

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4^{2005 / III. ročník / 26. 4. 2005}

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	511. Důchodové pojištění: posuzování zdravotního stavu	338
499. Ochrana přírody a krajiny: stanovisko k zásahu do krajinného rázu	289	512. Dualismus práva: spor o vlastnické právo k nemovitosti	341
500. Služební poměr vojáka z povolání: k pojmu reatestace	295	513. Daň z převodu nemovitostí: zánik osvobození od daně.	342
501. Správní řízení: právo na opisy; nepředložení celého odvolání Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů	301	514. Dualismus práva: náhrada škody způsobené nesprávným úředním postupem.	345
502. Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů; nicotnost	308	515. Správní trestání: stanovení výše sankce	345
503. Správní řízení: vyloučení pracovníků správního orgánu	310	516. Řízení před soudem: zásada koncentrace	347
504. Daňové řízení: nezákonná pomůcka	314	517. Správní řízení: obnova řízení	348
505. Řízení před soudem: nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí o pokutě v blokovém řízení.	319	518. Důchodové pojištění: „dílčení“	350
506. Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu	324	519. Řízení před soudem: poučovací povinnost soudu; tlumočnick.	353
507. Řízení před soudem: kasační stížnost proti rozhodnutí o odkladném účinku žaloby	329	520. Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů	356
508. Dualismus práva: pozemkové úpravy	330	521. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví	359
509. Správní řízení: vada řízení spočívající v nesprávném doručení rozhodnutí	332	522. Obnova správního řízení: k nemožnosti zjednat nápravu v odvolacím řízení.	363
510. Vodní právo: poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových	336	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 nezastupitelné.

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 zvlášť 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 zákonodárný 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 zřizeny 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 opatrované 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 vyjadřovat se k němu. V případném správním řízení o zásahu do krajinného rázu by žalobce nepochybně byl jeho účastníkem, mohl by se k věci vyjadřovat, 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

důvodu, že dikce citovaného ustanovení nepředpokládá, že se má rozhodovat o tom, zda stavbou nebo činností může či nemůže dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, nýbrž se má rozhodovat o tom, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobit snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas“.

K totožnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 29. 6. 2004 a v rozsudku ze dne 15. 9. 2004.

Při projednávání žalobcovy věci však dospěl první senát k odchylnému závěru, a proto usnesením ze dne 22. 9. 2004 postoupil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc rozšířenému senátu. Položil mu právní otázku, zda souhlas orgánu ochrany přírody k umísťování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, je ve správním řízení (§ 90 odst. 1 citovaného zákona) vydáván pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, a zda v případě, že správní orgán neučiní takový závěr, žádné správní řízení vést nemůže.

V předkládací zprávě první senát uvedl, že za neudržitelný považuje právní názor, podle něhož by orgán ochrany přírody měl posoudit, zda stavba či jiná činnost může snížit či změnit krajinný ráz, mimo správní řízení, a teprve v závislosti na této úvaze by správní řízení buď zahájil či nikoliv: pokud by dospěl ke kladnému závěru, zahájil by správní řízení, v němž by potřebný souhlas vydal; pokud by dospěl k závěru, že stavba či jiná činnost krajinný ráz snížit či změnit nemůže, správní řízení by vůbec nezahajoval a jeho souhlasu by v navazující

cích správních řízeních o umístění či povolání stavby anebo jiné činnosti vůbec nebylo třeba.

Tento právní názor nemůže dle prvního senátu obstát již proto, že váže kompetenci správního orgánu k řízení o udělení či neudělení souhlasu na jeho vlastní uvážení. Posouzení kompetence správního orgánu závisí pouze na tom, jak správní orgán předběžně posoudí otázku, zda může či nemůže dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tato úvaha se děje mimo proces, a není tedy nijak navenek seznatelná a ani přezkoumatelná, a proto ponechává prostor nejen pro libovůli, ale i pro dohady, zda orgán ochrany přírody skutečně dospěl k závěru, že stavba či jiná činnost nemohou snížit nebo změnit krajinný ráz, anebo zda byl například pouze liknavý a otálí se zahájením správního řízení. Tuto skutečnost ostatně dobře ilustruje tvrzení Ministerstva pro místní rozvoj, obsažené v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, podle něhož správní orgán „dospěl zřejmě k závěru, že podmínky pro vydání tohoto rozhodnutí nejsou dány“. Správní orgány, které rozhodovaly v navazujícím správním řízení o umístění stavby, tedy neměly zcela jasno v otázce, jaký postoj vlastně zaujal orgán ochrany přírody. Lze proto usuzovat, že nedostály povinnosti rozhodovat pouze na základě spolehlivé, přesné a úplně zjištěného skutečného stavu věci.

Závěr správního orgánu o tom, zda stavba či jiná činnost mohou snížit či změnit krajinný ráz, musí být přezkoumatelný nejen z důvodu nezbytné právní jistoty, ale též proto, aby se fyzické či právnické osoby, jejichž práva, právem chráněné zájmy či povinnosti mohou být takovým závěrem dotčeny, k němu

mohly vyjádřit, předkládat návrhy, stanoviska a důkazní prostředky a uplatňovat i ostatní práva účastníků řízení.

Z § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny dle názoru prvního senátu nevyplývá, že by správní řízení mohlo být zahájeno pouze tehdy, když správní orgán mimoprocesně dospěje k závěru, že k zásahu do krajinného rázu dojít může. Zjištění, zda činnost může změnit či snížit krajinný ráz, je součástí hypotézy (antecedentu) právní normy obsažené v § 12 odst. 2 citovaného zákona; je-li naplněna, nastupuje dispozice (konsekvence), tj. činnost lze provést nebo stavbu povolit jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody ovšem nemůže zjišťovat splnění subsumpčních podmínek mimo správní proces, ale toliko v jeho rámci. Pokud zjistí, že subsumpční podmínky splněny jsou, souhlas buď udělí, nebo neudělí. Pokud zjistí, že subsumpční podmínky splněny nejsou, tedy že ke snížení nebo změně krajinného rázu nemůže dojít, nabízí se možnost zastavení řízení pro odpadnutí jeho předmětu; správní řízení nicméně předtím zahájit musí, aby zjistil a přezkoumatelným a navenek přístupným způsobem deklaroval, zda činnost či stavba může změnit či snížit krajinný ráz.

Rozšířený senát shledal odchylující se právní názor prvního senátu opodstatněným a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát posoudil věc takto:

Právní názor, podle něhož orgán ochrany přírody vydává rozhodnutí ve správním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze

tehdy, pokud dospěje k závěru, že stavba nebo jiná činnost může snížit nebo změnit krajinný ráz, zatímco v situacích, kdy dospěje k závěru opačnému, žádné správní řízení nevede a rozhodnutí nevydává, neobstojí. Vychází z „dikce citovaného ustanovení“, tedy toliko z jazykového výkladu, pomíjeje, že jazykový výklad je sice výkladem prvotním, ale pouze a jedině v tom smyslu, že se jím interpret poprvé seznamuje s obsahem právní normy, která je ukryta ve vykládaném právním předpisu. Zda extenze a intenze právní normy je skutečně taková, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.

Účelem samotného zákona o ochraně přírody a krajiny je v souladu s jeho § 1, ve znění účinném ke dni rozhodování žalovaného, přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy chrání mj. krajinu jakožto část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, a chrání též prostřednictvím § 12 její ráz. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území a kul-

turních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Každý zásah do krajinného rázu je přitom nutné považovat za potenciální ohrožení významných krajinných prvků. Tyto zásahy do krajinného rázu, pokud by jej mohly snížit nebo změnit, je možné provádět jediné se souhlasem orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle citovaného ustanovení je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, krom jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině (právě takovou změnou je umístění stavby, která je výraznou výškovou dominantou, do území zastavěného toliko nižší zástavbou, jako jsou rodinné domy, či nezastavěného vůbec). Nástrojem, který má orgán ochrany přírody k dosažení tohoto účelu k dispozici, je udělování souhlasu podle § 12 odst. 2 citovaného zákona. Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení nevyvolávají zachování významných krajinných prvků. Posouzení druhé otázky tedy nevyhnutelně předpokládá předchozí posouzení otázky první. Proto nelze § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vykládat izolovaně tak, že jeho „dikce“ nepředpokládá, že se nerozhoduje o otázce, zda stavbou nebo činností může dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu, nýbrž toliko v záležitosti, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobí snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas. Takový výklad totiž pomíjí smy-

sl a účel institutu ochrany krajinného rázu a systematické souvislosti prvního a druhého odstavce § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Názor, podle něhož by orgán ochrany přírody měl vést správní řízení pouze v případech, v nichž by dospěl k závěru, že posuzovanou činností by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, je nepřijatelný, neboť vede k paušálnímu závěru, že orgán ochrany přírody ve všech případech nejprve předběžně a mimo správní řízení posoudí uvedenou otázku a podle toho správní řízení buď zahájí či nikoliv; tento závěr by platil i v těch případech, v nichž by se na orgán ochrany přírody s návrhem na zahájení řízení o udělení souhlasu obrátil např. účastník stavebního či územního řízení, což je evidentně absurdní: řízení by totiž v takovém případě beze vší pochybnosti bylo v souladu s § 18 odst. 2 správního řádu zahájeno dnem, kdy by návrh došel orgánu ochrany přírody, bez ohledu na to, zda by tento orgán řízení zahájit zamýšlel či nikoliv.

Uvedený názor je nesprávný též proto, že ponechává kompetenci orgánu ochrany přírody závislou na jeho vlastním a nadto mimoprocesním posouzení určité otázky. Takový postup ovšem evidentně připouští značné riziko v právním státě nepřipustné libovůle, neboť nezaručuje, že s obdobnými případy bude nakládáno obdobně (srov. zásadu *treat like cases alike and different cases differently*), tj. neposkytuje dostatečné záruky rovného přístupu správních orgánů k fyzickým a právníkům osobám. Orgán ochrany přírody nejenže svou kompetenci odvozuje od svého vlastního posouzení, ale výsledek tohoto posouzení v některých případech nemusí být ani zřejmý, a především už vůbec ne-

musí být zřejmé, jaké úvahy jej k jeho závěru vedly a které skutečnosti vzal při svých úvahách v potaz. Účastník územního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny), by tak v případě, že by orgán ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žádné rozhodnutí nevydal, neznal vůbec důvody takového postupu orgánu ochrany přírody, a – pokud by mu byla odepřena možnost tyto důvody zjistit tím, že sám účinně podá návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona – neměl by k dispozici ani žádný procesní prostředek, jak se jich dopátrat.

Nelze jistě po orgánu ochrany přírody požadovat, aby ve všech případech z vlastního podnětu zahajoval řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Například tehdy, umísťuje-li se do již zastavěné krajiny stavba, která nijak nevybočuje svými parametry, je vysoce pravděpodobné, že krajinný ráz snížen či změněn nebude. Ani v těchto případech však nelze vyloučit, že možnost takového zásahu vyjde najevo např. v územním řízení: proto je nezbytné, aby stavební úřad měl možnost dát podnět k zahájení řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. I v těchto případech však může podat návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona sám stavebník či osoba, která je původcem činnosti, jež může snížit či změnit krajinný ráz, případně občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny.

Ve zbývajících případech bude vždy na místě, aby orgán ochrany přírody správní řízení podle citovaného ustanovení provedl. Neučiní-li tak sám z vlastního podnětu, je povinen tak učinit buď na návrh shora uvedených osob, nebo k podnětu jiného správního orgánu. Jiný správní orgán, který rozhoduje o umístění či povolení stavby nebo o jiné činnosti, musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda jimi může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tuto skutečnost může spolehlivě zjistit leda z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto pokud takovéto rozhodnutí mezi podklady pro vydání jeho rozhodnutí chybí, je správní orgán povinen dát orgánu ochrany přírody k jeho vydání podnět. Neučiní-li tak, zatěžuje řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Lze tedy uzavřít tak, že souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umísťování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona 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.

Věc se vrací k dalšímu projednání a rozhodnutí prvnímú senátu, který ji rozhodne v souladu s právním názorem rozšířeného senátu vyjádřeným v tomto usnesení.

(axa)

Služební poměr vojáka z povolání: k pojmu reatestace

k § 165 odst. 8 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v původním znění

Reatestace prováděné ve smyslu § 165 odst. 8 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, se vztahují pouze k rozkazu ministra obrany č. 015/90.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, čj. 7 A 143/2000-40)

Věc: RSDr. Zdeněk K. v D. proti Ministerstvu obrany o zpětné přiznání výsluhového příspěvku.

Rozhodnutím ze dne 5. 5. 2000 zamítl Vojenský úřad sociálního zabezpečení žalobcovu žádost o zpětné přiznání výsluhového příspěvku podle § 142 a § 165 odst. 8 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále též „zákon o vojácích z povolání“), a to s odůvodněním, že žalobce nebyl v době reatestací podle rozkazu ministra obrany (RMO) č. 015/90 zařazen na funkci ve vojenském obranném zpravodajství, a proto nemohl být dobrovolně reatestován ve smyslu § 165 odst. 8 zákona o vojácích z povolání; nesplnil tak stanovené podmínky pro opětovné přiznání výsluhového příspěvku.

Ministerstvo obrany svým rozhodnutím ze dne 3. 6. 2000 nevyhovělo žalobcovu odvolání a napadené rozhodnutí potvrdilo; podrobně přitom zdůvodnilo, proč se žalobce netýká ustanovení § 165 odst. 8 zákona o vojácích z povolání. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že rozhodnutím Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 20. 1. 1994 byl žalobci přiznán výsluhový příspěvek ve výši 11 745 Kč. Následně došlo s poukazem na znění zákona č. 34/1995 Sb. k vyloučení doby 3 roků, 3 měsíců a 5 dnů ze zápočtu činné služby rozhodné pro výpočet výsluhového příspěvku a k úpravě

výsluhového příspěvku na částku 5145 Kč. Toto rozhodnutí potvrdilo Ministerstvo obrany, finanční odbor, dne 7. 9. 1995. Dopisem ze dne 1. 12. 1999 požádal žalobce o zpětné přiznání výsluhového příspěvku, a to právě s poukazem na zmiňovaný § 165 odst. 8 zákona o vojácích z povolání. Podle sdělení ředitele Hlavního personálního úřadu Ministerstva obrany ze dne 17. 10. 2000 se žalobce zúčastnil pohovoru před komisí v září 1990, a to v souvislosti s rozkazem č. 11 vydaným dne 16. 2. 1990 ohledně atestačního řízení v Čs. lidové armádě, na jehož základě se prováděla mimořádná hodnocení vojáků z povolání k posouzení schopnosti k výkonu jejich další služby. Na žalobce bylo zpracováno mimořádné komplexní hodnocení, byl v závěru hodnocen jako způsobilý pro službu vojáka z povolání s tím, že má být ponechán v dosavadní funkci náčelníka skupiny výchovy a kultury pluku. Žádný rozkaz k reatestacím osob, mimo bývalé příslušníky vojenské kontrarozvědky, vydán nebyl. Šlo tak o pohovor, nikoli o reatestaci.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí, podané k Vrchnímu soudu v Praze, žalobce namítl, že poznámka pod čarou č. 48 k § 165 odst. 8 zákona o vojácích

z povolání není normativní součástí zákona a žalovaný nesprávně spojuje tento pojem reatestace výhradně s reatestacemi důstojníků a praporčíků vojenského obranného zpravodajství, které byly nařízeny právě RMO č. 015/90. Takovýto význam pojmu „reatestovat“ však nelze dovozovat. K reatestacím došlo nejen na základě tohoto rozkazu, ale i na základě jiných podkladů, např. rozkazu RMNO č. 11/90; nejde o pozitivní taxativní enumeraci k případu reatestace. Žalovaný se tak nezabýval zjišťováním, zda nedošlo k reatestacím ještě u nějaké jiné skupiny důstojníků, kteří byli předtím atestováni. Žalobce doložil dálnopisné zprávy zaslané v září 1990, z nichž vyplývá, že u některých útvarů byly provedeny „pohovory“ s vojáky z povolání zařazenými ve výchovném a kulturním aparátu, a byla tak provedena mimořádná komplexní hodnocení, která byla zpracována k atestačnímu řízení. Komise nesporně přezkoumávaly objektivnost závěrů atestací, které u vojáků z povolání zařazených v aparátu výchovy a kultury probíhaly v době od 1. 5. do 30. 6. 1990, jak je stanoveno pod bodem A odst. 2 písm. a) ukládací části RMNO č. 11/90. Tyto reatestace probíhaly v reakci na skutečnost, že i po atestaci podle RMNO č. 11/90 zůstali v aparátu výchovy a kultury bývalí příslušníci politického aparátu Čs. lidové armády, což bylo nepřijatelné. Na základě těchto reatestací pak byli ti vojáci z povolání, kteří byli shledáni způsobilými služby, zařazeni na jiné funkce mimo aparát výchovy a kultury. Druhou skupinou vojáků z povolání, od kterých měla být armáda očištěna, byli vojáci původně zařazení ve vojenské kontrarozvědce. Po zřízení vojenského obranného zpravodajství na něj přešla většina bývalých příslušníků vojenské kontrarozvědky, kteří zde zůstali i po provedení atestací na základě RMNO č. 11/90. Když byla pro-

střednictvím reatestací provedena v září 1990 očista od bývalých politruků zařazených v aparátu výchovy a kultury, byla věc předmětem diskuse ve Federálním shromáždění ČSFR a výsledkem bylo vydání RMO č. 015/90, na jehož základě byly reatestace příslušníků vojenského obranného zpravodajství, dříve působících ve vojenské kontrarozvědce, provedeny. Opětovné ověřování způsobilosti konat službu u vojáků z povolání zařazených v aparátu výchovy a kultury provedené v září 1990 a reatestace příslušníků vojenského obranného zpravodajství, dříve zařazených ve vojenské kontrarozvědce, provedené v prosinci 1990, tak vykazují v podstatě totožné znaky co do účelu, způsobu provedení i složení komise. Je tak irelevantní, jak bylo opětovné ověřování způsobilosti konat službu nazýváno. V roce 1993 proběhla další vlna ověřování způsobilosti k výkonu služby v armádě u všech důstojníků, vojáků z povolání. Toto ověřování dříve atestovaných podle RMNO č. 11/90 lze také považovat za reatestace (RMO č. 23/93). Je tak možné zjistit, že na základě RMNO č. 11/90 byl žalobce atestován, a jeho způsobilost konat službu byla opětovně posuzována i na základě RMO č. 23/93. Konečně žalobce uvedl, že jazykovým výkladem lze jednoznačně vyvozovat význam použitého pojmu „reatestovat“, kterým je beze sporu jakékoliv opakované prověřování způsobilosti ke službě v armádě po atestacích dle RMNO č. 11/90.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že zákonodárce ustanovením § 165 odst. 8 zákona o vojácích z povolání zamýšlel zmírnit dopad zákona č. 34/1995 Sb. na určitou skupinu osob – vojáků z povolání zařazených ve vojenském obranném zpravodajství, kteří v době konfliktu v Perském zálivu za-

bezpečovali úkoly spojené s bezpečností státu a s ochranou rodinných příslušníků u těch vojáků z povolání, kteří byli v tomto válečném konfliktu přímo nasazeni. Z toho důvodu byl v odkazu zřejmě uveden pouze a jediné RMO č. 015/90. V opačném případě by nebyl pojem reatestace užít jako jedna z podmínek, ale byl by užít pojem zahrnující všechny druhy či způsoby prověřování či zjišťování způsobilosti vojáků z povolání k jejich dalšímu setrvání ve služebním poměru po roce 1989. Žalovaný rovněž podotkl, že žalobce nesplňuje podmínku trvání služebního poměru vojáka z povolání ke dni 1. 12. 1999. Podle RMNO č. 11 ze dne 16. 2. 1990 mělo atestační řízení u vojáků z povolání a v další službě zařazených ve funkcích v ustanovovací pravomoci prezidenta ČSSR a ministra národní obrany ČSSR, pracovníků aparátu výchovy a kultury, pracovníků vojenské kontrarozvědky a pracovníků personálního úseku začít od 1. 5. 1990 a skončit do 30. 6. 1990. U vojáků z povolání a v další službě zařazených ve funkcích v ustanovovací pravomoci zástupců ministra národní obrany, velitelů vojenských okruhů a funkcionářů s obdobným rozsahem ustanovovací pravomoci mělo být atestační řízení zahájeno od 1. 7. 1990 a ukončeno do 30. 9. 1990. U ostatních vojáků z povolání a v další službě a u vybraného okruhu občanských pracovníků vojenské správy a pracovníků státních podniků v oboru působnosti FMNO bylo třeba zahájit atestační řízení od 1. 10. 1990 a ukončit je do 31. 12. 1990. U těchto vyjmenovaných kategorií osob bylo atestační řízení podle RMNO č. 11/90 provedeno formou mimořádného komplexního hodnocení. Pokud byly později, např. v roce 1993 podle RMO č. 23/93, tyto osoby (s výjimkou vojáků z povolání zařaze-

ných ve vojenském obranném zpravodajství, na které se vztahoval RMO č. 015/90) znovu prověřovány, resp. byla opětovně zjišťována jejich způsobilost k dalšímu setrvání ve funkci či ve služebním poměru vojáka z povolání, bylo to prováděno formou mimořádných služebních hodnocení či komplexních služebních hodnocení, která nelze definovat jako dobrovolnou reatestaci ve smyslu ustanovení § 165 odst. 8 zákona o vojácích z povolání, která proběhla podle RMO č. 015/90, a to pouze u vojáků z povolání zařazených ve vojenském obranném zpravodajství, kteří do ledna 1990 vykonávali službu v bývalé vojenské kontrarozvědce.

Z úřední činnosti je soudu známo, že rozkaz ministra národní obrany ČSSR č. 11 byl vydán dne 16. 2. 1990 s názvem „atestační řízení v České lidové armádě“. Dne 26. 11. 1990 byl vydán rozkaz ministra obrany ČSSR č. 015/90 s názvem „reatestace důstojníků vojenského obranného zpravodajství“, v němž bylo nařízeno provést reatestace, a rozkazem ministra obrany ČR č. 23 z 11. 5. 1993 bylo nařízeno „mimořádné hodnocení vojáků z povolání Armády ČR“. Přitom reatestace se týkala výlučně důstojníků vojenského obranného zpravodajství, kdežto mimořádné hodnocení vojáků z povolání dle rozkazu č. 23/93 se této skupiny vojáků nedotýkalo.

Vrchní soud v Praze o žalobě nerozhodl do 31. 12. 2002; věc proto přešla na Nejvyšší správní soud, který žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 165 odst. 8 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění účinném ke dni vydání na-

padeného rozhodnutí žalovaného (ny- ní odstavec 7), se vojákovi, který byl na základě dobrovolnosti reatestován a shledán způsobilým konat dále službu nebo jehož služební poměr trvá ke dni účinnosti tohoto zákona, do doby trvání služebního poměru rozhodně pro přiznání výsluhových náležitostí započítává doba služby v rozsahu uvedeném v odstavci 7 bez přihlédnutí k vyloučení služby podle zvláštního právního předpisu. Pokud byl takovému vojákovi po skončení služebního poměru přiznán výsluhový příspěvek, který mu byl snížen nebo zastaven z důvodu uvedeného zvláštním právním předpisem, přiznává se výsluhový příspěvek zpětně a jeho výše se přepočte ode dne účinnosti tohoto zákona, a to za podmínek a ve výši náležející ke dni služebního poměru po přičtení všech zvýšení, která by k němu náležela od tohoto dne, pokud nárok na výsluhový příspěvek nezanikl uplynutím doby nebo dosažením věku 60 let.

Žalobce ani žalovaný nepochybněvali skutkový stav, který oba vyličili v podstatě shodně; není sporu ani o průběhu vykonané služby žalobce ani o době skončení činné služby, avšak jde o otázku výkladu ustanovení § 165 odst. 8 zákona o vojácích z povolání, na jehož základě se zpětně přiznání výsluhového příspěvku přiznává. Rozhodující a v podstatě jedinou žalobní námitkou tak zůstává posouzení charakteru prověrky, již se žalobce podrobil v roce 1990 na podkladě rozkazu ministra národní obrany č. 11 ze dne 16. 2. 1990.

K tomu, aby soud mohl uvážit o zákonnosti rozhodnutí žalovaného, se musel vypořádat se stěžejní otázkou, co lze do pojmu reatestace zahrnout. Zákon v citovaném ustanovení § 165 odst. 8

uvádí pojem reatestace spolu s odkazem na poznámku pod čarou č. 48, v níž se poukazuje na rozkaz ministra obrany č. 015/90 a usnesení branných a bezpečnostních výborů FS ČSFR ze dne 18. 12. 1990, č. 47, o vyslání poslanců FS ČSFR do prověřkových komisí Ministerstva obrany ČSFR. Problematikou, jak posuzovat poznámku pod čarou, se zabýval Ústavní soud ČR, mj. ve věcech I. ÚS 277/96 a II. ÚS 276/96. Poznámky pod čarou nejsou součástí právního předpisu a jedná se o informaci k výkladu *e ratione legis*. S tímto vědomím soud přistupoval k řešení ve věci samé. Pojem reatestace se poprvé objevuje na terénu branného zákonodárství spolu se zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Poté až vyhláška č. 473/2000 Sb. Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva zemědělství pracuje s pojmem reatestace, avšak v jiných souvislostech. Český právní řád zná pojem atest, atestace či atestování, avšak s výjimkou nařízení vlády ČR č. 79/1994 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a složek, orgánů celní správy, příslušníků sborů požární ochrany a zaměstnanců některých dalších organizací (služební platový řád), a to v souvislosti s prováděním atestů léčiv, je to vždy mimo oblast branného zákonodárství. Soud při výkladu tohoto pojmu také zvážil, že reatestace není zařazena do slovníku spisovné češtiny (Slovník spisovné češtiny, Academia 2001); jde tedy o slovo cizí, a proto je třeba jeho význam posuzovat i vzhledem k tomuto faktu. Jinak by tomu bylo, pokud by zákonodárce neužil cizího slova, ale výrazového prostředku jako opětovná atestace, opakovaná atestace apod. Neobvyklost a výrazná ohraničenost užití tohoto cizího slova tak z pohledu gramatického výkladu nutí soud vnímat tuto zákonnou podmínku v souvislosti

s poskytnutím dobrodiní zákona jako vážící se toliko k určité ohraničené skupině vojáků z povolání. Zákon přiznává materiální výhody rovněž jen jedné skupině občanů, totiž vojákům z povolání (platové náležitosti, náborový příspěvek, cestovní a jiné náhrady). Tato specifická zabezpečení skupiny občanů není vnímána jako diskriminační; soud nevnímá jako diskriminační opatření, pokud v rámci této skupiny dochází kisté diferenciaci. Z hlediska gramatického nelze užít výklad, jenž by se opíral pouze o volný překlad slova reatestate, jak žalobce naznačuje, protože výjimečnost užití tohoto slova je neumožňuje chápat v extenzivním rozsahu. Soud proto chápe pojem reatestate podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, výlučně ve vazbě na RMO č. 015/90 ze dne 26. 11. 1990, neboť jiný podklad zákon nenabízí. Jestliže se tedy nelze opřít o obecně závazný právní předpis, jenž by pojem reatestate dříve uváděl, nelze než v duchu zásady *e ratione legis* vztáhnout dobrodiní ustanovení § 165 odst. 8 zákona o vojácích z povolání právě k odkazu pod čarou, tj. na RMO č. 015/90 a na navazující usnesení výborů FS ČSFR. Jakkoliv tedy mohly být prováděny prověrky obdobné povahy před vydáním tohoto rozkazu Ministerstva obrany či po něm, přiznání výsluhového příspěvku zpětně se váže jen na reatestate, jež byly skutečně na jeho základě, resp. pokud byly skutečně na základě takového rozkazu, jenž pohovory či prověrky výslovně za reatestate označil. Případná obsahová podobnost s dříve či posléze prováděnými prověrkami či pohovory tak není rozhodující. Skutečnost, že reatestate dle RMO č. 015/90 se nepodrobil, žalobce nezpochybnil. Za této

situace je dále nadbytečné zkoumat, zda se žalobce podrobil jiným pohovorům, neboť na podstatě věci by se tím nic nezměnilo. Nepodrobil-li se tedy žalobce reatestate na základě RMO č. 015/90 a žalovaný zamítl jeho žádost o zpětné přiznání výsluhového příspěvku podle ustanovení § 142 a § 165 odst. 8 zákona o vojácích z povolání, zákon porušen nebyl.

Z odůvodnění usnesení Ústavního soudu:*)

Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména namítá porušení základního práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tj. porušení práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces. Tuto argumentaci akceptovat nelze. Ze soudního spisu je totiž zřejmé, že stěžovateli nebylo nijak bráněno v tom, aby se ochrany svých práv zákonem stanoveným způsobem (postupem) u Nejvyššího správního soudu domáhal, byl zastoupen advokátem, který v jeho věci intervenoval, a nelze ani dovozovat, že by byl soud nepostupoval nestranně a nezávisle.

Sám obecný soud se v souzené věci – jak vyplývá z obsahu spisu – posouzením základní žalobní námitky, tj. charakteru prověrky a toho, co lze zahrnout do pojmu reatestate, důkladně zabýval. Vycházel přitom z toho, že zpětné přiznání výsluhového příspěvku se váže jen na reatestate na základě dobrovolnosti. Reatestate byla v armádě výslovně upravena RMO č. 015/90, který tento pojem spojil s přezkoumáním objektivnosti závěrů z atestací důstojníků a praporčíků vojenského obranného zpravodajství, kteří do

*) Žalobce napadl rozsudek Nejvyššího správního soudu ústavní stížností, kterou Ústavní soud odmítl usnesením sp. zn. I. ÚS 455/03 ze dne 11. 11. 2004.

ledna 1990 vykonávali službu v bývalé vojenské kontrarozvědce. Ústavní soud považuje za liché (spektakulární) tvrzení stěžovatele, že pokud by mělo jít o zpětné přiznání výsluhového příspěvku pouze u vojáků reatestovaných podle RMO č. 015/90, byl by to zákonodárce uvedl přímo v zákoně. Rysy spektakularity (obdobně jako výše uvedeně) zahrnuje také stěžovatelova úvaha, že pojem reatestace musí mít povahu obecnou, takže zákonodárce jej prý chtěl vztáhnout i na jiné dobrovolné prověrky než toliko na prověrky přezkoumávající objektivnost závěrů z atestací důstojníků a praporčíků vojenského obranného zpravodajství, tj. podle RMO č. 015/90. Ústavní soud je proto – v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu – přesvědčen, že za situace, kdy pojem reatestace byl použit pouze v rozkazu ministra obrany ČSFR č. 015/90 (tj. v aktu řízení v armádě ČSFR), jemuž nepředcházela žádná obecně závazná právní předpis či jiný akt řízení, který by v armádě reatestace zavedl, nelze než pojem reatestace podle zákona č. 221/1999 Sb. vyložit pouze ve vazbě na RMO č. 015/90, který je uveden v poznámce pod čarou č. 48 k § 165 odst. 8 tohoto zákona. Nejvyšší správní soud správně zdůraznil – což je v souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu – že sama poznámka pod čarou sice není součástí právního předpisu, leč jedná se o informaci k výkladu *e ratio ne legis*. Takový výklad použil i obecný soud, který jej přesvědčivě a logicky odůvodnil, takže Ústavní soud nevidí důvody, aby jej – z hlediska ústavnosti – neakceptoval. Ani v tomto směru tedy nelze dovozovat, že by byl obecný soud porušil čl. 36

odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jichž se stěžovatel dovolává.

