

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

4<sup>2005 / III. ročník / 26. 4. 2005</sup>

## OBSAH

498. Stanovisko sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu k výkladu pojmu „odvlečení“ podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech ..... 285
499. Ochrana přírody a krajiny: stanovisko k zásahu do krajinného rázu ..... 289
500. Služební poměr vojáka z povolání: k pojmu reatestate .. 295
501. Správní řízení: právo na opisy; nepředložení celého odvolání  
Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů ..... 301
502. Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů; nicotnost ..... 308
503. Správní řízení: vyloučení pracovníků správního orgánu ..... 310
504. Daňové řízení: nezákonná pomůcka ..... 314
505. Řízení před soudem: nepřipustnost žaloby proti rozhodnutí o pokutě v blokovém řízení ..... 319
506. Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu ..... 324
507. Řízení před soudem: kasační stížnost proti rozhodnutí o odkladném účinku žaloby ..... 329
508. Dualismus práva: pozemkové úpravy ..... 330
509. Správní řízení: vada řízení spočívající v nesprávném doručení rozhodnutí ..... 332
510. Vodní právo: poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových ..... 336
511. Důchodové pojištění: posuzování zdravotního stavu ... 338
512. Dualismus práva: spor o vlastnické právo k nemovitosti ..... 341
513. Daň z převodu nemovitostí: zánik osvobození od daně. .... 342
514. Dualismus práva: náhrada škody způsobené nesprávným úředním postupem. .... 345
515. Správní trestání: stanovení výše sankce ..... 345
516. Řízení před soudem: zásada koncentrace ..... 347
517. Správní řízení: obnova řízení .... 348
518. Důchodové pojištění: „dílčení“ ..... 350
519. Řízení před soudem: poučovací povinnost soudu; tlumočnick. .... 353
520. Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů ..... 356
521. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví ..... 359
522. Obnova správního řízení: k nemožnosti zjednat nápravu v odvolacím řízení ..... 363
523. Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí  
Důchodové pojištění: dokazování. .... 367
524. Řízení před soudem: zásada koncentrace ..... 371
525. Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ..... 374
526. Řízení před soudem: zjišťování skutkového stavu. .... 376

## Stanovisko sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu k výkladu pojmu „odvlečení“ podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech

k § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech

Sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu k návrhu předsedy soudu zaujalo podle § 12 odst. 2 a § 19 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), toto

### stanovisko:

**Odškodnění podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech, náleží oprávněné osobě, která byla odvlečena z území bývalého Československa.**

*(Usnesení sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2005, č. j. S 3401/2004-62)*

### Odůvodnění:

V souladu s ustanovením § 51 odst. 1 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu předložil předseda soudu na základě žádosti České správy sociálního zabezpečení předsedkyni sociálně-správního kolegia návrh na zaujetí stanoviska k rozdílné rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu při výkladu pojmu „odvlečení“ podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech (dále jen „zákon č. 172/2002 Sb.“), motivované skutečností, že se Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 A 1501/2002-OL-17 odchýlil od své předchozí ustálené rozhodovací praxe.

Předmětem rozdílnosti v rozhodování přitom bylo, zda pojem „odvlečen“, užitý v zákoně č. 172/2002 Sb., má být vnímán tak, že místo, ze kterého byly

oprávněné osoby odvlečeny, muselo podléhat československé jurisdikci, nebo zda daný pojem vnímat tak, že takovým místem může být i jiné místo, typicky území jiného státu.

Zatímco podle předchozí judikatury (např. rozhodnutí čj. 5 A 565/2002-30) Nejvyšší správní soud zastával názor, že při aplikaci předmětného zákona je třeba při výkladu daného pojmu vzít v úvahu též obsah důvodové zprávy k návrhu zákona a dále vyjít rovněž z gramatického výkladu tohoto pojmu (v tomto smyslu místem, ze kterého musely být oprávněné osoby odvlečeny, mohlo být jen území, které podléhalo československé jurisdikci), některá další rozhodnutí téhož soudu se od tohoto právního názoru odchýlila.

