

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2005 / III. ročník / 25. 10. 2005}

OBSAH

660. Daňové řízení: lhůta k k podání dodatečného daňového přiznání	849	672. Řízení před soudem: vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení	896
661. Místní referendum	853	673. Osvědčení o splnění podmínek k výkonu soukromé praxe	898
662. Myslivost: registrace honebního společenstva Analogie zákona ve veřejném právu	858	674. Daňové řízení: předpis penále; uspokojení pohledávek z titulu penále v průběhu konkursního řízení	910
663. Cenné papíry: povinnost emitenta uveřejnit výroční zprávu	863	675. Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek	913
664. Správní trestání: ochrana přírody a krajiny	865	676. Dualismus práva: vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene	917
665. Důchodové pojištění: nároky z vnitrostátního práva a z mezinárodní smlouvy; „dílčení“	869	677. Dualismus práva: rozhodnutí o zrušení patentu	920
666. Daňové řízení: důkazní břemeno	873	678. Řízení před soudem: stav rozhodný pro přezkum správního rozhodnutí	925
667. Odpady: ukládání odpadů	876	679. Důchodové pojištění: charakter odpovědnosti vrátit přeplatek na důchodu	928
668. Ceny: zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny; porušení cenových předpisů	878	680. Obchodní veřejná soutěž: zjevná početní chyba	930
669. Kolektivní investování: protiprávní použití prostředků investičního fondu Řízení před soudem: moderační právo soudu	885	681. Cenné papíry: je makléř účastníkem finančního trhu?	933
670. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti	890	682. Azyl: hlášení místa pobytu	935
671. Rozhodování ve věcech soukromoprávních: škoda způsobená při výkonu veřejné moci	894	683. Správní řízení: okruh účastníků řízení	938

Daňové řízení: lhůta k podání dodatečného daňového přiznání

k § 41 odst. 4 a § 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti může daňový subjekt platně podat jen při respektování subjektivní lhůty, tj. do konce měsíce následujícího po zjištění důvodu, a při respektování objektivní lhůty, tj. do tří let, resp. zákonem stanovené jiné lhůty, od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat (§ 41 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Objektivní lhůtu přitom s odkazem na ustanovení § 47 téhož zákona nelze prodlužovat.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2005, čj. 30 Ca 263/2002-36)

Věc: Město N. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z přidané hodnoty.

Žalovaný dne 30. 8. 2002 zamítl odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu v Karlových Varech ze dne 25. 2. 2002, kterým správce daně zastavil řízení ve věci dodatečného daňového přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 1998.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou. V žalobě uvedl, že dne 25. 1. 1999 mu skončila lhůta pro podání přiznání k DPH za prosinec 1998 a dne 31. 1. 2002 mu dle § 47 odst. 1 daňového řádu uplynula tříletá lhůta pro dodatečné daňové přiznání. Protože ale podal dne 15. 12. 1999 dodatečné přiznání k DPH za prosinec 1998 a správce daně jej k jeho žádosti dne 5. 9. 2001 zpravitel o přiznání nároku na odpočet dle dodatečného přiznání z 15. 12. 1999, počal dne 31. 12. 2001 běh nové tříleté lhůty za uvedené zdaňovací období dle § 47 odst. 2 d. ř. Jestliže tedy dne 22. 2. 2002 podal žalobce dodatečné daňové přiznání k DPH za měsíc prosinec 1998, je toto

podání přípustné a zastavení daňového řízení bylo v rozporu se zákonem.

Ze správních spisů vyplynulo, že dne 25. 1. 1999 podal žalobce ke správci daně přiznání k DPH za zdaňovací období prosinec 1998. Správce daně vyměřil daň vypočtenou žalobcem v daňovém přiznání ke dni 25. 1. 1999 (nadměrný odpočet ve výši 795 353 Kč). Dne 5. 3. 1999 podal žalobce za shodné zdaňovací období dodatečné přiznání k DPH, v němž v řádce 81 uplatnil změnu daňové povinnosti v částce 24 019 Kč. Správce daně vyměřil daň v této výši ke dni 31. 3. 1999. Dne 15. 12. 1999 bylo ke správci daně podáno další dodatečné přiznání k DPH za zdaňovací období prosinec 1998, v němž žalobce uplatnil v řádce 81 nárok na nadměrný odpočet ve výši 27 190 Kč. K vyměření nadměrného odpočtu v této výši ze strany správce daně došlo 31. 1. 2000. Další dodatečné přiznání k DPH za zdaňovací období prosinec 1998 žalobce předložil dne

22. 2. 2002 a vykazoval snížení daňové povinnosti na DPH ve výši 426 605 Kč (řádka 81).

Správce daně rozhodnutím ze dne 25. 2. 2002 ve věci posledně uvedeného dodatečného přiznání zastavil řízení podle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř. a rozhodnutí odůvodnil tím, že tříletá lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání za měsíc prosinec 1998 skončila dne 25. 1. 2001.

Žalobce v odvolání namítal, že již v příloze dodatečného přiznání k DPH podaného dne 15. 12. 1999 upozornil, že ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř. k promlčení lhůty nedošlo. Uvedl dále, že k 1. 12. 1999 zpracoval 32 dodatečných přiznání za roky 1997, 1998 a část roku 1999, která podal dne 15. 12. 1999. Správce daně je vyměřil k 31. 1. 2000 a mimo jiné za měsíc prosinec 1998 snížil daň o částku 27 190 Kč. Žalobce byl pak naposledy zpraven o výši daně vyměřené správcem daně podrobným výpisem osobního daňového účtu ze dne 5. 9. 2001, který si vyžádal v souvislosti s pochybnostmi o vyměření penále. Z uvedeného tedy zcela jednoznačně vyplývá naplnění § 47 odst. 2 d. ř., neboť jednak byl proveden úkon směřující k vyměření daně před uplynutím promlčecí lhůty (správce daně na podkladě podaného dodatečného přiznání vyměřil změnu daňové povinnosti k datu 31. 1. 2000), jednak byl daňový subjekt o tomto úkonu několikrát zpraven (prosinec 1999, 5. 9. 2001). Tříletá promlčecí lhůta pak běžela znovu počínaje 1. 1. 2000 a ke dni podání nového dodatečného přiznání rozhodně neuplynula.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 8. 2002 zamítl odvolání žalobce podle § 50 odst. 6 d. ř. s tím, že lhůtu pro podání dodatečného daňového přiznání nelze prodloužit, a to ani použitím § 47 odst. 2

d. ř., neboť § 41 odst. 4 tohoto zákona, co se týče lhůty pro podání dodatečného daňového přiznání, odkazuje výhradně na § 47 odst. 1 d. ř. Úkony uváděné daňovým subjektem v odvolání, které dle jeho názoru způsobily přetržení zákonné lhůty, jsou tak zcela irelevantní.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 38a odst. 3 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, v aktuálním znění, lze předložit dodatečné daňové přiznání správci daně v případě, že plátce snižuje souhrnem oprav daňovou povinnost, ve lhůtě stanovené zvláštním předpisem. Mimo jakoukoliv pochybnost je tímto zvláštním předpisem daňový řád. Tento procesní předpis upravuje problematiku dodatečného daňového přiznání (nebo hlášení) spolu s problematikou opravného daňového přiznání především v § 41. (...)

Obecně lze říct, že celé ustanovení § 41 daňového řádu upravuje postup daňového subjektu pro případ, že zjistí, že pochybil při podání daňového přiznání. Ustanovení § 41 odst. 1 d. ř. upravuje subjektivní lhůtu pro podání dodatečného daňového přiznání nebo hlášení a její běh, a to jak na vyšší daňovou povinnost nebo nižší daňovou ztrátu, tak v zásadě na nižší daňovou povinnost nebo vyšší daňovou ztrátu oproti poslední známé daňové povinnosti. Subjektivní lhůta počíná plynout od okamžiku zjištění pochybení a končí koncem měsíce následujícího po tomto zjištění. Věta čtvrtá tohoto ustanovení připouští odlišnou úpravu subjektivní lhůty pro podání dodatečného daňového přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší, kterou může stano-

vit daňový řád, případně jiný daňový zákon. Ve větě šesté definuje označené ustanovení pojem poslední známé daňové povinnosti. Ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. upravuje přerušení subjektivní lhůty zakotvené v § 41 odst. 1 d. ř. mimo jiné i pro případ, že je stanovena zvláštním zákonem tak, že od ukončení úkonu počne běžet nová subjektivní lhůta. Zároveň § 41 odst. 2 d. ř. obsahuje definici pojmu ukončení úkonu směřujícího k přezkoušení správnosti daňové povinnosti. Z § 41 odst. 1 d. ř. lze dále dovodit, že na rozdíl od dodatečného daňového přiznání na vyšší daňovou povinnost nebo nižší daňovou ztrátu musí být pro případ dodatečného daňového přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti splněny další podmínky stanovené v § 41 odst. 4 d. ř. (viz věta čtvrtá § 41 odst. 1 d. ř.). Ustanovení § 41 odst. 4 d. ř. tedy jednak stanovuje podmínky pro podání dodatečného daňového přiznání na nižší daňovou povinnost nebo na vyšší daňovou ztrátu oproti poslední známé daňové povinnosti (věta první), a nadto ve větě druhé taxativně vymezuje právní situaci, při kterých nelze platně podat dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší. Podání dodatečného daňového přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti lze platně učinit jen při splnění dvou podmínek, a to 1) nejsou-li splněny podmínky pro užití mimořádných opravných prostředků podle § 54 a § 55b d. ř., a 2) takový úkon musí být učiněn do lhůty stanovené v § 47 odst. 1 d. ř., není-li zvláštním předpisem stanoveno jinak. Podmínky jsou konstruovány kumulativně, což znamená, že k platnosti podání zákon požaduje splnění obou dvou podmínek zároveň. (...)

Soud má především za to, že § 41 d. ř. upravuje procesní kroky daňového subjektu v rámci vyměřovacího řízení na rozdíl od § 47 d. ř., který je procesním ustanovením určeným výlučně správci daně. Smyslem § 47 d. ř. je stanovit subjektivní a objektivní lhůtu pro právo vyměřit nebo doměřit daň či přiznat nárok na daňový odpočet a určit počátek jejího běhu. Lhůta, tj. časový úsek, ve kterém musí být určitý úkon učiněn (uplatněno právo nebo uložena povinnost), je zásadně podle § 47 odst. 1 d. ř. tříletá, i když stejné ustanovení připouští, aby zvláštní zákon upravil délku lhůty jinak. Délka subjektivní lhůty v § 47 odst. 2 d. ř. zůstává beze změny; změně podléhá pouze počátek, od kterého tříletá, případně jiná zvláštním zákonem stanovená lhůta plyne.

Jestliže jednou z podmínek pro možnost podat dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti dle § 41 odst. 4 d. ř. je podmínka, že takové podání je učiněno „do lhůty stanovené v § 47 odst. 1, není-li zvláštním předpisem stanoveno jinak“, pak podle názoru zdejšího soudu provedením jakéhokoliv úkonu směřujícího k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení ze strany správce daně se lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání ve smyslu § 47 odst. 2 d. ř. nemůže prodlužovat. To vyplývá nejen z výhradního odkazu věty první § 41 odst. 4 d. ř. na § 47 odst. 1 d. ř., nýbrž zejména ze skutečnosti, že § 47 odst. 2 d. ř. neupravuje oproti § 47 odst. 1 d. ř. jinak lhůtu, tedy onen časový úsek neboli délku lhůty (tj. tři roky nebo délku stanovenou zvláštním zákonem), nýbrž pouze počátek běhu této lhůty. Ustanovení § 41 odst. 4 ve spojení s § 47 odst. 1 d. ř. tudíž časově omezuje právo daňového subjektu na podání dodateč-

ného daňového přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti tak, že toto právo lze uplatnit v objektivní lhůtě v trvání tří let, případně v jiné zvláštním zákonem stanovené lhůtě s tím, že lhůta počíná plynout od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.

Řečeno jinak, dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti může daňový subjekt platně podat jen při respektování subjektivní lhůty, tj. do konce měsíce následujícího po zjištění důvodu, a při respektování objektivní lhůty, tj. do tří let, resp. zákonem stanovené jiné lhůty od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat. Subjektivní lhůta, v níž je správce daně oprávněn daň vyměřit, doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet, je dle platné právní úpravy zároveň objektivní lhůtou, ve které zákon daňovému subjektu umožňuje za splnění dalších podmínek platně podat dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti. Stejně jako v jiných případech, kdy zákonodárce pro uplatnění práva vymezuje subjektivní a objektivní lhůtu a připouští přerušování lhůty pouze v případě lhůty subjektivní, nikoliv objektivní, je objektivní lhůta pro dodatečné daňové přiznání koncipována jako lhůta neměnná, s přesně da-

ným počátkem i koncem. Nedodržení subjektivní nebo objektivní lhůty pro podání dodatečného daňového přiznání vede k zastavení řízení podle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř., tedy k postupu, který v dané věci z důvodů shora uvedených přijal správce daně a žalovaný se s ním v napadeném rozhodnutí beze zbytku ztotožnil.

Předestřené právní úvahy vedly Krajský soud v Plzni k nesouhlasu s právním závěrem vyjádřeným v rozsudku Krajského soudu v Ostravě z 11. 9. 2001, sp. zn. 22 Ca 529/2000, jehož se žalobce dovolával v písemné replice ke stanovisku žalovaného ze dne 19. 5. 2005. Jen pro úplnost se dodává, že zdejší soud je obeznámen i s jinou argumentací jiných krajských soudů, vyrovnávajících se se vzájemným poměrem § 41 odst. 4 a § 47 d. ř. (např. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 767/2002 či rozsudek sp. zn. 30 Ca 7/2000, jehož právní věta je uváděna na straně 340 v publikaci JUDr. Jaroslav Kobík: *Správa daní a poplatků s komentářem – komplexní pohled na problémy správy daní*. 4. aktualizované vydání, ANAG 2005). Na rozdíl od rozsudku sp. zn. 28 Ca 767/2002 je Krajský soud v Plzni toho názoru, že z textu ustanovení § 41 odst. 4 d. ř., konkrétně z výslovného odkazu jen na § 47 odst. 1, nikoliv obecně na § 47, a zejména z odkazu na lhůtu, kterou, jak bylo shora konstatováno, upravuje pouze první odstavce § 47, přičemž § 47 odst. 2 lhůtu v předchozím odstavci stanovenou nemění co do délky, nýbrž jen posouvá počátek jejího běhu, přímo vyplývá, že daňový subjekt nemůže podávat dodatečné daňové přiznání na nižší daňovou povinnost nebo vyšší daňovou ztrátu ve lhůtě prodlužované dle § 47 odst. 2 d. ř. Takový výklad by ve svém důsledku znamenal existenci dvou objektivních lhůt, totiž tříleté a desetileté, ne-

boť subjektivní lhůta je nepochybně zakotvena v § 41 odst. 1 d. ř. Nelze navíc přehlédnout, že v argumentaci se neopodstatněně odkazuje na § 41 odst. 2 d. ř., který upravuje přerušení běhu lhůty, avšak subjektivní, nikoliv objektivní. Výklad ustanovení § 41 odst. 4 a § 47 d. ř. použitý Krajským soudem v Plzni nelze považovat za nepřijatelný pro nastolení nerovnosti účastníků daňového řízení, kteří zjistí, že jejich daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší než jejich poslední známá daňová povinnost oproti daňovým subjektům, které naopak zjistí, že jejich daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší. To proto, že z podmínek stanovených zákonem pro uplatnění práva na podání daňového přiznání na nižší daňovou povinnost či vyšší daňovou ztrátu zcela jednoznačně vyplývá vůle zákonodárce omezit možnost úpravy daňové povinnosti cestou dodatečného daňového přiznání v podobě stanovení další zákonné podmínky (dodatečné daňové přiznání

lze platně podat jen tehdy, nejsou-li splněny podmínky pro užití mimořádných opravných prostředků podle § 54 a § 55b d. ř.). Sám zákonodárce tedy „nastavil“ daňovým subjektům při uplatnění právního institutu dodatečného daňového přiznání „nerovné podmínky“ v závislosti na tom, zda uplatňují daňovou povinnost vyšší či daňovou ztrátu nižší nebo naopak daňovou povinnost nižší, příp. daňovou ztrátu vyšší. Jiný než zdejším soudem zastávaný výklad by byl výkladem *contra legem*, protože „interpretace“ normy by nahrazovala vůli tvůrce normy. Nelze rovněž přehlédnout, že pro snížení daňové povinnosti nebo zvýšení daňové ztráty má daňový subjekt k dispozici institut obnovy řízení a přezkoumání daňových rozhodnutí, které mu umožňují docílit stejného výsledku, při obnově řízení dokonce s výhodnější subjektivní i objektivní lhůtou pro daňový subjekt.

(da)

661

Místní referendum

k § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o místním referendu“)

k § 7, § 35, § 84, § 85 a § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákonů č. 450/2001 Sb., č. 311/2002 Sb., č. 313/2002 Sb. a č. 257/2004 Sb.

I. Ustanovení § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, zužuje o taxativně vymezené případy okruh věcí patřících do samostatné působnosti obce, o nichž lze konat místní referendum.

II. Výluka v § 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda ale nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, čj. 58 Ca 23/2005-41)

Věc: Josef V. v R. proti městu Radnice, za účasti přípravného výboru, o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

Navrhovatel se u Krajského soudu v Plzni domáhal vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 18. 3. 2005 v městě Radnice, případně vyslovení neplatnosti hlasování v tomto místním referendu. Tvrdil, že proběhnuvší místní referendum bylo nepřípustné podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu, neboť je nelze konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení – zde v řízení o umístění staveb podle stavebního zákona. Místní referendum tedy v souladu s § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu nemělo být vůbec vyhlášeno.

Ze spisové dokumentace týkající se konání místního referenda, kterou předložilo město Radnice, vyplynulo, že dne 6. 10. 2004 předložil přípravný výbor Městskému úřadu Radnice návrh na konání místního referenda, který byl mj. doložen šedesáti pěti podpisovými listinami, na nichž podepsaní občané vyjádřili podporu návrhu na vyhlášení místního referenda týkajícího se vybudování tlakové kanalizace v obci. Návrh na konání místního referenda byl zdůvodněn tím, že představitelé města podcenili složitost stavby tlakové kanalizace a její celkový dopad na jednotlivé občany. Navrhované řešení je provozně vysoce neekonomické a neekologické a byly navíc prokázány i zásadní logické chyby v projektu. Zastupitelstvo města Radnice po odstranění vad návrhu usnesením ze dne 14. 12. 2004 schválilo vyhlášení místního referenda k otázce „Souhlasíte s vybudováním tlakové kanalizace v Rad-

nicích?“ s místem konání dne 18. 3. 2005 od 8.00 hod. do 22.00 hod.

Ze zápisu okrskové a místní komise o průběhu a výsledku hlasování z 18. 3. 2005 pak vyplynulo, že bylo odevzdáno 910 platných hlasů, z toho 27 platných hlasů pro odpověď ano a 879 platných hlasů pro odpověď ne; 4 oprávněné osoby pak neoznačily křížkem žádnou odpověď na otázku, a zdržely se tak hlasování.

Město Radnice v písemném vyjádření k návrhu mj. uvedlo, že na jeho návrh stavební úřad zahájil dne 17. 12. 2003 územní řízení „Tlaková kanalizace a ČOV, k. ú. Radnice“. Dne 24. 9. 2004 bylo přitom vydáno rozhodnutí o zastavení řízení, proti kterému se jeden z účastníků řízení odvolal. Krajský úřad Plzeňského kraje k tomuto odvolání dne 21. 12. 2004 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Dne 3. 2. 2005 vydal stavební úřad výzvu k doplnění návrhu na vydání územního rozhodnutí a řízení přerušil do 30. 4. 2005.

Krajský soud v Plzni oba návrhy zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 91a odst. 1 s. ř. s. se lze návrhem u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat a) určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, b) vyhlášení místního referenda, c) vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, d) vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

Zvláštním zákonem ve smyslu § 91a odst. 1 s. ř. s. je v daném případě zákon o místním referendu, kde jsou v § 58 stanoveny podmínky, za kterých lze podat návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Podle tohoto ustanovení může návrh podat každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.

Účastníky řízení jsou podle § 91a odst. 2 s. ř. s. přípravný výbor a příslušná obec; v případě návrhu podle odstavce 1 písm. c) a d) i osoba oprávněná hlasovat v místním referendu. Z uvedeného je zřejmé, že účastníci řízení s ohledem na předmět sporu nejsou nazýváni žalobce a žalovaný, jak se mylně navrhopatel domníval, ale navrhopatel a další účastníci řízení, a že jejich okruh je zákonem taxativně stanoven. V daném případě jsou účastníky řízení navrhopatel, město Radnice a přípravný výbor.

Navrhopatel v této věci je aktivně legitimován k podání tohoto návrhu, neboť splňuje obě podmínky stanovené v § 58 zákona o místním referendu, je oprávněnou osobou ve smyslu § 2 zákona o místním referendu (má právo hlasovat v místním referendu a volit do zastupitelstva obce dle § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí) a má za to (tvrdí), že bylo konáno místní referendum o věci, o které referendum dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu konat nelze [§ 58 písm. b), c) zákona o místním referendu]. Proto navrhuje vyslovit neplatnost

rozhodnutí, resp. neplatnost hlasování v místním referendu.

Podle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.

Obec jako základní územní samosprávné společenství občanů spravuje své záležitosti jednak samostatně, tj. vykonává tzv. „samostatnou působnost“ (§ 7 odst. 1 věta první zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), jednak vykonává státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce. Takový orgán vykonává státní správu jako svou přenesenou působnost (§ 7 odst. 2 zákona o obcích).

Z dikce § 6 zákona o místním referendu jednoznačně vyplývá, že v místním referendu lze rozhodovat výlučně o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Z téhož ustanovení a ze samotné logiky věci se podává, že předmětem místního referenda naopak nemohou být věci náležející do veřejné správy uskutečňované státem, byť v určitém rozsahu rovněž realizované obcemi, resp. orgány obcí jako tzv. přenesená působnost.

Do samostatné působnosti obce ve smyslu § 35 odst. 1, 2 zákona o obcích patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, § 85 a § 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje

v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Ve věcech patřících do samostatné působnosti obce rozhoduje v rozsahu stanoveném v § 84 a § 85 zákona o obcích zastupitelstvo obce. Rada obce připravuje podle § 102 zákona o obcích návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.

Otázka, o které bylo v městě Radnice v místním referendu dne 18. 3. 2005 rozhodováno, zněla: „*Souhlasíte s vybudováním tlakové kanalizace v Radnicích?*“ Zbudování či nezbudování kanalizace, jakož i konkrétní volba druhu (systému) kanalizace z více možných řešení, je zcela nepochybně záležitostí, kterou spravuje každá obec jako samosprávné společenství občanů samostatně. Z formulace položené otázky je zřejmé, že je jí sledováno vyjádření občanů města k záležitosti, která je v zájmu obce a dotkne se bezprostředně každého občana obce. Město Radnice se dle rozhodnutí zastupitelstva města chystá realizovat zamýšlený projekt tlakové kanalizace z rozpočtu města, na území města, s dopadem na jednotlivé občany města, jak pokud jde o rozpočet města, tak pokud jde o náklady, které budou jednotliví občané nuceni vynaložit při zvolení tohoto způsobu kanalizace ve městě. K návrhu města Radnice již bylo zahájeno územní řízení vedené podle stavebního zákona. Zastupitelstvo města by ve smyslu § 84 a § 85 zákona o obcích mělo rozhodovat v zájmu co možná nej-

širšího okruhu občanů města. Řešit záležitost kanalizací v obcích žádný zákon nesvěřuje krajům. Rozhodování o tom, zda zbudovat kanalizaci určitého druhu či nikoliv, nespadá do přenesené působnosti žádného orgánu obce a rovněž nejde o záležitost, kterou by zvláštní zákon svěřoval správním úřadům jako výkon státní správy. Z uvedeného lze dojít k závěru, že problematika kanalizace v obci spadá do tzv. samostatné působnosti obce. Na tomto závěru nemůže nic změnit okolnost, že vlastní oprávnění realizovat zamýšlenou stavbu (územní rozhodnutí o umístění stavby a případné stavební povolení) vzchází z řízení vedeného orgánem obce v přenesené působnosti, tj. v rámci výkonu státní správy. V posuzovaném případě tedy šlo o věc, o které lze ve smyslu § 6 zákona o místním referendu v místním referendu rozhodovat. Pokud došlo v městě Radnice k jeho vyhlášení, bylo právem každého občana města vyjádřit se k položené otázce s tím právním důsledkem, že rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo a orgány obce závazné (§ 49 zákona o místním referendu). Ostatně mezi účastníky řízení stran § 6 zákona o místním referendu nejsou žádné spory.

Ustanovení § 7 zákona o místním referendu pod písm. a) – h) upravuje nepřipustnost konání místního referenda. Místní referendum mimo jiné nelze podle § 7 písm. e) konat v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení. V poznámce 11) pod čarou se odkazuje příkladmo na správní řád. Citované ustanovení však nelze vykládat izolovaně, nýbrž především ve vazbě na § 6 a zbývající skutkové podstaty formulované v § 7 zákona o místním referendu. Ze systematického zařazení právního pravidla obsaženého v § 7 za právní pravidlo upravené v § 6 a dále s přihléd-

nutím ke zbývajícím právním situacím v § 7 upraveným (všechny případy spadají do samostatné působnosti obce) je nutné dovodit, že § 7 zákona o místním referendu zužuje okruh věcí patřících do samostatné působnosti obce, o nichž lze místní referendum konat, o taxativně vymezené případy. Řečeno jinak, ze zásady, že o všech věcech, které patří do samostatné působnosti obce, lze rozhodovat v místním referendu, existují výjimky, jejichž uzavřený výčet obsahuje právě § 7 zákona o místním referendu. Výluka v § 7 písm. e) zákona o místním referendu tak dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem, např. správním řádem či jinými procesními předpisy. Jako příklad lze uvést rozhodování obce o správních deliktech dle § 58 zákona o obcích. Konání místního referenda tudíž nemůže bránit okolnost, že věc je nebo se stane předmětem jakéhokoli řízení.

Lze tedy shrnout, že v každém konkrétním případě musí být prioritně posouzena otázka, zda věc, o které se má v místním referendu rozhodovat, patří do samostatné působnosti obce, a následně otázka, zda se nejedná o věc, na niž dopadá některá z výluk taxativně upravených v § 7 zákona o místním referendu.

V posuzované věci navrhovatel tvrdil, že konání místního referenda bránilo územní řízení vedené podle stavebního zákona ve věci stavby „Tlaková kanalizace a ČOV, k. ú. Radnice“ vedené k návrhu města Radnice u stavebního úřadu Městského úřadu Radnice, ve kterém navrhovatel spatřoval důvod nepřipustnosti konání místního referenda uvedený v § 7 písm. e) zákona o místním referendu.

Jak už bylo shora zmíněno, problematika kanalizace v obci spadá mimo jakoukoliv pochybnost do samostatné působnosti obce a tuto povahu neztrácí ani v situaci, kdy je vedeno k návrhu obce územní řízení podle § 32 až § 42 stavebního zákona. Jakožto osoba, která svým návrhem zavdala příčinu k zahájení územního řízení, neztrácí obec právo se svým návrhem až do vydání rozhodnutí disponovat, tj. např. vzít jej zpět. Ostatně i po vydání rozhodnutí o umístění stavby je na obci, zda požádá o vydání stavebního povolení na stavbu „Tlaková kanalizace a ČOV, k. ú. Radnice“ a konečnou zda fakticky zrealizuje oprávnění provést stavbu, nabyté případným stavebním povolením, či nikoliv. Výluka upravená v § 7 písm. e) zákona o místním referendu na posuzovaný případ dopadat nemůže, protože nejen o otázce položené v místním referendu dne 18. 3. 2005, ale ani o jinak formulované otázce stran kanalizace není obec v rámci samostatné působnosti dle stávající právní úpravy oprávněna rozhodovat ve zvláštním řízení. Územní řízení prováděné stavebním úřadem Městského úřadu v Radnicích je výkonem přenesené působnosti ve smyslu § 61 a násl. zákona o obcích, nikoliv samostatné působnosti dle § 35 a násl. zákona o obcích. Proto nemůže být pro posouzení věci právně významná okolnost, že další účastníci řízení – město Radnice a přípravný výbor – o existenci územního řízení věděli, jak namítá navrhovatel, ani okolnost, že v době konání místního referenda bylo územní řízení přerušeno do 30. 4. 2005.

Z důvodů shora podrobně uvedených se soud neztotožnil ani s navrhovatelovým názorem, že zastupitelstvo města mělo rozhodnout podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu tak, že místní referendum nevyhlásí. Za-

stupitelstvo města dospělo ke správnému závěru, že o navržené otázce lze místní referendum konat, neboť využití tohoto legálního právního prostředku nebyly na překážku žádné zákonné důvody, zejména pak překážka stanovená v § 7 odst. e) zákona o místním referendu. Proto návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu soud shledal nedůvodným.

Rovněž návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu soud

shledal nedůvodným, neboť k vyslovení neplatnosti hlasování by mohlo dojít v případě, že by k námitce navrhovatele soud zjistil porušení ustanovení, která upravují hlasování, tj. ustanovení hlavy páté zákona o místním referendu nazvané „Hlasování“. Protože navrhovatel porušení některého z těchto ustanovení nevrátil, nemůže mít naději na úspěch stran svého návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

(da)

662

Myslivost: registrace honebního společenstva Analogie zákona ve veřejném právu

k § 20 a § 69 odst. 1 a 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti
k čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod

I. Orgány státní správy myslivosti nejsou zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti, legitimovány k vedení řízení o registraci honebního společenstva ve smyslu § 20 citovaného zákona, pokud se jedná o honební společenstvo vzniklé podle dosavadních právních předpisů. Jsou pouze oprávněny požadovat po dotčeném honebním společenstvu doklady uvedené v § 69 odst. 2 citovaného zákona a ověřovat skutečnost, zda honitba dosahovala v souladu s § 69 odst. 1 citovaného zákona ke dni 31. 3. 2003 minimální výměry 500 ha. Zjistí-li přitom, že podmínky podle § 69 odst. 2 citovaného zákona byly v rozhodné době splněny, nevydávají rozhodnutí konstitutivní povahy, ale zjištěné skutečnosti mohou pouze deklarovat.

II. Tam, kde zákon přímo neřeší určitý právní problém, lze užít analogie zákona, tj. zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího. Správní orgán totiž v případech, kdy by nečinnost znamenala neposkytnutí právní ochrany (*denegatio iustitiae*), nemůže argumentovat tím, že zákon na daný problém nepamatoval, nýbrž se musí s věcí vypořádat. V oblasti veřejného práva jsou však v důsledku zásad uvedených v čl. 2 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod (*„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“, „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“*) meze analogie zúženy, tj. analogie jdoucí k tíži účastníka správního řízení není přípustná.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 29. 7. 2004, čj. 52 Ca 51/2003-51)

Věc: Vladimír P. v P. a Honební společenstvo S. ve V. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o registraci honebního společenstva.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 10. 2003 zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Vysoké Mýto ze dne 15. 8. 2003, kterým správní orgán I. stupně podle § 20 odst. 4 písm. a) zákona o myslivosti odmítl registraci druhého žalobce – Honebního společenstva S. s tím, že dotčené honební společenstvo nepředložilo v pětidenní lhůtě požadované podklady a že navrhovaná honitba nedosahuje stanovené výměry 500 ha ve smyslu § 17 odst. 7 zákona o myslivosti.

Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové. Namítali, že dotčené honební společenstvo vzniklo rozhodnutím Okresního úřadu v Chrudimi ze dne 31. 5. 1996 podle již zrušeného zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, přičemž jeho předsedou je první žalobce. Toto honební společenstvo přitom dostalo podmínkám podle § 69 odst. 1 zákona o myslivosti a došlo ze zákona k právnímu nástupnictví. Ustanovení § 20 odst. 4 lze použít pouze pro nově vznikající honební společenstvo. Dále pak žalobci namítli, že správní orgán I. stupně přes písemné upozornění druhého žalobce – Honebního společenstva S. – na probíhající soudní spor o neplatnost usnesení valné hromady svým rozhodnutím založil nové honební společenstvo.

Ze správního spisu vyplynulo, že dne 31. 3. 2003 byly správnímu orgánu I. stupně doručeny stanovy druhého žalobce (Honebního společenstva S.), které byly přijaty na transformační valné hromadě konané dne 26. 3. 2003, zápis a usnesení z transformační valné hromady ze dne 26. 3. 2003, z nichž se podává,

že honebním starostou byl zvolen první žalobce (Vladimír P.), a seznam členů dotčeného honebního společenstva s uvedením jména, příjmení, bydliště a s počtem hlasů příslušejících jednotlivým členům.

Správní orgán I. stupně vydal dne 4. 4. 2003 rozhodnutí o odmítnutí registrace tohoto honebního společenstva s odůvodněním, že seznam vlastníků honebních pozemků obsahuje i vlastníky, kteří jsou již členy jiného honebního společenstva. Dotčené honební společenstvo zastoupené honebním starostou podalo odvolání, v němž popřelo platnost usnesení valné hromady a zákonný vznik tohoto druhého honebního společenstva. Žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrátil mu věc k novému projednání a rozhodnutí s tím, že správní orgán I. stupně nevycházel při vydání rozhodnutí ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci; přdestřel mu přitom postup spočívající v analogickém použití ustanovení § 20 odst. 1 zákona o myslivosti, kdy při nepředložení potřebných podkladů k registraci stanovených v § 19 odst. 6 zákona o myslivosti se vyzve dotčené honební společenstvo k jejich bezodkladnému doplnění, a to nejpozději do pěti dnů s poučením, že jinak bude řízení zastaveno, přičemž pro registraci transformovaného honebního společenstva platí podmínka minimální výměry honitby 500 ha.

Správní orgán I. stupně tedy druhého žalobce vyzval dle uvedené instrukce k doplnění aktuálního seznamu vlastníků honebních pozemků s uvedením výměry jednotlivých pozemků, k doplnění souhlasu jednotlivých vlastníků s jejich

členstvím v honebním společenství, k doplnění podpisů účastníků transformační valné hromady ze dne 26. 3. 2003 a k doplnění návrhu plánovaných druhů zvěře s poučením, že uplyne-li lhůta pěti dnů k předložení uložených podkladů marně, bude správní orgán I. stupně postupovat podle § 20 zákona o myslivosti.