Stěžovateli proto nelze přisvědčit ani v tom smyslu, že by tvrzeným porušením základních práv v čl. 90 a 95 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 6 odst. 1 Úmluvy došlo ze strany Nejvyššího správního soudu k systematickému porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR (a také čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), tj. k popření právního charakteru státu založeného na úctě k právům člověka a občana. Za této situace, kdy právní závěry Nejvyššího správního soudu nejsou – podle ustálené judikatury – svévolné, ani v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními (což stěžovatel ani netvrdí), nelze rovněž akceptovat stěžovatelovu námitku porušení principu rovnosti zakotveného v čl. 1 Listiny, které stěžovatel spatřoval v neposkytnutí ochrany jeho právu na opětovné přiznání výsluhového příspěvku podle ustanovení § 165 odst. 8 zákona č. 221/1999 Sb.

Je tedy zřejmé, že napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu k zásahu do základních práv a svobod stěžovatele, které jsou zaručeny ústavním pořádkem, nedošlo.

Proto Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením jako návrh zjevně neopodstatněný odmítl [ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů].

(ovo)

Správní řízení: právo na opisy; nepředložení celého odvolání

Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů

k § 23 a § 57 odst. 2 správního řádu

k § 1 odst. 5 písm. c) zákona č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv

k § 15 odst. 1 a § 19 odst. 2 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, naposledy ve znění zákona č. 272/1996 Sb.

k § 1 písm. e) zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění zákona č. 132/2000 Sb. *)

k § 108 odst. 1 a 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

I. Účastník správního řízení má právo pořizovat si opisy ze správního spisu, případně požadovat pořízení takových opisů, ač to není v textu § 23 správního řádu výslovně zakotveno; vyplývá to nejen implicitně z tohoto ustanovení, ale i ze zásady součinnosti a ze srovnání s úpravou obsaženou v jiných procesních rádech.

II. Je vážnou vadou řízení, pokud správní orgán sám o své vůli rozhodne, že odvolacímu orgánu předloží pouze část podkladů a že část odvolání (zde: žalobcem přiložené protokoly) vyčlení z podkladů pro rozhodnutí o odvolání s tvrzením, že se dané věci netýkají.

III. Od 1. listopadu 1996, kdy nabyl účinnosti zákon č. 272/1996 Sb., jenž mlčky derogoval ta ustanovení zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, která jsou s ním v rozporu, platí, že ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství je zásadně Ministerstvo zemědělství, a to pouze s výjimkami explicitně uvedenými v zákoně ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Ministerstvo životního prostředí je ve věcech vodního hospodářství ústředním orgánem státní správy toliko pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod. Zatímco kompetence Ministerstva zemědělství coby ústředního orgánu státní správy ve věcech vodního hospodářství jsou založeny na generální klauzuli, kompetence Ministerstva životního prostředí stojí na právě opačném principu pozitivní enumerace. Na totožné konstrukci je postaven i § 108 odst. 1 a 2 v současné době platného vodního zákona č. 254/2001 Sb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001-151)

*) Výslovně zrušen zákonem č. 254/2001 Sb., vodním zákonem, s účinností k 1. 1. 2002.

Prejudikatura: srov. č. 109/2004 Sb. NSS.^{*)}

Věc: Spolek E. v T. proti Ministerstvu zemědělství o revizi manipulačních řádů vodního díla.

Dne 4. 2. 2000 podalo Povodí Moravy, a. s., Okresnímu úřadu Břeclav žádost o vodoprávní projednání a schválení manipulačních řádů pro dolní, střední a horní nádrž vodního díla N. Součástí přílohy byly návrhy manipulačních řádů, zpracované na stav nádrží dle rozhodnutí ze dne 9. 4. 1982, kterým tehdejší Jiho-moravský krajský národní výbor v Brně povolil nakládání s vodami. Okresní úřad Břeclav oznámil dne 21. 2. 2000 veřejnou vyhláškou zahájení vodoprávního řízení a nařídil k předloženému návrhu ústní jednání spojené s místním šetřením na den 28. 3. 2000. Žalobce se přípisem ze dne 24. 2. 2000 přihlásil jako účastník zahájeného správního řízení.

Dne 11. 4. 2001 vydal Okresní úřad Břeclav – referát životního prostředí rozhodnutí, kterým schválil revizi manipulačních řádů jednotlivých nádrží soustavy vodního díla N., zpracovaných správcem vodohospodářského díla, Povodí Moravy, s. p. (u nějž v mezidobí došlo ke změně právní formy na základě zákona č. 305/2000 Sb., o povodích), za podmínek v rozhodnutí blíže rozvedených.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, k němuž jako jeho součást přiložil protokol o výsledcích prověrky výkonu státní správy ve vodním hospodářství, kterou ve dnech 4. a 5. 12. 2000 vykonalo Ministerstvo životního prostředí.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 16. 10. 2001 Ministerstvo zemědě-

lství k odvolání žalobce a dalších odvolatelů v části změnilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v ostatním ponechalo napadené rozhodnutí beze změny.

Žalobce v žalobě v prvé řadě namítal, že napadené rozhodnutí je nulitní. Žalovaný je absolutně věcně nepřislušný k rozhodování v předmětné záležitosti, neboť není nadán působností na tomto úseku státní správy ve vodním hospodářství; příslušným orgánem k rozhodování o odvolání žalobce je Ministerstvo životního prostředí. Ústavní soud vyslovil nálezem sp. zn. IV. ÚS 23/2000, že příslušným k rozhodování ve věcech vodního hospodářství je ministerstvo životního prostředí. Žalovaný nemůže rozhodovat jako odvolací orgán o manipulačních řádech, neboť ty mohou bezprostředně ovlivňovat jakost povrchových vod, což potvrzuje i stanovisko okresního hygienika i vyjádření Povodí Moravy. Druhou námitkou brojil žalobce proti tomu, že byl zkrácen v právu vyjádřit se ke všem podkladům napadeného rozhodnutí. Žalobce se dostavil k nahlednutí do spisu; zjistil jednak, že spis neobsahuje celé jeho odvolání, jednak, že spis byl doplněn o množství podkladů, které nebylo možno technicky opsat. Proto požádal o pořízení kopií těchto podkladů pro rozhodnutí, avšak žalovaný jeho žádost odmítl. Z této příčiny požádal na místě o poskytnutí informací; žalovaný však ani této žádosti nevyhověl. Protože neměl žalobce reálnou možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, do-

^{*)} Vývoj sporných právních názorů na kompetence Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí je zřejmý již od vydání zákona č. 272/1996 Sb.: srov. k tomu např. Soudní judikatura ve věcech správních č. 217/1998. V nedávné době srov. opačně č. 520/2005 Sb. NSS (rozhodnutí z r. 2003) a nejnověji č. 502/2005 Sb. NSS, obě uveřejněná v tomto čísle.

šlo tak k zásahu do jeho procesního práva a tato skutečnost měla bezprostřední vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce konečně poukázal na to, že součástí jeho odvolání byly protokoly, které žalobce v bodě 3.1 svého odvolání označil. Správní orgán I. stupně sice vyrozuměl všechny účastníky řízení o obsahu podaných odvolání, avšak žalobcovo odvolání bylo neúplné, neboť uvedené protokoly neobsahovalo. V tomto postupu spatřoval žalobce porušení zásady rovnosti účastníků řízení; odvolání podané žalobcem nebylo žalovanému předáno úplně (tj. s oněmi protokoly), a žalovaný jej proto nemohl v úplnosti posoudit, a vypořádat se tak se všemi námitkami.

Žalovaný ve svém vyjádření popřel, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo nicotné. Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů České republiky, ve znění zákona č. 272/1996 Sb. (dále též „kompetenční zákon“), přešla k datu 1. 11. 1996, s výjimkou působnosti v oblasti přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, dosavadní působnost ústředního orgánu státní správy ve vodním hospodářství z Ministerstva životního prostředí na Ministerstvo zemědělství. Zákonodárce tak projevil jednoznačný úmysl realizovat faktický přechod některých kompetencí z Ministerstva životního prostředí na žalovaného. Po této novele kompetenčního zákona je ústředním orgánem příslušným k povolování vodohospodářských děl (§ 9 vodního zákona) žalovaný. K druhé námitce žalovaný uvedl, že nebylo porušeno právo žalobce nahlédnout do správního spisu a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Toto právo bylo poskytnuto všem

účastníkům řízení, někteří jej využili a k postupu žalovaného neměli žádných připomínek či námitek. Žalobce navíc nežádal žalovaného o poskytnutí delší lhůty např. k prostudování spisu a nežádal ani další jeho doplnění. Rovněž tak námitka, že žalovaný odepřel žalobci možnost pořídit kopie ze spisu, je nedůvodná, neboť podle § 8 odst. 2 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, není správní orgán oprávněn zpřístupnit informace bez předchozího souhlasu oprávněné osoby. Objektivnost skutkových zjištění nebyla dotčena tím, že součástí spisu nebyly žalobcem uvedené protokoly o výsledku prověrky státní správy ve vodním hospodářství: ty se totiž meritorně nevztahují ke správnímu řízení ve věci schválení revize manipulačních řádů jednotlivých nádrží N. Jedná se o interní dokumenty mezi kontrolujícími a kontrolovanými orgány státní správy.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení podle § 132 s. ř. s., napadené rozhodnutí pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Je nutno předeslat, že soud nemůže zasahovat do působnosti správního orgánu v tom směru, že by hodnotil účelnost a věcnou správnost jeho závěrů, nejde-li zároveň o kritéria zákonná; jiný postup by byl popřením dělby moci a nepřipustným zasahováním moci soudní do moci výkonné. Z těchto příčin se Nejvyšší správní soud nezabýval a ani se nemohl zabývat otázkou, zda hladina vody na vodním díle N. má být 169,50 m n. m. či 170,35 m n. m., popřípadě úplně jiná. To je věcí správního orgánu. Správní soud je však na druhou stranu povolán ke kontrole veřejné správy a poskytuje

ochranu hmotným i procesním veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob tím, že přezkoumává zákonnost postupu a rozhodnutí orgánů veřejné správy. V souzené věci tedy byla předmětem soudního řízení nikoliv otázka výše hladiny vodního díla N., ale otázka, zda ve správním řízení byla porušena žalobcova procesní práva a zda takové porušení mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

V předloženém případě jde o poměrně komplikovanou záležitost, v níž se střetávají protichůdné zájmy nejružnějšího významu a rozsahu – od zájmů ryze individuálních a soukromých přes zájmy skupinové až po nejobecnější zájmy veřejné povahy. Veřejným zájmem jistě je i zájem na ochraně přírody. Rozhodně jej nelze považovat za zájem resortní; naopak je obecnou hodnotou, kterou je třeba mít na zřeteli při regulaci těch činností, které jsou nepochybně samy o sobě činnostmi užitečnými a společensky významnými, jako je kupříkladu hospodářské využívání vody.

Ochrana veřejného zájmu na příznivém životním prostředí, a ani míra této ochrany, nemůže být – při stejných hmotněprávních východiscích – nikdy odlišná v závislosti na tom, kterému orgánu byla zákonem svěřena pravomoc rozhodovat v konkrétní věci. Svěření kompetencí jednomu správnímu orgánu neznamena automaticky stanovení priority hledisek při posuzování a rozhodování věci. To platí zejména tehdy, kdy platná právní úprava nese stopy zápasu o kompetence. Bylo by velmi nežádoucí, a nadto v rozporu s principem dobré správy, kdyby výsledek řízení byl závislý na tom, který správní orgán ve věci rozhoduje. Ustanovení o působnosti nemůže předurčit pohled na posuzovanou

problematiku, viděnou jakoby pouze resortními očima. I když v dané věci rozhodovalo o odvolání Ministerstvo zemědělství jako funkčně příslušný orgán (viz dále ad 1), bylo nutné, aby vzalo v úvahu všechna zákonná hlediska (jednota právního řádu), a předešlo tak situacím, kdy v důsledku jednostranných či resortně omezených pohledů je pak pocitována potřeba dalších řízení a rozhodnutí.

Zákonný je jedině postup v souladu s již zmíněným principem jednoty právního řádu: rozhodující správní orgán stíhá povinnost opatřit si veškeré pro věc důležité informace a přesně a úplně zjištit skutečný stav věci, k čemuž je třeba využít jak vlastní úřední činnosti správních orgánů, tak i aktivity účastníků řízení, jejichž okruh je stanoven tak, aby v řízení mohli působit, a přispět tak k úplnému a přesnému zjištění skutkového stavu věci. Proto jim správní řád poskytuje procesní prostředky k uplatnění práv. Je povinností správního orgánu účastníkům nejen formálně, ale skutečně (reálně) zajistit jejich výkon, respektovat jejich rovné postavení, nevolit přístup k nim v závislosti na tom, zda řízení zdánlivě komplikují či prodlužují. Jen takovým postupem správního orgánu mohou být dány záruky spravedlivého průběhu a výsledku řízení.

Z těchto pozic přistupoval Nejvyšší správní soud k dané věci a o jednotlivých žalobních bodech uvažil takto:

Ad 1. Žalobce v prvé řadě namítal, že napadené rozhodnutí je nulitní z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti žalovaného. Příslušné rozhodovat o odvolání bylo dle jeho názoru Ministerstvo životního prostředí. Tento názor žalobce podpořil poukazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/2000.

Působnost správních orgánů na úseku vodního hospodářství ke dni vydání napadeného rozhodnutí, tj. ke dni 16. října 2001, byla upravena kompetenčním zákonem, tj. zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv (dále též „zákon č. 272/1996 Sb.“). Zákonodárce vnesl přijetím zákona č. 272/1996 Sb. do působnosti ústředních správních úřadů na úseku vodního hospodářství významné změny tím, že v jeho § 1 odst. 5 písm. c) stanovil, že dosavadní působnost vyplývající ze zákonů a jiných právních předpisů přechází z Ministerstva životního prostředí ve věcech vodního hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, na Ministerstvo zemědělství. Týmž zákonem byl odpovídajícím způsobem novelizován § 15 odst. 1 a § 19 odst. 2 kompetenčního zákona tak, že Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, a že Ministerstvo životního prostředí je krom jiného ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 6. listopadu 2000, sp. zn. IV. ÚS 23/2000, dovodil, že zákonodárce sice „projevil tendenci změnit obsah a rozsah kompetencí Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství; vzhledem k nedostatku návaznosti na zákon České národní rady č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů, a nezbytnosti eliminovat nerespektování základního účelu vodního zákona [§ 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů] se ve skutečnosti v zásadě ani provedenou novelizací kompetenčního zákona na dosavadních kompetencích obou ministerstev v jejich výchozích pozicích nic nezměnilo“.

Nejvyšší správní soud má za to, že byt zákonodárce opomněl novelizovat zákon ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, z jehož § 1 písm. e) i po 1. listopadu 1996 vyplývalo, že Ministerstvo životního prostředí je ústředním vodohospodářským orgánem České republiky, došlo novelizací kompetenčního zákona ke změnám v kompetencích obou ministerstev tak, jak vyplývá z textu zákona č. 272/1996 Sb.

Je evidentní, že v rozhodné době právní řád obsahoval dvě ustanovení, která byla ve zdánlivém vzájemném logickém rozporu: podle jednoho bylo ústředním vodohospodářským orgánem Ministerstvo životního prostředí, podle pozdějšího bylo ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství Ministerstvo zemědělství (s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod). Tento rozpor však je možno odstranit výkladem. Zákon č. 272/1996 Sb. je ve vztahu k zákonu ČNR č. 130/1974 Sb. zákonem pozdějším,

a proto podle právní zásady *lex posterior derogat legi priori* je na místě přijmout závěr, že zákon č. 272/1996 Sb. mlčky derogoval ta ustanovení zákona ČNR č. 130/1974 Sb., která jsou s ním v rozporu. Od 1. listopadu 1996, kdy zákon č. 272/1996 Sb. nabyl účinnosti, tedy platí, že ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství je zásadně Ministerstvo zemědělství, a to pouze s výjimkami explicitně uvedenými v kompetenčním zákoně. Ministerstvo životního prostředí je ve věcech vodního hospodářství ústředním orgánem státní správy toliko pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod. Zatímco kompetence Ministerstva zemědělství coby ústředního orgánu státní správy ve věcech vodního hospodářství jsou založeny na generální klauzuli, pak kompetence Ministerstva životního prostředí stojí na právě opačném principu pozitivní enumerace. Na totožné konstrukci je postaven i § 108 odst. 1 a 2 v současné době platného vodního zákona č. 254/2001 Sb.

Nelze souhlasit s tím, že by zákonodárce pouze „projevil tendenci“ změnit rozsah a obsah kompetencí obou ministerstev. Takovému závěru brání sám text § 1 odst. 5 písm. c) zákona č. 272/1996 Sb., v němž se výslovně normuje, že působnost ve věcech vodního hospodářství, s výjimkami tam uvedenými, „přechází“ z jednoho ministerstva na druhé. Zákonodárce sotva mohl v uvedeném ustanovení zřetelněji vyjádřit svoji vůli.

V souladu s principem jednoty právního řádu, podle něhož pojmy obsažené v jednom zákoně mají stejný význam jako totožné pojmy obsažené v zákoně jiném, ledaže by tu byl zvláštní důvod pro to, aby jim byl přiřazen význam jiný, je

na místě usuzovat, že pokud se v kompetenčním zákoně hovoří o ochraně přirozené akumulace vod, o ochraně vodních zdrojů a o ochraně jakosti povrchových a podzemních vod, rozumí se tím takto označené instituty vodního zákona č. 138/1973 Sb. Ministerstvo životního prostředí proto bylo ústředním orgánem státní správy na tom úseku vodního hospodářství, jenž byl ve vodním zákoně upraven v oddílu prvním části třetí (§ 17 – § 21) a jenž byl nadepsán rubrikou „Ochrana přirozené akumulace vod a vodních zdrojů“ a v oddílu druhém této části (§ 22 – § 27) „Ochrana jakosti povrchových a podzemních vod“. Ministerstvo zemědělství pak bylo ústředním orgánem státní správy na úseku vodního hospodářství ohledně ostatních záležitostí.

Schválení návrhu manipulačního řádu upravoval vodní zákon č. 138/1973 Sb. v § 9 pod rubrikou „Povolení k vodohospodářským dílům“, jenž je řazen do třetího oddílu části druhé. Ze systematického výkladu zákona tedy vyplývá, že schválení manipulačního řádu nespadá pod ochranu přirozené akumulace vod a vodních zdrojů ani pod ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, a proto funkční příslušnost k rozhodnutí o odvolání náležela Ministerstvu zemědělství, a nikoliv Ministerstvu životního prostředí. Tato námitka žalobce je tedy lichá.

Ad 2. Námitce žalobce napadající porušení jeho subjektivního práva vyjádřit se ke všem podkladům napadeného rozhodnutí lze přisvědčit. Žalobce tvrdí, že se dostavil k nahlédnutí do spisu, přičemž zjistil, že spis jednak neobsahuje celé jeho odvolání a jednak že byl doplněn o množství podkladů, které nebylo možno technicky opsat; proto zažádal o pořízení kopií těchto podkladů pro

rozhodnutí odvolacího orgánu, avšak žalovaný jeho žádost oslyšel. Správní spis sice neobsahuje protokol či úřední záznam o nahlédnutí do spisu, kterým by byla tvrzení žalobce prokázána, avšak žalobce k žalobě doložil své podání učiněné u žalovaného, opatřené otiskem úředního razítka žalovaného ze dne 15. 10. 2001, jehož obsahem je sdělení o odepření možnosti nahlížet do spisu, a žádost o informace, konkrétně o pořízení kopií specifikovaných dokumentů, coby možných podkladů pro rozhodnutí. S tímto podáním se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí byl povinen vypořádat, ale neučinil tak. Námitku, že správní orgán neumožnil nahlížet do spisu, žalobce uplatnil i v doplnění odvolání; žalovaný se jí tedy měl ve svém rozhodnutí zabývat.

Žalovaný oznámil účastníkům, že jsou opatřeny podklady pro rozhodnutí, a poučil je o možnosti do nich nahlédnout a popřípadě se k nim vyjádřit. Žalobce se dostavil k nahlédnutí do spisu po předchozí domluvě dne 15. 10. 2001 (jinak k nahlížení do spisu byl stanoven den 11. 10. 2001 od 8.00 do 12.00 hod., a to v sídle žalovaného v Praze; to vše při počtu několika desítek účastníků z jižní Moravy). Dne 16. 10. 2001, tedy hned druhý den po žalobcově nahlédnutí do spisu, vydal žalovaný napadené rozhodnutí. Postup správního orgánu, jak je upraven v § 33 odst. 2 správního řádu, tak byl postupem žalovaného formalizován; žalobci nebyla dána reálná možnost vyjádřit se ve smyslu uvedeného ustanovení.

Mezi základní pravidla správního řízení patří v § 3 odst. 2 správního řádu zakotvená zásada součinnosti, která zahrnuje rovněž vztahy správního orgánu k účastníkům řízení. Jejím naplňováním má být docíleno požadavku otevřenosti,

srozumitelnosti a předvídatelnosti rozhodování. Pokud správní orgán odmítne součinnost účastníku řízení a neumožní mu seznámit se s listinami, které sloužily jako podklad pro rozhodnutí, je takovým postupem nastolen stav, který není v souladu se základními zásadami správního řízení. Takový postup může mít vliv na zákonnost rozhodnutí samotného, neboť účastník má tak podstatným způsobem ztíženy podmínky pro svoji obranu.

Pozice žalobce však byla ztížena i tím, že mu v rámci nahlížení do spisu žalovaný neumožnil pořídit kopii, a to s formálním odkazem na § 23 odst. 1 správního řádu, dle kterého účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy. Citované ustanovení sice hovoří toliko o právu pořizovat si výpisy a nestanoví nic o právu pořizovat si opisy, případně žádat, aby takové opisy pořídil účastník řízení správní orgán; to však neznamená, že takové právo by účastník správního řízení neměl. Právo stanoví pravidla pro dobu přítomnou, což znamená, že je také zapotřebí k jeho výkladu přistupovat z hlediska doby, kdy k jeho aplikaci dochází. Každý právní předpis nese pečeť doby svého vzniku, avšak právní normy v něm obsažené se v důsledku společenského vývoje mohou měnit, aniž by se měnil samotný text zákona. Tak je tomu i v případě § 23 správního řádu. Je zřejmé, že toto ustanovení odpovídá tehdejšímu malému rozšíření kopírovací kancelářské techniky po správních úřadech. V dnešní době, kdy jsou kopírovací stroje běžnou součástí vybavy každého úřadu, neexistuje jediný rozumný důvod pro to, aby jich nebylo využíváno pro zhotovování opisů účastníkům řízení, kteří o to požádají. Jinak řečeno, právo pořizovat si opisy ze správního spisu,

případně požadovat pořízení takových opisů, tu je, ač není v textu § 23 správního řádu výslovně zakotveno; vyplývá nejen implicitně z tohoto ustanovení, ale i ze shora zmíněné zásady součinnosti. V této souvislosti se nabízí rovněž srovnání s občanským soudním řádem, trestním řádem, soudním řádem správním či zákonem o správě daní a poplatků: ve všech těchto procesních předpisech, upravujících civilní řízení soudní, trestní řízení, správní soudnictví a daňové řízení, je zakotveno nejen právo požítovat si ze spisu výpisy, ale též opisy. Právní řád je jednotný, a proto v pochybnostech o výkladu určitého ustanovení je třeba jej také jednotně vykládat, tj. vykládat jej v souladu se právním řádem jako systematickým celkem, a nikoliv s ním rozporně. Je nutno podotknout, že s vydáváním stejnopisů, opisů, fotokopií, výpisů nebo písemných informací z úředních spisů počítá i zákon ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, (položka 3 sazebníku správních poplatků). Ze všech těchto důvodů je zjevné, že doslovný jazykový výklad, k němuž se uchýlil žalovaný, je naprosto neudržitelný a vede k nezákonným následkům.

Ad 3. Vážným porušením procesních zásad byla skutečnost, že správní orgán vyloučil ze správního spisu součást odvolání žalobce, tj. protokoly o výsledcích prověrky ve vodním hospodářství, kte-

rou vykonalo ve dnech 4. a 5. 12. 2000 Ministerstvo životního prostředí. Z těchto přiložených protokolů žalobce v odvolání dovozoval, že z výsledků prověrky je zřejmé, že Okresní úřad Břeclav před vydáním rozhodnutí věděl, že nároky na odběry vody nejsou právně závazné, neboť podmínkou jejich závaznosti je dle příslušných stavebních povolení zkolaudování staveb; rozhodnutí o výšce hladiny 170,00 m n. m. proto dle názoru žalobce nevycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Takovým postupem došlo k vadě řízení, a to jak ze strany správního orgánu, který nemůže sám o své vůli rozhodnout, které podklady využije odvolací orgán pro rozhodnutí samotné, a část odvolání (přiložené protokoly) vyčlenit z podkladů sloužících rozhodnutí, tak i ze strany žalovaného, který se s touto námitkou žalobcem uplatněnou v odvolání nikterak v žalobou napadeném rozhodnutí nevypořádal; neuvedl, zda zjištění učiněná jiným orgánem mají či nemají vliv na výrok rozhodnutí samotného, nebo zda je taková námitka nerelevantní a z jakého důvodu. Již tato absence odůvodnění napadeného rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost soudem, neboť z rozhodnutí není zřejmé, jak se žalovaný s nastolenou námitkou vypořádal.

(ani, axa)

502

Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů; nicotnost

k § 76 odst. 2 soudního řádu správního

k § 9, § 17 – § 21 a § 22 – § 27 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění zákona č. 14/1998 Sb.)*

* Zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), byl s účinností k 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

V případě rozhodování o povolení vodohospodářského díla (stavba čerpací stanice a výtlačného řadu jodobromových vod v souvislosti se stavbou lázní) nejde o ochranu přirozené akumulace vod nebo ochranu vodních zdrojů (§ 17 – § 21 zákona č. 138/1973 Sb., vodního zákona), ani o ochranu jakosti povrchových a podzemních vod (§ 22 – § 27 tohoto zákona)*), a proto k povolování vodohospodářských děl (§ 9 tohoto zákona) bylo v úrovni ústředního orgánu státní správy příslušné Ministerstvo zemědělství. Rozhodlo-li ale Ministerstvo životního prostředí, má tato vada, spočívající v absolutním nedostatku pravomoci o věci rozhodovat, za následek nicotnost takového aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, čj. 6A 44/2001–71)

Prejudikatura: srov. č. 109/2004 a 501/2005 Sb. NSS.

Věc: Milena B. v O. proti Ministerstvu životního prostředí o účastenství ve správním řízení.

Okresní úřad v Novém Jičíně, referát životního prostředí, vyslovil rozhodnutím ze dne 31. 7. 2000, že žalobkyně není účastníkem správního řízení ve věci odstranění části dvou vodohospodářských objektů stavby „Lázně N.“ postavených v rozporu se stavebním povolením.

Rozhodnutím z 31. 1. 2001 zamítl žalovaný odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí a napadené rozhodnutí potvrdil.

Následně, dne 23. 2. 2001, pak žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Okresního úřadu Nový Jičín, referátu životního prostředí, ze dne 2. 12. 1999 jako nepřípustné podle § 60 správního řádu. V odůvodnění svého rozhodnutí poukázal na výše uvedená rozhodnutí: jelikož žalobkyně podle nich nebyla účastníkem správního řízení, neměla právo podávat odvolání v tomto řízení ve smyslu § 53 správního řádu.

Proti oběma rozhodnutím žalované ho brojila žalobkyně žalobami podanými

u Vrchního soudu v Praze, v nichž se domáhala i zrušení předcházejících rozhodnutí Okresního úřadu v Novém Jičíně.

Vrchní soud v Praze o věci nerozhodl do 31. 12. 2002, a věc tak přešla na Nejvyšší správní soud (§ 132 s. ř. s.). Ten vyslovil nicotnost obou rozhodnutí napadených žalobou.

Z odůvodnění:

Žalovaný rozhodoval za účinnosti zákona č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, jímž došlo ke dni 1. 11. 1996 k rozsáhlým změnám kompetencí ústředních orgánů státní správy. Mezi jiným [§ 1 odst. 5 písm. c) uvedené-

* Nyní srov. § 108 odst. 1 a odst. 2 písm. a), g), h) zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona.

ho zákona] přešla z Ministerstva životního prostředí na Ministerstvo zemědělství dosavadní působnost ve věcech vodního hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod. Tomu korespondují i nové kompetence obou ministerstev podle tzv. kompetenčního zákona, tedy zákona ČNR č. 2/1969 Sb. (§ 15 a § 19 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., v platném znění).

V daném případě se jednalo o povolení vodohospodářského díla (stavbu čerpací stanice a výtlačného řadu jodobromových vod); nejde tedy o ochranu přirozené akumulace vod nebo ochranu vodních zdrojů (oddíl první části třetí vodního zákona, § 17 – § 21),

ani o ochranu jakosti povrchových a podzemních vod (oddíl druhý téže části, § 22 – § 27), kterážto působnost zůstala i po datu 1. 11. 1996 zachována Ministerstvu životního prostředí; proto k povolování vodohospodářských děl (pravomoc podle § 9 vodního zákona) bylo v úrovni ústředního orgánu státní správy příslušné Ministerstvo zemědělství. Nebylo tedy v pravomoci Ministerstva životního prostředí o věci rozhodovat a tato vada, spočívající v absolutním nedostatku působnosti o věci rozhodovat, má za následek vznik nicotného aktu. K této nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda takováto žalobní námitka byla vznesena či nikoliv.

(zdi)

503

Správní řízení: vyloučení pracovníků správního orgánu

k § 9 odst. 1 správního řádu

Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 1058/2002.

Věc: Město J. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o povolení ke kácení dřevin, o kasáční stížnosti žalovaného.

Žalobce podal dne 3. 2. 2003 k Městskému úřadu J. žádost o pokácení jednoho stromu (javoru stříbrného) nacházejícího se na pozemku v jeho vlastnictví, a to z důvodu připravované rekonstrukce ulice. Městský úřad J. jako orgán příslušný podle § 76 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a kra-

jiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), dne 3. 4. 2003 vydal rozhodnutí, kterým dle § 8 odst. 1 téhož zákona pokácení uvedeného stromu povolil za podmínek stanovených v tomto rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podalo odvolání občanské sdružení V.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 6. 2003 odvolání vyhověl a změnil výrok napadeného rozhodnutí tak, že se nepovoluje pokácení 1 ks vzrostlého javoru stříbrného. Na základě zvážení posudku, jehož zpracování zadal, vlastního šetření a posouzení námitek žalobce dospěl totiž stěžovatel k závěru, že je možné a finančně únosné dřevinu zachovat a prodloužit její životnost odbornými zásahy popsány v rozhodnutí.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 5. 1. 2004 zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný totiž dle krajského soudu nezjistil absenci podmínky řízení na straně správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni, spočívající ve vyloučení pracovníků tohoto správního orgánu podle § 9 správního řádu. Pracovníci – zaměstnanci městského úřadu – jsou podle soudu obecně v pracovním nebo obdobném poměru k příslušnému městu a jsou v pozici podřízenosti a závislosti k jeho orgánům, zejména ke starostovi a radě. Jejich postavení se tedy vyznačuje celou řadou vazeb charakteristických pro vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, mimo jiné povinností zaměstnance dbát pokynů svých nadřízených. Bez významu není podle soudu ani ekonomická závislost na zaměstnavateli. Podle soudu již pouhá existence těchto skutečností může zcela nepochybně vyvolávat u pracovníků městského úřadu, pověřených jednáním a rozhodováním konkrétních věcí, právě onen zmíněný poměr k věci, kdy lze mít důvodné obavy z toho, že při této činnosti nejsou a nemohou být zcela nestranní a nezájatí. Je tomu tak podle soudu zákonitě vždy v případech, kdy jsou

představitelé obcí a měst přímo zainteresováni na výsledcích rozhodnutí vydávaných v přenesené působnosti tak, jako tomu bylo i v přezkoumávané věci. S ohledem na zaměstnaneckou závislost pracovníků Městského úřadu J. na žalobci lze podle soudu mít vždy pochybnosti o jejich nepodjatosti. Na této skutečnosti nemůže přitom nic změnit ani okolnost, že nikdo z účastníků řízení námitku podjatosti neuplatnil. Stav podjatosti totiž existuje i bez ní, nezávisle. Rozhodování vyloučeným pracovníkem je přitom závažnou procesní vadou, která je vždy důvodem pro zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení. Žalovaný však uvedenou skutečnost zcela přešel. Rozhodl tak podle soudu na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, čímž porušil § 3 odst. 1, 3 a 4 správního řádu.

Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a namítl nesprávné posouzení právní otázky soudem, přičemž touto otázkou měl na mysli posouzení podjatosti pracovníků Městského úřadu J. Stěžovatel uvedl, že se otázkou podjatosti zabýval, avšak ve vedeném správním řízení nezjistil skutečnosti nasvědčující vyloučení všech pracovníků městského úřadu. Dále ve své kasační stížnosti obšírně rozvedl důvody, proč nelze dovodit pochybnost o nepodjatosti všech pracovníků městského úřadu ze skutečnosti, že jsou v pracovním nebo obdobném poměru k příslušnému městu. Poukázal mj. na ústavní a zákonné zakotvení možnosti, aby veřejnou správu vykonával stát nejen svými orgány, nýbrž i jinými veřejnoprávními subjekty. Přenesení působnosti orgánů státní správy na orgány samosprávy znamená, že samospráva vykonává tuto přenesenou působnost jménem státu, nikoli jako působnost vlastní.

V důsledku toho orgány státní správy vykonávají kontrolu nad výkonem „přenesené“ státní správy samosprávou a vydávají závazné pokyny a směrnice o tom, jakým způsobem mají samosprávné orgány o právech a povinnostech občanů rozhodovat.

Stěžovatel dále namítl rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Soud je podle něj v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. povinen a oprávněn přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Žalobní meze jsou stanoveny v žalobě, avšak v daném případě mezi žalobními body není možná podjatost pracovníků městského úřadu uvedena. Na základě těchto skutečností je dle stěžovatele rozsudek nepřezkoumatelný, neboť nedodržení mezí žaloby je takovou vadou řízení, která má za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ve věci podjatosti úředníků městského úřadu nesusouhlasil s argumenty stěžovatele. Při domněnce, že zaměstnanci města zařazení do orgánu města jsou s ohledem na svou finanční závislost podjati, by byla potlačena otázka jejich samostatnosti, odbornosti, volného hodnocení důkazů a rozhodování v souladu se zákony. Ve světle názoru krajského soudu by se pak obec jevila jako despota, ze kterého musí mít jeho zaměstnanci strach, a musí mu tedy sloužit, byť by jejich jednání bylo v rozporu se zákony.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové pro vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu je pracovník správního orgánu vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Podle § 59 odst. 1 správního řádu odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu; je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní.

Soud uznává, že vada spočívající v tom, že na projednávání a rozhodování věci se účastnil pracovník správního orgánu, který byl ve smyslu § 9 správního řádu vyloučen pro pochybnosti o nepodjatosti, je procesní vadou, která obecně může mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí. Je však třeba vždy vyjít z toho, že toto pravidlo se uplatní v první řadě pro konkrétní rozhodnutí toho správního orgánu, jehož je taková osoba pracovníkem.

V případech, kdy odvolací orgán ve věci rozhoduje sám, tj. kdy po přezkoumání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v celém rozsahu a po případném doplnění řízení nebo odstranění zjištěných vad (§ 59 odst. 1 správního řádu) dospěje k závěru, že je nezbytné rozhodnutí změnit, je totiž zásadně třeba zkoumat, zda vadami netrpělo řízení o odvolání či zda případné vady řízení v prvním stupni byly postupem odvolacího orgánu zhojeny. V daném případě o právu žalobce pokácet strom, který je jeho vlastnictvím a který stojí na jeho pozemku, ve skutečnosti v plném rozsahu a po uskutečnění vlastního dokazování rozhodl stěžovatel, a nikoliv Městský úřad J. jako orgán žalobce. O nepodjatosti pracovníků stěžovatele žádný z účastníků řízení ani krajský soud nevyslovili pochybnost.

Na základě této výchozí úvahy pak Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost stěžovatelovy námitky o překročení mezi přezkumu správního rozhodnutí soudem v řízení o žalobě. Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro vadu řízení spočívající v tom, že existovala pochybnost o nepodjatosti pracovníků správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni. Svou povahou by se jednalo o vadu dle § 76 odst. písm. c) s. ř. s. K takovýmto vadám však soud přihlíží *ex offo* jen tehdy, jestliže tato vada nebyla a nemohla být žalobci známa právě pro nesprávný postup správního orgánu a zároveň mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1996, čj. 6 A 147/94-18, publikovaný v Právních rozhledech 1997, návazně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, čj. 2 Azs 23/2003-39, uveřejněný pod č. 272/2004 Sb. NSS). V dané věci je však třeba mít na paměti, že napadeným rozhodnutím je rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž bylo také rozhodnuto o právu. Z hlediska zákonosti takového rozhodnutí by proto měla význam jen podjatost pracovníků odvolacího správního orgánu.

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ani samotný závěr krajského soudu o pochybnostech o nepodjatosti pracovníků Městského úřadu J. není podle jeho přesvědčení správný. V projednávané věci podala žádost o pokácení stromu obec a o této žádosti rozhodoval orgán obce, městský úřad. Příslušnost tohoto orgánu vydat rozhodnutí o takové žádosti je založena ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., přičemž z § 75 odst. 2 téhož zákona vyplývá, že rozhoduje-li obecní (městský) úřad jako orgán ochrany přírody, vykonává tím na tomto úse-

ku státní správu. Obecní úřad tedy jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla v souladu s uvedeným zákonem, a tedy postupem aprobovaným v čl. 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v řadě dalších oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární ochrany apod. V mnoha případech přitom i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) citovaného zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 cit. zákona). Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávných celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou v mnoha případech povolá-

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 3 Afs 24/2004-55)

Věc: Společnost s ručením omezeným B. v L. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Litoměřicích (dále též „místně příslušný správce daně“) dodatečnými platebními výměry ze dne 1. 2. 2002 žalobci vyměřil daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí roku 1997 ve výši 197 912 Kč, za zdaňovací období 3. čtvrtletí roku 1998 ve výši 200 330 Kč a za zdaňovací období 4. čtvrtletí roku 1998 ve výši 2 650 765 Kč.

Odvolání žalobce proti těmto platebním výměrům zamítlo Finanční ředitelství v Ústí nad Labem žalobou napadenými rozhodnutími ze dne 10. 4. 2003. V odůvodnění uvedlo, že žalobce nepředložil požadované daňové doklady a evidence a neprokázal skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti, a proto byla daň vyměřena pomocí pomůcek. U žalobce proběhla v období od 29. 8. 2000 do 24. 5. 2001 daňová kontrola provedená pověřeným Finančním úřadem v Ústí nad Labem (dále též „pověřený správce daně“). Žalobce byl opakovaně vyzván k předložení účetnictví v takovém stavu, aby mohl být prověřen základ daně a daňová povinnost stanovena dokazováním podle § 31 odst. 1 až 4 daňového řádu, a poučen o tom, že v opačném případě bude daň stanovena podle pomůcek. Žalobce však požadavkům pověřeného správce daně nevyhověl, a proto byl podle žalovaného na místě postup podle § 31 odst. 5 daňového řádu. Žalovaný popřel, že by daňovou povinnost stanovil pověřený správce daně za použití pomůcek. Dodatečný platební výměr vydal místně příslušný správce daně podle § 31 odst. 5 daňového řádu na základě výsledku daňové kontroly uvedeného ve zprávě o kontrole. Správce daně neporušil

při užití pomůcek § 31 odst. 6 daňového řádu. Žalovaný dále zkoumal dodržení podmínky podle § 46 odst. 3 daňového řádu s tím, že podmínka byla v řízení splněna, neboť správce daně vzal v úvahu žalobcem přijatá i uskutečněná zdanitelná plnění. Z dodatečného platebního výměru podle žalovaného vyplývá, že dodatečně stanovená daň (byť podle pomůcek) je dodatečně vyměřena ve výši rozdílu mezi daní původně vyměřenou (na základě daňového přiznání) a daní stanovenou (na základě kontroly).

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 9. 2. 2004 napadená rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že dne 19. 7. 2000 pověřil žalovaný k provedení daňové kontroly u žalobce Finanční úřad v Ústí nad Labem. Na základě tohoto pověření mohl pověřený správce daně zjišťovat či prověřovat jakoukoliv daňovou povinnost žalobce, pokud to nevylučoval daňový řád. Pověřený správce daně nebyl oprávněn vypočítávat výši daně z přidané hodnoty za použití pomůcek, což však učinil v úředním záznamu ze dne 20. 4. 2001; k tomu nebyl pověřený správce daně ani dožádán místně příslušným správcem daně podle § 5 odst. 1 daňového řádu. Výpočet daňových povinností byl navíc proveden před ukončením daňové kontroly, která byla skončena dne 24. 5. 2001, ačkoliv až ukončenou daňovou kontrolou mohlo být definitivně zjištěno, že daňovému subjektu nelze stanovit daňovou povinnost dokazováním a je nutné přistoupit k použití pomůcek. Soud se neztotožnil s tvrzením žalovaného, že místně pří-

slušný správce daně nevycházel při stanovení daňových povinností pouze z úředního záznamu pověřeného správce daně, neboť výše vypočtených daňových povinností uvedených v úředním záznamu ze dne 20. 4. 2001 zcela přesně odpovídala částkám dodatečně vyměřených daňových povinností a ve spise nebyl nalezen záznam o tom, že by místně příslušný správce daně při stanovení výše daně použil i jiné pomůcky. Soud připustil, že podle § 31 odst. 6 daňového řádu je možné jako pomůcku použít i zprávu jiného správce daně, avšak tato zpráva nesmí být vyhotovena v rozporu s daňovým řádem. V dané věci však pověřený správce daně nebyl oprávněn provést výpočet základu daně a daně; tento výpočet byl navíc učiněn podle pomůcek v době, kdy nemohl být definitivně znám způsob stanovení daně. Žalovaný nadto nejprve označil výpočet daňových povinností pověřeným správcem daně za úkon „snadnější a hospodárnější“, v doplnění vyjádření k žalobě však již jen uvedl, že se jedná o jednu z pomůcek, kterou místně příslušný správce daně použil pro stanovení daňových povinností. Toto tvrzení žalovaného shledal soud účelovým a vedeným snahou ospravedlnit postup místně příslušného správce daně v daňovém řízení, jehož rozhodnutí vycházela ze zprávy vyhotovené v rozporu s daňovým řádem. Soud konstatoval porušení § 31 odst. 5 daňového řádu a tuto skutečnost shledal být závažnou vadou daňového řízení, jež mohla mít za následek nezákonná rozhodnutí ve věcech samých. Proto soud napadená rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení s tím, že v dalším řízení nebude možné jako pomůcku použít úřední záznam pověřeného správce daně ze dne 20. 4. 2001.

Proti rozsudku podal žalovaný kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Krajský soud dle jeho tvrzení nesprávně posoudil právní otázku, co je ve smyslu § 31 odst. 5 a 6 daňového řádu pomůckou, a tedy jak je místně příslušný správce daně oprávněn či povinen si pomůcky opatřovat a následně použít ke stanovení daňové povinnosti. Úřední záznam pořízený pověřeným správcem daně a jím získané údaje se staly pomůckami až v okamžiku, kdy je použil místně příslušný správce daně ke stanovení daně a ke sdělení této stanovené daně dodatečným platebním výměrem daňovému subjektu. Jelikož v ustanovení § 31 odst. 5 daňového řádu není použit pojem „vypočítávat daňovou povinnost“, nemohl pověřený správce daně provedením výpočtu uvedené ustanovení daňového řádu porušit, neboť v daňovém řádu je uveden pouze pojem „stanovení a vyměření daně“. V § 31 odst. 5 daňového řádu není uveden postup, kterým si správce daně opatří pomůcky od jiného finančního úřadu. Žalobci byla v daném případě daň stanovena místně příslušným správcem daně dodatečnými platebními výměry za použití pomůcek obstaraných od pověřeného správce daně. Z § 31 odst. 5 a 6 daňového řádu nevyplývá, že jako pomůcku nelze použít poznatky získané pověřeným správcem daně. Místně příslušný správce daně při stanovení výše základu daně a daně mohl, ale nemusel jako pomůcku použít výpočet provedený pověřeným správcem daně a veškeré další pomůcky, které mu buď předal žalobce, nebo které si obstaral od pověřeného správce daně. Provedení výpočtu daně není podle názoru žalovaného úkonem podle daňového řádu, a proto k němu pověřený správce daně nemohl ani nemusel být pověřen ani dožádán.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žalovaný pověřil pověřeného správce daně provedením daňové kontroly podle § 16 daňového řádu za účelem získání důkazních prostředků pro správné stanovení žalobcovy daňové povinnosti. Pověřený správce daně si však nad rámec tohoto pověření učinil vlastní správní úvahu o výši této daňové povinnosti, ačkoliv k tomu nebyl pověřen žalovaným ani dožádán místně příslušným správcem daně. Výpočet daňových povinností byl navíc proveden ještě před ukončením daňové kontroly, ačkoliv až ukončenou daňovou kontrolou mohlo být zjištěno, že daňovou povinnost nelze stanovit dokazováním.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Prvním důvodem podané kasační stížnosti je důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikován nesprávný právní závěr, popřípadě je aplikován správný právní názor, který je však nesprávně vyložen. Žalovaný tento stížní bod specifikoval tvrzením, že soud prvního stupně nesprávně posoudil otázku, co může být pomůckou ve smyslu daňového řádu. Podle § 31 odst. 5 daňového řádu v případě, kdy daňový subjekt nesplní při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností, takže není možné stanovit daňovou povinnost dokazováním podle odstavců 1 až 4 téhož ustanovení, je správce daně oprávněn stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek,

kteřé má k dispozici nebo které si obstará bez součinnosti s daňovým subjektem. Z uvedeného plyne, že stanovit daň podle pomůcek je možné při splnění dvou kumulativních podmínek: daňový subjekt nesplní svou zákonnou povinnost a z toho důvodu není možné stanovit daňovou povinnost dokazováním. Ustanovení § 31 odst. 6 daňového řádu pak stanoví demonstrativní výčet toho, co může být využito jako pomůcka; mj. jsou to zprávy a vyjádření jiných správců daně.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu nebylo v dané věci přípustné použít jako pomůcku úřední záznam pověřeného správce daně ze dne 20. 4. 2001, neboť v tomto úředním záznamu byl již obsažen výpočet daně provedený pověřeným správcem daně podle pomůcek. I kdyby soud připustil, že tento úřední záznam byl použit jako pomůcka, a že tedy nebyly pouze bez dalšího přejaty výpočty základu daně a daně v něm uvedené (ačkoliv se to vzhledem k identitě veškerých výpočtů nabízí), nebyl místně příslušný správce daně oprávněn k uvedenému úřednímu záznamu přihlídnout a použít jej jako pomůcku. Úřední záznam ze dne 20. 4. 2001 byl totiž vyhotoven v rozporu s ustanovením § 2 odst. 1 daňového řádu. Pověřený správce daně nebyl oprávněn učinit si vlastní správní uvážení o výši základu daně a daně žalobce, avšak takto učinil, a tím šel nad rámec pověření, podle kterého měl pouze vykonávat daňovou kontrolu podle § 16 daňového řádu, v jejímž rámci nebyl oprávněn zabývat se výpočty výše daně. Kromě toho stanovil pověřený správce daně základ daně a daň podle pomůcek v době, kdy ještě nebyla ukončena daňová kontrola, a tedy nebylo možné postavit najisto to, že daň nebude možné stanovit dokazováním, přičemž tento způsob stanovení daňové povinnosti je

zapotřebí vždy upřednostnit před stanovením daně podle pomůcek. Za den ukončení daňové kontroly je přitom třeba považovat až 24. 5. 2001, kdy byla sepsána a podepsána Zpráva o kontrole daně z přidané hodnoty.

V dané věci stanovil místně příslušný správce daně dodatečnými platebními výměry daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí roku 1997, 3. čtvrtletí roku 1998 a 4. čtvrtletí roku 1998 podle pomůcek. Použité pomůcky nebyly v rozhodnutí blíže specifikovány, avšak žalovaný v žalobou napadených rozhodnutích připustil, že pomůckou místně příslušnému správce daně při stanovení základu daně a daně byla zpráva jiného správce daně, konkrétně úřední záznam ze dne 20. 4. 2001. Uvedeným úředním záznamem provedl pověřený správce daně, jímž byl Finanční úřad v Ústí nad Labem, v době probíhající daňové kontroly mj. zjištění základu daně a daně z přidané hodnoty u žalobce v rozhodných obdobích podle pomůcek. Tento postup byl podle názoru žalobce v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem již ve své předchozí argumentaci ztotožnil a dodává, že skutečnost, že ve Zprávě o kontrole daně z přidané hodnoty ze dne 24. 5. 2001 je uvedeno, že kontrola byla provedena ve dnech 29. 8. 2000 až 20. 4. 2001, není relevantní, neboť podle ustálené praxe se za ukončení daňové kontroly považuje den sepsání a podepsání zprávy o kontrole; v daném případě je tedy třeba mít za to, že daňová kontrola skončila až dne 24. 5. 2001.

Věc lze uzavřít tak, že zde jsou dva důvody nezákonnosti použití úředního záznamu ze dne 20. 4. 2001 jako pomůcky při vyměření a stanovení základu daně a daně z přidané hodnoty. Jedním je

skutečnost, že v tomto úředním záznamu byl proveden výpočet základu daně a daně subjektem, jenž k tomu nebyl oprávněn na základě zákona ani na základě pověření, a druhým důvodem nezákonnosti je fakt, že výpočet daně byl proveden podle pomůcek v době, kdy ještě nebyla ukončena daňová kontrola, a nebylo tedy možné s jistotou konstatovat, že daň nebude možné stanovit dokazováním. Použitím takové pomůcky došlo také podle názoru Nejvyššího správního soudu k závažné vadě daňového řízení, jež mohla mít vliv na zákonnost vydaných rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nepochybně skutečnost, že pomůckou mohou být i zprávy a vyjádření jiného správce daně; nepochybně se však může jednat pouze o pomůcky opatřené v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že krajský soud postupoval správně, když použití nezákonné pomůcky pro stanovení daně shledal být vadou řízení, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

K námitce žalovaného, že z žádného ustanovení daňového řádu nevyplývá možnost „vypočítat daň“, jak uvedl soud prvního stupně, a proto nemusel být k takovému úkonu pověřený správce daně pověřen ani dožádán, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tom, že krajský soud použil v odůvodnění svého rozhodnutí termín „vypočítat daň“, neshledává pochybení. Právní instituty je totiž zapotřebí vykládat podle jejich obsahu, a nikoliv podle jejich jazykového označení. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem vyjádřeným v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97, že „*naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pou-*

ze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. "Výklad žalovaného, že pověřený správce daně nemohl provedením výpočtu daňové povinnosti porušit daňový řád, neboť pojem „vypočítat daň“ daňový řád nezná, a tudíž nemohlo tímto úkonem dojít k jeho porušení, je neudržitelný. Pod pojmem

„vypočítat daň“ je totiž nezbytné vidět úkon, jež daňový řád zná, a sice „stanovení“ a „vyměření“ daně. Výklad, že pověřený správce daně sice nebyl oprávněn stanovit a vyměřit základ daně a daň, avšak byl oprávněn provést výpočet základu daně a daně, neboť pojem „vypočítat daň“ daňový řád nezná, a proto nemohlo být tímto úkonem pověřeného správce daně porušeno žádné ustanovení daňového řádu, by nepochybně vedl k absurdním důsledkům, a proto je nutné jej za použití argumentu *reductio ad absurdum* odmítnout.

(ouč)

505

Řízení před soudem: nepřipustnost žaloby proti rozhodnutí o pokutě v blokovém řízení

k § 68 písm. a) soudního řádu správního

k § 84 a násl. zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích (v textu též „zákon o přestupcích“)

Pokud soudní řád správní označuje za nepřipustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (*a minori ad maius*) musí být nepřipustná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem bylo bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46)

Věc: Jindřiška J. v P. proti Policii České republiky – Správě hlavního města Prahy o uložení blokové pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Policie České republiky – Správa hlavního města Prahy uložila žalobkyni dne 5. 7. 2003 za porušení § 26 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích [§ 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích], blokovou pokutu ve výši 500 Kč. Žalobkyně se pro-

tiprávního jednání dopustila tím, že nezabezpečila své vozidlo na parkovišti, zatímco hledala kočku, která jí z vozidla utekla při vystupování.

Městský soud v Praze odmítl usnesením ze dne 18. 8. 2003 žalobu proti to-

muto rozhodnutí jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že uložení pokuty v blokovém řízení je pouze projednáním přestupku, nikoli vydáním správního rozhodnutí, a proto není dána pravomoc soudu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž namítala, že blokové řízení je zvláštním druhem řízení o přestupcích a představuje zkrácený způsob vyřizování přestupků jako správních deliktů. Na pokutových blocích je vyznačeno komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena. Uložení pokuty v blokovém řízení je řízení o přestupku skončeno a proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat. Stěžovatelka z toho dovozovala, že uložení pokuty v blokovém řízení je aktem vydaným příslušným správním orgánem, osobou jím pověřenou, autoritativně zasahujícím do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o správní rozhodnutí, které splňuje jak náležitosti materiální, tak náležitosti formální, a je tedy v řízení před soudy přezkoumatelné. Městský soud v Praze proto dospěl k nesprávnému právnímu závěru, neboť nevzal v úvahu ustanovení zákona o přestupcích, požadavky na rozhodnutí vydané v blokovém řízení dovozoval z § 47 správního řádu a stěžovatelčinu žalobu odmítl. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve stanovené lhůtě své vyjádření k obsahu kasační stížnosti nepodala. Postavení účastníka řízení o kasační

stížnosti se domáhalo Ministerstvo vnitra. Poté, kdy je Nejvyšší správní soud poučil v tom směru, že žalovaným byla v řízení o žalobě vedeném před Městským soudem v Praze Policie České republiky – Správa hlavního města Prahy, která je tak podle § 105 odst. 1 s. ř. s. i účastníkem řízení o kasační stížnosti, bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno vyjádření žalované ze dne 29. 10. 2004, ve kterém se uvádí, že projednání přestupku v blokovém řízení se vyznačuje zejména neformálností, tj. neformálním uložením pokuty, a není tedy ukončeno vydáním správního rozhodnutí. V situacích, kdy je správní řízení ukončeno vydáním rozhodnutí o přestupku, je zaručena i soudní ochrana proti tomuto rozhodnutí. Zákon o přestupcích však umožňuje projednat přestupek také uložením pokuty v blokovém řízení a v příkazním řízení; tato řízení jsou přitom řízeními specifickými. V případě, že by stěžovatelka nebyla ochotna pokutu zaplatit, čímž by vyjádřila svůj nesouhlas s projednáním přestupku v tomto specifickém řízení, příslušný správní orgán by v řádném řízení dokazoval, zda se přestupku dopustila či nikoli. Takové řízení by bylo ukončeno rozhodnutím o přestupku, které by bylo soudem přezkoumatelné. Žalovaná se tedy ztotožňuje s právním závěrem, jak jej učinil Městský soud v Praze, a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud musel vyřešit klíčovou otázku, jíž je posouzení právního charakteru aktu spočívajícího v uložení blokové pokuty. Správní řád samotný ani zákon o přestupcích definici

správního rozhodnutí nepodává. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. považuje za rozhodnutí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti těch, kdo tvrdí, že takovým úkonem byli zkráceni na svých právech (tedy obecně fyzických a právnických osob, vůči nimž takový úkon správního orgánu směřoval). Teorie správního práva přitom s takto podanou definicí koresponduje; za správní rozhodnutí je zpravidla považován akt vydaný správním orgánem s cílem autoritativně stvrdit právní vztahy nebo postavení účastníků řízení nebo do nich zasáhnout. Blokové řízení, které je v zákoně o přestupcích upraveno v ustanoveních § 84 až § 86, je specifickým druhem řízení o přestupcích. V takovém blokovém řízení lze přestupek projednat uložením pokuty, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit (§ 84 odst. 1 zákona o přestupcích). Přestupek lze projednat v blokovém řízení tehdy, jsou-li splněny předpoklady uvedené v ustanoveních § 84 odst. 1 a 4 zákona o přestupcích; přitom platí, že výsledkem blokového řízení je uložení pokuty pachateli přestupku a že pachateli přestupku se vydá blok na pokutu na místě nezaplacenou, nemůže-li pokutu zaplatit na místě. Uložením pokuty v blokovém řízení je řízení o přestupku skončeno a proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat. Posuzuje-li Nejvyšší správní soud charakter uložení blokové pokuty z hlediska přímého dopadu do stěžovatelčiny sféry, tj. do stěžovatelčiných subjektivních práv, pak dospívá k závěru, že uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnu-

tí mající podobu individuálního správního aktu. Jsou tak splněny podmínky podávané z § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. jde o úkon správního orgánu, jímž se osobě, která se přestupku dopustila, zakládá povinnost zaplatit pokutu. Stěžovatelčina materiální sféra tedy byla takovým úkonem zřetelně zasažena, a takový úkon si proto obecně vyžaduje nutnost přezkumu ve správním soudnictví, neboť subsumpci pod žádnou z legálních výjimek přezkoumatelnosti tu dovodit nelze. Při posuzování této právní otázky nelze vycházet toliko z formálních náležitostí správních rozhodnutí podávaných z § 47 správního řádu, jak učinil Městský soud v Praze, neboť rozhodnutí vydané v blokovém řízení, jež je formálně vydáno vystavením bloku, jsou-li pro to splněny podmínky, musí obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v § 85 odst. 4 zákona o přestupcích, a další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle § 85 odst. 1 tohoto zákona.

Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že právní názor, o který Městský soud v Praze opřel kasační stížností napadené usnesení, Nejvyšší správní soud nesdílí. Přesto však Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že v této právní věci byly dány důvody pro odmítnutí stěžovatelčiny žaloby.

Jednou z podmínek přípustnosti vydání rozhodnutí v blokovém řízení je podle § 84 odst. 1 zákona o přestupcích skutečnost, že osoba, která se přestupku dopustila, je ochotna pokutu zaplatit. Další podmínkou podávanou z téhož ustanovení, jež musí být kumulativně s první podmínkou splněna, pak je, že přestupek je spolehlivě zjištěn. V případě, že by ten, kdo se dle názoru správního orgánu přestupku dopustil, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný,

případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba posuzovat otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku, a bylo by tak potřeba provádět ve věci dokazování. To by probíhalo v „běžném“ správním řízení. Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se přestupku dopustila, byť je zahajuje správní orgán, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby správní orgán spáchání přestupku prokazoval a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. Faktická dispozice osoby obviněné z přestupku je tu tedy dána tím, že taková osoba buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést takové řízení, v němž by byly posuzovány jak otázky skutkové, tak otázky právní, a souhlasí se sankcí, jež je jí v blokovém řízení ukládána, nebo přestupek nemá za prokázaný, a nesouhlasí tedy se zaplacením pokuty, přičemž využívá svého práva, jež jí nelze odepřít, na zahájení správního řízení o přestupku. V této právní věci stěžovatelka svého práva na to, aby s ní bylo vedeno řízení o jejím jednání, jež bylo považováno za přestupek, nevyužila. Zejména skutková otázka tak předmětem dokazování účinně nebyla, což se projevuje nyní v odlišných skutkových tvrzeních stěžovatelky a žalované. Vychází-li tedy Nejvyšší správní soud z toho, že smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily, pak za situace, kdy sama stěžovatelka ani nepožadovala, aby s ní bylo vedeno řízení o přestupku, jež by bylo správním řízením v prvním stupni, proti němuž by byly přípustné opravné prostředky, a stě-

žovatelka by tak mohla ve skutečnosti využít ještě dvou instancí v samostatném správním řízení, nemůže se nyní soudní ochrany oprávněně dožadovat.

Nejvyšší správní soud plně respektuje právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, nicméně je-li podle § 68 písm. a) s. ř. s. žaloba nepřipustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští, pak musí být nepřipustná i tam, kde žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že žalobce nehodlal vést příslušné správní řízení ani v prvním stupni a spokojil se s ukončením věci v blokovém řízení. Při použití opačného výkladu na případy přezkumu správních rozhodnutí vydaných v blokovém řízení by totiž soud namísto činnosti přezkumné prováděl sám činnost, již by jinak měl uskutečňovat správní orgán tehdy, pokud by osoba obviněná z přestupku takové řízení hodlala svým nesouhlasem s uložením pokuty v blokovém řízení vyvolat. Pokud by soud nebyl připraven takový postup aprobovat, musel by rozhodnutí správního orgánu vydané v blokovém řízení nutně shledat vždy nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Oba přístupy by popřely smysl blokového řízení. Není tedy v projednávané věci rozhodující, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nejsou přípustné opravné prostředky, jichž by bylo možno využít (§ 84 odst. 2 zákona o přestupcích). Rozhodující je, že stěžovatelka nevyužila opravné prostředky v řízení o přestupku, jež mohlo být z její dispozice vyvoláno, a to proto, že nevyvolala ani samotné řízení v prvním stupni. Jde tak o situaci, kdy stěžovatelka skutečně nevyčerpal všechny opravné prostředky v řízení před správ-

ním orgánem, které právní předpisy připouštějí. Za tohoto stavu byl dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřijatelné podle § 68 písm. a) s. ř. s. K významu nevyčerpání procesních prostředků, které zákon v řízení správním k ochraně práv poskytoval, při uložení blokové pokuty, se obdobně – byť ve skutkově i právně odlišném případě – vyslovil i Ústavní soud, a to podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu zcela v duchu zde provedeného výkladu (sp. zn. IV. ÚS 103/99).

Městský soud v Praze tedy dospěl stejně ke správnému závěru, když žalobu odmítl, avšak učinil tak z jiných důvodů, než shora podal Nejvyšší správní soud. Pokud by však uvedl ty důvody, pro které shledal potřebu žalobu odmítnout, jak je nyní osvětlil Nejvyšší správní soud, pro stěžovatelku by jeho rozhodnutí mělo tytéž důsledky, neboť důvody pro odmítnutí její žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tu skutečně byly; stěžovatelčin návrh (žaloba) byl totiž podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřijatelný.

