnost krajských soudů pro rozhodování ve sporech vyplývajících z uplatňování práv a povinností podle právních předpisů o ochraně osobních údajů v informačních systémech podle staršího zákona č. 256/1992 Sb.; nešlo o ustanovení kompetenční, zakládající pravomoc soudu, a po datu 1. 6. 2002 se stalo obsoletním.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 10. 3. 2004, čj. Konf 11/2003-12)

Věc: Záporný spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Chebu a Úřadem pro ochranu osobních údajů ve věci Okresního soudu v Chebu (žalobce Ing. Rudolf Ch. proti žalované České republice - Ministerstvu vnitra).

Žalobce Ing. Rudolf Ch. podal u Okresního soudu v Chebu žalobu o ochranu osobnosti podle tehdy platného zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech, proti žalované České republice - Ministerstvu vnitra. Žalobce se domáhal toho, aby žalovanému bylo uloženo zdržet se jednání, které směřuje k umístování žalobcovy fotografie s jeho jménem, příjmením a datem narození do spisu vedeného Policií ČR - Okresním úřadem vyšetřování v Chebu (později vedeného u Okresního soudu v Chebu v trestní věci).

Okresní soud v Chebu usnesením ze dne 19. 11. 2001 řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bu-

de věc postoupena Úřadu pro ochranu osobních údajů. V odůvodnění uvedl, že podle § 21 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, byl zřízen Úřad pro ochranu osobních údajů se sídlem v Praze, který je podle citovaného zákona oprávněn řešit tyto případy, a zároveň byl citovaným zákonem zcela zrušen zákon č. 256/1992 Sb.

Úřad pro ochranu osobních údajů popřel svou kompetenci o věci rozhodovat a předložil návrh podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zvláštnímu senátu zřízenému podle tohoto zákona.

V návrhu na řešení kompetenčního sporu zástupce Úřadu pro ochranu osobních údajů vyslovil názor, že žaloba podaná podle ustanovení § 21 zákona o ochraně osobních údajů je žalobou ve smyslu občanského soudního řádu a k jejímu projednání je podle ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) o. s. ř. příslušný krajský soud. Navrhl proto, aby byl kompetenční spor mezi Úřadem pro ochranu osobních údajů v Praze a Okresním soudem v Chebu vyřešen v souladu s § 8a o. s. ř. (v tehdejší znění) tak, že vyřízení dané věci je v pravomoci Krajského soudu v Plzni.

Zvláštní senát rozhodl o kompetenčním sporu tak, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby na zdržení se jednání porušujícího povinnosti správce při zpracování osobních údajů, vedené u Okresního soudu v Chebu, je Úřad pro ochranu osobních údajů v Praze.

Z odůvodnění:

Zákon o ochraně osobních údajů upravuje ochranu osobních údajů o fyzických osobách, práva a povinnosti při zpracování těchto údajů a stanoví podmínky, za nichž se uskutečňuje jejich předávání do jiných států (§ 1 zákona o ochraně osobních údajů). Podle ustanovení § 2 téhož zákona byl zřízen Úřad pro ochranu osobních údajů se sídlem v Praze (dále jen „Úřad“), přičemž Úřadu byly svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů v rozsahu stanoveném tímto zákonem.

Pokud subjekt údajů [§ 4 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů] zjistí, že došlo k porušení povinností správcem nebo zpracovatelem, má právo obrátit se na Úřad s žádostí o zajištění

opatření k nápravě (§ 21 odst. 1). Došlo-li k porušení povinností správcem nebo zpracovatelem, má subjekt údajů mimo jiné právo požadovat, aby se správce nebo zpracovatel zdržel takového jednání, odstranil takto vzniklý stav či poskytl na svoje náklady omluvu nebo jiné zadostiučinění [§ 21 odst. 2 písm. a)].

V občanském soudním řízení soudy projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z občansko-právních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon (§ 7 odst. 1 a 2 o. s. ř.).

V posuzovaném případě Okresní soud v Chebu usnesením ze dne 19. 11. 2001 řízení v označené věci zastavil s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Úřadu pro ochranu osobních údajů se sídlem v Praze jako orgánu příslušnému k projednání této věci. Rozhodl ve shodě s aktuální právní úpravou; nic na tom nemění, že žalobce žalobu k soudu opřel o úpravu tehdy platného a účinného zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech. Okresní soud správně naznačil (s ohledem na § 23 posledně zmíněného zákona), že tehdy byl tyto spory povolán řešit soud [čemuž nepochybně odpovídalo též tehdy účinné ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) o. s. ř.]. Zmíněný zákon však byl s účinností od 1. 6. 2000 zrušen ustanovením § 48 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Tento nový předpis však takovouto dosavadní úpravu pravomoci soudů ve zmíněných věcech nepřevzal.

Proto okresní soud dále správně odkázal na věcně novou (byť legislativně technicky málo šťastně formulovanou) úpravu ochrany práv subjektů údajů tak, jak ji předpokládá § 21 nového zákona o ochraně osobních údajů.

Stanoví-li tedy zákon o ochraně osobních údajů v § 21 odst. 1, že subjekt údajů „má právo obrátit se na Úřad s žádostí o zajištění opatření k nápravě“, a navažující odstavce 2 téhož ustanovení vypočítává, co má subjekt údajů „právo požadovat“, nelze než dovést, že je to podle nového zákona o ochraně osobních údajů právě Úřad, který má pravomoc o takovýchto žádostech vrchnostensky rozhodovat. Takovéto řešení ničemu neodporuje a je i ústavně zcela konformní (čl. 79 odst. 1 Ústavy).

Je vhodné dodat, že argumentace Úřadu v návrhu na rozhodnutí kompetenčního konfliktu ustanovením § 9 odst. 2 písm. b) o. s. ř. je vratká. Přehlízí se tu především, že zmiňované ustanovení není ustanovením kompetenčním (zakládajícím pravomoc soudu), protože řeší jen věcnou příslušnost krajských soudů ve sporech vyplývajících z uplatňování práv a povinností podle právních předpisů o ochraně osobních údajů v informačních systémech. O věcné příslušnosti krajského soudu (nebo jiného stupně soudní soustavy) lze však pojmově uva-

žovat jen tehdy, je-li vůbec dána soudní pravomoc. Navíc zmíněné ustanovení už svou textací a také zákonem, na který poznámka pod čarou k němu odkazovala (zákon č. 256/1992 Sb.), upravovalo situaci, která tu byla v době platnosti zákona č. 256/1992 Sb. Toto ustanovení se stalo nejprve obsoletní již okamžikem, kdy zákon č. 256/1992 Sb. pozbyl platnosti (1. 6. 2000), a výslovně bylo derogováno zákonem č. 151/2002 Sb. ze dne 21. 3. 2002 (doprovodný zákon k soudnímu řádu správnímu), který nabyl účinnosti 1. 1. 2003.

Okresní soud v Chebu konečně náležitě přihlédl ke skutečnosti, že zákon o ochraně osobních údajů ve svých přechodných ustanoveních neřeší otázku pravomoci ve věcech již zahájených za účinnosti jím zrušeného zákona č. 256/1992 Sb. Protože podle platné úpravy není dána pravomoc soudu k řešení sporů vyplývajících z uplatnění práv a povinností podle zákona o ochraně osobních údajů, je třeba na dosud neskončená řízení použít právní úpravu účinnou v době rozhodování soudu. Okresní soud v Chebu tedy správně zastavil řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř. s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Úřadu jako orgánu příslušnému k projednání této věci.

(aza)

Řízení před soudem: důvody kasační stížnosti

k § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního

Pod „nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení“ ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadá také případ, kdy porušení

procesního předpisu mělo nebo mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49)

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

Rozhodnutím ze dne 12. 7. 2002 zamítl žalovaný žalobcovu žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce podle procesních předpisů tehdy účinných opravný prostředek u Vrchního soudu v Praze. Ten o něm do konce roku 2002 nerozhodl a věc byla poté předána Krajskému soudu v Brně, který věc projednal jako žalobu podle soudního řádu správního. Krajský soud usnesením ze dne 29. 10. 2003 řízení o žalobě zastavil podle § 47 písm. c) s. ř. s. s poukazem na ustanovení § 33 zákona o azylu.

Ke včasné kasační stížnosti Nejvyšší správní soud toto usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Krajský soud v odůvodnění uvedl, že žalobce byl v době podání opravného prostředku hlášen k pobytu v Pobytovém středisku Zbýšov; na tuto adresu krajský soud doručoval písemnost, která se dne 5. 5. 2003 nepřevzatá vrátila. Pobytové středisko Zbýšov poté na dotaz krajského soudu k pobytu žalobce sdělilo, že žalobce se dne 5. 6. 2003 vrátil z povoleného opuštění střediska, dne 6. 7. 2003 se však již nevrátil, a proto byl dne 8. 7. 2003 odepsán z evidence pobytového střediska. Při posledním opuštění střediska žalobce uvedl nedostatečnou adresu „Františkovy Lázně 18“;

ani na tuto adresu se soudu písemnost nepodařilo doručit.

V kasační stížnosti žalobce (dále „stěžovatel“) namítl, že soud – nebylo-li možné zjistit místo pobytu – mu jako osobě neznámého pobytu měl ustanovit opatrovníka (§ 29 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Vedle toho stěžovatel uvedl, že je registrován na adrese R. 92, Šluknov, kam mu žádná pošta doručována nebyla.

Kasační stížnost je důvodná.

Ke včasnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil: stížností napadené usnesení o zastavení řízení bylo vydáno dne 29. 10. 2003. Usnesením ze dne 12. 11. 2003 pak krajský soud žalobci ustanovil opatrovnici Bělu S., vedoucí kanceláře Krajského soudu v Brně, a usnesení o tom nabylo právní moci dne 3. 12. 2003. Samotné usnesení o zastavení řízení však opatrovnici doručeno nebylo, neboť stěžovatel se dne 15. 12. 2003 osobně dostavil ke Krajskému soudu v Brně a usnesení o zastavení řízení převzal. Takto vzniklá situace založila pochybnost, zda je řízení před dotčeným krajským soudem vůbec skončeno: soudem pravomocně ustanovený opatrovník usnesení o zastavení řízení neobdržel a je tu k řešení otázka, zda vůbec začala běžet lhůta pro podání kasační stížnosti.

Právní názor na řešení této otázky již Nejvyšší správní soud dříve vyjádřil v rozhodnutí (dosud nepubliková-

ném) v jiné věci ze dne 26. 2. 2004, čj. 4 Azs 12/2004-61; vyložil tu, že institut opatrovníka ustanoveného podle § 29 odst. 3 o. s. ř. má své opodstatnění jen potud, existují-li reálně skutečnosti, pro které byl opatrovník ustanoven. Změní-li se situace a odpadne-li důvod pro ustanovení opatrovníka, opatrovníkova funkce zaniká, aniž by bylo třeba usnesení o ustanovení opatrovníka formálně zrušit, a soud nadále jedná s účastníkem řízení. Není proto chybou, jestliže usnesení o zastavení řízení nebylo doručeno ustanovené opatrovnici, ale bylo předáno samotnému stěžovateli.

Stěžovatel osobně převzal napadené rozhodnutí dne 15. 12. 2003; lhůta k podání kasační stížnosti začala běžet den následující, tj. dne 16. 12. 2003, a skončila uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty, tj. dne 29. 12. 2003. Předal-li stěžovatel kasační stížnost k poštovní přepravě dne 29. 12. 2003, byla kasační stížnost podána včas (§ 40 odst. 4 a § 106 odst. 2 s. ř. s.).

Další zákonnou podmínkou je uvedení zákonného důvodu, pro který je kasační stížnost podána; kasační stížnost je totiž nepřipustná, je-li podána z jiného důvodu než pojmenovaného v ustanovení § 103 s. ř. s. Ve lhůtě pro podání kasační stížnosti namítl stěžovatel – byť jednoduchým způsobem – nezákonnost napadeného rozhodnutí, které dostatečně označil datem jeho vydání a jeho spisovou značkou. Nejvyšší správní soud tedy neměl pochybnosti o tom, že stěžovatel uplatnil stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení. Tím je vymezen rozsah přezkoumání napadeného rozhodnutí. V doplnění kasační stížnosti, které soudu dodatečně zaslala zvolená

advokátka, se již stěžovatel pohyboval ve vymezeném rozsahu a formulovaný stížní bod pouze upřesňoval.

Nejvyšší správní soud tedy po formální stránce považuje kasační stížnost za včasnou, přípustnou a dostatečně odůvodněnou. Ohledně věci samé usoudil:

Podle ustanovení § 33 zákona o azylu zastaví soud řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí v azylové věci, jestliže nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení azylu a tato skutečnost brání nejméně po dobu 90 dnů rozhodnutí ve věci. Soud, má-li aplikovat citované ustanovení, musí nejprve vynaložit potřebné úsilí k zjištění místa pobytu žalobce.

Krajský soud se dotazoval jak Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, tak Ministerstva vnitra. Policie ČR soudu v přípisě ze dne 18. 6. 2003 sdělila, že poslední známá adresa stěžovatele je v Pobytovém středisku Zbýšov. Pracovnice tohoto střediska dne 23. 7. 2003 soudu oznámila, že stěžovatel ve středisku od 6. 7. 2003 nepobývá a při opuštění střediska nahlásil, že bude pobývat na adrese „Františkovy Lázně 18, 350 02 Cheb“. I z této adresy se zásilka soudu vrátila, neboť uvedená adresa nebyla dostatečná. Krajský soud tak vyčerpal všechny dostupné prostředky k tomu, aby zjistil, kde se stěžovatel zdržoval.

Rozhodnutí ve věci bránil fakt, že se stěžovateli nepodařilo doručit písemnost soudu obsahující poučení o složení senátu a výzvu k vyjádření se k tomu, zda stěžovatel souhlasí s tím, aby soud o věci rozhodl bez nařízení jednání. V projednávané věci tedy byly naplněny podmínky k tomu, aby krajský soud zastavil řízení podle § 33 zákona o azylu.

Vedle toho se však soud ještě před zastavením řízení musel vypořádat se skutečností, že se nepřítomný žalobce nemůže řízení před soudem účastnit, uplatňovat práva a vykonávat povinnosti účastníka řízení. Skutečnost, že navrhovatel může být neznámého pobytu, soudní řád správní (upravující mj. postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví) předvídá; ve svém § 48 odst. 2 písm. c) např. stanoví, že v takovém případě může předseda senátu řízení usnesením přerušit.

Otázku zastoupení účastníka řízení, jehož pobyt není znám, soudní řád správní výslovně neřeší. Soudní řád správní však v situacích, kdy nestanoví jinak, počítá s přiměřeným použitím prvé a třetí části občanského soudního řádu (§ 64 s. ř. s.), tedy stanoví pravidlo pro postup soudu v případech, kdy sám neobsahuje příslušnou právní úpravu.

Podle § 29 odst. 3 o. s. ř. platí, že pokud soud neučiní jiná opatření, může předseda senátu ustanovit opatrovníka mj. účastníku, jehož pobyt není znám. Nepřítomný účastník řízení s neznámým pobytem sice nepozbyl procesní způsobilost, nicméně nemůže se řízení účastnit a uplatňovat v něm svá práva. I takovému účastníkovi – byť si svoji situaci mohl způsobit sám – musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv. Opatrovník, který se zástupcem účastníka řízení stává na podkladě rozhodnutí soudu, má stejné postavení

jako zástupce na základě plné moci – je např. oprávněn studovat spis, podávat vyjádření, přijímat za účastníka řízení písemnosti. V režimu ustanovení § 33 zákona o azylu, tj. za situace, kdy soud po vynaložení veškerého možného úsilí nezjistil místo pobytu žalobce a z tohoto důvodu nemohl po dobu 90 dnů o věci rozhodnout, sice opatrovník nemůže dosáhnout meritorního projednání věci, je ho však i přesto třeba k hájení procesních práv nepřítomného účastníka řízení (jeho úkolem by např. bylo namítat nedostatečnou aktivitu soudu při zjišťování místa pobytu). Jestliže by soud neustanovil opatrovníka nepřítomnému účastníkovi v situaci, kdy pro to byly dány všechny zákonné předpoklady, jednalo by se o vadu řízení před soudem.

Krajský soud v projednávané věci žalobci sice opatrovníka ustanovil, ale až dva týdny poté, co při ústním jednání vyhlásil usnesení o zastavení řízení. Tento úkon byl už jen zcela formálním postupem, který nemohl vadu řízení před krajským soudem zhojit.

Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení krajského soudu zrušil, neboť zjištěná vada řízení mohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud v novém řízení rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

(*aza*)

Pojistné na sociální zabezpečení: odměna členů představenstva akciové společnosti

k § 5 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 241/1994 Sb. (v textu též „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“)

Odměna, již dostávají za činnost členů představenstva generální ředitel společnosti a jeho náměstci – přičemž členy představenstva jsou právě z důvodu funkce generálního ředitele či náměstka, kterážto vykonávají na základě pracovního poměru, z něhož jsou účastní nemocenského pojištění – je příjmem zúčtovaným jim v souvislosti s výkonem zaměstnání, z něhož jsou nemocensky pojištěni. Z této příčiny se podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, odměna zahrne do vyměřovacího základu pro stanovení pojistného na sociální zabezpečení. V takových případech není rozhodující, že členství generálního ředitele či jeho náměstků v představenstvu není stanoveno přímo v jejich pracovní smlouvě, nýbrž ve stanovách společnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, čj. 3 Ads 39/2003-85)

Věc: Akciová společnost Č. v P. proti České správě sociálního zabezpečení o nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a penále, o kasační stížnosti žalobce.

Pražská správa sociálního zabezpečení předepsala žalobci platebním výměrem k úhradě nedoplatek na pojistném a penále v celkové výši 284 458 Kč.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 22. 10. 2002 odvolání žalobce zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaná dospěla k závěru, že členství v představenstvu akciové společnosti přímo souvisí s výkonem funkce vedoucího pracovníka, a proto je zřejmé, že i odměny byly těmto pracovníkům vyplaceny v souvislosti s výkonem jejich zaměstnání, a měly být tedy zahrnuty do vyměřovacího základu.

Kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 29. 5. 2003 Městský soud

v Praze zamítl žalobu. V důvodech konstatoval, že rozhodující je skutečnost, že manažerské smlouvy, uzavřené s členy představenstva žalobce na pracovní zařazení generálního ředitele a jeho náměstků, jsou nepochybně smlouvami sjednanými podle pracovních předpisů, neboť v záhlaví těchto smluv je odkaz na ustanovení § 244 odst. 1 zákoníku práce. Rovněž stanoví žalobce účinné od 30. 11. 2001 jednoznačně v článku 22 odst. 2 uvádějí, že funkce generálního ředitele a náměstků vykonávají členové představenstva. Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení jednoznačně stanoví, že vyměřovací základ tvoří veškeré příjmy zaměstnance zúčtované mu v souvislosti s výkonem zaměstnání. Jestliže generální ředitel žalobce a jeho náměstci

byli v rozhodném období zaměstnanci žalobce (což nebylo před správním orgánem ani před soudem zpochybněno ani popřeno) – bez ohledu na to, na základě jakého právního úkonu jim pracovní právní vztah vznikl – a jestliže byly těmto osobám v rozhodném období vyplaceny vedle mzdy i odměny podle smlouvy o podmínkách výkonu funkce, jsou tyto vyplacené odměny příjmem zúčtovaným zaměstnancům v souvislosti s výkonem zaměstnání. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že právní závěr žalovaného správního orgánu o nutnosti zahrnout odměny těchto osob do vyměřovacího základu je správný.

Jedním ze stížnostních důvodů byla i tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení věci soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vztah mezi společností a statutárním orgánem (jeho členy) se podle žalobce (dále „stěžovatel“) řídí ustanoveními obchodního zákoníku o mandátní smlouvě. Je nutno odlišit, jaký druh práce se vykonává v rámci vztahu pracovní právního a jaký je obsah výkonu funkce člena statutárního orgánu. Stanovy stěžovatele sice upravují ve shodě s ustanovením § 8 odst. 2 zákona o bankách, kdo se může stát členem statutárního orgánu banky, a rovněž určují, že funkce generálního ředitele a jeho náměstků vykonávají členové představenstva, avšak z uvedeného nelze dovodit, že se jedná o výhradní pracovní právní vztah. Přestože manažerské smlouvy byly uzavřeny dle § 27 odst. 4 a 5 zákoníku práce, nejedná se o pracovní smlouvy. Žalobce vyplácí zaměstnancům odměny na základě Smlouvy o podmínkách výkonu funkce, která se přiměřeně řídí ustanovením § 566 odst. 1 a násl. obchodního zákoníku. Členem statutárního orgánu banky se může stát i fyzická osoba, která není rovněž

vedoucím zaměstnancem ve shodě s § 4 odst. 3 písm. d) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Žalovaná zahrnuje odměnu členů představenstva stěžovatele do vyměřovacího základu v rozporu s ustanovením § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Toto ustanovení předpokládá, že jde o zaměstnání, které zakládá účast na nemocenském pojištění. Takovou skutečnost z ustanovení § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, nelze dovodit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení je vyměřovacím základem zaměstnance úhrn příjmů zúčtovaných mu organizací nebo malou organizací v souvislosti s výkonem zaměstnání, které zakládá účast na nemocenském pojištění, s výjimkou nezapočitatelných příjmů, jimiž jsou: náhrady výdajů, popřípadě jejich části, které nepodléhají dani z příjmů fyzických osob, náhrady škody, odměny vyplacené podle zákona o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích a hodnota (finanční ocenění) poskytnutých nepeněžních plnění, která nepodléhají dani z příjmů fyzických osob.

Výčet nezapočitatelných příjmů je úplný. Zaměstnavatel nemůže výčet nezapočitatelných příjmů nad rámec daný tímto ustanovením nikterak rozšiřovat. Pojistné je však povinen platit (za sebe i za své zaměstnance) ze všech ostatních příjmů (kromě nezapočitatelných), u nichž je splněna uvozovací podmínka, totiž že jsou zúčtovány zaměstnan-

ci v souvislosti s výkonem zaměstnání, které zakládá účast na nemocenském pojištění.

V souzeném případě byly osoby (generální ředitel a jeho náměstci) současně členy představenstva akciové společnosti. Ze správního spisu městský soud zjistil a rovněž v napadeném rozsudku uvedl, že tyto osoby vykonávají funkci generálního ředitele i jeho náměstků dle manažerské smlouvy uzavřené dle ustanovení § 244 odst. 1 zákoníku práce, přičemž tyto smlouvy jsou smlouvami pracovněprávními; dále konstatoval, že ve stanovách akciové společnosti (stěžovatele) je stanoveno, že členy představenstva volí a odvolává valná hromada a že členem představenstva je vždy generální ředitel a jeho náměstci.

Z toho vyplývá, že generální ředitel i jeho náměstci jsou členy představenstva z titulu funkce generálního ředitele či jeho náměstka, kterou vykonávají na základě pracovního poměru, z něhož jsou účastní nemocenského pojištění. Proto i jejich odměna, kterou dostávají za činnost člena představenstva, je příjmem zúčtovaným jim v souvislosti s výkonem zaměstnání, z něhož jsou nemocensky pojištěni, takže se podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení musí zahrnovat do vyměřovacího základu pro stanovení pojistného na sociální zabezpečení. V takových případech není rozhodující, že členství generálního ředitele či jeho náměstků v představenstvu není stanoveno přímo v jejich pracovní

smlouvě, nýbrž je stanoveno ve stanovách společnosti. Pro danou skutečnost je významné a rozhodující, že se jedná o tzv. „povinné“ členství, tedy že funkce generálního ředitele a jeho náměstků je spojena s jejich členstvím v představenstvu akciové společnosti. Z uvedených důvodů je tedy nutno odmítnout tvrzení stěžovatele, že i když byly manažerské smlouvy sjednány podle zákoníku práce, pracovněprávní vztah nezakládaly.

Pokud by však za člena statutárního orgánu zaměstnavatele (stěžovatele) byl zvolen jeho zaměstnanec, aniž by byl povinen být členem tohoto orgánu z důvodu, že je zaměstnancem ve výkonné funkci (ředitelem, náměstkem atd.), pojištěné se z jeho odměn člena statutárního orgánu platit nebude, neboť nebude zahrnuto do vyměřovacího základu.

K námitce stěžovatele, že odměny, jejichž vyplácení bylo sjednáno smlouvou o podmínkách výkonu člena představenstva, byly uvedeným osobám vypláceny dle ustanovení § 566 obchodního zákoníku, Nejvyšší správní soud poznamenává, že není rozhodné, z jakého titulu byly tyto odměny vypláceny, neboť se v každém případě jednalo o příjem těchto osob ze závislé činnosti, jak je zřejmé z ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, podle něhož jsou příjmy ze závislé činnosti mj. odměny členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob a jsou součástí vyměřovacího základu.

(ani)

Cenné papíry: k povinnostem Střediska cenných papírů při přeměně podoby cenného papíru

k § 11 odst. 1 a § 56 odst. 6 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech

Obsahem práva Střediska cenných papírů požadovat k výkonu své činnosti poskytnutí „všech potřebných podkladů“ (§ 56 odst. 6 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech) není při přeměně zaknihovaného cenného papíru na listinný požadavek na uzavření smlouvy o zrušení registrace cenných papírů. „Potřebným podkladem“ v této souvislosti je třeba rozumět podklad, bez něhož by středisko nemohlo splnit svoji zákonnou povinnost neprovádět ve své evidenci žádné zápisy týkající se cenného papíru, jehož podoba se přeměňuje (§ 11 odst. 1 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, 5 A 102/2001-50)

Věc: Středisko cenných papírů proti Komisi pro cenné papíry o pokutu.

Komise pro cenné papíry rozhodnutím ze dne 10. 11. 2000 uložila žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč dle § 86 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech za porušení § 11 odst. 1 téhož zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že v době, kdy se přeměňovala podoba akcií emitenta o jmenovité hodnotě 1000 Kč ve formě na majitele z podoby zaknihované na listinnou, provedl zápis ve své evidenci týkající se tohoto cenného papíru. V odůvodnění uvedla žalovaná zejména, že poté, co emitent sdělil žalobci své rozhodnutí o přeměně podoby cenných papírů, je žalobce povinen poskytnout mu výpis z registru a zablokovat převody přeměňovaných papírů. Žalobce postupoval v rozporu se zákonem, když „nezablokoval“ provádění zápisů týkajících se přeměňovaného cenného papíru. Žalobce má povinnost poskytnout výpis z registru do třiceti dnů bez ohledu na to, zda byla uzavřena smlouva či nikoli; nemůže podmiňovat uzavřením smlouvy svůj další postup. Podle § 56 odst. 6 zákona o cenných papírech má žalobce právo na poskytnutí

potřebných dokladů od emitenta, a to v požadované formě. Požadavek žalobce na uzavření smlouvy o zrušení registrace zaknihovaných akcií nelze však považovat za podklad potřebný k plnění povinnosti podle § 11 odst. 1 zákona o cenných papírech. Uvádí-li čl. 37 Provozního řádu, že odepsání z účtu majitelů cenných papírů z důvodu přeměny podoby zaknihovaného cenného papíru na listinný provede žalobce jen na základě zvláštní smlouvy uzavřené s emitentem, jde o podmínku, která je v rozporu s ustanovením § 11 odst. 2 zákona o cenných papírech; toto ustanovení neváže postup žalobce na další úkon. V případě výpisu požadovaného emitentem v souvislosti s přeměnou podoby cenného papíru podle § 11 odst. 1 zákona o cenných papírech je žalobce povinen pozastavit nakládání s cennými papíry, i když o to emitent výslovně nepožádá, pokud z jeho žádosti jasně vyplývá, pro jaký účel požadoval od žalobce výpis z registru.

Žalobce v rozkladu uvedl zejména, že zrušení registru emitenta je službou.

Smlouva uzavíraná mezi žalobcem a emitentem zajišťuje, že si emitent stanoví požadavky a je seznamován s jednotlivými kroky při zrušení emise. Sdělení emitenta je formálně řešeno jako smlouva mezi ním a žalobcem, neboť žalobce má povinnost požadovat úplatu za takovou službu, a pokud by otázka placení nebyla řešena smluvně, porušil by žalobce § 56 odst. 8 zákona o cenných papírech, neboť určité činnosti může vykonávat jen za cenu sjednanou. Tvrzení žalované, že žalobce má uvedenou službu provádět bez předchozího sjednání ve zvláštní smlouvě, je nesprávné, neboť žalobce nemůže zaregistrovat bez řádného příkazu oprávněné osoby jakékoliv změny. Právě ve smlouvě je upraven rozsah změn a úhrada za službu. Žalovaná Provozní řád schválila, a nemůže tedy uložit žalobci pokutu za jeho dodržování, byť by nebyl zcela (dle mínění žalované) v souladu se zákonem.

O rozkladu rozhodlo Prezidium Komise pro cenné papíry žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 4. 5. 2001. V odůvodnění rozhodnutí se k jednotlivým bodům rozkladu uvádí, že § 56 odst. 6 zákona o cenných papírech dává sice žalobci právo na poskytnutí všech potřebných podkladů od emitentů, avšak potřebnost je nutno hodnotit z hlediska jejich nutnosti či nezbytnosti vzhledem ke konkrétní poskytované službě. Lze-li službu poskytnout i bez takových podkladů, nejedná se o podklady „potřebné“, jak uvádí zákon. K poskytnutí výpisu dle § 11 odst. 1 zákona o cenných papírech je potřebná identifikace emitenta a emise a informace o tom, že valná hromada emitenta rozhodla o přeměně podoby akcií. Žalobce mohl stanovit podobu, v jaké mu tyto potřebné podklady budou předány (např. na předepsaném formuláři), avšak vázat poskytnutí dalších

podkladů, informací nebo právních úkonů na službu poskytovanou žalobcem nad rámec zákona nelze. Cena za úkony je stanovena platným ceníkem; není smluvní. Poskytnutím služby vzniká žalobci právo na úhradu přímo ze zákona. Podmiňovat provedení služby uzavřením smlouvy proto nelze, vyžaduje-li zákon k jejímu provedení pouze „sdělení“ emitenta. Žalobce vydal emitentovi po jeho sdělení výpis v užším rozsahu. Dne 31. 5. 2000 pak provedl zápis převodu akcií mezi společností s ručením omezeným D. a akciovou společností C. a tím porušil § 11 odst. 1 zákona o cenných papírech. K námitce žalobce ohledně Provozního řádu uvedla žalovaná, že pokud by schválený Provozní řád skutečně neumožňoval jiný postup, měl žalobce sám iniciovat jeho změnu; schválením dokumentu neodpovídá orgán, který jej schválil, za jeho obsah a zákonost. Přesto k tomu žalovaná přihlédla a pokutu uložila ve spodní hranici rozpětí.