Druhý žalobce požádal o prodloužení stanovené lhůty do doby rozhodnutí soudního řízení o platnost valné hromady konané 10. 8. 2003 a poukázal na skutečnost, že většina souhlasů vlastníků se nachází u Okresního soudu v Chrudimi. Správní orgán I. stupně nicméně této žádosti nevyhověl a již zmíněným rozhodnutím ze dne 15. 8. 2003 podle § 20 odst. 4 písm. a) zákona o myslivosti registraci druhého žalobce odmítl, a to s tím, že dotčené honební společenstvo ve stanovené lhůtě pěti dnů nepředložilo ve výzvě požadované podklady. Kontrolou podkladů, které měl správní orgán I. stupně k dispozici, bylo přitom zjištěno, že navrhovaná honitba nedosahuje stanovené výměry 500 ha v rozporu s § 17 odst. 7 zákona o myslivosti. Odvolání druhého žalobce žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Věc pak vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 69 odst. 1 zákona o myslivosti zůstávají honitby a obory uznané podle dosavadních předpisů zachovány; to platí i pro obory o výměře nižší než 50 ha a samostatné bažantnice uznané podle dosavadních předpisů, které se stávají honitbami podle tohoto zákona,

i když nedosahují výměry 500 ha. Pokud honitba nebo obora uznaná podle dosavadních předpisů dosahuje zákonné výměry podle tohoto zákona, ale nesplňuje ostatní požadavky na tvorbu honitby, je osoba, které byla honitba uznána podle dosavadních předpisů, povinna podat do 31. prosince 2002 orgánu státní správy myslivosti návrh na uvedení honitby do souladu s tímto zákonem, jinak honitba zaniká k 31. březnu 2003.

Podle § 69 odst. 2 zákona o myslivosti se právní povaha honebních společenstev vzniklých podle dosavadních předpisů řídí ustanoveními tohoto zákona ode dne jeho účinnosti. Honební společenstvo přijme stanovy, popřípadě je přizpůsobí úpravě podle tohoto zákona, a zvolí orgány nejpozději do devíti měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona, jinak honební společenstvo a společenstevní honitba zanikají. Po zániku honebního společenstva se provede likvidace.

Z citovaných přechodných ustanovení zákona o myslivosti vyplývá, že stávající honební společenstva, tj. honební společenstva vzniklá přede dnem účinnosti zákona o myslivosti (vzniklá podle zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti) nezanikají, nýbrž zůstávají zachována, a nejedná-li se o obory nebo samostatné bažantnice, pak musí splňovat podmínku minimální výměry honitby 500 ha. Právní povaha honebního společenstva se řídí zákonem o myslivosti ode dne jeho účinnosti, přičemž právní povahou je nutno rozumět existenci, změnu a zánik stávajících honebních společenstev. Stávajícímu honebnímu společenstvu je uložena povinnost přijmout stanovy, popřípadě je přizpůsobit zákonu o myslivosti, do 31. března 2003, jinak přímo ze zákona bez dalšího zanikají. Z uvedených přechodných ustanovení tedy vyplývá povinnost honebního

společenstva uvést do souladu své orgány a rovněž nezbytnost dodržet základní výměru honitby v rozsahu 500 ha, a to k 31. 3. 2003. Jinou povinnost pro stávající honební společenstva z těchto ustanovení dovodit nelze.

Podle § 20 odst. 3 zákona o myslivosti vzniká honební společenstvo dnem registrace. Ke stejnému dni zapíše orgán státní správy myslivosti honební společenstvo do rejstříku honebních společenstev. Vznik honebního společenstva, jeho název a sídlo oznámí orgán státní správy myslivosti do sedmi dnů ode dne registrace Českému statistickému úřadu. Toto ustanovení se vztahuje na vznik honebního společenstva, a nikoliv na transformaci stávajícího honebního společenstva, neboť je pojmově vyloučeno, aby již vzniklé honební společenstvo znovu vzniklo.

Ustanovení § 20 odst. 1 zákona o myslivosti upravuje podání návrhu na registraci honebního společenstva a stanoví lhůtu pěti dnů k doplnění návrhu a odstranění vad pod sankcí zastavení řízení. Podle § 19 odst. 4 zákona o myslivosti podávají návrh na registraci honebního společenstva členové přípravného výboru, jejichž podpisy musí být úředně ověřeny.

Žalovaný i správní orgán I. stupně postupovali při transformaci dotčeného honebního společenstva podle § 69 a analogicky podle § 20 zákona o myslivosti. Soud takový postup shledává nezákonným, tedy považuje jej za závažnou vadu správního řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a to z těchto důvodů:

Jak již shora uvedeno, z § 69 zákona o myslivosti nelze pro již existující ho-

nební společenstva dovodit jinou povinnost než povinnost přijmout stanovy a uvést orgány společenstva do souladu se zákonem o myslivosti za podmínky, že honitba ke dni 31. 3. 2003 dosahuje minimální výměry 500 ha.

Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Podle citovaných základních ustanovení právního řádu České republiky může být veřejná moc uplatňována pouze na základě zákona, tedy zejména povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a nelze připustit rozšiřující výklad či dokonce použití analogie, kterou se ve správním právu ukládá účastníkovi správního řízení povinnost, jejíž nesplnění jde na úkor účastníka řízení. Přitom soud poukazuje na obecnou zásadu rovnosti před zákonem, která se týká veškerých subjektů práva bez ohledu na jejich právní formu.

Soud zdůrazňuje, že obecně lze analogii použít pouze tam, kde zákon přímo neřeší určitý právní problém. Pak lze použít ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího. Správní orgán či soud totiž v případech, kdy by nečinnost znamenala neposkytnutí právní ochrany – odepření spravedlnosti, nemůže argumentovat tím, že zákon na daný problém nepamatoval, že jej neupravuje, nýbrž se musí s věcí vypořádat. V oblasti veřejného práva, v němž se vždy jedná o nerovné postavení účastníka správního řízení a autoritativně vystupujícího správního orgánu, je nutno mít na zřeteli, že meze pro použití analogie jsou zúženy (v po-

měru k užití analogie v právu soukromém, kde je rovné postavení subjektů) tím, že analogie nemůže zakládat právě a z důvodu shora citovaných základních zásad právního řádu povinnosti, tedy analogie nemůže jít ve svém důsledku k tíži účastníka správního řízení.

V daném případě je právní povaha stávajících honebních společenstev dostatečně řešena přechodnými ustanoveními v § 69 zákona o myslivosti, což samo o sobě vylučuje použití analogie.

Správní orgány postupovaly analogicky podle § 20 zákona o myslivosti a rozhodovaly o registraci, přičemž honebnímu společenstvu stanovily ve lhůtě povinnost a s marným uplynutím lhůty spojily odmítnutí registrace honebního společenstva. Soud přitom nepřehlédl, že při nepřípustném analogickém použití § 20 zákona o myslivosti použil žalovaný jen některých ustanovení o registraci; jejich aplikaci a to, proč jiná ustanovení upravující registraci nepoužil, přitom žádným způsobem nezdůvodnil. Mimo to v důvodech napadeného rozhodnutí žalovaný odkazuje na nepředložení podkladů, avšak výrok napadeného rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně zněl na odmítnutí registrace, přičemž § 20 odst. 1 hovoří o zastavení řízení. Správním orgánům „nevadilo“, že k registraci nebyl podán žádný návrh, v odůvodnění se s tím nijak nevypořádaly, ačkoliv zákon vyžaduje přísnou formu návrhu – úředně ověřené podpisy osob, které návrh podávají.

Skutečnost namítaná žalovaným, že orgány státní správy myslivosti nevedou jiné evidence než rejstříky honebních společenstev, v sobě ještě nutně nezahrnuje podmínku nové registrace jako konstitutivního individuálního správního

aktu s účinkem vzniku společenstva. Ustanovení § 28 odst. 1 zákona o myslivosti upravuje rejstřík honebních společenstev a uvádí, které údaje se do něj zapisují. Z povahy věci a ze systematického výkladu vyplývá, že požadavek § 28 odst. 3 písm. b) zákona o myslivosti na uvedení dne a čísla registrace se týká nových honebních společenstev, přičemž u honebních společenstev vzniklých podle předchozí právní úpravy se zapisují údaje mající obdobnou vypovídací hodnotu. Konkrétní způsob aplikace tohoto zákonného ustanovení je přitom věcí správních orgánů za podmínky, že bude v souladu se zákonem. Aplikace takového ustanovení novou registrací stávajících honebních společenstev je však aplikací v rozporu se zásadami logického vyplývání, neboť je absurdní, aby vzniklé společenstvo opětovně vznikalo, a mimo to je aplikací, která nepřijatelně a bez dostatečné zákonné opory zatěžuje stávající honební společenstva. Skutečnost, že je pojmově vyloučeno, aby stávající honební společenstvo znovu vzniklo, když mimo to podle § 69 zákona o myslivosti se tímto zákonem řídí právní povaha stávajících honebních společenstev až ode dne účinnosti zákona (tedy nelze použít ustanovení upravující vznik honebních společenstev), a skutečnost, že analogie registrace šla ve svém důsledku k tíži účastníka správního řízení, jsou dalšími důvody nepřípustnosti a nezákonnosti použité analogie.

Ze všech shora uvedených důvodů soud shledal celé správní řízení vadným, protože ve svém důsledku poškodilo prvního žalobce na veřejném právu vykonávat funkci honebního starosty dotčeného honebního společenstva a druhého žalobce na veřejném právu na nerušený výkon práv honebního společenstva. Soud proto napadené rozhod-

nutí včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil, věc vrací žalovanému k dalšímu řízení a vyslovuje tento závazný právní názor:

Žalovaný ani správní orgán I. stupně nejsou ze zákona o myslivosti legitimováni k vedení řízení o registraci stávajícího dotčeného honebního společenstva ve smyslu § 20 zákona o myslivosti, nýbrž jsou pouze ze zákona oprávněni požadovat po dotčeném honebním společenstvu doklady uvedené v § 69 zákona o myslivosti a oprávněni k ověření skutečnosti, zda honitba dosahovala ke dni 31. 3. 2003 minimální výměry 500 ha. Jestliže dotčené honební společenstvo tvrdí, že honitba ke dni 31. 3. 2003 dosahovala 500 ha, avšak prokázání takového tvrzení je spojeno s obtížemi vyplývajícími mimo jiné z toho, že údajně registrací podle zákona o myslivosti vzniklo jiné honební společenstvo, v němž jsou zahrnuty shodné honební pozemky, je na místě, aby žalovaný nenechal

celou tíhu dokazování na účastníkovi řízení, nýbrž aby v případech, kdy je to vhodné (vyžádání kopií souhlasů vlastníků ze spisu Okresního soudu v Chrudimi), postupoval z úřední povinnosti, maje na mysli zjištění úplného skutečného stavu věci. Po úplně zjištěném skutkovém stavu bude další postup žalovaného záviset na tom, zda orgány a stanovy dotčeného honebního společenstva byly v rozhodné době v souladu se zákonem a zda byla splněna podmínka minimální výměry honitby. Pokud tyto podmínky nebyly k 31. 3. 2003 splněny, pak honební společenstvo zaniklo přímo ze zákona (bez rozhodnutí správního orgánu) a je na místě provedení likvidace. Zjistí-li žalovaný, že podmínky byly v rozhodné době splněny, nebude vydávat žádné rozhodnutí konstitutivní povahy, neboť k němu není zákonného podkladu: zjištěné skutečnosti může pouze deklarovat.

(en)

663

Cenné papíry: povinnost emitenta uveřejnit výroční zprávu

k § 77 odst. 1 a § 80a odst. 1 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 362/2000 Sb.*)

Ve lhůtě čtyř měsíců stanovené v § 80a odst. 1 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, musí emitent registrovaného cenného papíru uveřejnit výroční zprávu způsobem předepsaným v § 77 odst. 1 téhož zákona. Výroční zpráva musí být publikována v Obchodním věstníku nejpozději 30. dubna; byla-li zveřejněna ve formě brožury bezplatně poskytované v sídle emitenta, musí ji emitent doručit ve stejné lhůtě organizátorovi veřejného trhu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, čj. 6 A 167/2002-28)

*) Ustanovení § 77 odst. 1 i § 80a odst. 1 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, byla zrušena zákonem č. 257/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o podnikání na kapitálovém trhu, zákona o kolektivním investování a zákona o dluhopisech.

Prejudikatura: srov. č. 301/2004 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost R. v T. proti Komisi pro cenné papíry o uložení pokuty.

Žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 6. 9. 2002, kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 24. 4. 2002, jímž byla žalobci uložena pokuta za porušení § 80a odst. 1 a 5 zákona o cenných papírech. V odůvodnění žalovaná konstatovala, že žalobce porušil informační povinnost emitenta registrovaných cenných papírů podle § 80a odst. 1 a 5 zákona o cenných papírech tím, že řádně a včas neuveřejnil a žalovanému nedoručil výroční zprávu za rok 2000. Oznámení o způsobu a místu uveřejnění výroční zprávy zveřejnil žalobce v Obchodním věstníku opožděně až v č. 19/01, přičemž oznámení mělo být zveřejněno nejpozději v č. 17/01. Z oznámení organizátora mimoburzovního trhu cenných papírů RM-SYSTÉM, a. s., žalovaná zjistila, že výroční zpráva za r. 2000 mu byla doručena až dne 8. 6. 2001. Podle § 80a odst. 1 a 5 zákona o cenných papírech je výroční zpráva uveřejněna teprve splněním všech kumulativně stanovených podmínek uvedených v § 77 odst. 1 a v § 80a odst. 1 a 5 citovaného zákona.

V žalobě žalobce namítal, že výroční zprávu za r. 2000 předložil v zákonné lhůtě dne 27. 4. 2001. Uveřejnění této zprávy ve smyslu § 77 odst. 1 zákona o cenných papírech bylo v této věci zajištěno formou bezplatně poskytované brožury v sídle žalobce a oznámení o zvoleném způsobu a místě uveřejnění žalobce objednal ke zveřejnění v Obchodním věstníku dne 24. 4. 2001. Brožura v obsahu i rozsahu výroční zprávy byla k dispozici i v sídle organizátora ve-

řejného trhu, kterému byla doručena 27. 4. 2001. Žalobce je toho názoru, že ve stanovené lhůtě předložil žalované výroční zprávu se všemi vyžadovanými údaji v souladu s platným právním řádem. Současně ve lhůtě stanovené pro předložení zprávy objednal zveřejnění informace o zvoleném způsobu a místě jejího uveřejnění v Obchodním věstníku.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že žalobce ve stanovené lhůtě neuveřejnil oznámení v Obchodním věstníku, neboť při datu zadání objednávky 24. 4. 2001 nedošlo k uveřejnění výroční zprávy v zákonném termínu, a především nedoručil výroční zprávu organizátorovi veřejného trhu. K tomu došlo až s prodlením 38 dnů. K zveřejnění v Obchodním věstníku žalovaná poznamenala, že je všeobecně známo, že objednávací termíny v Obchodním věstníku jsou mnohem delší než sedm dnů. Zákon stanoví jednoznačně, že nejpozději do konce dubna musí být oznámení zveřejněno. Pouhá objednávka oznámení krátce před koncem lhůty proto nepostačuje.

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

Z odůvodnění:

Důvodem uložení pokuty bylo – jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí – opožděné uveřejnění výroční zprávy za r. 2000. Ze správního spisu má Nejvyšší správní soud za prokázané, že žalobce vypracoval výroční zprávu ve formě brožury bezplatně poskytované ve svém sídle, doručil ji žalované dne

27. 4. 2001, organizátorovi veřejného trhu, tj. společnosti RM-SYSTÉM, dne 7. 6. 2001 a zvolený způsob a místo uveřejnění byly v Obchodním věstníku zveřejněny v č. 19/01, který je datován 9. 5. 2001. Posledním dnem lhůty ve smyslu § 80a odst. 1 zákona o cenných papírech byl však již 30. 4. 2001. Ze žádného z citovaných ustanovení ani ze žádného jiného ustanovení nevyplyvá, že je dostačující, aby v uvedené lhůtě čtyř měsíců po skončení kalendářního roku, resp. hospodářského roku, bylo zveřejnění oznámení

v Obchodním věstníku pouze objednáno. V uvedené lhůtě musí emitent podle § 80a odst. 1 zákona o cenných papírech výroční zprávu uveřejnit způsobem podle § 77 odst. 1 citovaného zákona, tzn. musí být splněny všechny náležitosti, které jsou v citovaném ustanovení uvedeny. V daném případě však jak ke zveřejnění v Obchodním věstníku č. 19/01, tak k doručení výroční zprávy organizátorovi veřejného trhu došlo až po lhůtě stanovené zákonem.

(ci)

664

Správní trestání: ochrana přírody a krajiny

k § 88 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Pokutu podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, lze uložit jen té osobě, u níž bude spolehlivě prokázáno, že se dopustila protiprávního jednání, tj. poškodila nebo zničila bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin. Pokud správní orgány neodstranily pochybnosti ohledně určení sankčně odpovědného subjektu, nelze pokutu bez dalšího uložit jen jednomu ze subjektů přicházejících v úvahu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, čj. 7 A 156/2000-54)

Věc: Akciová společnost P. v B. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí – oblastního inspektorátu Brno ze dne 28. 3. 2000 byla žalobci uložena pokuta za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny ve smyslu ustanovení § 80 odst. 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“). Rozhodnutí o uložení pokuty odůvodnil správní orgán I. stupně zjištěním, že žalobce se dopustil protiprávního jednání podle § 88 odst. 1 písm. c) téhož zákona tím, že při stavbě podzemních garáží poškodil při provádění zemních prací kořenové systémy tří vzrostlých stromů.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které odůvodnil neúplností správního řízení před správním orgánem I. stupně, nesprávným hodnocením důkazů, které byly ve správním řízení provedeny, a nesprávným právním posouzením věci. Správnímu orgánu předně vytýkal, že nevzal v úvahu skutečnost, že právníčkou osobou, která při výkonu podnikatelské činnosti poškodila kořenový systém předmětných stromů, nebyl žalobce, nýbrž společnost s ručením omezeným S., což žalobce prokázal jednak pracovním výkazem této společnosti ze dne 4. 11. 1999, jednak daňovým

dokladem vystaveným touto společností dne 15. 11. 1999. Řízení zahájené proti této společnosti správní orgán zastavil, avšak v rozhodnutí o uložení pokuty žalobci neuvedl, z jakého důvodu tak učinil, takže v tomto směru nelze jeho postup přezkoumat. Nesprávné právní posouzení věci pak spatřoval žalobce zejména v tom, že správní orgán I. stupně na jedné straně zaujal stanovisko, že ustanovení § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb. dopadá výlučně na tu právnickou osobu, která při výkonu své podnikatelské činnosti poškodí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo les bez ohledu na to, kdo provedení této činnosti zadal, a na straně druhé řízení o uložení sankce proti této osobě zastavil a pokutu uložil žalobci, který takové poškození vůbec nepůsobil.

Rozhodnutím ze dne 2. 8. 2000 zamítl žalovaný odvolání žalobce a napadené rozhodnutí České inspekce životního prostředí – oblastního inspektorátu v Brně potvrdil. V odůvodnění uvedl, že k poškození dřevin došlo při realizaci stavby, kterou prováděl žalobce na základě smlouvy o dílo. Z obsahu smlouvy odvolací správní orgán mj. zjistil, že žalobce se jako zhotovitel díla zavázal dílo provést na základě prováděcího projektu a zavázal se mj. i k tomu, že dílo bude splňovat kvalitativní a dodací podmínky odpovídající mj. i platným předpisům v oblasti ochrany životního prostředí. Dílo se zavázal vykonat vlastním jménem a na vlastní odpovědnost; pro případ, že pověří provedením některých částí díla jiné osoby, má žalobce jako zhotovitel plnou odpovědnost, jako by tyto části díla prováděl sám. Pokud tedy žalobce namítal, že určitou část výkopových prací, v důsledku nichž došlo k poškození kořenového systému dřevin, prováděla jako subdodávku společnost S., není tato

námítka vzhledem ke zmíněnému ujednání důvodná.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, ve které především žalovanému vytýká, že si neujasnil otázku určení osoby odpovědné za poškození dřevin a nepřibral jako účastníka řízení vlastníka pozemku, na němž poškozené dřeviny rostou; ten je současně stavebníkem a objednatelům stavebního díla. Tato osoba byla ze zákona jako vlastník povinna zajistit proveditelnost díla právně dovoleným způsobem. Žalovanému dále žalobce vytýká, že v napadeném rozhodnutí směřuje odpovědnost obchodněprávní, totiž odpovědnost žalobce ze smlouvy o dílo, s odpovědností sankční podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb. Žalovaný není podle jeho přesvědčení oprávněn se dovolávat soukromoprávní smlouvy o dílo, jejímž účastníkem není.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal podle § 132 s. ř. s. k dokončení řízení, shledal žalobu důvodnou; rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V přezkoumávané věci z obsahu správního spisu vyplývá, že při realizaci stavby podzemních garáží došlo nepochybně k poškození kořenových systémů tří vzrostlých stromů. Jedním z žalobních bodů byla námítka zpochybňující sankční odpovědnost žalobce ve smyslu § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb. za takto vzniklé poškození. Pokutu ve smyslu § 88 odst. 1 zákona lze totiž uložit právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že poškodí nebo zničí bez povolení dřevi-

nu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo les. Nejvyšší správní soud má za to, že v projednávané věci nebylo spolehlivě zjištěno, že právě žalobce je z hlediska tohoto ustanovení tím subjektem, který se popsaného protiprávního jednání dopustil a jemuž byla pokuta po právu uložena. Pokutu jako správněprávní sankci lze totiž uložit jen tomu z více v úvahu přicházejících subjektů, který se protiprávního jednání popsaného v citovaném ustanovení dopustil. Pochybnosti o určení takového subjektu zde existovaly od samého počátku sankčního řízení: v záznamu České inspekce životního prostředí ze dne 2. 12. 1999 je ze stavebního deníku konstatováno, že výkopové práce při hloubení stavební jámy, při níž byly poškozeny kořeny dvou stromů, byly zahájeny dne 2. 11. 1999. Dle stavebního deníku byl dne 25. 11. 1999 proveden výkop další části stavební jámy, při níž byl poškozen kořenový systém jasanu stojícího poblíž obvodové zdi zahrady. Uvádí se zde, že kořenové systémy tří vzrostlých stromů v průběhu měsíce listopadu 1999 poškodila společnost s ručením omezením X.

Z obsahu vyjádření dalšího subjektu, společnosti S., vyplývá, že dopisem ze dne 21. 1. 2000 jí bylo sděleno, že proti ní bylo zahájeno správní řízení za údajné porušení právních předpisů o ochraně přírody a krajiny, k němuž došlo při výkopových pracích. K tomu tato společnost sdělila, že práce za pomoci stroje byla prováděna na základě telefonické výzvy a průběžné roční objednávky učiněné žalobcem. Na základě této objednávky byl dohodnut termín nástupu na provádění prací na 2. 11. 1999 a dohodnuta hodinová sazba za práce stroje. Z uvedeného i z výpovědi osádky stroje vyplývá, že stroj byl „dán do nájmu“. Dále jednatelem společnosti namítal, že ještě

před nástupem osádky stroje byly na stavbě prováděny strojní stavební práce a další zemní práce v prostoru vstupu. Žádal proto o přehodnocení předcházejícího šetření, které vedlo k zahájení správního řízení proti tomuto subjektu. Ze zápisu sepsaného zaměstnanci společnosti S. v návaznosti na zahájení správního řízení proti této společnosti vyplývá, že jeden ze zaměstnanců byl jako osádka stroje dne 2. 11. 1999 vyslán na provádění zemních prací pro společnost P. Po příjezdu se ohlásil stavbyvedoucímu žalobce, který mu sdělil, že bude provádět odkopy zeminy na vyvápňném vyznačeném prostoru. Bylo zřejmé, že na staveništi byly již dříve prováděny zemní strojní práce. Vlastní odkopy zeminy a nakládku na auto prováděl pod přímým dohledem vedoucího stavby a na jeho pokyn. Když upozornil stavbyvedoucího na nutnost obřezání obnažených kořenů, dostal pokyn, aby kořeny odlomil lžící stroje. Z protokolu o ústním jednání v rámci správního řízení ve věci uložení pokuty, které se uskutečnilo dne 5. 2. 2000, pouze vyplývá, že zástupce společnosti S. se zříká odpovědnosti za porušení právních předpisů. Zástupci žalobce sdělili, že k poškození stromu u vchodu na stavbu došlo při pracích prováděných společností P.

Za takto zjištěného skutkového stavu věci bylo pak zahájeno správní řízení se žalobcem o uložení pokuty. K otázce sankční odpovědnosti jednotlivých subjektů se v oznámení o zahájení správního řízení odkazuje na doklady výše popsané a též na fakturu o provedení zemních prací společností S. Žalovaný dovodil, že ze záznamů ze všech dokumentů vyplynulo, že přímé poškození stromů nezpůsobila společnost S., neboť ta pracovala pouze v zadní části areálu a provedla jen částečné hloubení jámy;

v přední části, kde jde o poškození jednoho stromu, vůbec nepracovala, neboť práce v tomto místě prováděl žalobce, který rovněž nese odpovědnost za poškození kořenů stromů v zadní části staveniště. Aniž správní orgán odstranil pochybnosti existující o sankční odpovědnosti za poškození dvou stromů, uložil pokutu jen žalobci. Nezdůvodnil, jaký vztah k zemním pracím a způsobenému poškození má původně zvažovaná společnost X., a nezdůvodnil rovněž, proč řízení proti společnosti S. bylo zastaveno vzdor zjištění, že práce prováděl její pracovník, a zda tudíž tento správní subjekt není sankčně odpovědný za poškození nejméně dvou kusů dřevin. Odpovědnost žalobce by totiž přicházela v úvahu jen tehdy, pokud by bylo bezpečně zjištěno, že tento pracovník pracoval v přímé řídicí působnosti žalobce. To však zatím prokázáno nebylo. Ze spisu je toliko zřejmé, že se práce konaly na základě průběžné objednávky z března 1999 po telefonickém upřesnění termínu výkopu. Jaký byl však právní vztah mezi žalobcem a společností S., není ze spisu patrné. Otázkou tohoto právního vztahu se nezabýval správní orgán I. stupně a nezabýval se jí ani žalovaný přesto, že zástupce žalobce tuto skutečnost namítal již v odvolání. Žalovaný neodstranil pochybnosti vztahující se k otázce, jménem které právnické osoby byl konkrétní k poškození směřující úkon vykonáván.

K poškození došlo totiž i při výkonu podnikatelské činnosti společnosti S. a pochybnosti o její sankční odpovědnosti nemohou být bez dalšího pokládány za odstraněné pouhým prohlášením zástupců této firmy, že se zřikají odpovědnosti za vzniklou škodu, protože výkopové práce byly prováděny pod dohledem stavbyvedoucího, tedy pracovníka žalobce.

Ze správního spisu nelze zjistit stanovisko pracovníků žalobce k této otázce, ačkoliv byli při několika ústních jednáních přítomni. Ti pouze připustili, že k poškození jedné z dřevin došlo přímo při pracích prováděných jejich společností. Z toho lze zatím vyvodit jediný závěr, že na poškození stromů se mohlo podílet více subjektů; žalovaný přitom pojímá jednání z hlediska sankčního jako jeden celek. Nejvyšší správní soud má za to, že pochybnosti stran výběru sankčně odpovědného subjektu nemohou být odstraněny odkazem na smlouvu o dílo uzavřenou podle obchodního zákoníku mezi žalobcem jako zhotovitelem a mezi objednatelem stavebních prací spojených s vybudováním podzemních garáží. Jde totiž o obchodněprávní úpravu vztahu mezi těmito dvěma subjekty, v němž se zhotovitel (žalobce) zavázal vykonat dílo vlastním jménem a na vlastní odpovědnost a nést ve vztahu k objednateli odpovědnost též za výsledek prací jiných pověřených osob. Toto ujednání zůstává bez vlivu na otázku v tomto řízení řešenou. Nepochybně je pouze tolik, že z hlediska ustanovení § 88 zákona č. 114/1992 Sb. není objednatel tím subjektem, který by při výkonu své podnikatelské činnosti zmíněné zákonem chráněné objekty poškodil.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je při novém jednání věci vázán výše uvedenými právními názory, které se týkají sankční odpovědnosti v úvahu přicházejících subjektů. Teprve po jejich vyřešení mohou být zkoumány další podmínky pro uložení sankce.

(gr)

Důchodové pojištění: nároky z vnitrostátního práva a z mezinárodní smlouvy; „dílčení“

k § 31 a § 61 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 289/1997 Sb.

k čl. 1 odst. 2 a čl. 16 písm. a) Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o sociálním pojištění ze dne 5. 4. 1948, vyhlášené pod č. 261/1948 Sb., ve znění Prvého dodatkového protokolu ze dne 30. 9. 1955, vyhlášeného pod č. 73/1957 Sb.

I. Právní vztahy důchodového pojištění, jež obsahují cizí prvek, jsou regulovány právními normami toho státu, na jehož území byla určitá činnost vykonávána (např. studium); to neplatí, stanoví-li mezinárodní smlouva jinak.

II. Jsou-li splněny podmínky nároku na dávku i bez přihlédnutí k dobám získaným na polském území, přizná nositel pojištění České republiky dávku výlučně na základě dob pojištění podle právních předpisů České republiky [čl. 16 písm. a) Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o sociálním pojištění, vyhlášené pod č. 261/1948 Sb.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, čj. 3 Ads 45/2003-60)

Prejudikatura: srov. č. 518/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Miroslav W. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalované ze dne 20. 2. 2001 byl žalobci přiznán podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“), starobní důchod ve výši 6018 Kč měsíčně. V tomto rozhodnutí žalovaná uvedla, že výše důchodu byla stanovena za dobu zaměstnání na území České republiky. O době studia a zaměstnání v Polsku rozhoduje výhradně polský nositel pojištění, u něhož žalovaná uplatní žádost o důchod a požádá o zhodnocení doby pojištění v Polsku. Pokud přizná polský nositel pojištění dílčí důchod, bude od data jeho přiznání upraven také český důchod.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, ve které poukazoval zejmé-

na na to, že mu měl být přiznán vyšší důchod, neboť mu měl být započítán výdělek za rok 1999 ve výši 40 259 Kč, a žalobu dále rozšířil i v tom, že mu měla být pro výši důchodu započtena i doba jeho studia v Polsku.

Krajský soud žalobu zamítl a v odůvodnění svého rozsudku zejména uvedl, že částka 40 269 Kč byla žalobci vyplacena v dubnu roku 2000, ačkoli šlo o mimořádnou odměnu za rok 1999. Soud přitom poukázal na § 5 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z něhož plyne, že vyměřovacím základem jsou pouze příjmy zúčtované organizací

v souvislosti s výkonem zaměstnání, které zakládá účast na nemocenském pojištění. I když tedy o tuto formu šlo, prémie byla vyplacena až v dubnu 2000, a tudíž do vyměřovacího základu za rok 1999 při výpočtu žalobcova důchodu nemohla být zahrnuta. Předmětem či součástí rozhodnutí žalované byla pouze výše důchodu za dobu zaměstnání na území České republiky; případné přiznání dílčího důchodu polskou stranou by mělo být předmětem dalšího rozhodnutí (jak je zřejmé z napadeného rozhodnutí žalované). Doba žalobcova studia v Polské republice by mohla být jako doba pojištění zhodnocena na podkladě potvrzení polského nositele pojištění; toto období by musel polský nositel pojištění potvrdit a zhodnotit podle svých právních předpisů, což v době vydání rozsudku neučinil. Pokud by polský nositel přiznal žalobci dílčí důchod, bude od jeho přiznání upraven český důchod také na dílčí a provedeno vyúčtování s polským důchodem.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Jako důvody kasační stížnosti uplatnil zejména důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a namítal tedy, že nezákonnost rozhodnutí spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel zejména nesouhlasí se závěrem soudu, že dle Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o sociálním pojištění (dále jen „Smlouva“) by doba jeho studia v Polské republice mohla být jako doba pojištění zhodnocena pouze na podkladě potvrzení polského nositele pojištění. Stěžovatel namítá, že má nárok na započtení doby studia v Polské republice: doložil totiž doklady, které potvrzují splnění podmínky podle § 5 odst. 1 písm. m) zákona č. 155/1995 Sb., neboť je prokázáno, že studoval na střední a vysoké škole. Stěžo-

vatel dále namítá, že soud nepřihlédl k čl. 16 Smlouvy, kde se konstatuje, že pokud jsou splněny podmínky nároku na důchod jen v jednom případě, pak důchod náleží podle vnitrostátních předpisů, jsou-li podmínky nároku splněny bez zřetele na ustanovení čl. 14 odst. 1 a čl. 15 Smlouvy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Stěžovatel disponuje pro účely svého důchodového nároku jednak dobami získanými z činností na území České republiky, jednak dobami získanými studiem na území Polské republiky. Doba, kterou zákonodárce vymezuje jako relevantní, má význam jak pro nárok na dávku důchodového pojištění, tak pro její výši. Stěžovatel požádal o přiznání starobního důchodu podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb. od 30. 12. 2000. Žalovaná o jeho nároku a výplatě dávky rozhodla 20. 2. 2001. Právním předpisem, který obecně na věc dopadá, je tedy zákon č. 155/1995 Sb. Vzhledem k tomu, že stěžovatel prokazuje i dobu studia absolvovaného na území Polské republiky v letech 1956 – 1963, jedná se o právní vztah s cizím prvkem.

Koncepce právní úpravy, jak ji Nejvyšší správní soud dále vyloží a jak ji chápe, vychází z principu teritoriality práva; znamená to, že právní vztahy důchodového pojištění, jež obsahují cizí prvek, jsou regulovány právními normami toho státu, na jehož území je určitá činnost (v tomto případě studium) vykonávána. Výjimky z tohoto principu jsou obecně možné a znamenají pak, že vnitrostátní úprava zaručuje některé nároky bez ohledu na místo výkonu činnosti.