Nejvyšší správní soud, vědom si právní závažnosti závěrů, které vyslovil v tomto rozhodnutí, zabýval se i konformitou výše učiněného výkladu s principy, které jsou obsaženy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), která je ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí právního řádu. Citovaný článek představuje záruku, že jakékoli trestní obvinění bude

spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednáno nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem. Judikatura Evropského soudu již vyložila, že trestním obviněním je nutno chápat i obvinění z přestupku [například případ Lauko proti Slovensku (1998) a další]. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za nutné zdůraznit, že stěžovatelka měla možnost přímé a rychlé ochrany práv zaručených citovaným článkem Úmluvy, pokud by vyjádřila svůj nesouhlas s uložením pokuty v blokovém řízení, a tedy bylo-li by zahájeno řízení o přestupku. Stěžovatelka též nebyla vystavena žádnému zásadnímu dilematu mezi rozhodnutím souhlasit s uložením pokuty či vést správní řízení; v postupu orgánu ukládajícího pokutu v blokovém řízení nelze shledat žádný prvek nátlaku, jenž by byl jen dílčím způsobem mohl zpochybnit stěžovatelčino rozhodnutí zřici se vedení správního řízení o přestupku. Stěžovatelka měla ve svých rukou použitelné opravné prostředky, které umožňovaly vyřešit nedostatek, jež vytýkala v žalobě blokovému řízení. Z hlediska emocionálního lze pochopit stěžovatelčino psychické rozpoložení vzniklé z důvodu obavy o život zvířete, to však nemůže být právně relevantním důvodem pro vyslovení závěru, že stěžovatelka nebyla s to posoudit důsledky svého rozhodnutí souhlasit s vyřízením věci blokovou pokutou, zvláště vezme-li se v úvahu, že stěžovatelka je osobou s vysokoškolským vzděláním v oboru právo.

(om)

Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu

k § 79 a násl. soudního řádu správního

Žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu. Není tak možné požadovat vydání procesního rozhodnutí (zde: rozhodnutí o přerušení správního řízení podle § 29 odst. 1 správního řádu). Stejně tak není možné požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pouze povinnost pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. 2 Ans 4/2004-116)

Prejudikatura: srov. č. 362/2004 Sb. NSS.

Věc: Jurij Č. v M. proti Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie o ochranu proti nečinnosti ve věci povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Městský soud v Praze zamítl svým rozsudkem ze dne 18. 9. 2003 žalobcovu žalobu, již se žalobce domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost ukončit správní řízení ve věci jeho žádosti ze dne 30. 10. 2000 o povolení k trvalému pobytu na území České republiky z důvodu sloučení rodiny a z důvodů humanitárních, a to tak, že žalobci bude uděleno povolení k trvalému pobytu. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když o žalobcově žádosti nerozhodl: žalobce je totiž stále žadatelem o udělení azylu, neboť o jeho žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra o neudělení azylu dosud nebylo rozhodnuto. Podle § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, se tento zákon nevztahuje na cizince, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu, a azylanta, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Žalovaný tak nemohl po podání žaloby (opravného prostředku) v řízení

o udělení azylu postupovat podle § 50 správního řádu a o žádosti o povolení trvalého pobytu sám rozhodnout, neboť po dobu soudního řízení ve věci azylu je žalobce pod ochranou zákona o azylu a zákon o pobytu cizinců se na něho nevztahuje. Dále soud poukázal na skutečnost, že návrh na vydání rozhodnutí byl podán u Oddělení cizinecké policie v Mostě, které je o žádostech o pobyt oprávněno rozhodovat; i z tohoto důvodu žalobu zamítl.

Proti tomu žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti zejména namítá, že § 2 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, hovoří o tom, že cizinec má postavení žadatele o udělení azylu mimo jiné po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, což není stěžovatelův případ, neboť on podal žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra. Podle stěžovatele nelze uvedené ustanovení vztahovat i na žaloby proti rozhodnutí ministra vnitra. Stěžovatel se tak domnívá, že ode dne 2. 8. 2002, kdy nabylo

právní moci rozhodnutí ministra vnitra v jeho azylové věci, není žadatelem o udělení azylu, ačkoli proti tomuto rozhodnutí podal dne 27. 8. 2002 žalobu k vrchnímu soudu, a na území České republiky tak pobývá v režimu zákona o azylu. Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že nemá průkaz žadatele o udělení azylu ani vízum za účelem řízení o udělení azylu, ale žalovaný mu naopak dne 6. 11. 2002 udělil vízum za účelem strpění pobytu a vydal cestovní průkaz totožnosti, což rovněž nasvědčuje tomu, že stěžovatel není žadatelem o udělení azylu, ale je cizincem v režimu strpění pobytu. Podle stěžovatele tak žalovanému nic nebránilo od 2. 8. 2002 ve věci rozhodnout. Stěžovatel se tedy domnívá, že žalovaný měl buď v řízení pokračovat, nebo je usnesením přerušit. Neučinil-li tak, dopustil se nezákonných průtahů v řízení. Pokud se žalovaný domnívá, že v řízení nemůže pokračovat z důvodu vyskytnutí předběžné otázky, měl o přerušení řízení rozhodnout. Stěžovatel souhlasí s městským soudem v tom, že soud nemůže uložit žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o přerušení řízení, avšak domnívá se, že soud je povinen uložit žalovanému povinnost pokračovat ve správním řízení. Pak je věcí žalovaného, zda vydá rozhodnutí meritorní či zda řádně přeruší správní řízení. V této souvislosti stěžovatel rovněž zdůrazňuje, že dne 6. 3. 2001 bylo řízení přerušeno proto, že nedoložil některé náležitosti ke své žádosti, a nikoli proto, že se v něm vyskytly předběžné otázky, jak uvedl městský soud v napadeném rozsudku. Stěžovatel rovněž namítá, že pokud Oddělení cizinecké policie v Mostě ani Oddělení cizinecké policie v Chomutově nevydalo rozhodnutí v období od 2. 8. 2002 do 27. 8. 2002, nesmí být stěžovateli podání správní žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu na

újmu, a žalovaný tak měl rozhodnutí vydat i po podání žaloby.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a uložil žalovanému, aby ukončil správní řízení ve věci stěžovatelovy žádosti ze dne 30. 10. 2000 o udělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky z důvodu sloučení rodiny a z důvodů humanitárních a povolení k trvalému pobytu mu udělil.

Ze správního a soudního spisu vyplynulo, že dne 30. 10. 2000 požádal stěžovatel o povolení k trvalému pobytu v České republice. Ve své žádosti mimo jiné uvedl, že je žadatelem o azyl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nedoložil všechny potřebné náležitosti uvedené v § 70 odst. 1 písm. a) až f) zákona o pobytu cizinců, byl rozhodnutím vydaným Oddělením cizinecké policie v Mostě dne 6. 3. 2001 vyzván, aby tam vyjmenované náležitosti doložil ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení. Zároveň bylo tímto rozhodnutím přerušeno řízení o výše uvedené žádosti, a to podle § 29 odst. 1 správního řádu. V odůvodnění bylo také uvedeno, že stěžovatel pobývá na území České republiky na vízum za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, ve znění tehdy účinném. Správní orgán vzal při rozhodnutí o přerušení řízení v úvahu i skutečnost, že stěžovatel podal dvě žaloby týkající se jeho pobytu v České republice a rozhodnutí v těchto věcech budou pro správní orgán závazná. Dne 16. 7. 2001 podal stěžovatel podnět k pokračování v řízení o povolení trvalého pobytu, ve kterém uvedl, že nesouhlasí s přerušením řízení, a naopak se domnívá, že jeho žádost o povolení trvalého pobytu podle zákona o pobytu

cizinců nemá nic společného s jeho žádostí o udělení azylu. Jeho podnět nebyl shledán důvodným a připisem ze dne 16. 8. 2001 mu bylo sděleno, že s ohledem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců nelze v řízení pokračovat do té doby, než bude rozhodnuto o jeho žalobě ve věci udělení azylu. Dne 15. 7. 2002 podal stěžovatel opět podnět k pokračování v řízení, v němž uvedl, že doložil všechny požadované náležitosti a byla ukončena veškerá soudní řízení, která správní orgán považoval za předběžné otázky. Zdůraznil také, že bylo ukončeno řízení ve věci jeho žádosti o udělení azylu. Dne 2. 8. 2002 nabylo právní moci rozhodnutí ministra vnitra ve věci stěžovatelovy žádosti o udělení azylu. Oddělení cizinecké Policie v Mostě tak zaslalo dne 5. 8. 2002 stěžovateli výzvu k zaplacení správního poplatku v částce 1000 Kč, na kterou stěžovatel reagoval žádostí o osvobození od poplatku. Dne 26. 8. 2002 byl stěžovatel vyzván k doplnění své žádosti o povolení trvalého pobytu, a to předložením výpisu z rejstříku trestů domovského státu. Dne 27. 8. 2002 podal stěžovatel k Vrchnímu soudu v Praze žalobu proti zamítavému rozhodnutí ministra vnitra ve věci azylu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle § 81 s. ř. s. soud rozho-

duje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Jde o žalobní institut k ochraně před nečinností správního orgánu, i když jeho prostřednictvím nelze dosáhnout vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu. Ustanovení § 79 předpokládá nečinnost správního orgánu pouze ve vztahu k věcnému rozhodnutí. Osvědčení nemá povahu aktu aplikace práva – má informační povahu o skutečnostech v něm uvedených (s průkazní mocí dokládá určitou nespornou skutečnost). V obou případech je však předpokladem žaloby, že správní orgán má povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat.

Nejvyšší správní soud tak musí posoudit, zda Městský soud v Praze postupoval v souladu se zákonem, když dospěl k závěru, že žalovaný nemohl o stěžovatelově žádosti o povolení trvalého pobytu rozhodnout, neboť ten byl v postavení žadatele o udělení azylu a zákon o pobytu cizinců se na něho nevztahoval.

Při posouzení této námítky soud vycházel z příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu. Zákon o pobytu cizinců vyjímá ze své působnosti mimo jiné ty cizince, kteří požádali Českou republiku o ochranu formou azylu, a azylanty, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak [§ 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Kdo všechno spadá do výše uvedené kategorie cizinců, stanoví § 2 odst. 3 zákona o azylu, podle kterého je cizinec, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu, žadatelem o udělení azylu. Postavení ža-

datele má po dobu správního řízení o udělení azylu a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu (soudního řádu správního). Z uvedeného tak vyplývá, že cizinec má postavení žadatele o udělení azylu ode dne podání žádosti o udělení azylu až do doby, než je rozhodnuto o jeho žalobě proti zamítavému rozhodnutí ministerstva vnitra v jeho azylové věci; do té doby je také pod ochranou zákona o azylu a zároveň je vyňat z působnosti zákona o pobytu cizinců (vyjma ustanovení, na která odkazuje zvláštní právní předpis, zejména právě zákon o azylu, nebo pokud zákon o pobytu cizinců nestanoví něco jiného). Nejvyšší správní soud musí v dané věci poznamenat, že ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je součástí tohoto zákona právě s ohledem na zvláštní postavení osob, které žádají o ochranu formou azylu. Zákon o azylu, v jehož režimu se tyto osoby po dobu azylového řízení a řízení o žalobě nacházejí, jim totiž zajišťuje vyšší stupeň ochrany.

Stěžovatel zejména namítá, že § 2 odst. 3 zákona o azylu hovoří o tom, že cizinec má postavení žadatele o udělení azylu mimo jiné po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, což není stěžovatelův případ, neboť on podal žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra. S uvedeným výkladem však nelze souhlasit. V době, kdy probíhalo správní řízení ve stěžovatelově azylové věci, bylo přípustné podat proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu rovněž rozklad, o kterém rozhodoval ministr. Jednou z podmínek pro podání správní žaloby bylo také vyčerpání přípustných řádných opravných prostředků (§ 247 odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002).

Teprve proti konečnému rozhodnutí ve správním řízení pak bylo možné podat správní žalobu. Žaloba tak směřovala proti rozhodnutí ministra vnitra, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, avšak žalovaným správním orgánem bylo zmíněné ministerstvo. Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy, v jehož čele stojí člen vlády, tj. ministr vnitra (§ 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Ministr vnitra tak není samostatným správním orgánem nadřízeným ministerstvu, jak se mylně domnívá stěžovatel, nýbrž stojí v čele tohoto ústředního správního orgánu. Správním orgánem, který v určité věci rozhodl, se v případě ústředních orgánů státní správy rozumí tento orgán, nikoliv jeho vedoucí, a to i když vedoucí ústředního orgánu státní správy rozhoduje o rozkladu proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy ve smyslu § 61 správního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2003. V dané věci tak sice probíhalo řízení o stěžovatelově žalobě směřující proti rozhodnutí ministra vnitra, avšak žalovaným správním orgánem bylo Ministerstvo vnitra, a nikoliv ministr samotný. Hovoří-li pak § 2 odst. 3 zákona o azylu o „žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle zvláštního právního předpisu“ a odkazuje přitom na soudní řád správní, je tím míněna žaloba proti konečnému rozhodnutí ministerstva v azylové věci; pokud tedy právní úprava umožňovala podání rozkladu, je takovým rozhodnutím rozhodnutí o tomto rozkladu. Stěžovatel tak byl po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra v pozici žadatele o udělení azylu podle § 2 odst. 3 zákona o azylu. Podle názoru soudu je v dané věci rovněž ne-

rozhodné, zda stěžovatel má průkaz žadatele o udělení azylu či nikoli. Podstatné v dané věci je, že stěžovatel požádal Českou republiku o ochranu formou azylu a v době rozhodování Městského soudu v Praze nebylo rozhodnuto o jeho žalobě proti zamítavému rozhodnutí ve věci žádosti o azyl.

Pokud jde o námitku týkající se přerušení řízení rozhodnutím ze dne 6. 3. 2001, ani ta není podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodná. Uvedené rozhodnutí je rozhodnutím o přerušení řízení podle § 29 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení správní orgán řízení přeruší tehdy, jestliže bylo zahájeno řízení o předběžné otázce (§ 40 správního řádu) nebo jestliže byl účastník řízení vyzván, aby ve stanovené lhůtě odstranil nedostatky podání (§ 19 odst. 3 správního řádu). Je tak povinností správního orgánu přerušit řízení vždy, pokud je splněn některý z uvedených důvodů, případně oba dva. Nejvyšší správní soud má za to, že v dané věci šlo právě o posledně uvedený případ. Správní orgán přerušil řízení a vyzval stěžovatele, aby doložil požadované náležitosti, a rovněž v odůvodnění upozornil na probíhající soudní řízení a na nutnost vyčkat jeho výsledků, neboť ty jsou pro správní orgán podle § 40 správního řádu závazné.

Další otázkou je, zda vydání požadovaného rozhodnutí by žalovanému vůbec příslušelo. Postavení žalovaného v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vyplývá ze žaloby (§ 79 odst. 2 s. ř. s.) a v daném případě stěžovatel za žalovaného označil Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie se sídlem v Praze. Návrh na vydání správního rozhodnutí ovšem podal u Oddělení cizinecké policie v Mostě a ze zákona je také tento orgán k vyřízení takové žá-

dosti příslušný, jak již podrobně zdůvodnil městský soud v napadeném rozhodnutí. Skutečnost, že se stěžovatel obrátil na žalovaného podle § 50 správního řádu, nezakládá žalovanému zákonnou povinnost vydat rozhodnutí. Ustanovení § 50 správního řádu umožňuje za stanovených podmínek odvolacímu orgánu ve věci rozhodnout namísto orgánu prvního stupně; úvaha o splnění daných podmínek však přísluší tomuto orgánu. I pokud tedy stěžovatel ve správním řízení učinil podnět podle citovaného ustanovení, nepřešla v jeho důsledku na odvolací orgán povinnost vydat rozhodnutí v I. stupni. Tato otázka je však vedlejší za situace, kdy zákon, podle něhož mělo být o žádosti rozhodnuto, stěžovatele ze své působnosti výslovně vylučuje.

Namítá-li stěžovatel, že poté, co bylo ve správním řízení o povolení trvalého pobytu dne 2. 8. 2002 pokračováno, nebylo toto řízení už pak přerušeno, ačkoli tomu tak být mělo, je třeba s ním souhlasit. Avšak – jak již uvedl městský soud v napadeném rozsudku – žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Není tak možné požadovat vydání procesního rozhodnutí, kterým rozhodnutí o přerušení správního řízení podle § 29 odst. 1 správního řádu bezpochyby je. Stejně tak není možné uložit správnímu orgánu pouze pokračovat v řízení. Ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. totiž umožňuje soudu, aby uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, pokud je správní orgán nečinný, a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu. Nečinnost pak rozumíme situaci, kdy správní orgán nekoná, přestože mu to zákon ukládá. Jak ale vyplynulo z výše uvedeného, v daném případě byl stěžo-

vatel žadatelem o udělení azylu a zákon o pobytu cizinců se na něho nevztahoval.

Zákon tak neumožňoval žalovanému v této věci rozhodnout. Nejvyšší správní soud nezjistil naplnění tvrzeného důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť Městský soud

v Praze postupoval v souladu se zákonem, když zamítl jako nedůvodnou žalobu, jíž se stěžovatel domáhal uložit žalovanému povinnost ukončit správní řízení ve věci jeho žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

(oš)

507

Řízení před soudem: kasační stížnost proti rozhodnutí o odkladném účinku žaloby

k § 104 odst. 3 písm. c) soudního řádu správního

Rozhodnutí o odkladném účinku žaloby je rozhodnutím, které je podle své povahy dočasné [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, čj. 5 As 52/2004-172)

Věc: Akciová společnost K. v K. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný uložil žalobci povinnost převést veškeré jím držené akcie společnosti P. na třetí (na žalobci nezávislý) subjekt; současně vyslovil porušení § 18 odst. 1 zák. č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, kterého se žalobce dopustil tím, že jako majoritní akcionář společnosti P. vykonával hlasovací práva spojená s vlastnictvím akcií této společnosti a ovlivňoval před právní mocí rozhodnutí orgánu I. stupně o povolení spojení soutěžitelů chování kontrolovaného soutěžitele.

Žalobce při podání žaloby proti rozhodnutí požádal, aby žalobě byl přiznán odkladný účinek; krajský soud návrh na přiznání odkladného účinku zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost; uplatnil v ní důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Mimo jiné v ní uvedl, že i kdyby v rozhodnutí o žalobě samotné dospěl soud

k závěru, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo nesprávné, a zrušil je, nemohlo by to nic změnit na skutečnosti, že v důsledku nepřiznání odkladného účinku byl stěžovatel donucen předtím, než mohl vyčerpat veškeré zákonné prostředky na svou ochranu, akcie prodat. Usnesení proto nelze považovat za dočasné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud především odkazuje na důvody nepřipustnosti kasační stížnosti, jak jsou upraveny v ustanovení § 104 s. ř. s. Podle odst. 3 písm. c) tohoto ustanovení je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné. Přiznáním odkladného účinku žalobě se pozastavují účinky napá-

deného rozhodnutí správního orgánu do skončení řízení před soudem (§ 73 odst. 3 s. ř. s.). V tomto smyslu jde o stejný důsledek, který s sebou přináší aplikace § 38 odst. 4 s. ř. s. upravujícího institut předběžného opatření, jež zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným. Obdobně i toto usnesení lze i bez návrhu zrušit (§ 73 odst. 4 s. ř. s.), ukáže-li se v průběhu řízení, že pro jeho přiznání nebyly důvody nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.

Rozhodnutí o odkladném účinku žaloby jako procesní institut je zcela nepochybně svou povahou rozhodnutím dočasným, neboť má pouze omezené trvání; není-li zrušeno soudem, zaniká z moci zákona. Soudní řád správní celé ustanovení § 104 koncipuje natolik jednoznačně, aby nevznikaly žádné pochybnosti o jeho

správné aplikaci; kasační stížnost považuje za nepřípustnou, týká-li se věci volebních, nákladů řízení, důvodů rozhodnutí, vedení řízení; stížnost je nepřípustná proti opětovnému rozhodnutí soudu I. stupně, proti rozhodnutí povahy dočasné a konečně při absenci důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. a při uplatnění důvodů žalobou neuplatněných. Z uvedeného výčtu je zřejmé, že zákonodárce neposkytuje prostor pro další konkretizaci dle zvláštních okolností případu, protože z hlediska právní teorie i soudní praxe je zcela zřejmé, co se míní „vedením řízení“ i „rozhodnutím dočasné povahy“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost ze shora uvedených důvodů odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

(ovo)

508

Dualismus práva: pozemkové úpravy

k § 9 odst. 6 zákona ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění zákonů č. 38/1993 Sb. a č. 217/1997 Sb. *)

k § 11 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

k § 19 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

k § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) soudního řádu správního

k § 104b, § 104c a § 244 a násl. občanského soudního řádu

Příslušným rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o přechodu vlastnických práv podle ustanovení § 9 odst. 6 zákona ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, **) je soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 12. 2004, čj. Konf 120/2003-5)

*) Zrušen zákonem č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (zkrácený název), s účinností k 1. 1. 2003.

**) Nyní srov. § 11 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (zkrácený název).

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Českém Krumlově a Krajským soudem v Českých Budějovicích, za účasti žalobců Jana K. v Č. a Marie O. v P. a žalovaného Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Český Krumlov, ve věci rozhodnutí pozemkového úřadu o přechodu vlastnických práv podle zákona o pozemkových úpravách.

Okresní pozemkový úřad v Českém Krumlově rozhodl 23. 10. 2002 podle § 9 odst. 6 zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pozemkových úpravách“), a podle § 19 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, o přechodu vlastnických práv v katastrálním území Š.

Osoby tímto rozhodnutím dotčené (Jan K. a Marie O.) podali proti tomuto rozhodnutí správní žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Tento soud žalobu usnesením odmítl podle § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.; vycházel totiž ze závěru, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích zákonné pravomoci správních orgánů. Vyložil, že věcně příslušný k projednání žaloby proti rozhodnutí pozemkového úřadu je okresní soud (§ 249 o. s. ř.), s tím, že žalobci mohou ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení krajského soudu podat žalobu ve smyslu ustanovení § 244 o. s. ř., a to u Okresního soudu v Českém Krumlově. Žalobci se tímto poučením řídili a takovou žalobu podali (jako žalovaného označili Ministerstvo zemědělství – pozemkový úřad v Českém Krumlově).

Okresní soud se svou příslušností nesouhlasil a předložil věc s návrhem na rozhodnutí kompetenčního sporu zvláštnímu senátu. Uvedl, že dle jeho názoru se jedná o správní rozhodnutí vydané ve veřejném zájmu, který je dán or-

ganizací území. Obsahově jde v podstatě o shodný případ, jakým je rozhodnutí o vyvlastnění, příp. územní rozhodnutí vydané podle stavebního zákona. Vzhledem k direktivnímu charakteru rozhodnutí (změna vlastnictví) nejde o soukromoprávní vztah, ale o vztah patřící do veřejné sféry. V daném případě je podle mínění okresního soudu k projednání a rozhodnutí příslušný správní senát Krajského soudu v Českých Budějovicích.

Zvláštní senát tomuto názoru přisvědčil a vyslovil, že příslušný vydat rozhodnutí je soud ve správním soudnictví.

Z odůvodnění:

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

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru dotyčného správního rozhodnutí o přechodu vlastnických práv se nabízejí různé cesty. Především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Žádná z nich však není natolik spolehlivá, aby dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě a většinou přichází v úvahu použití jen některé z nich, vždy se zřetelem na konkrétní okolnosti dotyčného právního vztahu.

V daném případě se především nabízí použití zájmové teorie. Její podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy

veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé, přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota (větší „právní cennost“) než zájmům soukromým (srov. Hoetzel, J.: Dualismus právní, in: Slovník veřejného práva československého, svazek I., s. 493 a násl.). Účel pozemkových úprav je vymezen přímo v zákoně, konkrétně v § 2 zákona o pozemkových úpravách. Podle tohoto ustanovení se pozemkovými úpravami uspořádávají vlastnická práva k pozemkům a s nimi související věcná břemena, pozemky se jimi prostorově a funkčně upravují nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost pozemků a vyrovnaní jejich hranic. Současně se jimi vytvářejí podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability. Veřejný zájem na provedení pozemkových úprav (v případě potřeby) je tedy jasně vyjádřen již v tomto zákonném ustanovení, zejména pak ve větě druhé.

Zároveň je třeba poukázat na to, že správní orgán v tomto případě autoritativně zasahuje do vlastnických práv. Předmětem řízení před soudem není sama otázka vlastnického práva – není zde totiž sporu o vlastnické právo – nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o přechodu vlastnických práv, tedy rozhodnutí o zalo-

žení, byť i zčásti nových, od dosavadního stavu odlišných, práv. Právě tento právní titul, nikoliv vlastnické právo samotné a jeho povaha, je určující pro stanovení, zda věc náleží do pravomoci soudů ve věcech občanskoprávních anebo soudů ve věcech správního soudnictví.

Ze všech těchto důvodů zvláštní senát vyslovil podle ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., že rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu v Českém Krumlově o přechodu vlastnických práv náleží soudu ve správním soudnictví.

V důsledku tohoto rozhodnutí pak zvláštní senát dále podle ustanovení § 5 odst. 3 téhož zákona zrušil usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, jímž byla pravomoc tohoto soudu popřena, a odstranil tak překážku věci rozhodnuté.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány i soudy. Dále tedy bude v původním řízení o podané žalobě pokračovat Krajský soud v Českých Budějovicích.

(oda)

509

Správní řízení: vada řízení spočívající v nesprávném doručení rozhodnutí

k § 25 odst. 3 správního řádu

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

Vadné doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně (opomenutí doručit rozhodnutí advokátovi s procesní plnou mocí) je podstatnou vadou řízení zakládající k žalobní námitce důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí orgánu II. stupně, pokud ztíží účastníkovi možnost účinné, zákonem

zaručené obrany ve správním řízení a pokud není následným průběhem správního řízení nijak zhojena (zde: odvolání osoby, která pro vadné doručení nemohla využít celé lhůty stanovené v § 54 odst. 2 správního řádu, bylo zamítnuto jako opožděné).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 7 A 125/2001-39)

Věc: Společnost s ručením omezeným T. v Ú. proti Ministerstvu zemědělství o změnu podmínek pro vypouštění důlních vod a stanovení hladiny čerpací jímky řízené skládky.

Na základě podnětu, kterým žalobce žádal o povolení změny rozhodnutí vydaného tehdejšími odborem lesního a vodního hospodářství a zemědělství ONV Ústí nad Labem dne 27. 5. 1976 (stanovení podmínek pro vypouštění důlních vod z lomu P.) a rozhodnutí vydaného týměž orgánem dne 22. 12. 1986 (stanovení hladiny čerpací jímky řízené skládky Ch.), zrušil Okresní úřad v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 1. 3. 2000 rozhodnutí ze dne 27. 5. 1976 a v rozhodnutí ze dne 22. 12. 1986 povolil změnu jedné z podmínek.

Dne 21. 9. 2000 obdržel správní orgán I. stupně žádost o povolení obnovy řízení od státního podniku P., která byla odůvodněna tím, že realizací předchozího rozhodnutí tohoto správního orgánu došlo k zatopení pozemků vlastněných tímto subjektem, ačkoli ten nebyl účastníkem správního řízení, jež vydání napadeného rozhodnutí předcházelo. Správní orgán I. stupně obnovu řízení povolil. V takto obnoveném správním řízení pak správní orgán I. stupně vydal dne 22. 3. 2001 rozhodnutí, kterým původní žalobcovu žádost zamítl. Toto rozhodnutí bylo dne 27. 3. 2001 doručeno přímo žalobci, přestože je ve spise založena neomezená plná moc žalobce ze dne 1. 7. 1996 pro advokátku JUDr. Marii Š. Žalobce prostřednictvím této advokátky proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které bylo k poštovní přepravě podáno dne 12. 4. 2001.

Ministerstvo zemědělství dne 24. 8. 2001 odvolání jako opožděné zamítlo,

neboť lhůta pro jeho podání uplynula již dne 11. 4. 2001.

Žalobce v podané žalobě tvrdil, že měl po celou dobu správního řízení před správním orgánem I. stupně zástupce s plnou mocí pro celé toto řízení. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tedy mělo být podle § 25 odst. 3 správního řádu doručeno tomuto zástupci. Ten je však neobdržel. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo doručeno pouze žalobci samotnému, který teprve předal rozhodnutí svému právnímu zástupci, a ten následně podal odvolání, které bylo zamítnuto jako opožděné. Napadené rozhodnutí žalovaného proto žalobce považuje za nezákonné, tvrdí, že jím byl poškozen na svých právech, a navrhuje, aby soud toto rozhodnutí zrušil.

Žalovaný setrval ve svém vyjádření na názoru, že žalobcovu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podáno opožděně; přitom poukazuje na skutečnost, že v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyly žádné námitky o případných závadách v jeho doručení zmíněny. Žalobce se podle žalovaného choval tak, jako by mu bylo řádně doručeno dne 27. 3. 2001, a žalovaný proto posoudil rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako řádně doručené.

Nejvyšší správní soud, který věc podle § 132 s. ř. s. převzal k dokončení řízení, na-

padené rozhodnutí pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Mezi žalobcem a žalovaným tedy není sporu o tom, že žalobce byl ve správním řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně – Okresního úřadu Ústí nad Labem ze dne 22. 3. 2001, zastoupen advokátkou JUDr. Marií Š., byt žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí uvedl nesprávné přijetí „S.“. Není přitom pochyb o tom, že JUDr. Š. byla zástupkyní žalobce pro celé správní řízení. Navíc není mezi žalobcem a žalovaným sporu ani o tom, že rozhodnutí ze dne 22. 3. 2001 v řízení, v němž byl žalobce uvedenou advokátkou zastoupen, nebylo doručováno této advokátce, ale pouze žalobci jako zastoupenému účastníkovi řízení. Sporná je tak mezi žalobcem a žalovaným toliko skutečnost, zda nedoručení uvedeného rozhodnutí advokátce je vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání jako opožděného – žalobce má za to, že odvolání nemohlo být podáno opožděně, neboť jím napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo řádně doručeno, žalovaný má za to, že žalobce, resp. jeho zástupkyně, se při podávání odvolání chovali tak, jako by žalobci bylo doručeno řádně, a je tedy důvod posoudit rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako řádně doručené.

Podle § 25 odst. 3 správního řádu platí, že má-li účastník řízení zástupce s plnou mocí pro celé řízení, doručuje se písemnost pouze tomuto zástupci. Měl-li žalobce ve správním řízení zástupce s plnou mocí pro celé řízení, pak tedy mělo být rozhodnutí doručováno tomuto zástupci. Nestalo-li se tak, správní orgán I. stupně nepostupoval podle § 25 odst. 3

správního řádu a tím zcela zjevně pochybil. Nejvyššímu správnímu soudu tu za tohoto stavu zbývá posoudit, zda šlo o natolik závažnou vadu řízení, která mohla mít vliv na samotnou zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného, a zda je tedy dán právní důvod k jeho zrušení:

Soud shledal žalobu důvodnou.

Nejvyšší správní soud při posouzení intenzity vady spočívající v nesprávném doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně musí nutně brát v úvahu míru, v jaké byl žalobce v důsledku takového pochybení zkrácen na svém procesním právu brojit proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a musí tedy posoudit skutečnost, zda fakticky bylo takto porušeno žalobcovu zákonem zaručené právo na trvání odvolací lhůty podle § 54 odst. 2 správního řádu, a v kontextu s těmito zjištěními musí posuzovat skutečné důsledky, které byly žalobci v příčinné souvislosti s takovým nesprávným doručením rozhodnutí způsobeny. Soud se přitom při hodnocení této otázky plně ztotožňuje s právním názorem, jenž vyjádřil již prvorepublikový Nejvyšší správní soud například v rozhodnutí ze dne 27. 1. 1939, č. 1069/36-3, a vychází tu z premisy, podle níž v tom, že správní orgán nedoručil své rozhodnutí plnou mocí vykázanému právnímu zástupci strany, nýbrž toliko straně samé, nelze ještě spatřovat podstatnou vadu řízení, jestliže o takové doručení nebylo ani stranou ani jejím právním zástupcem žádáno, a bylo-li přesto právním zástupcem strany odvolání podáno včas. Naproti tomu za podstatnou vadu řízení je třeba považovat nesprávný způsob oznámení rozhodnutí správního orgánu, jímž byla účastníku řízení znemožněna další obrana, již by tomuto účastníku jinak právní předpisy umožňovaly. I toto východisko Nejvyššího správního soudu

nalézá svoji oporu již v prvorepublikové judikatuře: k obdobnému závěru dospěl totiž Nejvyšší správní soud například již v rozhodnutí ze dne 25. 6. 1923, č. 6793.