Žalobou brojil žalobce proti právnímu názoru, že požadavkem na uzavření smlouvy s emitentem v případě zrušení příslušné emise zaknihovaných cenných papírů pro potřeby jejich následné přeměny na listinné překročil své oprávnění plynoucí z § 56 odst. 6 zákona o cenných papírech, totiž požadovat po emitentovi poskytnutí všech potřebných podkladů nezbytných k výkonu své činnosti.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení podle § 132 s. ř. s., žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Protože skutkové okolnosti případu nebyly mezi účastníky řízení sporné, zabýval se soud tím, zda žalobce porušil § 11 zákona o cenných papírech, a zda

mu tedy žalovaná právem uložila pokutu podle ustanovení § 86 odst. 1 písm. b) zákona.

Ze zákona plyne, že emitent, který rozhodl o přeměně zaknihovaného cenného papíru na listinný, své rozhodnutí sdělí středisku, které je povinno do třiceti dnů ode dne, kdy sdělení obdrží, předat mu výpis z registru podle § 63 odst. 1 písm. c), a to v rozsahu evidovaných údajů týkajících se cenného papíru, jehož podoba se přeměňuje. Od okamžiku splnění této povinnosti nesmí středisko provádět ve své evidenci žádné zápisy týkající se tohoto cenného papíru. Podle odst. 2 téhož ustanovení středisko zruší registraci cenného papíru ke dni, který mu jako den přeměny podoby tohoto papíru emitent označí, nejdříve však ke dni splnění povinnosti podle odstavce 1.

Aby mohlo středisko splnit svoji povinnost ve stanovené lhůtě, musí mu být známo, že emitent o přeměně cenného papíru rozhodl (že valná hromada obchodní společnosti rozhodla o přeměně cenného papíru). To emitent sdělil středisku dne 6. 8. 1999. Uvedl, že dne 4. 8. 1999 rozhodla valná hromada emitenta o přeměně zaknihovaného cenného papíru na listinný. Dozvěděl-li se žalobce o takovém rozhodnutí emitenta, měl poté splnit svou povinnost předat mu výpis z registru v zákonem požadované lhůtě a rozsahu. Žádnou další podmínku pro splnění této povinnosti zákon nestanoví. Žalobce neměl tedy možnost lhůtu sám

prodlužovat či splnění své povinnosti podmiňovat dalším plněním emitenta, resp. v souzeném případě podmiňovat splnění své povinnosti požadavkem na uzavření zvláštní smlouvy.

Odkazuje-li žalobce na své právo požadovat „všechny potřebné podklady“ k výkonu své povinnosti (§ 56 odst. 6 zákona o cenných papírech), pak uzavření smlouvy o zrušení registrace takovým potřebným podkladem není. „Potřebným podkladem“ v této souvislosti je třeba rozumět podklad, bez něhož by středisko nemohlo svoji zákonnou povinnost vůbec splnit; o takový případ tu nejde. Požaduje-li ustanovení § 11 odst. 1 zákona o cenných papírech pro splnění povinnosti žalobce „sdělení emitenta o jeho úmyslu“, je takové sdělení jednostranným právním úkonem. Je-li učiněn, musí žalobce svoji zákonnou povinnost ve lhůtě splnit a nesmí ve své evidenci provádět žádné zápisy týkající se předmětného cenného papíru. To žalobce nerespektoval, a porušil tak § 11 odst. 1 zákona o cenných papírech.

K námitce žalobce, že žalovaná sama schválila znění Provozního řádu, jehož dodržování pak žalobci vytkla a uložila mu pokutu, soud poznamenává, že takový stav je bez pochyb nežádoucí, nicméně ani tato skutečnost žalobce nevyvíňuje; pokuta mu proto mohla být uložena. Uložila-li žalovaná tuto pokutu na spodní hranici sazby, vzala dostatečně v potaz i tuto námitku.

(ani)

Soudní exekutoři: pozastavení výkonu exekutorského úřadu

k § 122 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

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

I. Rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu podle ustanovení § 122 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, má charakter rozhodování ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu, neboť se v rámci něj rozhoduje o (dočasné) úpravě subjektivního práva fyzické osoby – exekutora vykonávat exekutorský úřad. Přes systematické zařazení citovaného ustanovení se na rozhodování nepoužijí ostatní ustanovení hlavy X zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, upravující kárnou odpovědnost exekutora, a toto rozhodování se uskutečňuje plně v režimu správního řádu.

II. Ustanovení § 122 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, sice stanoví pouze jednu podmínku pro vydání rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, nicméně skýtá právě toliko možnost, nikoliv povinnost takové rozhodnutí přijmout. Dává tedy ministru spravedlnosti diskreční oprávnění, při jehož využití musí ministr nutně přihlédnout i k jiným okolnostem případu. Chybí-li v odůvodnění rozhodnutí úvaha o tom, proč v daném případě ministr spravedlnosti využil tu či onu ze dvou v úvahu připadajících alternativ, jedná se o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

III. Za vady řízení dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze považovat situaci, kdy byl ve správním řízení porušen celý soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval. Za těchto okolností není třeba zkoumat, zda porušení každého jednotlivého procesního práva stěžovatele ve správním řízení samo o sobě mělo následek předvídaný v citovaném ustanovení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 2 As 19/2004/92)

Věc: Jozef V. v P. proti Ministerstvu spravedlnosti o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, o kasační stížnosti žalobce.

Ministr spravedlnosti rozhodl dne 11. 7. 2003 podle § 122 exekučního řádu o pozastavení výkonu exekutorského úřadu žalobci, a to v souvislosti se zahájením trestního stíhání pro trestný čin podvodu podle § 250 odst. 1, 3 trestního zákona. Výkon exekutorského úřadu byl pozastaven dnem následujícím po doručení rozhodnutí až do pravomocného rozhodnutí v trestní věci.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 12. 2003 žalobu proti rozhodnutí ministra spravedlnosti zamítl. Rozhodnutí o pozastavení exekutorského úřadu podle § 122 odst. 1 exekučního řádu je podle něj založeno na volné úvaze správního orgánu, a to na rozdíl od pozastavení na základě § 122 odst. 2 cit. zákona. Volné uvážení je přitom třeba chápat jako zákonnou možnost správního orgánu

použit některé z více možných řešení. Řízení musí poskytovat dostatečné podklady pro to, aby bylo zřejmé, proč byla ta či ona varianta užita. Soud s odkazem na § 78 odst. 1 s. ř. s. uvedl, že pokud nezjistí, že správní orgán zákonem stanovené meze správního uvážení překročil či správní uvážení zneužil, nemůže, i kdyby byl jeho názor na správní uvážení jiný, vyvozovat jiné závěry, neboť tím by nedovoleným způsobem zasahoval do diskrečního oprávnění správního úřadu. Ustanovení § 122 odst. 1 exekučního řádu stanoví jako zákonnou mez správního uvážení toliko skutečnost, že proti exekutorovi bylo zahájeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin související s exekuční činností. Je-li jedna z těchto zákonem stanovených podmínek splněna, je ministr spravedlnosti oprávněn pozastavit výkon exekutorského úřadu bez dalšího, tj. aniž by byl povinen zkoumat další hlediska. V daném případě byly podle soudu splněny zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu. Jestliže pak žalovaný svého oprávnění využil a rozhodl o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení ani toto uvážení nezneužil. Podle soudu tedy nebyly důvodné ty žalobní námitky, podle nichž se měl správní orgán zabývat všemi okolnostmi trestního stíhání, zvážit i dopady rozhodnutí o pozastavení exekutorského úřadu a přihlídnout k tomu, že exekutor po dobu výkonu svého úřadu nemůže vykonávat jinou výdělečnou činnost, a nemá tedy jinou možnost obživy, neboť zákon taková hlediska nestanoví. To podle soudu platí i pro žalobní námitku, že si správní orgán měl jako předběžnou otázku posoudit důvodnost trestního stíhání, důvodnost případné podané žaloby a případného odsouzení.

Ministr spravedlnosti není v daném řízení nikterak oprávněn zkoumat a posuzovat činnost správních orgánů činných v trestním řízení ani předjímat jejich rozhodnutí, tj. posuzovat a předjímat případnou trestní odpovědnost exekutora. Dále soud uvedl, že přes systematické zařazení § 122 exekučního řádu není na místě vztáhnout na řízení dle cit. ustanovení procesní ustanovení hlavy X exekučního řádu, neboť tato procesní ustanovení jsou výslovně stanovena pro případ kárného řízení a v něm vydaného rozhodnutí. Městský soud v Praze se naopak ztotožnil s názorem žalobce, že se na řízení podle § 122 exekučního řádu nevztahuje výlučka stanovená v § 2 správního řádu, a pro toto řízení tak lze dovodit postup podle tohoto procesního předpisu, a to s odkazem na jeho § 1 odst. 1. Podle soudu je platnost správního řádu fakultativní, tzn. že jeho ustanovení se použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného, přičemž není-li tomu tak, nemusí tento zvláštní zákon obsahovat ustanovení, že se při rozhodování postupuje podle správního řádu. Pokud jde o procesní práva žalobce, jejichž porušení žaloba namítala, považuje soud navíc tato práva za obecné zásady, jež by se uplatnily i v případě vyloučení aplikace správního řádu. Soud dospěl k názoru, že žalobce měl být vyrozuměn o zahájení řízení a měla mu být dána možnost vyjádřit se k věci, uplatnit své návrhy, navrhnout provedení důkazu apod., a tato procesní práva byla v předmětném správním řízení porušena. V daném případě však podle soudu exekuční řád vyžaduje pro rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu splnění jediné podmínky, a to zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin (nebo trestný čin související s exekuční činností). Je-li tato podmínka splněna, pak zákon opravňuje ministra spravedl-

nosti rozhodnout o pozastavení výkonu exekutorského úřadu bez dalšího. V daném případě došlo k zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin, tuto skutečnost správní orgán spolehlivě zjistil a jakékoliv vyjádření žalobce či jím navržené důkazy by na této skutečnosti nemohly nic změnit. Ať by se vyjádření žalobce, případně jím navržené důkazy vztahovaly k okolnostem zahájení trestního stíhání, k charakteru jednání, jímž se žalobce údajně dopustil trestného činu podvodu, k dopadům rozhodnutí o pozastavení exekutorského úřadu na výkon exekucí i na postavení samotného žalobce či ať by dovozovaly nepřiměřenost takového rozhodnutí okolnostem případu, vždy by šlo podle odůvodnění rozsudku toliko o poukaz na skutečnosti, které § 122 cit. zákona nestanoví jako kritéria rozhodnutí, a jejich posouzení tedy neukládá. S ohledem na tyto skutečnosti dospěl soud k závěru, že vady, ke kterým v řízení před správním orgánem došlo, neměly v daném případě vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, a nejsou proto důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud rovněž uvedl, že napadené rozhodnutí nelze posoudit jako nepřezkoumatelné. V rozhodnutí je uvedeno, že k jeho vydání došlo s ohledem na to, že bylo zahájeno trestní stíhání žalobce pro trestný čin podvodu podle § 250 odst. 1, 3 trestního zákona, tj. pro úmyslný trestný čin. Důvod, pro který bylo o pozastavení výkonu exekutorského úřadu rozhodnuto a který jediný je z hlediska § 122 odst. 1 exekutorského řádu relevantní, je tedy v rozhodnutí výslovně uveden.

V kasační stížnosti dovozoval žalobce (stěžovatel) naplnění stížných důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Správní uvážení v žádném případě neznamená otevření prostoru pro libovůli

či neomezené rozhodování. Výkladem § 122 exekutorského řádu – podle nějž může ministr spravedlnosti při splnění jediné podmínky zde stanovené rozhodnout o pozastavení výkonu exekutorského úřadu bez dalšího – se soud pokusil zhojit absolutní nedostatek procesu a z pozice nezávislého orgánu soudního typu popřel stěžovatelovo ústavně a v rámci evropských struktur nezpochybnitelně zakotvené právo na spravedlivý proces. Soud rovněž podle jeho názoru svým výkladem zaměnil hmotněprávní podmínku umožňující rozhodnout o pozastavení výkonu exekutorského úřadu se základními požadavky kladenými na proces, v němž má být takové rozhodnutí vydáno. Podle stěžovatele soud v rozporu se zásadami právního státu, práva jako takového a správního práva dospěl k názoru, že zjištěné vady, tj. absence procesu, k nimž i dle soudu došlo, neměly v daném případě vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, a nejsou proto důvodem pro jeho zrušení. Za „zcela absurdní“ považoval tvrzení soudu, že platnost správního řádu je fakultativní, neboť to činí ze žalovaného absolutisticky rozhodující subjekt, který se dle potřeby může a nemusí řídit platnými a účinnými zákony a může libovolně a prakticky kdykoliv ze dne na den zasahovat do práv, svobod a právem chráněných zájmů jiných osob, a to formou „personálních opatření“ nebo vrchnostenských zásahů, nepodléhajících kontrole a přezkumu nezávislými orgány.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že i přes námitky stěžovatele považuje rozhodnutí soudu za správné. Ztotožňuje se přitom se závěrem soudu, že v řízení nedošlo k takovému porušení práv, aby muselo být napadené rozhodnutí zrušeno. Jediná podmínka pro aplikaci § 122 exekucí

ního řádu byla ve správním řízení spolehlivě zjištěna, jiné okolnosti netřeba v tomto řízení zkoumat, a i kdyby bylo v řízení stěžovateli umožněno uvádět důkazy či jinak se ke zmíněnému trestnímu stíhání vyjadřovat, nemohlo by to na rozhodnutí nic změnit. Zahájením trestního stíhání pro úmyslný trestný čin může být zpochybněna nejen činnost soudního exekutora, ale exekutorského stavu jako celku.

Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Z odůvodnění:

Při posouzení celého případu je dle Nejvyššího správního soudu nezbytné vyjít předně z doslovné dikce § 122 odst. 1 a 4 exekučního řádu, systematického zařazení těchto ustanovení v daném právním předpise, jakož i z ustanovení a obecných zásad, kterými se řídí působnost správního řádu na správní řízení v širším slova smyslu. Podle § 122 odst. 1 exekučního řádu může ministr spravedlnosti pozastavit exekutorovi výkon exekutorského úřadu, jestliže bylo proti němu zahájeno trestní stíhání za úmyslný trestný čin nebo za trestný čin související s exekuční činností, a to až do právní moci rozhodnutí. Z § 122 odst. 4 exekučního řádu vyplývá, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti lze podat žalobu u soudu. Znění ostatních odstavců § 122 cit. zákona není pro posouzení daného problému rozhodné. Přes systematické zařazení § 122 odst. 1 do hlavy X exekučního řádu, jež upravuje kárnou odpovědnost exekutora, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem Městského soudu v Praze, že se na řízení, v rámci něhož je opatření dle

cit. ustanovení ukládáno, nevztahují procesní pravidla upravená v jiných ustanoveních této hlavy, s výjimkou ostatních odstavců § 122. Pozastavení výkonu exekutorského úřadu totiž nelze považovat za kárné opatření tak, jak jej vymezuje § 116 odst. 2 exekučního řádu, a neukládá jej kárná komise za skutek, který by mohl být podřazen pod zákonné vymezení pojmu kárného provinění provedené v cit. ustanovení. Z § 122 odst. 4 cit. zákona vyplývá, že pozastavení výkonu exekutorského úřadu se uskutečňuje formou rozhodnutí ministra spravedlnosti. Kromě této skutečnosti nestanoví § 122 exekučního řádu – ani žádné jiné ustanovení tohoto právního předpisu – jakékoliv další podrobnosti ohledně úpravy řízení, v němž je toto rozhodnutí vydáváno. Exekuční řád přitom nestanoví výslovnou obecnou použitelnost správního řádu na řízení, jež jsou podle něj vedena, tedy ani ve vztahu k řízení, které je vedeno podle jeho § 122 odst. 1, avšak použitelnost správního řádu na tato řízení ani výslovně nevylučuje.

V českém právním prostředí může být použitelnost správního řádu na řízení vedená podle zvláštních právních předpisů v jednotlivých případech založena zásadně dvojím způsobem. Prvním, častějším případem, je výslovný odkaz na použití správního řádu obsažený přímo ve zvláštním právním předpise. Příkladem tu může být výslovný odkaz na použití správního řádu obsažený v § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. V takových případech je obvykle volena konstrukce, podle níž se správního řádu použije (resp. podle správního řádu se postupuje) v řízeních vedených podle těchto zvláštních zákonů v rozsahu, ve kterém toto řízení není upraveno zvláštními zákony, resp. nesta-

noví-li tyto zvláštní zákony jinak. Druhým případem založení aplikovatelnosti správního řádu je jeho § 1 odst. 1 a 2. Prvně jmenovaný odstavec po zohlednění všech nepřímých novel stanoví, že správní řád se vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob rozhodují ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, jiné orgány státní správy a jiné orgány veřejné správy. Jestliže se pak podle zvláštních zákonů má rozhodovat, tj. přijímat individuální správní akty, se všemi atributy stanovenými cit. ustanovením, pak se na toto rozhodování správní řád automaticky vztahuje, s výjimkou případů, že zvláštní zákon stanoví něco jiného, tj. pokud výslovně zcela či zčásti použití správního řádu vylučuje. Platí tedy zásada, že zvláštní zákony musejí obsahovat výslovné ustanovení o vyloučení aplikace správního řádu v případech, kdy jejich úprava rozhodování naplňuje všechny znaky uvedené v § 1 správního řádu (a pokud nejde o věci uvedené v § 2 správního řádu), je-li jejich cílem, aby obecnou právní úpravu správního řízení nebylo možné pro určitá rozhodování použít. Správní řád má v případech, kdy má rozhodování charakter ve smyslu jeho § 1, obecnou podpůrnou (subsidiární) platnost, a jeho ustanovení se tak použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného (srov. např. Vopálka, V. *in* Vopálka, V., Šimůnková, V. a Šolín, M.: Správní řád. Komentář. 2. vydání, Praha 2003, str. 6; obdobně srov. rovněž Šlauf, V., Matrasová, E., Příhoda, P. a Šmíd, L.: Správní řád. Poznámkové vydání. 11. vydání, Praha 2003, str. 15 apod.).

Nejvyšší správní soud má přitom za nepochybné, že rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu má charakter rozhodování ve smyslu § 1

odst. 1 správního řádu, neboť se v rámci něj rozhoduje o (dočasně) úpravě subjektivního práva fyzické osoby – exekutora vykonávat exekutorský úřad. Vzhledem k tomu, že zde zvláštní zákon, v tomto případě exekuční řád, svěřuje správnímu orgánu, v tomto případě ministru spravedlnosti, pravomoc rozhodovat ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a přitom neobsahuje žádné ustanovení, které by použití správního řádu vylučovalo, uzavírá Nejvyšší správní soud, že rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu ve smyslu § 122 exekučního řádu se uskutečňuje ve správním řízení, které se řídí pravidly upravenými ve správním řádu. Navíc, vzhledem k tomu, že exekuční řád nestanoví jakékoliv podrobnosti tohoto správního řízení, použije se na řízení o pozastavení výkonu exekutorského úřadu správní řád v plném rozsahu, resp. použijí se všechna jeho ustanovení, která nejsou z povahy věci vyloučena. Z povahy věci vyloučena jsou např. ustanovení části čtvrté oddílu prvního správního řádu, která upravují odvolací řízení, neboť exekuční řád přímo stanoví, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti lze podat žalobu k soudu (§ 122 exekučního řádu).

Stěžovatel v kasační stížnosti, stejně jako v žalobě, namítá, že v jeho případě správní řízení zcela absentovalo, resp. že se minimalizovalo do jediného úkonu, kterým bylo vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatel vypočítává rovněž jednotlivá procesní práva, která mu tímto postupem byla upřena, mezi jinými např. neuvědomění o zahájení řízení, neposkytnutí příležitosti k hájení práv a zájmů, neposkytnutí možnosti vyjádřit se k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění apod. Z porušení těchto a jiných procesních práv stěžovatel dovozuje, že mu bylo upřeno ústavně

garantované právo na spravedlivý proces. Podle Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že uvedená práva patří mezi základní procesní práva účastníka správního řízení, která jsou rozvedením základních zásad, mj. zásad součinnosti a rovnosti, které se ve správním řízení nutně použijí. V daném případě není sporu, že ve správním řízení, které předcházelo vydání přezkoumávaného rozhodnutí, bylo porušeno nikoliv jedno konkrétní procesní právo, nýbrž téměř všechna procesní práva, která správní řád poskytuje účastníkovi správního řízení k tomu, aby mohl aktivně hájit svoji pozici v řízení, v němž se rozhoduje o jeho subjektivním právu. Přitom pokud by zákonodárce zamýšlel pro účely správního řízení podle § 122 exekučního řádu vyloučit aplikaci jakéhokoliv z těch ustanovení správního řádu, která uvedená procesní práva účastníkovi řízení přiznávají, učinil by tak výslovně v tomto zvláštním právním předpise. Takový postup však zákonodárce nezvolil, a proto se v daném řízení všechna v úvahu přicházející ustanovení uplatní. Postupem žalovaného byla stěžovateli upřena základní procesní práva, která mu podle platného právního řádu náleží. Nelze přitom přisvědčit námitce žalovaného, jakož ani názoru, o němž opřel své zamítavé rozhodnutí Městský soud v Praze – totiž že vzhledem ke skutečnosti, že § 122 odst. 1 exekučního řádu stanoví jedinou podmínku pro vydání předmětného rozhodnutí, která byla spolehlivě zjištěna, nemohlo mít porušení procesních práv za následek nezákonnost rozhodnutí samého. Platí sice, že možnost vydat rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu je vázána v cit. ustanovení na splnění jediné podmínky, tj. skutečnosti, že je vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin související s exekuční činností, nicméně

ono ustanovení skýtá právě toliko možnost takové rozhodnutí přijmout, nikoliv povinnost. Dává tedy ministru spravedlnosti diskreční oprávnění, tj. oprávnění zvolit řešení, které nejlépe danému případu vyhovuje, a při rozhodování o tom, zda jej využije, musí ministr spravedlnosti nutně přihlédnout i k jiným okolnostem případu, než je jediná zákonem výslovně stanovená podmínka. V opačném případě, při faktické absenci jakékoliv úvahy o tom, proč má být v daném případě přistoupeno ke konkrétní ze dvou připadajících alternativ, by se totiž jednalo o rozhodování automatické, které však předmětné ustanovení nezakládá (na rozdíl od § 122 odst. 2 exekučního řádu), nebo o rozhodování svévolné, které je nepřipustné. Nemá-li jít o tuto situaci, musí být účastníkovi takového řízení umožněno, aby úvahy správního orgánu v rámci využití diskrečního oprávnění mohly být zákonem stanoveným a předpokládaným způsobem ovlivněny postojem, názory a argumenty účastníka řízení prostřednictvím využití jeho zákonem stanovených procesních práv. To platí zejména tehdy, když správní orgán nepostupuje ve všech případech, kdy je splněna jediná podmínka stanovená cit. ustanovením, totožným způsobem, tj. ve všech případech zahájení trestního stíhání pro relevantní trestný čin nevydává rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, což ve svém vyjádření připustil i žalovaný. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v dané věci není třeba zkoumat, zda porušení každého jednotlivého procesního práva stěžovatele v řízení znamenalo samo o sobě takové porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem, které mohlo ovlivnit zákonnost, neboť má za nepochybné, že tento následek mohl nastat přinejmenším v důsledku porušení celého sou-

boru procesních pravidel stěžovatele, které přivodilo faktickou absenci řádného procesu. Nejvyšší správní soud tedy shledal naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že ke stěžovatelem namítanému porušení procesních práv zakotvených ve správním řádu skutečně došlo, a toto porušení považuje v jeho souhrnu za porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem při zjišťování skutkové podstaty takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Nejvyšší správní soud s poukazem na výše uvedené úvahy o aplikovatelnosti

správního řádu naopak nepřisvědčil námitce, kterou stěžovatel napadal úvahy Městského soudu v Praze na toto téma, jež vyústily v závěr o fakultativnosti použití správního řádu. Z textu odůvodnění napadeného rozsudku totiž vyplývá, že Městský soud v Praze tu dospěl ke stejným závěrům jako Nejvyšší správní soud, totiž že správní řád se použije na správní řízení vedená podle zvláštních zákonů tehdy, nestanoví-li tyto zvláštní zákony jinak. Poněkud nepřesná formulace o fakultativní platnosti správního řádu tak měla být pouze vyjádřením obecné subsidiární působnosti správního řádu, a nikoliv skutečnosti, že rozhodující subjekt může sám libovolně vyloučit aplikaci platné a účinné právní úpravy, jak stěžovatel ve své kasační stížnosti dovozuje.

(aš)

Daň z příjmů: k základu daně

k § 23 odst. 8 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro rok 1997

k § 16 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1996 Sb. a č. 29/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“)

I. Podle ustanovení § 23 odst. 8 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, se hospodářský výsledek nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji, z něhož se vychází při zjištění základu daně za zdaňovací období (část zdaňovacího období) předcházející dni ukončení nebo přerušení podnikatelské či jiné samostatné výdělečné činnosti, upraví u poplatníků uvedených v § 2 citovaného zákona, pokud účtují v soustavě jednoduchého účetnictví, mj. o výši pohledávek [s výjimkou pohledávek uvedených v § 24 odst. 2 písm. y) bodech 1 až 4] a závazků. Tímto způsobem lze však zohlednit pouze pohledávky a závazky existující k poslednímu dni příslušného zdaňovacího období a ve výši existující k tomuto dni. Následná dohoda o změně výše pohledávek či závazků je z hlediska aplikace ustanovení § 23 odst. 8 písm. b) citovaného zákona nerozhodná, neboť nemůže ovlivnit výši původních závazků či pohledávek daňového subjektu evidovaných k poslednímu dni zdaňovacího období.

II. Z ustanovení § 16 odst. 8 věty sedmé zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle něhož správce daně při dodatečném stanovení daně přihlédně ke všem okolnostem, které byly při daňové kontrole zjištěny, nelze dovodit povinnost správce daně přihlédnout ve smyslu ustanovení § 23 odst. 8 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ke skutečnosti, že by v důsledku změněné výše daňového základu, resp. rozdílu mezi příjmy a výdaji, mohlo následně dojít ke změně výše závazků daňového subjektu vyplývajících z titulu nedoplatku na pojistném na sociální a zdravotní pojištění. Existenci takových závazků nemůže správce daně brát v úvahu, neboť vyplyne až z dodatečně stanoveného základu daně a není v průběhu daňové kontroly známa. Pokud je základ daně stanoven teprve vydáním dodatečného platebního výměru, nemá následně zjištěná hodnota závazku z titulu nedoplatku na pojistném na sociální a zdravotní pojištění vliv na dodatečně stanovený rozdíl mezi příjmy a výdaji v daném kalendářním roce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 2 Afs 4/2004-45)

Věc: Vlastimil M. v H. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Písku platebním výměrem ze dne 5. 10. 2001 za zdaňovací období roku 1997 dodatečně žalobci stanovil základ daně ve výši 2 093 767 Kč a dodatečně vyměřil daň ve výši 739 600 Kč. Vyšel přitom z těchto skutečností: žalobce dne 30. 6. 1997 podáním adresovaným správci daně ohlásil v souladu s § 33 daňového řádu, že pozastavuje své podnikání, a to od 1. 7. 1997 do 31. 12. 2000. V příznání k dani z příjmů za zdaňovací období roku 1997, podaném u správce daně dne 31. 3. 1998, žalobce vedle dílčího základu daně dle § 6 zákona o daních z příjmů ve výši 31 500 Kč a dle § 8 citovaného zákona ve výši 179 Kč vykázal příjmy z podnikání ve výši 150 000 Kč a výdaje ve výši 127 582 Kč. Dle § 46 odst. 5 daňového řádu byla žalobci vyměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997 ve výši 0 Kč. Dne 28. 6. 2001 zahájil správce daně u žalobce kontrolu daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 1997 a 1998. O výsledku kontroly byla dne 13. 8. 2001

sepsána zpráva o daňové kontrole. V části zprávy týkající se zdaňovacího období 1997 je uvedeno, že poplatník v rozporu s § 23 odst. 8 písm. d) zákona o daních z příjmů nezvýšil základ daně o výši pohledávek při přerušení své činnosti a že v souladu s tímto ustanovením správce daně zvyšuje za zdaňovací období roku 1997 základ daně o pohledávky ve výši 2 093 767 Kč. Ve zprávě žalobce potvrdil, že s ním byla tato zpráva projednána, a připojil prohlášení, že připomínky ke zprávě předloží do 31. 8. 2001. Ve správním spise je založen rovněž protokol o ústním jednání podle § 12 daňového řádu, které se uskutečnilo dne 29. 8. 2001 a v rámci něj zmocněný zástupce žalobce vyzval správce daně, aby při dodatečném stanovení základu daně za zdaňovací období přihlédl k daňovým ztrátám z předchozích let, a vnesl námitku proti správcem daně zjištěné výši pohledávek vykázaných k 31. 12. 1997, neboť tato výše byla k uvedenému datu sporná. K posléze uvedené námitce správce daně v rámci ústního jednání prohlásil, že

posoudil výši pohledávek z poplatníkem předložených dokladů. Na to reagoval zástupce žalobce návrhem na doplnění zprávy o kontrole výsledkem pracovníků společnosti s ručením omezeným M. k ověření výše vykázaných pohledávek. Na jeho další otázku, proč nebylo přihlédnuto k závazkům poplatníka plynoucím z navýšení daňového základu, správce daně uvedl, že výše takových závazků mu není známa. Následně zástupce žalobce vznesl proti takovému postupu námitku a požádal, aby správce daně snížil základ daně za zdaňovací období roku 1997 o výši závazků poplatníka, mj. z titulu zdravotního pojištění.

Proti dodatečnému platebnímu výměru podal žalobce odvolání, v rámci něž namítl nezohlednění závazku poplatníka, který vznikl souvztažně, ve výši vypočtené z úpravy daňového základu – tj. zvýšení, které měl poplatník provést v daňovém přiznání za kontrolované období, na pojistném, tj. na sociálním a zdravotním pojištění. Dále žalobce předložil listiny podle něj prokazující správnou výši pohledávek poplatníka a seznam svědků navrhovaných k dosvědčení tvrzených skutečností. Mezi jinými šlo např. o dohodu o výši a úhradě nezaplacených faktur z roku 1994 a 1995 uzavřenou mezi žalobcem a společností s ručením omezeným M. dne 4. 3. 2001, dále přípisy z 18. 5. 1994, 9. 9. 1994 a 28. 10. 1995, kterými uvedená společnost reklamuje žalobcem vystavené faktury č. 155/94, 181/94, 4/95.