V zásadě je však vnitrostátní právní úprava ve vztazích s cizím prvkem použitelná pouze v případě, kdy není s příslušným státem uzavřena mezinárodní smlouva; do novelizace čl. 10 Ústavy České republiky ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. dovozuje Nejvyšší správní soud přednostní použití mezinárodní smlouvy z odkazu provedeného v § 61 zákona č. 155/1995 Sb., jenž upravuje postup pro případ výplaty tzv. dílčích důchodů, tedy důchodů vypočtených se zřetelem k mezinárodní smlouvě. Mezinárodní smlouva se tak vzhledem k zákonu, který na ni odkázal, dostává do postavení *lex specialis*.

Pro oblast vztahů s Polskou republikou byla uzavřena Smlouva, k jejímuž používání byla mezi oběma státy sjednána Dohoda ze dne 21. 10. 1970 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 118/2002 Sb. m. s.) a dále Ujednání o výplatě dávek a provádění administrativní a lékařské kontroly (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 12/2003 Sb. m. s.).

Na posuzovaný případ je proto nutno aplikovat tuto mezinárodní smlouvu, jež patří mezi smlouvy uzavřené na principu proporcionality. Základní kolizní norma je obsažena v čl. 1 odst. 2 Smlouvy, podle kterého se na provádění sociálního pojištění použije právních předpisů státu, na jehož území se vykonává zaměstnání rozhodné pro pojištění. Posouzení účasti na důchodovém pojištění je tedy závislé na řešení této otázky ve vnitrostátním právním předpise té smluvní strany, na jejímž území je příslušná činnost vykonávána.

První dílčí závěr, který soud může učinit, je, že vliv studia na území Polské republiky na účast na důchodovém pojištění závisí na řešení této otázky v pol-

ských právních předpisech. Z hlediska hodnocení dob pojištění zavazuje Smlouva, je-li to nezbytné, přihlédnout i k dobám pojištění získaným podle právních předpisů druhého smluvního státu tak, jako by se jednalo o doby podle jeho právních předpisů (čl. 14 odst. 1 Smlouvy). Učiní se tak však pouze v případě, že získané doby na jednom území samy o sobě (tj. bez přihlédnutí k dobám pojištění získaným podle právních předpisů druhého státu) nepostačují ke vzniku nároku na důchod; Smlouva v čl. 16 písm. a) totiž stanoví, že pokud jsou splněny podmínky nároku na důchod pouze v jednom státě, náleží důchod podle vnitrostátních předpisů, jsou-li podmínky nároku splněny bez zřetele k ustanovení čl. 14 odst. 1 a čl. 15 Smlouvy. Znamená to, že jsou-li splněny podmínky nároku na dávku i bez přihlédnutí k dobám získaným na cizím území, přizná nositel pojištění tohoto státu dávku výlučně na základě dob pojištění podle svých právních předpisů.

V posuzované věci šlo o právě takový případ: stěžovatel získal na území České republiky podle odůvodnění rozhodnutí vydaného žalovanou dne 20. 2. 2001 34 roků pojištění, což podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., který požaduje pro vznik nároku 25 let pojištění, postačovalo pro přiznání důchodu výlučně podle českých právních předpisů.

Postup polského nositele pojištění soud nemůže předjímat, nicméně s ohledem na rozsah dob získaných na území České republiky lze předpokládat, že tento nositel použije čl. 14 odst. 1 Smlouvy a sečte doby získané na obou územích. Budou-li splněny podmínky jeho právních předpisů, přizná pak tzv. dílčí důchod vypočtený podle čl. 14 odst. 2 Smlouvy (v částce odpovídající poměru

mezi délkou doby pojištění hodnocené podle jeho právních předpisů a celkovou dobou pojištění získanou podle právních předpisů obou států, tzn. výpočtem podle pravidla *pro rata temporis*).

Žalovaný proto postupoval správně, pokud aplikoval Smlouvu výše uvedeným způsobem.

Pokud stěžovatel poukazuje na vnitrostátní právo, zejména na § 5 odst. 1 písm. m) zákona č. 155/1995 Sb., dále na § 13 odst. 2 téhož zákona a dále na skutečnost, že jeho studium na střední a vysoké škole v Polsku splňuje požadavky na toto studium, jak jsou uznávány zákonem č. 155/1995 Sb., stejně jako na § 7 Dohody o používání Smlouvy z roku 1970, jenž upravuje příslušnost nositele k zápočtu náhradní doby, jde o úpravy na posuzovaný případ nedopadající.

Prvním důvodem je výše uvedená a zdůvodněná přednost mezinárodní smlouvy před zákonem – doby získané na území smluvního státu hodnotí výlučně ten nositel pojištění, na jehož území byly získány. Zákon č. 155/1995 Sb. umožňuje podle § 13 odst. 1 považovat za dobu pojištění i dobu zaměstnání získanou před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a touto dobou zaměstnání byla podle § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, i doba studia po skončení povinné školní docházky, a to i v cizině, pokud šlo o občany České republiky, ovšem za podmínky, že něco jiného nevyplývá z mezinárodní smlouvy. Jde tedy o ustanovení, které umožňuje zápočet doby studia v cizině pro občany ČR, pokud nebyly jejich nároky řešeny mezinárodní smlouvou.

Ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. tedy nelze na posuzovaný případ aplikovat, a nelze užít ani stěžovatelem citovaný odstavec 2 téhož ustanovení, neboť doba studia se považuje za dobu náhradní, pokud byla získána po 31. 12. 1995 s tou modifikací, že podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. lze studium v cizině hodnotit, pokud bylo vydáno rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o tom, že je postaveno naroveň studiu v České republice.

Tato ustanovení [§ 13 odst. 2, § 12, § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb.] však lze aplikovat za splnění dvou podmínek: jednak, že mezinárodní smlouva nestanoví jinak, a jednak, že jde o doby získané po 31. 12. 1995. Ani jedna z těchto podmínek v posuzovaném případě splněna není.

Krajský soud tedy posoudil věc v konečném důsledku správně (žalobu zamítl), i když tak učinil za použití nesprávných ustanovení zákona č. 155/1995 Sb. i nesprávného ustanovení Smlouvy. Rozhodnutí bylo třeba opřít o čl. 16 písm. a) Smlouvy, § 31 a § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. (pokud šlo o zápočet dob zaměstnání získaných na území České republiky před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem).

Protože nepřesná aplikace právních předpisů nebyla rozhodující pro výrok napadeného rozsudku soudu, nedospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že by byl dán důvod k jeho zrušení pro nezákonnost.

(ani)

Daňové řízení: důkazní břemeno

k § 31 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)

Unesl-li správce daně důkazní břemeno ve shodě s § 31 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tím, že vyvrátil tvrzení daňového subjektu o skutečnostech uvedených ve smlouvách o přijetí zdanitelného plnění, bylo na daňovém subjektu, aby prokázal svá tvrzení, přičemž absence takových důkazů šla k jeho tíži.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, čj. 3 Afs 12/2003-277)

Věc: Akciová společnost S. v Č. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Českých Budějovicích platebním výměrem ze dne 9. 1. 2002 vyměřil žalobci nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty za zdaňovací období březen 2001 ve výši 1 430 542 Kč.

Žalobce napadl platební výměr odvoláním v části neuznaného odpočtu daně ve výši 14 300 000 Kč.

Finanční ředitelství v Českých Budějovicích rozhodnutím ze dne 4. 11. 2002 odvolání žalobce zamítlo.

Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 14. 5. 2003. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že zásadní otázkou sporu je, zda žalobci vznikl nárok na odpočet daně z přidané hodnoty ve výši jím uplatněné a zda žalobce náležitě doložil oprávněnost tohoto nároku. Správní orgány snížily nárokovaný nadměrný odpočet DPH na základě skutečností, které realizaci konkrétního obchodního případu (koupi stroje na výrobu papírových kapesníků) zpochybnily: Správce daně vyzval ve vytýkacím řízení žalobce

k prokázání přijetí stroje. Žalobce k výzvě uvedl, že na koupi stroje existuje kupní smlouva ze dne 16. 1. 2001, přičemž stroj převzal přímo leasingový nájemce dne 26. 3. 2001. Správce daně zjistil, že iniciátorem uzavírání kupních smluv byla akciová společnost C. Dovozcem stroje z Itálie za cenu 13 987 400 Kč byla společnost s ručením omezeným A., která uzavřela následně kupní smlouvu bez uvedení data se společností s ručením omezeným X. za kupní cenu 40 686 200 Kč bez DPH. Dne 15. 1. 2001 uzavřela společnost s ručením omezeným X. kupní smlouvu s akciovou společností M. za kupní cenu 63 000 000 Kč bez DPH. Dne 16. 1. 2001 uzavřela akciová společnost M. kupní smlouvu s žalobcem; kupní cena činila částku 65 000 000 Kč bez DPH. Tyto kupní smlouvy byly uzavírány i přesto, že stroj nebyl v té době na území České republiky; z Itálie do celního skladu v Českých Budějovicích byl převezen až dne 6. 3. 2001. Žádná ze společností nemohla v lednu stroj převzít ani s ním disponovat, avšak přesto se každá z nich zavázala, že jej druhé straně předá; účastníci těchto obchodních vztahů věděli, že takový závazek nemohou splnit.

Soud se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že mezi účastníky smluv byl okamžik předání stroje sjednáván účelově a odlišně od stavu reálného. Společnost s ručením omezeným M. nemohla na žalobce vlastnictví stroje převést, neboť tato společnost vlastnictví ke stroji sama nenašla tak, jak uváděla. Jako plátce DPH mohla přijmout zdanitelné plnění podle § 19 odst. 1 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon č. 588/1992 Sb.“), poté, kdy byla věc přivezená ze zahraničí propuštěna do režimu volného oběhu, což bylo dle jednotné celní deklarace až dnem 15. 3. 2001. Uzavřené smlouvy, jakož i předložený protokol o převzetí stroje, jsou tedy v rozporu se skutečným stavem. Skutečná cena stroje byla navíc výrazně nižší než cena fakturovaná; podle posudku znalce činila ke dni 26. 3. 2001 24 973 000 Kč. Soud uzavřel, že ze shromážděných důkazů není pochybnosti o tom, že vytvořením řetězce došlo ke zcela neopodstatněnému zvýšení kupní ceny, která tak mnohonásobně převýšila cenu skutečnou. V důsledku toho došlo k uplatňování nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, jehož výše byla téměř shodná s nákupní cenou stroje. Obchodní transakce navíc probíhala s časovým předstihem před skutečným dovozem zařízení na území České republiky.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž především namítal, že žalovaný i soud vyložili § 31 odst. 8 daňového řádu nesprávně tak, že důkazní břemeno leží na stěžovateli, a nikoliv na správci daně. Ve svých rozhodnutích nezdůvodnili, jaké skutečnosti vyvracely věrohodnost stěžovatelových tvrzení a dokladů jím předložených.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Rozhodnou skutečností pro přiznání nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty je splnění podmínek, které ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb.^{*)} s takovým nárokem spojuje. Podle citovaného ustanovení má plátce nárok na odpočet daně, pokud jím přijatá zdanitelná plnění, uskutečněná jiným plátcem, použije při podnikání nebo při činnosti vykazující všechny znaky podnikání kromě toho, že je prováděna podnikatelem.

Podle odst. 2 tohoto ustanovení prokazuje plátce nárok na odpočet daně daňovým dokladem zaúčtovaným podle zvláštního právního předpisu, případně evidovaným podle § 11 zákona č. 588/1992 Sb. u plátců, kteří nejsou účetní jednotkou, který má všechny tímto zákonem předepsané náležitosti a který byl vystaven plátcem. V případě, že doklad neobsahuje všechny náležitosti daňového dokladu, prokazuje plátce nárok podle zvláštního právního předpisu. Tímto předpisem je daňový řád, v jehož § 31 jsou obsažena pravidla pro dokazování v daňovém řízení.

Z uvedeného je zřejmé, že aby vznikl nárok na přiznání nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty, musí daňový subjekt prokázat přijetí zdanitelného plnění a toto plnění musí být použito při podnikání či při činnosti, která vykazuje všechny znaky podnikání, kromě toho, že je prováděna podnikatelem.

Soud v předcházejícím řízení po přezkoumání napadeného rozhodnutí do-

^{*)} Nyní srov. § 72 a násl. zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

spěl k závěru, že finanční orgány jednaly v souladu se svou kompetencí (§ 1 odst. 2 daňového řádu), se základními zásadami daňového řízení (§ 2 odst. 2 a 7 daňového řádu) a svou povinností podle § 31 odst. 2 daňového řádu, jestliže v rámci dokazování a posuzování oprávněnosti stěžovatelem uplatněného odpočtu se zabývaly tím, zda se v dané věci skutečně jednalo o zdanitelné plnění.

Soud svůj závěr opírá o důkazy provedené v daňovém řízení žalovaným, jež v odůvodnění napadeného rozsudku podrobně popisuje (a na něž je možno pro stručnost poukázat), přičemž při hodnocení těchto důkazů přihlédl ke všemu, co bylo v řízení zjištěno; závěr učiněný soudem vychází z důkazů ve správním spise obsažených a jeho argumentace je založena na zásadách logiky a v souladu s právní úpravou. Soud mj. uvedl, že pro uznání nároku na odpočet nejsou rozhodné formální náležitosti předloženého a řádně zaúčtovaného daňového dokladu, ale stav faktický, tj. faktické přijetí zdanitelného plnění, které musí být uskutečněno jiným plátcem daně, a faktické použití právě tohoto zdanitelného plnění k dosažení obrátu za zdanitelná plnění daňového subjektu.

Své rozhodnutí, kterým uplatněný nárok nebyl uznán, žalovaný opřel především o zjištění, že nedošlo k faktickému uskutečnění zdanitelného plnění ve smyslu zákona č. 588/1992 Sb., ačkoliv

stěžovatel předložil po formální stránce správné doklady pro uplatnění nadměrného odpočtu. Žalovaný vzal v úvahu skutečný obsah právního úkonu a nákup předmětného stroje a jeho následný pronájem kvalifikoval jako dílčí účelovou transakci v řetězci vytvořeném zúčastněnými subjekty za účelem neoprávněného získání finančních prostředků ze státního rozpočtu. Oprávnění k takovému postupu mu dává právě ustanovení § 2 odst. 7 daňového řádu.

Jak je zřejmé ze správního spisu, existence skutečností, které zpochybňovaly provedení smlouvami tvrzeného zmiňovaného zdanitelného plnění stěžovatelem, správce daně prokázal (ve shodě s § 31 odst. 8 daňového řádu prokázal správce daně skutečnosti, které vyvracely stěžovatelova tvrzení v uvedených smlouvách o přijetí zdanitelného plnění), v důsledku čehož opět přešlo důkazní břemeno na stěžovatele; bylo tedy jeho povinností prokázat všechny skutečnosti, které byl povinen uvést v daňovém přiznání nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván, tedy faktické přijetí zdanitelného plnění, které musí být uskutečněno jiným plátcem daně, a faktické použití právě tohoto zdanitelného plnění při podnikání nebo při činnosti vykazující všechny znaky podnikání – ve shodě s § 19 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb.

(ani)

Odpady: ukládání odpadů

k § 3 odst. 4 a § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech^{*)}

Ukládání materiálů spadajících do kategorie odpadů na místě, na němž měla být podle platného územního rozhodnutí uložena za účelem rekultivace lomu pouze ekologicky nezávadná suť, je porušením povinnosti stanovené v § 3 odst. 4 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, podle něhož lze odpady podle tohoto zákona upravovat, využívat nebo zneškodňovat pouze v zařízeních, místech a objektech k tomu určených, a tedy správním deliktem podle § 39 odst. 2 písm. a) tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2004, čj. 7 A 30/2002-98)

Věc: Společnost s ručením omezeným Š. v Š. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty.

Česká inspekce životního prostředí rozhodnutím ze dne 6. 8. 2001 uložila žalobci podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení § 3 odst. 4 zákona o odpadech tím, že směs odpadů katalogových čísel 100201 a 100202 byla využita a zneškodněna mj. na rekultivační stavbě „pískovna S.“, přičemž tato stavba není určena k využití a zneškodňování uvedeného odpadu.

Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 12. 11. 2001 odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. V odůvodnění konstatovalo, že není sporu o tom, že žalobce ukládal na pozemek „pískovny S.“ směs hutních strusek a hutních sutí. Toto počínání podléhalo režimu zákona o odpadech, v daném případě jeho ustanovení § 3 odst. 4, neboť směsi hutních strusek a hutních sutí lze zařadit pod katalogová čísla odpadů č. 100201 a 100202. Žalobcovo jednání bylo v rozporu s územním

rozhodnutím, podle něhož měla být na uvedený pozemek ukládána pouze ekologicky nezávadná suť. Žalobce neměl právní důvod k tomu, aby mohl zneškodňovat odpady v uvedené lokalitě; v daném případě se jednalo o ukládání odpadů za účelem jejich zneškodnění pod záminkou rekultivace lomu.

Dalším rozhodnutím ze dne 12. 11. 2001 zamítlo Ministerstvo životního prostředí odvolání žalobce proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 9. 8. 2001, jímž správní orgán I. stupně žalobci stanovil podmínky a lhůty pro zjednání nápravy podle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech. Předmětem podmínek a lhůt pro zjednání nápravy bylo zastavení navážení odpadů.

Obě rozhodnutí Ministerstva životního prostředí napadl žalobce žalobou, v níž se neztotožnil se závěrem žalovaného, že zneškodňoval odpad mimo místo k tomu určené. Žalobce pouze prováděl

^{*)} Zrušen zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

rekultivační práce, a to v souladu s územním rozhodnutím stavebního úřadu. K odběru hutních strusek a hutních sutí od železáren žalobce přistupoval jako k výrobku, nikoliv jako k odpadu; tento materiál byl navíc schválen rozhodnutím Okresní hygienické stanice z Karviné ze dne 27. 5. 1999, která doporučila využívat materiál pro rekultivační stavby v okrese Karviná.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl k námitce žalobce týkající se použitého „materiálu“ či „výrobku“ – který žalobce nepovažuje za odpad – že dotazem u železáren zjistil, že uvedený materiál není výrobkem, ale odpadem využitelným např. při rekultivačních pracích.

Nejvyšší správní soud, na nějž věc přešla v souladu s § 132 s. ř. s., zamítl žalobu jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Delikt ní odpovědnost právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání – tzv. odpovědnost za správní delikt – je konstruována na principu objektivní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za následek, nikoliv za zavinění. Řízení o uložení pokuty fyzické osobě vystupující jako podnikatel nebo provozovateli kvalifikovaných činností (v daném případě nakládání s odpady – pozn. soudu) je odlišné od obecného postihu občanů za přestupky, neboť zvláštní zákony často nerozlišují, zda oprávněnou osobou je fyzická nebo právnická osoba, a při postihu kladou primárně důraz na charakter činnosti. Jednotlivým znakem těchto deliktů pak není znak subjektu – odpovědné osoby, ale charakter prováděných činností. Tato úprava odpovídá rovněž zásadě rovnosti subjektů – nese-li s sebou výkon uvedených činností ohro-

žení veřejných zájmů, musí tomu odpovídat i stejné podmínky pro trestání všech, kdo je vykonávají. K subjektivním předpokladům odpovědnosti za tento druh správního deliktu se zásadně neřadí zavinění. Důvodem pro výjimku z jinak platné zásady, že fyzické osoby odpovídají za trestná jednání na základě zavinění, je výše uvedená skutečnost, že pro tento druh deliktu je určujícím znakem charakter činnosti bez ohledu na povahu a postavení osoby; podmínky postihu proto nemohou být rozdílné. V řízení o těchto správních deliktech se postupuje podle správního řádu s použitím speciálních procedurálních ustanovení, v daném případě podle zákona o odpadech.

Podle § 3 odst. 4 zákona o odpadech lze odpady podle tohoto zákona upravit, využívat nebo zneškodňovat pouze v zařízeních, místech a objektech k tomu určených, ve smyslu tohoto zákona nebo za podmínek stanovených zvláštními předpisy. Při této činnosti nesmí být ohrožováno nebo poškozováno životní prostředí a nesmí být překročeny limity znečištění stanovené zvláštními předpisy. Podmínky pro využití odpadů jako hnojiva stanoví Ministerstvo zdravotnictví v dohodě s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.

Podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech uloží příslušný okresní úřad nebo inspekce pokutu do výše 500 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání, která nakládá s nebezpečným odpadem jako s odpadem ostatním, upravuje, využívá nebo zneškodňuje odpady v zařízeních, která k tomu nejsou určena (§ 3 odst. 4 zákona o odpadech).

Nejvyšší správní soud shledal, že v dané věci není sporu o tom, že směsi hut-

ních strusek a hutních sutí ukládal žalobce na parcelách vymezených v napadených rozhodnutích, označovaných jako „pískovna S.“. Nakládání s touto oblastí bylo vymezeno územním rozhodnutím ze dne 14. 10. 1994 s tím, že pozemek parc. č. 1208 v kat. území S. měl být využíván pro těžbu písku. Po ukončení těžby měl provozovatel zajistit na vlastní náklady zalesnění a rekultivaci pozemku, jež měla být provedena ekologicky nezávadnou sutí. Vzhledem k tomu, že hutní strusky a hutní suti náleží do katalogových čísel odpadů č. 100201 a 100202, nelze na tyto materiály pohlížet jako na ekologicky nezávadnou suť, nýbrž jako na odpady, a manipulace s nimi podléhá režimu zákona o odpadech. Podle § 3 odst. 4 zákona o odpadech vznikla žalobci povinnost zneškodňovat odpady pouze v zařízeních, místech a objektech k tomu určených nebo za podmínek stanovených zvláštními předpisy. Místem ke zneškodnění odpadů ovšem nebyl areál „pískovny S.“, neboť na základě výše uvedeného územního rozhodnutí bylo možné k rekultivaci území po ukonče-

ní těžby použít pouze ekologicky nezávadnou suť z železáren. Materiál ukládaný žalobcem do prostor „pískovny S.“, byť skutečně pocházející z železáren, totiž spadá do kategorie odpadů, a nebylo tedy možné jej použít k rekultivaci těžbou dotčených pozemků podle územního rozhodnutí platného v té době. Tímto jednáním se žalobce dopustil správního deliktu podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, neboť zneškodňoval odpady v zařízeních, která k tomu nejsou určena. Tuto skutečnost pak správně posoudil správní orgán prvního stupně i žalovaný, jenž uvedl, že žalobce nevycházel při svém jednání z takových relevantních povolení a neměl k dispozici právní důvod k tomu, aby mohl zneškodňovat, případně jinak využívat odpady na dané lokalitě. Soud se ztotožnil i s tvrzením žalovaného, že pod záminkou rekultivace lokality „pískovny S.“ bylo fakticky prováděno ukládání odpadů za účelem jejich zneškodnění, a to jejich uložením do vytěženého lomu.

(ouč)

668

Ceny: zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny; porušení cenových předpisů

k § 2 odst. 3, § 15 odst. 3 a § 16 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

I. Správní orgán pochybil, pokud hledisko cenového vývoje na srovnatelných trzích, z něhož je třeba podle § 16 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, vycházet při posuzování zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny podle § 2 odst. 3 tohoto zákona, spojil pouze s existencí trhu, na němž se uplatňuje účinná hospodářská soutěž. Citovaný zákon váže toto hledisko pouze na existenci srovnatelného trhu jako takového a cenový vývoj na něm, nikoliv však již na podmínku, že takovým trhem může být pouze trh, na němž existuje účinná hospodářská soutěž.

II. Na obce při výkonu samostatné působnosti, popř. na právnické osoby jimi k výkonu této působnosti založené, se vztahuje § 2 odst. 3 zákona

č. 526/1990 Sb., o cenách, zakazující jim zneužít hospodářské postavení k získání nepřiměřeného hospodářského prospěchu tím, že do ceny nájmu zahrnou neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk; pokud tento zákaz poruší, dopustí se porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 téhož zákona.

III. Ukládá-li § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, zákaz zahrnout do sjednané ceny neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk, je třeba ve smyslu § 2 odst. 1 tohoto zákona sjednanou cenu posuzovat jen ve vztahu k předmětu nájmu; cena nájmu může zahrnovat pouze oprávněné náklady a přiměřený zisk vztahující se k pronajatému majetku. Cena nájmu již nemůže zahrnout náklady související se zajištěním dalších činností, které pro žalobce vyplývají z výkonu zákonem stanovené samostatné působnosti obcí při zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Z pohledu zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, není rozhodné, k jakému účelu jsou použity finanční prostředky získané ze smluvních ujednání, na něž se vztahuje ustanovení § 2 odst. 3 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, čj. 6 A 45/2000-77)

Věc: Dobrovolný svazek obcí J. v Č. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty.

Rozhodnutím Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 16. 11. 1999 byla žalobci uložena pokuta ve výši 15 893 000 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), jehož se žalobce dopustil tím, že jako prodávající – pronajímatel zneužil svého hospodářského postavení při sjednávání ceny podle § 2 odst. 3 zákona o cenách tím, že za rok 1997 vyfakturoval kupujícímu – nájemci (akciová společnost V.) za pronájem oddělitelného majetku obcí, který zůstal v majetku žalobce, a neoddělitelného majetku Vodárenské soustavy Jižní Čechy v zůstatkové ceně 1 995 483 tis. Kč sjednanou cenu ve výši 123 400 tis. Kč, zahrnující neoprávněné náklady. Obvyklá cena za pronájem tohoto majetku provozovaného nájemcem v roce 1997, stanovená v souladu s § 16 odst. 2 zákona o cenách, činí 107 507 tis. Kč. Z odůvodnění rozhodnutí je patrný závěr správního orgá-

nu, že žalobce jako vlastník oddělitelného majetku obcí v něm sdružených a neoddělitelného majetku Vodárenské soustavy Jižní Čechy má na předmětném území monopolní postavení v oblasti pronajímání tohoto vodohospodářského zařízení, prostřednictvím něhož jsou uskutečňovány dodávky vody a odvádění a čištění odpadních vod. Při posuzování toho, zda žalobce zneužil svého hospodářského postavení při sjednání ceny za pronájem, postupoval správní orgán podle § 16 zákona o cenách s tím, že nebylo možno vycházet z cenového vývoje na srovnatelných trzích, neboť nebyl nalezen srovnatelný případ pronájmu obdobného zařízení na soutěžním trhu a nebylo možno provést srovnání sjednaných podmínek a ceny tohoto pronájmu s podmínkami a cenou srovnatelného zboží sjednanou na trhu, kde by v době uzavření dohody o ceně existovala účinná hospodářská soutěž. Správní orgán proto vycházel především z úrovně pū-

vodní (výchozí) ceny pronájmu, za niž vzal cenu uplatňovanou za pronájem v roce 1995, z vývoje nákladů v čase a z potřeby dosažení přiměřeného zisku. Z porovnání cen pronájmu v letech 1995, 1996 a 1997 ve vztahu k objemu pronajatého majetku správní orgán dovodil, že oproti vývoji v letech 1995 a 1996, kdy došlo ke zvýšení ceny pronájmu v určité relaci k nárůstu hodnoty pronajatého majetku, pokles ceny pronájmu v roce 1997 neodpovídal podstatnému snížení objemu pronajatého majetku. Při posuzování dalších tržních podmínek hodných zřetele vycházel správní orgán z úvahy, že náklady související s pronajímaným majetkem musí nést v ceně nájemného ten, kdo má tento majetek skutečně pronajatý; kontrolou vzal za prokázané, že cenou za pronájem fakturovanou obchodní společností Vodovody a kanalizace Jižní Čechy, a. s., byly zčásti hrazeny náklady související s majetkem, který obce převzaly do své správy a který již akciová společnost v předmětném období prostřednictvím žalobce neprovozovala. Důsledkem toho pak byla i následná deformace věcně usměrňovaných cen vody předané, vodného i stočného, neboť nájemné je jednou z rozhodujících položek kalkulací těchto cen. Kontrolou a provedeným řízením bylo podle správního orgánu prokázáno, že žalobce zneužil svého hospodářského postavení při sjednávání ceny podle § 2 odst. 3 zákona o cenách, když do sjednané ceny zahrnul neoprávněné náklady. Obvyklou cenu správní orgán stanovil na základě srovnání cen a nákladů v různých obdobích ve výši 107 507 tis. Kč.

Proti tomuto rozhodnutí finančního ředitelství podal žalobce odvolání, v němž namítal, že rozhodnutí bylo vydáno na podkladě neúplného a nesprávně zjištěného skutkového stavu a ne-

správného hodnocení dosud provedených skutkových zjištění a důkazů. Na základě tohoto odvolání žalovaný svým rozhodnutím ze dne 26. 4. 2000 změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že uložil pokutu ve výši 3 675 000 Kč; výši obvyklé ceny za pronájem majetku provozovaného nájemcem v roce 1997 zvýšil výrokem svého rozhodnutí na částku 119 725 tis. Kč. Z odůvodnění rozhodnutí se podává, že se žalovaný ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně s výjimkou propočtu obvyklé ceny; dovodil, že při posuzování obvyklé ceny je třeba brát v úvahu i výsledky hospodaření v předcházejícím roce 1996. V tomto roce vybrané nájemné nepokrylo oprávněné náklady, došlo tak ke ztrátě, a cena nájemného roku 1997 tedy musí zahrnovat i prostředky k pokrytí této ztráty, přičemž je třeba vycházet ze skutečných důsledků této ztráty na hospodaření kontrolovaného roku 1997.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které mimo jiné namítal, že žalobce byl založen obcemi k výkonu jejich samostatné působnosti podle § 14 odst. 1 písm. r) tehdy účinného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, není podnikatelem a účastníkem hospodářské soutěže, a nemůže na něho tedy být pohlíženo jako na subjekt, na který se vztahuje § 2 odst. 3 zákona o cenách. Konkrétními ekonomickými údaji pak argumentoval, že nájemné roku 1997 bylo naopak nižší, než odpovídá finančním potřebám.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení podle § 132 s. ř. s., napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpící týmiž nedostatky zrušil pro nezákonnost a též pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobce v prvním žalobním bodu namítá, že správní orgány obou stupňů ignorovaly, že na žalobce je nutno pohlížet z hlediska jeho postavení nikoliv jako na subjekt, jehož činnost souvisí s hospodářskou soutěží ve smyslu § 2 obchodního zákoníku či ve smyslu § 2 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ale jako na subjekt, který plní zákonnou povinnost vymezenou Ústavou a na ni navazujícím zákonem o obcích.

Námítka žalobce není důvodná. Není pochybné, že v té době účinný zákon o obcích výslovně svěřoval zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod samostatné působnosti obcí, a jednalo se tak o záležitosti, které obce spravovaly samostatně. Jde tedy o oblast, v níž obce na svém území samostatně rozhodují (a nesou i odpovědnost) o způsobu zajištění potřebných činností, kterých je k zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod pro obyvatele třeba, včetně rozhodování jak o provozování k tomu potřebných stávajících zařízení, tak i o investicích do zařízení stávajících či budoucích. Rovněž není pochybné, že žalobce byl založen příslušnými obcemi za účelem společné správy a provozu veřejných vodohospodářských zařízení a kanalizace, tedy k výkonu výše uvedené samostatné působnosti obcí, které k výkonu této své samostatné působnosti žalobce založily.

I při výkonu samostatné působnosti jsou však obce povinny se řídit zákony a obecně závaznými právními předpisy (prováděcími předpisy) vydanými k jejich provedení (§ 13 odst. 2 zákona o obcích) a na tuto vázanost nelze pohlížet jako na rozpor s právem obcí na samosprávu garantovanou Ústavou; vstupují-li

proto obce, popř. žalobce či jiné obdobné právnické osoby, při výkonu samostatné působnosti do právních vztahů, pak se tyto právní vztahy řídí právními předpisy soukromého či veřejného práva, jimiž jsou takové právní vztahy regulovány, a to bez ohledu na to, že jejich stranou je obec při výkonu své samostatné působnosti, ledaže by výslovně příslušná právní úprava vylučovala pro takový případ jejich aplikaci. Rozdíl mezi výkonem samostatné působnosti obcí a jimi vykonávané přenesené působnosti spočívá v tom, že při výkonu přenesené působnosti jsou obce vázány nejen zákony a prováděcími předpisy, ale též usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů apod. Pro posouzení dané věci je proto rozhodující, zda při zajišťování samostatné působnosti obcí spočívající v zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod se na obce (a tedy i na žalobce, který jejich samostatnou působnost v předmětné oblasti realizuje) vztahuje zákon o cenách či nikoliv.

Zákon o cenách v § 1 vymezuje předmět své úpravy. Podle odstavce 1 se vztahuje na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb pro tuzemský trh, včetně cen zboží z dovozu a cen zboží určeného pro vývoz; podle odstavce 3 platí postup podle tohoto zákona i pro převody práv a dále též pro převody a přechody vlastnictví k nemovitostem, včetně užívacích práv k nemovitostem. Z působnosti zákona jsou podle odstavce 4 vyloučeny odměny, úhrady, poplatky, náhrady škod a nákladů, úroky a tarify mezinárodní dopravy a spojů, upravené zvláštními předpisy. Z takto vymezeného předmětu úpravy zákona o cenách je nutno dovodit, že obce při výkonu své samostatné působnosti nejsou z dosahu zákona o cenách vyloučeny, a že se tedy na ně – a tím i na

žalobce – zákon o cenách vztahuje; obce jsou tak povinny dodržovat při výkonu své samostatné působnosti povinnosti tímto zákonem uložené.

Ukládá-li proto zákon o cenách v § 2 odst. 3 prodávajícímu (pronajímateli) zákaz zneužít svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem (nájemem) za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk, vztahuje se tento zákaz i na obce, popř. na žalobce či žalobci obdobné právnické osoby, pokud majetek sloužící k plnění jejich samostatné působnosti zcizují nebo jej pronajímají. Pokud obce s takovým majetkem nakládají, nemají odlišné postavení od jiných prodávajících (pronajímatelů), byť předmětný majetek spravují jako veřejnoprávní korporace ve veřejném nájmu.

Ani zákon o ochraně hospodářské soutěže obce, popř. právnické osoby jimi zřízené k výkonu jejich samostatné působnosti, z dosahu své regulace nevylučuje. Podle svého § 2 odst. 1 písm. a) se citovaný zákon vztahuje na fyzické a právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, bez ohledu na to, zda jsou podnikatelé či nikoliv. Lze-li ze zákona o ochraně hospodářské soutěže dovodit, že hospodářskou soutěž lze charakterizovat jako činnost fyzických a právnických osob na relevantním trhu za účelem uspět v co nejširším rozsahu a získat na takto vymezeném trhu nejvýhodnější postavení, pak nepochybně i činnost obcí (popř. právnické osoby jimi k výkonu jejich působnosti zřízené) při zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod, popřípadě při pronájmu zařízení k těmto účelům sloužících či jejich zcizování, je hospodářskou soutěží.