V této právní věci je sice pravda, že žalobce v odvolání nenamítal zkrácení lhůty pro jeho podání v důsledku potřeby předat doručené rozhodnutí svému zástupci, který až po tomto předání mohl na doručené rozhodnutí svým odvoláním reagovat; takové zkrácení je však skutečností objektivní, jež v daném případě jistě v neprospěch žalobce nastala. Vyplyvá-li totiž ze správního řádu, že pro podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně může účastník řízení využít obecnou patnáctidenní lhůtu, jež je navíc lhůtou procesní, a účastník řízení tak může shromažďovat a do vzájemného kontextu uspořádávat skutečnosti vyvracející či zpochybňující závěry správního orgánu rozhodujícího v I. stupni ještě alespoň část patnáctého dne po řádném oznámení rozhodnutí, jež má být odvoláním napadeno, pak doručení tohoto rozhodnutí jiné osobě, po němž musí následovat jeho předání osobě, jež teprve je způsobilá proti takovému rozhodnutí kvalifikovaně brojit a již si účastník řízení předem k hájení svých práv před příslušným správním orgánem určil, tuto zákonem zaručenou patnáctidenní lhůtu zkrátilo. Bylo-li přitom odvolání proti takto nesprávně doručenému rozhodnutí podáno k poštovní přepravě opožděně, jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, a byla-li opožděnost takového podání sama o sobě důvodem pro jeho zamítnutí, jak zřetelně z napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, pak tu nutně došlo ke zkrácení žalobcova procesního práva na trvání odvolací lhůty, jehož přímým důsledkem bylo zamítnutí žalobcova odvolání na-

padeným rozhodnutím žalovaného, aniž žalovaný odvolání věcně projednal. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ačkoli nedoručení rozhodnutí podle § 25 odst. 3 správního řádu zástupci účastníka řízení s plnou mocí pro celé řízení nemusí být vždy nutně podstatnou vadou řízení, v této právní věci pochybení správního orgánu I. stupně při doručování rozhodnutí ztížilo žalobcovu možnost účinné, zákonem zaručené obrany ve správním řízení; toto pochybení přitom nebylo následným průběhem správního řízení před žalovaným nijak zhojeno. Žalovaný naopak považoval odvolání podané osobou, které mělo být předchozí rozhodnutí doručeno, a která tak pro jeho podání nemohla využít celé lhůty stanovené v § 54 odst. 2 správního řádu, za opožděné a toliko o tuto skutečnost své rozhodnutí o zamítnutí odvolání opřel.

Pokud by Nejvyšší správní soud toto pochybení správního orgánu I. stupně bagatelizoval, pak by tím popřel samotný smysl kodifikace odvolací lhůty a zákonného stanovení její délky. Takovou bagatelizaci tak Nejvyšší správní soud musí nutně shledat nemístnou.

Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů žalobcově námitce přisvědčil a pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí žalovaného o věci samé, napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil. O věci přitom Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť ruší-li soud napadené rozhodnutí pro vady řízení podle tohoto ustanovení, činí tak bez jednání.

(om)

Vodní právo: poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových

k § 8 odst. 1 a k § 6 odst. 2, 4 a 5 zákona č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových*)

Rozhodnutím o odkladu placení poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových podle § 8 odst. 1 zákona č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, není znečišťovatel zbaven povinnosti platit zálohy na poplatky stanovené původním výměrem (§ 6 odst. 2 cit. zákona), a to do doby, než Česká inspekce životního prostředí vydá nový výměr na zálohy na poplatky již s ohledem na povolený odklad (§ 6 odst. 4 a 5 cit. zákona).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 7. 2003, čj. 22 Ca 395/2002-22)

Věc: Akciová společnost V. v Š. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o penále z poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

Finanční úřad v Olomouci sdělil žalobci platebním výměrem ze dne 16. 5. 2002 předpis penále z titulu opožděné úhrady záloh na poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových v celkové výši 31 494 Kč. Finanční ředitelství v Ostravě rozhodnutím ze dne 30. 7. 2002 odvolání žalobce zamítlo.

Žalobce namítal, že žalovaný věc po právní stránce nesprávně posoudil. Nesouhlasí s jeho právním názorem, podle něhož samotným vydáním rozhodnutí o odkladu placení poplatků není žalobce zbaven povinnosti platit zálohy podle původního výměru, neboť je namířen proti samotné podstatě placení poplatků. Účel odkladu placení poplatků, spočívající v získání finančních prostředků na investice do zařízení ke snížení znečištění, by byl popřen, jestliže by znečišťovatel musel i nadále platit prostředky,

jejichž placení bylo odloženo, tak, jako by k povolení odkladu nedošlo.

Ze spisu vyplynulo, že výměrem České inspekce životního prostředí ze dne 20. 11. 2000 byla podle § 6 odst. 2 zákona č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, žalobci stanovena záloha na poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových ze zdroje znečišťování čističky odpadních vod Z. pro rok 2001 v celkové výši 2 962 440 Kč. Žalobci bylo uloženo uhradit zálohu na poplatky v měsíčních částkách 246 870 Kč splatných vždy do 25. dne kalendářního měsíce. Na základě žádosti žalobce vydala Česká inspekce životního prostředí rozhodnutí ze dne 31. 10. 2001, kterým byl podle ustanovení § 8 odst. 1 a 2 zákona č. 58/1998 Sb. povolen žalobci odklad placení poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových z předmětného zdroje znečišťování

*) Zákon byl k 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

ve výši 80 % stanovených poplatků. Doba trvání odkladu byla stanovena od 1. 10. 2001 do 31. 12. 2005. Rozhodnutí o povolení odkladu nabylo právní moci dne 23. 11. 2001. Žalobce zaplatil splátku na zálohu na poplatky ještě v říjnu 2001 ve stanovené výši 246 870 Kč. Za měsíce listopad a prosinec 2001 však již žalobce žádnou částku na zálohu na poplatky nezaplatil. Správce daně vystavil dne 21. 1. 2002 výzvu k zaplacení nedoplatku zálohy na poplatky za měsíce listopad a prosinec 2001 ve výši celkem 493 740 Kč v náhradní lhůtě. Správce daně sám rozhodnutím ze dne 30. 1. 2002 rozhodl o zrušení výzvy k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě z důvodu pochybností ve výkladu ustanovení týkajících se odkladu placení poplatků a stanovení nových záloh podle zákona č. 58/1998 Sb. Dne 5. 2. 2002 požádal správce daně Českou inspekci životního prostředí jako vystavitele rozhodnutí o odkladu placení poplatků o sdělení, v jaké výši byl žalobce povinen platit měsíční zálohy na poplatky za měsíce říjen až prosinec 2001. Česká inspekce životního prostředí dopisem ze dne 6. 3. 2002 sdělila správci daně, že samotným vydáním rozhodnutí o odkladu placení poplatků není žalobce zbaven povinnosti platit zálohy na poplatky podle výměru České inspekce životního prostředí ze dne 20. 11. 2000. Výměr s novou výší záloh na poplatky (zohledňující odklad placení poplatků) nevydala Česká inspekce životního prostředí z důvodu nesplnění podmínek § 6 odst. 4 zákona s tím, že žalobce může odklad placení poplatků zohlednit v poplatkovém přiznání za rok 2001. Krajský úřad Olomouckého kraje poplatkovým výměrem ze dne 27. 3. 2002 rozhodl na základě poplatkového přiznání žalobce podle § 7 zákona o stanovení konečné výše poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových ze zdroje znečištění „čistička odpadních vod Z.“ za rok 2001 ve

výši 1 156 816 Kč s tím, že na úhradu tohoto poplatku budou použity platby usku- tečněné podle výměru České inspekce životního prostředí ze dne 20. 11. 2000. Celková výše poplatků za rok 2001 byla stanovena částkou 1 446 020 Kč, v rozhodnutí však bylo zohledněno povolení odkladu placení poplatků Českou inspek- cí životního prostředí ze dne 31. 10. 2001. Výše odkladu byla vypočtena podle procentní výše odkladu z celkových poplatků a počtu měsíců trvání odkladu za rok 2001 ($1\,446\,020\text{ Kč} \div 12\text{ měsíců} = 120\,501,66\text{ Kč}$ krát 3 měsíce = 361 504,98 Kč, z toho 80 % představuje 289 204 Kč). Celková výše poplatků po odečtení odkladu činila 1 156 816 Kč. Správce daně rozhodnutím ze dne 13. 5. 2002 rozhodl o vrácení přeplatku z vy- účtování záloh na poplatky za rok 2001 ve výši 1 311 884 Kč, neboť žalobce na zálo- hách zaplatil částku 2 468 700 Kč ($2\,468\,700\text{ Kč} - 1\,156\,816\text{ Kč} = 1\,311\,884\text{ Kč}$). Správce daně platebním výměrem ze dne 16. 5. 2002 podle § 10 zá- kona č. 58/1998 Sb. sdělil žalobci předpis penále v celkové výši 31 494 Kč za opoždě- ný úhrady záloh (měsíčních splátek za listopad a prosinec 2001) na poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povr- chových.

Krajský soud v Ostravě žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Z ustanovení § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, jednoznačně vyplývá, že údaj o poskytnu- tých odkladech je podkladem pro stano- vení výše záloh na poplatky výměrem České inspekce životního prostředí. Lo- gicky lze proto dospět k závěru, že samot- ným rozhodnutím o odkladu placení

poplatků podle § 8 odst. 1 zákona č. 58/1998 Sb. není znečišťovatel zbaven povinnosti platit zálohy na poplatky podle původního výměru. Česká inspekce životního prostředí vydá nový výměr na zálohy na poplatky se zohledněním již povoleného odkladu za podmínek § 6 odst. 4 a 5 zákona č. 58/1998 Sb. Dokud

nerozhodla novým výměrem o výši záloh na poplatky, byl žalobce povinen platit zálohy na základě původního výměru ze dne 20. 11. 2000. Jelikož tak neučinil, je povinen podle § 10 zákona č. 58/1998 Sb. zaplatit penále.

(ube)

511

Důchodové pojištění: posuzování zdravotního stavu

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

k § 39 odst. 1 a § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

k § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném k 1. 1. 1998

Neúplné a nepřesvědčivé posouzení rozhodujícího zdravotního postižení v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu, jímž stěžovatelka trpěla ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí, je třeba považovat za vadu řízení, která mohla mít za následek nesprávné stanovení míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti stěžovatelky k uvedenému dni a v jeho důsledku nesprávné posouzení zákonných podmínek plné invalidity ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jako základního předpokladu pro posouzení dalšího trvání nároku na dávku důchodového pojištění, jíž se stěžovatelka domáhá. Jde o jinou vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, čj. 4 Ads 13/2003-54)

Věc: Jana D. v P. proti České správě sociálního zabezpečení o odnětí plného invalidního důchodu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 4. 6. 2001 byl žalobkyni podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, odňat od 22. 6. 2001 plný invalidní důchod, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla schopnost soustavné výdělečné činnosti o 50 %.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 4. 2002 přezkoumávané rozhodnutí potvrdil; vycházel především z po-

sudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, která v rámci komplexního zhodnocení zdravotního stavu zvýšila pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti o 5 % na celkových 55 %. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí nadále plně invalidní podle § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ale již pouze částečně invalidní podle § 44 odst. 1 téhož zákona.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně včas odvolání. Jelikož o něm Vrchní soud v Praze nerozhodl do 31. 12. 2002, došlo z moci § 129 odst. 4 s. ř. s. 1. 1. 2003 k zastavení řízení. Žalobkyně využila práva napadnout rozhodnutí soudu o oprávněm prostředku kasační stížností, kterou dne 30. 1. 2003 podala u Městského soudu v Praze.

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Její námitky lze shrnout takto: Žalobkyně si nechala vypracovat soudním znalcem z oboru posudkového lékařství znalecký posudek, z něhož vyplynulo, že hlavní a základní příčina poruchy jejího zdravotního stavu, a tím i spojené invalidity, je jiná než ta, k níž dospěla posudková komise. Dále poukazovala na to, že znalec ve svém posudku dospěl k závěru, že její onemocnění, které odpovídá 60% míře poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti se zvýšením o 10 % za další onemocnění na výslednou hodnotu 70% poklesu, je příčinou jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, který tu byl ke dni vydání rozhodnutí ČSSZ, tedy ke dni 4. 6. 2001. Mezi oběma odbornými lékařskými posudky tak existovaly zásadní rozpory, které měly nejen charakter početní, ale týkaly se samého základu, tedy otázky, které onemocnění žalobkyně je příčinou hlavní a základní. Takový rozpor bylo možno podle názoru žalobkyně odstranit pouze odborným posudkem, neboť se jedná o otázku náležející především odbornému lékařskému posouzení.

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

Z odůvodnění:

Předmětem přezkumného soudního řízení v posuzované věci bylo rozhodnu-

tí České správy sociálního zabezpečení ze dne 4. 6. 2001, jímž byl stěžovatelce podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, odňat od 22. 6. 2001 plný invalidní důchod s odůvodněním, že podle posudku lékaře Pražské správy sociálního zabezpečení není již stěžovatelka plně invalidní, ale nadále částečně invalidní. Bylo tedy třeba nejprve zjistit, zda stěžovatelka ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí, tj. ke dni 4. 6. 2001, splňovala nadále podmínky plné invalidity ve smyslu ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, či nikoliv. Bylo nutno posoudit, zda nadále pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti činil nejméně 66 % nebo zda stěžovatelka byla schopna pro zdravotní postižení soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek.

V daném případě se tedy jedná o důchod podmíněný dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem a rozhodnutí soudu závisí především na jeho odborném lékařském posouzení. V přezkumném soudním řízení ve věcech důchodového pojištění posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů podle § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném od 1. 1. 1998, Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), které za tímto účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise. Posudkové komise MPSV jsou oprávněny nejen k celkovému přezkoumání zdravotního stavu a dochované pracovní schopnosti občanů, ale též k posouzení poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti a k zaujetí posudkových závěrů o plné či částečné invaliditě, jejím vzniku, trvání či zániku. Nicméně i tyto posudky hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zákonných zásad; přitom

však takový posudek, který zcela splňuje požadavek celistvosti, úplnosti a přesvědčivosti, bývá zpravidla důkazem ve věci stěžejním. Požadavek úplnosti a přesvědčivosti, který je kladen na posudky posudkových komisí, spočívá v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník uplatňující nárok na plný nebo částečný invalidní důchod, jakož i v tom, zda podaný posudek obsahuje náležité zdůvodnění svého posudkového závěru tak, aby byl tento závěr přesvědčivý pro soud, který nemá ani nemůže mít odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení plné invalidity závisí především.

Soud v projednávané věci proto nepochybil, když vycházel z posudku Posudkové komise MPSV ze dne 20. 2. 2002. Nejvyšší správní soud však nesdílí závěry Městského soudu v Praze o úplnosti a přesvědčivosti podaného posudku, a to ve vztahu k posouzení určujícího zdravotního postižení stěžovatelky v dlouhodobém nepříznivém zdravotním stavu ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí, a následně k přesvědčivosti tam stanoveného poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti stěžovatelky k uvedenému dni.

Stěžovatelka v podané kasační stížnosti zpochybňuje závěry obsažené v posudku Posudkové komise MPSV a týkající se určení rozhodujícího zdravotního postižení a stanoveného poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti. Odvolává se na znalecký posudek soudního znalce z oboru posudkového lékařství, podle něhož je hlavní příčinou invalidity stěžovatelky jiné zdravotní postižení, které podle kapitoly X oddílu D položky 1 písm. d) přílohy č. 2 vyhlášky MPSV č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém

pojištění, ve znění vyhlášky č. 157/1997 Sb. a vyhlášky č. 40/2000 Sb., odpovídá 60% poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti, a se zvýšením podle § 6 o 10 % za onemocnění páteře 70% poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti. Tento stav byl u stěžovatelky i ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí ze dne 4. 6. 2001.

Z výše uvedeného tedy vyplývá rozpor v posouzení stěžovatelčina rozhodujícího zdravotního postižení v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Přestože odchylnost výše uvedeného posouzení vyplývá ze znaleckého posudku vypracovaného dne 24. 8. 2002, tedy poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí (4. 6. 2001), má Nejvyšší správní soud za to, že je možné z posouzení zdravotního stavu stěžovatelky obsaženého v tomto posudku vycházet, neboť stěžovatelka již v opravném prostředku namítala neúplnost posouzení zdravotního stavu s tím, že bylo posouzeno pouze páteří onemocnění, a dovolávala se posouzení zdravotního postižení i z hlediska interního a gynekologického, přičemž je třeba přihlídnout i k tomu, že znalec ve svém posudku hodnotí stav, který zde byl ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí. I když se Posudková komise MPSV ČR v posudku ze dne 20. 2. 2002 zabývala gastrointestinální problematikou přítomnou u stěžovatelky od roku 1994, přesto dospěla k odlišnému závěru o rozhodujícím zdravotním postižení stěžovatelky.

Za výše uvedené situace, z níž vyplývá odchylné posouzení zdravotního stavu stěžovatelky, který tu byl v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, nepovažuje Nejvyšší správní soud posudkový závěr obsažený v posudku ze dne

20. 2. 2002 o rozhodujícím zdravotním stavu stěžovatelky v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí za zcela úplný a přesvědčivý. Proto dospěl k závěru, že posouzení zdravotního stavu stěžovatelky, uvedené v posudku Posudkové komise MPSV ze dne 20. 2. 2002, které vzal Městský soud v Praze za podklad svého rozhodnutí, nelze dosud považovat za zcela úplné a přesvědčivé, a to právě ve vztahu k určení rozhodujícího zdravotního postižení v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu stěžovatelky. Neúplné a ne zcela přesvědčivé posouzení rozhodujícího zdravotního postižení v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu, jímž stěžovatelka trpěla ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí, tj. k datu 4. 6. 2001, považuje Nejvyšší správní soud za vadu řízení, která mohla mít za následek nesprávné stanovení míry poklesu schopnosti sou-

stavné výdělečné činnosti stěžovatelky k uvedenému dni a v jeho důsledku nesprávné posouzení zákonných podmínek plné invalidity ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jako základního předpokladu pro posouzení dalšího trvání nároku na dávku důchodového pojištění, jíž se stěžovatelka dovolává, tj. plného invalidního důchodu. Za této situace považuje Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost za důvodnou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude třeba, aby Městský soud v Praze vyžádal od Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Praze 1 doplňující posudek.

(tur)

512

Dualismus práva: spor o vlastnické právo k nemovitosti

k § 46 odst. 2 soudního řádu správního

Spor mezi „naturálním vlastníkem“ a „knihovním vlastníkem“ nemovitosti o vlastnictví k této nemovitosti je sporem, o kterém náleží jednat soudu v občanském soudním řízení. Dojde-li takový návrh správnímu soudu, je na místě jej odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2003, čj. Na 285/2003-4)

Věc: Gustav T. v H. proti Evě T. o vlastnictví k nemovitosti.

Na Nejvyšší správní soud se žalobce obrátil s podáním označeným jako „žádost o prošetření“. Z podání je zřejmé, že pisatel tvrdí své vlastnické právo k nemovitosti, jejímž „knihovním vlastníkem“ je Eva T.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Pisatel popírá vlastnické právo knihovního vlastníka Evy T. k pozemkům a tvrdí, že jejich vlastníkem je z titulu dědického práva on sám.

Rozhodnutí o věci nenáleží do pravomoci soudů ve správním soudnictví ani do věcné příslušnosti Nejvyššího správního soudu a tento nedostatek je neodstranitelný.

Podle § 4 s. ř. s. rozhodují soudy ve správním soudnictví o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, o kompetenčních žalobách a dále ve

věcech volebních a ve věcech politických stran a politických hnutí.

Žalobcova právní věc je zřetelně soukromoprávní (občanskoprávní) a správní soudy o ní rozhodovat nemohou.

Protože tu tedy chybí pravomoc i věcná příslušnost správních soudů a tento nedostatek nelze odstranit, Nejvyšší správní soud návrh odmítl (§ 46 odst. 2 s. ř. s.)

(aza)

513

Daň z převodu nemovitostí: zánik osvobození od daně

k § 20 odst. 6 písm. e) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (v textu též „zákon č. 357/1992 Sb.“)

Vztahuje-li se osvobození od daně z převodu nemovitostí podle § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, i na převádějícího bezpodílového spoluvlastníka (manžela), který není společníkem nabývající společnosti, pak při nesplnění podmínky setrvání společníka ve společnosti po stanovenou dobu pozbývá osvobození od daně i tento druhý převádějící bezpodílový spoluvlastník (manžel).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, čj. 2 Afs 6/2003-53)

Věc: Ing. Jiří B. a Ing. Jitka B. v Č. proti Finančnímu ředitelství Ústí nad Labem o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobců.

Finanční úřad v Mimoně vyměřil dvěma rozhodnutími ze dne 7. 2. 2000 Ing. Jiřímu B. a Ing. Jitce B. daň z převodu nemovitostí, každému z nich v částce 463 540 Kč. Odvolání žalobců bylo dne 7. 11. 2000 zamítnuto rozhodnutími Finančního ředitelství v Ústí nad Labem, která žalobci napadli žalobou.

Krajský soud v Ústí nad Labem spojil rozsudkem ze dne 21. 3. 2003 uvedené věci ke společnému projednání a rozhodnutí a žalobu zamítl.

Žalobci (stěžovatelé) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku uplatňovali kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem. Poukazovali mimo jiné i na to, že ze strany druhé stěžovatelky vůbec nemohlo dojít k zániku osvobození od daně, neboť nikdy nebyla společníkem společnosti s ručením omezeným R. a neměla s prvním stěžovatelem společný obchodní podíl, a tedy jej nemohla ani pozbýt.

Ze skutkových okolností věci je třeba poukázat především na to, že oba stěžovatelé uzavřeli dne 29. 6. 1995 dohodu o nepeněžitém vkladu se společností s ručením omezením R., na základě níž převedli na tuto společnost vlastnické právo k nemovitosti v dohodě blíže specifikované. Společníkem společnosti s ručením omezeným R. byl – a to již v době vkladu – pouze stěžovatel Ing. Jiří B., a nikoliv jeho manželka Ing. Jitka B. V roce 1999 převedl Ing. Jiří B. svůj obchodní podíl ve společnosti s ručením omezeným R. na společnost s ručením omezeným K. za sjednanou cenu 825 000 Kč, čímž přestal být společníkem společnosti s ručením omezeným R.; převod byl v obchodním rejstříku zapsán 17. 9. 1999.

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

Z odůvodnění:

Předmětem daně z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. je úplatný převod nebo přechod nemovitostí a poplatníkem daně je podle § 8 odst. 1 písm. a) téhož zákona převodce; v případě převodu vlastnictví nemovitosti z majetku v bezpodílovém spoluvlastnictví se každý z manželů považuje za samostatného poplatníka a jejich podíly za stejné, pokud nejsou podíly dohodnuty nebo stanoveny jinak. V daném případě došlo k převodu nemovitostí dohodou uzavřenou dne 29. 6. 1995 mezi oběma žalobci jako převodci a společností s ručením omezeným R. jako nabyvatelkou, v jejímž čl. I je konstatováno bezpodílové spoluvlastnictví žalobců k převáděným nemovitostem a v čl. II je konstatováno, že Ing. Jiří B. je společníkem nabývací společnosti a že valná hromada této společnosti vyslovila souhlas se

zvýšením základního jmění formou jeho nepeněžitého vkladu. Smlouvou převedli oba převádějící na nabývací společnost vlastnické právo k nemovitostem v ní konkretizovaným v hodnotě 18 541 484 Kč. Katastrální úřad v České Lípě povolil vklad vlastnického práva na základě této smlouvy rozhodnutím ze dne 3. 8. 1995 s právními účinky ke dni 4. 7. 1995. Tento převod by podléhal dani z převodu nemovitostí, a to ve vztahu k oběma stěžovatelům, pokud by nebyl od daně osvobozen.

Podle § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb. byly v době převodu (a dosud jsou) osvobozeny od daně z převodu nemovitostí vklady vložené podle zvláštního zákona do obchodních společností nebo družstev. Je-li vkladem nemovitost, osvobození se neuplatní, jestliže do pěti let od vložení vkladu zanikne účast společníka obchodní společnosti nebo člena v družstvu a nemovitost není společníku vrácena. Po dobu těchto pěti let neběží lhůta pro vyměření daně. V daném případě se jednalo o vklad společníka do obchodní společnosti zvyšující její základní jmění, tedy byla splněna jedna z podmínek pro osvobození. Zákon však současně stanoví, že se osvobození neuplatní, a tedy daň z převodu se vyměří, pokud společník nesetrvá ve společnosti po stanovenou dobu. Osvobození od daně se za splnění zákonných podmínek vztahuje na celý převod, tedy i na převod ze strany druhé stěžovatelky, která nebyla společnicí obchodní společnosti. Zákon váže podmínky osvobození i neuplatnění osvobození od daně na setrvání společníka v obchodní společnosti a na skutečnost, že mu nemovitosti po ukončení účasti ve společnosti nebyly vráceny. Osvobození, které zákon přiznává i druhé stěžovatelce, aniž ona sama konkrétně naplnila jeho podmínky, se tedy při nesplnění zákonných podmínek neuplatní ani vůči ní.

K tomu není třeba konstruovat žádné spoluvlastnictví obchodního podílu, jak bez opory v dokladech činí žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Nejde o osvobození jen jednoho ze spoluvlastníků ve vazbě na jeho členství v obchodní společnosti. Osvobození se přiznává i bezpodílové spoluvlastníci převáděných nemovitostí, přičemž osvobození se neuplatní při nesplnění zákonných podmínek pro jeho poskytnutí – tedy neuplatní se v míře, v jaké by bylo poskytnuto při splnění zákonných podmínek – a ty jsou vázány k účasti v obchodní společnosti po stanovenou dobu. Výklad, který by při nesplnění podmínek pro osvobození od daně vedl k vyměření daně jen jednomu z bezpodílových spoluvlastníků přesto, že se daňová povinnost a podmíněné osvobození vztahují na oba, by byl v rozporu se zákonnou konstrukcí daňové povinnosti. Není tedy rozhodné, že druhá stěžovatelka nebyla společnící obchodní společnosti, a pokud jí byla daňová povinnost vyměřena z důvodů zániku podmínek, za nichž bylo podmíněně poskytnuto osvobození, nejde o rozhodnutí nezákonné (stěžovateli namítaná nicotnost by ani nepřicházela v úvahu).

Rozhodné pro posouzení věci z hlediska stížnostních námitek je dále to, zda došlo k zániku účasti prvního stěžovatele ve společnosti, na kterou byl za zákonem poskytnutého osvobození od daně převeden nemovitý majetek. Zánikem přitom není třeba rozumět jen naplnění podmínek zániku účasti ve smyslu § 148 a násl. obchodního zákoníku, ve znění platném a účinném v r. 1999 (tj. zrušení účasti společníka soudem, vyloučení společníka, dohoda o ukončení), ale faktický stav, že společník již není účasten ve společnosti. To je zřejmé jednak z textu zákona č. 357/1992 Sb., jednak ze smyslu poskytnutého osvobození, které je vázáno na tr-

vající účast ve společnosti. K tomu ze spisu vyplývá, že v době vkladu nemovitostí do společnosti s ručením omezeným R. byl Ing. Jiří B. jejím společníkem. Ve spise je založen návrh jednatele společnosti s ručením omezeným R., doručený Krajskému soudu v Ústí nad Labem dne 16. 9. 1999, na změnu zápisu v obchodním rejstříku, a to na výmaz společnosti s ručením omezeným R. a na zápis společnosti s ručením omezeným K. plus. Společníkem nové společnosti je pouze společnost s ručením omezeným K. K návrhu je připojena dohoda o změně společenské smlouvy společnosti s ručením omezeným R. a o změně obchodního jména na společnost s ručením omezeným K. plus a usnesení mimořádné valné hromady společnosti s ručením omezeným R. bez data (zápis notářsky ověřen dne 9. 9. 1999), v němž je v bodě 2 a) uvedeno oznámení Ing. Jiřího B. o úmyslu ukončit svou účast ve společnosti včetně nabídky obchodního podílu zbývajícím společníkům, kteří nabízený obchodní podíl odmítli. Ostatní společníci učinili shodné prohlášení a všichni společníci poté obchodní podíl nabídli třetí osobě, a to společnosti s ručením omezeným K. Připojena je i dohoda o převodu obchodních podílů bez data (notářsky ověřena dne 9. 9. 1999), kde v bodě V je uvedeno, že dnem doručení této smlouvy společnosti s ručením omezeným R. zaniká účast převodců (mezi nimi Ing. Jiřího B.) ve společnosti. Tvrdí-li tedy stěžovatelé, že první stěžovatel zůstal po stanovenou dobu společníkem společnosti s ručením omezeným R., není tomu tak s ohledem na výše uvedené skutečnosti a s ohledem na skutečnost, že společnost byla v r. 1999 vymazána z obchodního rejstříku a podle výpisu z obchodního rejstříku nebyl Ing. Jiří B. společníkem jejího právního nástupce.

(oš)

Dualismus práva: náhrada škody způsobené nesprávným úředním postupem

k § 46 odst. 2 soudního řádu správního

Žalobu podanou u Nejvyššího správního soudu, již se žalobce domáhá náhrady škody, která mu údajně vznikla nesprávným úředním postupem při prodeji nemovitosti, soud odmítne podle § 46 odst. 2 s. ř. s., protože jde o spor v soukromoprávní věci. Je bez právního významu, že žaloba je podána proti obci.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, čj. Na 56/2003-7)

Věc: Ing. Zdeněk G. v P. proti městu Ostrava o náhradu škody 23 655 556 Kč s příslušenstvím.

Žalobce se u Nejvyššího správního soudu domáhal proti žalovanému náhrady škody, která mu vznikla podle žalobního tvrzení na základě nesprávného úředního postupu města Ostravy ve věci prodeje nemovitosti v katastrálním území Moravská Ostrava.

Nejvyšší správní soud žalobu odmítl a žalobce poučil, že může podat žalobu v občanském soudním řízení u věcně a místně příslušného soudu; bude-li tato žaloba podána do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení, platí, že občanské soudní řízení o ní je u soudu zahájeno dnem, kdy Nejvyššímu správnímu soudu došla odmítnutá žaloba.

Z odůvodnění:

Žalobce se domáhá rozhodnutí ve sporu o věci soukromoprávní, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, nikoli soud správní. Není tu rozhodující, že náhrada škody je požadována po veřejnoprávní korporaci, kterou je obec. Spor o náhradu škody je proto sporem, o kterém nemůže podle zákona rozhodovat správní soud (tj. ani Nejvyšší správní soud ani krajský soud ve správním soudnictví); takový návrh musí správní soud odmítnout (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).

(aza)

Správní trestání: stanovení výše sankce

k § 9 odst. 2 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 167/1999 Sb.

Hlediskem pro stanovení výše pokuty podle ustanovení § 9 odst. 2 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, je i to, v kolika případech došlo k porušení pracovněprávních předpisů. Námitka, že úřad práce na základě této okolnosti stanovil pokutu nepřipustným matematickým výpočtem, proto není důvodná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, čj. 5 A 56/2000-32)

Prejudikatura: srov. Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 50/1994, Soudní judikatura ve věcech správních č. 467/1999.

Věc: Společnost s ručením omezeným S. v H. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o uložení pokuty.