Finanční ředitelství v Českých Budějovicích rozhodnutím ze dne 19. 9. 2002 odvolání žalobce zamítlo. K návrhu důkazních prostředků žalovaný uvedl, že z předložených listin sice vyplývá, že společnost s ručením omezeným M. zpochybňovala fakturované částky,

resp. navrhovala dohody k jejich úpravě, nicméně tyto listiny nepředstavují důkazní prostředky prokazující úpravu uvedených závazkových vztahů v době do 31. 12. 1997. Z dohody o výši a úhradě nezaplacených faktur z roku 1994 a 1995 je podle rozhodnutí o odvolání patrné, že ke změně obsahu závazkových vztahů mezi žalobcem a společností s ručením omezeným M. došlo až dne 4. 3. 2001 a tato změna nemohla ovlivnit nominální hodnotu pohledávek vykázanou v účetnictví ke dni uzavírání účetních knih, tj. k 31. 12. 1997. I zde tedy byl postup správce daně podle žalovaného v pořádku. Svědci měli být podle návrhu vyslechnuti za účelem potvrzení skutečností uváděných v předložených listinách a vzhledem k tomu, že listinné důkazní prostředky vyhodnotil žalovaný způsobem výše uvedeným, neakceptoval žalobcův návrh na výslech svědků. K námitce nezohlednění závazků z titulu pojistného na sociální a zdravotní pojištění žalovaný uvedl, že správce daně mohl přihlédnout pouze k závazkům evidovaným k 31. 12. 1997. Ze spisového materiálu však vyplývá, že žalobce k uvedenému datu nemohl závazky ve výši vypočtené z úpravy daňového základu, provedené dodatečným platebním výměrem ze dne 5. 10. 2001, evidovat.

Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl žalobu kasační stížností napadeným rozsudkem. Správce daně postupoval v souladu s § 31 odst. 2 daňového řádu, který mu ukládá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti zjistil co nejúplněji, přičemž v tom není vázán jen návrhy daňových subjektů. Správce daně totiž podle soudu zjistil, že žalobce v daňovém přiznání za zdaňovací období roku 1997 nezvýšil základ daně o částku 2 570 612,60 Kč, což je nominální hodnota pohledávek ke dni

uzavírání účetních knih a sestavování účetní závěrky (tj. ke dni 31. 12. 1997), resp. o částku 2 093 767 Kč, což je hodnota pohledávek snižená o částku představující daň na výstupu u daně z přidané hodnoty. V průběhu daňové kontroly žalobce žádné důkazní prostředky nepředkládal ani nenavrhoval; teprve po projednání a podepsání zprávy o daňové kontrole zpochybnil jeho zástupce výši vykázaných pohledávek a k tomuto účelu navrhl výslech svědků – zaměstnanců společnosti s ručením omezeným M. Žádné další důkazní prostředky před vydáním rozhodnutí v I. stupni nepředložil. Správce daně tedy podle soudu postupoval v souladu s § 31 odst. 2 daňového řádu, neboť výši evidovaných pohledávek k 31. 12. 1997 měl doloženou z účetních knih na základě účetních závěrek, a proto neměl pochybnosti o jejich výši. Teprve v průběhu odvolacího řízení předložil žalobce dohodu o výši a úhradě nezaplacených faktur z roku 1994 a 1995 uzavřenou dne 4. 3. 2001 mezi ním a společností s ručením omezeným M., doklady z roku 1994 a 1995, dle kterých uvedená společnost reklamovala žalobcem fakturované dodávky zboží, dopravu a pronájem vozidel, dále návrh dohody na pronájem dopravních prostředků a účetní doklady týkající se fakturace dopravného. Žalovaný však těmto dodatečně předkládaným písemnostem neuvěřil, neboť z původních účetních dokladů, které byly při daňové kontrole k dispozici, neměl pochybnosti o výši evidovaných pohledávek; navíc učinil závěr, že tyto dodatečně doložené doklady jsou předkládány účelově, neboť měl-li by je žalobce již v průběhu daňové kontroly, jistě by je správci daně v té době předložil. Soud v tomto postupu správních orgánů neshledal pochybení. Podle soudu nelze mít pochybnosti o tom, že žalobce, přestože přerušil pod-

nikatelskou činnost v období od 30. 6. 1997 do 31. 12. 2000, nerespektoval § 23 odst. 8 písm. b) bod 2 zákona o daních z příjmů, neboť svůj základ daně v roce 1997 nezvýšil o částku evidovaných pohledávek, jak to cit. ustanovení požaduje. Navíc šlo podle soudu o pohledávky vůči odběrateli – společnosti s ručením omezeným M., ve které byl žalobce společníkem a jednatelem. Pokud tedy byly nějaké pochybnosti ohledně výše pohledávek za rok 1994 a 1995, měl žalobce jejich výši vyřešit. Podle soudu nelze argumentovat tím, že teprve v roce 2001 došlo k dohodě o výši a úhradě nezaplacených faktur z let 1994 a 1995, neboť podstatná je výše těchto pohledávek v konkrétním roce, za který bylo podáváno daňové přiznání. Dodatečně předložené důkazní prostředky zpochybňující fakturované částky pak neprokazují úpravu závazkových vztahů k 31. 12. 1997, neboť výši daňového základu ovlivňuje výše tehdy evidovaných pohledávek. Soud rovněž nepřisvědčil námitce týkající se závazku z titulu pojistného na sociální a zdravotní pojištění, podle níž měl správce daně tyto závazky při dodatečném vyměření daně zohlednit. Podle soudu je nepochybné, že výši těchto závazků bylo možné zjistit až po stanovení základu daně. Pokud byl základ daně stanoven teprve při vydání dodatečného platebního výměru, následně zjištěná hodnota závazku z titulu nedoplatku na sociálním a zdravotním pojištění nemohla ovlivnit dodatečně stanovený rozdíl mezi příjmy a výdaji, neboť taková úprava základu daně by zpětně ovlivnila výši uvedených závazků. Nelze tedy podle soudu dovodit, že existenci závazků vyplývajících z titulu nedoplatku na sociálním a zdravotním pojištění měl správce daně ve smyslu § 16 odst. 8 daňového řádu zohlednit v rámci daňové kontroly, neboť existence těchto zá-

vazků vyplynula teprve z dodatečně stanoveného základu daně a v době daňové kontroly nemohla být jejich výše vůbec známa. Soud dále s odkazem na § 16 cit. zákona, který upravuje postup správce daně při daňové kontrole, uvedl, že v daném případě při této kontrole nemohl správce daně závazky z titulu pojistného na sociálním a zdravotním pojištění znát, a tudíž je nemohl v rámci své činnosti z vlastní iniciativy zohlednit.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti uváděl dvě základní námitky: jednak to, že správce daně ani žalovaný nevzali při dodatečném vyměření daně v potaz, že stěžovatelovy pohledávky, o něž byl rozdíl mezi příjmy a výdaji upraven, byly sporné, jednak to, že při dodatečném stanovení daňového základu nebyly zohledněny závazky vyplývající z titulu pojistného na zdravotním a sociálním pojištění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 23 odst. 8 písm. b) zákona o daních z příjmů se hospodářský výsledek nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji, z něhož se vychází pro zjištění základu daně za zdaňovací období (část zdaňovacího období) předcházející dni ukončení podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, pronájmu nebo zahájení likvidace, upraví u poplatníků uvedených v § 2 cit. zákona, pokud účtují v soustavě jednoduchého účetnictví, mj. o výši pohledávek [s výjimkou pohledávek uvedených v § 24 odst. 2 písm. y) bodech 1 až 4] a závazků. Stejným způsobem podle dovětku § 23 odst. 8 cit. zákona postupují poplatníci uvedení v § 2, pokud v průběhu zdaňovacího ob-

dobí přeruší podnikatelskou nebo jinou samostatnou výdělečnou činnost. Podle § 16 odst. 8 věty sedmé daňového řádu správce daně při dodatečném stanovení daně přihlédne ke všem okolnostem, které byly při daňové kontrole zjištěny.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatele, že pohledávky, o něž byl v dodatečném platebním výměru upraven rozdíl mezi příjmy a výdaji pro účely stanovení základu daně, byly sporné a že správce daně pochybil, když nevyslechl navržené svědky a neověřil předložené důkazní prostředky. Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za nedůvodnou. Předně, jak soud ze správního spisu zjistil a jak je výše uvedeno, v řízení před orgánem I. stupně stěžovatel v rámci námitek proti zprávě o daňové kontrole pouze namítl spornost jím evidovaných pohledávek a navrhl výslech pracovníků společnosti s ručením omezeným M., aniž blíž specifikoval důvody, proč považuje tyto pohledávky za sporné, a aniž upřesnil, které konkrétní osoby navrhuje vyslechnout a které konkrétní skutečnosti mají být výsledkem svědků prokazovány. Tyto skutečnosti uvedl až v rámci svého odvolání, které doplnil listinami, jež podle něj prokazují spornost pohledávek, o něž správce daně upravil rozdíl mezi příjmy a výdaji pro účely dodatečného vyměření daně, jakož i seznamem navrhovaných svědků, jejichž výsledkem měla být prokázána spornost uvedených pohledávek. Nejvyšší správní soud zjistil, že se žalovaný předloženými listinami, jakož i návrhem na provedení důkazu formou výslechu svědků, ve svém rozhodnutí zabýval. Vzhledem k tomu, že správní řízení vedené podle daňového řádu je třeba vnímat jako jeden celek sestávající v daném případě z řízení před orgánem I. stupně (správcem daně) a orgánem

odvolacím (žalovaným), kde případné pochybení či opomenutí orgánu rozhodujícího v prvním stupni zpravidla může být napraveno postupem odvolacího orgánu, nelze podle Nejvyššího správního soudu účinně namítat, že v předmětném správním řízení nebyly námitky stěžovatele vypořádány a že návrhy svědeckých výpovědí nebyly posouzeny. Podle § 31 odst. 1 a 2 daňového řádu provádí dokazování správce daně, přičemž dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejúplněji, a není v tom vázán jen návrhy daňových subjektů. Princip obsažený v tomto ustanovení se pak jistě uplatní i v řízení před orgánem II. instance rozhodujícím o odvolání. V předmětné věci žalovaný posoudil stěžovatelem navrhované důkazy ve formě listin a usoudil, že tyto listiny nic nemění na závěru správce daně o nutnosti upravení základu daně o pohledávky evidované stěžovatelem ke dni 31. 12. 1997 vyplývající z faktur č. 155/94, 181/94, 4/95. Nejvyšší správní soud přitom považuje závěry žalovaného (a tedy i krajského soudu) o nerelevantnosti těchto důkazů za správné. Pokud jde o důkaz formou dohody, kterou měla být mezi stěžovatelem a společností s ručením omezeným M. upravena výše pohledávek, pak tato dohoda, svou povahou dohoda o narovnání ve smyslu § 585 občanského zákoníku, má účinky *ex nunc*, nikoliv *ex tunc*. Původní závazek zaniká a nový závazek, který z dohody o narovnání vyplývá a který původní závazek nahrazuje, vzniká okamžikem účinnosti dohody o narovnání. Byla-li tedy taková dohoda uzavřena v roce 2001, nemohla ovlivnit výši původních závazků stěžovatele vůči společnosti s ručením omezeným M. evidovaných ke dni uzavření účetních knih, tj. ke dni 31. 12. 1997. Rovněž nutno souhlasit se závěry žalovaného a krajského soudu ohledně přípi-

sů, kterými společnost s ručením omezeným M. údajně již v roce 1994 a 1995 zpochybňovala výši stěžovatelem fakturovaných částek. Tyto dokumenty nelze považovat za právní skutečnosti, které by vedly ke změně závazkového vztahu mezi stěžovatelem a touto společností před 31. 12. 1997, ani za důkaz takovou skutečnost spolehlivě prokazující. Ostatně jiný důkaz předložený stěžovatelem v řízení o odvolání, tj. dohoda o výši a úhradě nezaplacených faktur z roku 1994 a 1995, svědčí tomu, že ke změně závazků došlo teprve v důsledku této dohody, tj. až v roce 2001. V takovém případě nezbývalo správci daně, resp. žalovanému, než vyjít z evidence pohledávek vedené stěžovatelem ke dni 31. 12. 1997 tak, jak to ukládá § 23 odst. 8 písm. b) zákona o daních z příjmů. Nejvyšší správní soud neshledal pochybení ani v tom, že žalovaný rozhodl o neprovedení výsledku svědeckými výpověďmi osob navrhovaných stěžovatelem. Jestliže totiž podle sdělení stěžovatele tento výslech měl potvrdit údaje prokazované listinami, o nichž žalovaný učinil podle Nejvyššího správního soudu správný úsudek o tom, že tyto listiny neprokazují jinou výši pohledávek evidovaných stěžovatelem ke dni 31. 12. 1997, než správce daně zohlednil, pak rozhodnutí žalovaného o nadbytečnosti provedení důkazu formou svědeckých výpovědí je zcela v souladu s § 31 odst. 1 a 2 daňového řádu, neboť tento důkazní prostředek by zřejmě nemohl přispět ke zjištění jiného skutkového stavu. Postup žalovaného nezakládá podle Nejvyššího správního soudu vady řízení před správním orgánem a v tomto směru je nutno považovat závěry Krajského soudu v Českých Budějovicích obsažené v napadeném rozsudku za správné.

Podle druhé námitky stěžovatele žalovaný pochybil, když při dodatečném

stanovení základu daně nezohlednil závazky stěžovatele plynoucí z titulu pojistného na sociální a zdravotní pojištění vyplývající ze zvýšení vyměřovacího základu v důsledku úpravy základu daně po přihlídnutí k výše uvedeným pohledávkám. Podle soudu je nepochybné, že v souladu s § 23 odst. 8 písm. b) zákona o daních z příjmů stěžovatel mohl a měl v rámci daňového přiznání na daň z příjmů fyzických osob za rok 1997 upravit rozdíl mezi příjmy a výdaji kromě pohledávek i o existující závazky. Rovněž v dané věci není sporu o tom, že tak ani v případě pohledávek, ani v případě závazků v daňovém přiznání neučinil. Při následné daňové kontrole uskutečněné v roce 2001 správce daně zjistil z účetních knih, že stěžovatel k 31. 12. 1997 evidoval pohledávky, které však v daňovém přiznání za rok 1997 nezohlednil. Po tomto zjištění správce daně správně upravil o výši těchto pohledávek pro účely dodatečného vyměření daně rozdíl mezi příjmy a výdaji. Jestliže však správce daně naopak při daňové kontrole nezjistil, že by stěžovatel měl k 31. 12. 1997 jakékoliv závazky, resp. pokud existence a výše takových závazků nevyplývala ze stěžovatelem vedené evidence a stěžovatel jejich existenci a výši jiným způsobem neprokázal, nemohl správce daně žádné takové závazky v rámci dodatečného vyměření daně zohlednit. Podle § 16 odst. 8 daňového řádu přihlédně správce daně při dodatečném stanovení daně ke všem okolnostem, které byly při daňové kontrole zjištěny. Z tohoto ustanovení však podle Nejvyššího správního soudu nelze dovodit povinnost správce daně při dodatečném vyměření daně přihlídnout ke skutečnosti, že by v důsledku změněné výše daňového základu, resp. rozdílu mezi příjmy a výdaji, mohlo následně dojít ke změně výše závazků daňového subjektu vyplývajících z titulu

nedoplatku na pojistném na sociální a zdravotní pojištění, aniž by bylo možno existenci a výši takových závazků v době dodatečného vyměření daně napevno stanovit. Stěžovatelem uváděné závazky, tj. závazky z titulu pojistného na zdravotní a sociální pojištění, totiž v daném případě ani zjištěny být nemohly. Jak pojistné na zdravotní pojištění, tak pojistné na sociální pojištění se u osob samostatně výdělečně činných platí zpravidla formou záloh a doplatku pojistného (§ 13 odst. 2 ve spojení s § 14b odst. 1 zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „zákon č. 589/1992 Sb.“) a § 8 odst. 1 zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 592/1992 Sb.“). I když zálohy jsou vypočteny na základě výsledků podnikání v předcházejícím roce (§ 14 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb. a § 8 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb.), výpočet vyměřovacího základu, z něhož se vypočítává roční pojistné, je v obou případech vázán na rozdíl mezi příjmy z podnikání dosaženými v kalendářním roce, za který je pojistné placeno, a výdaji vynaloženými v tomtéž roce na jejich dosažení, zajištění nebo udržení (§ 14 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb. a § 3a odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb.). Je tedy zřejmé, že celková výše pojistného se odvíjí od rozdílu mezi příjmy a výdaji za celé zdaňovací období, přičemž rozdíl mezi celkovou výší pojistného, kterou má osoba samostatně výdělečně činná zaplatit, a výší zaplacených záloh pojistného činí nedoplatek na pojistném. Nedoplatek na pojistném pak lze zjistit teprve po skončení zdaňovacího období, neboť teprve tehdy může být znám rozdíl mezi příjmy a výdaji; z něj se vychází při stanovení

vyměřovacího základu, z něhož lze pak vypočítat celkové pojistné. Stěžovatel nemohl výši závazků plynoucích z pojistného na zdravotním a sociálním pojištění k 31. 12. 1997 znát a evidovat, neboť tato výše může být s jistotou stanovena až na základě rozdílu mezi příjmy z podnikatelské činnosti a výdaji vynaloženými za účelem jejich dosažení, zajištění nebo udržení v příslušném zdaňovacím období, tj. po podání daňového přiznání, resp. po dodatečném stanovení základu daně a dodatečném vyměření daně. Požadavek stěžovatele, aby při dodatečném stanovení základu daně byl rozdíl mezi příjmy a výdaji z podnikatelské činnosti upraven o výši závazků plynoucích mu z titulu pojistného na sociálním a zdravotním pojištění, je tak nerealizovatelný. Je tomu tak proto, že výše tohoto závazku (tj. výše nedoplatku) může být známa až v okamžiku zjištění rozdílu mezi příjmy a výdaji, upraveného o pohledávky a závazky; je-li existence závazku a jeho

výše závislá až na takto upraveném rozdílu mezi příjmy a výdaji, nelze o takový závazek rozdíl mezi příjmy a výdaji v daném kalendářním roce upravit. Pokud byl tedy základ daně stanoven teprve vydáním dodatečného platebního výměru, následně zjištěná hodnota závazku z titulu nedoplatku na sociální a zdravotní pojištění již nemohla ovlivnit dodatečně stanovený rozdíl mezi příjmy a výdaji v roce 1997. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěry krajského soudu ohledně této námitky stěžovatele, neboť stejně jako on dovodil, že k existenci závazků z titulu nedoplatku na sociálním a zdravotním pojištění nemohl správce daně při daňové kontrole přihlížet, neboť jejich existence vyplynula až z dodatečně stanoveného základu daně a nebyla v průběhu daňové kontroly známa. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje ani tuto námitku stěžovatele za důvodnou.

(aš)

432

Správní řízení: počátek běhu subjektivní lhůty k podání návrhu na obnovu řízení opomenutým účastníkem

k § 62 odst. 1 písm. c) a § 63 odst. 3 správního řádu

Pro běh tříměsíční lhůty k uplatnění důvodu obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu není rozhodující, kdy se opomenutí účastníci řízení (vlastníci bytů a spoluvlastníci společných částí domu) dozvěděli o stavebních pracích prováděných jedním z vlastníků bytů v domě, ale kdy získali vědomost o tom, že probíhalo správní řízení, kterého se měli zúčastnit, že byli opomenuti a že se tak stalo nesprávným postupem správního orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 78/2001-52)

Věc: Jana F. v S. proti Ministerstvu pro místní rozvoj o povolení obnovy stavebního řízení.

Obvodní úřad městské části Praha 9 rozhodnutím ze dne 9. 3. 1999 vydal podle § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, k žádosti stavebníka (žalobkyně) Jany F. stavební povolení na půdní vestavbu v domě č. p. 572 v ulici Č. v P. Vestavba spočívala ve zřízení dvou mezonetových bytů.

Na toto rozhodnutí reagovala podáním ze dne 6. 12. 1999 paní Zdenka J. Poukázala zejména na fakt, že v době vydání stavebního povolení měl dům č. 572 v ulici Č. v P. celkem sedm spolujednatelů, avšak k jednání byl přizván pouze jeden z nich (paní P.). Dne 3. 1. 2000 paní Zdenka J. a pan Slavomír L. doplnili, že o vydání stavebního povolení ze dne 9. 3. 1999 se dozvěděli náhodně počátkem měsíce října 1999 při osobní návštěvě paní G. u pana P.

Obvodní úřad městské části Praha 9, odbor výstavby, rozhodnutím ze dne 21. 1. 2000 povolil obnovu stavebního řízení ukončeného rozhodnutím ze dne 9. 3. 1999. Důvodem obnovy bylo, že opomenutí účastníci řízení, kteří se o vydání stavebního povolení dozvěděli počátkem října 1999, měli k půdní vestavbě námitky, jejichž uplatnění ve stavebním řízení by pravděpodobně mělo na stavební povolení podstatný vliv. Správní orgán konstatoval, že návrh byl podán včas a že náprava nemohla být zjednána v odvolacím řízení. Proti tomuto rozhodnutí nebylo podáno odvolání a rozhodnutí nabylo právní moci dne 17. 2. 2000.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor výstavby, rozhodnutím ze dne 27. 12. 2000 v mimoodvolacím řízení rozhodnutí obvodního úřadu ze dne 21. 1. 2000

podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušil. Navrhovatelé podle něj nesplnili tříměsíční subjektivní lhůtu pro uplatnění svého práva, tj. nepodali návrh na zahájení obnovy řízení v době, jejíž běh počínal ode dne, kdy se o skutečnostech svědčících o zahájení obnovy řízení dozvěděli, přičemž tuto vědomost měli získat v průběhu měsíce srpna 1999.

Ministerstvo pro místní rozvoj žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 24. 5. 2001 zrušilo podle § 59 odst. 2 správního řádu k odvolání Slavomíra L. rozhodnutí magistrátu ze dne 27. 12. 2000. V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministerstvo k dodržení tříměsíční subjektivní lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení konstatovalo, že vědomost o důvodech obnovy stavebního řízení nelze vztahovat pouze k vědomosti o probíhajících stavebních pracích. Důvodem obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu je, že účastníkovi řízení byla odňata možnost účastnit se řízení nesprávným postupem správního orgánu, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li být náprava zjednána v odvolacím řízení. Tříměsíční subjektivní lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení může běžet teprve ode dne, kdy se účastník dozvěděl o všech těchto aspektech důvodu obnovy řízení. Účastník musí mít tedy vědomost o tom, že probíhalo správní řízení, kterého se měl zúčastnit, že byl opomenut a že se tak stalo nesprávným postupem správního orgánu. V daném případě proto nepostačuje, že účastníci věděli nebo vědět mohli či museli, že v domě probíhají stavební práce. Mělo-li by se prokázat, že účastníci podali návrh na obnovu řízení opožděně, muselo by být prokázáno, že věděli o tom, že proběhlo stavební řízení dříve než tři měsíce před podáním návrhu na jeho obnovu. Takovýto důkaz však

ve správním spisu neexistuje. Naopak jediný doklad o tom, že stavební úřad informoval účastníky o povolení půdní vestavby, je záznam z místního šetření konaného dne 8. 10. 1999, tj. necelé dva měsíce před podáním návrhu na obnovu řízení. Pokud by vznikly pochybnosti o tom, kdy se účastníci dozvěděli o důvodech obnovy řízení, bylo by nutno aplikovat § 27 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že v pochybnostech se považuje lhůta za zachovanou, pokud se neprokáže opak. Z uvedených důvodů považuje ministerstvo za prokázané, že návrh na obnovu řízení podali účastníci včas.

Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 24. 5. 2001 napadla žalobkyně žalobou, v níž dovozovala, že tříměsíční lhůta pro podání návrhu na povolení obnovy řízení již uplynula. Poukazovala na to, že stavba byla zahájena bezprostředně po vydání stavebního povolení. V průběhu jara a léta 1999 bylo postaveno lešení, stržena střecha a v průběhu měsíce srpna zahájena oprava střechy. Vzhledem k rozsahu prací je žalobkyně toho názoru, že spoluvlastníci domu museli vědět o zahájení a postupu prací.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě především zopakoval, že není rozhodující, zda navrhovatelé věděli, že jsou prováděny stavební práce, ale to, kdy se před podáním návrhu na obnovu řízení dozvěděli o tom, že bylo vedeno stavební řízení, ve kterém měli být účastníky a že žalobkyni bylo vydáno stavební povolení na změny stavby dotýkající se také společných částí domu. Takový důkaz ve spisu neexistuje. Je v něm však založen záznam z místního šetření konaného dne 8. 10. 1999, necelé dva měsíce před podáním návrhu na obnovu řízení, v němž staveb-

ní úřad sdělil účastníkům řízení, že půdní vestavba byla žalobkyni povolena.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal podle § 132 s. ř. s. k dokončení řízení, žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Hlavní žalobní námitkou je, že nebyla zachována zákonná tříměsíční lhůta k podání návrhu na povolení obnovy řízení.

Podle § 63 odst. 1, 3 správního řádu se návrh na obnovu řízení podává u správního orgánu, který ve věci rozhodl v posledním stupni, ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se účastník dozvěděl o důvodech obnovy, nejdéle však do tří let od právní moci rozhodnutí. Jako důvod obnovy byl uplatněn důvod podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož se řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, na návrh účastníka řízení obnoví, jestliže byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení.

Žalovaný se k otázce dodržení tříměsíční subjektivní lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení vyčerpávajícím způsobem vyjádřil (jeho závěr o dodržení uvedené lhůty žalobce výslovně nezpochybnuje) a soudu nezbyvá než se s jeho posouzením věci zcela ztotožnit. Lze pouze opětovně poukázat na to, že pro běh tříměsíční lhůty není rozhodující, kdy se opomenutí účastníci řízení (majitelé bytů v domě č. p. 572 v ulici Č. v P. a spoluvlastníci společných částí domu) dozvěděli o probíhajících staveb-

ních pracích, ale kdy získali vědomost o tom, že probíhalo správní řízení, kterého se měli zúčastnit, že byli opomenuti a že se tak stalo nesprávným postupem správního orgánu. Takovouto vědomost účastníci řízení prokazatelně získali až při místním šetření konaném dne 8. 10. 1999, tj. necelé dva měsíce před podáním návrhu na obnovu řízení. Z poukazu žalobkyně na to, že někteří spoluvlastníci domu výslovně uznali, že stavební po-

volení bylo vyvěšeno dne 9. 3. 2000 a že Slavomír L. ve svém odvolání uznává, že o zahájení stavby věděl nejméně od léta roku 2000, není zřejmé, co jím sleduje, neboť jakékoliv vědomosti účastníků řízení o probíhajících stavebních pracích v roce 2000 jsou pro běh tříměsíční lhůty zcela nerozhodné (návrh na obnovu řízení byl totiž podán v roce 1999).

(zdi)

433

Řízení před soudem: vyloučení soudce pro předchozí účast na projednávání věci

k § 8 odst. 1 soudního řádu správního

Soudce vyloučený podle ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé s. ř. s. je ten, který procesně působil v předchozím soudním řízení v takovém kvalitativním a kvantitativním rozsahu, kdy již získal o věci vědomost té povahy, jež vyvolává ve svých důsledcích pochybnost o soudcově nestrannosti. Pojem předchozího soudního řízení je nutno v daném případě vyložit materiálně, tedy s ohledem na konkrétní a přímou souvztažnost a věcnou souvislost předmětných řízení.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2004, čj. Nao 13/2004-54)

Prejudikatura: srov. č. 53/2004 Sb. NSS.

Věc: Zemědělské družstvo H. v H. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě, o kasační stížnosti žalobce, o námitce podjatosti.

Žalobce podal kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2004, čj. 22 Ca 489/2002-32, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ostravě ze dne 2. 9. 2002.

Dne 20. 5. 2004 vznesl žalobce námitku podjatosti soudkyně JUDr. Elišky C., kterou odůvodnil tak, že jmenovaná soudkyně rozhodla v této věci jako předsedkyně senátu Krajského soudu v Ostravě. Ten vydal dne 14. 9. 2001 rozsudek

sp. zn. 22 Ca 456/2000, který předcházel rozsudku napadenému kasační stížností.

Ve svém vyjádření k podané námitce podjatosti uvedla soudkyně JUDr. Eliška C., že pro její vyloučení z rozhodování ve věci kasační stížnosti podané žalobcem nejsou splněny zákonné podmínky, neboť se podílela na projednávání věci v předchozím soudním řízení pouze tím, že po podání žaloby (dne 4. 11. 2002) zaslala soudkyně JUDr. H., které byla věc přidělena k vyřízení, jejím jménem ja-

kožto předsedkyně senátu žalobci výzvu ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. a vyžádala od správního orgánu správní spis. Všechny další úkony ve věci již soudkyně činila pod předsednictvím JUDr. J. Ve věci se JUDr. Eliška C. podílela na projednávání a rozhodování věci v soudním řízení předcházejícím tomuto řízení, kdy senát Krajského soudu v Ostravě, jehož byla předsedkyní, zrušil rozhodnutí správního orgánu a věc vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že soudkyně JUDr. Eliška C. je z projednávání a rozhodování věci vyloučena.

Z odůvodnění:

V projednávané věci Nejvyšší správní soud shledal námitku podjatosti důvodnou, a to s ohledem na podíl soudkyně JUDr. Elišky C. na projednávání nebo rozhodování věci v předchozím soudním řízení.

Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.

Podjatost soudce zasahuje do principu nezávislosti soudce, neboť nestrannost soudce tento princip předpokládá. Samotný pojem soudce totiž s sebou nese atribut nezaujatosti a nestrannosti a bez tohoto předpokladu by nebylo ani

důvodu pro konstituování soudní moci jako jednoho z pilířů demokratické společnosti. Rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v § 8 s. ř. s. představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (článek 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Tak, jak zákon tuto příslušnost stanovil, je zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána soudu příslušnému a přikázána soudu, resp. soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný. Vzhledem k tomu lze vyloučit soudce z projednávání a rozhodnutí přidělené věci jen výjimečně a ze skutečně závažných důvodů, které mu reálně brání rozhodnout v souladu se zákonem nezaujatě a spravedlivě.