Pokud tedy žalobce pronajímá v předmětné době společnosti V. oddělitelný majetek obcí v jeho majetku a neoddělitelný majetek Vodárenské soustavy Jižní Čechy, byl povinen respektovat při sjednávání ceny nájmu ustanovení zákona o cenách. Svědčilo-li mu výhodnější hospodářské postavení, než v jakém se nacházel nájemce, stíhal jej podle § 2 odst. 3 zákona o cenách zákaz zneužít svého hospodářského postavení k získání nepřiměřeného hospodářského prospěchu tím, že do ceny nájmu zahrne neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk; pokud tento zákaz porušil, dopustil se porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona o cenách.

Žalobce v dalším žalobním bodu namítá, že žalovaný ve svém rozhodnutí zaujal nesprávné stanovisko, že nájemné z pronajímaného majetku by mělo krýt výhradně potřeby reprodukce tohoto pronajímaného majetku, a nikoliv též investiční potřeby související s rozestavěnými stavbami majetku, který pronajímán není.

Námítka žalobce není důvodná. V předmětné věci byla posuzována cena nájemného sjednaná mezi žalobcem a společností V. smlouvou o nájmu vodohospodářských zařízení. Ukládá-li § 2 odst. 3 zákona o cenách zákaz zahrnout do sjednané ceny neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk, je třeba ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o cenách sjednanou cenu posuzovat ve vztahu k předmětu nájmu, neboť pronajímáný majetek je podle citovaného ustanovení zbožím, které je předmětem smlouvy o nájmu, uzavřené mezi žalobcem a uvedenou akciovou společností. Předmětná smlouva o nájmu se nevymyká obecné regulaci nájemních smluv předpisy soukromého práva a ani z hlediska zákona o cenách

na ni nelze pohlížet jako na smluvní vztah, který regulaci zákona o cenách nepodléhá. Cena nájmu sjednaná mezi žalobcem a uvedenou společností, za předpokladu, že žalobci při uzavření nájemní smlouvy svědčilo výhodnější postavení, tak mohla ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách zahrnovat pouze oprávněné náklady vztahující se k pronajatému majetku, nikoliv však náklady související se zajištěním dalších činností, které pro žalobce vyplývají z výkonu zákonem stanovené působnosti obcí při zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Z pohledu zákona o cenách rovněž není rozhodné, k jakému účelu jsou použity finanční prostředky získané ze smluvních ujednání, na něž se vztahuje ustanovení § 2 odst. 3 tohoto zákona; proto ani žalobcovo tvrzení (žalovaným nezpochybněné), že výnosy nájemného byly plně použity k tvorbě a správě veřejných statků žalobcem spravovaných, nemůže nic změnit na tom, že pokud cena nájemného zahrnovala neoprávněné náklady (náklady nesouvisející s pronajatým majetkem), porušil žalobce cenové předpisy podle § 15 odst. 3 zákona o cenách.

Podle další žalobcovy námitky je z ustanovení zákona o cenách, prováděcí vyhlášky k němu (vyhláška Ministerstva financí č. 580/1990 Sb.) i zákona o ochraně hospodářské soutěže patrné, že tyto právní předpisy se nemají vztahovat na případy, kdy finanční vztahy mají povahu financování zákonných povinností. Proto také zákon o cenách výslovně hovoří o hospodářském postavení (postavení subjektů v oblasti trhu), a nikoli o postavení jako takovém, neboť má být odlišeno, že postavení určitého subjektu plynoucí ze zákona a s ním spojené plnění zákonných povinností ve veřejném zájmu není postavením hospodářským (tržním). Žalovaný na tento

problém naráží a v návaznosti na to (a podle názoru žalobce v rozporu se zákonem) konstruuje a aplikuje na daný případ jen některá hlediska uvedená v § 16 odst. 2 zákona o cenách a např. uzavírá, že není možno zjistit cenový vývoj na srovnatelných trzích, neboť takové trhy neexistují. Žalovaný podle žalobce zcela přehlíží, že nejde o absenci srovnatelného trhu z hlediska jeho faktické existence, ale o absenci ve smyslu právním, neboť obce a svazky jimi založené s vodohospodářským majetkem neobchodují, nevedou s ním (ani vést nesmějí) žádnou hospodářskou soutěž: tento majetek pouze budují, rozšiřují, ochraňují a zajišťují jeho provoz a do nájmu jej svěřují pouze tehdy, pokud je tím možno efektivněji zajistit zásobování vodou či svádění a čištění odpadních vod.

Jak již soud výše vyložil, nelze žalobci přisvědčit v tom, že zákon o cenách či zákon o ochraně hospodářské soutěže se nemají vztahovat na případy, kdy finanční vztahy mají povahu financování zákonných povinností; stejně tak to platí i o vyhlášce Ministerstva financí č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách. Ta – jako prováděcí předpis k zákonu o cenách – se může pohybovat jen v rámci zákona a k jeho provedení.

I když žalobcova námitka zpochybňuje aplikaci ustanovení § 16 odst. 2 zákona o cenách směřovala ke zpochybnění, zda na daný vztah vůbec lze aplikovat ustanovení zákona o cenách, je třeba žalobci přisvědčit v tom, že žalovaný i správní orgán prvního stupně aplikovali ve svých rozhodnutích v rozporu se zákonem hlediska uvedená v ustanovení § 16 odst. 2 zákona o cenách. Rovněž tak je třeba žalobci přisvědčit, vytýkali-li správním orgánům obou stupňů, že neprovedly žádná skutková zjištění k okol-

nosti zjištění cenového vývoje na srovnatelných trzích, i když jak v rámci jihočeského regionu, tak i celé republiky obdobné systémy zajišťování zásobování vodou existují a správní orgány, aniž provedly dokazování, se spokojily s konstatováním, že srovnatelný trh neexistuje a nelze sledovat ani obdobný cenový vývoj.

Zákon o cenách v § 16 odst. 2 stanoví kontrolním orgánům povinnost při posuzování toho, zda došlo ke zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny, vycházet především z cenového vývoje na srovnatelných trzích, potřeby dosažení přiměřeného zisku, původní ceny a vývoje nákladů a dalších tržních podmínek hodných zřetele. I když uvedený výčet hledisek, z nichž má správní orgán při posuzování zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny vycházet, je výčtem příkladným, lze současně dovodit, že je povinností správního orgánu z takto příkladmo vypočtených hledisek vycházet a případně je, podle okolností konkrétního případu, doplnit i o hlediska další.

Žalovaný i správní orgán prvního stupně pochybili, pokud hledisko cenového vývoje na srovnatelných trzích, z něhož je třeba vycházet při posuzování zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny podle § 2 odst. 3 zákona o cenách, spojují pouze s existencí trhu, na němž se uplatňuje účinná hospodářská soutěž. Zákon o cenách předmětné hledisko váže pouze na existenci srovnatelného trhu jako takového a cenový vývoj na něm, nikoliv však již na podmínku, že takovým trhem může být pouze trh, na němž existuje účinná hospodářská soutěž.

Soud se ztotožňuje se závěrem správních orgánů, že obcím, a tedy i žalobci, svědčí v předmětné věci monopolní po-

stavení při pronajímání vodohospodářského zařízení, prostřednictvím kterého jsou uskutečňovány dodávky vody a odvádění a čištění odpadních vod. Stánovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 3. 1998, které na podporu tohoto závěru správní orgány opatřily a učinily podkladem svého rozhodnutí a kterým soud provedl důkaz, bylo legitimním podkladem, vydaným správním orgánem v rámci působnosti stanovené v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Je nepochybné, že na trhu, na němž má soutěžitel monopolní postavení ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, soutěžitel není soutěži vystaven; to však neznamená, že by v takovém případě trh neexistoval. Nacházeli se v takovém postavení žalobce jako dodavatel vody a čištění odpadů v příslušném regionu a v daném případě i jako pronajímatel vodohospodářských zařízení, prostřednictvím nichž jsou dodávky uskutečňovány, nevylučuje tato skutečnost sama o sobě existenci jiných srovnatelných trhů, na nichž se uskutečňují dodávky vody a čištění odpadů či jsou pronajímána vodohospodářská zařízení k těmto účelům sloužící, byť obcím, popřípadě právnickým osobám obdobným žalobci, na těchto trzích rovněž svědčí monopolní postavení. Jak vyplývá ze správního spisu i napadeného rozhodnutí, žalovaný existenci takových srovnatelných trhů nepopírá. Právní názor žalovaného o neexistenci srovnatelného trhu, a tím i o vyloučení zákonného hlediska posouzení cenového vývoje na srovnatelných trzích, z něhož měl podle § 16 odst. 2 zákona o cenách při posuzování zneužití hospodářského postavení žalobce při sjednání ceny nájmu vodohospodářských zařízení společnosti V. vycházet, je v rozporu se zákonem.

Bylo povinností žalovaného zjistit a ověřit cenový vývoj na srovnatelných trzích, na nichž byla v posuzované době pronajímána vodohospodářská zařízení, a na základě takto zjištěných podkladů a ve spojení s dalšími zákonem stanovenými hledisky posoudit, zda žalobce při sjednání ceny nájmu zneužil své hospodářské postavení a porušil cenové předpisy či nikoliv; jestliže tak žalovaný neučinil, rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Porovnání cenového vývoje na srovnatelných trzích je jedním z rozhodujících hledisek, z nichž musí posouzení zneužití hospodářského postavení žalobce při sjednání ceny pronajímáných vodohospodářských zařízení vycházet, a zjištění takové ceny má zásadní význam jak pro samotný úsudek o porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona o cenách, tak i pro případnou výši sankce, pokud žalobce cenové předpisy porušil.

(šk)

669

Kolektivní investování: protiprávní použití prostředků investičního fondu

Řízení před soudem: moderační právo soudu

k § 17 odst. 1 a § 37k zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění zákonů č. 151/1996 Sb. a č. 15/1998 Sb. *)

k § 78 odst. 2 soudního řádu správního

I. Nákup směnek v hodnotě vyšší než šest milionů korun do majetku investičního fondu, který provedl předseda jeho představenstva, je zaviněným závažným porušením povinnosti, za něž Komise pro cenné papíry uloží předsedovi představenstva pokutu podle § 37k zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, neboť předseda představenstva měl a mohl vědět, že směnky nejsou veřejně obchodovatelnými cennými papíry ve smyslu § 17 odst. 1 tohoto zákona.

II. Pokuta uložená v maximální zákonné výši 100 000 Kč (§ 37k zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech) je zjevně nepřiměřená tehdy, jestliže byla původně uložena za dva skutky, avšak v rámci řízení o rozkladu již pouze za jeden z těchto skutků, a správní orgán při úvaze o výši pokuty tuto změnu právního základu odpovědnosti nevzal v potaz, a navíc ani nepřihlédl k tomu, že žalobce se protiprávního jednání dopustil nikoliv úmyslně, ale nevědomou nedbalostí. V takovém případě soud sníží pokutu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, čj. 6 A 10/2000-62)

*) Zákon č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, byl s účinností k 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování.

Prejudikatura: srov. č. 560/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Ivan O. v B. proti Komisi pro cenné papíry o uložení pokuty.

Rozhodnutím Komise pro cenné papíry ze dne 1. 7. 1998, vydaným na základě § 36 odst. 2 písm. b) zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech (dále jen „zákon č. 248/1992 Sb.“), byla žalobci jako předsedovi představenstva akciové společnosti S. uložena pokuta podle § 37k zákona č. 248/1992 Sb. ve výši 100 000 Kč za porušení ustanovení § 17 odst. 1 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení musí být majetek investičního fondu uložený v cenných papírech tvořen výlučně tam specifikovanými veřejně obchodovatelnými cennými papíry. Žalobce v rozporu s tímto ustanovením odkoupil v průběhu roku 1996 do majetku společnosti S. celkem 14 směnek akciové společnosti P., které nejsou výše specifikovanými veřejně obchodovatelnými cennými papíry. Dále byla žalobci uložena pokuta též za porušení § 7 odst. 2 zákona č. 248/1992 Sb., podle kterého používá investiční fond prostředky získané kolektivním investováním k nákupu cenných papírů, nemovitostí nebo je ukládá na zvláštní účet, ve spojení s § 31 odst. 2 a 3 téhož zákona, jehož se žalobce dopustil tím, že dne 31. 12. 1996 uzavřel za společnost S. mandátní smlouvu se společností s ručením omezeným R. o obhospodařování majetku společnosti S. a sjednal jednostrannou smluvní pokutu ve výši 10 000 000 Kč, přičemž k zajištění zaplacení této pokuty složil z prostředků společnosti S. jednorázovou kauci ve stejné výši.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce rozklad, v němž poukazoval zejména na skutečnost, že podle § 37k zákona č. 248/1992 Sb. v případě, že Komise pro cenné papíry, jakožto orgán

státního dozoru pro kapitálový trh, zjistí při výkonu státního dozoru, že členové představenstva zaviněně závažně nebo opětovně porušují anebo porušovali své povinnosti, uloží jim pokutu podle stupně závažnosti takového porušení právní povinnosti a podle formy zavinění až do výše 100 000 Kč. Použitím slučovací spojky „a“ mezi stupněm závažnosti a formou zavinění je podle žalobce zcela jednoznačně stanoveno, že jde o kumulativní podmínku a při ukládání pokuty musí být přihlíženo k naplnění všech kritérií současně. Dále žalobce poukazoval na skutečnost, že se Komise pro cenné papíry před vydáním napadeného rozhodnutí dostatečně nezabývala prokázáním jednotlivých znaků rozhodných pro uložení pokuty podle § 37k zmíněného zákona, a dále jí vytýkal, že s ohledem zejména na formu jeho zavinění lze výši uložené pokuty pokládat za zjevně nepřiměřenou. Ve vztahu k druhému vytýkanému porušení zákona č. 248/1992 Sb., konkrétně ustanovení jeho § 7 odst. 2, jehož se podle žalované dopustil tím, že za společnost S. uzavřel mandátní smlouvu se společností R., pak žalobce v rozkladu především poukazoval na uplynutí prekluzivní lhůty, která brání uložení pokuty.

Rozhodnutím prezidia žalované ze dne 15. 11. 1999 bylo k rozkladu žalobce změněno rozhodnutí Komise pro cenné papíry podle § 59 odst. 2 správního řádu tak, že se žalobci jako předsedovi představenstva společnosti S. ukládá podle § 37k zákona č. 248/1992 Sb. pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení ustanovení § 17 odst. 1 téhož zákona. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí prezidia žalova-

né lze zjistit, že změna výroku původního rozhodnutí je důsledkem zrušení bodu 2 výroku uvedeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, k němuž orgán rozhodující o rozkladu přistoupil s ohledem na skutkovou nouzi ve vztahu k možnosti ověřit žalobcem vznesenou námitku, že správní řízení o uložení pokuty bylo zahájeno až po uplynutí prekluzivní jednorocní lhůty. Nedůvodnou však prezidium žalované shledalo tu část žalobcova rozkladu, která se týkala uložení pokuty za porušení ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 248/1992 Sb. V odůvodnění se poukazuje na to, že žalobce byl v době porušení uvedeného ustanovení předsedou tříčlenného představenstva společnosti S., jehož jediným akcionářem byla v té době společnost R. Společníky společnosti R. byli v roce 1996 společnost s ručením omezeným T. a společnost s ručením omezeným E., v nichž byl žalobce jediným společníkem. Třetím a posledním společníkem společnosti R. byl sám žalobce. Vzhledem k tomuto propojení byla tedy společnost S. v předmětné době subjektem, který byl ze strany žalobce plně ovládán. Prezidium žalované poukazuje na to, že žalobce nejednal s náležitou péčí, pokud svým jednáním umožnil nabýt do majetku investičního fondu směnky, ačkoliv z § 17 odst. 1 zákona č. 248/1992 Sb. jasně plyne, že směnky do majetku investičního fondu nabývat nelze. Svým jednáním bez náležité péče způsobil nebezpečí snížení majetku společnosti S. o částku 6 559 610,30 Kč, přičemž jednal minimálně v nevědomé nedbalosti, a tedy zaviněně. Prezidium žalované poté zdůraznilo, že pokuta byla ponechána v maximální výši 100 000 Kč, neboť při rozhodování o její výši byl vzat v úvahu stupeň závažnosti porušení právní povinnosti a forma zavinění s tím, že stupeň závažnosti je zákonem vztahován

k vlastní povinnosti, a nikoliv pouze k následkům tohoto jednání. Jednání žalobce, který peněžní prostředky investičního fondu použil v rozporu s § 17 odst. 1 zákona č. 248/1992 Sb., označil správní orgán za závažné porušení právní povinnosti, a to zejména vzhledem k výši protiprávně použitých prostředků. Připustil, že míra zavinění žalobce nedosáhla úmyslného jednání – jednalo se pouze o nedbalost – avšak v této souvislosti zdůraznil, že i za této situace je pokuta uložená v maximální výši adekvátní, neboť je třeba přihlídnout také k tomu, že žalobce nejednal s náležitou péčí, ačkoliv k tomu byl povinen.

Žalobce proti rozhodnutí o rozkladu brojil žalobou, neboť se domníval, že jím byl zkrácen na svých právech. Toto zkrácení spatřuje v porušení § 3 odst. 3 a 4, § 32 odst. 1 a 2, § 34 odst. 1, 2, 5 a 6, § 35 odst. 1, § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu ze strany správního orgánu I. stupně, ale i žalovaného, neboť ani ten se povinnostmi uloženými mu správním řádem v řízení neřídil a jeho rozhodnutí o rozkladu nesplňuje všechny náležitosti stanovené nejen správním řádem, ale i ustanovením § 37k zákona č. 248/1992 Sb., a je nepřezkoumatelné zejména v části týkající se výše uložené pokuty. Neobsahuje totiž uvedení konkrétních skutečností, z nichž by bylo možno zjistit, zda a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená ve vztahu k výši uložené pokuty na samé horní hranici zákonné sazby, a to i vzdor konstatování žalované, že jde o jediné porušení zákona zaviněné jen nevědomou nedbalostí. Správnost svého postupu podle statutu fondu a možnost následného prodeje akcií žalobce dovozoval z obsahu jednání na Ministerstvu zemědělství a Fondu národního majetku. Vzdor počátečnímu nádejnému přístupu pracovníků uvedeně-

ho ministerstva k vyřízení věci se později jejich postoj změnil. Postoj investičního fondu vycházel z tehdy platného statutu fondu, který zahrnoval pomoc společnosti S. při rozvoji společnosti v regionu „Slovácko“, a vycházel i z názoru, že cenným papírem je podle § 1 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, i směnka vystavená podle zákona směnečného a šekového č. 191/1950 Sb., která je veřejně nabízena k prodeji. Žalobce přiznal, že nejen on, ale i celé představenstvo společnosti S. zcela přehlédlo skutečnost, že směnka, aby mohla být považována za veřejně obchodovatelný cenný papír, musí obsahovat i údaj o povolení podle § 72 odst. 2 zákona o cenných papírech. V době nákupu směnek žalobce jednal v nevědomé nedbalosti a vzniklý následek se dodatečně pokoušel v mezích zákona napravit. Představenstvo společnosti S. proto konzultovalo svůj další postup s pracovníky Ministerstva financí – úřadu pro cenné papíry a na základě této konzultace byla dne 21. 7. 1997 uzavřena a podepsána smlouva o postoupení pohledávky tvořené předmětnými směnkami na společnost R., přičemž stejnopis smlouvy byl Komisi pro cenné papíry předán před vydáním rozhodnutí, jež bylo později napadeno rozkladem. Žalobce vyslovuje přesvědčení, že i přes počáteční formální pochybení jednáním v nevědomé nedbalosti on i ostatní členové představenstva učinili všechny v úvahu přicházející kroky k zachráně majetku společnosti S. a k zajištění maximální návratnosti vynaložených prostředků. Proto žalobce setrvává na svém přesvědčení, že v době, kdy bylo opatření k nápravě činěno, postupoval on i další členové představenstva s řádnou péčí, kterou bylo za dané situace možno na něm požadovat. Je dále přesvědčen i o tom, že při ukládání výše

pokuty mělo být přihlédnuto k tomu, že společně s ostatními členy představenstva nevyčkával, až bude k nápravě vyzván, ale opatření činil z vlastní iniciativy.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě odůvodnila svůj postup a úvahy, jimiž byla vedena při rozhodování o rozkladu proti rozhodnutí o uložení pokuty žalobci. Na svém názoru setrvala a neshledala důvod, pro který by vydané rozhodnutí odporovalo zákonu. Zdůraznila ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 248/1992 Sb., které podává taxativní výčet cenných papírů, jež smí investiční fond do svého majetku nabývat. Směnka v tomto výčtu obsažena není, a do majetku investičního fondu ji tudíž nelze vůbec nabývat bez ohledu na to, zda je či není veřejně obchodovatelná.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal podle § 132 s. ř. s. k dokončení řízení, nařídil ve věci jednání, při němž zástupce žalobce s ohledem na novou právní úpravu danou ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. učinil alternativní návrh na přiměřené snížení výše pokuty, pokud nebude vyhověno primárnímu návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí vůbec. Poukazoval v tomto směru na tu část žaloby, kde již na nepřiměřenost výše uložené pokuty upozornil, avšak tehdejší právní úprava mu neumožňovala podat návrh na případné snížení uložení správního trestu.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodným žalobní návrh na zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost. Důvodným však shledal žalobcův návrh na snížení uložené sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s.; pokutu uloženou žalobci ve výši 100 000 Kč proto snížil a uložil ji ve výši 30 000 Kč.

Z odůvodnění:

V projednávané věci z obsahu spisu nepochybně vyplývá a mezi účastníky je ostatně nesporné, že žalobce v roce 1996 vykonával funkci předsedy představenstva společnosti S. a v jeho zastoupení nakoupil do majetku společnosti celkem 14 směnek, přičemž směnky nejsou cennými papíry specifikovanými v § 17 odst. 1 zákona č. 248/1992 Sb. Peněžních prostředků společnosti v celkové výši 6 559 610,30 Kč tak použil v rozporu s citovaným ustanovením zákona č. 248/1992 Sb. a jako předseda představenstva se nepochybně dopustil závažného porušení své povinnosti, z něhož se nelze vyvinut ani jinak zřejmě dobře míněnou snahou pomoci jinému subjektu.

Žalobce jako předseda představenstva společnosti nevykonával svou působnost s náležitou péčí, neboť měl a mohl vědět, že směnku do majetku investičního fondu nabývat nelze, a to bez ohledu na to, zda byla veřejně obchodovatelná či nikoliv. Toto závažné porušení povinnosti uložené zákonem č. 248/1992 Sb. nelze ospravedlnit ani dodatečnou snahou o nápravu zjištěného pochybení, nehledě k tomu, že jak vyplývá z důkazů v řízení provedených, nebyla tato náprava příliš účinná, i když z důvodů stojících mimo možnosti žalobce a společnosti S.

Nejvyšší správní soud z důvodů výše uvedených uzavírá, že skutková podstata ustanovení § 37k zákona č. 248/1992 Sb., tedy závažné porušení povinnosti žalobcem jakožto předsedy představenstva společnosti S., je naplněna a Komise pro cenné papíry, jakožto správní orgán I. stupně, pokud při výkonu státního dozoru zjistila takové pochybení, důvodně přistoupila k uložení pokuty. Závažnost porušení je dána i absolutní výší částky,

za niž v rozporu se zákonem byly směnky do majetku společnosti nabyty, a dále tím, že takto byl postižen majetek akcionářů v rozsahu zhruba 70 %. Prezidium žalované tudíž nepochybně, pokud se s tímto hodnocením porušení povinnosti ze strany správního orgánu I. stupně v rozhodnutí o rozkladu ztotožnilo. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodným žalobní návrh na zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, přičemž důkazy ve správním řízení provedené pokládal za dostačující pro učiněný závěr, a nepovažoval proto za potřebné dokazování doplnit ve smyslu žalobcova požadavku.

Jinak je tomu ve vztahu k návrhu žalobce na snížení uložené sankce ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Rozhoduje-li soud podle uvedeného ustanovení o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může – nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s., ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši – od něj upustit nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán a který soud případně vlastním dokazováním v nikoliv zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Předně nutno konstatovat, že skutkový stav, z něhož vyšel správní orgán, umožňuje soudu uvážit o přiměřenosti výše žalobci uloženého trestu ve smyslu citovaného zákonného ustanovení. Nejvyšší správní soud má za to, že Komise pro cenné papíry a následně její prezidium uložily pokutu ve zjevně nepřiměřené výši. Předně nutno připomenout, že podle § 37k zákona č. 248/1992 Sb. je maximální výše pokuty 100 000 Kč, přičemž kritérii pro posouzení výše sankce

jsou především forma zavinění a stupeň závažnosti protiprávního jednání. V takové výši uložila Komise pokutu původně za dvě porušení zákona č. 248/1992 Sb. Ačkoliv prezidium žalované od jednoho ze skutků upustilo, ponechalo pokutu v původně stanovené maximální výši, aniž ke změně svého rozhodnutí ve výši pokuty přihlédlo. Nevzalo v potaz rovněž svůj závěr, s nímž se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud, že žalobce se protiprávního jednání dopustil sice zaviněně, avšak nejmírnější formou zavinění, tj. nevědomou nedbalostí. Nejednalo se tudíž ze strany žalobce o jednání úmyslné či vědomě nedbalostní. Lze pak jen těžko akceptovat, že i např. při úmyslném jednání se stejnými následky by pokuta nemohla být vyšší než ta, která byla žalobci uložena. Při úvaze o výši sankce je třeba vycházet též ze stupně závažnosti porušení právní povinnosti, přičemž

v této souvislosti lze za „polehčující okolnost“ nepochybně pokládat motivaci žalobce, pro niž se porušení právní povinnosti dopustil, tj. snahu pomoci při rozvoji společností v regionu „Slovácko“, což prezidium žalované rovněž nezvážilo. Nelze též přehlédnout poměr hodnoty vynaložené na nákup směnek k celkovému základnímu jmění fondu (4,29 %). Obě naposledy uvedené skutečnosti výrazně snižují stupeň závažnosti porušení právní povinnosti, jehož se žalobce dopustil. Všechny výše uvedené důvody ve svém souhrnu vedly Nejvyšší správní soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti pokuty uložené žalobci a o nutnosti snížit k návrhu žalobce uloženou sankci; za přiměřenou všem okolnostem případu přitom Nejvyšší správní soud pokládá částku 30 000 Kč.

(gr)

670

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 79 soudního řádu správního

k § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb.

Žalobou proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. se nelze domáhat provedení záznamu (§ 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem) spočívajícího ve výmazu zástavního práva v katastru nemovitostí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, čj. 2 Ans 1/2004-64)

Věc: Akciová společnost B. v B. proti Katastrálnímu úřadu v Českých Budějovicích o ochranu proti nečinnosti ve věci výmazu zástavního práva v katastru nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 31. 3. 2003 u Katastrálního úřadu v Českých Budějovicích žádost o výmaz zástavního práva u svých konkrétně označených nemovi-

totí. Žalovaný přípisem ze dne 7. 4. 2003 tuto žádost vrátil s tím, že výmaz nelze provést a je k němu třeba doložit potvrzení o zániku zástavního práva vy-

hotovené zástavním věřitelem. Žalobce podal nový návrh na výmaz zástavního práva dne 26. 5. 2003 spolu s výzvou k odstranění nečinnosti, případně požadoval vydání rozhodnutí o zastavení řízení. Žalovaný přípisem ze dne 23. 7. 2003 znovu sdělil, že zánik zástavního práva se do katastru nemovitostí zapíše záznamem na základě potvrzení o zániku zástavního práva vydaného věřitelem, a uvedl, že na provedení záznamu do katastru nemovitostí se správní řád nevztahuje. Návrh současně znovu vrátil.

Posléze žalobce podal žalobu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který svým rozsudkem ze dne 19. 11. 2003 žalobci nevyhověl a žalobu zamítl. Soud vyšel z názoru, že se v dané věci nejedná o případ nečinnosti správního orgánu, neboť na dvě žalobcovy žádosti správní orgán v souladu se zákonem reagoval a vysvětlil, že požadovaný záznam o výmazu vlastnického práva nelze provést, neboť k tomu nebyly doloženy zákonem předpokládané podmínky. Za takové situace se nejedná o případ nečinnosti správního orgánu. Vydání rozhodnutí se nelze domáhat také proto, že provedení záznamu je pouze součástí evidenčního systému a nemá vliv na vznik, změnu či zánik práv: k tomu dochází nezávisle na provedení záznamu. V závěru rozsudku krajský soud konstatuje, že žalobce použil argumentace, kterou umožňuje § 79, případně § 82 s. ř. s.; jejím cílem však nebylo ani odstranění nečinnosti ani ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu, ale jen vyhovění žádosti o provedení záznamu o zániku zástavního práva k nemovitostem.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména namítal kasační důvody podle

§ 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. Domáhal se mimo jiné odstranění protiprávního stavu podle § 79 a § 82 s. ř. s. s tím, že žalovaný odmítáním provést záznam o zániku zástavního práva porušuje právo stěžovatele na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to bez ohledu na to, zda požadovaný úkon je či není rozhodnutím. Je jistě řada situací, kdy správní orgán nevydává rozhodnutí, ale pouze osvědčení nemající povahu rozhodnutí, bez něž právní subjekt nemůže realizovat svá práva. Odmítnutím takových žádostí, jejich neformálním vrácením, zůstává žadatel bez právní ochrany. K tomu stěžovatel poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 114/96 o povinnosti správního orgánu dokončit zahájené správní řízení. Evidence nesprávných údajů omezuje stěžovatele ve výkonu jeho vlastnického práva.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že neodmítl provést „záznamem výmaz zástavního práva k nemovitostem ve vlastnictví žalobkyně“. Stěžovatele pouze upozornil přípisem ze dne 7. 4. 2003 a 23. 7. 2003, že je třeba předložit potvrzení o zániku zástavního práva vydané věřitelem podle § 36 odst. 5 písm. b) a odst. 7 vyhlášky č. 190/1996 Sb. Poukázal také na soudní rozhodnutí o nemožnosti uložit katastrálnímu úřadu povinnost vydat rozhodnutí, a to včetně usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 1996, sp. zn. I. ÚS 272/95.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je zmatečný, a proto jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak mu ukládá ustanovení § 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.

Z odůvodnění:

Žaloba v dané věci byla podána na „odstranění zásahu spočívajícího v nečinnosti správního orgánu“, v textu žaloby je pak odkazováno na ustanovení § 79 i § 82 s. ř. s. Žalobní petit, jímž je soud při svém rozhodování vázán, pak v souladu s věcnou žalobní argumentací požaduje, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v nečinnosti a uložil mu povinnost provést záznam o zániku zástavního práva. I při formulaci petitu neodpovídajícího zákonu je jednoznačné, že směřuje proti nečinnosti žalovaného (a tomu odpovídá i žalobní argumentace). Tak také krajský soud žalobu posoudil, když v záhlaví svého rozsudku uvedl, že rozhodoval o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, a žalobu pak zamítl podle § 81 odst. 3 s. ř. s.

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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. Jde o žalobní institut k ochraně před nečinností správního orgánu, i když jeho prostřednictvím nelze dosáhnout vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu.

Žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle § 82 s. ř. s. bránit každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opako-

vání. Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2004, čj. 2 Afs 17/2003-54 (nepublikováno), definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností, ke kterým jsou správní orgány různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (přitom však i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).

Žaloba proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. jsou dva odlišné druhy žalob a nelze je zaměňovat. Jistě v praxi může být podána žaloba proti nezákonnému zásahu, který žalobce spatřuje v nečinnosti správního orgánu. V tom případě se jedná o žalobu proti nezákonnému zásahu a jako o takové o ní musí být rozhodnuto. Stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti oba typy žaloby směřuje, v kasační stížnosti dokonce zdůrazňuje, že šlo o žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu

v nečinnosti. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil: je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu a zejména je pro soud závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, bylo by třeba takovou vadu odstranit. V daném případě však, přes nejasné označení, žaloba svým obsahem odpovídala vymezenému petitu, a tedy žalobě proti nečinnosti. Kasační stížnost označuje typ podané žaloby rozporně s tím, jaká žaloba byla ve skutečnosti podána. Tedy jak bylo výše uvedeno, soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací. Mínil-li stěžovatel podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, v jejím obsahu ani petitu to dostatečně nevyjádřil. Předmětem řízení byla žaloba proti nečinnosti a z tohoto hlediska je nepřipadná argumentace žalovaného ve vyjádření o nemožnosti uložit povinnost k vydání rozhodnutí, neboť vychází z judikatury předcházející úpravě založené soudním řádem správním.

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu předpokládá podle § 79 odst. 1 s. ř. s. nečinnost žalovaného správního orgánu při vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Rozhodnutí je výsledkem rozhodovací činnosti správního orgánu a rozhoduje se jím o konkrétních právech či povinnostech účastníků řízení. Ustanovení § 79 s. ř. s. předpokládá nečinnost správního orgánu ve vztahu k věcnému rozhodnutí. Osvědčení nemá povahu aktu aplikace práva, ale 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.

Věcně projednat žalobu proti nečinnosti a uložit správnímu orgánu vydat

rozhodnutí či osvědčení lze pouze tam, kde nečinnost žalovaného správního orgánu vůbec přichází v úvahu, tedy tam, kde tento správní orgán má zákonnou povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat.

Zápis záznamem se neprovádí ve správním řízení, nerozhoduje se o něm. Provedení záznamu není ani osvědčením: jde o evidenci práv vzniklých rozhodnutím jiných orgánů či na základě právních skutečností. Odkazy stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu jsou proto irelevantní. Žádost o provedení záznamu není návrhem zahajujícím řízení, které by bylo třeba ukončit meritorním nebo procesním rozhodnutím; požadovaný záznam spočívající ve výmazu zástavního práva ani nelze považovat za osvědčení. Neprovede-li katastrální úřad požadovaný záznam v katastru nemovitostí, nejedná se o nečinnost, jejíž odstranění se lze domáhat žalobou podle § 79 s. ř. s. proto, že katastrální úřad nemá v daném případě žádnou právní povinnost vydat věcné rozhodnutí či osvědčení.