Úřad práce v Českých Budějovicích uložil žalobkyni dne 21. 10. 1999 pokutu ve výši 60 000 Kč, a to za zaviněné porušení § 2 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (zaměstnávání čtyř ukrajinských dělníků bez povolení příslušného úřadu práce a bez povolení k dlouhodobému pobytu).

Žalobkyně se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolala. O jejím odvolání rozhodl dne 7. 2. 2000 žalovaný tak, že je zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí.

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se proto žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Napadla především výši a způsob stanovení pokuty, neboť matematickým výpočtem, jak to učinil správní orgán I. stupně (jeden dělník à 15 000 Kč), výši sankce nelze stanovit.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že správní orgán I. stupně při stanovení výše pokuty vycházel z počtu žalobkyní neoprávněně zaměstnávaných cizích státních příslušníků a přihlédl též k tomu, že u žalobkyně se jednalo o prvé zjištění porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti. Dále vycházel i z důvodů a okolností, které žalobkyni vedly k zaměstnávání cizích státních příslušníků. Žalovaný se ve svém rozhodnutí proto s postupem správního orgánu I. stupně zcela ztotožnil, přičemž navíc zdůraznil míru zavinění žalobkyně, která od počátku chtěla zaměstnat cizince a věděla, že k jejich zaměstnání musí být splněny určité podmínky.

Nejvyšší správní soud po převzetí věci od Vrchního soudu v Praze (§ 132 s. ř. s.) přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného; dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že k provedení kontroly a k následnému udělení pokuty došlo ve shodě s ustanovením § 12 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož úřad práce vykonává kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti včetně udělování pokut. Výše pokuty byla stanovena v rámci mezí uvedených v ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona, podle něhož je orgán kontroly oprávněn za zaviněné porušení povinností, jejichž dodržování je oprávněn kontrolovat, udělovat pokuty až do výše 250 000 Kč. O udělení pokuty v daném případě tedy správní orgán rozhodoval v mezích stanovené pravomoci.

Hlediskům pro stanovení výše pokuty podle ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 9/1991 Sb. odpovídá, pokud úřad práce poukázal i na to, v kolika případech došlo k porušení pracovněprávních předpisů. Na základě samotné této skutečnosti však nelze dovozovat, že pokuta byla stanovena nepřipustným matematickým výpočtem. Ostatně i z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že byl vzat zřetel i na další tomuto ustanovení odpovídající okolnosti.

(oda)

Řízení před soudem: zásada koncentrace

k § 109 odst. 4 soudního řádu správního

k § 65 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 140/2001 Sb.

Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatelka uplatnila, resp. které nastaly až poté, kdy bylo vydáno napadené soudní rozhodnutí. Narození dítěte, případně jiná změna rodinných poměrů, může být při splnění zákonných podmínek důvodem pro podání žádosti o povolení trvalého pobytu podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, nikoli skutečností, k níž může soud přihlídnout v řízení o kasační stížnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2003, čj. 5 Azs 10/2003-61)

Věc: Thi Thuy P. (Vietnam) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 8. 2002 nebyl žalobkyni udělen azyl v České republice z důvodu nesplnění podmínek uvedených v ustanoveních § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), a zároveň žalovaný rozhodl podle § 28 zákona o azylu, že se na žalobkyni nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně dne 26. 9. 2002 opravný prostředek, o němž ve smyslu ustanovení § 129 odst. 2 s. ř. s. rozhodoval Krajský soud v Plzni, který rozsudkem ze dne 31. 3. 2003 žalobu zamítl.

Rozhodnutí soudu napadla žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížností, kterou opřela o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Krajskému soudu vytkla, že nevzal v úvahu skutečnou situaci žen ve Vietnamské so-

cialistické republice a také že se nezabýval otázkou jejího těhotenství, neboť je třeba, aby jí i jejímu dítěti byla po jeho narození poskytnuta ochrana z hlediska možného ohrožení jejich života a zdraví.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka podala dne 21. 12. 2001 návrh na zahájení řízení o udělení azylu, ve kterém uvedla, že svoji vlast opustila z ekonomických důvodů, neboť nemohla sehnat zaměstnání, rodiče se rozešli a ona se neměla o koho opřít. Jiné než ekonomické důvody neuvedla ani při pohovoru k žádosti o udělení azylu dne 7. 8. 2002. Žalovaný proto svým rozhodnutím z 26. 8. 2002 azyl neudělil z důvodu nesplnění podmínek dle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu.

V opravném prostředku proti rozhodnutí o neudělení azylu stěžovatelka pouze uvedla, že nesouhlasí s důvody neudělení azylu a nemůže se do Vietnamu vrátit, neboť by neměla práci a neměla by kde bydlet. Krajský soud v Plzni do-

spěl při přezkoumávání rozhodnutí o neudělení azylu ke stejnému závěru jako žalovaný správní orgán, tedy že ekonomické důvody pro udělení azylu nenáležejí k důvodům udělení azylu taxativně vymezeným zákonem o azylu, přičemž v době řízení o udělení azylu stěžovatelka jiné důvody než ekonomické neuváděla.

Nejvyšší správní soud, přezkoumaj kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a zamítl ji.

Z odůvodnění:

K námitce stěžovatelky, uplatněné až v řízení před Nejvyšším správním soudem v kasační stížnosti a spočívající v tom, že s ohledem na její současné těhotenství (otcem dítěte je občan České republiky) je nutné jí poskytnout ochranu z hlediska

možného ohrožení života a zdraví jejího i dítěte a chránit očekávané dítě před všemi formami útisku ve smyslu čl. 2 a násl. Úmluvy o právech dítěte, je nutno poznamenat, že se touto skutečností Nejvyšší správní soud nemohl zabývat s ohledem na ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení nepřihlíží Nejvyšší správní soud ke skutečnostem, které stěžovatelka uplatnila poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí.

Soud chápe situaci, ve které se stěžovatelka nachází, ale nemůže ji řešit v rámci tohoto řízení; není však vyloučena možnost, aby stěžovatelka požádala při splnění podmínek daných ustanovením § 65 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, o povolení trvalého pobytu.

(aty)

Správní řízení: obnova řízení

k § 62 odst. 1 a § 64 odst. 3 správního řádu

I. Rozhodnutím o nařízení obnovy řízení (*iudicium rescindens*) nelze zrušit pravomocné rozhodnutí. Rozhodnutí vydané v řízení, jehož obnova byla povolena nebo nařízena, se podle § 64 odst. 3 spr. ř. ruší teprve vydáním nového rozhodnutí ve druhém stadiu obnovy řízení, tedy v řízení obnoveném (*iudicium rescissorium*).

II. Zruší-li správní soud rozhodnutí, jímž správní orgán opětovně rozhodl o tomtéž odvolání, věc se procesně vrací do stavu, který vznikl vydáním prvního rozhodnutí správního orgánu o odvolání; důvod obnovy řízení tím není dán (§ 62 odst. 1 spr. ř.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, čj. 7 A 50/2002-36)

Věc: Ivana S. v T. proti Ministerstvu obrany o obnovu řízení.

Ministerstvo obrany dne 9. 4. 2002 nařídilo obnovu řízení ve věci žádosti za-

lobkyně o opětovné přiznání výsluhového příspěvku a týmž rozhodnutím zruši-

lo rozhodnutí o odvolání ze dne 26. 5. 2000 a rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 6. 1. 2000.

V žalobních námitkách žalobkyně především uvedla, že uvedeným postupem žalovaného nelze zrušit pravomocné rozhodnutí ve věci. Takové rozhodnutí by mohl zrušit pouze nadřízený orgán postupem podle § 65 správního řádu, protože v případě nařízené obnovy řízení se teprve vydáním nového rozhodnutí ruší rozhodnutí původní. Z toho žalobkyně dovozovala, že rozhodnutí o odvolání, kterým jí byl přiznán nárok na výplatu výsluhového příspěvku, je platné. Žalobkyně se také domnívala, že ze strany žalovaného došlo k porušení § 62 a násl. správního řádu, neboť obnovu řízení může nařídít správní orgán pouze při splnění stanovených podmínek, z nichž ani jedna nebyla v dané věci splněna.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že vydání napadeného rozhodnutí předcházely tyto skutečnosti: dne 26. 5. 2000 rozhodl žalovaný správní orgán o odvolání žalobkyně ve věci přiznání výsluhového příspěvku tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Bezprostředně poté – dne 9. 6. 2000 – rozhodl žalovaný znovu o tomtéž odvolání, přičemž předchozí rozhodnutí o odvolání ze dne 26. 5. 2000 zrušil s tím, že odvolání nevyhověl, změnil část odůvodnění a v ostatním napadené rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil. Na základě podané žaloby zrušil Vrchní soud rozsudkem ze dne 22. 2. 2002 rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2000 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal podle § 132 s. ř. s. k dokončení řízení, napadené rozhodnutí zrušil pro vady

řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Důvodný je podle názoru Nejvyššího správního soudu žalobní bod, v němž žalobkyně tvrdí, že rozhodnutím o nařízení obnovy řízení nelze zrušit pravomocné rozhodnutí. Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, který je určen především k nápravě skutkových omylů. Proces obnovy řízení má dvě stadia. V prvním stadiu se rozhoduje o povolení nebo nařízení obnovy řízení a druhé stadium tvoří vlastní provedení nového obnoveného řízení. Teprve vydáním nového rozhodnutí ve druhém stadiu se ruší rozhodnutí vydané v řízení, jehož obnova byla povolena nebo nařízena (§ 64 odst. 3 správního řádu), a původní rozhodnutí proto nemůže být zrušeno již v okamžiku, kdy je obnova řízení teprve nařízena.

Stejně tak důvodný je i žalobní bod, v němž je namítáno, že nebyly splněny stanovené podmínky pro obnovení řízení. Důvody pro povolení nebo nařízení obnovy řízení jsou taxativně uvedeny v § 62 odst. 1 správního řádu a žalovaný neuvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí žádný z nich. V této souvislosti je navíc nutno zdůraznit, že ani nemůže existovat žádný důvod pro nařízení obnovy řízení, protože poté, kdy Vrchní soud v Praze důvodně zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2000, se věc procesně vrátila do stavu, který vznikl vydáním rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2000. To znamená, že řízení bude pokračovat u správního orgánu I. stupně, který ve věci znovu rozhodne.

(ci)

Důchodové pojištění: „dílčení“

- k § 6 zákona č. 183/1994 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1994 a v roce 1995 (ustanovení vypuštěno zákonem č. 76/1995 Sb., celý zákon s výjimkou § 14 zrušen zákonem č. 155/1995 Sb.)
- k § 5 zákona č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995 (zrušen zákonem č. 155/1995 Sb.)
- k § 33 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění
- k čl. 14 Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o sociálním pojištění (příloha k vyhlášce ministra zahraničních věcí č. 261/1948 Sb., ve znění vyhlášky č. 73/1957 Sb.)

Pevná částka 420 Kč podle § 6 zákona č. 183/1994 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1994, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 76/1995 Sb., pevná částka 680 Kč podle zákona č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995, i základní výměra důchodu podle § 33 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 7. 1998, jsou součástí přiznaného starobního důchodu, a podléhají proto plně jeho úpravě - tzv. dílčení - podle čl. 14 Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o sociálním pojištění (příloha k vyhlášce ministra zahraničních věcí č. 261/1948 Sb.)

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, čj. 5 Ads 17/2003-57)

Věc: Ing. Marie Z. v K. proti České správě sociálního zabezpečení o úpravu starobního důchodu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 3. 4. 2002 upravila žalobkyni od 1. 12. 2000 starobní důchod podle nařízení vlády č. 353/2000 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2000, a dle Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o sociálním pojištění (č. 261/1948 Sb.) na částku 5872 Kč měsíčně s odůvodněním, že starobní důchod žalobkyně sestávající ze základní a procentní výměry podléhá podle uvedených předpisů úpravě v poměru doby získané na čs. území a úhrnu dob pojištění (zaměstnání) na území obou smluvních států, protože žalobkyně byla zaměstnána na území České republiky i Polské republiky (dále jen „dílčení“).

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 25. 9. 2002 k opravnému prostředku toto rozhodnutí potvrdil. Proti rozsudku podala žalobkyně odvolání; řízení o něm nebylo u vrchního soudu skončeno do 31. 12. 2002 a bylo ze zákona zastaveno (§ 129 odst. 3 s. ř. s.). Po datu 1. 1. 2003 podala žalobkyně proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost rozsudkem zamítl.

Z odůvodnění:

V podané kasační stížnosti žalobkyně (dále „stěžovatelka“) namítá nezákonnost rozhodnutí Krajského soudu

v Plzni spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Stěžovatelka shledává rozpor žalobou napadaného rozhodnutí žalované, stejně jako jejích rozhodnutí dřívějších, s ustanovením obecně závazných předpisů a Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o spolupráci na poli sociální politiky a správy ze dne 5. 4. 1948, č. 260/1948 Sb., konkrétně ve skutečnosti, že nebyla správně aplikována ustanovení § 6 zákona č. 183/1994 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1994 a v roce 1995, v platném znění, a čl. 14 uvedené úmluvy, neboť zvýšení důchodu o pevnou částku 420 Kč měsíčně bylo stěžovatelce kráceno, ačkoliv mělo být poskytováno v plné výši, a nově by jí měla náležet částka 1310 Kč, nikoliv krácená částka 1022 Kč. V případě, že by tuto částku neměla vyplácet Česká republika, měl by tento stát učinit příslušné kroky vůči Polské republice tak, jak předvídá výše uvedená úmluva. Zajistit výplatu z polské strany není v možnostech stěžovatelky s ohledem na to, že subjektem mezinárodní smlouvy jsou státy, a nikoliv jejich občané.

Ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalované tak důvod nesouhlasu stěžovatelky s tímto rozhodnutím nespočívá v provedeném zvýšení procentní výměry starobního důchodu, ale v konečné výši stanoveného starobního důchodu. Pochybení pak stěžovatelka spatřuje ve stanovení výchozí výše procentní výměry důchodu (k 1. 12. 2000 jakožto ke dni, od něhož se procentní výměra zvyšuje). Současně stěžovatelka napadá stanovení výše základní výměry.

Kasační stížnost není důvodná.

Soud má spisy za prokázané, že výše základní i procentní výměry důchodu

stěžovatelky byla stanovena rozhodnutím Úřadu důchodového zabezpečení v Praze vydaným dne 18. 7. 1989, kterým byl přiznán dílčí starobní důchod vypočtený podle počtu let jí odpracovaných v Polsku a Československu. Pro nárok na výši důchodu jí bylo započteno na koeficient 0,780133 v československém sociálním zabezpečení 9786 dní a v polském penzijním zaopatření 2758 dní. Důchod byl přiznán podle tehdy platných předpisů, konkrétně podle § 21 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a podle čl. 14 Úmluvy o sociálním zabezpečení mezi Československou republikou a Polskou republikou – č. 261/1948 Sb. Se správností tohoto původního rozhodnutí stěžovatelka vyjadřuje ve své kasační stížnosti výslovný souhlas.

Na základě zákona č. 183/1994 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1994 a v roce 1995, byl dílčí starobní důchod stěžovatelky navýšen jednak procentním zvýšením podle § 1 o 5 %, jednak o pevnou částku 420 Kč (§ 6), v případě stěžovatelky však dílčenou na základě čl. 14 Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o sociálním pojištění (č. 261/1948 Sb.), tedy v poměru doby získané na čs. území a úhrnu dob pojištění (zaměstnání) na území obou smluvních států, protože stěžovatelka byla zaměstnána na území České republiky i Polské republiky. O tomto zvýšení důchodu byla stěžovatelka informována oznámením ze dne 23. 2. 1995. Obdobná situace nastala podle zákona č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995, kdy došlo ke zvýšení starobních důchodů o pevnou částku 680 Kč při zrušení dříve přiznané pevné částky 420 Kč a k pětiprocentnímu zvýšení důchodů bez pevné částky. V případě stěžovatelky byla pevná částka opět dílčena.

Od 1. 1. 1996 se pak na základě ustanovení § 99 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, výše důchodu přiznaného podle dosavadních předpisů platných před 1. 1. 1996 bez zvýšení o pevnou částku považuje za procentní výměru důchodu a zvýšení o pevnou částku se nadále považuje za základní výměru důchodu.

V dalších letech docházelo ke zvyšování důchodů na základě nařízení vlády č. 19/1996 Sb., č. 218/1996 Sb., č. 129/1997 Sb., č. 104/1998 Sb., č. 64/1999 Sb. a konečně č. 353/2000 Sb., vydávaných podle ustanovení § 67 odst. 10 zákona č. 155/1995 Sb. Zvyšování procentní výměry se přitom dělo vždy stanoveným procentem, zvyšování základní výměry pak vždy o pevnou částku (podle nařízení vlády č. 19/1996 Sb. o 240 Kč, podle nař. vl. č. 218/1996 Sb. o 140 Kč, podle nař. vl. č. 129/1997 Sb. o 200 Kč a podle nař. vl. č. 104/1998 Sb. o 50 Kč; podle nařízení vlády č. 64/1999 Sb. a 353/2000 Sb. se základní výměra nezvyšovala a v době vydání žalovaného rozhodnutí činila 1310 Kč). V případě stěžovatelky byla veškerá zvýšení základní výměry důchodu o pevnou částku dílčena postupem shora uvedeným; zvyšování procentní výměry důchodů dílčeno nebylo, neboť při procentním zvyšování původně dílčené částky je toto dílčení zachováno pro celou zvýšenou částku.

Pokud jde o procentní výměru důchodu, není zřejmé, z čeho stěžovatelka usuzuje na nesprávnost rozhodnutí žalované a krajského soudu, jestliže s původním stanovením svého starobního důchodu, včetně jeho dílčení ve smyslu citované úmluvy, vyjadřuje souhlas a jestliže veškerá následná zvyšování takto přiznané částky, později označené jako procentní výměra důchodu, se děla

výhradně procentním (poměrným) způsobem, zachovávajícím původní poměr dílčení.

K požadavku stěžovatelky na stanovení základní výměry důchodu ve výši 1310 Kč soud konstatuje, že jak pevná částka 420 Kč podle § 6 zákona č. 183/1994 Sb., tak pevná částka 680 Kč podle zákona č. 76/1995 Sb. a konečně i základní výměra důchodu podle zákona č. 155/1995 Sb. jsou podle citovaných předpisů součástí přiznaného starobního důchodu, a podléhají proto plně jeho úpravě (dílčení) podle čl. 14 Úmluvy o sociálním pojištění. Při postupném zvyšování základní výměry důchodu pevnými částkami je pak pro zachování původního poměru dílčení nezbytné provést dílčení každé jednotlivé pevné částky, o níž se zvýšení provádí, a to ve stejném poměru, v jakém bylo provedeno dílčení původní.

Jestliže žalované rozhodnutí vycházelo z tohoto principu výpočtu zvýšení dílčího starobního důchodu žalované, nebylo možno, aby krajský soud přisvědčil námitkám stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí; proto nepochybil, když toto rozhodnutí potvrdil a žalobu zamítl.

Dovolávala-li se stěžovatelka ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 183/1994 Sb. stanovujícího, že zvýšení o pevnou částku náleží v plné výši, i když je důchod krácen pro souběh s jiným důchodem nebo příjmem (obdobně pak § 5 odst. 5 zákona č. 76/1995 Sb.), je nutno konstatovat, že tato ustanovení na posuzovaný případ nedopadají, neboť zde se nejedná o souběh s jiným důchodem, ale o jediný starobní důchod, jehož výplatu zabezpečují ve smyslu citované úmluvy orgány sociálního zabezpečení dvou různých států. V základní výměře důchodu pak tato námitka

nemá místo vzhledem k výslovné úpravě v § 58 a násl. zákona č. 155/1995 Sb.

právních předpisů nelze takovou povinnost dovozovat.

K požadavku stěžovatelky na zabezpečení výplaty částek, o něž byl její důchod vyplácený orgány České republiky snížen při dílčení, orgány Polské republiky, soud konstatuje, že z žádného ustanovení zákona č. 155/1995 Sb., Úmluvy o sociálním pojištění č. 261/1948 Sb. ani jiných vnitrostátních či mezinárodně-

Krajský soud proto nepochybil, když z důvodů, které ve svém rozsudku uvedl, potvrdil rozhodnutí žalované. Kasační stížnost stěžovatelky není tedy důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

(ovo)

519

Řízení před soudem: poučovací povinnost soudu; tlumočník

k § 36 odst. 1 soudního řádu správního

k § 18 odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

I. Poučení o procesních právech a povinnostech dle § 36 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen poskytnout účastníku v takové době, kdy je to podle stavu řízení pro něj zapotřebí. O právu jednat v jeho mateřštině proto soud poučí účastníka tehdy, jestliže v průběhu řízení zjistí, že účastník neovládá jazyk, kterým se jednání vede.

II. Skutečnost, že účastníkem řízení je cizí státní příslušník, sice může být podle konkrétních okolností předpokladem k tomu, aby soud přistoupil k poučení účastníka o právu jednat v jeho mateřštině; sama o sobě bez dalšího mu však povinnost poučit účastníka o uvedeném právu nezakládá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, čj. 7 Azs 17/2003-40)

Prejudikatura: ad I. č. 120/2004 Sb. NSS.

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

Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 8. 6. 2002 byla zamítnuta žalobcova žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. g) 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).

Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem (pobočka Liberec) ze dne 18. 6. 2003 byl žalobcův opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí odmítnut, neboť nesplňoval zákonem požadované náležitosti a žalobce neodstranil vady podání ani po výzvě soudu.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) včas kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. Spatřuje je v tom, že v řízení byla porušena ustanovení soudního řádu správního o jeho právech. Obdržel si ce výzvu k doplnění opravného prostředku, ale nerozuměl tomu, jakým způsobem má svůj opravný prostředek doplnit, a to z toho důvodu, že neovládá český jazyk. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že bylo porušeno jeho zákonné právo na jednání ve své mateřštině, které mu dává § 18 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Soud měl dle jeho názoru předmětné listiny s výzvou k doplnění opatřit úředním překladem do jeho mateřštiny, aby jim tak mohl porozumět. Sdělení, že opravný prostředek doplní, mu psal známý, který mu však nevysvětlil, jak a do kdy musí takovéto doplnění provést. Stěžovatel se domníval, že z jeho opravného prostředku je patrné, čeho se domáhá, a že svá skutková tvrzení doplní při ústním jednání, o které žádal. Navíc ho podepsaný soud nepoučil ani o jeho právu žádat o ustanovení zástupce k ochraně jeho zájmů v řízení ve smyslu § 36 odst. 1 s. ř. s.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ji považuje za neopodstatněnou a účelovou, stejně tak jako návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť ze správního spisu je patrné, že stěžovatel v letech 1998 a 1999 pobýval v České republice a pracoval zde, do České republiky pak přijel znovu za prací v září roku 2001. Na Ukrajinu se vrátil pouze pro družku, její dítě a její matku. Nemůže přesvědčivě tvrdit,

že výzvě k doplnění opravného prostředku nerozuměl proto, že neovládá český jazyk, protože i všechna jednání s českými úřady k obstarání povolení k pobytu a získání zaměstnání musela být vedena pouze v českém jazyce. Právo účastníka řízení jednat před soudem ve své mateřštině se týká pouze ústního jednání před soudem, jinak je na soudu, aby určil, kdy a za jakých okolností vyjde najevo potřeba ustanovit účastníku řízení tlumočníka.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Stěžovatel podal dne 16. 5. 2002 žádost o udělení azylu, v níž uvedl, že má ukrajinskou národnost a státní příslušnost, nebyl členem žádné politické strany, ve své vlasti nebyl nikdy trestán a o azyl žádá z důvodu pronásledování bývalým partnerem své přítelkyně, což tvrdil i ve vlastnoručně psaném prohlášení. Žádost žalovaný zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, neboť stěžovatel neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být pronásledován z důvodů uvedených v § 12 tohoto zákona. Uvedené rozhodnutí napadl stěžovatel opravným prostředkem ze dne 17. 6. 2002, v němž pouze uvedl, že nesouhlasí s vydaným rozhodnutím a žádá soud o přezkoumání své žádosti. Krajský soud v Ústí nad Labem vyzval stěžovatele usnesením ze dne 18. 3. 2003 k odstranění vad opravného prostředku a jeho doplnění, neboť opravný prostředek neobsahoval zákonem stanovené náležitosti, a to označení výroků rozhodnutí, které napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje stěžovatel napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, označení důkazů k prokázání žalobních tvrzení

a návrh výroku rozsudku. Usnesením byl stěžovatel poučen jak o způsobu, jakým má doplnění provést, tak i o následcích neodstranění uvedených vad. K doplnění a upřesnění opravného prostředku soud stanovil stěžovateli lhůtu tři týdnů ode dne doručení usnesení. Uvedené usnesení s poučením o právu vznést námitku podjatosti soudců, s poučením o účinnosti soudního řádu správního a s výzvou, zda stěžovatel souhlasí s projednáním a rozhodnutím věci bez nařízení jednání, bylo stěžovateli doručeno dne 14. 5. 2003.

Na to reagoval stěžovatel podáním ze dne 15. 5. 2003 v českém jazyce, v němž uvedl, že trvá na projednání věci při jednání, kterého se chce zúčastnit; doplnění opravného prostředku provede ve stanovené lhůtě, popř. požádá o její prodloužení. To však již neučinil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadené usnesení a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 18 odst. 2 věty první o. s. ř. soud ustanoví účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, tlumočníka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo. Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.

Shora citovaná ustanovení soudního řádu správního a občanského soudního řádu je nutno vyložit tak, že poučení o procesních právech (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) je soud povinen poskytnout účastníku v takové době, kdy je toho podle stavu řízení pro něj zapotřebí. O právu jednat

v jeho mateřštině (§ 18 odst. 1 věta druhá o. s. ř.) proto poučí soud účastníka tehdy, jestliže v průběhu řízení zjistí, že účastník neovládá jazyk, kterým se jednání vede. V dané věci však taková situace nenastala, neboť stěžovatel na výzvu soudu k odstranění vad podání a další zaslané písemnosti reagoval v českém jazyce tak, že bylo nepochybné, že všem zaslaným písemnostem v českém jazyce porozuměl. V průběhu soudního řízení proto nevyšlo najevo, že stěžovatel neovládá jazyk, kterým se řízení vedlo. Samotná skutečnost, že účastníkem řízení je cizí státní příslušník, sice může být podle konkrétních okolností předpokladem k tomu, že soud bude povinen přistoupit k poučení účastníka o jeho právu jednat ve své mateřštině, sama o sobě bez dalšího mu však povinnost poučit účastníka o uvedeném právu nezakládá.

Pokud stěžovatel spatřoval důvod kasační stížnosti ve vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebo v nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, nelze se s tím ztotožnit. Nejvyšší správní soud neshledal žádnou vadu řízení před soudem, neboť krajský soud v dané věci v souladu s § 36 odst. 1 s. ř. s. poučil stěžovatele řádně o jeho procesních právech a povinnostech v takovém rozsahu, aby v řízení neutrpěl újmu, a bylo na stěžovateli, aby na výzvu soudu k odstranění vad návrhu na zahájení řízení reagoval tak, aby tento návrh byl věcně projednatelný. Pokud tak neučinil, nelze důsledky z toho vyplývající přenést na soud s odkazem, že soud stěžovatele nepoučil o jeho procesních právech a povinnostech. Krajský soud proto nepochybil, jestliže opravný prostředek stěžovatele odmítl.

(lík)

Vodní právo: kompetence ústředních správních úřadů

k § 15 a § 19 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákonů č. 288/1990 Sb., č. 575/1990 Sb., č. 23/1992 Sb., č. 474/1992 Sb., č. 21/1993 Sb., č. 289/1995 Sb., č. 272/1996 Sb. a č. 154/2000 Sb.^{*)}

Rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí bývalého okresního úřadu o uložení pokuty za porušení povinností v souvislosti s provozem malé vodní elektrárny podle zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon)), je v pravomoci Ministerstva životního prostředí.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 6 A 64/2001-51)

Prejudikatura: srov. č. 109/2004 Sb. NSS.

Věc: Ing. Jiří N. v P. proti Ministerstvu zemědělství o uložení pokuty podle § 47 vodního zákona.

Okresní úřad ve Strakoniciích uložil dne 21. 12. 2000 žalobci v souvislosti s provozem malé vodní elektrárny pokutu podle § 47 vodního zákona za porušení jiných povinností stanovených v § 41 odst. 1 písm. a) téhož zákona, totiž za nesplnění povinností uložených dřívějšími rozhodnutími z let 1991, 1993, 1995 a 2000. Těmito rozhodnutími byla žalobci uložena povinnost odstranění stavby (náplatků) a povinnost zachování minimálního asanačního průtoku přes jez ve výši 3 cm přepadového paprsku.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí o uložení pokuty bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 4. 2001 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného včas žalobu k Vrchnímu soudu

v Praze; ten řízení do 31. 12. 2002 nedokončil, a věc proto převzal k dalšímu řízení Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud rozsudkem vyslovil, že napadené rozhodnutí žalovaného je nicotné.

Z odůvodnění:

Žalobce tvrdil nezákonnost rozhodnutí žalovaného; spatřoval ji především v tom, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo vydáno v řádném řízení a na základě zjištěného skutečného stavu věci, trpí nesrozumitelností vylučující jeho přezkoumatelnost, a zejména bylo vydáno nekompetentním správním orgánem.

Žalobce poukazuje na to, že nezákonnost napadeného rozhodnutí zakládá už

^{*)} § 19 nyní též ve znění zákona č. 162/2003 Sb.

^{**) Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), byl s účinností k 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).}

sama skutečnost, že o odvolání žalobce do rozhodnutí orgánu I. stupně rozhodl správní orgán, do jehož pravomoci věc nenáleží. Žalobce je přesvědčen, že ve smyslu obsahu rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2000, sp. zn. IV. ÚS 23/2000,^{*)} náleží rozhodování na úseku vodního hospodářství o odvolání do rozhodnutí orgánu I. stupně nikoliv do působnosti Ministerstva zemědělství, ale výlučně do působnosti Ministerstva životního prostředí. Dle obecné teorie právní nelze považovat projev vůle nekompetentního orgánu za právní akt způsobilý působit zamýšlené právní účinky, ale pouze za tzv. paakt neboli akt stížený takovou vadou, která působí bez dalšího jeho nicotnost.

V další části žaloby žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nesrozumitelné a nebylo vydáno na základě úplně a přesně zjištěného skutečného stavu věci, byť splnění této povinnosti jako podmínky pro vydání zákonného správního aktu žalovanému výslovně ukládá § 32 odst. 1 správního řádu. Konečně žalobce namítá, že v řízení u Okresního úřadu Strakonice rozhodoval vyloučený pracovník RNDr. Oldřich P. a o vyloučení podjatosti tohoto pracovníka rozhodl rovněž vyloučený pracovník, a to přednosta Okresního úřadu Strakonice. Proti tomuto pracovníkovi je na základě trestního oznámení žalobce vedeno trestní řízení a rovněž přednosta sám podal na žalobce trestní oznámení pro trestný čin pomluvy podle § 206 trestního zákona. Právě pro skutečnost dlouhodobě konfliktních vztahů mezi žalobcem a místně příslušným vodohospodářským orgánem ve Strakonici, která vyústila v neoprávněné uložení pokuty žalobci, je žalobce důvodně přesvědčen, že o vy-

loučení pracovníků orgánu I. stupně nelze mít žádných pochyb.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je plně přesvědčen, že jeho věcná příslušnost k dané věci je vzhledem k současným právním předpisům a ustálené judikatuře nezpochybnitelná. Zmíněným nálezem rozhodl Ústavní soud dne 6. 11. 2000 toliko o návrhu Ministerstva životního prostředí na zahájení řízení o kompetenčním sporu ve věci povolení stavby vodní elektrárny B. na řece Moravě a povolení odběru povrchové vody z řeky Moravy pro provoz tohoto vodohospodářského díla tak, že orgánem příslušným k vydání rozhodnutí uvedeném v návrhu na zahájení řízení je Ministerstvo životního prostředí. Námitka žalobce v tom smyslu, že právě na základě nálezu v uvedené věci lze vyslovit věcnou nepřislušnost žalovaného ve věci žalobce, považuje žalovaný za irelevantní. Žalovaný vyslovuje přesvědčení, že projednání věci spadalo do působnosti Ministerstva zemědělství, a nikoliv do působnosti Ministerstva životního prostředí. Nejde tedy o nicotný akt.