V jedné z následných konkrétních věcí (čj. 2 A 1501/2002-OL-17) soud označil tento názor (tj. názor o potřebě vy-

cházet z důvodové zprávy) za „extenzivní a nepřijatelný“ a poukázal na to, že zákon v ustanoveních upravujících vznik nároku neobsahuje takové podmínky, které by tento způsob výkladu opodstatnily. V dané věci se jednalo o osobu, která byla nejprve německou policií odvezena na kopání zákopů do Polska a poté obklíčena jednotkou ruských vojáků a odvezena jako zajatec do SSSR. Za tohoto stavu věci soud konstatoval, že nelze presumovat vůli zákonodárce vyslovením, že se citovaný zákon vztahuje pouze na osoby odvečené z území Československa, když se tato podmínka v textu zákona vůbec neobjevuje.

Sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu oba přístupy vyhodnotilo a dospělo k závěru, že se kloní k řešení prvním, které je spojováno též s obsahem důvodové zprávy k návrhu zákona, a dále vychází rovněž z gramatického výkladu tohoto pojmu v daném zákoně.

Z textu důvodové zprávy v některých jejích konkrétech je sice zřejmé, že tak, jak byla tato důvodová zpráva připravena k první verzi návrhu daného zákona, je výsledným, tj. stávajícím, zněním zákona „překonána“, a to z toho důvodu, že text zákona byl oproti původnímu návrhu modifikován, avšak pokud jde o odůvodnění podstaty vlastního záměru úpravy, to podle názoru sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu nepozbylo na aktuálnosti. Pokud jde o gramatický výklad, jeho užití v této věci považuje sociálně-správní kolegium v dané situaci rovněž za nezapíratelné.

Sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu je toho názoru, že i při výkladu pojmu „odvlečení“ ve smys-

lu zákona č. 172/2002 Sb. je nutné vycházet z gramatického výkladu a z důvodové zprávy k návrhu zákona v části vyjadřující účel zákona a záměr zákonodárce, aby bylo vůbec možno předmětný zákon v praxi realizovat a především naplnit jeho smysl. Gramatický výklad pojmu „odvlečení“ podle názoru sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu předpokládá, že určitá osoba byla proti své vůli přinucena opustit určitý prostor (území). Tímto územím je přitom nutno rozumět území, nad nímž československé orgány vykonávaly jurisdikci, tedy území bývalého Československa. Z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 172/2002 Sb. podle mínění sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu vyplývá, že záměrem zákonodárce bylo přijetím zákona vyjádřit vůli i morální povinnost České republiky zmírnit bezpráví, jehož se na svých občanech dopustila ČSR (jako právní předchůdce ČR) tím, že jim neposkytla ochranu před zvlí páchanou orgány cizího státu.

Uvedené lze podpořit i ještě bližším pohledem metod právního výkladu daného problému:

#### 1. užití jazykového výkladu

Z hlediska jazykového výkladu lze za použití Slovníku spisovného jazyka českého dospět k závěru, že odvlečením je nutno rozumět „násilím, mocí, neprávem odvést, dopravit někam pryč“. Ze zákona je však možné jazykovým výkladem jen dovodit, že místem, kam měla být osoba dopravena, je Svaz sovětských socialistických republik nebo tábor, který měl SSSR zřízen v jiných státech. Z hlediska pojmu odvlečení je tak z hlediska jazykového výkladu rozhodné:

- násilné odvezení

- do Svazu sovětských socialistických republik nebo tábora, který měl SSSR zřízen v jiných státech.

Jazykovým výkladem není možné dospět k závěru ohledně místa, z něhož měl být někdo odvezen; v textu zákona není uvedeno např. „z území jiného státu, z území ČSR apod.“. Je však třeba také poznamenat, že čistě z hlediska jazykového výkladu není tento závěr pro aplikaci zákona podstatný.