Pokud krajský soud žalobu věcně projednal a zkoumal, zda byly splněny podmínky pro provedení záznamu, mohl tak učinit jen za předpokladu, že by byla dána povinnost katastrálního úřadu vydat rozhodnutí či osvědčení; tak tomu ovšem v případě provedení záznamu není. Současně ale soud argumentoval i tím, že jde jen o evidenční systém a navíc, že cílem stěžovatele nebylo odstranit nečinnost, ale dosáhnout provedení záznamu o určitém obsahu (tedy krajský soud rovněž shledal, že nejsou naplněny podmínky žaloby na nečinnost vůbec, o to však rozhodnutí neopřel).

Není-li záznam do katastru nemovitostí rozhodnutím ani osvědčením, nejsou splněny podmínky pro podání žaloby na nečinnost a jde o neodstranitelný

nedostatek podmínek řízení. Krajský soud v Českých Budějovicích pochybil, když se věci meritorně zabýval, neboť měl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítnout. V tom nelze spatřovat znemožnění přístupu k soudu a poruše-

ní práv založených Listinou základních práv a svobod. Je věcí stěžovatele, zda k dosažení svého záměru volí cestu právem předpokládanou či nikoliv.

(oš)

671

Rozhodování ve věcech soukromoprávních: škoda způsobená při výkonu veřejné moci

k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (v textu též „zákon č. 82/1998 Sb.“)

k § 46 odst. 2 soudního řádu správního

O nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, rozhodují soudy v občanském soudním řízení.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, čj. Na 12/2005-8)

Věc: Ing. Ladislav S. v Z. proti Ministerstvu financí o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem státních orgánů.

Žalobce dne 11. 1. 2005 podal u Nejvyššího správního soudu žalobu, kterou se domáhal přezkoumání „rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 26. 7. 2004“. Z listin přiložených k žalobě přitom vyplynulo, že žalobce podáním ze dne 30. 1. 2004 uplatnil u žalovaného podle zákona č. 82/1998 Sb. nárok na náhradu škody ve výši 12 178 351 Kč způsobené mu v rámci daňového řízení nezákonnými rozhodnutími a nesprávným úředním postupem Finančního úřadu ve Zlíně a Finančního ředitelství v Brně. Přípisem ze dne 26. 7. 2004, který je napadán žalobou, žalovaný žalobcově žádosti částečně vyhověl, a to ve výši 14 333 Kč.

Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se může věcí zabývat meritorně a rozhodnout ji, a dospěl k závěru, že v daném případě je na místě postup podle § 46 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud návrh odmítne, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. (...)

Předmětem rozhodování v dané věci je oprávněnost žalobcova nároku na náhradu škody způsobené mu nezákonnými rozhodnutími a nesprávným úředním postupem státních orgánů při výkonu veřejné moci. Podmínky, za nichž stát odpovídá za takovou škodu, stanoví zákon č. 82/1998 Sb. Tento zákon je součástí soukromého práva. Odpovědnostní vztahy podléhající právní regulaci tohoto zákona jsou tak vztahy soukromoprávními. Tento závěr plyne jak z teorie občanského práva, tak i z praktické aplikace zákona (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01). Právní vztahy vzniklé na základě zákona č. 82/1998 Sb. se subsidiárně řídí občanským zákoníkem (§ 26 zákona č. 82/1998 Sb.).

Dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. se nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatňuje u orgánu uvedeného v § 6 tohoto zákona, kterým bylo v daném případě Ministerstvo financí. U tohoto úřadu též žalobce svůj nárok uplatnil. O tomto nároku sice úřad *de facto* rozhoduje, nejedná se však formálně ani materiálně o rozhodnutí správního orgánu vydané v oblasti veřejné správy, kterým by bylo zasahováno do veřejného subjektivního práva žalobce [§ 2, § 4 odst. 1 písm. a), § 65 s. ř. s.]; naopak jde *de iure* o uznání (akceptaci) či odmítnutí nároku protistrany v občanskoprávním vztahu. Ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. pak stanoví, že domáhat se náhrady škody

u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen. I z tohoto ustanovení je zřejmé, že poškozený (žalobce) se má u soudu domáhat přímo svého nároku, a nikoli pouze přezkoumání rozhodnutí žalovaného.

Vzhledem k právní povaze předmětného právního vztahu (občanskoprávní odpovědnostní vztah) věc nespadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví, na vrcholu jejichž hierarchie stojí Nejvyšší správní soud. Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. totiž spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány, projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení. Protože na danou věc se nevztahuje uvedená zákonná výjimka, spadá do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení.

Nejvyšší správní soud proto podle § 46 odst. 2 s. ř. s. žalobu odmítl, neboť žalobce se podanou žalobou domáhal rozhodnutí v právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Tímto rozhodnutím bylo řízení ve správním soudnictví ukončeno a žalobce se v intencích uděleného poučení může domáhat ochrany svých soukromých práv u obecného soudu v občanském soudním řízení.

(ani)

Řízení před soudem: vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení

k § 5 a § 68 písm. a) soudního řádu správního

Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65)

Prejudikatura: srov. č. 454/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Josef K., CSc., proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 10. 2001 zamítl žádost žalobce o povolení obnovy řízení, která byla podána dne 24. 7. 2001. Žalovaný konstatoval, že žalobce nesplnil podmínku zakotvenou v ustanovení § 54 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), a sice že žádost musí být podána nejpozději před uplynutím lhůty, ve které zaniká právo daň vyměřit nebo doměřit. V daném případě je rozhodným datem ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu den doručení rozhodnutí žalovaného o odvolání proti platebnímu výměru na daň z přidané hodnoty za rok 1996, tj. den 9. 4. 1997, a tříletá lhůta tak uplynula dne 31. 12. 2000. V poučení o opravných prostředcích žalovaný výslovně uvedl, že proti tomuto rozhodnutí se lze samostatně odvolat ve lhůtě 30 dnů od jeho doručení.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který však žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s., protože shledal, že žalobce proti citovanému rozhodnutí žalovaného nepodal opravný prostředek, ačkoliv mu to zákon umožňuje a byl o tom řádně poučen. Přitom soud zdůraznil, že platební výměr na daň z přidané hodnoty za leden 1996 nabyl právní moci dne 9. 4. 1997. Řízení o povolení obnovy řízení představuje samostatné řízení o mimořádném opravném prostředku a nejedná se v něm o vyměření daně, nýbrž toliko o posouzení, zda jsou dány zákonné podmínky pro povolení obnovy či nikoliv.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž uplatnil důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stě-

žovatel tvrdil, že proti předmětnému platebnímu výměru podal odvolání, a tak vyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení. Žaloba je proto přípustná. V případě, že Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že nebyla dodržena lhůta k podání žádosti o obnovu řízení, pak stěžovatel soud požádal o podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 54 odst. 3 daňového řádu, a to z důvodu rozporu s čl. 90 a čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR a s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Předně je nutno uvést, že podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, co jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky, je to za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřípustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých

práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

V projednávané věci byla podána žaloba proti rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta žádost o povolení obnovy řízení. Proti tomuto rozhodnutí je možno se odvolat (§ 55 odst. 5 daňového řádu), o čemž byl stěžovatel řádně poučen. Stěžovatel však této procesní možnosti nevyužil a odvolání nepodal, což ostatně netvrdí ani v kasační stížnosti.

Pokud stěžovatel namítá, že podal odvolání proti shora citovanému platebnímu výměru, čímž „vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem“, odkazuje Nejvyšší správní soud pro stručnost na správný právní názor městského soudu, že vyměřovací řízení a řízení o povolení obnovy představují dvě procesně samostatná řízení, takže vyčerpáním opravných prostředků v jednom z nich nemůže dojít k současné konzumaci opravných prostředků v řízení druhém. Takovýto názor je zjevně neudržitelný.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), protože stěžovatel skutečně podal žalobu za procesní situace, kdy nevyčerpal v řízení před správním orgánem řádný opravný prostředek (tzn. odvolání), který připouští ustanovení § 55 odst. 5 daňového řádu.

Pokud stěžovatel argumentuje ústavněprávní rovinou této problematiky a žádá, aby Nejvyšší správní soud podal

Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 54 odst. 3 daňového řádu, nemůže této žádosti Nejvyšší správní soud vyhovět již z toho důvodu, že pro tento postup nejsou splněny podmínky vymezené v čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Podle tohoto článku totiž je možno předložit věc Ústavnímu soudu pouze tehdy, pokud soud dojde k závěru, že „zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem“. Jedná se tedy o případ tzv. konkrétní kontroly norem, kdy základní podmínkou postupu podle tohoto článku je nutná aplikace protiústavního ustanovení zákona. Situace

v projednávané věci je však zjevně odlišná: Nejvyšší správní soud za dané procesní situace citované ustanovení daňového řádu vůbec neaplikuje, jelikož stěžovatel nevyčerpal prostředky k ochraně svých práv, a soudu tak není dán žádný prostor pro posouzení včasnosti podání žádosti o povolení obnovy řízení, případně přiměřenosti zákonné lhůty pro podání této žádosti. Proto Nejvyšší správní soud nemůže podat návrh k Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, jak žádá stěžovatel.

(ček)

673

Osvědčení o splnění podmínek k výkonu soukromé praxe

k § 2 odst. 2 písm. d) zákona ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění zákona č. 160/1992 Sb. (v textu též „zákon o zdravotnických komorách“)

k § 6 a § 9 zákona ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění zákona č. 121/2004 Sb. (v textu též „zákon o nestátních zdravotnických zařízeních“)

České lékárnické komoře v řízení o vydání osvědčení podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, nepřísluší zabývat se věcnými a technickými podmínkami provozu lékárny, v níž má žadatel o vydání osvědčení působit jako odborný zástupce, neboť tuto podmínku nelze nalézt v taxativním výčtu obsaženém v § 9 ve spojení s § 6 zákona ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních; nelze ji ani dovodit extenzivním výkladem pojmu „odborné způsobilosti podle § 6 odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče poskytované nestátním zařízením“ (§ 9 odst. 1 citovaného zákona), neboť tím je zjevně míněna toliko odborná způsobilost osoby odborného zástupce, nikoli technická a věcná způsobilost určité lékárny poskytovat lékařenské služby zákonem předepsaným způsobem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 As 9/2005-84)

Prejudikatura: Soudní judikatura ve věcech správních č. 222/1998 a č. 610/2000; srov. dále Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 51/1994, č. 90/2004 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Lucie K. v P. proti České lékárnické komoře o vydání osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce v lékárně, o kasační stížnosti žalované.

Žalobkyně požádala představenstvo České lékárnické komory (dále jen „ČLK“) o vydání osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce v Droxi lékárně v P. Žalovaná tuto žádost zamítla rozhodnutím ze dne 17. 3. 2004.

Ke včasné žalobě zrušil Městský soud v Praze toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 30. 11. 2004.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku Městského soudu kasační stížnost. Uvedla v ní, že při svém rozhodování vzala v úvahu souhlasné vyjádření Státního ústavu pro kontrolu léčiv i souhlasné vyjádření Městského sdružení lékárníků v Praze, pokud jde o věcné a technické požadavky na provoz lékárny, a nebylo námitek ani proti odborné zdravotnické kvalifikaci žalobkyně. Tím se však podle stěžovatelky okolnosti podstatné pro vydání osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce nevyčerpávají. Odbornou způsobilost k vedení lékárny nelze spatřovat toliko ve zdravotnické kvalifikaci odborného zástupce, nýbrž i v jeho způsobilosti provozovat lékárnu způsobem stanoveným zákony, řády komory a etikou výkonu povolání. Tyto okolnosti je podle stěžovatelky třeba posuzovat v souvislosti s konkrétní provozovnou a konkrétně žádaným způsobem provozu lékárny. Z žádosti však vyplynulo, že v lékárně má jít o výkon dvou souběžně provozovaných činností, z nichž „zdravotnická část“ provozu lékárny má být od běžného obchodního provozu, vykonávaného nezdravotnickými pracovníky, oddělena

toliko právně-organizačními opatřeními. Lékárna je ale zařízením určeným k poskytování zdravotní péče prostřednictvím odborných zdravotnických pracovníků (§ 6 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, § 53 a násl. zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu^{*)}).

Na tyto pracovníky se kromě právními předpisy stanovených kvalifikačních požadavků vztahují i zvláštní povinnosti, zejména zákonná povinnost mlčenlivosti. Právě pro tento účel musí být lékárenská péče poskytována v rámci uzavřeného lékárenského provozu (podle vyhlášky Ministerstva zdravotnictví České republiky č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, ve znění pozdějších předpisů), což souvisí nejen s nakládáním s léčivy (jímž je i výdej léčivých přípravků ve výdejní místnosti lékárny), ale též se zvláštními hygienickými požadavky na provoz zdravotnických zařízení a na zdravotnické pracovníky a s etickými požadavky na poskytování lékárenské zdravotní péče (mj. na přiměřenou důvěrnost a povinnou mlčenlivost zdravotnického pracovníka). Nic na tom nemění okolnost, že odborní zdravotníci pracovníci lékárny při poskytování lékárenské zdravotní péče v rámci svého obecného zdravotně preventivního působení (např. též při samoléčení) mohou jako doplňující službu lékárenské péče poskytovat i neléčivé přípravky a zboží tzv. parafarmaceutického charakteru. Tuto formu obvyklé lékárenské péče, poskytované odbornými zdravotnic-

^{*)} Ustanovení § 53 zrušeno zákonem č. 121/2004 Sb. s účinností od 18. 4. 2004.

kými pracovníky, však nelze zaměňovat za standardní obchodní činnost, vykonávanou nezdravotnickými pracovníky v nemalém rozsahu samostatně v provozním prostoru lékárny (zde: ve výdejní místnosti lékárny), a to soustavně, souběžně a bez přímé souvislosti s poskytováním zdravotní péče.

Stěžovatelka dále vyslovila svůj nesouhlas s právním názorem Městského soudu v Praze, podle kterého nelze klást na odborného zástupce jiné požadavky než uvedené v taxativním výčtu obecných podmínek kladených na tohoto odborného zástupce v § 9 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních. Těmito podmínkami jsou podle soudu plná způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost a odborná způsobilost podle § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče poskytované nestátním zařízením, existence pracovního nebo obdobného pracovněprávního vztahu k provozovateli nestátního zařízení a odpovědnost za odborné vedení nestátního zařízení. Podle soudu není mezi požadavky zařazena povinnost splnění podmínek spočívajících v personálním, věcném a technickém vybavení nestátního zdravotnického zařízení; uvedené požadavky, včetně požadavků týkajících se druhu a rozsahu poskytované péče, zkoumá ČLK ve vztahu k provozovateli zdravotnického zařízení v řízení o registraci nestátního zdravotnického zařízení, nikoli v řízení o osvědčení podmínek pro výkon funkce odborného zástupce. Poukaz stěžovatelky na § 10 odst. 3 písm. b) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních je tak podle soudu nepřipadný. Stejně tak je nepřipadný poukaz na podmínky stanovené ve vnitřním předpisu ČLK, Licenčním řádu, neboť pokud ustanovení § 2 písm. c) zákona o zdra-

votnických komorách předpokládá oprávnění ČLK stanovovat podle zvláštního právního předpisu podmínky vyžadované pro osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce, nemůže vnitřní předpis komory tyto podmínky stanovit nad rámec vymezený zákonem; v opačném případě by došlo k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Stěžovatelka tomuto právnímu názoru Městského soudu v Praze vytýká, že je jednostranně zužující a že soud se řádně nezabýval jím samotným zmíněnou podmínkou kladenou na odborného zástupce, a sice „odpovědností za odborné vedení nestátního zařízení“. Podle stěžovatelky je obsahem této odpovědnosti mj. i zajištění předpokladů pro odborné vedení v souladu s právními předpisy, tedy i se zákonem o nestátních zdravotnických zařízeních, tak, aby lékárenská péče byla poskytována v souladu s právními předpisy (§ 5 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních), aby zdravotní péči poskytovali jen zdravotníci pracovníci (§ 6. cit. zákona) a aby za tím účelem byly splněny požadavky na personální, věcné a technické vybavení zdravotnického zařízení a požadavky kladené na jeho provoz (§ 4 cit. zákona). Podle stěžovatelky se ustanovením § 9 cit. zákona podmínky registrace nevyčerpávají. V zákoně jsou podle ní totiž uvedeny další (zvláštní) podmínky pro všechna zdravotnická zařízení nebo pro jejich jednotlivé druhy, které s obecnými podmínkami souvisejí.

Stěžovatelka chápe ustanovení § 10 odst. 3 písm. b) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních (ve znění do 31. 3. 2004) jako alternativu k § 10 odst. 3 písm. a) téhož zákona: není-li profesní komora zřízena, tj. v případě podle písm. b), je k posuzování personálního, věcného

a technického vybavení oprávněn orgán příslušný k registraci; je-li profesní komora zřízena, tj. v případě podle písm. a), orgán příslušný k registraci není tyto otázky oprávněn posuzovat. Pokud by tyto otázky nesměly být posuzovány v rámci vydávání osvědčení, nebyl by nikdo, kdo by se splněním podmínek pro poskytování zdravotní péče v nestátních zdravotnických zařízeních vůbec směl zabývat.

Kromě toho poukázala stěžovatelka s odkazem na § 10 odst. 3 písm. d) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních (ve znění do 31. 3. 2004) též na to, že existuje-li profesní komora, řeší osvědčení o odborné způsobilosti také otázky odborné způsobilosti. Osvědčení tedy má řešit i otázky splnění dalších požadavků na provoz a poskytování zdravotní péče nestátními zdravotnickými zařízeními. Pokud by právnické osoby a fyzické osoby bez odborné způsobilosti neměly jako provozovatelé při registraci zdravotnického zařízení podléhat posuzování, zda splňují požadavky ustanovení § 10 odst. 3 písm. b) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních a požadavky jiné – protože profesní komora je zřízena a osvědčení by muselo být vydáno bez ohledu na splnění těchto požadavků – byly by tyto osoby podle stěžovatelky nepřiměřeně zvýhodněny oproti těm provozovatelům – fyzickým osobám, kteří odbornou způsobilost splňují. Bylo by tomu tak podle stěžovatelky proto, že registrující orgán by nebyl oprávněn tyto otázky posuzovat, neboť profesní komora existuje a osvědčení o odborné způsobilosti bylo vydáno.

Stěžovatelka dále poznamenala, že také podle zákona o zdravotnických komorách je lékárník povinen poskytovat zdravotní péči odborně, v souladu s eti-

kou svého povolání a způsobem stanoveným zákony a řády komory [§ 9 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotnických komorách] a profesní komora je oprávněna nejen potvrzovat odbornou způsobilost lékárníka [§ 2 odst. 1 písm. b) cit. zákona], ale též osvědčovat splnění podmínek k výkonu soukromé praxe v nestátních zdravotnických zařízeních [§ 2 odst. 2 písm. d) cit. zákona].

Podle stěžovatelky tedy při vydávání osvědčení o způsobilosti provozovat soukromou praxi podle zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, resp. vykonávat funkci v tomto smyslu zástupnou, je ČLK oprávněna a povinna zkoumat odborné osobní předpoklady lékárníka nejen z pohledu jeho odborné způsobilosti (kvalifikace), nýbrž též z pohledu jeho odpovědnosti za odborné vedení zdravotnického zařízení v souladu s požadavky na provoz zdravotnického zařízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Spornou otázkou je, zda při vydávání osvědčení o způsobilosti vykonávat funkci odborného zástupce při provozu lékárny je ČLK oprávněna a povinna zkoumat odborné osobní předpoklady žadatele nejen z pohledu jeho odborné způsobilosti (kvalifikace), nýbrž též z pohledu jeho odpovědnosti za odborné vedení zdravotnického zařízení v souladu s požadavky na provoz zdravotnického zařízení.

Podmínky a rozsah poskytování zdravotní péče v nestátních zdravotnických zařízeních a podmínky provozování těchto zařízení, mezi nimi též lékáren (viz § 37 zákona o péči o zdraví lidu, § 3

odst. 1 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, obojí ve znění ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí žalobce – viz § 75 odst. 1, § 120 s. ř. s.), upravuje v první řadě zákon o nestátních zdravotnických zařízeních. Provozovat nestátní zdravotnické zařízení může fyzická nebo právnická osoba, která má oprávnění podle tohoto zákona a kterou zákon o nestátních zdravotnických zařízeních označuje za provozovatele. Nestátní zdravotnické zařízení musí být pro druh a rozsah jím poskytované zdravotní péče personálně, věcně a technicky vybaveno a musí splňovat požadavky kladené na jeho provoz; Ministerstvo zdravotnictví stanoví vyhláškami hygienické požadavky na provoz zdravotnických zařízení a technické a věcné požadavky na vybavení zdravotnických zařízení (§ 4 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních). Technické a věcné požadavky na vybavení zdravotnických zařízení stanovilo ministerstvo velmi detailním způsobem ve vyhlášce č. 49/1993 Sb. Provozovatel nestátního zdravotnického zařízení je většinou (ne však vždy) podnikatelem [§ 2 odst. 1, odst. 2 písm. c) obch. zák.].

Provozovateli nestátních zdravotnických zařízení mohou být z hlediska jejich odborné způsobilosti osoby dvojího druhu. První skupinu tvoří fyzické osoby, které samy disponují zákonem předepsanou odbornou způsobilostí, jak je stanovena v § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, tj. disponují zákonem předepsanou odbornou kvalifikací podle povahy konkrétního zdravotnického zařízení. U těchto osob se odborná i ekonomická odpovědnost za provoz nestátního zdravotnického zařízení sjednocuje v jedné osobě. Druhou skupinu tvoří fyzické osoby, které nedisponují zákonem předepsanou odbor-

nou způsobilostí, jak je stanovena v § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, a všechny právnické osoby (ty takovou způsobilostí již z povahy věci disponovat nemohou); u těchto osob dochází k jakémusi „rozdvojení“ odpovědnosti za provoz nestátního zdravotnického zařízení – za odborné aspekty provozu odpovídá odborný zástupce (§ 9 odst. 2 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních), který musí být provozovatelem vždy ustanoven a jehož vztah k provozovateli musí mít předepsanou specifickou právní povahu (odborný zástupce musí být v pracovním poměru nebo v obdobném pracovní-právním vztahu k provozovateli nestátního zařízení, anebo společníkem obchodní společnosti, která je provozovatelem – viz § 9 odst. 2 věta druhá zákona o nestátních zdravotnických zařízeních); za ekonomické aspekty provozu nestátního zdravotnického zařízení pak odpovídá provozovatel samotný. Smysl a účel uvedené úpravy je zřejmý: jejím cílem je umožnit, aby ekonomicky profitovat z provozu nestátního zdravotnického zařízení mohl kdokoli, kdo usoudí, že je vhodné do tohoto oboru podnikání investovat, a tedy do něho co nejvíce otevřít v ekonomické rovině vstup, umožnit konkurenci a nevylučovat z něho určité osoby jen proto, že samy nemají potřebnou odbornou kvalifikaci (nejsou lékaři, farmaceuty apod.), a zároveň zajistit, aby i v případě, že provozovatelem nestátního zdravotnického zařízení jsou osoby bez potřebné odborné způsobilosti, byl potřebný odborný standard služeb poskytovaných tímto zařízením zajištěn ve stejné míře, jako kdyby provozovatelem samotným byla osoba s potřebnou odbornou způsobilostí.

Znamená to tedy, že vstup na trh lékárnických služeb a podnikání na něm

nejsou vyhrazeny toliko lékárníkům, nýbrž otevřeny všem, kdo způsobem stanoveným v právních předpisech zajistí předepsaný odborný standard poskytování lékařských služeb. Ve světle takto vyjádřeného základního smyslu a účelu zákona je nutno veškerá jeho ustanovení vykládat (srov. v tomto ohledu jednoznačné závěry, k nimž dospěl Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 22. 12. 1995, čj. 7 A 83/94-38, zveřejněném v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 222/1998 a v Soudní judikatuře č. 5/1998 na str. 136).

Oprávnění k provozování nestátního zařízení vzniká rozhodnutím o registraci příslušným úřadem, kterým je zpravidla krajský úřad (§ 8 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních). Žádost podává (potenciální) provozovatel zařízení. Podmínky registrace jsou pak stanoveny v § 9 a § 10 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních. Z těchto ustanovení je zřejmé, že se v nich promítá „rozdvojení“ odpovědnosti za provoz nestátního zdravotnického zařízení mezi provozovatele a odborného zástupce v případech, kdy je podle § 9 odst. 2 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních třeba jej ustanovit – v žádosti o registraci totiž provozovatel dokládá určité skutečnosti [a sice skutečnosti podle § 10 odst. 3 písm. a) nebo b), jakož i písm. c) a i) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních – viz § 10 odst. 5 téhož zákona] ve vztahu k osobě odborného zástupce, nikoli ve vztahu k osobě vlastní.

Obecné podmínky registrace nestátního zdravotnického zařízení stanovuje § 9 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních. Základní pravidlo stanoví § 9 odst. 1 cit. zákona: Je-li provozovatelem nestátního zařízení fyzická osoba, musí být 1) plně způsobilá k právním úko-

nům, 2) bezúhonná a 3) mít odbornou způsobilost podle § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče poskytované nestátním zařízením. Pro provozovatele, kteří nemají odbornou způsobilost podle § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, platí modifikované podmínky uvedené v § 9 odst. 2, které jsou ve vztahu k podmínkám podle odstavce 1 v poměru speciality, což znamená, že v rozsahu, ve kterém odstavec 2 stanovuje něco jiného, se vylučuje použitelnost odstavce 1. Ustanovení § 9 odst. 2 věty první stanoví, že je-li provozovatelem nestátního zařízení právnická osoba nebo fyzická osoba, která nemá odbornou způsobilost podle § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče poskytované nestátním zařízením, je povinna ustanovit odborného zástupce, který podmínky podle § 9 odst. 1 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních [tedy 1) plnou způsobilost k právním úkonům, 2) bezúhonnost a 3) odbornou způsobilost podle § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče poskytované nestátním zařízením] splňovat musí a který navíc musí být v pracovním poměru nebo v obdobném pracovněprávním vztahu k provozovateli nebo být společníkem obchodní společnosti (provozovatele). V § 9 odst. 2 větě druhé *in fine* se pak odborný zástupce charakterizuje jako ten, kdo odpovídá za odborné vedení nestátního zdravotnického zařízení.

Uvedená charakteristika odborného zástupce není jednou z obecných podmínek registrace nestátního zdravotnického zařízení, nýbrž vymezením rozsahu a povahy odpovědnosti odborného zástupce – ten na základě uvedeného

ustanovení odpovídá za veřejnoprávní aspekty provozu lékárny, tedy zejména za to, že provoz lékárny bude organizován a prováděn odborně bezvadným způsobem; porušení uvedených povinností může mít pro odborného zástupce za následek vedle trestněprávní odpovědnosti především odpovědnost disciplinární, neboť odborný zástupce musí být povinně členem ČLK (§ 3 odst. 3 zákona o zdravotnických komorách), takže podléhá disciplinární pravomoci této profesní komory (§ 13, § 18 zákona o zdravotnických komorách). Odborný zástupce má samozřejmě i odpovědnost soukromoprávní povahy, avšak toliko podle pracovníprávních či obchodněprávních předpisů, přičemž odpovídá svému zaměstnavateli či provozovatelské obchodní společnosti, je-li jejím společníkem; tato odpovědnost je z hlediska veřejnoprávních zdravotnických předpisů irelevantní. Odborný zástupce nemusí splňovat žádné další podmínky, než jaké plynou z § 9 odst. 2 ve spojení s § 9 odst. 1 a § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, neboť žádné další podmínky mu žádný zákon nestanoví.

Zdravotnické profesní komory (Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora) jsou veřejnoprávními samosprávnými profesními korporacemi s povinným členstvím. Je jim v některých oblastech svěřen výkon státní správy; vedle toho vykonávají i další veřejné funkce. Základním smyslem a účelem zdravotnických profesních komor je zajištění potřebné odborné úrovně služeb, které lékaři, stomatologové a lékárníci svým zákazníkům poskytují. Vzhledem k tomu, že se jedná o služby sofistikované, u nichž není pro běžného zákazníka ani pro třetí osobu, jež nemá potřebné odborné znalosti, jednoduché posoudit jejich odbor-

nou kvalitu a to, zda byly poskytnuty patřičným způsobem a v patřičném rozsahu, a o služby, jež úzce souvisejí se zachováním života a zdraví lidí, shledal zákonodárce, že dohled nad odbornou úrovní a etikou poskytování těchto služeb mají v určité míře vedle orgánů státní správy provádět i veřejnoprávní samosprávné profesní korporace, založené na vzájemné kontrole vykonavatelů těchto profesí prostřednictvím jejich profesních kolegů. Pravomoci profesních komor, jak plyne zejména z výčtu v § 2 a též z § 9 odst. 2 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, se týkají zabezpečování a ověřování odborné způsobilosti jejich členů a odborné kvality poskytování zdravotní péče, dalšího vzdělávání členů, kontroly dodržování profesní etiky, spoluúčasti na tvorbě státní zdravotnické politiky v podobě konzultací s příslušnými orgány a v podobě členství zástupců komor v odborných grémiích a vydávání závazných odborných stanovisek pro jejich členy v určitých případech.

Ze žádného ustanovení zákona o zdravotnických komorách neplyne, že by profesním komorám byla dána oprávnění přímo či nepřímo regulovat ekonomické aspekty výkonu profesí lékařů, stomatologů a lékárníků a podnikání v těchto oborech mimo relativně úzký rámec otázek spojených s odborností a profesní etikou. Ekonomické aspekty vstupu na trh zdravotní péče a fungování na něm jsou závislé především na podnikatelské strategii a úspěšnosti daného provozovatele na trhu a dále na specifických a v řadě ohledů jinak než jen trhem regulovaných pravidlech vstupu do odvětví a působení v něm, jež vyplývají ze systému veřejného zdravotního pojištění (viz § 13 a násl., zejm. pak § 17, zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném

zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů); tuto skutečnost reflektuje zákon o nestátních zdravotnických zařízeních ve svém § 7, v němž jsou definovány přípustné způsoby úhrady zdravotní péče.

V rozsahu, v němž vykonávají veřejnou moc rozhodováním o subjektivních právech a povinnostech svých členů nebo třetích osob, jsou profesní komory správními úřady, a proto i pro ně platí zásada enumerativnosti státních pretenzí a zásada legální licence, jež vyplývají z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a zásada, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Z uvedených zásad zejména vyplývá, že při výkonu svých oprávnění nemohou profesní komory podmiňovat vydání určitého povolení či osvědčení splněním dalších podmínek nad rámec toho, co těm, kteří se vydání onoho povolení či osvědčení domáhají, ukládá zákon. Zejména nemohou odmítat vydání povolení či osvědčení s poukazem na vnitřní předpis profesní komory, stanovící šířeji než zákon rozsah podmínek, které mají být splněny (srov. k tomu obdobné závěry stran povahy vnitřního předpisu České lékařnické komory, Soudní judikatura ve věcech správních č. 610/2000 a Soudní judikatura č. 2/2000 na str. 144; srovnej též obdobné závěry, které se týkaly postavení Komory auditorů České republiky, pod č. 90/2004 Sb. NSS).

V § 10 odst. 3 písm. a) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních se praví, že k žádosti o registraci nestátního zdravotnického zařízení je žadatel povinen přiložit mj. osvědčení stavovské

profesní organizace ustavené zákonem, je-li zřízena. Je-li žadatel osobou bez odborné způsobilosti, musí se takové osvědčení týkat jím ustaveného odborného zástupce (§ 10 odst. 5 cit. zákona). V daném případě se žalobkyně má stát odbornou zástupkyní při provozu lékárny, takže v jejím případě se ustanovení § 10 odst. 3 písm. a) cit. zákona uplatní, neboť osvědčení v jejím případě vydává stěžovatelka, která v době podání žádosti o vydání osvědčení i v době rozhodování o ní byla jako profesní organizace zákonem zřízena. Ustanovení § 10 odst. 3 písm. b) cit. zákona se tedy – jelikož příslušná profesní komora byla ustavena – neuplatní [takový výklad vyplývá i z dikce § 10 odst. 5 cit. zákona, který v souvislosti s doklady uvedenými v § 10 odst. 3 písm. a) a b) užívá spojky „nebo“, zatímco u dokladů podle písm. c) a i) užívá spojky „a“ – z toho lze dovodit, že v daném kontextu zákonodárce nepředpokládá možnost současné existence dokladů podle § 10 odst. 3 písm. a) a dokladů podle § 10 odst. 3 písm. b) u stejného žadatele o registraci nestátního zdravotnického zařízení]. Stejně tak se neuplatní ustanovení písm. c) téhož odstavce, neboť to by bylo aplikovatelné toliko na profese uvedené v § 6 cit. zákona, u nichž vydání osvědčení podle odst. 3 písm. a) není v pravomoci žádné ze tří profesních komor zřízených zákonem o zdravotnických komorách.

Podle § 2 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotnických komorách jsou zdravotnické profesní komory, mezi nimi i stěžovatelka, oprávněny stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu a vedoucích lékařů a primářů v nestátních zdravotnických zařízeních; podle písm. d) téhož odstavce jsou pak oprávněny vy-

dávat osvědčení o splnění podmínek podle písmena c). Ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotnických komorách nelze při jeho ústavně konformním výkladu (k němu je obecný soud povinen, je-li takový výklad možný – viz nálezk Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1996 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 48/95, zveřejněný pod č. 21 ve svazku č. 5 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod rozumět tak, že by profesní komory mohly stanovovat jakékoli podmínky k výkonu soukromých praxí svých členů, k výkonu funkcí odborných zástupců či k výkonu funkcí vedoucích lékařů a primářů v nestátních zdravotnických zařízeních, nýbrž mohou – vzhledem k tomu, že pravomoci podle § 2 odst. 2 písm. c) a d) vykonávají jako správní úřad – stanovovat jen takové podmínky, které jsou konkrétními podmínkami stanovenými zákonem. Podmínky pro to, aby určitá osoba mohla působit jako odborný zástupce, stejně tak jako obecné podmínky registrace nestátního zdravotnického zařízení jsou taxativně (a z hlediska věcného rozsahu navzájem shodně) stanoveny v § 9 ve spojení s § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních. Znamená to tedy, že stěžovatelka může v řízení o vydání osvědčení o splnění podmínek k výkonu funkce odborného zástupce „stanovovat“ (tj. od toho, kdo má být odborným zástupcem provozovatele, vyžadovat) splnění toliko těchto taxativně vymezených podmínek a žádných jiných.