Na toto vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou ze dne 1. 7. 2002, v níž mimo jiné uvedl, že za zcela nedůvodnou, a dokonce i protiústavní, lze považovat polemiku žalovaného s námitkou nedostatku kompetence Ministerstva zemědělství, kterou svým rozhodnutím zjistil pro oblast vodního hospodářství Ústavní soud, neboť ústavní pořádek České republiky výslovně hovoří o rozsahu (objektivním i subjektivním) závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. A tuto závaznost by měl obzvláště orgán státní správy, dokonce ústřední, akceptovat.

^{*)} Uveřejněno pod č. 161/2000 Sb. ÚS.

Z předloženého správního spisu vyplývá následující:

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že příslušným správním orgánem v této věci je Ministerstvo zemědělství, které po přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně a předchozího správního řízení neshledalo v postupu vodohospodářského orgánu závady, které by vyžadovaly zrušení jeho rozhodnutí nebo jeho změnu. Žalovaný poukázal na to, že žalobce nedodržel v celém rozsahu rozhodnutí o odstranění stavby „Provizorní řešení úpravy přelivné hrany jezu J. na řece O. – provizorní úprava jezu“ ze dne 13. 9. 1999 a ani rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami a kolaudaci stavby ze dne 20. 4. 1995, a to podmínku č. 1, že doba užívání stavby se stanovuje do 2. 8. 1997, a podmínku č. 4, že po tomto datu bude hladina řeky na jezu snížena a udržována na původní úrovni a provizorní úprava jezu bude demonstrována. Dále pak nesplnil podmínku č. 2 kolaudačního rozhodnutí na malou vodní elektrárnu ze dne 2. 6. 1993, ve které je uvedeno, že přes jez bude dodržován minimální asanační průtok ve výši 3 cm přepadového paprsku na jezu, neboť jak je uvedeno v odůvodnění napadeného rozhodnutí, dne 16. 11. 2000, kdy byl proveden vodohospodářský dozor, netekla přes korunu jezu žádná voda a elektrárna žalobce byla v provozu, nehledě na skutečnost, že od 2. 8. 1997 je vodohospodářská stavba, tj. provizorní úprava jezu, provozována bez povolení k nakládání s vodami dle § 8 odst. 1 vodního zákona. Vzhledem k uvedenému nebylo podle názoru žalovaného rozhodnutí o udělení pokuty vydáno „zcela bezdůvodně“, ale bylo vydáno v souladu s platnými zákony.

Soud musel zkoumat, zda pokuta byla uložena k tomu příslušným orgánem

a v rámci jeho pravomoci. Nedostatek působnosti státního orgánu má za následek nicotnost vydaného aktu a k této nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda takováto žalobní námitka byla uplatněna.

Dne 1. 11. 1996 nabyl účinnosti zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv. Tímto zákonem došlo k rozsáhlým změnám kompetencí ústředních orgánů státní správy a kromě jiného přešla z Ministerstva životního prostředí na Ministerstvo zemědělství dosavadní působnost ve věcech vodního hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod. Tomu odpovídají i nové kompetence obou ministerstev podle kompetenčního zákona (§ 15 a § 19 zákona ČNR č. 2/1969 Sb.).

V již zmíněném rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/2000 rozhodl Ústavní soud dne 6. 11. 2000 o návrhu Ministerstva životního prostředí na zahájení řízení v kompetenčním sporu ve věci povolení stavby vodní elektrárny B. na řece Moravě a povolení odběru povrchové vody z řeky Moravy pro provoz tohoto vodohospodářského díla tak, že orgánem příslušným vydat rozhodnutí v této věci je Ministerstvo životního prostředí. Ústavní soud v této věci zaujal následující právní názor: „*Jakkoliv zákonodárce v kompetenčním zákoně č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb., proje-*

vil tendenci změnit obsah a rozsah kompetencí Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, vzhledem k nedostatku návaznosti na zákon ČNR č. 130/1974 Sb. a nezbytnosti eliminovat nerespektování základního účelu vodního zákona (§ 1 zákona č. 138/1973 Sb.) se ve skutečnosti v zásadě ani provedenou novelizací kompetenčního zákona na stávajících kompetencích obou ministerstev v jejich výchozích pozicích nic nezměnilo". Ústavní soud se dále postavil na stanovisko, že výstavba a následný provoz vodní elektrárny, včetně odběru povrchové vody, se nepochybně může dotýkat právě „ochrany vodních zdrojů“, stejně jako „ochrany přirozené akumulace vod“.

V souladu s uvedeným právním názorem Ústavního soudu má i Nejvyšší

správní soud za to, že v rozsuzované věci, v níž se jedná o uložení pokuty za porušování povinností v souvislosti s provozem vodní elektrárny, bylo v působnosti Ministerstva životního prostředí, a nikoliv Ministerstva zemědělství, rozhodnout o odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty. Nebylo tedy v pravomoci Ministerstva zemědělství o věci rozhodovat a tato vada spočívající v absolutním nedostatku působnosti o věci rozhodovat má za následek vznik nicotného aktu. K této nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda takováto žalobní námitka byla vznesena či nikoliv; v této věci pak žalobce tuto námitku v žalobě vznesl.

(zdi)

521

Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví

k § 60 a § 67 odst. 5 zákona ČNR 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“)

k § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Rozhodnutí o stanovení záloh na daň v jiné výši a rozhodnutí o posečkáni daně jsou výsledkem výkonu dozorčího práva správního orgánu, a jsou proto vyloučena ze soudního přezkumu dle ustanovení § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., neboť nepředstavují zásah do subjektivních veřejných práv žalobce. Soud žalobu proti těmto rozhodnutím odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 3 Afs 10/2003-54)

Věc: JUDr. Zdeněk K. v P. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 6. 2000 bylo zamítnuto odvolání žalobce

proti rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 4 ze dne 26. 8. 1999, kterým správ-

ní orgán I. stupně nevyhověl žádosti žalobce o úpravu zálohy na daň z příjmů fyzických osob za II. čtvrtletí roku 1999 a o posečkání daně.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Vyslovil v ní nesouhlas se stanoviskem žalovaného, že na úpravu záloh na daň nemá zákonný nárok. Naopak nárok na úpravu záloh na daň je dán tehdy, jestliže zálohy na daň vysoce překročí konečnou daňovou povinnost. Tento žadatelův nárok nemůže záviset pouze na uvážení správce daně.

O žalobě rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 3. 2003 tak, že žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že dospěl k závěru, že žaloba je přípustná; věci se tedy zabýval věcně a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů. Povinnost platit zálohy a výše záloh je stanovena zákonem; ani daňový řád, ani zákon ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nestanoví, že by výše záloh měla být v průběhu zdaňovacího období měněna s přihlédnutím k dosahovaným hospodářským výsledkům. Pokud tedy žalovaný nevyhověl žalobcově žádosti o stanovení nižší zálohy na II. čtvrtletí roku 1999, nelze takový postup hodnotit jako nezachování jeho práv a právem chráněných zájmů; výše zálohy totiž vyplývá ze zákona a odvíjí se od poslední známé daňové povinnosti. Napadeným rozhodnutím žalovaného není na žalobci vyžadováno žádné nové plnění povinností.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Namítl, že důvody, pro které soud žalobu zamítl, jsou kontradiktorní; na jedné straně soud uvedl, že na vyhovění žádosti na placení záloh na da-

ňovou povinnost v jiné výši než zákonné není právní nárok, na straně druhé soud rozhodnutí meritorně přezkoumal a zdůvodnil, proč správce daně postupoval v souladu se zákonem. Stěžovatel dále uvedl, že ustanovení § 67 odst. 5 daňového řádu je nutno v intencích veřejného práva vyložit tak, že jsou-li zjištěny důvody pro stanovení jiné než zákonné výše záloh na daňovou povinnost, pak správce daně musí svým rozhodnutím žádosti vyhovět. Není přijatelné, aby možnost vyhovět žádosti o změnu či zrušení záloh na daň spočívala jen na volné úvaze správce daně. Existence nároku plyne i ze základních zásad daňového řízení, podle nichž má správce daně povinnost postupovat tak, aby co nejméně zatěžoval daňové subjekty a umožnil ještě zachovat cíl řízení, tj. stanovit a vybrat daň tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelem navržená aplikace ustanovení § 67 odst. 5 daňového řádu by znamenala, že změnu či zrušení zákonné zálohové povinnosti by určoval daňový subjekt sám; důvodem by pak byl pouze subjektivní pocit daňového subjektu o míře jeho zatížení. Správce daně by nemusel vydávat žádné rozhodnutí o žádosti o změnu výše či lhůty pro placení záloh, neboť by nemohl rozhodnout jinak než kladně. Žalovaný rovněž uvedl, že na změnu či zrušení zálohové povinnosti podle ustanovení § 67 odst. 5 daňového řádu není právní nárok.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a sám rozhodl o odmítnutí žaloby.

Z odůvodnění:

Placení záloh je obecně upraveno v ustanovení § 67 daňového řádu a spe-

ciálně pro daň z příjmů fyzických osob v ustanovení § 38a zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Dle ustanovení § 67 odst. 1 daňového řádu je záloha povinná platba na daň, kterou je povinen daňový poplatník platit v průběhu zdaňovacího období, jestliže skutečná výše daně za toto období není ještě známa.

Zaplacené zálohy na daň se po skončení zdaňovacího období započítají na úhradu skutečné výše daně. Podáním daňového přiznání za příslušné zdaňovací období vlastně dojde k porovnání úhrnu zaplacených záloh se skutečnou výší daně z příjmů a rozdíl buď poplatník doplatí, nebo se stane ode dne následujícího po datu splatnosti daně přeplatkem.

Zálohy na daň z příjmů fyzických osob se platí v průběhu tzv. zálohového období. Toto období začíná od prvního dne následujícího po uplynutí lhůty pro podání daňového přiznání za minulé zdaňovací období a končí posledním dnem lhůty pro podání daňového přiznání v následujícím zdaňovacím období. To znamená, že jeho délka závisí na lhůtách pro podání daňového přiznání. Zálohové období vymezuje časový úsek, ve kterém dochází k platbě záloh na daň vypočtených z poslední známé daňové povinnosti. Zálohové období není totožné se zdaňovacím obdobím a mohou se během něho platit zálohy na více zdaňovacích obdobích.

Ustanovení § 67 daňového řádu je systematikou zařazeno do části šesté tohoto zákona upravující placení daní, tedy do té části, která se zabývá technikou a postupy placení již vyměřených či zákonem stanovených povinných plateb. V části šesté zákona je upraven postup

a způsoby placení daní, režim při posečkaní daně a povolování splátek, penále, přeplatky, úroky, zálohy, zvýšení daně apod. Jedná se tedy o soubor postupů, které přichází v úvahu až v tom stadiu daňového řízení, kdy je již daňová povinnost vyměřena nebo je přímo stanovena zákonem tak, jak je tomu i v případě zákonné povinnosti platit zálohy na daň.

Technika placení daně a sledování včasnosti a výše úhrady daní spadá pod „dozorčí“ právo státu, na jehož výkon nemá účastník subjektivní právo. K výkonu „dozorčího“ práva státu se vyslovila již judikatura z doby I. ČSR; např. nález Boh. A 9597/1932: *„Dozorčí právo (...) vykonává žalovaný úřad jako část své úřední, citovaným zákonem mu přikázané kompetence k ochraně veřejných zájmů a práva objektivního. Veřejné zájmy mohou arcí jíti a často také skutečně jdou souběžně se zájmy soukromými, takže dozorčím zákrokem úřadu, čelícím k ochraně zájmů veřejných, dostane se zároveň ochrany i individuálním zájmům soukromým. Leč tu jde toliko o reflexní účinek takového dozorčího úředního zákroku na prospěch osoby, zúčastněné na věci svým soukromým zájmem. Již z toho, že při výkonu dozorčího práva jde o ochranu veřejných zájmů, plyne, že soukromá strana nemůže uplatňovati nárok na to, aby úřad vykonal dozorčí právo jemu příslušející, neboť ochrana zájmů veřejných náleží toliko úřadu, jak nejvyšší správní soud v četných svých nálezech opětovně již vyslovil a jak konstantně judikuje (srov. např. nález Boh. A 71/19, 544/21, 834/21, 1691/22, 4598/25, 5450/26 atd.). Nemá-li strana podle toho vůbec subjektivního právního nároku na to, aby úřad užil svého dozorčího práva, lze jí tím méně přiznati nárok, aby je vykonal v její prospěch určitým*

od ní žádaným způsobem (srov. Boh. A 1577/22, 5440/26 aj.). Odepře-li dozorčí úřad vykonávat své dozorčí právo, na jehož výkon strana nemá subjektivního právního nároku, pak tímto odepřením nemůže být její subjektivní právo porušeno.“ Podobně např. nález Boh. A 1558/1922-VI.: „*Na výkon dozorčí moci úřadu nemá jednotlivec nároku*“, a nález Boh. 1083/1921.

Je konečně třeba připomenout, že žalobce nikterak nebyl zkrácen na svém právu domoci se přezkoumání rozhodnutí správního orgánu o vyměření daně soudem ve správním soudnictví, protože napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno ještě předtím, než o povinnosti žalobce zaplatit příslušnou daň bylo rozhodnuto.

Rozhodnutí žalovaného tedy nezasáhlo a zasáhnout nemohlo do subjektivních hmotněprávních oprávnění a povinností žalobce. Tímto rozhodnutím jen žalovaný vyjádřil, že svou dozorčí pravomoc neuplatní (a nikoli že „právo“ na posečkání s placením daně a stanovení záloh jinak žalobci upírá; žádného takového práva není). Je tedy napadené rozhodnutí ve skutečnosti jen rozhodnutím o žádosti za daňový „pardon“, o plnění, na které není nárok.

Podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. platí, že dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení; jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci,

rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne.

Jak je zřejmé z výše uvedeného, rozhodnutí o stanovení záloh v jiné výši a o posečkání s jejím placením není soudem přezkoumatelné, není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, neboť se jím nezasahuje do subjektivních práv žalobce a není přezkoumatelné ve správním soudnictví [§ 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.]; soud měl tedy v předcházejícím řízení návrh žalobce odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná v části námitek týkajících se kontradiktornosti rozhodnutí soudu: soud totiž na jedné straně konstatoval, že na vyhovění žádosti o stanovení záloh jinak a o posečkání s jejich placením není právní nárok, nejedná se tedy o právo subjektivní, chráněné veřejnoprávní normou, a spadající tak pod ochranu soudu; přesto však rozhodnutí žalobou napadené přezkoumal v plném rozsahu.

Protože Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodl tak současně se zrušením kasační stížnosti napadeného rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(ani)

Obnova správního řízení: k nemožnosti zjednat nápravu v odvolacím řízení

k § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu

Smyslem institutu obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu je nové projednání věci za situace, kdy účastník řízení až po uplynutí lhůty pro podání odvolání nebo až po proběhnuvším odvolacím řízení, případně poté, kdy nabylo právní moci správní rozhodnutí, proti němuž není odvolání přípustné, zjistí, že procesní pochybení správního orgánu mohlo vést k vydání rozhodnutí v jeho neprospěch. Pokud účastník řízení namítal takové pochybení již v odvolání a odvolací orgán toto pochybení shledal nevýznamným pro meritorní rozhodnutí, obnova řízení není možná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 6 A 63/2002-40)

Věc: Ing. Jitka M. v S. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek při péči o blízkou osobu.

Rozhodnutím ze dne 20. 9. 2000 vyslovil Obvodní úřad Městské části Praha 6, že se žalobkyni nepřiznává příspěvek při péči o osobu blízkou. Magistrát hlavního města Prahy toto rozhodnutí k odvolání žalobkyně potvrdil svým rozhodnutím ze dne 29. 11. 2000.

Dne 19. 2. 2001 podala žalobkyně u Magistrátu hlavního města Prahy návrh na obnovu řízení ve věci; rozhodnutím ze dne 26. 11. 2001 nebyla obnova řízení povolena. O odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí rozhodl žalovaný tak, že je zamítl a napadené rozhodnutí o nepovolení obnovy potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně dne 2. 5. 2002 žalobu k Vrchnímu soudu v Praze. Ten o věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, a věc tak přešla na Nejvyšší správní soud, který žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Žalobkyně v žalobě uvedla, že měla na obnovu řízení zákonný nárok a že roz-

hodnutím žalovaného byla zkrácena na svých právech. Správní orgán I. stupně znemožnil žalobkyni v důsledku svého nesprávného postupu účastnit se řízení, a žalobkyně se tak nemohla seznámit s obsahem správního spisu a vyjádřit se k podkladu rozhodnutí, přičemž tato okolnost měla na rozhodnutí podstatný vliv. Žalobkyně byla sice opakovaně předvolávána k jednání na Obvodním úřadu městské části Praha 6; předvolání však byla doručována na adresu, kde se žalobkyně nezdržovala. Jelikož podle názoru žalobkyně byly splněny všechny podmínky pro obnovu řízení, navrhla žalobkyně, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především zdůraznil, že ve věci nebyly zjištěny důvody pro obnovu řízení. Podstatou námitek, na jejichž základě žalobkyně navrhovala obnovu řízení ve věci, bylo porušení ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu, podle něž je správní orgán mj. povinen dát účastníkům možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí a uplatnit své návrhy. Správní orgán I. stupně

podle názoru žalovaného této povinnosti dostál. Podle ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí; přitom není vázán jen návrhy účastníků. Žalovaný má za to, že Obvodní úřad městské části Praha 6 postupoval v souladu s tímto ustanovením: v průběhu řízení důsledně zjišťoval skutečný stav věci a opatroval si doklady pro rozhodnutí i bez náležité součinnosti účastníka řízení. Proto žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Žalobkyně reagovala na žalobcovu vyjádření v replice, v níž opětovně poukázala na porušení ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu ze strany správního orgánu I. stupně. Správní orgán žalobkyni nevyzval, aby se seznámila s podklady pro rozhodnutí – na den 20. 9. 2000 ji totiž předvolal s úmyslem předat jí již vyhotovené rozhodnutí. Žalobkyně tak neměla možnost vyjádřit se ke zprávě dožádaného orgánu, navrhnout další důkazy ke svému tvrzením a přispět k odstranění nepřesnosti ohledně rozsahu skutečně poskytované péče. Toto pochybení správního orgánu nebylo zhojeno ani v odvolacím řízení, a žalobkyně se tedy domnívá, že žaloba je důvodná.

Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně podala žádost o poskytnutí sociální dávky – příspěvku při péči o osobu blízkou u Obvodního úřadu městské části Praha 6 dne 26. 4. 2000. Aby správní orgán I. stupně zjistil splnění podmínek nezbytných pro vyplácení příspěvku – tj. podmínek řádné, osobní a celodenní péče, obrátil se na Okresní úřad Pardubice, který věc postoupil Magistrátu města Pardubic. Ten ve své zprávě o provedeném sociálním šetření ze dne 23. 6. 2000 uvedl, že podle sdělení paní Pavlína P., babičky manžela ža-

lobkyně, k ní žalobkyně dochází asi čtyřikrát do týdne, přičemž jí pomáhá s nákupy, doprovází ji při různých pochůzkách a vozí ji na chatu. S vařením paní P. nikdo z příbuzných nepomáhá, neboť paní P. využívá pečovatelské služby, která jí denně dováží obědy. Magistrát města Pardubic dospěl k názoru, že ač se žalobkyně o paní P. nepochybně stará, nejsou zřejmě splněny všechny podmínky pro vyplácení příspěvku uvedené v § 80 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení.

Žalobkyně byla předvolána k jednání na den 12. 7. 2000 a 19. 7. 2000; na jednání se však nedostavila. Dne 26. 7. 2000 byl s žalobkyní na Obvodním úřadu městské části Praha 6 sepsán protokol, v němž uvedla, že se o paní P. stará od pondělí do pátku v průměru šest hodin denně a o víkendech asi deset hodin denně; svým podpisem stvrdila, že byla seznámena s jeho obsahem a vyslovila souhlas s jeho textem. Dožádaný Magistrát města Pardubic provedl další čtyři sociální šetření; při žádném z nich nebyla žalobkyně zastížena v bytě paní P., a dožádaný správní orgán tedy ve své zprávě ze dne 13. 9. 2000 dovodil, že žalobkyně nepečuje o paní P. celodenně a řádně. Žalobkyně byla předvolána na den 21. 9. 2000 k Obvodnímu úřadu městské části Praha 6, aby byla seznámena s výsledkem sociálního šetření. Pokus o doručení předvolání byl neúspěšný; zásilka byla proto uložena na poště. Dne 25. 9. 2000 žalobkyně převzala rozhodnutí Obvodního úřadu městské části Praha 6 ze dne 20. 9. 2000, jímž jí nebyl přiznán příspěvek při péči o osobu blízkou.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně v zákonné lhůtě odvolání, v němž poukazovala na porušení ustanovení § 33 správního řádu ze strany správního orgánu, v jehož důsledku jí bylo znemožněno vyjádřit se k podkladu rozhodnutí a ke

způsobům jeho zjištění a podat návrhy na doplnění dokazování. Zdůraznila, že správní orgán ji předvolal k jednání a poté – aniž vyčkal termínu jednání – vydal rozhodnutí ve věci. Tím podle žalobkyně porušil i ustanovení § 3 odst. 2 a § 4 správního řádu; jeho rozhodnutí by proto mělo být zrušeno a věc vrácena k novému projednání.

O odvolání žalobkyně rozhodl Magistrát hlavního města Prahy dne 29. 11. 2000 tak, že výrok napadeného rozhodnutí potvrdil, přičemž změnil jeho odůvodnění. Konstatoval, že zásadním podkladem pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vyjádření žalobkyně do protokolu, jehož text žalobkyně stvrdila svým podpisem. Po tomto vyjádření již tedy nebylo na místě provádět sociální šetření v místě bydliště osoby, o níž žalobkyně pečovala.

Dne 19. 2. 2001 podala žalobkyně návrh, jímž se domáhala obnovy řízení ve shora uvedené věci podle ustanovení § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle jejího názoru vyvodil správní orgán závěry ve věci z nesprávné formulace protokolu, podle nějž žalobkyně pečovala o osobu blízkou průměrně šest hodin denně. Žalobkyně tím měla na mysli, že péče o osobu blízkou vyžaduje zhruba šest hodin denně přímého plnění úkonů, jakými jsou nákupy, úklid atp., nikoli že po zbývajícím čase se osobě blízké nedostává péče. Jelikož však před vydáním rozhodnutí nebyla žalobkyně seznámena se všemi podklady ve spisu, nebylo jí umožněno tuto formulační nepřesnost napravit, a proto navrhla, aby Magistrát hlavního města Prahy jakožto správní orgán rozhodující ve věci v posledním stupni povolil obnovu řízení o příspěvku při péči o blízkou osobu.

Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2001 Magistrát hlavního města Prahy vyslovil, že

obnova řízení se nepovoluje, neboť není dán žádný z důvodů obnovy řízení podle správního řádu.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž opětovně poukázala na argumenty obsažené ve svých předchozích podáních. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 26. 2. 2002 odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že Magistrát hlavního města Prahy postupoval v souladu se zákonem, když nepovolil obnovu řízení, neboť ve věci nebyl naplněn ani jeden z důvodů obnovy řízení uvedených v ustanovení § 62 odst. 1 písm. a) až e) správního řádu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí a zamítl žalobu jako nedůvodnou.

Podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu 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. Uvedené ustanovení správního řádu, na něž se žalobkyně odvolává, tedy pro obnovení řízení vyžaduje kumulativní splnění tří podmínek: nesprávný postup správního orgánu, v jehož důsledku byla účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení; způsobilost této procesní vady podstatně ovlivnit rozhodnutí; a konečně nemožnost odstranit tuto vadu v odvolacím řízení.

Zásadní výtka, kterou žalobkyně vznáší proti postupu správního orgánu I. stupně v řízení o přiznání příspěvku při péči o blízkou osobu, spočívá v tom, že správ-

ní orgán vydal rozhodnutí, aniž žalobkyni umožnil seznámit se s výsledky dokazování, vyjádřit se k nim a uplatnit případné návrhy na doplnění dokazování. Obvodní úřad městské části Praha 6 sice pochybil, když předvolal žalobkyni na den 21. 9. 2000 k jednání, na němž se měla seznámit s výsledky sociálního šetření, a poté vydal zamítavé rozhodnutí již dne 20. 9. 2000; soud se však musí zabývat také tím, zda tato vada řízení byla s to podstatně ovlivnit rozhodnutí o nepřiznání příspěvku při péči o blízkou osobu a zda ji nebylo možno odstranit již v odvolacím řízení.

Obvodní úřad městské části Praha 6 vycházel při rozhodování o nároku žalobkyně na přiznání příspěvku při péči o osobu blízkou jednak z vyjádření samotné žalobkyně coby účastníka řízení, jednak z informací poskytnutých dožádaným orgánem v místě bydliště osoby, o níž žalobkyně pečovala. Žalobkyně do protokolu uvedla, že o paní P., babičku svého manžela, pečuje přes týden zhruba šest hodin denně a o víkendech deset hodin denně. Žalobkyně nebyla při žádném z pěti sociálních šetření zastížena v místě bydliště paní P.; dožádaný orgán navíc zjistil, že pečovatelská služba každodenně dováží paní P. obědy. Obvodní úřad městské části Praha 6 tak na základě uvedených skutečností správně dovodil, že ač se žalobkyně o paní P. nepochybně stará, její péče zjevně nedosahuje míry nutné pro přiznání příspěvku při péči o blízkou osobu. Případné vyjádření žalobkyně k podkladu rozhodnutí by již nic nezměnilo na zjištěném skutkovém stavu. Vada řízení spočívající v tom, že žalobkyně nebyla seznámena s podklady pro rozhodnutí a nebylo jí umožněno se k nim vyjádřit, tedy nemohla podstatně ovlivnit rozhodnutí o nepřiznání příspěvku. Druhá z podmínek obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu tak není splněna.

Žalobkyně poukázala na tuto vadu řízení ve svém odvolání proti rozhodnutí Obvodního úřadu městské části Praha 6 o nepřiznání příspěvku při péči o osobu blízkou, a tuto tvrzenou vadu řízení tak přezkoumával odvolací správní orgán. Ani třetí podmínka obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu tedy není splněna: nemožnost zjednat nápravu v odvolacím řízení je totiž třeba chápat jako nemožnost v objektivním smyslu. Není podstatné, zda byla v odvolacím řízení náprava skutečně zjednána; rozhodující je to, zda důvod, pro nějž se účastník řízení domáhá obnovy řízení, bylo či nebylo možno uplatnit již v odvolacím řízení. V dané věci žalobkyně mohla použít argumentů, jimiž byl odůvodněn její návrh na obnovu řízení, již v odvolání proti zamítavému rozhodnutí Obvodního úřadu městské části Praha 6, a také tak učinila. Odvolací orgán však poté, co zvážil argumenty žalobkyně, shledal odvolání nedůvodným a zamítavé rozhodnutí potvrdil.

Smyslem institutu obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu je nové projednání věci za situace, kdy účastník řízení až po uplynutí lhůty pro podání odvolání nebo až po proběhnutím odvolacím řízení – případně poté, co nabylo právní moci správní rozhodnutí, proti němuž není odvolání přípustné – zjistí, že procesní pochybení správního orgánu mohlo vést k vydání rozhodnutí v jeho neprospěch. Pokud již odvolací orgán o takovém procesním pochybení rozhodoval na základě odvolání účastníka řízení a shledal toto pochybení nevýznamným pro meritorní rozhodnutí, obnova řízení není možná. Žalovaný tedy nepochybil, když potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy o nepovolání obnovy řízení.

(šk)

Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí Důchodové pojištění: dokazování

k § 67b odst. 12 zákona č. 20/1996 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 260/2001 Sb.

k § 76 a § 109 odst. 3 soudního řádu správního

I. Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s., je-li rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Takový je i rozsudek zamítající žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřihlízející přitom ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti výroku a ve vzájemné rozpornosti výroku a odůvodnění. Takové rozhodnutí měl krajský soud zrušit bez ohledu na žalobní námitky (§ 76 s. ř. s.).

II. Případné porušení práva žalobce nahlédnout do své zdravotní dokumentace (§ 67b odst. 12 zákona č. 20/1996 Sb., o péči o zdraví lidu) není porušením zásady rovnosti účastníků řízení o dávce podmíněné nepříznivým zdravotním stavem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, čj. 2 Ads 33/2003-78)

Věc: Ivan L. v K. proti České správě sociálního zabezpečení o částečný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná dne 7. 11. 2001 rozhodla o „odnětí výplaty částečného invalidního důchodu“ žalobci. Žalobce toto rozhodnutí napadl opravným prostředkem u Krajského soudu v Ústí nad Labem.

Krajský soud posoudil opravný prostředek po změně procesní právní úpravy jako žalobu a rozhodl dne 31. 3. 2003 o jejím zamítnutí. Vyšel přitom z nálezu lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v Šumperku a posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, podle nichž poklesla schopnost žalobcovy soustavné výdělečné činnosti pouze o 30 %; nebyl tedy naplněn předpoklad uznání ani částečné invalidity ve smyslu § 44 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Žalobce (stěžovatel) rozsudek napadl kasační stížností, ve které namítl porušení svého práva na spravedlivý proces a porušení svých procesních práv; uplatnil stížní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (neodstranění vady řízení před správním orgánem) a v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (jinou vadu řízení před soudem). Stěžovatel neměl možnost přezkoumat posudky rozhodné pro vydání jak správního rozhodnutí, tak i rozsudku krajského soudu; s poukazem na § 67b odst. 12 zákona č. 20/1996 Sb., o péči o zdraví lidu, mu totiž nebyla jeho zdravotní dokumentace vydána, jeho zmocněnkyně nemohla do zdravotní dokumentace nahlédnout a zdravotní dokumentace ani nebyla předložena soudu. Stěžovatel tak neměl příležitost se

proti posudkům bránit, bez ohledu na to, zda jsou správné či nikoli.