## 2. užití dalších výkladových metod

### a) historický výklad

Z hlediska právní metodologie je historickým výkladem zjišťován úmysl tzv. historického zákonodárce. Směřuje se tedy ke zjištění skutečného úmyslu, který historický zákonodárce měl při přijetí daného právního předpisu. Za tohoto zákonodárce v uvedeném smyslu pak není možné považovat sumu poslanců, resp. senátorů, kteří o zákonu hlasovali, ale spíše představy zpracovatele osnovy zákona. Pokud z parlamentní diskuse nevyplyne něco jiného, je třeba mít za to, že zákonodárce přijal se samotným právním předpisem i záměr jeho tvůrce (tvůrců), jež pravidelně můžeme nalézt v důvodových zprávách.

Historický výklad v klasickém slova smyslu tak směřuje k tzv. subjektivnímu výkladovému cíli (tj. zjištění skutečného úmyslu určité osoby). Tím se zcela odlišuje od výkladu objektivně-teleologického (*e ratione legis*), který směřuje ke zcela odlišnému výkladovému cíli – objektivnímu významu určitého textu, bez ohledu na úmysl (neprojevený záměr) jeho tvůrců. Existuje i historický objek-

tivní výklad, který směřuje k objektivnímu významu textu z hlediska situace, okolností z doby jeho vydání, avšak tento výklad je spíše výjimečný.

V konkrétním případě lze pomocí historického výkladu dospět k poměrně jednoznačnému výsledku řešení problému. Místem, ze kterého měla být osoba odvezena, je území pod československou jurisdikcí. Tento závěr, který je potvrzen i proběhlou parlamentní debatou (jak vyplývá ze stenografického zápisu rozprav – v daném případě se zákonodárny sbor neodchýlil od legislativního záměru předkladatelů zákona), má i racionální zdůvodnění (což je významné z hlediska tzv. předpokladu racionálního zákonodárce). Je historickou skutečností, že orgány československé státní moci nebránily odvezení československých státních občanů sovětskou mocí, a tak rezignovaly na jednu ze základních povinností státu vůči svým státním občanům, a to povinnost ochrany na jeho státním území. Právě porušení této povinnosti je zvláštním důvodem, pro který je rozumné odškodnit právě tyto občany, a není tak nedůvodnou diskriminací, jestliže mimo osobní působnost zákona zůstanou občané, kteří jsou odvezeni z území, které není pod kontrolou čs. moci. Tento interpretační výsledek je dále označen jako „zužující výklad“. Naproti tomu závěr, podle kterého se zákon vztahuje na odvezení z kteréhokoli místa, je označen jako „výklad *prima facie*“.

Domníváme se, že historický výklad z důvodu principu právní jistoty není přípustný, jestliže jak jazykový, tak i objektivně-teleologický výklad směřují k jasněmu, nepochybnému závěru, tvořícímu tzv. hranici *lex lata*, kterou není možno prolomit jinými výkladovými metodami,

zejména metodou historického výkladu. Na druhé straně, jestliže jazykový výklad neposkytuje jasný výsledek nebo je tento výsledek zpochybněn odlišnou či rozpornou teleologií právního předpisu, je namísto tyto pochybnosti odstranit jinými výkladovými metodami. Pokud tedy v této situaci lze pomocí historického výkladu dojít k jasnému závěru, pak je zde prostor pro tuto výkladovou metodu. Uvedená nejasnost či pochybnost také vylučuje existenci dobré víry adresáta, jejíž porušení by bylo v rozporu s principem právní jistoty.

V této souvislosti lze poukázat i na přístup Ústavního soudu, který jednoznačně upřednostnil historický výklad při aplikaci ustanovení § 6 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, kdy se spornou jevila otázka, zda obecný soud musí vždy dospět k závěru, že návrh ve věci stojící mimo zákon č. 119/1990 Sb. nutno zamítnout. Ústavní soud ve věci sp. zn. II. ÚS 116/99 judikoval, že „z hlediska historického výkladu citovaného § 6 nelze důvodovou zprávu k němu opomenout, má-li být důsledně řešena nejen otázka správné interpretace tohoto zákonného ustanovení, ale také ... otázka, zda obecný soud může následně přezkoumat rozhodnutí soudu mimořádného“. Z uvedeného tak vyplývá, že ačkoli důvodové zprávě nelze přiznat normativní sílu ani účinky, nelze ji podceňovat jako informační zdroj při výkladu ustanovení, jejichž význam je sporný či nejasný.