Smyslem a účelem uvedené úpravy je zajistit, aby byla ověřena osobní odborná úroveň žadatele o vydání osvědčení. Stěžovatelce tedy zejména nepřísluší se v řízení o vydání osvědčení jakkoli zabývat věcnými a technickými podmínkami provozu lékárny, v níž má žadatel o vydá-

ní osvědčení působit jako odborný zástupce, neboť tuto podmínku nelze v taxativním výčtu obsaženém v § 9 ve spojení s § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních nalézt; nelze ji ani dovodit extenzivním výkladem pojmu „odborné způsobilosti podle § 6 odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče poskytované nestátním zařízením“ (§ 9 odst. 1 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních), neboť tím je zjevně míněna toliko odborná způsobilost osoby provozovatele, resp. jeho odborného zástupce, nikoli technická a věcná způsobilost určité lékárny poskytovat lékařské služby zákonem předepsaným způsobem. To plyne z dikce § 6 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, neboť toto ustanovení je ve své podstatě toliko výčtem odborných zdravotnických profesí, jejichž výkon je příslušnými zákony reglementován.

Podle stavu ke dni rozhodování stěžovatelky byl výkon kvalifikovaných zdravotnických profesí upraven zákonem o péči o zdraví lidu a vyhláškou ministerstva zdravotnictví ČR č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví, ve znění pozdějších předpisů; nyní uvedenou problematiku komplexně upravují zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, a zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních); vedle toho jsou podle tehdejšího i současného právního stavu odborné

předpoklady pracovníků zacházejících v lékárnách s léčivými stanoveny v zákoně č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o léčivech“), zejména pak v jeho § 43 odst. 5 a 6. Zkoumání a ověřování technických a věcných podmínek provozu lékárny je totiž ustanovením § 10 odst. 3 písm. f) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních svěřeno Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv, který postupuje podle vyhlášky č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení (odkaz na delší dobu již zrušenou vyhlášku Ministerstva zdravotnictví České republiky č. 284/1990 Sb., o správné výrobní praxi, řízení jakosti humánních léčiv a prostředků zdravotnické a obalové techniky, který je v zákoně o nestátních zdravotnických zařízeních uveden v poznámce pod čarou č. 11, nemá normativní, nýbrž toliko informativní význam). O tom, že uvedená působnost Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv náleží, svědčí i ustanovení § 9 odst. 1 písm. e) bodu 3, části věty před středníkem *in fine* zákona o léčivech, které stanovuje, že Státní ústav pro kontrolu léčiv jako správní orgán kontroluje u provozovatelů [tedy i u lékáren jako nestátních zdravotnických zařízení – viz zejm. § 3 odst. 1, § 4 odst. 1 písm. c), § 43 zákona o léčivech] dodržování mj. podmínek stanovených v rozhodnutí vydaném podle zvláštních právních předpisů. Těmito předpisy nutno rozumět mj. zákon o nestátních zdravotnických zařízeních; takovému výkladu ostatně nasvědčuje – jakkoli nemá sama o sobě normativní hodnotu, nýbrž je toliko jednou z výkladových pomůcek – i poznámka pod čarou č. 3, která na zákon o nestátních zdravotnických zařízeních odkazuje. Ve významném rozsahu jsou technické a věcné podmínky způsobilosti provozu lékárny prověřovány rov-

něž orgánem ochrany veřejného zdraví, kterým je v daném případě krajská hygienická stanice, při schvalování provozního řádu nestátního zdravotnického zařízení [§ 10 odst. 3 písm. e) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních, § 15 odst. 1, odst. 2 věta první a § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů].

Vzhledem k tomu, že z žádného ustanovení zákona nevyplývá, že by stěžovatelka měla pravomoc prověřovat technické a věcné podmínky provozu lékárny, a že naopak tato pravomoc je svěřena jiným orgánům, nutno dospět k závěru, že stěžovatelka v rámci řízení o vydání osvědčení o splnění podmínek k výkonu funkce odborného zástupce tyto podmínky zkoumat nemůže.

Lichá je námitka, že v případě, že by právnické osoby a fyzické osoby bez odborné způsobilosti neměly jako provozovatelé při registraci zdravotnického zařízení podléhat posuzování, zda splňují požadavky ustanovení § 10 odst. 3 písm. b) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních a požadavky jiné – protože profesní komora je zřízena a osvědčení by muselo být vydáno bez ohledu na splnění těchto požadavků – byly by tyto osoby nepřiměřeně zvýhodněny oproti těm provozovatelům – fyzickým osobám, kteří odbornou způsobilost splňují. Pokud by takováto stěžovatelkou popsaná nerovnost existovala, musela by nepochybně být považována za nerovnost neodůvodněnou, neboť k nerovnému zacházení se dvěma skupinami osob nacházejícími se v obdobné situaci by stěží bylo možno najít legitimní důvod. Uvedená námitka ovšem vychází z implicitního předpokladu stěžovatelky, že ona sama má ve vztahu k provozu-

vatelům – fyzickým osobám, které odbornou způsobilost splňují, pravomoc posuzovat, zda splňují požadavky ustanovení § 10 odst. 3 písm. b) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních a požadavky jiné. Tento předpoklad je však nesprávný, neboť uvedená pravomoc stěžovatelky z žádného ustanovení zákona nevyplývá. Zákon o nestátních zdravotnických zařízeních v tomto ohledu zachází se všemi provozovateli rovným způsobem – ČLK ověřuje odbornou (tj. ve své podstatě osobní) způsobilost provozovatele – fyzické osoby, jež odbornou způsobilostí sama disponuje, i odbornou způsobilost odborného zástupce provozovatele, který touto způsobilostí nedisponuje, stejným způsobem a ve stejném rozsahu, který vyplývá z § 2 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotnických komorách a který v žádném případě nezahrnuje oprávnění prověřovat technickou a věcnou způsobilost určité lékárny poskytovat lékárenské služby zákonem předepsaným způsobem. U všech provozovatelů lékáren, bez ohledu na to, zda odborné standardy poskytování lékárenských služeb zajišťují oni sami anebo jejich odborní zástupci, totiž tyto technické a věcné požadavky prověřuje Státní ústav pro kontrolu léčiv v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 49/1993 Sb., a to na základě ustanovení § 10 odst. 3 písm. e) zákona o nestátních zdravotnických zařízeních.

Obiter dictum nutno dodat, že žádný obecně závazný právní předpis nezakazuje provozovatelům lékáren používat takové marketingové strategie a takové uspořádání prostor přiléhajících k lékárnám, které mají pro provozovatele ekonomicky výhodné synergické efekty vznikající spojením provozu lékárny s navazujícím prostorem, v němž se prodávají jiné druhy zboží, a to i formou samoobslužného prodeje. Podmínkou samozřejmě je, že lé-

kárna, jež je součástí této „sdružené prodejny“, splní veškeré požadavky technické, věcné a hygienické povahy, jak je stanovují obecně závazné právní předpisy, a že při provozu lékárny budou provozovatel a jeho zaměstnanci dodržovat požadavky na profesní etiku prodeje a výdeje léčiv. Výkon povolání farmaceuta v takové lékárně nepochybně nemůže být sám o sobě považován za porušení pravidel profesní etiky. V konkrétním případě lékárny, v níž se má žalobkyně stát odborným zástupcem, je tedy zejména třeba, aby uspořádání lékárny tvořilo provozně uzavřený celek [odstavec 1 písm. a) společných ustanovení přílohy k vyhlášce č. 49/1993 Sb.] a aby byly splněny konkrétní podmínky pro lékárny základního typu, jak vyplývají z části II bodu 1 a oddílu A přílohy k vyhlášce č. 49/1993 Sb. Provozně uzavřeným celkem je nutno z hlediska vnímání lékárny zákazníkem rozumět takové uspořádání prostoru, v němž dochází ke kontaktu zákazníka s personálem lékárny vydávajícím či prodávajícím léčiva, zdravotnické prostředky a doplňkový sortiment, aby průměrnému zákazníkovi bylo zřejmé, kde tento prostor začíná a kde končí a přechází v prostor, v němž probíhá prodej jiného zboží než výše uvedeného. Prostor, v němž dochází ke kontaktu zákazníků a personálu lékárny, lze tak, aby jej průměrný zákazník vnímal jako oddělený od prostoru, v němž probíhá prodej jiného než lékárenského zboží, oddělit nejrůznějšími způsoby – například zdí, stěnou, sklem, přepážkou; zpravidla však postačí i oddělení např. barierou z rostlin v květináčích (nebrání-li tomu hygienické důvody), vitrínami, pulty, paravány či jiným obdobným způsobem odpovídajícím konkrétním podmínkám prostor, v nichž je lékárna zřízena.

Pokud Státní ústav pro kontrolu léčiv vydal ve svém rozhodnutí ze dne 1. 7.

2003 souhlas s provozováním lékárny základního typu, v níž se žalobkyně hodlá stát odborným zástupcem, je otázka posouzení technických a věcných podmínek činnosti lékárny vyřešena, neboť Státní ústav pro kontrolu léčiv v rámci své pravomoci o této otázce pravomocně rozhodl. Co se týče ingerence stěžovatelky do personálních otázek provozu lékárny, zde jí přísluší toliko v rámci její disciplinární pravomoci dohlížet na to, aby žalobkyně jako odborný zástupce, kterému je podle § 9 odst. 2 zákona o nestátních zdravotnických zařízeních svěřena zvláštní odpovědnost za odborné vedení nestátního zdravotnického zařízení, vedoucí lékárník či vedoucí lékárníci (§ 43 odst. 6 zákona o léčivech) i další farmaceuti, kteří budou v lékárně zaměstnáni, a kteří tedy budou muset být povinně členy stěžovatelky (§ 3 odst. 3 zákona o zdravotnických komorách), vykonávali svoji činnost s potřebnou odbornou péčí a erudicí a v souladu s pravidly profesní etiky.

Žádný obecně závazný právní předpis rovněž nestanoví, že by provozovatel lékárny nebo jeho zaměstnanci či společníci nemohli vedle své činnosti v lékárně vykonávat či zajišťovat i další činnost, včetně zajišťování prodeje jiného druhu zboží než jen léčiv, zdravotnických prostředků a doplňkového sortimentu, pokud bude tento prodej jiného druhu zboží realizován jinde než v lékárně a pokud souběžným výkonem obou činností nedojde k porušení obecně závazných právních předpisů, zejména pak předpisů hygienických, bezpečnostních či technicko-organizačních, a k porušení pravidel profesní etiky (včetně např. porušení povinnosti mlčenlivosti

či povinnosti přiměřeně diskrétního jednání se zákazníkem); sama o sobě taková činnost v rozporu s profesní etikou farmaceuta, vykonávajícího své povolání v lékárenském zařízení, jistě není. Součástí povinností žalobkyně jako odborného zástupce samozřejmě bude i dbát na to, aby provozovaná lékárna i nadále splňovala technické a věcné požadavky na její provoz v rozsahu odpovídajícím obecně závazným právním předpisům a aby při souběžném provozu lékárny a prodeje dalších druhů zboží v rámci „sdružené prodejny“ nedocházelo k porušování obecně závazných právních předpisů a pravidel profesní etiky. Pokud by žalobkyně tuto svoji povinnost zaviněně porušila, mohla by ji stěžovatelka disciplinárně postihnout.

Pokud stěžovatelka své pravomoci překročila a v řízení se žalobkyní o vydání osvědčení o splnění podmínek k výkonu funkce odborného zástupce po ní požadovala doložení technické a věcné způsobilosti lékárny, v níž by žalobkyně měla působit jako odborný zástupce, poskytovat lékárenské služby způsobem, který stěžovatelka považovala za přípustný, a nevydala osvědčení z důvodu, že v této lékárně mělo jít o výkon dvou souběžně provozovaných činností, z nichž „zdravotnická část“ provozu lékárny má být od běžného obchodního provozu, vykonávaného nezdravotnickými pracovníky, oddělena toliko právně-organizačními opatřeními, postupovala v rozporu se zákonem, a Městský soud v Praze proto zcela důvodně rozhodnutí stěžovatelky zrušil; právní otázku, která byla základem jeho rozhodnutí, posoudil zcela správně.

(im)

Daňové řízení: předpis penále; uspokojení pohledávek z titulu penále v průběhu konkursního řízení

k § 63 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 33 odst. 1 písm. d) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 12/1998 Sb.

I. Při vydávání platebního výměru, jímž správce daně sděluje předpis penále (§ 63 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), se neužije ustanovení § 46 odst. 7 citovaného zákona. Pokud tedy penále vypočtené v platebním výměru zahrnuje i částku, která byla již v minulosti předepsána, a výměr přitom rozlišuje mezi částkou již předepsanou a částkou nově předepisovanou, nezpůsobuje to jeho nezákonnost ani nesrovnatelnost.

II. Z uspokojení pohledávek v konkursním řízení je vyloučeno penále za nezaplacení daní, pokud povinnost zaplatit toto penále vznikla až po prohlášení konkursu [§ 33 odst. 1 písm. d) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 12/1998 Sb.]. Platební výměr na takové penále však proto není nezákonný.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, čj. 1 Afs 96/2004-62)

Věc: Ing. Petr K., správce konkursní podstaty úpadce Hannelore K. v H., proti Finančnímu ředitelství v Plzni o penále na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků.

Rozhodnutím – platebním výměrem ze dne 2. 6. 2003 předepsal Finanční úřad v Horšovském Týně podle § 63 daňového řádu žalobci penále na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků vykázané ke dni 15. 5. 2003 ve výši 124 231 Kč.

Rozhodnutím ze dne 25. 9. 2003 zamítl žalovaný odvolání, jímž žalobce napadl tento platební výměr. Ve svém rozhodnutí shrnul dosavadní průběh správního řízení: v něm správce daně platebním výměrem ze dne 23. 5. 2003 nejprve předepsal penále existující ke dni prohlášení konkursu, tj. k 26. 2. 2003, ve výši 64 403 Kč a poté plateb-

ním výměrem ze dne 2. 6. 2003 sdělil žalobci předpis penále za celou dosavadní dobu prodlení i po dni prohlášení konkursu, tj. až do dne 15. 5. 2003, v celkové výši 124 231 Kč; zároveň stanovil náhradní lhůtu splatnosti pro částku 59 828 Kč (rozdíl mezi částkami penále sdělenými v obou platebních výměrech). Žalovaný zdůraznil, že těmito platebními výměry nebyla vyměřena daňová povinnost, nýbrž pouze sdělen předpis penále, a správce daně tak správně nepostupoval podle § 46 odst. 7 daňového řádu. Na zákonnost napadeného platebního výměru rovněž tak nemá vliv skutečnost, zda je předepsané penále pohledávkou za podstatou či nikoliv.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 29. 6. 2004.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost; kasační důvody přitom obsahově spadají pod nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pod nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.]. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud již jedním platebním výměrem byla sdělena výše penále k určitému dni, lze dalším platebním výměrem předepsat nikoli celkovou výši penále k pozdějšímu dni, nýbrž pouze rozdíl mezi výší penále původně předepsaného a nově zjištěného: to správci daně ukládá § 46 odst. 7 d. ř. V důsledku postupu správce daně bylo stěžovateli předepsáno dvěma platebními výměry penále v celkové výši 188 734 Kč; na tom nic nemění ani skutečnost, že v pozdějším platebním výměru správce daně stanovil splatnost pouze u částky představující rozdíl mezi penále již dříve předepsaným a nově zjištěným. Stěžovatel v tom spatřuje nezákonnost; takový postup činí kromě toho rozhodnutí vydané v I. stupni nesrozumitelným.

Dále stěžovatel soudí, že platební výměr z 2. 6. 2003 neměl být vůbec vydán: zatímco totiž penále, které se stalo splatným před prohlášením konkursu a které bylo předepsáno již platebním výměrem z 23. 5. 2003, není vyloučeno z uspokojení v konkursním řízení [§ 33 odst. 1 písm. d) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání], penále za období po prohlášení konkursu naopak v průběhu konkursního řízení uspokojit nelze; toto tvrzení stěžovatel odůvodňuje tím, že penále je splatné dnem, kdy byly splně-

ny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění (§ 63 odst. 4 d. ř.). Krajský soud sice tvrdí, že tato argumentace směřuje k otázce vykonatelnosti platebního výměru a nijak nezpochybňuje jeho zákonnost; platební výměr je však nutné posoudit i z toho pohledu, zda je vůbec možné předepsat penále za období po prohlášení konkursu a požadovat jeho úhradu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Platební výměr ze dne 2. 6. 2003 netrpí nesrozumitelností. Na první straně platebního výměru je nejen vyčíslena souhrnná dlužná částka, ale je zde uvedeno i dříve předepsané penále. Konečně je zde vypočten i rozdíl mezi těmito dvěma částkami, který činí 59 828 Kč, a jen u tohoto rozdílu je stanovena splatnost v náhradní lhůtě. Stěžovatelova povinnost k úhradě penále je tak deklarována jednoznačně a platební výměr nevede k pochybnostem o vztahu částek penále sdělených v obou postupně vydaných platebních výměrech. Druhá strana platebního výměru z 2. 6. 2003 pak obsahuje podrobný rozpis penalizace dlužných částek daně: z něj je zřejmý počet dní, po něž byl úpadce v prodlení s platbou daně za jednotlivé měsíce zdaňovacího období roku 2002, i jednotlivá dílčí penále.

Co se pak hmotněprávní stránky platebního výměru týče, ani zde neshledal Nejvyšší správní soud rozpor se zákonem. Stěžovatel se domáhá aplikace § 46 odst. 7 d. ř.; jak však správně poznamenal žalovaný a po něm i krajský soud, toto ustanovení se užije při vyměřování daně, nikoli při sdělování předpisu penále.

I pokud by soud totiž připustil, že marginální rubrika samotného ustanovení § 46 – „Vyměření daně a její dodatečné vyměření“ – nemá význam pro systematické členění zákona, a tedy ani pro to, která jeho ustanovení se užijí v té které fázi daňového řízení, neplatí to už o marginální rubrice vyššího řádu, která pojmenovává celou část třetí daňového řádu a aplikaci ustanovení § 40 – § 47 omezuje pouze na řízení vyměřovací. Penále, jeho sazby, splatnost apod. jsou naproti tomu upraveny v části šesté daňového řádu (§ 57 – § 73a): ta nese název „Placení daní“. Úkony tam spadající sice navazují na vyměření daně podle části třetí, ovšem řídí se vlastním režimem a nelze na ně libovolně vztahovat pravidla upravená v jiných částech.

Odlišný postup při dodatečném vyměřování daně a při sdělování předpisu penále je přitom odůvodněn rozdíly v charakteru a funkcích těchto dvou institutů. Zatímco platební výměr, jímž správce daně dodatečně vyměřuje daň, je konstitutivním rozhodnutím, ve kterém se jeho adresátu nově ukládá povinnost k úhradě vyměřované částky, platební výměr sloužící ke sdělení předpisu penále neukládá novou povinnost: toliko se jím deklaruje povinnost již vzniklá ze zákona. Povinnost k úhradě penále vzniká v první den prodlení a trvá po celou dobu prodlení; mění se pouze částka penále, která se s každým dnem prodlení zvyšuje podle zákonné sazby. Je proto věcně opodstatněné, pokud správce daně sděluje předpis penále v plné výši bez ohledu na to, zda již poplatníkovi dříve sdělil celkovou výši penále existujícího k určitému datu v minulosti a stanovil náhradní lhůtu splatnosti této částky: jde totiž stále o stejnou povinnost. V zájmu přehlednosti a také pro případ, že dříve deklarovaná částka penále již byla uhra-

zena, postačuje, pokud správce daně v pozdějším platebním výměru rozliší částku dříve a nově sdělovanou a stanoví náhradní lhůtu splatnosti právě jen u částky nové. Tak tomu bylo i v projednávané věci a soud nemá tomuto postupu co vytknout.

Ostatně i uvedení lhůty splatnosti směřuje v tomto případě jen k naplnění jedné z formálních náležitostí platebního výměru [srov. § 32 odst. 2 písm. e) d. ř.], neboť penále je v souladu s § 63 odst. 4 d. ř. splatné dnem, kdy byly stanoveny podmínky pro jeho uplatnění. Samotné penále se nepenalizuje: prodlení (které se odvíjí ode dne splatnosti) totiž nastává jen při neuhrazení splatné daně, a nikoli též jejího splatného příslušenství. Je-li tedy daňový poplatník skutečně v prodlení a je-li výše penále vzniklá mu ze zákona k určitému dni vypočtena správně, je pro jeho postavení v této fázi daňového řízení fakticky nevýznamné, pro jakou částku penále stanoví správce daně náhradní lhůtu splatnosti. Logicky by se tato lhůta měla vztahovat právě k částce dosud nepředepsané, čemuž správce daně ve stěžovatelské věci dostal; důležitější však je, že platební výměry na penále podmiňují splatnost skutečností, že penále dosud nebylo uhrazeno. Pokud tedy již byla uhrazena alespoň část penále, stává se platební výměr v tomto rozsahu bezpředmětným a v případném exekučním řízení by jej správce daně nemohl s úspěchem použít coby exekuční titul.

Zbývá posoudit námitku zpochybňující možnost předepsat v průběhu konkursního řízení penále za období po prohlášení konkursu; ani ta však není důvodná. I když totiž povinnost k platbě penále a jeho splatnost vzniká daňovému dlužníku přímo ze zákona, je správce

daně povinen sdělit mu předpis penále platebním výměrem. Jelikož se daňové řízení prohlášením konkursu nepřerušuje (§ 40 odst. 11 d. ř.), tato povinnost stíhá správce daně i v průběhu konkursního řízení. Daňový dlužník se vyrozumí o předpisu penále zpravidla do třiceti dnů poté, co byl daňový nedoplatek zcela vyrovnán (§ 63 odst. 4 d. ř.); k tomu právě v této věci došlo.

Soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že pokud vznikla povinnost zaplatit penále až po prohlášení konkursu, nelze pohledávku správce daně z tohoto titulu uspokojit v konkursním řízení [§ 33 odst. 1 písm. d) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 12/1998 Sb., *a contrario*]; platební výměr, jímž byl stěžovateli sdělen předpis penále, se však tomuto zákonnému ustanovení nepříčí. Jak bylo výše uvedeno, takový výměr pouze deklaruje již vznik-

lou povinnost a nesměřuje přímo k uspokojení pohledávky správce daně. Během konkursu jej nelze užít k vymáhání dlužného penále, a v důsledku jeho vydání se tak nezmenšuje konkursní podstata; až po zrušení konkursu by případně mohl sloužit jako exekuční titul. Tím se tedy vyvrací stížní námitka, v níž stěžovatel žádá posoudit platební výměr s ohledem na to, zda lze v průběhu konkursního řízení „požadovat úhradu [penále]“ za období po prohlášení konkursu. Sdělením předpisu penále totiž správce daně jen informuje daňového dlužníka o výši penále a stanovením náhradní lhůty splatnosti činí zadost požadavkům ustanovení § 32 d. ř. na formální náležitosti rozhodnutí; rozhodně jím však nepožaduje úhradu penále, což mu zapovídá již zmíněné ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání.

(šk)

675

Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek

k § 31 odst. 5, 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. O stanovení daně podle pomůcek (§ 31 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) rozhoduje správce daně, který daň doměřuje. Závěr kontrolního pracovníka ve zprávě o kontrole, že daň se stanoví podle pomůcek, není rozhodnutím kontrolního pracovníka o způsobu stanovení daně a není pro správce daně doměřujícího daň závazný.

II. Při stanovení daně podle pomůcek nejsou z okruhu pomůcek podle § 31 odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyloučeny poznatky, které správce daně získal při daňové kontrole.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 190/2004-56)

Věc: Pavla B. v R. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Roudnici nad Labem dvěma rozhodnutími ze dne 20. 5. 2002 žalobkyni dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za rok 1998 ve výši 47 603 Kč a za rok 2000 ve výši 39 875 Kč. Rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 28. 2. 2003 byla odvolání žalobkyně zamítnuta.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem z 16. 6. 2004 zamítl žalobu proti rozhodnutí finančního ředitelství. Vložil, že pokud správce daně v průběhu daňové kontroly zaslal žalobkyni výzvy podle § 43 daňového řádu, není takový postup sice v souladu se zákonem, nicméně k výzvam byl oprávněn podle jiných ustanovení daňového řádu (§ 16 odst. 2 a § 31 odst. 9), a proto pouhý odkaz na nesprávné ustanovení zákona nepředstavuje podstatné procesní porušení, které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Výzvy přitom soud nepovažoval za neplatné, neboť se nejednalo o absenci uvedení právního předpisu ve smyslu podmínek stanovených v § 32 odst. 2 písm. d) d. ř. K okamžiku rozhodnutí o stanovení daně podle pomůcek zaujal soud názor, že tak správce daně může učinit i v průběhu daňové kontroly, tedy je k tomu oprávněn i kontrolní pracovník. Pro stanovení daně podle pomůcek shledal soud podmínky v tom, že žalobkyně nevedla skladovou ani cenovou evidenci, a tudíž nemohla prokázat účtování příjmů ve správné výši. Správce daně při užití pomůcek odečetl od uplatněných nákladů neprokázané výdaje včetně částky 2142 Kč v r. 1998. To samo o sobě neznamená, že daň byla stanovena dokazováním, neboť i vlastní poznatky správce daně lze využít podle § 31 odst. 6 daňového řádu jako pomůcky.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační

stížnost. Namítla, že soud nesprávně posoudil právní otázku možnosti a správnosti stanovení daně podle pomůcek. Správce daně je vázán ustanovením § 2 odst. 1 d. ř., a je mu tak zakázáno jednat mimo výslovně dané zákonné meze. Soud proti tomu vyšel ze zásady opačné, že totiž ze žádného zákonného ustanovení nelze dovodit, že předmětné zjištění nemůže učinit pracovník provádějící daňovou kontrolu. Podle stěžovatelčina názoru nemůže správce daně učinit v průběhu daňové kontroly závěr o tom, že daňová povinnost bude stanovena podle pomůcek. Daňovou kontrolu provádí správce daně při dokazování podle § 31 d. ř. Jejím výsledkem jsou zjištění uvedená ve zprávě (§ 16 odst. 8) a tato zpráva je důkazním prostředkem (§ 31 odst. 4), který se jako skutečný důkaz osvědčí v důkazním řízení (§ 31 odst. 4). Stanovení daňové povinnosti podle pomůcek vylučuje stanovení daňové povinnosti dokazováním; je vyloučeno, aby pracovník provádějící kontrolu rozhodl o tom, že daňová povinnost bude stanovena za použití pomůcek. To stěžovatelka dovzuje i z § 46 odst. 1 d. ř., podle kterého správce daně stanoví základ daně a její výši podle výsledku vyměřovacího řízení. Vzhledem k tomu, že v průběhu daňové kontroly ani jejím ukončením není daňová povinnost stanovena, nemůže pracovník provádějící kontrolu rozhodnout o způsobu stanovení daně. Soud na základě správně zjištěného skutkového stavu učinil nesprávný právní závěr o stanovení daňové povinnosti podle pomůcek. Skutečnost, že správce daně od výše příjmů stanovené podle pomůcek odečetl neprokázané výdaje (za r. 1998 v částce 2142 Kč), svědčí o tom, že příjmy byly stanoveny podle pomůcek, ovšem výdaje dokazováním, což je nepřipustné. Poznatky o předmětném výdaji není vlastním poznatkem správce daně,

a tedy pomůckou, ale jde o skutečnost daňovým subjektem prokázanou, co do částky 2142 Kč neprokázanou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Spis obsahuje daňová přiznání stěžovatelky k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období r. 1998 a r. 2000 na nulovou daňovou povinnost, materiály z daňové kontroly provedené u stěžovatelky v období od 13. 7. 2001 do 9. 5. 2002 za zdaňovací období r. 1997, 1998, 1999 a 2000 včetně výzev správce daně (jejichž charakter činila sporným žaloba, nikoliv však kasační stížnost), reakcí stěžovatelky na ně, protokolů, dokladů a soupisů a souhrnu pomůcek ke stanovení daňové povinnosti. Zpráva o daňové kontrole obsahuje přehled zjištěných nedostatků s tím, že u každého je konkrétně uvedeno, kdy byla stěžovatelka vyzvána k předložení důkazů a jakých, co bylo doloženo a zejména co doloženo nebylo. V závěru zprávy je konstatováno, že daňový subjekt nesplnil podle § 31 odst. 5 d. ř. svou zákonnou důkazní povinnost, a proto je správce daně oprávněn stanovit daňovou povinnost podle pomůcek. Stěžovatelka v kasační stížnosti nevyvrací tvrzení správce daně o chybějících evidencích ani vliv jejich nedostatku na možnost stanovení daně dokazováním; zpochybňuje pouze oprávnění kontrolního pracovníka rozhodnout, že daň bude stanovena podle pomůcek. Daň byla v daném případě stanovena shora označenými dodatečnými platebními výměry ze dne 20. 5. 2002, přehled pomůcek založený v neveřejné části spisu není datován; s ohledem na krátký čas-

ový odstup od projednání zprávy o kontrole a obsah přehledu nelze vyloučit, že pomůcky byly opatřovány již v průběhu kontroly, případně že poznatky z kontroly byly využity jako pomůcky.

Daňovou kontrolou podle § 16 odst. 1 d. ř. pracovník správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňového subjektu a je součástí správy daní podle § 1 odst. 2 daňového řádu. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 Afs 16/2004-60,^{*)} není daňová kontrola samostatným řízením, ale dílčím procesním postupem v jeho rámci, který je před správcem daně zahájen zpravidla sepsáním protokolu o zahájení daňové kontroly a projednáním výsledků a podepsáním zprávy o daňové kontrole před správcem daně také ukončen. Jde tedy o procesní postup sloužící k prověření správnosti daňové povinnosti v daném případě uvedené v předložených daňových přiznáních. V jeho rámci daňový subjekt prokazuje svá tvrzení; v zásadě tedy je kontrola založena na dokazování.

V daném případě také zpráva obsahuje souhrn výsledků dokazování se závěrem, že daňový subjekt své důkazní povinnosti nedostál a daň na základě dokazování stanovit nelze. Zpráva o kontrole je souhrnem zjištění ve smyslu § 16 odst. 8 zákona o daních z příjmů a tomu citovaná zpráva odpovídá; neobsahuje souhrn pomůcek ani nevyčísluje, jaká daň by měla být daňovému subjektu na jejich základě stanovena; dodatečné platební výměry nejsou její součástí. Jak bylo výše uvedeno, dodatečné platební výměry vydal následně a samostatně správce daně. Správce daně, který doda-

^{*)} Publikováno pod č. 437/2005 Sb. NSS.

tečné platební výměry vydal, je tím, kdo o daňové povinnosti rozhodl, a také tím, kdo rozhodl o tom, že daň bude stanovena podle pomůcek. Tvrzení kontrolního pracovníka ve zprávě o kontrole, že daň musí být stanovena podle pomůcek, není závazné a nelze vyloučit, že správce daně o dani rozhodující se s tímto závěrem nezotožní; stejně tak i nadřízený správce daně může v odvolacím řízení dospět k závěru, že ke stanovení daně podle pomůcek nebyly splněny zákonné podmínky (§ 50 odst. 5 d. ř.). Samotná skutečnost, že byla provedena kontrola a sepsána zpráva o kontrole, neznamena, že tato zpráva je důkazem ve smyslu § 31 odst. 4 d. ř.; tím může být jen v případě, že daň je stanovena dokazováním. K dotčení práv daňového subjektu stanovením daně podle pomůcek tedy dochází až okamžikem, kdy daň podle nich skutečně byla stanovena, a závěr kontrolního pracovníka ve zprávě o kontrole, tedy o nutnosti stanovit daň podle pomůcek, se nemůže nijak odrazit v zákonnosti rozhodnutí soudem přezkoumávaného, protože takový závěr není pro správce daně rozhodujícího o dani závazný. Není tedy rozhodné, zda zákon výslovně určuje (resp. neurčuje), kdo a kdy je oprávněn rozhodnout o stanovení daně podle pomůcek.

Daňový řád stanoví v § 31 odst. 5, že v případě, že daňový subjekt nesplní při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností, takže zde není možno daňovou povinnost stanovit dokazováním podle odst. 1 až 4, je správce daně oprávněn stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará bez součinnosti s daňovým subjektem. Tedy kdykoliv po zjištění nemožnosti stanovit daň důkazy může správce daně rozhodnout o dani podle pomůcek (vázan jen lhůtami pro vyměření daně). „Rozhodnutí“ o tom,

že namísto dokazování budou shromažďovány pomůcky, nijak formalizováno není. Ani opatření pomůcek neznamena, že daň nemůže být stanovena dokazováním, např. v situaci, kdy odvolací orgán dospěje k závěru, že podmínky pro stanovení daně podle pomůcek nebyly splněny. Rozhodné tedy je jediné to, jak daň byla stanovena, tedy na základě čeho bylo vydáno rozhodnutí, a tím, kdo způsob stanovení daně určuje, je správce daně o dani rozhodující. V daném případě se tak stalo na základě pomůcek. Stěžovatelka nenamítá v kasační stížnosti, že by (a proč) měla být v jejím případě stanovena daň dokazováním, netvrdí, že své důkazní povinnosti plně dostála, a soudu nepřísluší nad rámec kasační stížnosti hodnotit naplnění podmínek pro stanovení daně podle pomůcek.

Dále stěžovatelka poukazuje na nepřipustnou kombinaci stanovení daně podle pomůcek a na základě důkazů, což dovazuje z konstatování neuznání jednoho konkrétního výdaje, který se jí v rámci důkazního řízení nepodařilo doložit. Lze přisvědčit krajskému soudu i žalovanému v tom, že poznatek o neprokázání daného výdaje lze považovat za vlastní poznatek správce daně získaný v průběhu zdaňování u dotčeného daňového subjektu ve smyslu § 31 odst. 6 d. ř., a tedy za pomůcku. Pokud nebylo možno uložit daň na základě dokazování, neznamena to, že poznatky získané správcem daně v dokazovací fázi nelze využít jako pomůcky, pokud mají z hlediska stanovení daně určitou informační hodnotu. V daném případě to fakticky není poznatek o neprokázání jednoho výdaje, ale zřejmě poznatky o prokázaných výdajích ostatních (což ovšem stěžovatelka nenapadá). I za této situace se jedná o stanovení daně podle pomůcek v souladu s § 31 odst. 5 d. ř.