Smysl a účel věty druhé § 8 odst. 1 s. ř. s. spočívá mimo jiné v rozvinutí principu instanční oddělenosti řízení před jednotlivými funkčně příslušnými soudy jako záruky vnitřní nezávislosti soudní soustavy, a tím i práva každého na spravedlivý proces. Soudce má čerpat poznatky potřebné pro projednávání a rozhodování věci právě z těch pramenů a tím způsobem, jež jsou vlastní té fázi řízení, k níž je podle pravidel funkční příslušnosti povolán. K pramenům jiným soudce přihlédnout nemůže, což souvisí i s požadavkem jeho nestrannosti ve smyslu neovlivnění předchozím (a tedy procesně neregulérním) poznáním o dané věci. Ustanovení věty druhé § 8 odst. 1 s. ř. s. lze tedy chápat jako specifické rozvinutí zásady vyjádřené již ve větě první § 8 odst. 1 s. ř. s., že totiž soudce nesmí mít jistý, kvalifikovaný poměr k projednávané věci.

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s právními názory na vyloučení

soudců podílejících se na projednávání nebo rozhodování věci v předchozím soudním řízení, které ve svých rozhodnutích vyjádřil Nejvyšší soud (např. sp. zn. 26 Cdo 74/99, sp. zn. 2 Cdon 264/97). Vyloučení soudců je institutem obsaženým ve všech soudních procesních řádech a přes jistou terminologickou nesouladnost dílčích úprav je zřejmá jejich obsahová a i funkční shoda. Proto publikovaná judikatura k ustanovení § 14 odst. 2 o. s. ř. je přiměřeně použitelná i ve správním soudnictví, kde je procesní úprava obsažena v § 8 odst. 1 větě druhé s. ř. s.

V daném případě rozhodoval senát Krajského soudu v Ostravě, jehož předsedkyní byla JUDr. Eliška C., o žalobě žalobce ze dne 25. 8. 2000 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2000, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti vyměření daně z příjmů právnických osob za rok 1999. Krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 14. 9. 2001, čj. 22 Ca 456/2000-25). V rámci tohoto dalšího správního řízení správce daně prvního stupně řízení zastavil a žalovaný odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl dne 2. 9. 2002. Toto rozhodnutí žalovaného žalobce opět napadl žalobou, podanou Krajskému soudu v Ostravě dne 4. 11. 2002 (sp. zn. 22 Ca 489/2002), přičemž věc byla podle rozvrhu práce opět přidělena senátu, jehož byla předsedkyní JUDr. Eliška C. Do doby jejího odchodu na Nejvyšší správní soud byly ve věci činěny pouze jednoduché procesní úkony (výzvy žalovanému ze dne 28. 1. 2003 ke sdělení dle § 51 odst. 1 s. ř. s., k předložení správního spisu a k písemnému vyjádření se k žalobě), které byly formálně opatřeny jejím podpisem jako předsedkyně senátu.

Nejvyšší správní soud má za to, že pro vyloučení soudce z důvodu podílu na projednávání věci v předchozím soudním řízení musí být splněna podmínka významnějšího rozsahu procesního působení tohoto soudce v tomto řízení (i když nemusí jít přímo o rozhodování ve věci). Jak zjistil ze soudního spisu a jak je popsáno výše, není tato podmínka v případě soudního řízení vedeného Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 22 Ca 489/2002 ve vztahu k osobě JUDr. Elišky C. splněna.

Jako důvod pro vyloučení JUDr. Elišky C. však Nejvyšší správní soud shledal právě její podíl na projednávání a rozhodování věci vedené Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 22 Ca 456/2000, a to proto, že nepochybná věcná i právní souvislost obou kauz, kdy rozsudek ze dne 14. 9. 2001 předjímal další postup správních orgánů, by popírala výše vyložený princip neovlivnění předchozím poznáním o dané věci, a tedy i nestrannost soudce. Soudce vyloučený podle § 8 odst. 1 věty druhé s. ř. s. je ten, který procesně působil v předchozím soudním řízení v takovém kvalitativním a kvantitativním rozsahu, kdy již získal o věci vědomost té povahy, jež vyvolává pochybnost o vnitřní nezávislosti soudních instancí, o legalitě aplikovaných poznatků a ve svých důsledcích i pochybnost o soudcově nestrannosti. Pojem předchozího soudního řízení je nutno v daném případě vyložit materiálně, tedy s ohledem na konkrétní a přímou souvztažnost a věcnou souvislost předmětných řízení.

(ani)

Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy

k § 70 písm. b) soudního řádu správního

k § 34 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví)

Rozhodnutí Ministerstva financí o předběžném opatření podle § 34 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, je vyloučeno ze soudního přezkoumání ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. jakožto rozhodnutí předběžné povahy.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, čj. 6 A 119/2001-74)

Věc: Akciová společnost pojišťovna M. (dříve pojišťovna U.) v P. proti Ministerstvu financí o předběžném opatření, jímž byla žalobci uložena povinnost nenakládat bez souhlasu žalovaného s vlastními aktivy.

Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 23. 5. 2001, označeným jako „rozhodnutí o předběžném opatření“, uložilo žalobci podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pojišťovnictví povinnost nenakládat bez souhlasu ministerstva s vlastními aktivy. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že při kontrole výkazů o výši technických rezerv a o jejich umístění k 31. 5. 2000, předložených žalobcem dne 27. 7. 2000, ministerstvo zjistilo, že vykazovaná výše technických rezerv 34 902 000 Kč je kryta pouze finančním umístěním v hodnotě 18 126 000 Kč a dále že v tomto výkazu je částečně uplatněna kauce složená ve prospěch ministerstva. V hospodaření pojišťovny byly v následně zahájeném správním řízení zjištěny závažné nedostatky (k 31. 7. 2000 dosáhla ztráta pojišťovny 135 174 000 Kč, a přesáhla tak polovinu jejího základního jmění) a vzhledem k této skutečnosti, jakož i k tomu, že předchozí opatření ministerstva pojišťovna plnila pouze částečně nebo je neplnila vůbec, vydalo ministerstvo rozhodnutí o předběžném opatření dle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pojišťovnictví, aby tak do doby, než nabude právní moci rozhodnutí ve věci, byly zajištěny právem chráněné zá-

jmy fyzických nebo právnických osob, které nejsou účastníky správního řízení. V odůvodnění rozhodnutí bylo uvedeno, že ministerstvo zruší předběžné opatření, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno; jinak pozbude účinnosti dnem, kdy rozhodnutí ve věci nabylo právní moci (§ 43 odst. 2 správního řádu).

O rozkladu žalobce ze dne 4. 10. 2000 proti rozhodnutí o předběžném opatření rozhodl ministr financí žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozklad jako nedůvodný zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

V žalobě ze dne 14. 8. 2001 žalobce uvádí, že rozhodnutí ministra financí i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva jsou nesprávná a nezákonná a řízení předcházející jejich vydání vykazují závažné vady. K přípustnosti žaloby žalobce uváděl, že napadené rozhodnutí nemá povahu rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy ve smyslu (tehdy účinného) ustanovení § 248 odst. 1 písm. e) o. s. ř. Rozhodovací praxe vykládá citované ustanovení tak, že rozhodnutí má „předběžnou povahu“ ve vztahu k následnému rozhodování

správního orgánu, např. zaujetí závazného stanoviska či vydání tzv. podkladového rozhodnutí. Za takové rozhodnutí předběžné povahy však rozhodně nelze považovat napadené rozhodnutí. V souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 (č. 276/2001 Sb.), kterým se dnem 31. 12. 2002 zrušuje část pátá občanského soudního řádu, je navíc třeba poukázat na rozpor stávající právní úpravy s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Jakákoliv současná omezení přezkumu správních rozhodnutí je proto třeba vykládat co nejužším způsobem. V dalších žalobních bodech žalobce poukazoval na vady řízení a na nezákonnost rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud, který věc převezl podle § 132 s. ř. s. k dokončení řízení, žalobu jako nepřípustnou odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Z odůvodnění:

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – nestanoví-li tento zákon jinak – soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný. Dle § 68 odst. e) s. ř. s. je žaloba nepřípustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

Rozhodnutí Ministerstva financí o předběžném opatření bylo vydáno podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pojišťovnictví. Podle tohoto ustanovení je kromě případů, kdy lze uložit předběžné opatření podle správního řádu, minis-

terstvo oprávněno při výkonu státního dozoru podle tohoto zákona uložit předběžné opatření také tehdy, jestliže je to třeba k zajištění právem chráněných zájmů fyzických nebo právnických osob, které nejsou účastníky správního řízení, nebo jestliže by byl výkon konečného rozhodnutí zmařen či vážně ohrožen. Takové předběžné opatření spočívá v uložení povinnosti pojišťovně nebo zajišťovně nenakládat bez souhlasu ministerstva vlastními aktivy.

Věc, kterou má tento soud řešit, spadá pod kompetenční vyluku, jak je uvedena v § 70 s. ř. s. Rozhodnutí, jež se stalo předmětem žaloby, je nejen z hlediska formálních znaků, tedy označení rozhodnutí, nýbrž i z hlediska obsahu úkonem předběžné povahy, jenž si neklade za cíl s konečnou platností rozhodnout. Z povahy rozhodnutí samého, ale rovněž z poukazu na § 43 odst. 2 správního řádu, který je v rozhodnutí I. stupně výslovně obsažen, nelze v napadeném rozhodnutí vskutku hledat úkon jiný než povahy předběžné. Konečně postup žalovaného vychází z § 34 zákona o pojišťovnictví a § 43 správního řádu. Právo fyzické i právnické osoby na soudní ochranu je však dostatečně zajištěno tím, že z pravomoci soudu není vyňato přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, které má povahu rozhodnutí konečného.

Napadené rozhodnutí neupravuje předmět svého zájmu definitivně, nýbrž pouze dočasně, a to z důvodů jasně vyjádřených. Jak již vyložil Ústavní soud (sp. zn. Pl. ÚS 8/99), z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto ustanovení navazuje na první větu čl. 36 odst. 2 Listiny. Druhá věta tohoto ustanovení má

na myslí jiná základní práva a svobody než základní právo na soudní ochranu: v opačném případě by totiž vyloučení práva na soudní ochranu bylo vždy v rozporu s Listinou a dovětek první věty druhého odstavce čl. 36 Listiny by neměl smysl.

Přechodná ustanovení soudního řádu správního nepředstavují diskontinuitu, v jejímž důsledku by se účastníci řízení ocitli v horším procesním postavení než v době podání žaloby; stejně tak nepředstavují ani zlepšení jejich výchozí pozice v tom smyslu, že by se věci (např. rozhodnutí, úkony, nečinnost), které nebylo možno napadnout správní žalobou podle předpisů účinných k 31. 12. 2002, bez dalšího mohly stát legitimním titulem pro jednání soudu podle tohoto zákona. Respektování výhrad Ústavního

soudu k části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, je naplněno také v pokynu § 130 odst. 1 s. ř. s., který na řečený díl první hlavy II části třetí odkazuje; z aplikace samozřejmě není vyloučena ani hlava I pojednávající o obecných ustanoveních o řízení, bez níž by nemohl soud jednat. Ustanovení § 70 s. ř. s. o výlukách představuje omezení dosahu generální přezkumné klauzule § 65 s. ř. s.; i ono ale vychází z dovolenosti dané ústavním pořádkem státu, jak shora naznačeno. Stejný postup byl volen i za dříve platné právní úpravy [§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.] a ani podle stávající zákonné úpravy tomu není jinak. To se týká také např. rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Pro jiný výklad ani postup soudu tak není místo.

(ani)

435

Řízení před soudem: výrok rozhodnutí o kasační stížnosti

k § 103 odst. 1 písm. c) a § 110 odst. 1, 2 soudního řádu správního

Zruší-li Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti rozsudek krajského soudu pro zmatečnost [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] spočívající v tom, že krajský soud zrušil správní rozhodnutí, proti němuž žaloba nesměřovala, a není-li z povahy věci třeba, aby krajský soud poté v řízení pokračoval, nevrátí Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V takovém případě rozhodne o nákladech řízení kasační stížnosti Nejvyšší správní soud.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, čj. 2 Ads 11/2004-38)

Věc: Etela D. (Kanada) proti České správě sociálního zabezpečení o sirotčí a vdovský důchod, o kasační stížnosti žalované.

Česká správa sociálního zabezpečení dvěma rozhodnutími ze dne 4. 9. 2002 jednak zamítla žádost žalobkyně o sirotčí důchody pro čtyři děti po zemřelém manželovi žalobkyně Vojtěchu D. (rozhodnutí „I“), jednak zamítla žádost

žalobkyně o vdovský důchod (rozhodnutí „II“).

Ke včasné žalobě Městský soud v Praze jedním rozsudkem čj. 2 Cad 56/2003-20 ze dne 18. 2. 2004 jednak zamítl žalo-

bu, pokud směřovala proti rozhodnutí I (výrokem 1), jednak zrušil rozhodnutí II (výrokem 2).

Žalovaná (stěžovatelka) v kasační stížnosti brojila proti zrušujícímu výroku 2 a namítala, že městský soud tu rozhodl znovu ve věci již dříve pravomocně skončené (zamítavým rozsudkem téhož soudu ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. 1 Cad 60/2003).

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2004 ve 2. výroku zrušujícím rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 4. 9. 2002, nevrátil však věc k dalšímu řízení městskému soudu; současně vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Z odůvodnění:

Stěžovatelka postoupila městskému soudu žaloby, rozhodnutí, doklady a vyjádření, a to ve věci žádosti o sirotčí důchod ke sp. zn. 2 Cad 56/2003 a ve věci žádosti o vdovský důchod ke sp. zn. 1 Cad 60/2003. Dne 2. 12. 2003 byl stěžovatelce doručen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. 1 Cad 60/2003, kterým byla zamítnuta žaloba Etely D. proti rozhodnutí ČSSZ ze dne 4. 9. 2002, čj. ... - č. II (zamítající žádost Etely D. o vdovský důchod po jejím zemřelém manželovi Vojtěchu D.).

Ze soudního spisu vyplývá, že žalobkyně podala u stěžovatelky 16. 9. 2002 návrh na přezkoumání rozhodnutí ze dne 4. 9. 2002, čj. ... - č. I, II (ve věci sirotčího i vdovského důchodu), v němž namítla, že její manžel Vojtěch D. splňoval podmínky pro získání starobního důchodu, neboť posledních deset let před

smrtí pracoval u ČSD, na území Kanady nepracoval a zemřel 18 měsíců po příjezdu, v době, kdy byly děti nezletilé. Tento návrh (žalobu) stěžovatelka předložila Nejvyššímu správnímu soudu (7. 3. 2003) s vyjádřením k návrhu směřujícímu proti jejímu rozhodnutí č. I (o nároku na sirotčí důchod). Nejvyšší správní soud postoupil návrh (žalobu) Městskému soudu v Praze, který současně určil příslušným k projednání a rozhodnutí. K výzvě městského soudu zmocněnkyně žalobkyně doplnila náležitosti žaloby podáním ze dne 19. 11. 2003, v němž výslovně označila napadené rozhodnutí ČSSZ „ze dne 4. 9. 2002, č. I, čj. ...“. Včetně pak argumentovala pouze ve vztahu k nároku nezletilých dětí na sirotčí důchod a konečný návrh směřovala ke zrušení rozhodnutí ČSSZ „ze dne 4. 9. 2002, č. I, čj. ...“.

Vyjádření České správy sociálního zabezpečení ze dne 30. 9. 2003 se vztahovalo rovněž k nároku dětí na sirotčí důchod. Při jednání soudu nebylo v protokolu specifikováno, které rozhodnutí je předmětem řízení, byla čtena žaloba z č. I 1 (původní návrh) včetně jejího doplnění ze dne 19. 11. 2003, k důkazu bylo konstatováno rozhodnutí ČSSZ č. I a byl proveden důkaz dávkovým spisem včetně rozhodnutí č. II. Na to byl vyhlášen rozsudek, v 1. výroku zamítající žalobu proti rozhodnutí č. I, ve 2. výroku zrušující rozhodnutí č. II včetně vrácení této věci k dalšímu řízení.

Ze spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 1 Cad 60/2003 ale vyplývá, že rozsudkem ze dne 25. 11. 2003 byla zamítnutá žaloba Etely D. proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 9. 2002, čj. ... - č. II; rozsudek nabyt právní moci dne 2. 12. 2003. Rozsudek se týkal vdovského důchodu, soud jednal na základě shodného

návrhu (žaloby) žalobkyně jako ve věci sp. zn. 2 Cad 56/2003, ovšem usnesením ze dne 4. 6. 2003 soud vyloučil žalobu směřující proti rozhodnutí ČSSZ ze dne 4. 9. 2002, č. I, čj. ... k samostatnému projednání (spis 2 Cad 56/2003 již v té době byl veden).

Kasační stížnosti jsou uplatněny důvody nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a důvody nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívající ve vadě řízení před soudem, který rozhodl o návrhu, o němž již bylo dříve pravomocně rozhodnuto. Nejvyšší správní soud je podle § 109 odst. 3 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí v případě, bylo-li řízení před soudem zmatečné. Zmatečností řízení před soudem se podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. rozumí mj. chybějící podmínky řízení.

Základní podmínkou řízení před soudem ve správním soudnictví je existence návrhu nebo žaloby, v případě soudního přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí je to existence žaloby proti tomuto rozhodnutí směřující [§ 4 odst. 1 písm. a), § 5, § 32 s. ř. s.]. Žalobkyně v daném případě sice v původním návrhu vyjádřila obecně nesouhlas s oběma rozhodnutími, ovšem k výzvě soudu specifikovala jako napadené rozhodnutí pouze rozhodnutí č. I a proti němu směřoval i obsah doplnění žaloby a žalobní petit. Z toho plyne, že žalobu podala žalobkyně jen proti rozhodnutí č. I (ve věci sirotčího důchodu dětí) a jen o tomto návrhu mohl soud jednat a rozhodovat. Tomu nasvědčuje i existence druhé žaloby směřující proti rozhodnutí č. II (ve věci vdovského důchodu) projednané soudem pod sp. zn. 1 Cad 60/2003.

Předmětem obou správních rozhodnutí přitom byly samostatné a na sobě nezávislé nároky. Městský soud napadeným výrokem rozsudku rozhodl o zrušení rozhodnutí, proti němuž žaloba nesměřovala. Takový postup je třeba považovat za zmatečný.

Je-li rozsudek soudu zmatečný, nemůže již Nejvyšší správní soud zkoumat důvodnost věcných kasačních námitek, stejně tak jako vážit skutečnost, zda daným rozhodnutím došlo k porušení překážky věci rozhodnuté (*res iudicata*).

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2004, čj. 2 Cad 56/2003-20, ve 2. výroku zrušujícím rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 4. 9. 2002, čj. ... - č. II. Citované ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. se zrušením rozhodnutí spojuje vrácení věci soudu k dalšímu řízení a v odst. 3 s vázaností právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem. To ovšem přichází v úvahu jen tam, kde po zrušení rozhodnutí v kasačním řízení zůstává nějaký návrh, o němž musí soud rozhodnout. Tak tomu není tam, kde zmatečnost zrušeného rozhodnutí spočívala v neexistenci návrhu - žaloby. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl pouze o zrušení zmatečného výroku rozsudku, který v ostatních částech kasační stížností napaden nebyl. Nepřichází v úvahu ani postup podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem - se zrušením výroku spojené odmítnutí návrhu či zastavení řízení - neboť návrh zahajující řízení ohledně městským soudem zrušeného správního rozhodnutí v daném případě podán nebyl. Pokud byl podán samostatně, byl veden v jiném spise a bylo o něm rozhodnuto v jiném řízení.

Vzhledem k tomu, že věc není vrácena městskému soudu k dalšímu řízení, nemůže městský soud rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Rozhodne o nich proto Nejvyšší správní soud. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť v řízení o kasační stížnosti úspěšná

nebyla (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka byla v kasačním řízení úspěšná, ale ustanovení o náhradě nákladů řízení v jejím případě nepatří (§ 60 odst. 2, § 120 s. ř. s.). Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

(oš)

436

Správní řízení: účastenství v řízení

k § 14 odst. 1 správního řádu

k § 5 odst. 2 písm. f) zákona ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění zákonů č. 191/1993 Sb. a č. 320/2002 Sb.*)

Spoluvlastník budovy, v níž je provozováno nestátní zdravotnické zařízení, není podle § 14 odst. 1 správního řádu toliko z titulu svého spoluvlastnického práva účastníkem řízení o uložení pokuty za nesplnění povinnosti uložené provozovateli takového zařízení jako jinému spoluvlastníku budovy ustanovením § 5 odst. 2 písm. f) zákona ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, tj. povinnosti uzavřít smlouvu o podílu na zajišťování pohotovostní lékařské služby; není jím ani podle § 14 odst. 2 správního řádu, neboť zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, mu takové postavení nepřiznává.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2004, čj. 5 A 70/2002-39)

Věc: Zdeněk K. a PharmDr. Jitka K. v P. proti Ministerstvu zdravotnictví o obnovu řízení.

Žalobci (manželé) jsou vlastníky domu, ve kterém je umístěna lékárna, kterou provozuje jako nestátní zdravotnické zařízení druhá žalobkyně. Rozhodnutím bývalého Okresního úřadu v Pelhřimově ze dne 27. 7. 2001 byla žalobkyni za porušení povinnosti provozovatele nestátního zdravotnického zařízení uložena pokuta 20 000 Kč podle § 14 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 160/1992 Sb. Dále jí byla uložena povinnost uzavřít smlouvu o účasti na zajišťování pohotovostních služeb dle § 5 odst. 2 písm. f) téhož zákona.

Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodl dne 19. 10. 2001 tak, že uložení pokuty potvrdil a v části týkající se povinnosti uzavřít smlouvu o zajišťování pohotovostních služeb rozhodnutí zrušil, neboť dospěl k závěru, že tato povinnost vyplývá přímo ze zákona.

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí o odvolání. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2004 bylo rozhodnutí krajského úřa-

*) Po novele provedené zákonem č. 121/2004 Sb. jde o písmeno e).

du i bývalého okresního úřadu zrušeno pro nepřezkoumatelnost. Proti rozsudku podal kasační stížnost krajský úřad; Nejvyšší správní soud o věci dosud nerozhodl.

V mezidobí podal Zdeněk K. 9. 12. 2001 po právní moci správního rozhodnutí u Krajského úřadu Kraje Vysočina návrh na obnovu řízení. Uvedl v něm, že v řízení o uložení pokuty manželce (provozovatelce lékárny) byla zcela pomínuta jeho vlastnická práva k předmětné nemovitosti. Neúčastí ve vedeném řízení byl zkrácen na svých vlastnických právech, která by byla bezesporu dotčena, neboť provozování pohotovostních služeb, které se mj. ukládá, s sebou nese i stavební úpravy nemovitosti, k níž má žalobce vlastnické právo.

Rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 2. 1. 2002 byl návrh na obnovu řízení zamítnut. Proti zamítnutí návrhu podal žalobce odvolání, které Ministerstvo zdravotnictví zamítlo dne 21. 3. 2002.

Toto rozhodnutí napadli oba žalobci dne 11. 6. 2002 žalobou u Vrchního soudu v Praze. Vrchní soud řízení o ní nedokončil a věc byla po 1. 1. 2003 předána Nejvyššímu správnímu soudu.

Nejvyšší správní soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Žalobci považují napadené rozhodnutí ministerstva za nezákonné, neboť jím byl potvrzen nesprávný procesní postup správního orgánu nižšího stupně; ve správním řízení o uložení pokuty žalobkyni byla odňata možnost účasti žalobci, jehož práva spoluvlastníka nemovitosti mohla být rozhodnutím dotče-

na. Správní orgán v prvním stupni tak porušil § 14 správního řádu.

Žaloba není důvodná.

Podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona ČNR č. 160/1992 Sb. může orgán příslušný k registraci uložit provozovateli pokutu za porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona. Provozovatelkou lékárny, tzn. osobou oprávněnou vykonávat podnikatelskou činnost na základě registrace vydané Okresním úřadem v Pelhřimově, je výlučně paní PharmDr. Jitka K. V předmětném řízení, které bylo vedeno, byla uložena pokuta nestátnímu zdravotnickému zařízení, jehož provozovatelem je PharmDr. Jitka K., a nikoli žalobci – Zdeňku K. V řízení o uložení pokuty se jednalo pouze o sankci pro nesplnění povinnosti nestátního zdravotnického zařízení (§ 5 cit. zákona), a nikoli o zásah do vlastnického práva žalobce k objektu lékárny, a to zejména v situaci, kdy byl tento objekt do vlastnictví manželů K. převeden přímo s podmínkou, že bude užíván k poskytování tohoto druhu zdravotní péče.

Podle § 14 odst. 1 spr. ř. 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 je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. V daném případě správní orgán o právech ani povinnostech žalobce Zdeňka K. nejednal; žalobce tedy z tohoto titulu nebyl účastníkem řízení, nicméně ani v průběhu řízení o uložení pokuty žalobce neuplatnil tvrzení, že je účastníkem řízení,

a proto ani správní orgán, který řízení vedl, se otázkou jeho účastenství nemohl zabývat, resp. rozhodovat o tom, zda je či není účastníkem řízení, a jako s takovým s ním i v řízení samém jednat. Tvrzení svědčící jeho účastenství v řízení uvedl žalobce poprvé až v návrhu na povolení obnovy řízení; od tohoto okamžiku s ním jako s účastníkem řízení správní orgán jednal.

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocným rozhodnutím. Obnovu řízení lze povolit pouze na základě taxativně stanovených podmínek uvedených v § 62 odst. 1 spr. ř. Jednou ze zákonných podmínek je skutečnost, že nesprávným postupem správního orgánu byla účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení [§ 62 odst. 1 písm. c) spr. ř.].

Žalobce nesprávně dovozuje své postavení účastníka řízení již ze samotné existence spoluvlastnického práva k objektu, v němž je činnost nestátního zdravotnického zařízení poskytována. Tím ale není podle § 14 odst. 1 spr. ř. založeno jeho účastenství v řízení o uložení pokuty za nesplnění zákonné povinnosti uložené provozovateli takového zařízení, tj. povinnosti uzavřít smlouvu o podílení se na zajišťování pohotovostní lékárenské služby tak, jak stanoví § 5 odst. 2 písm. f) zákona ČNR č. 160/1992 Sb. Podle ustanovení § 14 odst. 2 spr. ř. je účastníkem řízení i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává. Ze zákona ČNR č. 160/1992 Sb., podle kterého byla pokuta uložena, ani jiného zákona takovému postavení žalobce nic nesvědčí. Povinnosti uložené provozovateli nestátního zdravotnického zařízení jsou povinnostmi, které výlučně

souvisejí s její podnikatelskou činností, k níž zákon nevyžaduje zvláštní souhlas jiné osoby. Podle ustanovení § 146 občanského zákoníku může jeden z manželů použít majetek ve společném jmění manželů nebo jeho část k podnikání se souhlasem druhého manžela, přičemž takový souhlas je třeba udělit při prvním použití majetku patřícího do společného jmění manželů a k dalším právním úkonům souvisejícím s podnikáním již takového souhlasu není třeba. Vyslovili-li žalobce souhlas s použitím nemovitosti ve společném jmění manželů k podnikatelským účelům manželky, nemůže namítat porušování svých vlastnických práv k této nemovitosti v okamžiku, kdy je manželce ukládána sankce v souvislosti s nesplněním povinností souvisejících s její podnikatelskou činností.

Předmětem přezkoumné činnosti soudu v této věci je, jak výše uvedeno, rozhodnutí žalovaného Ministerstva zdravotnictví ze dne 21. 3. 2002. Soud přezkoumávající toto rozhodnutí proto posuzoval jen to, zda v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) byly splněny podmínky stanovené zákonem (správním řádem) pro povolení obnovy řízení či nikoliv. Žádné jiné skutečnosti nemohl soud v tomto řízení přezkoumávat – tedy ani ne ty, které uvádějí žalobci ve svém vyjádření ze dne 8. 9. 2004, neboť ty se vztahují k podstatě věci samé, totiž zda žalobkyni mohla být uložena pokuta či nikoliv.

Vzhledem k tomu, že při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), nebránilo soudu v rozhodnutí v této věci ani to, že po jeho vydání Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí ve věci samé, totiž o uložení pokuty žalobkyni.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které mu předcházelo, a dospěl k závěru, že žalovaný správně posoudil stav věci a nepochybil, zamítl-li odvolání proti rozhodnutí, jímž

nebyla obnova řízení pro nedostatek důvodů povolena. Proto soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

(aty)

437

Daňové řízení: daňová kontrola; plná moc zástupce; doručování

k § 10 odst. 3, § 16 a § 17 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1996 Sb. a č. 29/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Pojem „daňové kontroly“ (§ 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) nelze ztotožnit s pojmem „daňové řízení“. Podle svého systematického zařazení v zákoně o správě daní a poplatků není daňová kontrola samostatným řízením, ale dílčím procesním postupem v jeho rámci, který je před správcem daně zahájen zpravidla sepsáním protokolu o zahájení daňové kontroly a projednáním výsledků a podepsáním zprávy o daňové kontrole před správcem daně také ukončen.

II. Plná moc zmocňující zástupce daňového subjektu ke všem úkonům týkajícím se daňové kontroly není neomezenou plnou mocí pro celé daňové řízení (§ 10 odst. 3 a § 17 odst. 7 věta první zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Písemnosti vztahující se k daňové kontrole, resp. i k dodatečnému platebnímu výměru, proto správce daně doručuje daňovému subjektu i jeho zástupci (§ 17 odst. 7 věta druhá téhož zákona); dodržení lhůty k podání žaloby stanovené v § 250b odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002 (nyní v § 72 odst. 1 s. ř. s.), proti rozhodnutí o zamítnutí žalobcova odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru se však posoudí od jeho doručení daňovému subjektu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 Afs 16/2004-60)

Věc: JUDr. Zdeněk A. v T. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 1 (správce daně) na základě výsledků provedené daňové kontroly za zdaňovací období 1993 - 1996 vydal dne 11. 5. 1999 dodatečný platební výměr na daň z příjmů fyzických osob, kterým stěžovateli dodatečně vyměřil za zdaňovací období roku 1996 daň ve výši 1 099 400 Kč.