#### b) objektivně-teleologický výklad

Objektivně-teleologickým výkladem se zjišťuje objektivní význam určitého textu z úhlu pohledu znalého adresáta právního předpisu. Jde tedy o otázku,

jak může určitému textu rozumět znalý subjekt, jestliže předpokládá, že daný text byl psán racionálně uvažujícím subjektem při respektování právních norem vyšší síly (včetně takových právních principů). V rámci tohoto výkladu by mělo být zabráněno hodnotovým rozporům v právním řádu.

Jak bylo výše uvedeno, je nutné nejprve zkoumat, zda pro závěr, ke kterému lze dojít prostřednictvím jazykového výkladu, svědčí i teleologické argumenty. Je-li tomu tak, pak je tento závěr nepochybný; není-li tomu tak, je otevřen prostor pro další výkladové metody. Z hlediska našeho problému je tak třeba zkoumat, zda z pohledu objektivně-teleologického existují důvody pro výše uvedený a námi proklamovaný zužující výklad či pro výklad *prima facie*, který vyplývá z výsledku výkladu jazykového.

Výkladem *prima facie* lze dospět k závěru, že do působnosti tohoto zákona nespádají případy, kdy byl někdo zatčen sovětskou mocí na sovětském území a posléze přemístěn do gulagu na tomto území. Na druhou stranu by se na něj zákon aplikoval, kdyby byl převezen do sovětského gulagu mimo území SSSR. Otázka tedy zní: existuje jakýkoli racionální důvod pro to, aby byly odlišně posuzovány případy, kdy k zatčení došlo např. v Kyjevě a osoba byla umístěna do gulagu na území SSSR, anebo kdy došlo k zatčení třeba v Budapešti a zatčený byl následně odvezen na území SSSR? Přestavit si lze rovněž případ, kdy určitá osoba se ocitla na území SSSR např. v důsledku anexe části Polska; pak by zde existoval odlišný dopad zákona na případy, kdy by daná osoba byla internována v gulagu na území SSSR a v gulagu v jiném státě. Domníváme se, že žádný racionální důvod pro toto rozlišování neexistuje.

stuje. Proto jsme toho názoru, že by výklad *prima facie* zakládal neopodstatněnou diferenciaci, která je z hlediska principu rovnosti nepřijatelná a v rozporu s principem racionálního zákonodárce. Je tak narušena výše uvedená hranice *lex lata* a je otevřena cesta pro uplatnění historického výkladu.

#### c) výklad vnitřní systematikou zákona

Podle § 1 zákona č. 172/2002 Sb. se tento zákon vztahuje na občany České republiky, kteří jako českoslovenští občané byli odvečeni do Svazu sovětských socialistických republik nebo do táborů, které měl Svaz sovětských socialistických republik zřízeny v jiných státech. Z citovaného ustanovení posuzovaného zákona je zřejmé, že poškozené osoby mají být odškodněny za odvečeni, nikoli za pobyt v gulagu. Částka, kterou poškozené osoby obdrží, sice koresponduje s délkou odvečeni a následného pobytu v gulagu, ale tato doba vystupuje pouze jako měřítko, na základě kterého k výpočtu dochází. Smysl zákona, kterým je odškodnit osoby za odvečeni a následný pobyt v gulagu, zůstává nedotčen. Kdyby bylo cílem zákona odškodnit osoby za

odvečeni z jakéhokoliv místa mimo území SSSR do SSSR nebo do „sovětských“ gulagů v jiných zemích, svědčilo by to o tom, že ČR chce odškodnit primárně za dobu nesvobody, nikoli za fakt, že český stát selhal při ochraně osob proti sovětské kontrarozvědce v době, kdy území někdejší CSR již bylo pod správou českých orgánů.