(oš)

Dualismus práva: vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene

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

k § 108 odst. 2 písm. d) zákona č. 50/1976, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.

Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12)

Prejudikatura: č. 448/2005 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Jindřichově Hradci a Krajským soudem v Českých Budějovicích, za další účasti žalobce Pavla M. v Ch. a žalovaných Zdeňky Č., Rostislava Č. a Vladimíry Č. v Ch. a Krajského úřadu Jihočeského kraje v Českých Budějovicích, ve věci zřízení věcného břemene pro nezbytný přístup k stavbě.

Dne 4. 8. 2004 se obrátil Okresní soud v Jindřichově Hradci na zvláštní senát s návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který vznikl mezi ním a Krajským soudem v Českých Budějovicích ve věci žaloby Pavla M. proti žalovaným Zdeňce Č., Rostislavu Č. a Vladimíře Č., v jejichž prospěch bylo rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje zřízeno věcné břemeno k pozemku v žalobcově vlastnictví.

Ze spisu vplynuly tyto rozhodné skutečnosti:

Městský úřad Třeboň jako příslušný stavební úřad zřídil svým rozhodnutím ze dne 3. 11. 2003 na základě § 108 odst. 2 písm. d) stavebního zákona věcné břemeno k tíži žalobce jakožto vlastníka pozemku p. č. 123/16 v k. ú. Ch. a ve prospěch žalovaných Zdeňky Č., Rosti-

slava Č. a Vladimíry Č. jakožto vlastníků domu č. p. 165 na pozemku p. č. 123/18 a domu č. p. 252 na pozemku p. č. 123/2 v tomtéž katastrálním území; za omezení vlastnického práva současně stanovil jednorázovou náhradu.

Krajský úřad Jihočeského kraje svým rozhodnutím ze dne 9. 3. 2004 zamítl žalobcovu odvolání a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou ve správním soudnictví u Krajského soudu v Českých Budějovicích; ten však jeho žalobu odmítl usnesením ze dne 11. 5. 2004. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutím o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemenu zasáhl stavební úřad do vlastnického práva žalobce, které je nutno chápat jako občanskoprávní záležitost.

Žalobce tak nebyl dotčen na žádném veřejném subjektivním právu a pravomoc rozhodnout o jeho věci nemá soud ve správním soudnictví, nýbrž podle § 7 odst. 1 o. s. ř. soud v občanském soudním řízení. V usnesení o odmítnutí žaloby poučil krajský soud žalobce též o tom, že ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu v téže věci u místně příslušného okresního soudu.

Žalobce se poučením řídil a dne 8. 6. 2004 podal příslušnou žalobu u Okresního soudu v Jindřichově Hradci; tento soud, popíraje svou pravomoc rozhodovat ve věci, pak s poukazem na § 104c odst. 2 o. s. ř. jako navrhovatel předložil věc zvláštnímu senátu. Vyjádřil nesouhlas s názorem Krajského soudu v Českých Budějovicích na povahu zásahu do vlastnického práva žalobce; zdůraznil přitom, že správní orgán při rozhodování postupoval podle ustanovení upravujících व्यवस्था, což je institut veřejného práva spočívající v nuceném přechodu vlastnického práva na základě správního aktu. Spornou otázkou ve věci je přiměřenost rozhodnutí správního orgánu a správná aplikace předpisu veřejného práva, byť je toto rozhodnutí spojeno s důsledky, které omezují žalobce v jeho soukromém právu. Jak postup správního orgánu podle předpisů veřejného práva, tak i veřejnoprávní povaha hmotněprávní úpravy svědčí o tom, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím v občansko-právní záležitosti a má být přezkoumáno ve správním soudnictví. Z tohoto důvodu navrhl Okresní soud v Jindřichově Hradci, aby zvláštní senát vyslovil, že příslušný k rozhodnutí ve věci je Krajský soud v Českých Budějovicích jako soud ve správním soudnictví.

Zvláštní senát vyslovil, že o žalobě je příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví; současně zrušil usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích v rozsahu, který tomuto výroku odporuje.

Z odůvodnění:

Po 1. 1. 2003 se otázka o povaze rozhodnutí o nuceném omezení vlastnického práva – a tedy o tom, zda má takové rozhodnutí přezkoumávat soud ve správním soudnictví, nebo zda je ve věci příslušný soud v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu – stala častým předmětem rozhodování soudů. Opakovaně se k věci vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to zejména v souvislosti se zřízením věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně některých dalších zákonů, a podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud zpočátku zdůrazňoval (stejně jako krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví) skutečnost, že rozhodnutí o nuceném omezení vlastnického práva zasahuje do soukromého práva vlastníka (tedy do práva vlastnického). Jako rozhodnutí v soukromoprávní věci proto podle tehdejší judikatury Nejvyššího správního soudu nepodléhalo přezkumu ve správním soudnictví, nýbrž o něm náleželo rozhodovat soudu v občanském soudním řízení.

Tento názor však byl zvrácen rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50,^{*)} s jehož závěry se zvláštní senát ztotožňuje. Z jeho obsáhlé-

^{*)} Uveřejněno pod č. 448/2005 Sb. NSS.

ho a argumentačně bohatého odůvodnění je nutno uvést následující úvahy:

Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění, popř. o zřízení věcného břemene, nepochybně zasahuje do vlastnického práva; to, že vlastnické právo je právem soukromým, však současně neznamená, že by i rozhodování o jakémkoli zásahu do tohoto práva mělo tutěž povahu. K omezení či k zániku vlastnického práva totiž může dojít jak na základě soukromoprávního titulu (nájemní smlouva, kupní smlouva), tak titulu veřejnoprávního (nařízení nezbytných úprav na stavbě, daňová exekuce). Pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného. Napadá-li žalobce rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva (není zde tedy spor o vlastnické právo), nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva. Právě tento právní titul, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o. s. ř. a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci.

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru samotného výroku o vyvlastnění či o zřízení věcného břemene se nabízejí různé teorie. Použití mocenské teorie vede k závěru o veřejnoprávní povaze tohoto institutu: stát, jednající stavebním úřadem jakožto svou organizační složkou, jako nositel veřejné moci jednostranně a autoritativně rozhoduje o vyvlastnění nebo o zříze-

ní věcného břemene. Stejně tak je tomu z pohledu organické teorie, neboť stát jako jeden z účastníků právního vztahu zde vystupuje nikoliv nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (jako by tomu bylo např. v rámci koupě nemovitosti či zřízení věcného břemene dohodou), ale právě z důvodu svého charakteru veřejného svazu, tedy jako nositel pravomoci.

Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování: ta vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Soukromoprávní metoda právní regulace je zpravidla metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná. Veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.

Při rozhodování o nuceném omezení vlastnického práva se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjekty právního vztahu v tomto případě nejsou povinný a oprávněný z věcného břemene, ale toliko povinný na straně jedné a stát reprezentovaný stavebním úřadem na straně druhé. Povinný a stavební úřad nevstupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na zá-

kladě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Stavební úřad jako nositel veřejné moci svou vůli jednostranně vnucuje povinnému: sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, přičemž vůle povinného je zde nerozhodná a jeho případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je irrelevantní. Povaha účasti subjektů právní-

ho vztahu na jeho vzniku a na stanovení jeho obsahu je tedy podstatně rozdílná. Rozhodnutí správního orgánu o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (stejně jako rozhodnutí o vyvlastnění) je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům.

(šk)

677

Dualismus práva: rozhodnutí o zrušení patentu

k § 23 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění zákona č. 116/2000 Sb.

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

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

k § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

O žalobě proti rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví ve věci zrušení patentu podle § 23 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, je příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19. 5. 2005, čj. Konf 9/2004-27)

Prejudikatura: srov. č. 395/2004 Sb. NSS (zamítnutí přihlášky ochranné známky), č. 478/2005 Sb. NSS (odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné známce), č. 480/2005 Sb. NSS (výmaz užitého vzoru) aj.

Věc: Spor o pravomoc mezi Obvodním soudem pro Prahu 4 a Městským soudem v Praze ve věci zrušení patentu.

Rozhodnutím předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví (dále též „Úřad“) ze dne 22. 11. 1994 nebyl k návrhu společnosti s ručením omezeným N. zrušen patent „Zařízení pro zabezpečení vstupních dveří“, zapsaný v ČR pod č. 279185, jehož majiteli jsou Ing. Pavel V. a společnosti.

Společnost N. jakožto žalobkyně nejprve napadla pravomocné rozhodnutí Úřadu žalobou doručenou dne 16. 4. 2002 Vrchnímu soudu v Praze. Vrchní soud věc předal v souladu s § 132 s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu. Ten žalobu odmítl usnesením ze dne 23. 6. 2003 s poučením, že žalobkyně může do jed-

noho měsíce od právní moci tohoto usnesení podat žalobu k soudu příslušnému podle ustanovení § 249 a § 250 o. s. ř., přičemž účinky procesních úkonů učiněné v tomto řízení zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud tedy považoval žalovanou věc za soukromoprávní.

Žalobkyně pak podala – v rozporu s tímto poučením – žalobu opět k soudu jednatelství ve správním soudnictví, a to k Městskému soudu v Praze, a domáhala se zrušení rozhodnutí správního orgánu. Soud žalobu rovněž odmítl usnesením ze dne 18. 9. 2003. V odůvodnění mj. uvedl, že předmětem tzv. patentového práva v objektivním smyslu je ochrana vynálezu, která udělením patentu zakládá jeho majiteli výlučné právo využívat vynález, poskytovat souhlas k jeho využívání jiným osobám, popřípadě na jiné osoby patent převést. Těžiště právní ochrany spočívá tradičně v právu soukromém. Soukromá práva, která jsou předmětem řízení před správním orgánem, jsou podle tohoto soudu chráněna postupem podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl. o. s. ř.). Dále i tento soud žalobkyni poučil, že se může domáhat svého práva podáním žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení (§ 46 odst. 2 s. ř. s.) u okresního (obvodního) soudu (§ 249, § 250 o. s. ř.), a to tak, aby v této lhůtě žaloba došla k soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení (§ 82 odst. 3 o. s. ř.).

Žalobkyně pak podala dne 3. 11. 2003 žalobu dle § 244 o. s. ř., ve znění tehdy účinném, u Obvodního soudu v Praze 4. V závěru žaloby vyjádřila přesvědčení, že obvodní soud není k projednání této žaloby věcně příslušný.

Obvodní soud pak předložil spis s návrhem na rozhodnutí kompetenčního sporu. Uvedl, že při zrušení patentu nejde o soukromoprávní věc. Skutečnost, že společnost N. je osobou soukromého práva, je bez významu, neboť Úřad průmyslového vlastnictví soukromoprávním subjektem není a spor nemá soukromoprávní povahu. Ve věci se jednoznačně jedná o nároky, které vycházejí z průmyslového vlastnictví, protože rozhodnutí týkající se registrace konkrétního patentu je nepochybně závazné pro každého; tento úkon má proto dle názoru obvodního soudu veřejnoprávní charakter.

Úřad průmyslového vlastnictví ve svém vyjádření k věci dovedl, že je dána příslušnost soudů činných ve správním soudnictví. Kritériem pro rozlišení, u kterého soudu se lze domáhat soudní ochrany v dané věci, je povaha subjektivního práva, o jehož obranu jde. Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na zrušení patentu je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu. Úřad rozhodne o udělení patentu na vynález, pokud jsou splněny podmínky stanovené zákonem č. 527/1990 Sb. Účinky patentu nastávají ode dne oznámení o udělení patentu ve Věstníku Úřadu. Vztah, který se udělením patentu upravuje, není vztah mezi subjekty soukromého práva, ale vztah mezi tím, kdo o udělení patentu žádá, a Úřadem, který o udělení patentu rozhoduje. Udělení patentu má charakter veřejnoprávního privilegia, které je poskytováno výlučně veřejnou mocí. V případě, že třetí osoba podá návrh na zrušení uděleného patentu, nedostává se posouzení oprávněnosti tohoto návrhu do oblasti soukromoprávní, nejde o spor mezi subjekty soukromého práva. V řízení o návrhu na zrušení patentu Úřad jako vrchnostenský orgán posuzuje, zda byly

splněny zákonné podmínky pro udělení veřejného subjektivního práva (udělení patentu) majiteli patentu, či zda návrh na jeho zrušení je oprávněný, neboť zákonné podmínky pro udělení patentu nebyly dány.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví je soud ve správním soudnictví; současně zrušil usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby.

Z odůvodnění:*)

(...) Právní institut patentu se vyvinul z hospodářské potřeby původce dosáhnout toho, aby právě jeho vynálezu byla poskytnuta právní ochrana, aby měl jako majitel výlučné právo v rozsahu patentu vynález hospodářsky přímo i nepřímo využívat, poskytovat jej licenční smlouvou nebo patent převést na jiného smlouvou o převodu práv z průmyslového vlastnictví, přičemž přímým využitím se rozumí výroba, nabízení nebo uvádění na trh, používání výrobku, který je předmětem patentu, nebo výrobek za tím účelem dovážet nebo skladovat anebo s ním jiným způsobem nakládat; v případě, že je předmětem patentu technologický způsob, využití tohoto způsobu; anebo nabízet, uvádět na trh, používat nebo k tomu účelu dovážet či skladovat výrobek přímo získaný patentově chráněným způsobem. Nepřímým využitím se stejnými účinky jako přímé využívání se rozumí dodání výrobku nebo nabízení k dodání jiné osobě, která je oprávněna využívat patentový vynález. Udělení patentu původci nemá ovšem smysl bez záruky, že nikdo jiný nemůže takový patent

použít. Záruku, která by měla praktický smysl, však může poskytnout jen vrchnostenská autorita (veřejná moc). Patent má zásadně tzv. zápočetní účinek, tj. bez souhlasu jeho majitele nikdo nesmí patent využívat, jinak se dopustí jeho porušení. Dnešní podoba průmyslových práv se ostatně vyvinula ze středověkých panovnických nebo vrchnostenských privilegií. Úřad ve své zákonné činnosti naplňuje paralelu mezi poskytnutím nebo odnětím ochrany předmětu průmyslového vlastnictví a propůjčením nebo odebráním státního privilegia.

Je třeba dodat, že vznik patentu zajiště reflektuje (také) soukromý zájem jeho budoucího majitele, například proto, že po svém vzniku se patent může stát předmětem právního obchodu a jeho existence má pro jeho vlastníka hospodářský smysl, nicméně samotné udělení práva průmyslového vlastnictví nijak neztratilo svůj původní charakter veřejnoprávního privilegia, které je udělováno výlučně veřejnou mocí a v zájmu veřejném. Tím je zájem zákazníků či konzumentů zboží a služeb a jejich ochrany před pirátstvím, zneužíváním, napodobováním nebo plagiátorstvím.

V dnešních podmínkách stát může stanovit podmínky, za kterých se smí přihlašovatel domoci kladného rozhodnutí správního úřadu. Úřad musí sice patent zapsat do (veřejného) rejstříku (registrovat), ale musí také přihlášku zamítnout, nejsou-li splněny zákonné podmínky registrace, případně při splnění zákonných podmínek musí patent zrušit.

Právní vztah, který se takovým řízením a rozhodnutím řeší, vzniká mezi při-

*) Z odůvodnění byly vypuštěny pasáže obdobné jako v již publikovaných rozhodnutích (viz „prejudikatura“).

hlašovatelem (při výmazu mezi majitelem patentu) a správním úřadem. Takový vztah je vztahem mocenským (v jiné terminologii vertikálním, vrchnostenským); nejde o vztah občanskoprávní (§ 7 odst. 1 o. s. ř.), protože takové vztahy při vrchnostenském autoritativním rozhodování mezi úřadem a stranou nevznikají.

Nejvyšší správní soud tvrdil v usnesení ze dne 23. 6. 2003, čj. 6 A 51/2002-52, že řízení ve věci patentového práva je třeba považovat za řízení ve věci práva soukromého; tvrzení se opírá o argumentaci, že „předmětem patentového práva v objektivním smyslu je ochrana vynálezu, která udělením patentu zakládá jeho majiteli výlučné právo využívat vynález, poskytovat souhlas k jeho používání jiným osobám, popřípadě na jiné osoby patent převést. Právní prostředky ochrany proti jejich porušování jsou obvykle upraveny přímo v průmyslověprávních normách; pokud tak upraveny nejsou (popřípadě jsou upraveny jen částečně), přichází v úvahu použití obecných prostředků ochrany soukromoprávní povahy. Hmotněprávní otázky je proto třeba posuzovat zásadně podle příslušných právních předpisů o vynálezech. Použití obecných ustanovení občanského práva přichází v úvahu, pokud by nebylo možno vystačit ani se zvláštními ani s obecnými právními předpisy práv k nemotným statkům. Naproti tomu otázky řízení je třeba posuzovat podle obecných procesních předpisů správního řízení (správního řádu), popřípadě podle zvláštní procesní úpravy obsažené ve speciálních předpisech. Rozhodující pro posouzení charakteru věci pak je právo hmotné, nikoliv právo procesní, neboť v případě věci projednávaných podle novelizované části páté občanského soudního řádu jde vždy o rozhodnutí orgánu veřejné sprá-

vy, který se v procesních otázkách řídí právními předpisy veřejného práva“. Na podobné argumentaci je také založeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2003.

Taková argumentace není přiléhavá.

Zcela se tu přehlíží, že udělením patentu (nebo jeho zrušením) se naprosto neupravují vztahy soukromoprávní, protože nic takového předmětem řízení o udělení (zrušení) není a nemůže být. Jediný vztah, který se tu udělením upravuje, je vztah mezi tím, kdo o patent žádá (resp. tím, komu byl patent udělen), a Úřadem, který o udělení (zrušení) rozhoduje. Předmětem řízení je vyřešení otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky, a zda tedy má nebo nemá vzniknout nemotný statek (patent), resp. zda má tento status zaniknout (zrušení). Výsledkem řízení je pak vznik (udělení) patentu nebo jeho zrušení; zda vůbec vzniknou majetkové vztahy soukromoprávní (a kdy a jaké), je naprosto nejisté (u některých typů patentů lze dokonce předpokládat, že takové vztahy záměrně ani vzniknout nemají), a akt udělení patentu se o tom nijak nevyjadřuje (a při zrušení patentu nijak do té doby vzniklé soukromoprávní vztahy neupravuje).

Samo udělení (zrušení) patentu tedy není soukromoprávní věcí a je nerozhodné, že udělením (zrušením) vznikají nebo zanikají soukromoprávní nároky. Žádná soukromá osoba, se kterou je přihlašovatel (majitel) v rovném postavení, mu nemůže registraci udělit ani mu nemůže patent zrušit. To může učinit jenom správní úřad, který k tomu má zákonnou kompetenci, a může to udělat jen tak, že o tom vydá vrchnostenský správní akt.

Proto tedy i v přezkumném řízení soudním se žalobce nedomáhá žádného svého soukromoprávního nároku, ale jen toho, aby správní úřad o věci rozhodl podle zákona.

Na tom, co bylo právě uvedeno, nic nemění ani to, že v posuzované věci řízení (a později i řízení před soudem) iniciovala osoba třetí (navrhovatel zrušení). Podstatou věci je námitka, že nemělo být uděleno veřejné subjektivní právo (registrace) majiteli patentu, protože jak tvrdí žalobce ve své žalobě, vynález chráněný napadeným patentem byl původně přihlášen dne 17. 9. 1990 ve slovenštině tak, že popisoval jiné technické řešení než to, na které byl patent pravomocně pozměněn až dne 4. 10. 1995. Novost vynálezu v patentových nárocích z roku 1995 je třeba zkoumat právě ke dni 4. 10. 1995, nikoli k datu podání původní přihlášky patentu. V tom smyslu došlo k předuveřejnění samými původci, majiteli i dalšími jejich odběrateli nejen ke dni 17. 9. 1990, ale zejména ke dni 4. 10. 1995. To, že se celá věc navenek představuje při zběžném nahlédnutí jako soukromý spor, ještě z takového sporu nečiní věc soukromoprávní. Stále jde o řízení vyvolané k tomu legitimovaným subjektem, který tvrdí, že Úřad měl novost patentu zkoumat k pozdějšímu datu.

Další argument Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze, že práva k nehmotným statkům zasahují do práva občanského nebo práva obchodního, je síce správný, ale pro řešení věci bezcenný.

S takovouto argumentací by bylo možno tvrdit zřejmě u většiny vrchnostenských rozhodnutí, že (nějak) zasahují do

občanského nebo obchodního práva. Takovým rozhodováním (registrací) ve věci soukromoprávní by pak se stejně nelogickou argumentací muselo být i rozhodování o nejrůznějších registracích, např. o registraci daňových subjektů, humánního léčivého přípravku, výrobce nebo dovozce krmiv, plemeníka ve státním registru nebo chovatele v plemenné knize, ale také četná správní rozhodnutí: vydání stavebního povolení, rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, povolení k nakládání s povrchovými vodami, rozhodnutí o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných nebo lesů zvláštního určení, rozhodnutí o zrušení dálnice, silnice nebo místní komunikace, rozhodnutí o vyloučení ze studia apod.

Odůvodnění lze pak pro úplnost uzavřít poznámkou, že rozhodnutí předpokládaná jednotlivými zákony na ochranu průmyslového vlastnictví přesně rozlišují, která rozhodnutí ve věci přísluší činit Úřadu a která soudu (v občanském soudním řízení). Ve věci patentů jsou v pravomoci soudů např. rozhodnutí o tom, komu svědčí právo na patent, stanovení výše odměny za právo na patent, výše licenčních poplatků v případě poskytnutí nucené licence, porušení práv z patentů; ostatní rozhodnutí jsou v kompetenci Úřadu. I takového rozdělení – navíc za situace, kdy zákonodárce ani neupravil mechanismus, jímž by se vůbec mohlo dosáhnout zápisu ve veřejných knihách bez toho, že by soud takovou povinnost uložil Úřadu, který v řízení podle § 244 o. s. ř. není účastníkem řízení – představovalo pro zvláštní senát jen další podporný argument pro toto usnesení.

(ras)

Řízení před soudem: stav rozhodný pro přezkum správního rozhodnutí

k § 86 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 15/1998 Sb.

k § 75 odst. 1 soudního řádu správního

I. Zákonnost rozhodnutí Komise pro cenné papíry o uložení nápravných opatření obchodníkovi s cennými papíry podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, soud přezkoumává ke dni rozhodnutí správního orgánu, nikoliv k datu právní moci rozhodnutí.

II. Dojde-li v době od rozhodnutí Komise pro cenné papíry o uložení nápravných opatření do dne právní moci tohoto rozhodnutí ke zrušení oprávnění obchodníka s cennými papíry, nezpůsobuje tato skutečnost nicotnost vydaného rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, čj. 6 A 85/2000-64)

Věc: Společnost s ručením omezeným K. v P. proti Komisi pro cenné papíry o uložení nápravných opatření obchodníkovi s cennými papíry.

Žalobce dne 30. 8. 2000 u Vrchního soudu v Praze žalobou napadl rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 13. 10. 1998, kterým bylo žalobci uloženo předběžné opatření spočívající v pozastavení činností uvedených v povolení k obchodování s cennými papíry vydaném Ministerstvem financí dne 11. 2. 1993.

Toutéž žalobou se žalobce také domáhal zrušení rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 15. 11. 1999, jímž bylo změněno rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 2. 2. 1999 tak, že žalobci se podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech pozastavuje povolení k obchodování s cennými papíry vydané rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 11. 2. 1993, a to na dobu šesti měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Žalobci byla druhým výrokem napadeného rozhodnutí podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných

papírech stanovena povinnost vypořádat se s klienty; zejména vrátit přijaté zálohy a vyplatit peníze za prodané cenné papíry, a to do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. O plnění této povinnosti byl žalobce povinen zaslat Komisi pro cenné papíry písemnou zprávu, a to ve lhůtě 40 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Žalobci byla podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech třetím výrokem dále uložena povinnost podat bez zbytečného odkladu Středisku cenných papírů podle požadavků klientů příkazy ke zrušení pozastavení výkonu práva majitele cenného papíru nakládat se zaknihovaným cenným papírem, a to do šesti měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Žalobce byl rovněž podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech povinen písemně informovat svoje klienty o uložení této povinnosti ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci tohoto

rozhodnutí; ve lhůtě 40 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí byl žalobce povinen o plnění této povinnosti podat písemnou zprávu Komisi pro cenné papíry.

V žalobě žalobce mj. poukázal na to, že napadené rozhodnutí prezidia žalované je nicotné, tedy i nevykonatelné, a to z důvodu, že ke dni, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci, tedy k 10. 8. 2000, již žalovaná nebyla orgánem věcně příslušným k vydání uvedeného rozhodnutí. Dne 12. 4. 2000 totiž nabylo právní moci rozhodnutí, kterým bylo zrušeno žalobcovo povolení k obchodování s cennými papíry vydané Ministerstvem financí. Od tohoto dne tedy žalobce není obchodníkem s cennými papíry a jeho činnost se řídí pouze obchodním zákoníkem; nelze proto vůči němu aplikovat ustanovení zákona o Komisi pro cenné papíry a na jejich základě zasahovat do jeho práv a povinností. Druhým a třetím výrokem napadeného rozhodnutí o rozkladu byly žalobci uloženy zcela protichůdné povinnosti směřující k nemožnému plnění, neboť žalobce nemůže bez dalšího vnějšího donucení realizovat jakoukoliv povinnost vyplývající z tohoto rozhodnutí. Žalovaný také porušil jednu ze základních zásad správního řízení, zásadu „neprodlenosti jednání správního orgánu“, neboť napadené rozhodnutí o rozkladu, ačkoliv je datováno dne 15. 11. 1999, bylo žalobci doručeno až dne 10. 8. 2000, přičemž k poštovní přepravě bylo podáno dne 9. 8. 2000.

V podání ze dne 9. 10. 2002 žalobce uvedl, že netrvá na žalobě, pokud se jí domáhal zrušení rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 13. 10. 1998, tj. rozhodnutí o předběžném opatření. Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, nejprve řízení v tomto

rozsahu zastavil a poté žalobu směřující proti rozhodnutí prezidia žalované ze dne 15. 11. 1998 zamítl.

Z odůvodnění:

Žalovaná ve vyjádření uvedla, že ze žádného ustanovení zákona o cenných papírech nebo jiných právních předpisů nevyplývá, že by skutečnost, že subjekt přestane být obchodníkem s cennými papíry, implikovala zánik jeho odpovědnosti za protiprávní jednání, kterých se dopustil v minulosti jako obchodník s cennými papíry. Naopak je třeba z nich vyvodit závěr, že z hlediska vzniku a trvání deliktů odpovědnosti tzv. speciálního subjektu, kterým obchodník s cennými papíry bezpochyby je, nerozhoduje, zda po spáchání správního deliktu porušitel práva ztratí povahu speciálního subjektu či nikoli. I teorie správního trestání vycházející ze zásad zakotvených v trestním právu operuje s jako samozřejmou skutečností, že při posuzování jednání subjektu z hlediska možné protiprávnosti je ve správním řízení rozhodný skutkový stav v době uskutečnění tohoto jednání. Opačný výklad by vedl k absurdním důsledkům: protiprávně jednající obchodníci s cennými papíry by se mohli vyhnout veřejnoprávní deliktů odpovědnosti za jakkoli závažná protiprávní jednání v rozporu se zákonem tím, že by podle § 48 odst. 1 písm. d) zákona o cenných papírech požádali o odejmutí povolení k obchodování s cennými papíry. Pokud jde o žalobce, jeho protiprávní jednání spočívající v porušování povinností vyplývajících ze smluv s klienty, a tedy porušení ustanovení § 47b odst. 1 písm. a) a h) zákona o cenných papírech, trvajících přinejmenším od července 1998, bylo důvodem vydání napadeného rozhodnutí I. stupně dne 2. 2. 1999. V této době

žalobce obchodníkem s cennými papíry byl, neboť povolení k obchodování s cennými papíry mu zrušilo prezidium žalované až dne 27. 3. 2000. Na základě výše uvedeného se žalovaná domnívá, že právní názor žalobce je nesprávný a že byla orgánem kompetentním k vydání napadeného rozhodnutí o rozkladu.

K žalobcově námitce, že mu bylo napadené rozhodnutí o rozkladu doručeno až dne 10. 8. 2000, ačkoliv bylo datováno dnem 15. 11. 1999, uvedla žalovaná, že uvedené rozhodnutí bylo podáno k poštovní přepravě již dne 29. 11. 1999, a dne 1. 12. 1999 pak bylo doručeno na adresu žalobcova sídla. Dne 17. 4. 2000 bylo žalované doručeno podání pana Jaroslava M., ve kterém jmenovaný oznámil převzetí stejnopisu rozhodnutí dne 1. 12. 1999 a zároveň stejnopis rozhodnutí žalované vrátil, neboť údajně nebyl osobou oprávněnou k jeho převzetí. Žalovaná po posouzení věci dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí nebylo žalobci doručeno, nenabylo tedy ani právní moci a bude nutné je doručit panu Ing. Josefu E., zmocněnému na základě plné moci ze dne 24. 6. 1998 k veškerému zastupování, jednání a podepisování za žalobce a jeho jménem, na adresu jeho bydliště. Dne 10. 8. 2000 pak bylo napadené rozhodnutí panu Ing. E. řádně doručeno, čímž nabylo právní moci.

O žalobní námitce Nejvyšší správní soud uvažil takto.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že rozhodnutí o rozkladu vydané Prezidiem Komise pro cenné papíry dne 15. 11. 1999 bylo nesprávně doručeno přímo žalobci (k převzetí došlo dne 1. 12. 1999), přestože žalobce byl ve správním řízení zastoupen na základě plné moci Ing. Josefem E. Po vrácení napadeného

rozhodnutí pracovníkem žalobce Jaroslavem M. v dubnu 2000 bylo toto rozhodnutí doručováno žalobcovu zástupci panu Ing. E., který je převzal dne 10. 8. 2000, a uvedeného dne nabylo napadené rozhodnutí právní moci.

V daném případě tak pochybením žalované při doručování napadeného rozhodnutí došlo k tomu, že rozhodnutí vydané dne 15. 11. 1999 nabylo právní moci až po téměř devíti měsících; v mezidobí bylo přitom povolení dané žalobci k obchodování s cennými papíry zrušeno dalším rozhodnutím Komise pro cenné papíry. Soud však přezkoumává zákonnost rozhodnutí Komise o uložení nápravného opatření obchodníkovi s cennými papíry podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech ke dni rozhodnutí správního orgánu, nikoliv k datu právní moci rozhodnutí. Ke dni rozhodnutí správního orgánu byl žalobce obchodníkem s cennými papíry a v rámci správního řízení bylo zjištěno, že porušuje své povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených s klienty a tímto jednáním porušil § 47b odst. 1 písm. a) a h) zákona o cenných papírech (žalobce tato zjištění správního orgánu nezpochybňuje). Dojde-li v mezidobí od rozhodnutí Komise o uložení nápravných opatření k datu právní moci rozhodnutí ke zrušení oprávnění obchodníka s cennými papíry, nezakládá to nicotnost rozhodnutí o uložení nápravných opatření, jak se žalobce domnívá. Pokud by se po právní moci rozhodnutí v důsledku zrušení povolení k obchodování s cennými papíry žalobci stalo vymáhání uložené povinnosti bezpředmětným [§ 73 odst. 2 písm. a) správního řádu], neznamená to, že napadené rozhodnutí je nicotným paaktem, jak žalobce namítá.

(zdi)

Důchodové pojištění: charakter odpovědnosti vrátit přeplatek na důchodu

k § 118a odst. 2, § 118b a § 118c zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 160/1995 Sb. a č. 134/1997 Sb. (v textu též „zákon č. 582/1991Sb.“)

k § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném k 31. 12. 2003

I. Ustanovení § 118a odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve spojení s ustanovením § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zakládá objektivní odpovědnost příjemce dávky starobního důchodu vrátit ty vyplacené dávky starobního důchodu, které mu nenáležely, tj. byly mu vyplaceny, ač pro výplatu těchto dávek nebyly splněny podmínky stanovené zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

II. Protože zákon ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v § 118a odst. 2 obsahuje speciální úpravu odpovědnosti za přeplatek na starobním důchodu ve spojení s § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, je v daném případě nutné postupovat podle tohoto ustanovení, nikoliv podle ustanovení § 118b, případně § 118c zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 5 Ads 16/2003-40)

Věc: Václav Z. v K. proti České správě sociálního zabezpečení o přeplatek na starobním důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Česká správa sociálního zabezpečení (v dalším též „ČSSZ“) rozhodnutím ze dne 19. 10. 2001 uložila žalobci podle § 118a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu, který vznikl tím, že nebyly splněny zákonem podmínky pro jeho vyplácení.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek (podle tehdy účinné úpravy v části páté hlavy třetí občanského soudního řádu). Řízení o něm dokončil Krajský soud v Praze již podle ustanovení soudního řádu správního v řízení žalobním a rozsudkem ze dne 14. 1. 2003 žalobu zamítl.

Své rozhodnutí krajský soud odůvodnil tím, že žalobcova povinnost vrátit vyplacené částky starobního důchodu je dána podle § 118a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. ve spojení s § 37 zák. č. 155/1995 Sb. Jde o zvláštní úpravu nároku plátce důchodu na vrácení částek starobního důchodu vyplacených při výkonu výdělečné činnosti. Odpovědnost příjemce dávky starobního důchodu zde založená je objektivní bez ohledu na zavinění, tedy bez ohledu na to, z jakého důvodu byla dávka vyplacena neprávem, a bez ohledu na splnění oznamovací povinnosti poživatele důchodu, případně organizace vykonávající úkony při pro-

vádění důchodového pojištění. Taková odpovědnost je odpovědností za výsledek; týká se souběhu starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti. K žalobcovým námitkám, že celou záležitost nezavinil a nezpůsobil a že jednal v dobré víře v řádné plnění úkolů ze strany organizace zabezpečující úkoly jeho důchodového pojištění, proto nebylo možné přihlídnout.