Dne 8. 6. 1999 zplnomocnil stěžovatel pana Jana H. ke všem úkonům v souladu s daňovým řádem ve všech věcech týkajících se otázek, které obsahuje zpráva o daňové kontrole. K výzvě správce daně, aby stěžovatel upřesnil rozsah plné moci, stěžovatel dne 19. 10. 1999 správci daně sdělil, že zástupce je oprávněn za něj jednat se správcem daně ve všech

věcech souvisejících s daňovou kontrolou, včetně podání odvolání. Dodatečný platební výměr napadl stěžovatel odvoláním. O odvolání rozhodl žalovaný (Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu) dne 4. 1. 2001, a to tak, že je zamítl. Rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalovaný doručil zplnomocněnému zástupci dne 10. 1. 2001 a stěžovateli dne 24. 1. 2001.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu dne 13. 3. 2001. Městský soud v Praze usnesením ze dne 24. 11. 2003 žalobu pro opožděnost odmítl. V odůvodnění usnesení soud konstatoval, že dvouměsíční lhůta stanovená v ustanovení § 250b odst. 1 o. s. ř. pro podání žaloby začala běžet ode dne doručení rozhodnutí zplnomocněnému zástupci, tj. ode dne 10. 1. 2001, a marně uběhla dne 12. 3. 2001. Stěžovatel však podal žalobu až dne 13. 3. 2001, a proto soudu nezbylo než žalobu usnesením ze dne 24. 11. 2003 pro opožděnost odmítnout.

Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Městský soud v Praze pochybil, pokud žalobu odmítl pro opožděnost a běh lhůty pro podání žaloby odvíjel od okamžiku doručení napadeného rozhodnutí žalovaného zplnomocněnému zástupci, tj. ode dne 10. 1. 2001.

V prvé řadě bylo nutno zkoumat rozsah plné moci. Právní vztah u dobrovolného zastoupení vzniká mezi zastoupeným a zástupcem na základě smlouvy (často nepřesně označované jako dohoda o plné moci), k jehož obsahu patří

právo zástupce zastupovat zastoupeného v dohodnutém rozsahu. Plná moc je jednostranný právní úkon zastoupeného, jenž je adresován třetím osobám. Těm se dává na vědomí, že zástupce je oprávněn zastoupeného zastupovat. Je tedy plná moc osvědčením existence práva určité osoby zastupovat osobu jinou.

Právní teorie i praxe rozlišují různé druhy plné moci, resp. obsahu a rozsahu zástupcovy oprávnění, podle různých kritérií. Jde např. o všeobecnou (generální) plnou moc, která opravňuje zmocněnce ke všem právním úkonům, nebo zvláštní (speciální) plnou moc omezující se pouze na některé právní úkony, popř. některý druh právních úkonů či pouze jediný právní úkon.

V posuzovaném případě jde o aplikaci právního předpisu upravujícího speciálně postup při doručování písemností a rozhodnutí správního orgánu ve věcech daní a poplatků v návaznosti na rozsah plné moci. Doručování je pro účely správy daní a poplatků upraveno v ustanovení § 17 odst. 7 d. ř.: „*Má-li příjemce zástupce s neomezenou plnou mocí pro celé daňové řízení, doručuje se písemnost pouze tomuto zástupci. Pokud má zástupce příjemce plnou moc omezenou na určité úkony, doručuje se písemnost vztahující se k takovým úkonům příjemci i jeho zástupci. Má-li příjemce osobně v daňovém řízení něco vykonat, doručuje se písemnost jemu i jeho zástupci.*“

Rozhodnutí, event. další písemnosti, lze doručit pouze zástupci s neomezenou plnou mocí pro celé daňové řízení.

Stěžovatel na základě plné moci ze dne 8. 6. 1999 zmocnil daňového poradce Jana H. k zastupování při jednáních

se správcem daně. Z dovětku plné moci, v němž stěžovatel v souladu s daňovým řádem redukoval rozsah výše uvedeného zmocnění na všechny úkony ve všech věcech týkajících se otázek, které obsahuje zpráva o daňové kontrole, lze vyvodit závěr, že zástupce byl oprávněn za stěžovatele projednat toliko skutečnosti uvedené ve zprávě o daňové kontrole. K výzvě správce daně, aby stěžovatel upřesnil rozsah plné moci, stěžovatel dne 19. 10. 1999 správci daně sdělil, že zástupce je oprávněn za něj jednat v rozsahu plné moci ze dne 8. 6. 1999, tedy jej zastupovat při jednání se správcem daně ve všech věcech souvisejících s daňovou kontrolou, včetně podání odvolání.

Z výše uvedeného je zřejmé, že rozsah udělené plné moci byl věcně omezen. Je evidentní, že šlo o plnou moc speciální, omezenou na otázky vyplývající ze zprávy o daňové kontrole.

Daňovou kontrolu – tak, aby bylo možné na daný případ aplikovat ustanovení § 17 odst. 7 věty první d. ř. – nelze považovat za celé daňové řízení. Není, jak taktéž nasvědčuje její systematické zařazení v daňovém řádu, samostatným řízením, ale představuje procesní úkon či procesní postup, který je před správcem daně zahájen (sepsáním protokolu o zahájení daňové kontroly) a před správcem daně také ukončen, a to projednáním kontrolních výsledků a podepsáním zprávy o daňové kontrole.

V daném případě nebyl naplněn předpoklad potřebný k aplikaci ustano-

vení § 17 odst. 7 věty první d. ř., ale bylo na místě doručit rozhodnutí o odvolání nejen stěžovateli, ale i jeho zástupci. Byla-li plná moc co do rozsahu úkonů omezena na otázky týkající se zprávy o daňové kontrole, nemůže být pochyb o tom, že se o neomezenou plnou moc pro celé daňové řízení nejednalo a že žalovaný v souladu s právní úpravou správně doručoval jak stěžovateli, tak jeho zástupci. V projednávané věci bylo na místě aplikovat ustanovení § 17 odst. 7 větu druhou d. ř., což žalovaný učinil, a rozhodný pro počátek lhůty pro podání žaloby je den doručení stěžovateli, tj. 24. 1. 2001. Pokud stěžovatel podal žalobu dne 13. 3. 2001, učinil tak ve lhůtě stanovené v § 250b odst. 1 o. s. ř. a soud měl žalobu meritorně projednat.

Na podporu argumentu, že předmětná plná moc je omezenou plnou mocí, lze poukázat rovněž na § 10 odst. 3 d. ř., podle něhož jen v případě, že není rozsah zmocnění vymezen nebo není vymezen přesně, platí, že plná moc pro daňové řízení je neomezená. V souzené věci tak tomu ale není, je-li naopak z dovětku plné moci zcela evidentní, že rozsah zplnomocnění byl omezen na otázky související s daňovou kontrolou.

Jestliže prvý soud hodnotil tuto plnou moc jako plnou moc pro celé daňové řízení, dospěl k právnímu hodnocení, které je v nesouladu se skutkovým zjištěním.

(ale)

Daň z příjmů: zákaz retroaktivity

k § 38r zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 72/2000 Sb., č. 492/2000 Sb. a č. 453/2001 Sb.*)

k § 47 a § 97 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 323/1993 Sb. (v textu jen „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 78 odst. 5 soudního řádu správního

Ustanovení § 38r zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 72/2000 Sb., jímž byly s účinností od 1. 5. 2000 změněny lhůty pro vyměření daně, zasahuje do hmotněprávní sféry daňového subjektu, tj. do stanovení jeho daňové povinnosti a vybrání daně. Ze zákazu retroaktivity právních norem se podává, že je nelze aplikovat na právní stav vzniklý před tímto datem, ale teprve na daňové ztráty vzniklé za zdaňovací období roku 2000. Zásah do právních vztahů, jakož i do daňových povinností založených na základě právních předpisů účinných před 1. 5. 2000, by byl nepřipustnou retroaktivitou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 Afs 28/2003-69)

Věc: Společnost s ručením omezeným L. v T. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dvěma rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 11. 2002 byla zrušena rozhodnutí žalovaného; krajský soud vyslovil, že právo vyměřit, resp. doměřit daň z příjmů právnických osob za rok 1996 zaniklo prekluzí.

V novém řízení vydal Finanční úřad v Táboře platební výměry na daň z příjmů právnických osob za rok 1996 ve výši 438 750 Kč, dodatečně vyměřenou daň z příjmů právnických osob za rok 1997 ve výši 2 224 170 Kč, za rok 1998 ve výši 660 450 Kč a za rok 1999 ve výši 343 700 Kč. Žalovaný odvolání proti těmto platebním výměrům zamítl.

Žalobce podal proti těmto rozhodnutím novou žalobu, kterou Krajský soud

v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 24. 9. 2003 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, v níž uvedl, že krajský soud pochybil, když rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost bez dalšího nezrušil. Neřídil se totiž vlastním právním názorem vysloveným v dřívějších rozsudcích ze dne 8. 11. 2002. V mezidobí totiž nedošlo k žádnému vnesení skutkových nebo právních novot či změně právního předpisu. Otázka prekluze práva doměřit daň byla jednoznačně vyřešena pravomocnými rozsudky z roku 2002, a proto soud neměl znovu otázku prekluze přezkoumávat. Dále stěžovatel uvedl, že užití ustanovení § 38r odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., ve znění účinném ke

*) Nyní též ve znění zákona č. 438/2003 Sb.

dni vydání rozhodnutí žalovaného, na které se žalovaný i krajský soud v novém rozhodnutí odvolává, by znamenalo nepřijatelnou retroaktivitu zákona. Kromě uvedeného má stěžovatel za to, že se ustanovení § 38r cit. zákona vztahuje jako celek pouze na subjekty, jimž byla poskytnuta investiční pobídka formou slevy na dani.

K tomu stěžovatel uvedl, že nebyl právní důvod pro zrušení daňové ztráty za rok 1996 a vyměření daně za toto zdaňovací období, bylo-li tak učiněno až na základě zahájení daňové kontroly v roce 2001, jestliže lhůta pro vyměření dle § 47 odst. 1 d. ř. uplynula 31. 12. 2000. Z uvedeného důvodu tak nebylo možno doměřit ani daň za roky 1997, 1998, 1999, protože důvodem doměření bylo právě neuznání poměrné části ztráty jako položky snižující základ daně. Nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterým byla vyměřena daňová ztráta za rok 1996, tak způsobuje i nezákonnost navazujících rozhodnutí žalovaného, kterými byla dodatečně doměřena daň za roky 1997, 1998 a 1999.

Žalovaný v písemném vyjádření uvedl, že krajský soud se v rozsudcích z roku 2002 dovolal prekluze s odkazem na § 47 d. ř., aniž se zabýval ustanovením § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů, na které žalovaný v předmětných rozhodnutích poukazoval. Ustanovení § 38r zákona o daních z příjmů je ustanovením procesní povahy, a tudíž se podle něj postupuje ode dne nabytí účinnosti zákona. Podle § 97 d. ř. je toto ustanovení speciální úpravou ve vztahu k § 47 d. ř. a modifikuje zde stanovené lhůty. Žalovaný má tak za to, že nerespektováním právního názoru vysloveného v předchozích rozsudcích krajského soudu nebylo porušeno ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. Co se

týče vyměření daně za rok 1996 z důvodu neuznání výdaje (uplatněné smluvní pokuty), uvedl žalovaný, že uplatnění výdaje byl stěžovatel povinen prokázat, což neučinil. Při volném hodnocení důkazů dle § 2 odst. 3 d. ř., které se mimo jiné opírá i o logický úsudek, žalovaný dospěl k závěru, že smluvní pokuta byla sjednána v nepřiměřeně vysoké částce, a bylo tedy zcela nelogické její zaplacení ve výši počítané z celé kupní ceny v případě nesplacení byť jediné splátky, a to za situace, kdy k přechodu práv vyplývajících ze smlouvy o postoupení pohledávek mělo dojít až okamžikem úhrady. Z provedeného dokazování vyplynulo, že smlouva byla pro stěžovatele uzavřena za nápadně nevýhodných podmínek, stěžovatel neprokázal, že náklad vynaložený na nákup pohledávky splňoval podmínky ustanovení § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, a proto jej nebylo možno uznat jako náklad daňový. Námitky stěžovatele týkající se zrušení daňové ztráty za rok 1996 jsou ve vztahu k dodatečnému vyměření daně za roky 1997, 1998 a 1999 irelevantní. Pokud byl v rozhodnutích žalovaného v odůvodnění učiněn pouhý odkaz, není možno kvalifikovat tato rozhodnutí jako neplatná, či dokonce nezákonná. Žalovaný proto navrhuje, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl a napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil.

Z odůvodnění:

Především je nutno přisvědčit námitce stěžovatele týkající se vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. Nerespektování právního názoru vysloveného soudem v kasačním rozsudku má za následek zrušení nového rozhod-

nutí správního orgánu pro nezákonnost bez dalšího. Vázanost kasačním rozsudkem může být prolomena na základě nově zjištěného nebo doplněného skutkového stavu, popř. při změně právního stavu změnou zákona, na základě kterého původně rozhodoval správní orgán. Pokud by neexistovala vázanost správního orgánu právním názorem soudu, zanikla by vazba mezi přezkumnou činností soudu a postupem správního orgánu. Nelze proto přisvědčit námitce žalovaného, který tvrdí, že ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. neporušil. V době vydání napadených rozhodnutí nedošlo k žádné z výše uvedených skutečností, které by odůvodňovaly možnost od vysloveného právního názoru se odchýlit. Uvádí-li žalovaný, že v právním názoru vyslovil soud námitku prekluze pouze ve vztahu k § 47 d. ř. a ustanovením § 38r zákona o daních z příjmů se nezabýval, nelze tomuto tvrzení přisvědčit. Uvedené ustanovení je účinné od 1. 5. 2000 a žalovaný právě na jeho základě vyměřil stěžovateli daň za rok 1996. Odůvodnili tedy žalovaný své rozhodnutí tímto ustanovením a soud jeho rozhodnutí přezkoumal a zrušil je, nelze dospět k závěru, že se jím soud nezabýval. Není proto ve věci rozhodné, vyslovil-li soud jednoznačný právní názor o uplynutí prekluzivní lhůty opíraje se o § 47 d. ř. a nevypořádal-li se s užitím § 38r zákona o daních z příjmů. Měl tak ovšem učinit tím spíše, rozhodoval-li na základě uvedeného ustanovení žalovaný.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že krajský soud v rozsudcích z roku 2002 vyslovil správný právní názor, i když jeho argumentace nebyla zcela vyčerpávající.

Tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení věci sou-

dem v předcházejícím řízení záleží v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale 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 rozhodování vázán podle § 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.

Dne 1. 5. 2000 nabyl účinnosti zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů, který novelizuje i zákon ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Nově zařazené ustanovení § 38r obsahuje speciální úpravu lhůt pro vyměření daně, a modifikuje tak lhůty upravené v § 47 d. ř. (současně bylo do zákona o daních z příjmů doplněno i nové ustanovení § 35a a § 35b týkající se uplatnění slevy na dani).

Podle § 38r odst. 1 zákona o daních z příjmů platí, že byla-li poskytnuta investiční pobídka formou slevy na dani, běží lhůty pro vyměření (dle § 47 d. ř.) po dobu 15 let od konce kalendářního roku, v němž byl poprvé uplatněn nárok na slevu na dani. Podle odst. 2 cit. ustanovení platí, že lze-li uplatnit daňovou ztrátu nebo její část ve zdaňovacích obdobích následujících po zdaňovacím období, v němž daňová ztráta vznikla, jako položku odčitatelnou od základu daně, končí lhůta pro vyměření dle § 47 d. ř. – jak pro zdaňovací období, v němž daňová ztráta vznikla, tak i pro všechna zdaňovací období, za která lze tuto daňovou ztrátu nebo její část uplatnit

– současně se lhůtou pro vyměření za poslední zdaňovací období, za které lze daňovou ztrátu nebo její část uplatnit. Zákonem č. 492/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001 byla v uvedeném odstavci doplněna věta, která stanoví, že obdobně se postupuje při uplatnění daňové ztráty při převedení podílového fondu do jiné investiční společnosti nebo při přeměně investičního fondu zaniklého bez provedení likvidace na otevřený podílový fond. Lhůty pro doměření daně z důvodů nesplnění podmínek pro uplatnění nájemného u finančního pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku jako výdaje počínají podle odst. 3 cit. ustanovení běžet od konce kalendářního roku, v němž bylo možno poprvé ověřit splnění těchto zákonných podmínek.

Vzhledem k tomu, že zákon č. 72/2000 Sb. neobsahuje žádná přechodná ustanovení, je třeba počátek lhůt, které počaly běžet dříve, než nabyt uvedený zákon účinnosti, posuzovat podle dosavadní právní úpravy. Nelze přisvědčit žalovanému v tom, že ustanovení § 38r je procesním ustanovením, a platí proto dnem účinnosti pro všechny subjekty, byť pro určité případy modifikuje ustanovení § 47 d. ř., které nepochybně procesním ustanovením je. Má-li být v důsledku změny lhůt zasaženo do hmotněprávní sféry – tj. stanovení daňové povinnosti a vybrání daně, jedná se o ustanovení s hmotněprávními účinky. Uvedené ustanovení tudíž není možno aplikovat na případy, kdy daňová ztráta již vznikla, byla uplatňována a vyměřována na základě zákonem stanovených podmínek. Zásah do právních vztahů, jakož i daňových povinností založených na základě právních předpisů účinných před 1. 5. 2000, by byl nepřijatelnou retroaktivitou. Ze samotné povahy práva vyplývá zásada,

že právní normy nepůsobí zpětně; podle právní normy se zpravidla upravují jen ty právní vztahy, které vznikly po dni, kdy tato norma nabyla účinnosti. Každý ústavně přípustný případ retroaktivity je nutno *expressis verbis* zakotvit v zákoně. Jiný postup by znamenal rozpor se zásadami jasnosti a určitosti zákona, které představují součást principu právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky). Znakem právního státu je právní jistota, ochrana důvěry občanů v právo, jejíž výrazem je mimo jiné i zákaz retroaktivity právních norem. Aplikoval-li žalovaný pro účely daně z příjmů ustanovení zákona § 38r účinné od 1. 5. 2000 na právní stav vzniklý před tímto datem, postupoval nezákonně. Citované ustanovení by bylo možno aplikovat až na daňové ztráty vzniklé za zdaňovací období roku 2000.

Lhůtu, s níž je spojeno promlčení a prekluze práva, je nutno stanovit transparentním způsobem. Prekluze práva je závažnou právní skutečností, která zasahuje subjekt na jeho vlastnickém právu. Nelze proto tuto lhůtu odvozovat od skutečnosti, zda daňový subjekt je ve ztrátě nebo nikoli. Přípuštěním takového postupu by v konečném důsledku zákon přiznával více práv státu, na druhé straně však by ukládal více povinností těm subjektům – poplatníkům daně z příjmů, kteří vykáží ztrátu, než ostatním poplatníkům této daně a než daňovým subjektům – poplatníkům jiných daní. Stát může přiznat určité skupině osob více či méně práv nebo povinností než ostatním; musí tak však učinit pouze ve veřejném zájmu a odůvodněně.

Daňovou ztrátu deklarovanou poplatníkem ve zdaňovacích obdobích 1993 a 1994 správce daně nevyměřoval; ustanovení o lhůtách upravených v § 47 d. ř.

se neuplatnilo. Zákonem č. 149/1995 Sb. bylo do zákona o daních z příjmů doplněno ustanovení § 38n, nazvané „Daňová ztráta“; současně byl v přechodných ustanoveních upraven postup pro vyměření daňové ztráty, a to tak, že se poprvé vyměřila za rok 1995. Ačkoli daňová ztráta a daň jsou obsahově dvě různé kategorie, pro účely stanovení daňové povinnosti a pro její vyměření se shodně postupuje v souladu s § 47 d. ř.

Zákonem č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů, bylo do zákona o daních z příjmů vloženo kromě ustanovení § 35a a § 35b i ustanovení § 38r, které obsahuje v odst. 2 zvláštní úpravu běhu lhůt pro vyměření daně. Pokud by se úprava běhu lhůt pro vyměření daňové ztráty měla vztahovat na všechny poplatníky daně z příjmů – tedy nikoli pouze na ty, kterým byly poskytnuty investiční pobídky – systematicky by taková úprava běhu lhůt (s odkazem na § 47 d. ř.) pro vyměření daně byla začleněna do § 38n zákona o daních z příjmů, protože ten v odst. 2 stanoví mimo jiné, že při správě daňové ztráty se postupuje obdobně jako při správě daňové povinnosti: daňová ztráta se vyměřuje, přičemž při snižování daňové ztráty se postupuje obdobně jako při zvyšování daňové povinnosti. Uvedené ustanovení neobsahuje žádný odkaz svědčící jinému postupu pro běh lhůt pro vyměření než § 47 d. ř.

Ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů lze od základu daně odečíst daňovou ztrátu, která vznikla a byla vyměřena za předchozí zdaňovací období nebo jeho část, a to nejdéle v sedmi zdaňovacích obdobích následujících bezprostředně po období, za které se daňová ztráta vyměřuje.

Podle § 47 odst. 1 d. ř. nelze daň, tedy ani daňovou ztrátu, vyměřit nebo doměřit po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání; tuto promlčecí lhůtu lze úkonem správce daně v ní učiněným prodloužit až na lhůtu desetiletou, která je lhůtou prekluzivní (odst. 2 cit. ustanovení).

Z právní úpravy nelze při použití obecných metod interpretace práva dovodit důvodnost stanovit obecně delší lhůtu pro poplatníky, kteří vykazují daňovou ztrátu a tu následně umořují ze základu daně; její nesprávné vykázaní, resp. uplatnění lze vyměřit, resp. doměřit ve lhůtě uvedené v § 47 odst. 2 d. ř.

Oprávnění správce daně daň v daňovém řízení vyměřit odpovídá povinnost daňového subjektu v rámci tohoto řízení tvrzenou daňovou povinnost v daňovém přiznání (dodatečném daňovém přiznání) prokázat. Bez zákonných důvodů tak nelze prodloužit způsobem užitým v § 38r zákonnou lhůtu pro vyměření daně v § 47 d. ř. bez modifikace lhůt obsažených v ustanovení § 41 citovaného zákona. Pokud zákon v samostatném ustanovení § 38r stanovil odchylný způsob pro běh lhůt pro vyměření, nutno tak historickým i logickým výkladem dospět k závěru, že tak učinil pouze ve vztahu k novým podmínkám, které nastaly právě přijetím zákona o investičních pobídkách. Žádný jiný důvod svědčící nutnosti obecného prodloužení lhůty stanovené v § 47 odst. 1 a 2 d. ř. k doměření daně za období, kdy daňová ztráta vznikla a byla již vyměřena, ve vztahu k § 34 odst. 1 a § 38n zákona o daních z příjmů nelze shledat. Stanovil-li zákonodárce odchylné podmínky pro vyměření daně, učinil tak z důvodů speciálních lhůt obsažených v zákoně č. 72/2000 Sb., které

jsou delší než obecná promlčecí, resp. prekluzivní lhůta stanovená v § 47 daňového řádu.

Právní věda při popisu jednotlivých metod interpretace práva zjevně vychází ze základních představ o fungování práva v současné společnosti. Právní normy tvoří provázaný systém, v němž vznikají různé vztahy. Proto se na prvním místě zdůrazňuje výklad jazykový (gramatický), kterým se zjišťuje význam jednotlivých výrazů použitých v normativním textu, jejich kontext apod. Dále se klade důraz na metody logického výkladu, které se opírají o poznatky formální logiky; v neposlední řadě se jedná o výklad systematický, teleologický a historický. Společným výchozím pojmem posledně jmenovaných výkladů, k nimž soud nemohl nepřihlédnout, jsou okolnosti (*occasio legis*) provázející vznik předpisu (sporného ustanovení § 38r), z nichž se usuzuje na účel a smysl (*ratio legis*) právní úpravy.

Právě tyto okolnosti je v souvislosti s výše uvedeným nutno spatřovat ve vydání zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a změně některých zákonů, který upravuje všeobecné podmínky pro poskytování investičních pobídek, postup při poskytování investičních pobídek a výkon státní správy s tím související, který obsahuje úpravu lhůt majících vliv na kontrolu, vyměření, resp. doměření daně.

V této souvislosti poukazuje soud i na názor vyslovený Ústavním soudem, podle kterého „soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost

nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku“ (Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997).

Nejvyšší správní soud přistoupil k výkladu konformnímu s účelem a smyslem zákona a se zřetelem k relevantním právním principům a dospěl k názoru, že „prodloužení lhůty“ pro vyměření a doměření daně z příjmů u jiných daňových subjektů než těch, kterým byla poskytnuta investiční pobídka podle zákona č. 72/2000 Sb., nelze z ustanovení § 38r zákona o daních z příjmů dovodit.

Proto dospěl soud k závěru, že právo správce daně k doměření daně z příjmů právnických osob stěžovateli za rok 1996 zaniklo k 31. 12. 2000, neboť nebyl učiněn žádný úkon ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř., přičemž na stěžovatele se ustanovení § 38r zákona o daních z příjmů ve znění zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů, nevztahuje. Za dané situace tak již nelze dodatečně měnit daňovou povinnost z titulu úpravy základu daně podle § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů v následujících zdaňovacích obdobích; proto přezkoumání správnosti doměřené daně za roky 1997, 1998 a 1999 je zcela nadbytečné a soud se námitkami směřujícími k nedostatku odůvodnění v předmětných rozhodnutích nezabýval.

Nejvyšší správní soud vycházeje z výše uvedeného právního názoru shledal, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno na základě nesprávného právního posouzení, na kterém setrval i krajský soud v napadeném rozhodnutí, a proto postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích napadený kasační stížností zrušil.

(aty)

Určení lhůty pro provedení procesního úkonu soudem

k § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 192/2003 Sb.

Nepodal-li účastník řízení stížnost na průtahy v řízení, nutno jeho návrh na určení lhůty pro provedení procesního úkonu odmítnout podle § 174a odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2004, čj. Aprk 5/2004-8)

Věc: František O. v J., návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Navrhovatel se u Nejvyššího správního soudu domáhal určení lhůty k provedení procesního úkonu ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 Ca 70/2004.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Podáním došlým Krajskému soudu v Brně dne 3. 8. 2004 se navrhovatel domáhá „určení lhůty k rozsudku“ ve věci sp. zn. 30 Ca 70/2004 Krajského soudu v Brně.

Krajský soud v Brně ve vyjádření k návrhu z 5. 8. 2004 uvedl, že v daném případě šlo o žalobu na nečinnost správního orgánu, která byla vyřizována přednostně, a ve věci již bylo rozhodnuto dne 30. 3. 2004 (usnesení o zastavení řízení nabylo právní moci dne 1. 4. 2004). Proti tomuto usnesení podal navrhovatel kasační stížnost a věc bude po odstranění vad předložena Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí.

Návrh na určení lhůty byl dne 10. 8. 2004 předložen Vrchnímu soudu v Olomouci a uvedený soud předložil návrh dne 18. 8. 2004 Nejvyššímu správnímu

soudu s poukazem na to, že podle § 174a odst. 3 věty druhé zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 192/2003 Sb. (dále jen „zákon“), je o návrhu proti krajskému soudu ve věci správního soudnictví příslušný rozhodnout Nejvyšší správní soud.

Podle § 174a odst. 1 zákona platí, že má-li účastník řízení nebo ten, kdo je stranou řízení, za to, že jeho stížnost na průtahy v řízení, kterou podal u příslušného orgánu státní správy soudů, jím nebyla řádně vyřízena, může podat návrh soudu, aby určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení (dále jen „návrh na určení lhůty“).

Podle § 174a odst. 5 zákona rozhoduje příslušný soud o návrhu na určení lhůty usnesením. Návrh odmítne mj. tehdy, jestliže navrhovatel nepodal stížnost na průtahy v řízení.

V dané věci navrhovatel podle sdělení Krajského soudu v Brně stížnost na průtahy v řízení nepodal, a ani navrhovatel podání takovéto stížnosti netvrdí. Vzhledem k tomu, že podle obsahu spisu sp. zn. 30 Ca 70/2004 Krajského soudu v Brně došla navrhovatelova žaloba „pro

nečinnost správních orgánů“ Krajskému soudu v Brně dne 4. 2. 2004, přičemž o žalobě bylo rozhodnuto usnesením ze dne 30. 3. 2004 tak, že řízení bylo zastaveno, je zřejmé, že k průtahům v řízení nemohlo ani dojít.

Protože navrhovatel stížnost na průtahy nepodal, Nejvyššímu správnímu

soudu nezbylo než ve smyslu § 174a odst. 5 zákona návrh odmítnout.

Výrok o nákladech řízení má odůvodnění v § 174a odst. 7 poslední větě zákona *a contrario*, podle něhož náklady řízení hradí stát pouze tehdy, je-li návrh uznán jako oprávněný.

(zdi)

440

Určení lhůty pro provedení procesního úkonu soudem

k § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 192/2003 Sb.

Návrh účastníka řízení na určení procesní lhůty podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zamítne soud jako nedůvodný, bylo-li ve věci samé už rozhodnuto.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2004, čj. Aprk 6/2004-44)

Věc: František O. v J., návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Podáním došlým Krajskému soudu v Brně dne 16. 8. 2004 se navrhovatel podle § 174a zákona o soudech a soudcích domáhal „určení lhůty k právním úkonům v řízení vedeném u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 29 Ca 388/2002, které se táhne již 5 let“.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud v Brně ve vyjádření k návrhu ze 17. 8. 2004 uvedl, že v dané věci bylo pravomocně rozhodnuto usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2004 (usnesení nabylo právní moci dnem 1. 4. 2004). Proti tomuto usnesení podal navrhovatel kasační stížnost, takže spis bude po provedení nezbytných úkonů předložen Nejvyššímu správnímu soudu.

Návrh na určení procesní lhůty podle § 174a zákona o soudech a soudcích (dále jen „zákon“) byl Nejvyššímu správnímu soudu předložen dne 20. 8. 2004 s připomením předcházející stížnosti, která byla vyřizována pod Spr. 18.220/2003.

Podle § 174a odst. 1 zákona platí, že má-li účastník nebo ten, kdo je stranou řízení, za to, že jeho stížnost na průtahy v řízení, kterou podal u příslušného orgánu státní správy soudů, jím nebyla řádně vyřizována, může podat návrh soudu, aby určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení (dále jen „návrh na určení lhůty“).