Na rozdíl od obdobných předpisů, kde jsou užity pojmy jako „věznění“, „soustředění“ (např. § 1 odst. 3 a § 2 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb.), užívá zákon 172/2002 Sb. výlučně pojem „odvečeni“. Podstatou pro odškodnění je proto ono odvečeni, nikoli samotná internace v gulazích. Toto jazykové vyjádření se kryje s uvedeným historickým výkladem.

Nad rámec dosud uvedeného ještě poznamenáváme, že obdobný slovenský zákon k dané problematice, zákon č. 319/1991 Zb., ve vztahu k pojmu „odvečeni“ výslovně pokládá za odvečenou osobu tu, která byla násilně protiprávně odvečena jednotkami ministerstva vnitra SSSR do SSSR ze současného území Slovenské republiky (rozuměn stav území v r. 1991).

## 499

### Ochrana přírody a krajiny: stanovisko k zásahu do krajinného rázu

k § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (v textu též „zákon o ochraně přírody a krajiny“)

**Souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 6 A 97/2001-39)

**Věc:** Spolek P. v P. proti Ministerstvu pro místní rozvoj o umístění stavby.

Žalobce brojil žalobou proti rozhodnutí ze dne 12. 7. 2001, jímž Ministerstvo pro místní rozvoj zčásti změnilo a zčásti potvrdilo rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 3. 2001 týkající se umístění stavby administrativní budovy v P.

V jednom z žalobních bodů žalobce brojil proti tomu, že součástí podkladů k územnímu řízení není podkladové rozhodnutí – souhlas či nesouhlas se zásahem do krajinného rázu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pouhá existence stanoviska odboru životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 15. 6. 2000 nepostačuje, neboť stanovisko se o této otázce nijak nezmiňuje. Souhlas se zásahem do krajinného rázu je ve smyslu § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vydáván ve správní řízení formou rozhodnutí vždy, když je umísťována nebo povolována stavba, jíž by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Dotčený orgán ochrany přírody má dvě možnosti: buď v souborném stanovisku sdělí, že zamýšleným zásahem nebo stavbou nemůže dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu, a dovodí, že souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny není zapotřebí, nebo řízení o souhlasu či nesouhlasu provede. Pokud podle zákona povinně opatřované podkladové rozhodnutí chybí, způsobuje to vadnost a nezákonnost i finálního územního rozhodnutí a odvolacího rozhodnutí, které nezbyvá než zrušit. Pokud by dotčený orgán doložil, že ke změně nebo ke snížení krajinného rázu nemůže dojít, mohl s takovým stanoviskem žalobce polemizovat

a vyjedřovat se k němu. V případném správním řízení o zásahu do krajinného rázu by žalobce nepochybně byl jeho účastníkem, mohl by se k věci vyjedřovat, podávat opravné prostředky a vykonávat veškerá práva účastníka řízení. Na všech těchto právech byl žalobce nezákonným postupem dotčeného orgánu zkrácen a nemohl je vykonávat.

Žalovaný ve vyjádření k tomuto žalobnímu bodu především dovozoval, že § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny porušen nebyl, neboť v souvislosti s § 90 odst. 1 citovaného zákona se souhlas vydává formou rozhodnutí ve správním řízení jen v případě, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Není-li tomu tak, orgán ochrany přírody svůj souhlas oznámí písemným sdělením.

Nejvyšší správní soud dosud zastával názor, vyjádřený poprvé v rozsudku ze dne 20. 5. 2004, v němž se konstatuje, „že o rozhodnutí vydávané ve správním řízení se v daných souvislostech jedná pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. V takovém případě by potom k umístění stavby byl nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody, vydávaný ve správním řízení, a bez něho by stavbu umístit možné nebylo. Naopak v situaci, kdy orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že se nejedná o stavbu nebo činnost, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, udělování souhlasu nepřichází v úvahu, a tudíž se ani žádné správní řízení vést nemůže. To z toho