Stěžovatel rovněž poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která ve věci *Dombo Beheer B. V. proti Nizozemí*, 1993, konstatovala, že každá strana sporu musí mít možnost přednést svůj případ soudu a předložit důkazy za podmínek, jež ji podstatně neznevýhodňují oproti protistraně. V daném případě byl však zvýhodněn státní orgán, jehož podřízená posudky vyhotovovala. Státní, resp. veřejná, moc měla k dokumentaci přístup, stěžovatel nikoli. Protože se jedná o odborné otázky, bylo by na místě předložit rozhodnou dokumentaci zvolenému znalci k posouzení tak, aby stěžovatel mohl formulovat odbornou argumentaci. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu návrh podle § 95 odst. 2 Ústavy ČR na zrušení § 67b odst. 12 zákona č. 20/1966 Sb. a aby následně napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozhodnutí vydala na základě provedené kontroly zdravotního stavu a krajský soud dále vycházel z objektivního zjištění zdravotního stavu posudkem posudkové komise MPSV; závěry obou byly shodné.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil pro vady řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud v první řadě zkoumal, zda je dán důvod k přerušení řízení podle § 48 odst. písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. a k předložení návrhu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2

Ústavy. Ústavnímu soudu je na místě věc předložit, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použit, je v rozporu s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud vycházel z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 20/02, podle něhož stěžejní otázkou je, jak pohlížet na podmínku, že se musí jednat o zákon, „jehož má být při řešení věci použito“. Není sporu o tom, že tato podmínka je splněna vždy, jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, a jehož má tedy být užito při rozhodování ve věci samé. Jinak řečeno, k tomu, aby soud mohl zpochybnit ústavnost předpisu, nestačí jen jeho hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti, nýbrž je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace. V daném případě se však návrh stěžovatele takového předpisu netýká. V řízení se nepostupovalo podle zákona č. 20/1966, o péči o zdraví lidu, a ustanovení § 67b odst. 12 tohoto zákona tak nemělo pro věcné posouzení význam. Tímto ustanovením je zaručeno pacientovi právo na poskytnutí veškerých informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě (o ústavnosti takového nároku by soud ani nepochyboval) a polemika o vztahu poskytnutí informací pacientovi a nahlédnutí do dokumentace pacientem či jinou osobou, o níž to ustanovení § 67b zákona o péči o zdraví lidu nepředpokládá, je z tohoto hlediska nerozhodná. Stěžovatel ovšem v nemožnosti seznámit se se zdravotní dokumentací prostřednictvím své zmocněnkyně v průběhu soudního řízení spatřuje založení nerovnosti jeho postavení v řízení před soudem.

Rovná práva účastníků v řízení před soudem jsou rovněž ústavním principem (čl. 96 odst. 1 Ústavy) a lze jimi jistě rozumět možnost stejného přístupu k soudu, stejných možností k uplatnění

věcných tvrzení a navrzení důkazů. V tom stěžovatel žádnou újmu neutrpěl. Pokud jde o skutečnost, že posudek, z něhož vycházel soud při svém rozhodnutí, byl vypracován posudkovou komisí MPSV, má tento postup oporu v zákoně – § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Ústavnost tohoto postupu již rovněž řešil Ústavní soud ČR a v nálezu ze dne 1. 1. 1995, sp. zn. II. ÚS 92/95, vyjádřil, že tato právní úprava není protiústavní, a to s ohledem na složení posudkových komisí a na skutečnost, že se jedná o jeden z možných důkazů v soudním řízení nebránící provedení důkazů jiných tak, aby bylo zajištěno řádné zjištění skutečného stavu věci. Tak je třeba přistupovat i k danému konkrétnímu případu. Stěžovatel uplatnil své námitky proti rozhodnutí správního orgánu v opravném prostředku. I když jeho pozice byla ztížena pobytem ve vězení, byl v řízení zastoupen jím zvolenou zmocněnkyní. Ta se sice domáhala přístupu ke zdravotní dokumentaci, v čemž jí s ohledem na zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidí, nebylo vyhověno, ovšem nenavrhla žádný další důkaz, kterým by posudek posudkové komise mohla zpochybnit. Takovým důkazem by jistě mohl být např. znalecký posudek, neboť zákon o péči o zdraví lidí v ustanovení § 67b odst. 10 zaručuje znalci právo na to, aby se seznámil se zdravotní dokumentací. Při jednání krajského soudu dne 30. 9. 2002 však stěžovatelova zmocněnkyně výslovně uvedla, že vypracování znaleckého posudku nenavrhne a k jednání dne 31. 3. 2003 se nedostavila. Za takové situace Nejvyšší správní soud nepovažuje postavení stěžovatele v řízení za nerovné a stěžovatelem tvrzené skutečnosti nepovažuje za „ztrátu příležitosti“, plynoucí z nemožnosti řádné ochrany práv.

Proti rozsudku pak stěžovatel namítá kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a s ním související důvod uvedený v písm. d) téhož ustanovení.

Předpokladem důvodnosti tvrzených vad řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je to, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

V daném případě byl stěžovateli částečný invalidní důchod přiznán rozhodnutím žalované ze dne 4. 8. 2000; důvodem byla smíšená porucha osobnosti se středně těžkým narušením osobnosti, hodnocená podle kap. V pol. 5 písm. b) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb. Rozhodnutím žalované ze dne 7. 11. 2001 vydaným podle § 44 zákona č. 155/1995 Sb. (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí) byla stěžovateli „odňata výplata“ částečného invalidního důchodu s odůvodněním, že pokles schopnosti výdělečné činnosti činí v jeho případě pouze 30 %. Podle cit. ustanovení je pojištěnec částečně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 33 % nebo pokud mu dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav značně ztěžuje obecné životní podmínky. Žalovaná přitom vycházela z posouzení lékaře při kontrolní lékařské prohlídce (záznam ze dne 4. 9. 2001) a k dispozici byla i zpráva o psychiatrickém vyšetření (ze dne 14. 8. 2001). V průběhu přezkumného soudního řízení byl pokles soustavné výdělečné

činnosti ověřen posudkem k tomu příslušné posudkové komise. Bylo by tak možno uzavřít, že správní orgán měl pro své rozhodnutí dostatek podkladů a že soud doplnil dokazování se shodným závěrem, pokud by to ovšem bylo podstatné – tedy pokud by žalovaná rozhodla o odnětí důchodu podle § 56 zákona o důchodovém pojištění. Tak tomu ovšem není. Jak bylo výše uvedeno, rozhodnutí žalované ve výroku odkazuje na ustanovení § 44 zákona o důchodovém pojištění, které upravuje podmínky posouzení pojištěnce jako částečně invalidního. Výrokem je dále výslovně odnímána výplata částečného invalidního důchodu, nikoliv důchod sám. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona, o důchodovém pojištění se důchod odejme nebo jeho výplata zastaví, zjistí-li se, že nárok na důchod nebo na jeho výplatu zanikl. Náležitostí výroku správního rozhodnutí podle § 47 odst. 2 správního řádu (§ 108, § 86 zákona č. 582/1991 Sb.) je rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Žalovaná ve výroku správního rozhodnutí uvedla ustanovení právního předpisu, které s výrokem nesouvisí, ba dokonce je s ním v rozporu, neboť výrokem je odnímána výplata, nikoliv důchod. Nejde jen o uvedení nesprávného zákonného ustanovení, které by bylo možno posoudit pouze jako nezákonnost a jehož význam by soud hodnotil jen k žalobní námitce, ale jde o skutečnost, že výrok je vnitřně rozporný, a tím nesrozumitelný. Navíc v odůvodnění přesto, že výrokem rozhodnutí je odnímána výplata důchodu, není v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu k tomu uveden žádný důvod, neboť užité důvody směřují opět k odnětí důchodu, a nikoliv k zastavení (odnětí) jeho výplaty. Odnětí důchodu a zastavení jeho výplaty jsou různá rozhodnutí, za různých zákonných podmínek a s různými důsledky.

V rozhodnutí žalované je vnitřně rozporný výrok, který nemá navíc oporu v důvodech uvedených v jeho odůvodnění. Takové rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) se případů nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost rovněž týká; i v takovém případě se jedná o vadu správního řízení, pro kterou měl soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Je však třeba v daném případě vážit rovněž vázanost Nejvyššího správního soudu důvody kasační stížnosti a současně i vázanost krajského soudu důvody žaloby. Nejvyšší správní soud je podle § 109 odst. 3 s. ř. s. v zásadě vázán důvody kasační stížnosti, ovšem se zde vyjmenovanými výjimkami, mezi které patří i případy, kdy je napadené rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatel sice namítá existenci důvodu odpovídajícího § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ovšem vidí ji v jiné vadě řízení před soudem, spočívající v tom, že soud – stejně jako žalovaná – vycházel z nedostatečně zjištěného skutečného stavu věci. Při nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nelze důvodnost této námítky hodnotit. Otázkou tedy je, zda lze napadený rozsudek krajského soudu považovat za nepřezkoumatelný. Rozsudek přesto, že v netradičně pojetém výroku konstatuje, že přezkoumával rozhodnutí žalované o odnětí výplaty částečného invalidního důchodu, v úvodu i závěru odůvodnění tvrdí, že tímto rozhodnutím žalované byl navrhovateli (stěžovateli) odňat důchod. Jak výše uvedeno, jedná se o různá rozhodnutí. Již to je na újmu srozumitelnosti rozsudku, zejména pak, když krajský soud dále vychází z žalobních důvodů (námitek opravného prostředku) a hodnotí je ve vztahu

ke skutkovým zjištěním tak, jako by skutečně bylo rozhodnuto o odnětí důchodu, a nikoliv o zastavení (odnětí) výplaty.

Krajský soud se tedy vůbec nezabýval přezkoumatelností správního rozhodnutí. I tento soud byl vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), ovšem i zde má tato vázanost své výjimky, a to v § 76, podle jehož odst. 1 písm. a) soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem v případě nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Podle odst. 3 téhož ustanovení soud z těchto důvodů napadené správní rozhodnutí zruší i tehdy, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání. Žalobou (opravným prostředkem) v dané věci nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí namítána nebyla a nebyly namítány ani vady, v nichž spočívá. Obecně však platí, že je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, brání takový nedostatek

zpravidla posouzení důvodnosti jiných žalobních námitek; navíc stanoví-li zákon možnost zrušit rozhodnutí pro takové vady i tehdy, pokud vyjdou najevo až při jednání, výslovně připouští, že do té doby zjevné být nemusely, a tedy ani nemusely být obsahem žaloby. Krajský soud tedy v daném případě měl vycházet ze zjevné nesrozumitelnosti správního rozhodnutí, a to měl zrušit pro nepřezkoumatelnost. V tom spočívá naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Pokud tak krajský soud neučinil, nesrozumitelnost správního rozhodnutí nevzal v úvahu a naopak ji dále rozvinul a hodnotil jen důvody, které z hlediska výroku napadeného rozhodnutí nebyly podstatné, je třeba označit za nepřezkoumatelný i jeho rozsudek. To musel vzít v úvahu i Nejvyšší správní soud bez ohledu na obsah kasačních důvodů [§ 109 odst. 3, § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(oř)

524

Řízení před soudem: zásada koncentrace

k § 109 odst. 4 soudního řádu správního

Nerozhodl-li soud ve věci samé, ale žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nepřísluší ani Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti zabývat se stěžovatelem uplatněným stížnostním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., v rámci kterého navíc stěžovatel uplatňoval nové skutečnosti, dříve v řízení neuplatněné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 43/2003-38)

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

Žalovaný dne 14. 10. 2002 zamítl žádost žalobce o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Rozhodnutí žalovaného ža-

lobce napadl dne 25. 11. 2002 opravným prostředkem u Vrchního soudu v Praze. Ten nerozhodl do 31. 12. 2002, a proto věc převzal podle ustanovení čl. II zákona

č. 519/2002 Sb., § 129 odst. 2 s. ř. s. a § 32 odst. 4 zákona o azylu Krajský soud v Brně, který žalobu dne 20. 5. 2003 odmítl.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) proti usnesení Krajského soudu v Brně podal kasační stížnost. V té uplatnil důvod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, která spočívala v tom, že soud stěžovateli neustanovil tlumočníka a v důsledku toho stěžovatel přesně nevěděl, co po něm soud v usnesení k odstranění vad podání požaduje. Dále stěžovatel uplatnil i důvod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť žalovaný podle něj neměl dostatek informací, aby o věci mohl rozhodnout. Stěžovatel dále tvrdil, že žalovaný v řízení o azylu pochybil, neboť nerespektoval článek 10 Ústavy a nepřihlédl k čl. 18 Evropské sociální charty.^{*)}

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Brně v rozsahu tvrzených stížnostních důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná; zamítl ji tedy.

Z odůvodnění:

Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční a je na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, podá žalobu u soudu či nikoliv. Je pouze na žalobci, aby v případě, že se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicot-

né (§ 71 s. ř. s.). Stěžovatel svým opravným prostředkem neurčil rozsah a meze přezkumu správního rozhodnutí, neboť se v něm omezil pouze na sdělení nesouhlasu s napadeným rozhodnutím správního orgánu. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2003 byl stěžovatel vyzván k doplnění svého podání – mimo jiné k označení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považoval žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 písm. d) s. ř. s.).

Stěžovatel reagoval na výzvu soudu doplněním svého podání, ve kterém uvedl, že právním důvodem, pro který považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné, jsou vady řízení, kterých se dopustil správní orgán v řízení o udělení azylu. V doplnění svého podání však neuvodl skutkové důvody tvrzené nezákonnosti rozhodnutí, neboť pouze odkázal na konkrétní ustanovení správního řádu, která byla postupem správního orgánu porušena, aniž své tvrzení opřel o vyličení skutkových okolností, za kterých k tvrzenému porušení zákona došlo. Pouhý odkaz na porušená ustanovení správního řádu a na spisový materiál, jak jej učinil stěžovatel v doplnění žaloby, nelze proto považovat za uvedení skutkových důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí.

Jestliže i přes doplnění trpěla žaloba nadále takovou vadou, pro kterou nebylo možno v řízení pokračovat (§ 37 odst. 5 s. ř. s.), neboť bránila projednat věc meritorně, postupoval Krajský soud v Brně v souladu s § 37 odst. 5 a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když žalobu odmítl.

^{*)} V čl. 18 Evropské sociální charty, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s., je upraveno právo příslušníka státu, jenž je smluvní stranou této charty, na výdělečnou činnost na území jiných smluvních stran.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení v rozsahu důvodu podání kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. dospěl rovněž k závěru, že krajský soud nepochybil, když v řízení před soudem neustanovil stěžovateli tlumočníka. Stěžovatel sám v kasační stížnosti uvádí, že se česky běžně dorozumí. Z doplnění podání sepsaného stěžovatelem v jazyce českém, které stěžovatel zaslal krajskému soudu na jeho výzvu k odstranění vad, lze najisto dovodit, že stěžovatel usnesení soudu v českém jazyce správně porozuměl a zcela přesně věděl, co po něm soud požaduje. Za dané situace nelze soudu I. stupně vyčítat, že neshledal důvod ustavovat stěžovateli v tomto řízení tlumočníka a komunikovat s ním v jeho mateřském jazyce.

Kasační stížnost stěžovatel podal i z důvodu vady řízení dle § 103 odst. 1 písm. b), spočívající dle tvrzení stěžovatele v tom, že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, byl porušen zákon v ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost.

Nejvyšší správní soud k tomuto stížnostnímu důvodu uvádí, že žaloba stěžovatele, jejímž právním důvodem byly vytýkané vady v řízení před správním orgánem mající vliv na zákonnost rozhodnutí, trpěla i přes doplnění takovou vadou, pro kterou nebylo možno v řízení pokračovat (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) a která krajskému soudu znemožnila projednat věc meritorně.

Nerozhodoval-li tedy soud ve věci samé, ale odmítl-li žalobu podle § 46 odst. 1

písm. a) s. ř. s, nemohl se ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti zabývat stěžovatelem uplatněným stížnostním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., v rámci kterého navíc stěžovatel uplatňoval nové skutečnosti, dříve v řízení neuplatněné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

V řízení o kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval polemikou stěžovatele o tvrdosti zákona o azylu, neboť jde o skutečnost, kterou stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí. Ze stejného důvodu soud nepřihlížel ani k námitce, v níž stěžovatel vyčítá žalovanému, že nepřihlédl k Evropské sociální chartě, kterou je Česká republika vázána.

Nad rámec důvodů, které vedou k závěru o zamítnutí kasační stížnosti, považuje soud za potřebné uvést, že ustanovení Evropské sociální charty, na která stěžovatel odkazuje a která zaručují stejné právo a stejné podmínky při výkonu výdělečné činnosti, se na poskytnutí azylu nevztahují. Především je svrchovaným právem každého suverénního státu rozhodovat o povolení vstupu a pobytu cizích státních příslušníků na svém území. Poskytnutí azylu je tak zcela specifickým důvodem pro povolení pobytu cizince na území České republiky a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců, tak, jak jsou upraveny zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Právo pobývat na území cizího státu v žádném případě není možno kvalifikovat jako základní lidské právo. Nepatří tedy do kategorie základních práv a svobod chráněných ústavním pořádkem České republiky.

(aty)

Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

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

k § 14a odst. 10 písm. c) zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona č. 361/1999 Sb. (v textu též „zákon o státní památkové péči“)

Není-li z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu zřejmé, zda je důvodem odnětí povolení k restaurování podle § 14a odst. 10 písm. c) zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, pouze poškození kulturní památky, a nikoliv i další skutečnosti, jež jsou uváděny v rozhodnutí ministerstva i v rozkladovém rozhodnutí, avšak jež nejsou ani v jednom z nich dány do příčinné souvislosti s poškozením kulturní památky, činí to dané rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a soud je zruší podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, čj. 5 A 63/2001-41)

Věc: Mgr. Jaroslav B. ve V. proti Ministerstvu kultury o odnětí oprávnění k restaurování.

Ministerstvo kultury dne 30. 3. 2000 rozhodlo o odnětí oprávnění žalobce k restaurování nepolychromovaných sochařských děl v kameni a štuky podle § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že žalobce nevratně poškodil kulturní památku, a to schodiště na III. nádvoří zámku v R., což bylo doloženo třemi posudky zpracovanými odborníky – specialisty na restaurování uměleckých a uměleckořemeslných děl z kamene, štuky a terakoty. Dále považoval žalovaný za prokázané, že žalobce překročil rozsah povolení k restaurování, protože restauroval (osekával) součást umělecké výzdoby z terakoty, aniž měl pro tento materiál povolení žalovaného. Kromě nevratného poškození kulturní památky neodůvodnitelným osekáním polokružek balustrády schodiště se v řízení dále prokázalo použití nevhodných technologických postupů a materiálů, které – kromě jiného – ve finální povrchové úpravě mělo za následek znehodnocení estetického vzhledu, a tím i vnímání pa-

mátkové hodnoty nádvoří zámku. Přestože si žalobce byl od srpna 1998 vědom zásadních výhrad vůči jím realizovanému restaurátorskému zásahu, nezpracoval restaurátorskou zprávu v rozsahu stanoveném v § 10 odst. 4 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, a výrobou výdusků – které zhodnotila odborná komise žalovaného jako diletantské – neprokázal, že je schopen provádět reprodukční práce na kulturních památkách. Ze všech těchto důvodů dospěl žalovaný k závěru, že žalobce nemůže nadále provádět restaurátorské práce na kulturních památkách.

Ministr kultury k rozkladu žalobce změnil rozhodnutí ministerstva tak, že namísto původně uvedeného § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči uvedl § 14a odst. 10 téhož zákona. Z odůvodnění rozhodnutí se především podává, že nedostatek aplikace nesprávného právního předpisu byl zhojen v rozkladovém řízení uvedením platného ustanovení zákona. Žalobce naplnil

obsah § 14a odst. 10 písm. c) zákona o státní památkové péči neodůvodněným osekáním polokruželek balustrády nádvoří zámku. S námitkou nepřehlednosti rozhodnutí Ministerstva kultury se žalobou napadené rozhodnutí vypořádalo konstatováním, že ministerstvo se neadekvátně soustředilo na zdůvodňování odpovědnosti žalobce, což mohlo vést k „nedostatečnému chápání vysvětlení výroku rozhodnutí jako takového“. Protože však vady obsahu zdůvodnění nemají vliv na výrok samotný, pokládalo rozhodnutí o rozkladu tuto námitku za nerozhodnou.

Rozhodnutí ministra kultury napadl žalobce správní žalobou, v níž krom jiného brojil proti tomu, že ministr změnil rozhodnutí ministerstva, aniž o tom v průběhu řízení žalobce informoval. Změnu pak provedl sám, i když měl rozhodnutí správního orgánu zrušit, protože bylo vydáno podle neplatné právní normy. Dále žalobce namítal nedostatky ve zjištění skutkového stavu, formální vady rozhodnutí a překročení lhůt stanovených správním řádem pro vydání rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 14a odst. 10 zákona o státní památkové péči zruší Ministerstvo kultury povolení k restaurování z důvodů taxativně uvedených v tomto ustanovení. I když ministr neuvádí konkrétní důvod ve výroku napadeného rozhodnutí o rozkladu, z jeho výslovného uvedení v odůvodnění i z obsahu rozkladového rozhodnutí lze dospět k závěru, že se jedná o důvod uvedený pod písmenem c), tj. skutečnost,

že držitel povolení k restaurování hrubým způsobem prokazatelně poškodil při restaurování kulturní památku nebo její část, která je dílem výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi.

Z citovaného ustanovení vyplývá, že ve správním řízení o odnětí povolení k restaurování podle ustanovení § 14a odst. 10 písm. c) zákona o státní památkové péči je třeba zaměřit dokazování na prokázání hrubého a prokazatelného poškození kulturní památky, a pokud bude taková skutečnost prokázána (při dodržení procesních předpisů), dojde k odejmutí povolení k restaurování. V dané věci se správní orgán I. stupně soustředil na zmapování činnosti žalobce, resp. činnosti správního orgánu samého, a v rozhodnutí o odnětí povolení k restaurování jako důvod uvedl nejen poškození kulturní památky, ale též překročení oprávnění k restaurování, použití nevhodných technologických postupů a materiálů, nezpracování restaurátorské zprávy a diletantskou výrobu výdusků, což všechno nelze považovat za důkazy prokazující hrubé a prokazatelné poškození kulturní památky, resp. tato souvislost z rozhodnutí správního orgánu I. stupně nevyplyvá. Podle názoru soudu je tomu tak proto, že žalovaný nezaznamenal v průběhu správního řízení novelu zákona o státní památkové péči a vycházel z ustanovení dosavadního § 14 odst. 8 tohoto zákona, podle kterého může být povolení k restaurování odňato, jestliže fyzické osoby nesplňují podmínky, za nichž jim bylo uděleno, nebo jestliže obnovu kulturních památek nebo jejich částí provádějí způsobem narušujícím jejich hodnotu.

Přestože žalobce v rozkladu poukazyval na to, že rozhodnutí vydané v I. stupni je nepřehledné a vychází z nesprávného právního předpisu a vytýkal mu i další po-

chybení, ministr kultury v rozhodnutí napadeném žalobou připustil, že z odůvodnění tohoto rozhodnutí není zcela zřejmé vysvětlení výroku rozhodnutí, avšak považoval to za nepodstatné, neboť „vady obsahu odůvodnění nemají vliv na výrok samotný“. Ministr na návrh rozkladové komise změnil napadené rozhodnutí tak, že ve výroku a posléze i v odůvodnění uvedl správné ustanovení zákona; zcela však pominul, že Ministerstvo kultury zaměřilo dokazování na prokázání jiných skutečností než těch, které jsou třeba k prokázání důvodu odnětí povolení podle nové právní kvalifikace. Tyto důkazy pak ministr bez dalšího převzal a považoval je za dostatečné pro odnětí povolení podle této jiné právní kvalifikace. Jak v rozhodnutí ministerstva, tak v rozhodnutí o rozkladu absentuje hodnocení některých důkazů,

zejména znaleckých posudků, u nichž obě rozhodnutí pouze konstatují, co uvádějí, nenakládají však s nimi jako s důkazy, které je třeba hodnotit zejména v kontextu s důkazy dalšími.

Soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť rozhodnutí ministra není odůvodněno tak, aby z něj bylo zřejmé, co je důvodem odnětí povolení k restaurování v případě žalobce – zda je jím jen poškození kulturní památky, a nikoliv skutečnosti, které jsou uváděny v rozhodnutí ministerstva i rozkladovém rozhodnutí (viz výše), ale nejsou v přezkoumávaném rozhodnutí dány do souvislosti s poškozením kulturní památky.

(ouč)

526

Řízení před soudem: zjišťování skutkového stavu

k § 75 odst. 1 a § 77 odst. 2 soudního řádu správního

Za účelem zjištění skutkového stavu, který tu byl v době rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o zamítnutí žádosti o plný invalidní důchod (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), může soud uložit posudkové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí, aby – na podkladě lékařských zpráv o zdravotním stavu pocházejících převážně z období přiměřeně předcházejícího dni rozhodnutí správního orgánu – vypracovala posudek o zdravotním stavu a schopnosti soustavné výdělečné činnosti ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 5 Ads 34/2003-82)

Prejudikatura: srov. č. 33/2003 Sb. NSS.

Věc: Zdeněk F. v M. proti České správě sociálního zabezpečení o plný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Česká správa sociálního zabezpečení dne 16. 11. 2000 zamítla žalobcovu žádost o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek ustanovení § 38 zákona č. 155/1995 Sb.,

o důchodovém pojištění. Své rozhodnutí odůvodnila tak, že podle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v Šumperku ze dne 2. 11. 2000 není žalobce

plně invalidní, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti pouze o 40 %, a pokles tak nedosahuje potřebných nejméně 66 %. Nadále proto žalobci náleží částečný invalidní důchod.

Proti rozhodnutí správního orgánu podal žalobce správní žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 19. 2. 2003. Vycházel přitom z posouzení žalobceva zdravotního stavu a schopnosti soustavné výdělečné činnosti učiněného Okresní správou sociálního zabezpečení v Šumperku v posudku ze dne 2. 11. 2000 a z posudků posudkových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí s pracovištěm v Ostravě ze dne 22. 6. 2001 a 14. 11. 2002 a v Brně ze dne 22. 1. 2003. Za podklad svého rozhodnutí vzal především posudky posudkových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí v Ostravě a v Brně. V souladu s nimi dospěl k závěru, že k datu vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalobce nesplňoval podmínku plné invalidity, neboť u něj nedošlo k poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti alespoň v míře 66 % a ani u něj nebyl zjištěn zdravotní stav, který by vyžadoval vytvoření zcela mimořádných podmínek pro výkon soustavné výdělečné činnosti.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě napadl žalobce kasační stížností, v níž se především dovolával důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního: napadené rozhodnutí považoval za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, popř. pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozsudek krajského soudu vycházel z posudků posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Brně, jehož pokladem však byla zdravotní dokumentace a vyšetření, z nichž nejmlad-

ší bylo dva roky staré. Zdravotní stav se však žalobci od té doby změnil, a to k horšímu. Žádné vyšetření, z nichž posudek vycházel, se nekonalo po zátěži, ačkoliv po běžné chůzi žalobce trpí vysokým tlakem, závratěmi, sníženou orientací a bušením srdce. Rovněž je sporné, zda má v uchu opravdu implantované tělísko. Ze zdravotní dokumentace to sice nevyplývá, avšak podle lékařů by měl absolvovat operaci, při které by mu toto tělísko mělo být z ucha odstraněno. Podklady pro vypracování posudku, a tím i posudek samotný, jsou tedy neúplné.

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

Z odůvodnění:

Důvod kasační stížnosti tvrzený žalobcem, totiž že napadený rozsudek vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, a podřazený jím pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. prokázán nebyl.

Žalobce se domáhá na žalované – jako nositelce důchodového pojištění v České republice – přiznání plného invalidního důchodu, tedy dávky důchodového pojištění podmíněné zdravotním stavem. S jejím zamítavým rozhodnutím učiněným na základě posouzení zdravotního stavu a schopnosti soustavné výdělečné činnosti žalobce Okresní správou sociálního zabezpečení v Šumperku dne 2. 11. 2000 žalobce nesouhlasil a namítal, že jeho zdravotní stav odpovídá plné invaliditě. Krajský soud si vyžádal posouzení zdravotního stavu a schopnosti soustavné výdělečné činnosti žalobce od zákonem povolaného orgánu Ministerstva práce a sociálních věcí, který posouzení učinil prostřednictvím svého odborného orgánu – posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, a to jednak se sídlem v Ostravě (dne 22. 6. 2001

a dne 14. 11. 2002) a jednak se sídlem v Brně (dne 22. 1. 2003). Ze závěrů obou citovaných posudků krajský soud ve svém rozhodnutí vycházel. S postupem krajského soudu i s jeho závěry Nejvyšší správní soud souhlasí. Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaná jako správní orgán rozhodla o nároku žalobce na plný invalidní důchod rozhodnutím ze dne 16. 11. 2000. K tomuto datu bylo třeba zjistit skutkový stav, tj. zdravotní stav žalobce, a krajský soud takto postupoval. Posudky obou posudkových komisí obsahují údaje o tom, z jaké lékařské dokumentace žalobce vycházejí. Jedná se o zdravotní dokumentaci žalobce vyžádanou od ošetřujícího lékaře MUDr. Zdeňka P. a z ORL kliniky Fakultní nemocnice v Olomouci. Posudková komise se sídlem v Ostravě vycházela z uvedené dokumentace, a dále konkrétně z vyšetření žalobce neurologem MUDr. S. dne 18. 8. 2000, neurologem MUDr. O. dne 12. 3. 2001, imunologem MUDr. P. dne 17. 8. 2000, z celkové dokumentace ORL kliniky Fakultní nemocnice a z ORL vyšetření MUDr. L. z února až března 2001. Posudková komise se sídlem v Brně vycházela z lékařského nálezu praktického lékaře MUDr. P. z 19. 10. 2000, z ortopedického nálezu MUDr. M. z 31. 10. 2000, z imunologického vyšetření ze dne 17. 8. 2000, neurologického nálezu MUDr. S. z 18. 10. 2000, z ORL nálezu prof. MUDr. K. z 18. 10. 2000 a z propouštěcí zprávy z ORL kliniky z 21. 9. 2000, z nálezu neurologa MUDr. O. z 12. 3. 2001, z ORL nálezu MUDr. L. z 15. 3. 2001 a ze spisové dokumentace Okresní správy sociálního zabezpečení v Šumperku od roku 2000. Obě posudkové komise vycházely z dostatečné lékařské dokumentace žalobce z období vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalované. Tvzení žalobce v kasační stížnosti, že podkladem posudků byla zdra-

votní dokumentace a vyšetření, z nichž nejmladší bylo dva roky staré, nebylo prokázáno. Protože při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, není možné v tomto řízení při přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2000 přihlídnout k eventuelním změnám ve zdravotním stavu žalobce nastalým po 16. 11. 2000. V řízení před krajským soudem žalobce netvrdil, že by po běžné chůzi trpěl vysokým tlakem, závratěmi, sníženou orientací a bušením srdce. Tyto zdravotní potíže neuváděl ani posudkové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí v Ostravě, jejíž jednání dne 22. 6. 2001 se zúčastnil. Posudek posudkové komise se sídlem v Brně obsahuje údaje uvedené ve zprávě praktického lékaře MUDr. P. z 19. 10. 2000, z níž mimo jiné vyplývá, že u žalobce jde o dýchání skřípkové bez vedlejších fenoménů, srdce: akce klidná, pravidelná, ozvy ohraničené, TK 145/80. Obsah této zprávy nenaznačuje potřebu vyšetření žalobce po zátěži. Především však Nejvyšší správní soud k této tvrzené skutečnosti, kterou žalobce uplatnil až po vydání napadeného rozhodnutí, nemohl přihlížet podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Totéž se týká i další námitky žalobce v kasační stížnosti, totiž že je sporné, zda má v uchu opravdu implantované tělísko, které by mu dle lékařů mělo být z ucha operativně odstraněno, neboť ani tuto námitku před krajským soudem žalobce neuvedl. K této námitce navíc Nejvyšší správní soud uvádí, že její zkoumání by nemohlo ovlivnit výsledek řízení, neboť pro ně je rozhodující posouzení zdravotního stavu a schopnosti soustavné výdělečné činnosti žalobce ke dni 16. 11. 2000, nikoliv to, jaké lékařské zákroky by žalobce podle svého subjektivního přesvědčení, nevyplývajícího ani ze zdravotní dokumentace, měl podstoupit.

(ale)