Návrhu na určení lhůty předcházela stížnost na průtahy; jde tedy o posouzení, zda návrh na určení lhůty je oprávněný.

něný. Z obsahu návrhu sice není zcela zřejmé, k provedení jakého procesního úkonu má soud určit lhůtu; s ohledem na navrhovatelův poukaz na délku řízení však lze vyjít z toho, že se domáhá vydání rozhodnutí ve věci. Takovéto rozhodnutí však již vydáno bylo, neboť Krajský soud v Brně usnesením ze dne 27. 2. 2004 navrhovatelův návrh na obnovu řízení vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 29 Ca 398/2001 odmítl.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že k průtahům

v řízení nedochází, a návrh proto zamítl (§ 174a odst. 6 zákona).

Zbývá dodat, že proti uvedenému usnesení o odmítnutí návrhu na obnovu řízení podal navrhovatel kasační stížnost a v současné době jsou před předložením věci Nejvyššímu správnímu soudu odstraňovány vady kasační stížnosti ve smyslu § 108 odst. 1 s. ř. s. Ani v tomto postupu krajského soudu nebyly shledány průtahy.

(zdi)

441

Řízení před soudem: průkaz neznámého pobytu; náležitosti doručenky

k § 50e občanského soudního řádu*)

Skutečnost, že se žalobce odstěhoval z udané adresy a že jeho pobyt není znám, nelze mít za prokázáno toliko z doručenky, která postrádá náležitosti veřejné listiny podle § 50e o. s. ř. Zastavil-li krajský soud řízení, opíraje se výhradně o údaje uvedené na takové doručence, Nejvyšší správní soud takové rozhodnutí k řádně uplatněnému kasačnímu důvodu zruší pro nezákonnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 Azs 125/2004-38)

Věc: Vitaliy B. (Ukrajina) o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Ministerstva vnitra byla zamítnuta žalobcova žádost o udělení azylu a v řízení o rozkladu ministr vnitra toto rozhodnutí potvrdil svým rozhodnutím ze dne 19. 5. 2003.

Žalobce se domáhal žalobou zrušení posléze uvedeného rozhodnutí; Krajský soud v Brně usnesením ze dne 25. 2. 2004 řízení zastavil podle § 33 zákona o azylu pro nemožnost zjistit žalobcův pobyt.

Žalobce napadl toto usnesení kasační stížností.

Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu o zastavení řízení zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatel tvrdí, že zatímco napadené usnesení Krajského soudu v Brně vychá-

*) K tomu srov. novou úpravu náležitostí doručenky v ustanovení § 50f o. s. ř., ve znění zákona č. 555/2004 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2005.

zí z toho, že stěžovatel se odstěhoval z adresy „ulice T. 101, Brno“, aniž udal adresu novou, ve skutečnosti byl na uvedené adrese stále hlášen k pobytu a po celou dobu se tam také zdržoval. Dostával tam i doporučené zásilky; kopii jedné z nich, z níž vyplývá, že ji převzal na této adrese dne 11. 3. 2004, přitom přiložil ke kasační stížnosti. Nebyla tedy splněna podmínka, že po dobu 90 dnů není možno zjistit místo stěžovatelova pobytu, a usnesení Krajského soudu v Brně o zastavení řízení je tak nezákonné.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zejména zjistil, že v rámci řízení o žalobě bylo stěžovateli doručováno usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2003, jímž byl stěžovatel vyzýván, aby ve stanovené lhůtě doplnil a upřesnil svoji žalobu, jinak soud řízení o ní odmítne. Toto usnesení bylo doručováno stěžovateli na adresu „ulice T. 101, Brno“. Zásilka obsahující toto usnesení se však soudu vrátila zpět s vyznačením údaje „odstěhoval se bez udání adresy“. Poté soud zjišťoval místo stěžovatelova pobytu u žalovaného a na evidenčním odboru Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia ČR. Soudu bylo sděleno, že poslední známá adresa stěžovatelova pobytu na území České republiky je „ulice T. 101, Brno“, jiná adresa známa není, legálně stěžovatel z České republiky nevycestoval. Následně soud řízení o žalobě zastavil. Zásilku obsahující toto usnesení převzal stěžovatel osobně u soudu dne 4. 3. 2004; přitom prohlásil, že se na adrese „ulice T. 101, Brno“ stále zdržuje. Dne 17. 3. 2004 napadl usnesení Krajského soudu v Brně o zastavení řízení kasační stížností.

Kasační stížnost je důvodná.

Podle § 50e o. s. ř., který se podle § 42 odst. 5 s. ř. s. použije i na řízení ve správním soudnictví vedená podle soudního řádu správního, musí doručenka obsahovat mimo jiné označení soudu, který písemnost odevzdal k doručení, označení doručujícího orgánu, označení doručované písemnosti, den doručení písemnosti nebo den uložení písemnosti u soudu (pošty) anebo den, v němž bylo doručení písemnosti odepřeno, jméno doručovatele a jeho podpis (§ 50e odst. 1 o. s. ř.). Jen taková doručenka, která obsahuje zákonné náležitosti, je veřejnou listinou (§ 50e odst. 4 o. s. ř.). Doručenka, která se Krajskému soudu v Brně vrátila společně s nedoručenou zásilkou obsahující usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2003, jímž byl stěžovatel vyzýván, aby ve stanovené lhůtě doplnil a upřesnil svoji žalobu, jinak soud řízení o ní odmítne, však stanovené údaje neobsahovala, neboť přinejmenším v ní absentovaly údaje o doručovateli a jeho podpis.

Zmíněná doručenka tak nemá povahu veřejné listiny, a nelze tedy na ni z důkazního hlediska ohledně stěžovatelova pobytu nahlížet jako na veřejnou listinu. Jiná skutečnost, jež by nasvědčovala závěru, že se stěžovatel z adresy „ulice T. 101, Brno“ odstěhoval, přitom z obsahu soudního spisu nevyplývá. Ze stěžovatelem předložené kopie zásilky, která mu byla doručena dne 11. 3. 2004, sice nevyplývá, že by se v době, kdy mu byla doručována výzva k doplnění a upřesnění žaloby, tj. v době mezi 6. 8. 2003 až 8. 8. 2003, na uvedené adrese zdržoval, nicméně zdržoval-li se na této adrese v době, kdy bylo rozhodováno o zastavení řízení, nepovažuje Nejvyšší správní soud při absenci jiných důkazů, které by svědčily o opaku, za prokázaný závěr Krajského soudu v Brně, že se stě-

žovatel z této adresy předtím odstěhoval a že jeho pobyt nebyl znám.

Závěr o tom, že se stěžovatel odstěhoval z adresy, na kterou mu bylo doručováno, totiž nepotvrzuje ani vyjádření Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia ČR; z něho lze totiž dovést, že poslední adresa pobytu je dle jeho evidencí právě „ulice T. 101, Brno“ a jiná adresa pobytu není známa. Nelze tak mít za prokázané, že se stěžovatel na uváděné adrese nezdržoval. Opřel-li Krajský soud v Brně napadené

usnesení o zastavení řízení o žalobě o tuto skutečnost, pak jím užitou právní kvalifikaci založil na skutkovém stavu, který nemá oporu v souhrnu provedených důkazů, a jeho rozhodnutí o zastavení řízení tak z pohledu zákonnosti nemůže obstát.

Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů považuje kasací stížnost za důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jí napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

(om)

442

Řízení před soudem: vázanost správního orgánu právním názorem soudu

k § 78 soudního řádu správního

Nerespektoval-li správní orgán právní názor soudu, podle něhož ze skutkového stavu – jak byl ve správním řízení zjištěn – nevyplývá, že by se účastník správního řízení dopustil vytýkaného jednání, a bez doplnění dokazování se v nově vydaném rozhodnutí omezil toliko na polemiku s názorem soudu, je takové rozhodnutí nezákonné (§ 78 odst. 1 a 5 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 5 A 110/2002-25)

Věc: Karel H. v M. proti Ministerstvu zemědělství o pokutu za poškození lesa.

Okresní úřad v Pelhřimově uložil žalobci rozhodnutím ze dne 18. 2. 2000 pokutu 100 000 Kč za poškození lesa těžbou dřeva v listopadu a prosinci 1999. Žalobcovu odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl. Rozhodnutí bylo napadeno žalobou u Vrchního soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 7. 5. 2002 rozhodnutí žalovaného zrušil s tím, že žalobce nebyl vlastníkem lesa, který byl poškozen, a navíc ze soustředěných důkazů jeho vina nevyplývá.

V dalším řízení žalovaný rozhodl o odvolání dne 12. 7. 2002, a to tak, že uložil

nou pokutu snížil na částku 50 000 Kč. Žalobce napadl toto rozhodnutí novou žalobou u Vrchního soudu v Praze; ten již o věci do konce roku 2002 nerozhodl a věc předal po datu 1. 1. 2003 Nejvyššímu správnímu soudu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobce namítl, že přestože v předchozím soudním řízení Vrchní soud

v Praze rozsudkem ze dne 7. 5. 2002 konstatoval, že předchozí rozhodnutí žalovaného bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, žalovaný tuto vadu v řízení o odvolání neodstranil a názor soudu nerespektoval; namísto doplnění nedostatečně zjištěného skutkového stavu provedením nových důkazů v novém rozhodnutí, které je nyní napadáno, opakovaně zhodnotil ten skutkový stav, který již byl zjištěn. Z tohoto důvodu žalobce navrhuje, aby napadené rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření důvodnost žaloby popírá. Konstatoval-li v předchozím soudním řízení Vrchní soud v Praze, že žalovaný vyvodil žalobcovu odpovědnost i za jednání, kterého se žalobce nemohl dopustit, neboť nebyl vlastníkem lesa, pak žalobcova odpovědnost za porušení zákona tím nebyla nijak zmenšena. Proto také tato skutečnost nebyla ani důvodem pro snížení pokuty. Vrchní soud v Praze dále konstatoval, že nebylo dostatečně prokázáno provádění těžby žalobcem. Touto námitkou se žalovaný dle svého vyjádření v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval; navíc dodal, že vyjádření pana Václava F. ze dne 17. 12. 1999 vyhodnotil jako důkaz věrohodný. Žalovaný tak dospěl k závěru, že shromážděné důkazy o provádění těžby žalovaným jsou dostatečné a že by ani případný dodatečný výslech zbývajících členů pracovní skupiny, který by byl proveden s téměř dvouletým odstupem od provádění těžby, nepřinesl žádné nové poznatky, nehledě k tomu, že by došlo k dalším zbytečným průtahům v řízení. Pokud jde o závěr vrchního soudu o tom, že těžba bez vědomí odborného lesního hospodáře může být vztažena jen k porušení § 33 odst. 3 zá-

kona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění zákona č. 238/1999 Sb., kterého se mohl dopustit jen vlastník lesa, přičemž z upozornění žalobce, jak je dokumentováno, nelze vůči žalobci ničeho dovozovat, tu žalovaný dospěl k závěru, že vrchní soud nevzal v úvahu jednak všechny skutečnosti doložené ve spisu, jednak některá další ustanovení lesního zákona (především § 52). Žalovaný má za to, že právní názor Vrchního soudu v Praze respektoval, a navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta.

Ze spisů vyplynulo, že žalovaný opřel své původní rozhodnutí o skutečnost, že žalobce prováděl těžbu v rozporu se zákonem, a to i poté, kdy byl na její nepřipustnost výslovně upozorněn lesním hospodářem i Policií ČR, a poté, kdy mu bylo uloženo předběžné opatření k zastavení těžby. Toto rozhodnutí napadl žalobce u Vrchního soudu v Praze, který je dne 7. 5. 2002 rozsudkem čj. 5 A 112/2000-22 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem ke zrušení byla skutečnost, že žalobce byl postihován za jednání, kterého se nemohl dopustit, neboť nebyl vlastníkem lesa. Ustanovení § 33 odst. 3 lesního zákona, které žalobce údajně porušil, totiž dopadá jen na vlastníka lesa. Kromě toho dospěl Vrchní soud v Praze k závěru, že v řízení nebylo dostatečně prokázáno, že těžbu prováděl právě žalobce. Rozhodnutí totiž vycházelo z vyjádření pana Václava F. ze dne 17. 12. 1999: ten uvedl, že těžbu lesa objednal vlastník lesa u něho a že si provedení prací dohodl se žalobcem, který měl oprávnění k těžbě, a že také z tohoto důvodu žalobce těžbu prováděl. Nešlo však o svědeckou výpověď, ale o vyjádření účastníka jiného sankčního správního řízení. Takové vyjádření může být v jiném řízení dů-

kazem listinným a jako listina musí být také hodnoceno. Jestliže žalobce v odvolání, o němž žalovaný rozhodoval, provádění těžby popíral, pak žalovaný byl v napadeném rozhodnutí povinen provést hodnocení věrohodnosti tohoto důkazu, což neučinil. Ve správním spisu je podle Vrchního soudu v Praze založena svědecká výpověď - oznámení odborného lesního hospodáře Josefa B. ze dne 23. 11. 1999 a ze dne 22. 12. 1999, úřední záznam Policie ČR ze dne 25. 11. 1999 a protokoly o místním šetření ze dne 16. 12. 1999 a 22. 12. 1999, ale v žádném z těchto podkladů není uvedeno, že žalobce těžbu prováděl. Podle protokolů sepsaných na místě samém je přitom zřejmé, že na místě byla přistížena celá pracovní skupina a výslech těchto svědků by podle Vrchního soudu v Praze nepochybně odstranil pochybnosti o tom, zda žalobce těžbu prováděl či nikoli. Za dané situace tedy Vrchní soud v Praze uzavřel, že žalobci lze přisvědčit v tom, že v řízení nebylo dostatečně prokázáno, že těžbu prováděl právě on. Ostatní žalobcovy námitky byly z pohledu mezi soudního přezkumu shledány jako nedůvodné či důvodné pouze zčásti. V dalším průběhu správního řízení před žalovaným, jež následovalo po zrušení jeho předchozího rozhodnutí, žalovaný dokazování v žádném směru nedoplňoval. V nyní napadeném rozhodnutí žalovaný mimo jiné konstatoval, že podrobně zhodnotil obsah spisu, přihlédl k vyjádření žalobce a ke všem ostatním shromážděným listinným důkazům a dospěl k závěru, že je nesporné, že těžbu dřeva v listopadu a v prosinci 1999 prováděla skupina osob, v níž byl i žalobce, který jako jediný z uvedené skupiny měl živnostenské oprávnění k výkonu živnosti „Práce s motorovou pilou a přibližování dřeva“. Jde o činnost náročnou, ohledně níž žalovaný důvodně předpokládá, že ji

z celé skupiny osob byl způsobilý odborně vykonat pouze žalobce. Žalobcovo tvrzení o tom, že neprováděl těžbu dřeva, obsažené v odvolání, o němž žalovaný rozhodoval, je tak dle žalovaného účelové a nepravdivé. Důkazy shromážděné v dosavadním řízení postačují k vyvození závěrů o žalobcově činnosti, resp. o míře a způsobu účasti na těžbě dřeva. Z tohoto důvodu žalovaný dospěl k závěru, že není zapotřebí doplňovat dokazování. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 18. 7. 2002 a ten je dne 28. 8. 2002 napadl žalobou u soudu.

Nejvyšší správní soud tedy v mezích uplatněných žalobních důvodů rozhodnutí žalovaného přezkoumal, a přestože výroková část napadeného rozhodnutí žalovaného není zcela přesně formulována, je nepochybné, že v části výše pokuty bylo předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle § 59 odst. 2 správního řádu změněno a ve zbytku bylo odvolání zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 250j odst. 3 o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, tedy v době, kdy žalovaný ve věci po zrušení svého předchozího rozhodnutí opětovně rozhodoval, byly správní orgány vázány právním názorem soudu. Obdobné pravidlo závaznosti pravomocného rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se ostatně i za současné právní úpravy podává z § 54 odst. 6 s. ř. s. Základním smyslem tohoto pravidla bylo zajistit, aby právní závěry, k nimž příslušné soudy dospěly v rámci přezkumu rozhodovací činnosti správních orgánů, byly v dalším rozhodování těchto správních orgánů plně respektovány. Aby mohl být správní orgán

v konkrétním případě právním názorem soudu vázán, je zapotřebí, aby z rozsudku, jímž se rozhodnutí správního orgánu rušilo a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, zřetelně vyplývalo, jaký právní názor soud zaujal, a z jakého důvodu tak bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno. V posuzované věci je podstatné, že Vrchní soud v Praze dospěl při přezkumu předchozího rozhodnutí žalovaného v rozsudku čj. 5 A 112/2000-22 ze dne 7. 5. 2002 mimo jiné k závěru, že v řízení nebylo dostatečně prokázáno provádění těžby žalobcem. Vrchní soud v Praze konstatoval, že ve správním spisu byla založena svědecká výpověď – oznámení odborného lesního hospodáře Josefa B. ze dne 23. 11. 1999 a ze dne 22. 12. 1999, úřední záznam Policie ČR ze dne 25. 11. 1999 a protokoly o místním šetření ze dne 16. 12. 1999 a 22. 12. 1999, avšak z žádného z těchto podkladů nevyplývá, že by žalobce těžbu prováděl; pochybnosti o tom, zda žalobce skutečně těžbu prováděl či nikoli, by přitom mohly být odstraněny výslechy svědků. Z toho pak zřetelně vyplývá, že podle Vrchního soudu v Praze nebylo v řízení před žalovaným dostatečně prokázáno provádění těžby žalobcem, což bylo mimo jiné důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí. Dospěli-li za této situace žalovaný po zrušení svého předchozího rozhodnutí k závěru, že důkazy shromážděné v dosavadním řízení naopak postačují k vyvození závěrů o žalobcově činnosti, resp. o míře a způsobu účasti na předmětné těžbě dřeva, a z tohoto důvodu není zapotřebí doplňovat dokazování, pak dospěl k opačnému závěru, než který pro něj z rozhodnutí soudu závazně vyplynul; zřetelně formulovaný názor soudu tedy v dalším průběhu správního řízení nerespektoval. Na této skutečnosti nic nemění ani podrobnější odůvodnění závěru žalovaného, že se žalobce skutečně jemu

vytýkaného jednání dopustil, obsažené v jeho nyní napadaném rozhodnutí.

Právní názor soudu nelze ponížovat na pouhou „námitku“ (jak žalovaný uvádí ve svém vyjádření k žalobě), o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážit, tj. kterou by žalovaný mohl i odmítnout, ale je třeba na něj nahlížet jako na pravidlo, jež je určující pro další kroky správního orgánu i pro úvahy, o něž bude správní orgán opírat závěrečné hodnocení zjištěných skutkových okolností. Prolomení povinnosti správního orgánu být vázán právním názorem soudu přichází v úvahu výjimečně, a to pouze tehdy, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována. V této právní věci však žádná z uvedených výjimek v úvahu nepřichází.

Neřídil-li se žalovaný právním názorem soudu, podle něhož ze skutkového stavu, jak byl žalovaným zjištěn, nevyplývá, že by se žalobce vytýkaného jednání dopustil, a bez doplnění dokazování se omezil na polemiku s takto vyřčeným právním názorem soudu, resp. znovu ve svém opětovném rozhodnutí popsal, na základě jakých úvah dospěl k opačnému názoru, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než žalobci v jeho žalobní námitce přisvědčit. Nerespektování právního názoru soudu je totiž samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost.

Ze shora uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení.

(om)

Nemocenské pojištění zaměstnanců: příležitostné zaměstnání

k § 5 písm. d) a § 6 odst. 1 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění zákona č. 37/1993 Sb.

Nejde o „nahodilé jednorázové zaměstnání“ pro účely vyloučení z pojištění podle ustanovení § 5 písm. d) a § 6 odst. 1 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, jestliže jsou dohody o pracovní činnosti uzavírány prakticky každý měsíc, a zaměstnávání se tak periodicky opakuje (zde: poradatelská služba na výstavách).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 2 As 12/2004-90)

Věc: Společnost s ručením omezeným M. v M. proti České správě sociálního zabezpečení o pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní správa sociálního zabezpečení v Litoměřicích uložila žalobci povinnost zaplatit dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za období 1. 5. 2000 – 31. 5. 2001, a to včetně penále, ve výši 141 637 Kč. Učinila tak na základě kontroly pojistného, provádění nemocenského pojištění a plnění úkolů v důchodovém pojištění, kterou bylo zjištěno, že žalobce v roce 2001 uzavíral se zaměstnanci dohody o pracovní činnosti na dobu maximálně sedmi kalendářních dnů po sobě jdoucích. Tyto smlouvy byly uzavírány opakovaně, zpravidla každý měsíc, a zúčtované mzdy dosáhly započitatelného příjmu pro odvod pojistného.

Česká správa sociálního zabezpečení Praha, pracoviště Ústí nad Labem, potvrdila k žalobcovu odvolání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění rozhodnutí především konstatovala, že pracovněprávní vztah sjednaný na dobu nepřesahující sedm kalendářních dnů po sobě jdoucích je vymezen v ustanovení § 6 zákona č. 54/1956 Sb. jako příležitostné zaměstnání, které je dle ustanovení § 5 písm. d) stejného záko-

na vyloučeno z nemocenského pojištění. Za příležitostné zaměstnání se považuje zaměstnání, které je nahodilé, jednorázové a nemá trvat déle než sedm kalendářních dnů po sobě jdoucích, přičemž započitatelný příjem nedosahuje ani 400 Kč za kalendářní měsíc (§ 15 odst. 1 cit. zákona). Aby zaměstnání mělo charakter příležitostného zaměstnání, postačí splnění jedné z uvedených podmínek. V daném případě stěžovatel v roce 2001 uzavřel se zaměstnanci dohody o pracovní činnosti, a to opakovaně a s výdělkem přesahujícím 400 Kč. Jelikož tedy dohody byly uzavírány opakovaně, jednalo se o obcházení zákona, a povinnost odvádět pojistné ve smyslu citovaných zákonných ustanovení tak dána byla.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze; ten ji však zamítl. Shledal totiž, že žalobcem uzavírané dohody o pracovní činnosti nelze považovat za dohody zakládající příležitostné zaměstnání, neboť příjem zaměstnanců dosáhl částky 400 Kč za kalendářní měsíc (§ 6 odst. 2 zákona č. 54/1956 Sb.). Při hodnocení toho, zda dohody zakládaly nahodilé jednorázové

zaměstnání ve smyslu odst. 1 cit. ustanovení, vycházel soud z toho, že pokud se zaměstnání s určitou běžností opakuje, vylučuje tato skutečnost jeho nahodilost a jednorázovost. Pojem „nahodilé jednorázové zaměstnání“ není v právním řádu definován, a není tedy ani stanoveno, kolikrát do roka smí zaměstnavatel s pracovníky dohodu o pracovní činnosti uzavřít. Proto také nelze dovodit, že pro naplnění předmětného pojmu postačuje, jestliže nedojde k opakovanému uzavření dohod v rámci jednoho kalendářního měsíce. Otázku, zda jde o zaměstnání příležitostné či o zaměstnání zakládající účast na nemocenském pojištění, je nutno hodnotit podle okolností konkrétního případu. V této věci však je zřejmé, že stěžovatel se zaměstnanci uzavíral dohody opakovaně a zpravidla téměř každý měsíc. Proto se nejednalo o příležitostné jednorázové zaměstnání nezakládající účast na nemocenském pojištění ve smyslu citovaných ustanovení.

V kasační stížnosti proti zamítavému rozsudku uplatnil žalobce (dále „stěžovatel“) důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a namítl tak nesprávné posouzení právní otázky, konkrétně nesprávný výklad ustanovení zákoníku práce týkajících se dohod o pracovní činnosti, zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, a zákona č. 589/1992 Sb., o pojištění na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Stěžovatel tvrdí, že Okresní správa v Litoměřicích při provádění kontroly pojistného v červenci 2001 nesprávně posoudila uzavírané dohody o pracovní činnosti. V daném případě totiž stěžovatel zajišťoval rovněž pořadatelskou službu na výstavišti, jejíž délka závisela na požadavku vystavovatelů. Protože výstavy trvaly nejdéle sedm dnů a o konání akce se stěžovatel dozvě-

děl nejdříve čtyři dny předem a předmětnou činnost vykonávali důchodci, za které hradí sociální pojištění stát, jednalo se prokazatelně o příležitostné, jednorázové a nahodilé zaměstnání, trvající nejdéle sedm dnů. Protože žádný zákon nestanoví, za jaké zúčtovací období smí být dohoda uzavírána, nelze tuto skutečnost přičítat k tíži stěžovatele. Stěžovatel se tak domnívá, že zmíněné dohody o pracovní činnosti nezakládají povinnost odvádět pojistné podle ustanovení § 3 zákona č. 589/1992 Sb., a platební výměr na dlužné pojistné včetně penále byl tedy vydán neprávem. Proto stěžovatel navrhl napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

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

Z odůvodnění:

Při právním posouzení projednávané věci vycházel Nejvyšší správní soud zejména z ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 54/1956 Sb., podle něhož jsou podle tohoto zákona pojištění zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti, pokud splňují podmínky stanovené pro účast na nemocenském pojištění a jsou činní v ČR. Podle ustanovení § 5 písm. d) cit. zákona jsou z pojištění vyňati zaměstnanci, kteří vykonávají pouze příležitostné zaměstnání. Příležitostné zaměstnání je v ustanovení § 6 stejného zákona definováno jako nahodilé jednorázové zaměstnání, které podle ujednání nemá trvat a ani netrvalo déle než sedm kalendářních dnů po sobě jdoucích. Za příležitostné se dále

považuje zaměstnání, jehož obsahem je pouze pracovní činnost malého rozsahu, tj. zejména zaměstnání, v němž započitatelný příjem nedosahuje ani 400 Kč za kalendářní měsíc.

Na základě shora konstatované zákonné úpravy soud dospívá k následujícím závěrům:

Především je zřejmé, že působnost zákona č. 54/1956 Sb. se vztahuje na všechny zaměstnance činné na základě dohody o pracovní činnosti s taxativně stanovenými výjimkami [viz rovněž § 3 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 589/1992 Sb.]. Tyto výjimky je přitom nutno vykládat zužujícím způsobem a tak, aby nebyl zpochybňován samotný smysl a účel citovaného zákona. Zejména nemohou být výjimky vykládány způsobem *in fraudem legis*. Z citovaných ustanovení je dále patrné, že legální pojem „příležitostné zaměstnání“ se vztahuje k případu naplnění alternativních podmínek: buď se jedná o nahodilé jednorázové zaměstnání, které netrvá déle než sedm kalendářních dnů po sobě jdoucích, anebo jeho obsahem je činnost malého rozsahu ve zmíněném smyslu.

V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporná skutečnost, že stěžovatel s některými zaměstnanci uzavíral dohody o pracovní činnosti na dobu kratší než sedm dnů po sobě jdoucích a že tak činil opakovaně v několika měsících za sebou, přičemž započitatelný příjem přesahoval 400 Kč, a nejednalo se proto o pracovní činnost malého rozsahu v uvedeném smyslu (§ 6 odst. 2 zákona č. 54/1956 Sb.). Sporným se tak jeví posouzení otázky, zda předmětné dohody o pracovní činnosti lze v daném případě považovat za dohody zakládající nahodilé jednorázové zaměstnání či nikoliv.

Stěžovatel v tomto směru namítá, že zákon č. 54/1956 Sb. není nadřazen ostatním zákonům (zejména zákoníku práce a zákonu č. 589/1992 Sb.) a že žádný zákon nestanoví, za jaké zúčtovací období smí být dohody uzavírány.

K tomu je nutno uvést, že právní řád České republiky je založen na principu hierarchického uspořádání a na principu souladnosti (bezrozpornosti). Stěžovateli proto je možno v obecné rovině přisvědčit v tom smyslu, že žádný zákon (přirozeně vyjma zákonů ústavních) není ostatním zákonům v oblasti jednoduchého práva nadřazen. Předivo právních norem, utkané ze zákonů a podzákonných předpisů a reglementující společenské vztahy, tak představuje celistvý systém, jehož jednotlivé prvky je nutno vykládat podle obvyklých interpretačních metod.

Tak i v projednávané věci – jakoliv zákon č. 54/1956 Sb. není nadřazen ostatním zákonům – je nutno při interpretaci předmětných právních otázek vycházet z toho, že úkolem orgánu aplikujícího právo je s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem rozhodované věci vyložit zákonnou dikci v souladu s jejím výslovným zněním a podle jejího smyslu a v kontextu celého právního řádu. Je proto nutno přisvědčit městskému soudu v tom směru, že legální termín „nahodilé jednorázové zaměstnání“ není v právních předpisech definován, a je tedy nutno jej teprve naplnit konkrétním obsahem pomocí interpretační a aplikační praxe. V projednávané věci dospěly správní orgány i městský soud k závěru, že v situaci, kdy se zaměstnání s určitou periodicitou opakuje a kdy příslušné smlouvy jsou uzavírány prakticky každý měsíc, je vyloučena nahodilost a jednorázovost takového zaměstnání.

Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za konformní s dikcí citovaných zákonných ustanovení a právní závěry městského soudu, obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku, proto neshledal nezákonnými ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel se dopouští omylu, když z obecné zásady „co není zakázáno, je dovoleno“ dovozuje, že nelze přičítat k jeho tíži skutečnost, že není výslovně upraveno, za jaké zúčtovací období smějí být dohody uzavírány. V projednávané věci totiž nebylo nikterak zpochybněno právo stěžovatele uzavírat se svými zaměstnanci krátkodobé dohody o pracovní činnosti podle jeho potřeb a žádný z příslušných orgánů netvrdil ani rozpor těchto dohod se zákoníkem práce, příp. se zákonem č. 589/1992 Sb. Základní otázkou, rozhodovanou v této věci, totiž nebyla oprávněnost uzavírání

předmětných dohod, nýbrž povinnost platit pojistné za tyto zaměstnance. Tato povinnost vyplývá přímo ze zákona, jak bylo vyloženo výše (tzn. zásada „co není zakázáno, je povoleno“ byla respektována), a sporným se tak jevil toliko charakter zaměstnání vykonávaných těmito osobami. Nejvyšší správní soud přitom zastává právní názor, že prvek nahodilosti a jednorázovosti zaměstnání nelze spatřovat v okruhu osob tuto činnost vykonávajících (jak nepřímou vyplývá ze stěžovatelovy argumentace), nýbrž v samotné povaze tohoto zaměstnání, které v případech opakování již v konkrétních případech zmíněné rysy nahodilosti a jednorázovosti zjevně pozbývá.

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.).

(ček)

444

Správní trestání: vázanost správního orgánu zákonem

k čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod
k § 22 odst. 1 písm. b), c) a § 50 odst. 4 písm. b) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách,
ve znění zákona č. 23/2000 Sb.

Výrok o vině a trestu za správní delikt (zde: nezajišťování provozu dráhy odborně způsobilými osobami) nelze opřít pouze a jedině o interní předpis provozovatele dráhy, jestliže zákon (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách) nestanoví žádné meze ani podmínky, jimiž by autor tohoto interního předpisu byl vázán. Takový přístup ke správnímu trestání je v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 A 173/2002-33)

Věc: Státní organizace S. (právní nástupce státní organizace Č.) proti Ministerstvu dopravy o pokutu.

Drážní úřad uložil původnímu žalobci rozhodnutím ze dne 7. 6. 2002 pokutu 100 000 Kč za porušení § 22 odst. 1

písm. c) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, neboť žalobce nezajistil, aby provozování dráhy prováděly osoby, které

jsou k tomu odborně způsobilé. Správnému řízení o uložení pokuty podle § 50 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách předcházelo rozhodnutí Generální inspekce Českých drah, podle kterého dne 21. 12. 2001 došlo v železniční stanici H. k tomu, že do pracovní skupiny zaměstnanců původního žalobce najel vlak. Z výsledku předchozího šetření Generální inspekce Českých drah vyplynulo, že uvedenou pracovní skupinu tvořili i zaměstnanci, kteří nesplňovali podmínku odborné způsobilosti stanovenou vnitřním předpisem provozovatele dráhy ČD Ok 2/2. Již v průběhu správního řízení původní žalobce namítal, že pro vymetání sněhu není z podnikové úrovně jakákoli zvláštní odborná způsobilost stanovena, a ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách tak ze strany žalobce nebylo porušeno. Správní orgán I. stupně však dospěl k závěru, že shora uvedení zaměstnanci včetně vedoucího skupiny vykonávali pracovní činnost na dopravní cestě, aniž složili odbornou zkoušku označenou „K - 00“ stanovenou v čl. 131 předpisu ČD Ok 2/2, a uložil žalobci pokutu.

Protiv tomuto rozhodnutí podal původní žalobce odvolání, ve kterém sice připustil, že odklizení sněhu z výhybek a kolejí je činností, bez které se provozování dráhy v zimním období neobejde, jedná se však o činnost, která nepředstavuje provozování dráhy, protože není zákonem vymezenou odbornou činností a nelze ji posuzovat jako práci na údržbě zařízení v kolejišti. Proto vnitřní předpis ČD Ok 2/2 pro výkon této práce nestanoví žádné odborné předpoklady, z čehož plyne, že ji může vykonávat zaměstnanec, který je touto prací pověřen a který splňuje podmínky zdravotní způsobilosti a podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci stanovené právními

předpisy. Uvedení zaměstnanci splňovali podmínky stanovené předpisy o bezpečnosti práce, což jsou jediné podmínky, které kromě podmínky zdravotní způsobilosti měly být splněny. Žalovaný však dospěl k závěru, že činnost, kterou uvedení zaměstnanci původního žalobce vykonávali, je jednou ze základních činností vykonávaných traťovými dělníky na železničním svršku a jejím cílem je zajištění provozuschopnosti dráhy. Toho je dosaženo dodržením stavebnětechnických parametrů dráhy a funkčnosti jejích částí, v daném případě správné funkce pohyblivých částí výhybek. Žalovaný tak odvolání zamítl a napadené rozhodnutí dne 4. 10. 2002 potvrdil.

Původní žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalobou u Vrchního soudu v Praze. Zopakoval, že odklizení sněhu z výhybek a kolejí nelze posuzovat jako práci na údržbě zařízení v kolejišti. Zákon neukládá, aby osoby provádějící odklizení sněhu z výhybek splňovaly zvláštní odbornou způsobilost - zákonem je pouze upravena odborná způsobilost při řízení drážních vozidel (§ 45 a § 46 zákona o dráhách). Podle vyhlášky Ministerstva dopravy č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů, se pro dráhu celostátní a regionální a vlečku rozumí železničním svrškem část trati, která plní nosnou a vodicí funkci pro jízdu drážního vozidla [§ 1 odst. 1 písm. h) vyhlášky]. Sníh podle žalobce neplní nosnou či vodicí funkci pro jízdu drážního vozidla a jeho odmetání z kolejí a výhybek nemůže být posuzováno jako součást prací na opravách či údržbě železničního svršku. Tato činnost nemůže ohrozit dráhu nebo železniční dopravu; proto ani vnitřní předpis žalobce, kterým je podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách upravena odborná způsobilost a znalost

osob zajišťujících provozování dráhy a způsob jejich ověřování, neřeší vymetání sněhu z výhybek jako odbornou činnost, k níž by bylo zapotřebí zvláštní odborné způsobilosti. Tvrzení žalovaného, že žalobcovi zaměstnanci odklízející sníh z výhybek a kolejí zajišťovali správnou funkci pohyblivých částí výhybek, tak nemá oporu v právních předpisech. Zajišťování správné funkce výhybek a jejich zabezpečení přísluší výhradně odborné obsluze; tuto činnost však uvedení zaměstnanci nevykonávali a ani pro tuto činnost nebyli určeni. Ve správním řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, tak podle žalobce nebylo prokázáno, že by žalobce porušil ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že žalobce splnil svoji povinnost uloženou mu v § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách a vydal ke dni zahájení provozování dráhy vnitřní předpisy. Žalovaný nezpochybnil skutečnost, že s výjimkou odborné způsobilosti osob k řízení drážních vozidel náleží žalobci jako provozovateli dráhy stanovit odbornou způsobilost a znalosti ostatních osob zajišťujících provozování dráhy. Pokud § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách ukládá provozovateli dráhy povinnost zajistit, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé, a uvedené osoby zkoušky stanovené vnitřním předpisem neměly, žalobce svoji povinnost uloženou zákonem nesplnil. Žalobcova tvrzení zaměřená na posuzování činnosti při odklízení sněhu z výhybek a kolejí jsou v hodnocení věci nepodstatná. Sníh napadaný ve výhybkách může bránit pohybu jejich pohyblivých částí, a ohrožovat tak bezpečnost drážní dopravy; bezpečnost provozu je přitom považována pro

provozovatele dráhy ve všech ohledech za prvořadou.

Věc nebyla skončena do 31. 12. 2002, a v souladu s § 132 s. ř. s. tak po 1. 1. 2003 přešla na Nejvyšší správní soud. K témuž dni došlo k zániku původního žalobce a do jeho práv a povinností vstoupil nový subjekt – státní organizace S., s níž Nejvyšší správní soud pokračoval v řízení.

Nejvyšší správní soud shledal žalobu důvodnou.

Z odůvodnění:

Podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách, ve znění zákona č. 23/2000 Sb., tj. ve znění účinném v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), je provozovatel dráhy povinen zajistit, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé. Podle § 45 téhož zákona mohou drážní vozidlo řídit jen osoby s platným průkazem způsobilosti k řízení. Průkaz způsobilosti k řízení vydává drážní správní úřad žadatel, který prokázal odbornou způsobilost zkouškou. Zkoušce se může podrobit žadatel, který dosáhl předepsaného věku a vzdělání, je spolehlivý k řízení, prokázal svou zdravotní způsobilost a podrobil se předepsané výuce a výcviku. Podmínky zdravotní způsobilosti, věku a vzdělání, rozsah potřebných odborných znalostí, způsob provádění výuky a výcviku a způsob provádění zkoušek stanoví prováděcí předpis. Ustanovení § 46 téhož zákona pak obsahuje výčet podmínek, při jejichž splnění se na osobu, jež má podle § 45 splňovat podmínku spolehlivosti, hledí jako na osobu nespolehlivou. Ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) téhož zákona pak provozovateli dráhy ukládá, aby ke dni zahájení provozování dráhy vydal vnitřní

předpis o provozování dráhy a o odborné způsobilosti a znalosti osob zajišťujících provozování dráhy a způsobu jejich ověřování včetně systému pravidelného školení. Podle § 2 odst. 1 téhož zákona se dráhou rozumí cesta určená k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy, podle odstavce 2 téhož ustanovení je provozuschopností dráhy technický stav dráhy zaručující její bezpečné a plynulé provozování a podle odstavce 3 téhož ustanovení jsou provozováním dráhy činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava.

Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že původní žalobce byl v době, kdy došlo k jednání, za něž byl pokutován, provozovatelem dráhy. Právní úprava obsažená v zákoně o dráhách, jež se tak na žalobce vztahuje, obsahuje dva režimy zvláštní odborné způsobilosti, která musí být nad rámec základní způsobilosti zdravotní splněna u osob, jež provozování dráhy provádějí. První režim se vztahuje toliko na osoby, které řídí drážní vozidla; podmínky odborné způsobilosti se přitom podrobně podávají z § 45 a § 46 zákona o dráhách. Druhý režim se naproti tomu vztahuje na všechny osoby zajišťující provozování dráhy; ohledně všech osob zajišťujících provozování dráhy, tedy jak osob, které řídí drážní vozidla, a na které tak již dopadají také uvedená ustanovení § 45 a § 46 zákona o dráhách, tak osob, které zajišťují provozování dráhy prostřednictvím výkonu jiných činností, aniž by tu bylo kodifikováno jakékoli jejich bližší vymezení či dělení, ukládá ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách provozovatelé dráhy - v daném případě tedy původnímu žalobci - aby podmínky odborné způsobilosti upravil

vnitřním předpisem. Na základě tohoto ustanovení tedy všechny osoby, jejichž prostřednictvím provozovatel fakticky uskutečňuje provozování dráhy, musí splňovat podmínky stanovené vnitřním předpisem - v daném případě předpisem žalobce ČD Ok 2/2.

Činnost veřejné správy včetně té, při níž dochází ke správnímu trestání, je přísně vázána zásadou zákonnosti. Již článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené jako součást ústavního pořádku České republiky pod č. 2/1993 Sb., stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Má-li Nejvyšší správní soud dodržet zásadu *nullum crimen, nulla poena sine lege*, pak jedním ze základních požadavků - který byl sice formulován pro oblast trestního práva, avšak na jehož bezpodmínečné splnění nelze rezignovat ani v oblasti správního řízení, zvláště tam, kde dochází ke správnímu trestání - je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který byla původnímu žalobci udělena sankce. Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za něž ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy - tedy delikventa - závazné a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákonného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně závaznému podzákonnému předpisu zákon výslovně stanovil. Jinými slovy: existenci správního deliktu může správní orgán konstatovat a za spáchání

takového správního deliktu postihnout konkrétní subjekt toliko tehdy, jsou-li jednáním, jež je v rámci správního řízení zjištěno, naplněny všechny znaky deliktu, které se podávají z konkrétní skutkové podstaty obsažené v zákoně; nanejvýš lze přitom připustit doplnění zákonem stanovených podmínek v podzákoném obecně závazném právním předpisu, a to výhradně způsobem nepřekračujícím rámec stanovený zákonem.

Ukládá-li tedy § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách provozovateli dráhy, aby podmínky odborné způsobilosti upravil vnitřním předpisem, pak pouhým porušením takového vnitřního předpisu, aniž by konkrétní povinnosti, jejichž porušení může přivodit odpovědnost za spáchání správního deliktu, byly určité, jasně a přesně vyjádřeny v zákoně, ke spáchání správního deliktu dojít nemůže. Správní trest se nemůže opírat toliko o porušení vnitřního předpisu osobou, jež je pouhým adresátem právní normy obsažené v zákoně; takový vnitřní předpis nelze povyšovat na zákon, a dokonce ani na podzákoný všeobecně závazný právní předpis. Právě projednávaná věc ostatně dokládá i absurditu principu, na kterém žalovaný založil sankci za dovozovaný správní delikt: původnímu žalobci bylo svěřeno, aby podmínky odborné způsobilosti upravil vnitřním předpisem, aniž by mu v tomto směru zákon stanovil jakákoli kritéria, a poté, kdy tak učinil, má být sankcionován za porušení těchto podmínek; mezi žalovaným a původním žalobcem je přitom spor o to, na jakou skupinu osob vnitřní předpis původního žalobce vůbec dopadá, resp. má dopadat. Taková konstrukce správního deliktu je tedy nelogická a z hlediska právní jistoty o tom, jaké jednání je protiprávní a za jaké jednání lze správní trest uložit, zcela nepřipustná.

Nejvyšší správní soud tedy nezpochybňuje samu skutečnost, že původnímu žalobci bylo uloženo, aby nad zákonem stanovený rámec odborné způsobilosti osob, které řídí drážní vozidla, jenž je podáván z § 45 a § 46 zákona o dráhách, určil další podmínky odborné způsobilosti svým vnitřním předpisem. Nepřípustné je však o tento vnitřní předpis, jehož konkrétní podmínky – a tedy ani určité, jasně a přesně vyjádřená skutková podstata žalovaným tvrzeného správního deliktu – nemají oporu v zákoně, opřít konstataci spáchání správního deliktu a uložení správního trestu.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že námitka původního žalobce, podle níž zákon neukládá, aby osoby provádějící odklizení sněhu z výhybek splňovaly zvláštní odbornou způsobilost, a že tedy ve správním řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, nebylo prokázáno, že by původní žalobce porušil ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách, je důvodná. Žalovaný uložil správní trest za takové jednání původního žalobce, které spočívalo v tom, že původní žalobce nezajistil, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé, aniž však konkrétní podmínky zdravotní a odborné způsobilosti, jež měly být splněny, pro původního žalobce vplynuly z obecně závazného právního předpisu. Vnitřní předpis původního žalobce, a nyní žalobce stávajícího, totiž za takový obecně závazný právní předpis být považován nemůže. Rozhodnutí žalovaného je tedy rozhodnutím nezákonným. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

(om)

Řízení před soudem: nepřítomnost účastníka řízení při jednání

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

Jestliže žádost o odročení jednání opatřená současně lékařským potvrzením o žalobcově pracovní neschopnosti byla soudu řádně doručena v dostatečném předstihu, avšak soud jednání neodročil a bez přítomnosti žalobce rozhodl ve věci samé, je takový postup vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nelze přitom přihlížet ke skutečnosti, že soudce, který rozhodl ve věci, se o důvodech pro odročení jednání dozvěděl až po jeho skončení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2004, čj. 5 Ads 63/2003-35)

Věc: Jozef N. v P. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 26. 6. 2002 byl žalobci přiznán od 16. 1. 2002 starobní důchod ve výši 1582 Kč měsíčně.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 5. 2003. Dle názoru soudu odpovídalo přezkoumávané rozhodnutí právním předpisům a je v souladu se Smlouvou mezi Českou republikou a Slovenskou republikou č. 228/1993 Sb., o sociálním zabezpečení.

Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek kasační stížností. Kromě věcných námitek zde uvedl, že soud ve věci rozhodl již při prvním jednání, kterého se stěžovatel nemohl účastnit pro nemoc; tuto skutečnost přitom soudu včas a řádně oznámil. Postupem soudu mu bylo zabráněno předložit důkazy svědčící ve prospěch jeho tvrzení, a proto v něm spatřuje důvod pro podání kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. c) a písm. d) s. ř. s. Navrhl proto zrušení rozsudku Městského soudu v Praze a vrácení věci k novému řízení.

Ze soudního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Dne 14. 4. 2003 předvolal soud stěžovatele k jednání v předmětné právní věci na den 6. 5. 2003. Stěžovateli bylo předvolání doručeno dne 15. 4. 2003. Dne 2. 5. 2003 byla Městskému soudu v Praze doručena stěžovatelova žádost o odročení jednání z důvodu nemoci doložená kopií potvrzení o pracovní neschopnosti, datující se od 30. 4. 2003. Soudní jednání proběhlo za stěžovatelovy nepřítomnosti; skutečnost, že stěžovatel požádal o odročení jednání, přitom nebyla v protokolu o jednání ze dne 6. 5. 2003 zaznamenána. Soud v protokolu uvedl, že žalobce nebyl přítomen, ač doručení bylo vykázáno, a proto usnesením rozhodl o jednání v jeho nepřítomnosti. Dle úředního záznamu pořízeného samosoudkyní dne 6. 5. 2003 jí byla stěžovatelova omluva předložena až dne 6. 5. 2003 po skončení jednání.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

Z odůvodnění:

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

Podle § 50 s. ř. s. může být jednání z důležitých důvodů odročeno. Soud může odročit jednání též tehdy, jestliže to účastníci shodně navrhnou.

Nemoc stěžovatele, jež byla řádně a včas oznámena soudu spolu s žádostí o odročení nařízeného jednání, představuje dle Nejvyššího správního soudu bezpochyby omluvitelnou překážku pro jednání a je důležitým důvodem, pro něž lze ve smyslu § 50 s. ř. s. jednání odročit. Dle čl. 38 odst. 2 Listiny práv a svobod má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Nejvyšší správní soud si je vědom, že

posouzení uplatňovaných důvodů k odročení jednání je plně v kompetenci soudu, který ve věci jedná, avšak musí být brán zřetel na práva účastníků řízení, k nimž nepochybně právo na projednání věci v jejich přítomnosti patří.

Proto měl soud, který ve věci rozhodoval, nařízené jednání odročit, a nikoliv vydat rozhodnutí ve věci samé. Nelze v tomto případě přihlídnout ani k tomu, že se soudce, jenž jednání nařídil, o důvodech pro odročení jednání dozvěděl až po jeho skončení, neboť tato skutečnost byla soudu známa v dostatečném předstihu, a nemůže jít proto k tíži stěžovatele.

Nejvyšší správní soud tedy shledal důvodnou stěžovatelovu námitku týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro vadu řízení před soudem, neboť tato vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Rozhodnutí soudu je nezákonné pro vadu řízení; proto jej Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc současně vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

(aty)

Daňové řízení: obnova řízení

k § 54 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Znalecký posudek, který byl vypracován po právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu potvrzujícího platnost dodatečného platebního výměru a který posoudil identifikaci zboží podle účetního dokladu existujícího v době daňového řízení jako nedostatečnou, není novým důkazem, jímž by byla prokazována nová skutečnost, která nemohla být bez zavinění daňového subjektu uplatněna již dříve v řízení [§ 54 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků]. Znaleckým posudkem, jehož úko-

lem bylo odborně posoudit již existující soupis zboží z hlediska jeho řádné identifikace, nelze prokazovat, zda takové zboží existovalo či nikoliv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 7 A 88/2001-55)

Věc: Veřejná obchodní společnost P. v A. proti Ministerstvu financí o obnovu řízení.

Rozhodnutím Finančního ředitelství v Plzni ze dne 30. 6. 2000 byla zamítnuta žalobcova žádost o obnovu řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím Finančního ředitelství v Plzni ze dne 8. 2. 1999 ve věci dodatečného vyměření daně z přidané hodnoty za zdaňovací období květen 1995, neboť podmínky pro povolení obnovy řízení nebyly naplněny.

Žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 28. 5. 2001. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že Finanční úřad v Aši doměřil žalobci dodatečným platebním výměrem ze dne 15. 7. 1998 daň z přidané hodnoty a Finanční ředitelství v Plzni zamítlo dne 8. 2. 1999 žalobcovo odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru. V žádosti o obnovu tohoto řízení podle ustanovení § 54 daňového řádu uvedl žalobce jako důvod a nový důkaz znalecký posudek znalce z oboru strojírenství ze dne 31. 1. 2000; Finanční ředitelství v Plzni však žádosti nevyhovělo. Žalovaný mj. zdůraznil, že v řízení o povolení obnovy řízení je třeba nejprve zkoumat, zda předložený důkaz splňuje podmínky ustanovení § 54 d. ř., a pokud tomu tak není, je v řízení o žádosti o obnovu řízení irelevantní, zda by měl takový důkaz podstatný vliv na výrok rozhodnutí. V souladu s ustanovením § 54 odst. 1 písm. a) d. ř. se musí jednat o skutečnosti nebo důkazy, které existovaly již v době původního řízení a nemohly být uplatněny, například listiny, které byly vyhotoveny až po vydání původního rozhodnutí. Žalobcem předložený

znalecký posudek tedy nebylo možno považovat za nový důkaz, který by mohl být hodnocen ve smyslu ustanovení § 2 d. ř., neboť podle ustanovení § 56a d. ř. se v řízení o mimořádných opravných prostředcích vychází z právního i skutkového stavu existujícího v době vydání rozhodnutí, které je předmětem mimořádného opravného prostředku. Žalovaný dále uvedl, že žalobce nepředložil kromě znaleckého posudku žádný další důkaz prokazující, že správce daně rozhodoval na základě podvrženého nebo zfalšovaného dokladu nebo jiného trestného činu [§ 54 odst. 1 písm. b) d. ř.]. V původním daňovém řízení finanční orgány rozhodly o dodatečném doměření daně z přidané hodnoty na vstupu ve výši 4 065 973,80 Kč na základě dokladů, kde jako plátce uskutečňující zdanitelné plnění byl uveden Roman M. se sídlem v B.: bylo totiž prokázáno, že tato osoba zdanitelné plnění neuskutečnila. Tuto skutečnost však nelze považovat za důkaz neexistence zboží. V daném řízení bylo rozhodováno na základě žalobcem předložených důkazů o uskutečnění prodeje ložisek a příslušenství společnosti s ručením omezeným S., a to kupní smlouvy ze dne 12. 5. 1995, daňového dokladu č. 10595 ze dne 23. 5. 1995, dodacích listů a pokladních dokladů o provedené úhradě dodávky. Doklady byly zaneseny do účetnictví podle ustanovení § 11 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění platném pro zdaňovací období roku 1995. Všechny tyto doklady s výjimkou výdajových dokladů společnosti S. přitom vyhotovil žalobce a podpisem je stvrdil jednatel

žalobce Ing. P., který také do protokolu o ústním jednání ze dne 15. 4. 1998 uvedl, že sám učinil nabídku prodeje ložisek a příslušenství panu Ing. K., jednatelem společnosti S.; uskutečnění dodávky ložisek a příslušenství přitom nezpochybnil. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením, že není v žalobcově moci zajistit důkazy o tom, že správce daně rozhodoval na základě podvrženého nebo zfalšovaného dokladu. Sám správce daně takové důkazy k dispozici nemá a vzhledem ke skutečnosti, že uvedený obchod byl realizován na základě žalobcem učiněné nabídky a jím vystavených dokladů, není ani pravděpodobné, že by tyto důkazy přinesl výsledek trestního stíhání pana Ing. K.

Žalobou podanou proti rozhodnutí žalovaného k Vrchnímu soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení tohoto rozhodnutí s tvrzením, že žalovaný porušil ustanovení § 2, § 50 a § 54 d. ř. Vytýkal správním orgánům, že nevzaly v úvahu nabídnutý důkaz znaleckým posudkem a že ho nehodnotily ve vzájemných souvislostech s důkazy, které v daňovém řízení vyšly najevo, a dále že nepřihlédly ke skutečnostem v odvolání sice neuplatněným, ale majícím podstatný vliv na výrok rozhodnutí, čímž byly porušeny podmínky obnovy řízení. Poukázal na to, že uzavřel kupní smlouvu s osobou, která se mu prokázala, že je plátcem daně z přidané hodnoty a má právo podnikat podle živnostenského listu ze dne 30. 3. 1993, vydaného Živnostenským úřadem v Blatné podnikateli Romanu M. Po provedeném daňovém řízení se žalobce dověděl některé skutečnosti, získal částečné informace z probíhajícího trestního řízení vůči Ing. K. a později se stalo evidentním, že byl při uzavírání smlouvy uveden v omyl. Tento omyl je podle jeho názoru zřejmě prokazatelný

probíhajícím trestním řízením. Žalobce k němu nemá přístup, avšak provést důkaz spisem bylo povinností žalovaného. Žalobce považuje za rozhodující právě zjištění, zda obchod proběhl, zda byl deklarován či nikoliv a zda mu vznikla daňová povinnost. Má za neprokázané, že došlo k uskutečnění obchodu, a předchozí závěry zpochybňuje právě předloženým znaleckým posudkem, jehož závěr spočívá v informaci znalce, že předložený soupis zboží je neidentifikovatelný a zboží s největší pravděpodobností neexistuje. Tento posudek je třeba hodnotit ve spojení s již provedenými důkazy a s obsahem trestního spisu vedeného Městským soudem v Praze pod sp. zn. 4 T 17/98. Žalobce vyslovil přesvědčení, že v tomto trestním spise jsou zajištěny další důkazy svědčící ve prospěch návrhu na povolení obnovy řízení. Závěrem navrhl, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že předmětem žaloby je rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku, a nikoliv rozhodnutí o vyměření daně ve věci samé. Poukázal na ustanovení § 54 odst. 1 písm. a) d. ř. a uvedl, že není-li splněna alespoň jedna podmínka uvedená v tomto ustanovení, pak nelze obnovu řízení povolit. Důvody odvolání, které se nevztahují k zákonným podmínkám pro povolení obnovy řízení, jsou pro řízení o povolení obnovy irelevantní. Podle žalovaného ze závěrů znalce nevyplývá, že by zboží neexistovalo. Finanční ředitelství ve svém rozhodnutí o odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru uvedlo, že předmětem plnění bylo zboží specifikované v dodacím listu č. 00183, podle kterého šlo o ložiska, těsnění a pouzdra, vše bez identifikace druhu nebo jiných znaků.

Z toho je patrné, že se nejednalo o věc novou, do té doby zcela neznámou, jak tvrdí žalobce. Žalovaný poukázal na to, že finanční ředitelství odmítlo znalecký posudek jako důkaz podle § 54 odst. 1 písm. a) d. ř. též proto, že znaleckým posudkem nebylo možno zpochybnit to, že žalobce uskutečnil zdanitelné plnění ve prospěch odběratele. Odběratel, společnost S., vydaný daňový doklad přijal, jako neopodstatněně účtovanou cenu za neuskutečněné plnění doklad nevrátil a ani jinak nereklamoval nedostatečnost nebo chybovost dodávky. Žalobce byl přímým účastníkem obchodu, měl možnost si o tom učinit úsudek a tvrzení o fiktivním obchodu uplatnit již v průběhu daňového řízení při dodatečném vyměření daně. Důkaz zpracovaný v posudku je věcně neúčinný, neboť v daňovém řízení není rozhodné, zda zboží bylo prodáno jako nesprávně nebo nedostatečně označené. Žalovaný dále konstatoval, že správce daně si nemůže jako o předběžné otázce učinit úsudek o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin nebo přešupek (§ 28 odst. 2 d. ř.). Správci daně takové důkazy známy nejsou a žalobce žádné takové důkazy nepředložil. Samotná žalobcova tvrzení o nepravdách ve výpovědi svědků nebo o podvržených dokladech jsou pro předmětné řízení nedostatečná.

V replice žalobce uvedl, že jeho jednatel, který byl dne 18. 4. 1999 slyšen u soudu jako svědek v trestní věci vedené proti skupině osob podezřelých z daňových a pojistných podvodů, se dověděl skutečnosti, které dříve neznal a které ho vedly k přesvědčení, že i v žalobcově věci mohlo dojít k omylu. Předložený znalecký posudek tak je z tohoto pohledu důkazem novým, dříve neznámým, který může prokázat, že zdanitelné plnění nebylo uskutečněno. Správní

orgán podle něj přehlédl, že osoby, které uvedly žalobce v omyl a prodaly zboží, jsou totožné či pracují ve shodě s osobami, které zboží měly odebrat.

Ve vyjádření ze dne 21. 12. 2001, reagujícím na repliku žalobce, žalovaný setrval na stanovisku, že se žalobce v okamžiku, kdy nakoupil nedostatečně označené zboží, kterému ani nerozuměl, za cenu 19 037 246,30 Kč bez DPH a toto zboží dále prodal, vystavil odpovědnosti za prodej tohoto zboží. Předložený znalecký posudek je novým důkazem (který v době rozhodování neexistoval); dokládá ovšem skutečnost v době rozhodování již známou, ke které bylo v daňovém řízení přihlíženo, a je bez podstatného vlivu na výrok rozhodnutí.

Z předloženého spisu správního orgánu bylo zjištěno, že v daňovém řízení, které mělo být předmětem obnovy řízení, vycházely finanční orgány z toho, že doklady, podle nichž žalobce jako daňový subjekt uplatnil daň na vstupech za plnění přijatá ve svůj prospěch, nebyly vystaveny plátcem daně. Finanční orgány vycházely z důkazních prostředků podle ustanovení § 31 odst. 4, 8c d. ř., na základě kterých zjistily, že žalobce uzavřel dne 9. 5. 1995 kupní smlouvu s osobou označenou jako Roman M., ulice T., B., která tvrdila, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a která se prokázala živnostenským listem znějícím na jméno Roman M. Předmětem plnění bylo zboží specifikované v dodacím listu č. 00183, podle kterého šlo o ložiska, těsnění, pouzdra, vše bez identifikace druhu nebo jiných znaků. Za zboží zaplatil žalobce jako kupující kupní cenu v hotovosti na základě faktury vystavené dne 23. 5. 1995 prodávajícímu Romanu M. ve výši celkem 22 547 672,70 Kč (z toho 4 065 973,80 Kč DPH), což bylo

prokázáno prvotními účetními doklady (výdajové pokladní doklady a stvrzenky). Datum plnění bylo stanoveno na 23. 5. 1995 v B., ul. M. 1102. Ze spisu dále vyplynulo, že kupní smlouvou ze dne 12. 5. 1995 žalobce toto zboží prodal společnosti s ručením omezeným S. se sídlem ul. M. 1102, B., zastoupené jednatelem Ing. K., za cenu 23 225 440,50 Kč (z toho 4 188 194,20 Kč DPH), přičemž platba za zboží byla rovněž provedena v hotovosti. Z dalších důkazních prostředků, zejména sdělení Finančního úřadu v Blatné, vyplynulo, že Roman M. ukončil podnikatelskou činnost k 30. 11. 1994, že v době výskytu dokladů, které držel žalobce, byl dlouhodobě ústavně léčen, že předmětné doklady nevystavil a peníze nepřijal. Finanční orgány vzaly jako důkaz i znalecký posudek znalce v oboru písmoznalectví, podle kterého podpisy Romana M. na předmětných dokladech předložených žalobcem nejsou pravými podpisy této fyzické osoby a rovněž otisky razítek na konkrétních dokladech nejsou otisky téhož razítka, ale jiného razítka, přičemž ve všech případech jde o kopie otisků nepravých razítek firmy, pod níž Roman M. podnikal. Z těchto a dalších důkazních prostředků vzaly finanční orgány za prokázané, že žalobce nedodržel podmínky pro uplatnění odpočtu daně na vstupu stanovené v § 19 odst. 2 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, tj. že si uplatnil daň na vstupech za přijatá plnění ve svůj prospěch, i když doklady nebyly vystaveny plátcem daně. Finanční orgány proto dodatečným platebním výměrem ze dne 15. 7. 1998 vyměřily žalobci daň z přidané hodnoty za zdaňovací období květen 1995 ve výši 4 194 234 Kč.

Žalobce poté podáním ze dne 21. 2. 2000 požádal o obnovu ukončeného

daňového řízení, neboť následně na základě informací o probíhajícím trestním stíhání vůči Ing. K. pro podezření ze spáchání trestného činu pojistného podvodu a trestného činu krácení daně nabyl přesvědčení, že se stal obětí podvodu. Svoji žádost doložil posudkem znalce z oboru strojírenství ze dne 31. 1. 2000, ze kterého vyplynulo, že obchodované zboží (ložiska a příslušenství) nelze podle předloženého dodacího listu vydaného žalobcem ve prospěch společnosti S. identifikovat. Doklady prokazující, že správce daně rozhodoval na základě podvrženého nebo zfalšovaného dokladu nebo jiného trestného činu, nepředložil, poukázal však na to, že mohl být obětí trestné činnosti Ing. K. a dalších osob.

Žalobce předložením znaleckého posudku dovozoval (s přihlédnutím k dalším důkazům), že jím lze vyjádřit pochybnosti o vlastní existenci zboží, které mělo být obchodováno. Konstatoval, že pokud takové zboží neexistuje, nemohlo být ani předmětem obchodu, a tím nemohlo být uskutečněno ani zdanitelné plnění na výstupu, za které odvedl daň z přidané hodnoty ve výši 4 188 194,20 Kč. Vyslovil názor, že existují důvody k obnově řízení ve věci dodatečného platebního výměru na daň z přidané hodnoty ze dne 15. 7. 1998, jejímž výsledkem bude s přihlédnutím k ustanovení § 16 odst. 8 předposlední věty d. ř. dodatečné stanovení daně z přidané hodnoty ve výši 6 039,80 Kč (tj. doměrek 4 194 234 Kč snížený o daň odvedenou při „prodeji“ tohoto zboží společností S.).

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

Z odůvodnění:

Podle § 54 odst. 1 d. ř. se řízení ukončené pravomocným rozhodnutím obnoví na žádost příjemce rozhodnutí nebo z úřední povinnosti, jestliže a) 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, b) rozhodnutí bylo učiněno na základě podvrženého nebo zfalšovaného dokladu, křivé výpovědi svědka nebo křivého znaleckého posudku nebo rozhodnutí bylo dosaženo jiným trestným činem, c) rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a rozhodl-li příslušný orgán o ní dodatečně v podstatných skutečnostech ovlivňujících výši stanovené daně nebo procesní postavení daňového subjektu jinak.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že v řízení o povolení obnovy (*tudicum rescindens*) správní orgán, tj. ani správce daně, nezkoumá, zda rozhodnutí jím vydané v daňovém řízení je v souladu se zákonem, včetně posouzení, zda rozhodnutí předcházelo úplné zjištění skutkového stavu věci. V tomto řízení o povolení obnovy se může zabývat pouze otázkami uvedenými v ustanovení § 54 odst. 1 písm. a) d. ř., tj. 1) zda vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, 2) zda tyto nové skutečnosti nebo důkazy mohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny již dříve v řízení, 3) zda tyto najevo vyšlé skutečnosti nebo důkazy mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí.

V posuzované věci jde o řízení ukončené pravomocným rozhodnutím, jímž byla potvrzena správnost dodatečného platebního výměru vydaného Finanč-

ním úřadem v Aši dne 15. 7. 1998. Tímto dodatečným platebním výměrem byla žalobci podle ustanovení § 46 odst. 7 d. ř. dodatečně vyměřena daň z přídavné hodnoty za zdaňovací období květen 1995 ve výši 4 194 234 Kč. Důvodem bylo nedodržení podmínek pro uplatnění odpočtu daně na vstupu, stanovených v § 19 odst. 2 zákona č. 588/1992 Sb., neboť bylo prokázáno, že doklady, podle nichž si daňový subjekt (žalobce) uplatnil daň na vstupech za přijatá plnění ve svůj prospěch, nebyly vystaveny plátcem daně. Konkrétně pak šlo o to, že prodávající, označený jménem Roman M., nebyl skutečným Romanem M., a že se prodávající (dosud nezjištěná osoba) za skutečného Romana M. vydával. Původní obrana žalobce vyjádřená v odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru byla (na rozdíl od žádosti o povolení obnovy řízení) postavena na tom, že k obchodní transakci mezi ním a Romanem M. došlo: žalobce se dovolával listinných dokladů osvědčujících existenci koupě a následného prodeje zboží specifikovaného v dodacím listu č. 00183.

Žalobce předkládá jako důvod pro povolení obnovy řízení znalecký posudek znalce Miroslava V. ze dne 31. 1. 2000, k jehož vyžádání ho vedly zvláštní okolnosti případu a především zájem na ověření totožnosti zboží samého. V žádosti o povolení obnovy řízení pak žalobce konstatoval, že s přihlédnutím k dosud zjištěným skutečnostem - Roman M. zboží nevlastnil a nedodal, Ing. P. zboží neviděl a fyzicky nepřevzal a následně nepředal - znalec uzavřel, že obchod s takto nedostatečně označenými ložisky a jejich příslušenstvím není v zásadě možný z důvodu nemožnosti ztotožnění zboží. Osoby mající vztah ke společnosti S. nejsou schopny důvěryhodným způsobem prokázat okolnosti příjmu zbo-

ží, a lze tak mít důvodné pochybnosti o vlastní existenci zboží, které mělo být obchodováno. Žalobce tedy poukazuje na znalecký posudek, dospívá k závěru, že pokud takové zboží neexistovalo, nemohlo být ani předmětem obchodu, a tím nemohlo být ani uskutečněno zdanitelné plnění na výstupu, za které žalobce odvedl daň z přidané hodnoty ve výši 4 188 194,20 Kč.

S tímto názorem nelze souhlasit.

Jak již bylo výše uvedeno, podle ustanovení § 54 odst. 1 písm. a) d. ř. lze řízení ukončené pravomocným rozhodnutím obnovit na žádost příjemce nebo z úřední povinnosti mimo jiné v případech, kdy vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu uplatněny již dříve v řízení a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Rozhodující je, že tyto skutečnosti nebo důkazy v době dřívějšího rozhodování již existovaly. Pokud takové skutečnosti nastaly až po právní moci rozhodnutí, není to důvodem pro obnovu řízení. Nové skutečnosti je nutno chápat tak, že může jít jen o skutečnosti v době rozhodování již existující, které nově, tj. po právní moci rozhodnutí, jen vyšly najevo a předtím – přes svoji existenci – nebyly známy ani daňovému subjektu ani správci daně, a nemohly být tedy vzaty v úvahu v daňovém řízení a brány v úvahu při rozhodování.

Především je nutno zdůraznit, že znalecký posudek je v českém právním řádu důkazem, který se vyžaduje k posouzení skutkového stavu, jestliže takové posouzení závisí na odborných znalostech. Znalec je tedy osobou, která prostřednictvím svých odborných znalostí posuzuje skutečnosti určené soudem, správním orgánem nebo jiným subjek-

tem a ve znaleckém posudku sděluje subjektivní výsledek tohoto posouzení. V žádosti o podání znaleckého posudku by měl být proto vymezen úkol znalce, a to určením skutečností, ke kterým se má znalec vyjádřit z hlediska svých odborných vědomostí a schopností. Není přípustné svěřit znaleckému posouzení právní kvalifikaci těchto skutečností, a již vůbec nelze znaleckým posudkem dokazovat, zda k určitému skutkovému ději došlo či nikoliv.

V posuzované věci plyne z obsahu správního spisu, že úkolem znalce Miroslava V. byla „identifikace ložisek a příslušenství podle přiloženého seznamu“. Podle závěru znaleckého posudku tohoto znalce ze dne 31. 1. 2000 je „dodací list takto vystavený a na tak velikou částku nekonkrétní, nevěcný, cenově nekontrolovatelný a postrádá základní povinné údaje po všech stránkách. Tento dodací list nelze použít k žádnému porovnání z důvodů již uvedených a nemůže sloužit jako příloha k fakturované částce. Rozpis jednotlivých položek (sdružení) pro prodejní účely je prakticky neuskutečnitelný, protože cenové rozdíly za jeden kus jsou značné. Tím ověření věcnosti a správnosti je nulové!“

Finanční orgány ve svých rozhodnutích o návrhu na obnovu řízení zaujaly zejména názor, že znalecký posudek ze dne 31. 1. 2000 nelze považovat za důkaz ve smyslu ustanovení § 54 odst. 1 písm. a) d. ř. Poukazovaly dále na to, že v řízení o žádosti o obnovu řízení musí být nejprve zkoumáno, zda předložený důkaz splňuje podmínky § 54 d. ř., a pokud tomu tak není, je pak v řízení o žádosti o obnovu řízení irelevantní, zda by měl takový důkaz podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Žalovaný pak ve svém rozhodnutí uvedl, že podle § 56a

d. ř. se v řízení o mimořádných opravných prostředcích vychází z právního i skutkového stavu existujícího v době vydání rozhodnutí, které je předmětem mimořádného opravného prostředku. Finanční ředitelství v Plzni shledalo, že žalobcem předložený znalecký posudek nesplňuje podmínky § 54 d. ř., přesto se však zabývalo i otázkou, zda by měl tento znalecký posudek podstatný vliv na výrok původního rozhodnutí. I bez tohoto posouzení by však vzhledem k výše uvedenému nemohla být obnova řízení povolena.

Nejvyšší správní soud se s tímto názorem žalovaného ztotožňuje a k věci dále uvádí, že z hlediska významu znaleckého posudku v důkazním řízení uvedeného výše je možné vycházet pouze ze závěru znaleckého posudku Miroslava V. ze dne 31. 1. 2000 o tom, že dodací list č. 00183 je nekonkrétní, nevěcný, cenově nekontrolovatelný a postrádá povinné údaje po všech stránkách. Tento závěr znalce však není novou skutečností, která nemohla být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněna již dříve v řízení. Naopak dodací list č. 00183 zde existoval jako doklad prokazující koupi zboží žalobcem a jeho prodej již od samého počátku daňového řízení. Skutečnost, že zboží, které bylo předmětem obchodní transakce, nebylo přesně identifikováno v době jeho koupě a následného prodeje, tak není novou skutečností, ale skutečností, která byla známa jak žalobci, tak i správci daně v době původního řízení, tedy již v roce 1995. Dále nutno uvést, že samotný znalecký posudek vypracovaný dne 31. 1. 2000, tedy po právní moci rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni ze dne 8. 2. 1999, jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru, nelze považovat za důkaz, který vyšel no-

vě najevo a nemohl být bez zavinění daňového subjektu uplatněn již dříve v řízení. To ostatně vyplývá ze samotného charakteru znaleckého posudku, jehož úkolem je odborně posoudit skutečnosti již existující, v daném případě tedy skutečnosti, které existovaly již v době daňového řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu není znalecký posudek ze dne 31. 1. 2000 a jeho akceptovatelný závěr novou skutečností nebo důkazem, který zde existoval v době rozhodování a který vyšel najevo po právní moci rozhodnutí. Není tedy způsobilý vyvolat úvahu o povolení obnovy řízení v této věci.

Pokud jde o samotný akceptovatelný závěr znaleckého posudku, musel by být [za situace, že by byl uznán důkazem ve smyslu § 54 odst. 1 písm. a) d. ř.] hodnocen v tom smyslu, zda by mohl mít vliv na výrok rozhodnutí. Muselo by jít tedy o důkaz osvědčující takovou skutečnost, která by s určitou pravděpodobností musela zvrátit dosud zastávaný závěr finančních orgánů ve vztahu k ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 588/1992 Sb. Musel by tedy nasvědčovat tomu, že daňový doklad, jímž žalobce prokazoval daň na vstupu, je dokladem, který byl vystaven plátcem daně z přidané hodnoty. Takovou skutečnost znalecký posudek ze dne 31. 1. 2000 sám o sobě, ale ani ve spojení s jinými důkazy nemůže osvědčit. Identifikace plátce daně z přidané hodnoty není skutečností, pro jejíž posouzení je třeba odborných znalostí, ale je okolností skutkovou, která posléze může být právně posouzena. Rozhodně však nelze znaleckým posudkem prokázat, že nedošlo k uskutečnění předmětného obchodu, a to ani jak znaleckým posudkem samotným, tak ani ve spojení s ostatními důkazy. Skutečnosti, zda došlo k předmětnému obchodu

či nikoliv, jsou okolnostmi skutkovými, které posléze podléhají právnímu posouzení. Jestliže tedy znalecký posudek je vyžadován k odbornému posouzení skutečností již existujících, nemůže sám být důkazem o existenci těchto skutečností nebo tyto skutečnosti právně hodnotit. Pokud žalobce v podané žalobě namítá, že předmětný znalecký posudek obsahuje informaci zcela novou, že předložený soupis je neidentifikovatelný a zboží s největší pravděpodobností neexistuje, nelze s jeho tvrzením zcela souhlasit. Posudek ve svém závěru rozhodně neobsahuje informaci, že zboží s největší pravděpodobností neexistuje. I kdyby takovou „informaci“ znalecký posudek obsahoval, nebylo by možné z takového znaleckého posudku pro jeho nekompetentnost vycházet, neboť by se vyjadřoval k něčemu, k čemu znalec nebyl a ani nemůže být oprávněn. Případné dohady o tom, zda zboží existovalo či nikoliv nebo zda k obchodu došlo, by mohly být předmětem úvah soudu v občanskoprávním řízení, nikoliv předmětem odborného posouzení znalcem, neboť jde o okolnosti skutkové, které by byly předmětem dokazování o skutkovém stavu a jeho následného právního posouzení soudem.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že znalecký posudek, který byl vypracován po právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu potvrzujícího platnost dodatečného platebního výměru a který posoudil identifikaci zboží podle účetního dokladu existujícího v době daňového řízení jako nedostatečnou, není novým důkazem, jímž by byla prokazována nová skutečnost, která nemohla být bez zavinění daňového subjektu uplatněna již dříve v řízení. Znaleckým posudkem, jehož úkolem bylo odborně posoudit již existující soupis zboží z hlediska je-

ho řádné identifikace, nelze prokazovat, zda takové zboží existovalo či nikoliv. Existence zboží tvořícího předmět kupní smlouvy je okolností skutkovou, k jejímuž posouzení není znalec odborně posuzující skutečnosti již zjištěné oprávněn.

Pokud se žalobce dovolává toho, aby znalecký posudek byl hodnocen s obsahem trestního spisu vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 4 T 17/98, je třeba uvést, že žádost o povolení obnovy řízení ze dne 21. 2. 2000 není odůvodňována požadavkem na zajištění spisu 4 T 17/98. V této žádosti je pouze okrajově poukazováno a zcela nekonkrétně uváděno, že proti Ing. K., jednateři společnosti S., je zřejmě vedeno trestní řízení. Tvrzení uvedené v žalobě, že v tomto spise jsou zajištěny další důkazy ve prospěch návrhu na povolení obnovy řízení, je blíže neodůvodněno. Za situace, kdy z podaného návrhu na obnovu řízení není patrné, že by se žalobce žalobou tohoto důvodu dovolával, a kdy z podané žaloby není alespoň rámcově vymezena souvislost mezi žádostí o obnovu řízení v této věci a trestním řízením vedeným pod sp. zn. 4 T 17/98 u Městského soudu v Praze, nelze se k uvedenému žalobnímu bodu blíže vyjádřit. I za situace, kdy není v dispozici žalobce, aby trestní spis předložil, je třeba, aby provedení důkazu trestním spisem odůvodnil tak, aby orgány posuzující žádost o obnovu řízení mohly zhodnotit, zda by zde mohla existovat souvislost mezi návrhem na povolení obnovy řízení a trestním řízením. Byl-li snad jednatel žalobce Ing. P. v této trestní věci vyslýchán, bylo mu jistě i jako svědkovi sděleno, proti komu je vedeno trestní řízení a pro jakou trestnou činnost. Tyto skutečnosti však nejsou přesně uvedeny ani v návrhu na povolení obnovy řízení,

ani v žalobě. Uvedenou námitku, případně požadavek, proto Nejvyšší správní soud považoval za nedůvodný.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že ze všech shora uvedených skutečností nelze znalecký posudek ze dne 31. 1. 2000 považovat za novou skutečnost nebo důkaz, který nemohl být bez zavinění daňového subjektu uplatněn již dříve v řízení a který mohl

mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Protože jiné důvody obnovy řízení ani důvody pro povolení obnovy řízení podle § 54 odst. 1 písm. b) a c) nebyly uplatněny, nezbylo než uzavřít, že soud neshledal v postupu žalovaného správního orgánu pochybení, a žalobu proto jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

(*tur*)

447

Správní poplatky: návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky

k § 59 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákonů č. 148/1996 Sb. a č. 28/2000 Sb. *)

k § 2 zákona ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích

k položce 62 písm. b) sazebníku správních poplatků, ve znění zákonů č. 85/1994 Sb., č. 273/1994 Sb. a č. 305/1997 Sb.

Podal-li žalobce návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky ve smyslu § 59 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, vymezil tím rámec přezkumné činnosti a možné způsoby rozhodnutí žalovaného v souladu s § 57 a § 59 citovaného zákona. Jde o úkony, které podléhají ve smyslu § 2 zákona ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, zpoplatnění dle položky 62 písm. b) sazebníku správních poplatků. Pokud orgán dohledu zrušil rozhodnutí zadavatele proto, že žádná z nabídek nebyla úplná, a hodnocení nabídek tedy nemělo být provedeno vůbec, a vlastním hodnocením se nezabýval, nemění to nic na poplatkové povinnosti [§ 60 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, položka 62 písm. c) sazebníku správních poplatků], a poplatek vyměřený podle položky 62 písm. b) sazebníku správních poplatků tak nelze vrátet.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2004, čj. 2 A 16/2002-39)

Věc: Společnost s ručením omezeným U. v P. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, o veřejnou zakázku.

Dne 2. 7. 2001 vydal zadavatel veřejné zakázky rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, a to nabídky uchaze-

če R. Žalobce proti tomuto rozhodnutí uplatnil námitky, kterým zadavatel nevyhověl. Žalobce tedy dne 30. 7. 2001

*) Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, byl s účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (srov. jeho § 96 a násl.).

podal u žalovaného jako orgánu dohledu návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele o námitkách uchazeče proti rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky.

Žalovaný dne 31. 7. 2001 zahájil správní řízení a vyměřil žalobci správní poplatek ve výši 82 950 Kč dle položky 62 písm. b) sazebníku správních poplatků, který je přílohou zákona o správních poplatcích. Žalobce vyměřený správní poplatek zaplatil.

Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 12. 10. 2001 zrušil rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. Z rozhodnutí vyplynulo, že po přezkoumání dokumentace o zadání veřejné zakázky žalovaný zjistil v nabídkách uchazečů takové nedostatky, které měly být důvodem pro to, aby komise na základě jejich posouzení navrhla zadavateli jejich vyřazení (§ 34 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek). To však komise nečinila. Žalovaný proto konstatoval, že zadavatel neobdržel v této veřejné obchodní soutěži žádnou nabídku, která by byla z hlediska podmínek soutěže úplná. Komise pro posouzení a hodnocení nabídek měla proto zadavateli navrhnout vyřazení všech nabídek a zadavatel měl následně rozhodnout o vyloučení uchazečů. Žalovaný proto uzavřel, že nemělo být vůbec provedeno hodnocení nabídek, a proto se již blíže nezabýval skutečnostmi ohledně vlastního hodnocení nabídek, jak navrhoval žalobce ve svém návrhu.

Poté, co obdržel toto rozhodnutí žalovaného, požádal žalobce o vrácení zaplaceného správního poplatku. Žalovaný ale jeho žádost dne 22. 11. 2001 zamítl a v odůvodnění uvedl, že ze strany žalovaného došlo k provedení zpoplatně-

ho úkonu - přezkoumání postupu zadavatele, přičemž ustanovení § 57 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek jej opravňuje přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a není přitom vázán návrhem uchazeče.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce odvolání, které předseda žalovaného dne 28. 2. 2002 zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že správní řízení bylo zahájeno na návrh žalobce a žalovaný v něm postupoval v souladu s ustanovením § 57 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, který mu umožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu. Tím žalovaný provedl úkony, které podléhají ve smyslu § 2 zákona o správních poplatcích zpoplatnění, přičemž poplatníkem správního poplatku je ta osoba, která k tomuto úkonu dala podnět (§ 3 zákona o správních poplatcích). Podle položky 62 písm. c) sazebníku správních poplatků je zpoplatněn návrh na přezkoumání ostatních úkonů zadavatele dle § 60 zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalobce však svůj návrh směřoval na přezkoumání rozhodnutí o výběru nejvhodnější zakázky dle § 59 tohoto zákona a tomuto ustanovení odpovídal jeho návrh jak po stránce formální, tak obsahové, neboť směřoval k přezkoumání celého procesu rozhodování zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. Správní řízení vedené žalovaným pak bylo vedeno v intencích ustanovení § 59 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek a jeho výsledkem bylo zrušení rozhodnutí zadavatele. Z těchto důvodů nebylo možné vyhovět návrhu žalobce a dodatečně vyměřit správní poplatek dle položky 62 písm. c) sazebníku správních poplatků.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji

postoupil Vrchnímu soudu v Olomouci. Namítal, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v rozporu s ustanovením § 8 zákona o správních poplatcích, dle kterého správní orgán, který poplatek vybral, jej vrátí v plné výši, nedošlo-li vůbec k provedení úkonu bez viny poplatníka. Z hlediska přezkoumání zákonnosti postupu zadavatele rozlišuje zákon o zadávání veřejných zakázek přezkoumání rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky dle § 59 zákona o zadávání veřejných zakázek, které souvisí s postupem zadavatele dle § 35 citovaného zákona, a přezkoumání ostatních úkonů zadavatele dle § 60 zákona o zadávání veřejných zakázek, které se mimo jiné vztahuje k posuzování nabídek dle § 34 citovaného zákona. S tím pak souvisí rozdílná výše správního poplatku, který je osoba, na jejíž návrh je přezkoumání prováděno, povinna zaplatit dle položky 62 písm. b) a c) přílohy zákona o správních poplatcích. Žalovaný na návrh žalobce dle § 59 zákona o zadávání veřejných zakázek zahájil řízení o přezkoumání rozhodnutí zadavatele dle ustanovení § 57 zákona o zadávání veřejných zakázek a správní poplatek byl stanoven v souladu se zákonem dle položky 62 písm. b). Žalovaný pak s odkazem na ustanovení § 57 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek přezkoumal postup zadavatele při výběrovém řízení a svým rozhodnutím ze dne 12. 10. 2001 rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky v obchodní veřejné soutěži zrušil, aniž se zabýval hodnocením vlastního rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, tedy návrhem žalobce. Žalobce proto tvrdil, že přestože bylo zahájeno řízení na základě jeho návrhu, podaného podle ustanovení § 59 zákona o zadávání veřejných zakázek, žalovaný fakticky provedl řízení dle § 60 tohoto zákona, i když ve výroku odkázal, a to dle žalobce chybně,

na § 59 písm. a) tohoto zákona. Žalobce tvrdil, že i když žalovaný ve svých rozhodnutích odkazuje na § 57 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek a uvádí, že využil tohoto ustanovení a přezkoumal napadené rozhodnutí v plném rozsahu, obsah spisu a především rozhodnutí ze dne 12. 10. 2001 ukazují, že se žalovaný nezabýval obsahem návrhu žalobce a námitkami tam uvedenými a ani věcně nepřezkoumával vlastní rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. Správní poplatek proto měl být žalobci z velké části vrácen.

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

Z odůvodnění:

Právní režim této veřejné zakázky se řídí zákonem č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákonů č. 148/1996 Sb., č. 93/1998 Sb., č. 28/2000 Sb. a č. 256/2000 Sb., neboť veřejná obchodní soutěž byla vyhlášena dne 13. 12. 2000.

Podle § 57 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je řízení u orgánu dohledu zahájeno dnem, kdy obdrží od uchazeče návrh na přezkoumání úkonů zadavatele.

Podle pátého odstavce je orgán dohledu oprávněn přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a není přitom vázán návrhem uchazeče.

Podle § 59 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že je-li podán návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky, orgán dohledu po jeho přezkoumání buď a) rozhodnutí zadavatele zruší, shledá-li porušení tohoto zákona, a zadavateli ulo-

ží provést nový výběr, popřípadě zadání veřejné zakázky zruší, nebo b) návrh zamítne a rozhodnutí zadavatele potvrdí, neshledá-li porušení zákona.

Je-li podle § 60 zákona o zadávání veřejných zakázek podán návrh v ostatních případech, než je uvedeno v § 59, orgán dohledu po jeho přezkoumání rozhodne, že a) nedošlo k porušení tohoto zákona, a návrh zamítne, nebo b) byl porušen tento zákon, a uloží zadavateli provést nápravu, popřípadě zadání veřejné zakázky zruší.

Dle položky 62 písm. b) přílohy zákona o správních poplatcích se stanoví správní poplatek pro návrh na přezkoumání úkonů zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky sazbou 0,5 % z nabídkové ceny navrhovatele v rozpětí nejméně 2 500 Kč, nejvýše 100 000 Kč. Dle položky 62 písm. c) přílohy zákona o správních poplatcích se stanoví správní poplatek pro návrh na přezkoumání úkonů zadavatele v ostatních případech ve výši 2 500 Kč. V poznámkách týkajících se položky 62 je ve vztahu k písm. b) a c) uveden odkaz na § 59 a § 60 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele učiněný žalobcem se svým obsahem nejen dotýkal revize výběru nejvhodnější nabídky zadavatelem, ale přímo k ní mířil. Námitky žalobce směřovaly nejen k vlastnímu výběru nejvhodnější nabídky zadavatelem, ale i k hodnocení úplnosti nabídek ostatních uchazečů. Námitky žalobce uvedené v jeho návrhu vyjadřovaly nesouhlas se zadavatelovým výběrem nabídky a jeho argumenty směřovaly k cíli prospět své učiněné nabídce. Pokud tedy návrh žalovaného směřoval svým obsahem jednoznačně k aktu výběru nejvhodnější nabídky, ubíral se

tímto směrem i další postup žalovaného v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí zadavatele o tomto výběru.

Přezkumné řízení dle § 57 zákona o zadávání veřejných zakázek prováděné žalovaným jako orgánem dohledu je nedílnou součástí zadávacího řízení jako celku. Podkladem pro vydání rozhodnutí je především kompletní dokumentace o zadání veřejné zakázky a písemná vyjádření účastníků tohoto správního řízení, předmětem přezkumného řízení jsou pak úkony zadavatele vedoucí až k uzavření smlouvy k provedení veřejné zakázky. Přezkumná činnost orgánu dohledu spočívá výhradně v kontrole, zda byly dodrženy předepsané postupy a úkony zajišťující rámec pro vlastní posouzení a hodnocení nabídek. Pravomoci orgánu dohledu zasahují do úrovně těch činností zadavatele, které vytvářejí „fair podmínky“ pro účast uchazečů na soutěži, ale končí tam, kde nastupuje vlastní úvaha o tom, která nabídka splnila konkrétní kritérium a v jaké kvalitě.

Podle § 57 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že orgán dohledu je oprávněn přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a není přitom vázán jen návrhem uchazeče. V návaznosti na výše vymezený rozsah přezkumné činnosti orgánu dohledu je proto nutno konstatovat, že tento orgán není v jejím rámci vázán pouze námitkami a návrhy uchazeče, ale je oprávněn přezkoumat napadené rozhodnutí, které završilo celý proces rozhodování zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky, ve všech jeho částech a s ohledem na všechny podklady, na základě kterých bylo napadené rozhodnutí vydáno. V této souvislosti pak hovoříme o principu plné apelace.

Do procesu přezkoumání úkonů zadavatele žalovaným dle § 59 tedy spadá v daném případě i způsob hodnocení nabídek jednotlivých uchazečů z pohledu, zda uchazeči splnili všechna kritéria stanovená zadavatelem při vyhlášení veřejné nabídky. Pokud žalovaný zjistil, že žádná z nabídek uchazečů nebyla úplná a veřejná obchodní soutěž měla být již pro tuto vadu zrušena, bylo nadbytečné zabývat se dalšími žalobcovými námitkami, jež směřovaly k výběru nejhodnější nabídky zadavatelem.

I když žalovaný úřad skončí při tom, že nalezne pochybení již v té části postupu zadavatele, kterou by bylo možno napadnout dříve samostatným návrhem uchazeče, nelze tento fakt spojovat se změnou poplatkové povinnosti; uchazeči z procesního hlediska nic nebránilo, aby úřadem zjištěné porušení zákona sám namítal v režimu § 60 zákona o zadávání veřejných zakázek, a pokud tak sám neučinil, soud nevidí žádný logický důvod pro to, aby žalovaný úřad - zahájiv řízení v režimu § 59 - upravoval dodatečně poplatkovou povinnost podle toho, k jakému výsledku dojde; zda totiž ustane na tom, že vytkne vady, které svou povahou mohou být podřazeny pod režim § 60, či zda bude pokračovat dále a vytkne i případně další vady, kte-

ré by již odpovídaly režimu § 59. Takto však stanovovat poplatkovou povinnost nelze a žalovaný vycházející z návrhu, který řádně projednal v režimu § 59 zákona o zadávání veřejných zakázek, vyměřil správní poplatek zcela transparentním způsobem.

Lze proto uzavřít, že žalobce tím, že podal návrh ve smyslu § 59 zákona o zadávání veřejných zakázek na přezkoumání rozhodnutí zadavatele o výběru nejhodnější nabídky poté, co již takové rozhodnutí bylo vydáno, vymezil rámec přezkumné činnosti a způsobu rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 57 a § 59 zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalovaný v rámci své přezkumné činnosti provedl úkony v rozsahu své pravomoci, k nimž mířil návrh žalovaného, tedy úkony, které podléhají ve smyslu § 2 zákona o správních poplatcích zpoplatnění dle položky 62 písm. b) sazebníku správních poplatků, jenž je přílohou zákona o správních poplatcích. Žalovaný proto neporušil zákon, jestliže v daném případě nevrátil vyměřený správní poplatek dle položky 62 písm. b) sazebníku správních poplatků a žalobcovo odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2001 o jeho nevrácení zamítl.

(aty)