Žalobce proti rozsudku podal kasační stížnost. Uplatnil v ní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uplatnil v tomto ohledu množství námitek; především namítl, že vůči němu jako osobě samostatně výdělečně činné plnila úkoly při provádění důchodového pojištění Okresní správa sociálního zabezpečení v Kladně. Pochybení bylo na její straně a výhradně jejím zaviněním mu byl důchod vyplácen, a tak došlo k přeplatku. Žalobce sám důchod pobíral v dobré víře a v přesvědčení, že okresní správa sociálního zabezpečení nemůže vzhledem k profesionalitě zaměstnanců učinit pochybení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud vychází především z toho, že žalobce nezpochybnil skutkové okolnosti, z nichž krajský soud ve svém rozsudku vycházel. Pro rozhodnutí kasačního soudu je tak podstatné, zda žalobcova odpovědnost za přeplatek na starobním důchodu je objektivní či nikoliv. Správní orgán i krajský soud vycházejí z žalobcovy objektivní odpovědnosti, kterou dovozují z § 118a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. a z § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., v jeho znění účinném k 31. 12. 2003.

Žalobce se narodil dne 12. 9. 1938, nárok na starobní důchod podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb. mu vznikl 12. 3. 1999. Žalobce od tohoto dne o starobní důchod požádal a žalovaná mu starobní důchod od tohoto dne přiznala. Oba státní orgány proto postupovaly podle správných ustanovení zákonů. Žalobce nebyl starší 65 roků; proto mu v období dvou let po vzniku nároku na starobní důchod – pokud vykonával jako poživatel starobního důchodu samostatnou výdělečnou činnost – výplata důchodu nenáležela v těch kalendářních měsících, ve kterých byl povinen platit zálohy na pojistné na důchodové pojištění z měsíčního vyměřovacího základu, který byl vyšší než dvojnásobek částky životního minima platné pro jednotlivce, který byl poživatelem starobního důchodu. Ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., účinné v době vydání rozhodnutí správního orgánu, stanovilo, že „výplata starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29, nenáleží...“ v případech v tomto ustanovení dále uvedených. Z nich se na žalobce vztahuje písm. b) ustanovení § 37 odst. 1.

Odpovědnost příjemců dávek důchodového pojištění a organizací upravuje zákon č. 582/1991 Sb. Ten v § 118a odst. 2 stanoví, že byl-li občan vyplácen starobní důchod a nebyly při tom splněny podmínky stanovené zákonem o důchodovém pojištění pro výplatu tohoto důchodu, má plátce důchodu vůči tomuto občanu nárok na vrácení těch vyplacených částek starobního důchodu, které nenáležely. Toto ustanovení v souvislosti s ustanovením § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., v jeho znění k 31. 12. 2003, zakládá objektivní odpovědnost příjemce dávky starobního důchodu, jemuž byl důchod vyplácen, ač nebyly splněny podmínky pro výplatu

takového důchodu. Znamená to povinnost příjemce vrátit ty vyplacené částky starobního důchodu, které nenáležely. Vznik povinnosti k úhradě přeplatku je zde tedy spojen s hmotněprávní úpravou. Záměrem hmotněprávní úpravy bylo zabránit souběhu výplat starobního důchodu a příjmu z výdělečné činnosti bez ohledu na subjektivní stránku věci, a tedy bez ohledu na zavinění. Odpovědnost je proto v těchto případech konstruována jako odpovědnost objektivní. Procesní norma (§ 118a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.) nezná ani žádné liberační důvody, které by mohly být případnou příčinou zproštění této objektivní právní odpovědnosti.

Změnou ustanovení § 37 zákona č. 155/1995 Sb. zákonem č. 425/2003 Sb., účinnou od 1. 1. 2004, nedošlo ke změně posouzení žalobcovy odpovědnosti za přeplatek na starobním důchodu vzhle-

dem k přechodným ustanovením k části první zákona č. 425/2003 Sb., protože podle jejich bodu 2 se o nárocích na důchody, které vznikly před 1. 1. 2004 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před 1. 1. 2004, i když o nich již bylo pravomocně rozhodnuto, rozhodne podle předpisů účinných před tímto dnem. Protože zákon č. 582/1991 Sb. v 118a odst. 2 obsahuje speciální úpravu odpovědnosti za přeplatek na starobním důchodu (ve spojení s § 37 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění k 31. 12. 2003), je v daném případě nutno postupovat podle tohoto ustanovení, nikoliv podle § 118b, případně § 118c zákona č. 582/1991 Sb. Použití těchto ustanovení by navíc bylo možné jen v těch případech, kde je odpovědnost za zavinění, a nikoliv tam, kde je odpovědnost objektivní.

(ale)

680

Obchodní veřejná soutěž: zjevná početní chyba

k § 34 odst. 3 zákona č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákonů č. 148/1996 Sb. a č. 28/2000 Sb.)*

I. Komise pro posouzení a hodnocení nabídek může v souladu s § 34 odst. 3 zákona č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách, opravit zřejmé početní chyby v nabídce, které nemají vliv na nabídkovou cenu. Toto ustanovení však nelze analogicky aplikovat na nápravu jiného pochybení než zjevné početní chyby – např. na chyby v psaní či na jiný omyl uvedený v nabídce uchazeče.

II. Zjevná početní chyba v nabídce, kterou může komise pro posouzení a hodnocení nabídek opravit (§ 34 odst. 3 zákona č. 199/1994, o veřejných zakázkách), musí být takového rázu, že ji komise dokáže odstranit sama bez součinnosti s uchazečem. Není na místě, aby si komise informace deklarované v nabídkách u uchazeče ověřovala a vyjasňovala.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2004, čj. 2 A 7/2002-OL-72)

*) Zákon č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách, byl s účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

Věc: Akciová společnost S. v P. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o nevhodnější nabídku v obchodní veřejné soutěži.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (v textu též „Úřad“) dne 10. 1. 2002 k návrhu žalobce zrušil rozhodnutí zadavatele – Okresního soudu v T. – ze dne 19. 10. 2001 o výběru nejvhodnější nabídky v obchodní veřejné soutěži na „přístavbu a stavební úpravy objektu Okresního soudu v T.“ Úřad zadavateli vytkl, že ze soutěže nevyloučil akciovou společnost P., jejíž nabídka nesplňovala obsahové podmínky soutěže.

Akciová společnost P. podala rozklad a předseda Úřadu dne 8. 3. 2002 napadené rozhodnutí změnil tak, že žalobcův návrh zamítl a potvrdil rozhodnutí zadavatele.

Žalobce podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu u Vrchního soudu v Olomouci. Nezákonnost napadeného rozhodnutí o rozkladu viděl žalobce v nesprávném právním posouzení skutečnosti, že akciová společnost P. jako jeden z uchazečů ve veřejné obchodní soutěži v návrhu smlouvy o dílo nabídla za opoždění díla smluvní pokutu ve výši 10 000 Kč za každý den prodlení. Zatímco žalobce a správní orgán I. stupně tuto skutečnost hodnotí jako nenaplnění podmínek obchodní veřejné soutěže (zadavatel totiž požadoval smluvní pokutu vyšší), žalovaný a zadavatel v tom spatřují zjevnou chybu v psaní, kterou lze odstranit ve smyslu § 34 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Žalobce však namítal, že zadavatel nemohl postupovat podle § 34 odst. 3 citovaného zákona, byť by se o zjevnou chybu v psaní jednalo; touto cestou lze totiž opravit toliko zjevné chyby početní.

Žalobce tedy tvrdil, že uchazeč – akciová společnost P. – nedodržel zadané pod-

mínky veřejné obchodní soutěže a zadavatel tím, že akceptoval dodatečnou úpravu smluvních podmínek a zařadil vyloučeného uchazeče zpět do soutěže, porušil § 34 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách.

Žalovaný ve svém vyjádření nastalou situaci hodnotil jinak. Upozornil na to, že společnost P. coby uchazeč sama bezodkladně poté, co byla ještě před výběrem nejvhodnější nabídky na chybu upozorněna, vysvětlila, že při přepisu nabídky došlo k chybě spočívající v uvedení nesprávné výše pokuty za prodlení se smluvním termínem dokončení díla. Do čistopisu nabídky totiž byla vnesena částka smluvní pokuty o jeden řád nižší, než bylo úmyslem akciové společnosti P., tj. namísto částky 100 000 Kč částka 10 000 Kč. Dle žalovaného postupoval zadavatel v souladu se zákonem, jestliže akceptoval vysvětlení společnosti P. a zařadil její nabídku zpět do soutěže poté, co dle § 34 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách opravil v nabídce tuto zjevnou početní chybu.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Žalovaný správní orgán II. stupně pochybil, jestliže v rozkladovém řízení uznal jako oprávněné námitky uchazeče společnosti P., a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil se zdůvodněním, že v nabídce uchazeče, konkrétně v ustanovení o smluvní pokutě, došlo ke zjevné chybě v psaní ve smyslu § 34 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.

kách a zadavatel postupoval v souladu se zákonem, když vysvětlení uchazeče akceptoval a zařadil jeho nabídku zpět do soutěže, neboť se jednalo o zjevnou početní chybu, nemající vliv na nabídkovou cenu.

Dle § 34 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách může komise při posuzování a hodnocení nabídek opravit zjevné početní chyby v nabídce, které nemají vliv na nabídkovou cenu.

Dle § 34 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách navrhně komise zadavateli – na základě posouzení a hodnocení nabídek z hlediska obsahového splnění podmínek soutěže a ověření souladu postupu uchazeče se zásadami ochrany hospodářské soutěže – vyřazení nabídek, které uvedeným požadavkům nevyhoví. Rozhodnutí o vyloučení příslušného uchazeče ze soutěže přísluší zadavateli. Toto rozhodnutí je zadavatel povinen bezodkladně příslušnému uchazeči sdělit.

Dle § 53 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách může uchazeč, popřípadě účastník předkvalifikačního řízení, vznést – pokud to zákon nevyklučuje – proti jednotlivým úkonům zadavatele učiněným v průběhu veřejné soutěže a proti úkonům zadavatele při zadání veřejné zakázky postupy uvedenými v § 49 námitky z důvodu, že zadavatel porušil ustanovení tohoto zákona.

Dle § 56 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách přezkoumá statutární orgán zadavatele, popř. u obcí starosta, oprávněnost podaných námitek do deseti dnů od doručení zadavateli. V této lhůtě rozhodne též o nápravě, zjistí-li, že zadavatel porušil ustanovení tohoto zákona, a uvědomí o tom neprodleně uchazeče, který námitky podal.

Dle přiložené smlouvy o dílo činila cena díla včetně DPH vyčíslená uchazečem společností P. v bodě 3 částku 52 820 409 Kč; v bodě 5.1 byla uvedena smluvní pokuta za prodlení s dokončením díla v částce 10 000 Kč za každý den prodlení. Dle podmínek – tak, jak je stanovil zadavatel – měla tato smluvní pokuta činit 0,05% z ceny díla včetně DPH za každý den prodlení, tj. v daném případě částku 26 410 Kč.

Komise zadavatele dospěla po posouzení a hodnocení nabídky společnosti P. z hlediska obsahového splnění podmínek soutěže k závěru, že nabídka tohoto uchazeče nevyhovuje požadavkům zadavatele, a to z důvodu uvedení nižší částky smluvní pokuty, než jakou požadoval zadavatel. Proto zcela v souladu s § 34 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách navrhla zadavateli vyloučení tohoto uchazeče ze soutěže, což zadavatel následně provedl.

V daném případě nebyly před vydáním rozhodnutí o vyloučení uchazeče dány podmínky pro postup dle § 34 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Ve smyslu tohoto ustanovení může komise opravit zjevné početní chyby v nabídce, které nemají vliv na nabídkovou cenu. Musí se tedy jednat o takové zjevné početní chyby, které je komise zadavatele schopna zjistit a odstranit sama, bez součinnosti s uchazečem. Zákon o veřejných zakázkách nestanoví povinnost komise před hodnocením nabídek ověřovat a vyjasňovat si informace deklarované uchazeči v nabídkách. Tato povinnost se týká jen mimořádně nízké nabídkové ceny ve smyslu § 36 zákona o veřejných zakázkách, jež stíhá zadavatele ještě ve fázi před hodnocením komisí. Uvedené ustanovení, které je taxativní povahy, nelze analogicky aplikovat na případ jiných kritérií či vyžádaných dokumentů a jejich návrhů – zde návrhu smlouvy (srov. Vrchní soud v Olomouci, sp. zn. 2 A 1/99).

Uvedené ustanovení nelze analogicky aplikovat na nápravu jiného pochybení než zjevné početní chyby – tj. např. na zmiňované chyby v psaní či na jiný omyl, uvedený v nabídce uchazeče, a není namístě, aby komise ověřovala a vyjasňovala informace deklarované uchazeči v nabídkách.

Podle ustálené judikatury soudů je třeba mít při výkladu tohoto zákona na mysli účel, jemuž zákon slouží a jenž byl vyjádřen v důvodové zprávě Vlády České republiky, totiž vytvoření podmínek pro zabezpečení průhlednosti postupu zadávání s vyloučením diskriminace, protekce a s minimalizací možnosti pletich či korupce. Obdobně je trvale kladen důraz na formálnost postupů, které zákon ovládají a které musí dodržovat všechny osoby a instituce, jež podle tohoto zákona postupují, a to stejnou měrou, ať již jsou v pozici zadavatele či uchazeče (např. Vrchní soud v Olomouci, sp. zn. 2 A 10/2001). V té souvislosti lze zmínit obdobný přístup soudů např. k úkolům komise pro otevírání obálek s nabídkami (Vrchní soud v Olomouci, sp. zn. 2 A 11/2000 a 2 A 8/1999), kdy bylo vysloveno, že nelze po této komisi požadovat, aby se zabývala právním hodnocením nabídek uchazečů.

Zadavatel mezi podmínkami obchodní veřejné soutěže uvedl, že návrh smlouvy

musí obsahovat ustanovení o smluvní pokutě za opožděné dílo ve výši 0,05% z ceny (včetně DPH) zakázky za každý den prodlení. Nelze tedy nalézt shodu pro názor, že lze za zjevnou početní chybu považovat částku lhotejno zda 10 000 Kč či 100 000 Kč, neboť mělo jít výlučně o částku vypočtenou z ceny zakázky, a tu tyto sumy nepředstavovaly. Není proto ani prostor k úvahám o mechanickém pochybení uchazeče, které by odůvodňovaly jeho návrat zpět do soutěže. Konečně tak to správně přesně podle požadavku zadavatele uvedli ostatní uchazeči ve svých návrzích smluv (akciová společnost S., společnost s ručením omezeným S, žalobce – akciová společnost S., akciová společnost V. a akciová společnost Z.); pouze akciová společnost P. volila odlišnou formulaci, v níž uvedla shora uvedený údaj.

Zadavatel svým následným postupem po podaných námitkách porušil ustanovení § 56 odst. 1 a § 34 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, když akceptoval vysvětlení uchazeče o omylu v psaní ve vztahu k výši smluvní pokuty a posoudil toto pochybení uchazeče jako zjevnou početní chybu, kterou je možno opravit dle § 34 odst. 3 a zrušil své rozhodnutí o vyloučení společnosti P. z veřejné soutěže.

(aty)

681

Cenné papíry: je makléř účastníkem finančního trhu?

k § 79 odst. 2 a § 82 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákonů č. 61/1996 Sb. a č. 15/1998 Sb.

Komise pro cenné papíry jako správní úřad pro oblast kapitálového trhu podle § 82 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, vykonává dozor nad činností makléřů; makléře však může sankcionovat pouze za porušení právních předpisů, které bezprostředně upravují jeho právní postavení a jsou obsaženy v hlavě II citovaného zákona. Za po-

rušení zásady provádět příkazy klienta s odbornou péčí a zásady neupřednostňování obchodů na vlastní účet před obchody na účet klientů (§ 79 odst. 2 zákona) proto Komise nemůže sankcionovat makléře, nýbrž obchodníka s cennými papíry, jehož je makléř zaměstnancem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, čj. 6 A 93/2000-69)

Věc: Ing. Ivo P. ve V. proti Komisi pro cenné papíry o povolení k výkonu činnosti makléře a o uložení pokuty.

Žalovaná dne 21. 1. 2000 pozastavila žalobci povolení k výkonu činnosti makléře na dobu šesti měsíců, a to za porušení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech, a uložila mu za porušení téhož ustanovení pokutu ve výši 100 000 Kč. Žalovaný se proti tomuto rozhodnutí ohradil a podal rozklad, který však Prezidium Komise pro cenné papíry dne 23. 6. 2000 zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo.

Žalobce tedy podal u Vrchního soudu v Praze žalobu, v níž především namítal, že s ním coby makléřem nemůže být zahájeno správní řízení pro údajné porušení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech, neboť není účastníkem finančního trhu, což je první podmínkou aplikace § 79 odst. 2 citovaného zákona. Druhou podmínkou je to, že účastník finančního trhu poskytuje služby zákazníkům, což makléř objektivně činit nemůže, neboť takovou činnost může vykonávat v souladu s § 45 odst. 1 zákona o cenných papírech pouze obchodník s cennými papíry. Jestliže tedy žalovaná potrestala subjekt, který nebyl v tomto konkrétním případě subjektem sankční pravomoci žalované, došlo tím k porušení zákonosti správního řízení, jakož i na něj navazujícího rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, napadené rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry

a jemu předcházející rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Komise pro cenné papíry (v textu též „Komise“) zahájila se žalobcem dne 14. 10. 1999 správní řízení ve věci porušení ustanovení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech. Podle uvedeného ustanovení jsou účastníci finančního trhu poskytující služby zákazníkům povinni provést příkazy svých klientů s odbornou péčí a nesmí dávat přednost obchodům na vlastní účet. Zákon o cenných papírech nedefinuje pojem „účastníci finančního trhu“; pokud jde o „finanční trh“, je do něj zahrnován peněžní trh a kapitálový trh (někdy je do něj zahrnován i trh úvěrový). Lze tedy vyjít z toho, že „finanční trh“ je pojmem širším než „kapitálový trh“.

Podle § 2 odst. 1, 2 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů (v textu též „zákon o Komisi“), se zřizuje Komise jako správní úřad pro oblast kapitálového trhu. Posláním Komise je přispívat k rozvoji a ochraně kapitálového trhu v rámci působnosti svěřené jí tímto zákonem. Z toho vyplývá, že státní dozor vykonávaný Komisí podle § 82 odst. 1, 2 zákona o cenných papírech se může vztahovat pouze na oblast kapitálového trhu. Za porušení povinností podle § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech tak Komise nemů-

že postihovat všechny účastníky finančního trhu, ale pouze ty, kdo jsou účastníky kapitálového trhu. Kdo je účastníkem kapitálového trhu, stanoví § 5 odst. 4 zákona o Komisi, přičemž makléř mezi těmito účastníky výslovně uváděn není.

Lze tedy souhlasit s žalobcem, že ve věci porušení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech nemělo být správní řízení zahájeno s ním, ale s obchodníkem s cennými papíry, jehož je žalobce zaměstnancem (zda tak žalovaná postupovala, není z obsahu správního spisu zřejmé).

Aby někdo byl účastníkem finančního trhu, musel by na tomto trhu jednat vlastním jménem. Makléř nejedná vlastním jménem, ale jménem jiného subjektu (obchodníka s cennými papíry). Takovýto postup vyplývá z § 15 odst. 1 zákona č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů, podle něhož jménem právnické osoby, která je oprávněna k nákupu a prodeji cenných papírů, kupuje a prodává cenné papíry makléř. Ustanovení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech zakazuje účastníkovi řízení dávat přednost obchodům

na vlastní účet; žalobce jakožto makléř neprovedl vytýkaný obchod s akciemi na vlastní účet, ale na účet obchodníka s cennými papíry, jehož je zaměstnancem.

Komise pro cenné papíry jako správní úřad pro oblast kapitálového trhu sice podle § 82 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech vykonává dozor nad činností makléřů, nicméně makléře může sankcionovat pouze za porušení právních předpisů, které bezprostředně upravují jeho právní postavení a jsou obsaženy v hlavě II zákona o cenných papírech. Komise tedy nemůže za porušení zásady provádět příkazy klientů s odbornou péčí a zásady neupřednostňování obchodů na vlastní účet před obchody na účet klientů sankcionovat makléře, nýbrž obchodníky s cennými papíry. V tomto smyslu vyznívá i koncept rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry o rozkladu ze dne 24. 5. 2000, založený ve správním spise; je proto s podivem, že žalovaná později v napadeném rozhodnutí zaujala zcela odlišný názor.

(zdi)

682

Azyl: hlášení místa pobytu

k § 24 odst. 3 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), v původním znění*)

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, nestanovil, jakou formou má žadatel o azyl nahlásit Ministerstvu vnitra změnu evidovaného pobytu. Pokud žadatel tvrdí, že změnu nahlásil pouze telefonicky (a z evidencí pobytu vedených k tomu pověřenými orgány tato skutečnost nevyplývá), a dovozuje z toho, že nebyly splněny podmínky pro užití § 24 odst. 3 tohoto zákona o náhradním doručení písemnosti, kterou nelze doručit v místě evidovaného pobytu, musí předložit či označit důkazy, které informace uvedené v evidenci pobytu vyvracejí.

*) Po novele zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, provedené zákonem č. 2/2002 Sb. srov. ustanovení § 24 odst. 2.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, čj. 2 Azs 17/2004-68)

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

Ministr vnitra dne 11. 1. 2002 zamítl žalobcův rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2001, jímž bylo zastaveno řízení o udělení azylu ve smyslu § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, neboť se stěžovatel opakovaně nedostavil k pohovorům, ke kterým byl předvolán, a na základě dosud zjištěných skutečností nebylo možné rozhodnout.

Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u Krajského soudu v Plzni, který žalobu zamítl. K žalobní námitce, že žalobci nebyla doručena výzva, aby se dostavil k pohovoru, a že žalobce hlásil změnu místa pobytu telefonicky přijímacímu středisku, soud uvedl, že správní orgán I. stupně na základě sdělení pošty správně dovodil, že se žalobce na adrese, která byla jako jeho pobyt evidována, nezdržuje a jeho pobyt není znám. Žalobce v řízení neprokázal, že by telefonicky sdělil místo svého pobytu; zákon o azylu navíc takovou formu tak zásadního sdělení nezná.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Správní orgán podle něj postupoval pouze formálně, bez snahy zjistit přesně a úplně skutkový stav věci před vydáním rozhodnutí o zastavení řízení o udělení azylu. Tento přístup mohl ovlivnit zákonnost a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl Krajský soud v Plzni napadené rozhodnutí zrušit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 23 odst. 1 zákona o azylu, ve znění účinném v době konání

správního řízení a vydání správního rozhodnutí, je účastník řízení povinen se dostavit na předvolání ministerstva vnitra k pohovoru ve lhůtě, kterou stanoví ministerstvo. Nedostaví-li se k pohovoru opakovaně bez vážných důvodů, rozhodne ministerstvo na základě spisového materiálu, pokud to jeho obsah umožní. Dle § 24 odst. 1 citovaného zákona se písemnosti doručují do vlastních rukou žadatele o udělení azylu v místě, ve kterém je evidován jeho pobyt. Pokud se účastník řízení v místě doručení písemnosti nezdržuje a jeho pobyt není znám, uloží se písemnost určená do vlastních rukou účastníka řízení podle ustanovení § 24 odst. 3 zákona o azylu u pověřeného zaměstnance ministerstva v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde má účastník evidován pobyt, nebo v přijímacím či pobytovém středisku, které je nejbližší místu evidovaného pobytu mimo zmíněná střediska, po dobu 15 dní a oznámení o jejím uložení se vyvěsí na místě obvyklém. Poslední den lhůty se pak považuje za den doručení písemnosti a doručení rozhodnutí, k jehož převzetí byl účastník řízení písemně vyzván, i když se o jejich uložení nedozvěděl. Podle § 25 písm. d) citovaného zákona se řízení o udělení azylu zastaví, jestliže se účastník řízení bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutkového stavu věci a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout.

Podle § 77 odst. 2 zákona o azylu může být účastník řízení o udělení azylu přihlášen k pobytu mimo pobytové stře-

disko. Místo pobytu je povinen oznámit ministerstvu. Podle ustanovení § 78 odst. 1 cit. zákona byl účastník řízení o udělení azylu ubytovaný mimo azylové zařízení povinen oznámit změnu pobytu do tří dnů odboru cizinecké a pohraniční policie příslušnému podle nového místa, kde je hlášen k pobytu. Při hlášení pobytu a hlášení jeho změn se přitom podle § 78 odst. 4 citovaného zákona postupovalo podle zvláštního právního předpisu, kterým je dle poznámky pod čarou zákon č. 326/1999 Sb. Podle § 98 odst. 5 tohoto zákona se změny pobytu hlásí policii vyplněním přihlašovacího tiskopisu.

Z uvedených ustanovení vyplývá, že žalovaný je oprávněn podle § 25 písm. d) zákona o azylu zastavit správní řízení o udělení azylu tehdy, jestliže se žadatel o azyl opakovaně nedostavuje k pohovoru bez vážného důvodu a zároveň nelze na základě dosud zjištěných skutečností rozhodnout. Předpokladem postupu dle tohoto ustanovení je řádné doručení předvolání k pohovorům. Nejvyšší správní soud proto předně posuzoval, zda správní orgán I. stupně dodržel platná ustanovení o doručování písemností určených do vlastních rukou dle zákona o azylu a správního řádu.

Správní orgán se v souladu s § 24 odst. 1 zákona o azylu pokusil nejprve doručit předvolání k pohovoru do vlastních rukou stěžovatele. Držitel poštovní licence přitom doručoval na adresu, která – jak vyplývá ze správního i soudního spisu – byla v době doručování evidována jako místo stěžovatelova pobytu v průběhu řízení o udělení azylu v evidenci žalovaného i Policie ČR. Vzhledem k tomu, že se však adresát písemnosti v místě doručování v době pokusu o doručení nezdržoval, což vyplývá jednak ze

záznamu pošty na vrácené zásilce a jednak to nepopírá ani stěžovatel, nemohla nastoupit fikce náhradního doručení ve smyslu § 24 odst. 2 správního řádu. Zároveň tím byla splněna první podmínka aplikace § 24 odst. 3 zákona o azylu. Druhou skutečností, která podmiňuje možnost použití náhradního doručení uložením písemnosti u pověřeného zaměstnance ministerstva v přijímacím nebo pobytovém středisku, je fakt, že jiný pobyt žadatele o azyl nebyl znám. I tato podmínka byla dle Nejvyššího správního soudu v daném případě splněna. V evidenci pobytu žadatelů o azyl, kterou dle § 71 odst. 1 a 5 cit. zákona vede žalovaný správní orgán a Policie ČR, žádné jiné místo stěžovatelova pobytu evidováno nebylo a podle sdělení Policie ČR uvedl stěžovatel pozdější adresu poprvé až dne 3. 10. 2001 v rámci žádosti o udělení víza. Rovněž držitel poštovní licence zjistil, že se stěžovatel odstěhoval z místa evidovaného pobytu bez udání adresy.

Z uvedeného dle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že žalovaný důvodně učinil závěr, že stěžovatelův pobyt není znám. Stěžovatel v kasační stížnosti sice tvrdí, že změnu pobytu nahlásil žalovanému telefonicky, avšak žádným způsobem to nedokládá a ani nespecifikuje, kdy se tak mělo stát. Nejvyšší správní soud sice připouští, že zákon o azylu, ve znění platném v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nestanovil formu, jakou má být změna pobytu ministerstvu nahlášena; pokud však stěžovatel tvrdí, že změnu nahlásil pouze telefonicky a z evidencí pobytu vedených k tomu pověřenými orgány to nevyplývá, musí takovou skutečnost prokázat, resp. musí předložit či označit důkazy, které informace uvedené v evidenci pobytu vyvracejí. To však stěžovatel neuči-

nil, a proto má Nejvyšší správní soud za to, že byla splněna i druhá podmínka aplikace § 24 odst. 2 zákona o azylu, tj. že správnímu orgánu nebyl jiný stěžovatelův pobyt znám. Za těchto okolností pak žalovaný správně aplikoval poslední citované ustanovení a předvolání k pohovorům stěžovateli doručoval uložením u pověřeného zaměstnance ministerstva v přijímacím nebo pobytovém středisku. Vzhledem k tomu, že ze záznamů na předvoláních vyplývá, že tato předvolání byla vyvěšena v pobytovém středisku, které bylo nejbližší místu stěžovatelova evidovaného pobytu, po zákonem stanovenou dobu 15 dní a zároveň je stěžovatel nepřevzal, nastala v obou případech fikce doručení předvolání uplynutím posledního dne této lhůty. Stěžovatel tak byl k oběma pohovorům ve smyslu § 23 zákona o azylu řádně předvolán, avšak nedostavil se k nim.

Nejvyšší správní soud vzal dále v úvahu, že v daném případě měl žalovaný jako podklad pro rozhodnutí k dispozici pouze návrh na zahájení řízení a že žádný jiný pohovor k žádosti o udělení azylu, standardně v řízeních o udělení azylu prováděný, se stěžovatelem proveden nebyl. Informace obsažené v návrhu na zahájení řízení přitom samy o sobě nejsou dostatečným podkladem pro řádné posouzení naplnění důvodů pro udělení azylu dle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu. Za dané situace Nejvyšší správní soud vyvodil, že podmínky aplikace § 25 odst. d) cit. zákona byly naplněny, neboť stěžovatel se bez vážného důvodu opakovaně nedostavil k pohovoru, ke kterému byl řádně předvolán, a na základě dosud zjištěných skutečností nebylo možné rozhodnout.

(aš)

683

Správní řízení: okruh účastníků řízení

k § 14 správního řádu

Správní orgán nemůže autoritativně předem určit, komu náleží nebo komu vznikne právo, právem chráněný zájem či povinnost, o které bude v řízení jednat a rozhodovat – to je věcí zkoumání v průběhu řízení a vydání rozhodnutí. Má-li mít výsledek řízení platné právní účinky pro třetí osoby, je třeba takovou osobu k řízení přibrat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91)

Věc: Karel A. st. a ml. proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti 1) Akademie věd ČR – Ústav biologie obratlovců, 2) spolku M. v T., 3) akciové společnosti Č. v P., 4) obce K., 5) spolku M. v B., o obnovu řízení.

Dne 8. 2. 1996 povolil bývalý Okresní úřad v Třebíči žalobcům stavbu „Rekonstrukce malé vodní elektrárny (MVE) G. na řece Jihlavě“ a současně vydal povolení k nakládání s vodami (odběr povrchové

vody z řeky Jihlavy za účelem výroby elektrické energie v MVE). Stavba byla kolaudována dne 23. 2. 1998. Povolení stavby a kolaudace proběhly za platnosti manipulačního řádu vodního díla (MŘ

VD). Dalešice na řece Jihlavě ve znění 2. revize.

Dne 8. 10. 1998 schválil Okresní úřad v Třebíči 3. revizi manipulačního řádu vodního díla Dalešice na řece Jihlavě. Již 2. 11. 1998 upozornil první žalobce správní orgán na to, že dochází ke změnám průtoku v řece bez předchozího upozornění, zvýšené průtoky nesou hrubé nečistoty, a dochází tak ke ztrátám ve výrobě elektrické energie, nehledě k riziku poškození MVE a jejího zařízení. Jednání ohledně těchto žalobcových výhrad proběhla 23. 11. 1998 a dále v průběhu roku 2000.

Dne 4. 4. 2000 pak první žalobce podal územnímu odboru žalovaného pro Brněnskou oblast podnět podle § 65 spr. ř. a žádal přezkoumání rozhodnutí OkÚ Třebíč o schválení 3. revize MŘ VD. Žalovaný přípisem ze dne 7. 7. 2000 žalobce vyrozuměl o tom, že jsou dány případné důvody pro obnovení řízení dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu; k řízení o takovém návrhu je příslušný správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni, tj. Okresní úřad v Třebíči.

Proto žalobce podal u OkÚ v Třebíči dne 21. 7. 2000 návrh na povolení obnovy řízení, v němž uplatnil důvod dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to odnětí možnosti účastnit se řízení. O podaném návrhu rozhodl OkÚ v Třebíči dne 14. 8. 2000 tak, že návrhy podané žalobcem Karlem A. st. ze dne 4. 4. 2000 a ze dne 21. 7. 2000 zamítl. Jako důvod zamítnutí správní orgán uvedl, že byla zmeškána subjektivní tříměsíční lhůta pro podání návrhu. Rozhodnutí, proti kterému návrh směřuje, bylo vydáno dne 8. 10. 1998 a právní moci nabylo dne 28. 10. 1998. Skutečnost, že VD Dalešice má schválený nový „Provozní řád“ (revizi),

byla účastníkovi řízení známa nejpozději dne 6. 11. 1998, kdy podal dopis adresovaný akciové společnosti Č.; zmeškání lhůty nelze prominout. Vzhledem k tomu, že schválením 3. revize MŘ VD Dalešice, shodné s předcházející 2. revizí, nedocházelo ke změně vodoprávních poměrů na řece Jihlavě, nemohlo tedy dojít k dotčení či ovlivnění zájmů držitelů a uživatelů povolení k nakládání s vodami, a ani oni proto nebyli přizváni ke správnímu řízení jako jeho účastníci.

K námitkám týkajícím se porušení práva účastnit se řízení uvedl správní orgán, že průběh řízení a jeho výsledek nemohly být ovlivněny ani případnou účastí navrhovatele, neboť byl schvalován dokument shodný s dokumentem v platnosti předcházejícím, který v praxi vyhovoval a nebylo nutno jeho znění měnit. Z důvodů výše uvedených správní orgán v I. stupni návrh na povolení obnovy řízení zamítl.

O odvolání podaném proti zamítavému rozhodnutí rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím dne 21. 12. 2000 a odvolání zamítl. Ve stručném věcném odůvodnění mj. konstatoval, že odvolání není možno vyhovět, neboť před instalací další turbíny na nádrži Mohelno nedošlo k dotčení zájmů uživatelů oprávnění pod nádrží Mohelno, jelikož v době schválení 3. revize MŘ VD Dalešice nedošlo ke změnám v užívání povrchových vod, tj. změnám manipulační s vodou; v roce 1998 tedy nebyl pan A. účastníkem vedeného správního řízení, a odvolací orgán tudíž ani nezkoumal, zda mohla být dodržena subjektivní lhůta tři měsíce pro podání návrhu na obnovu řízení, neboť nebyla splněna základní podmínka řízení: návrh může podat pouze účastník řízení (§ 63 odst. 3 spr. ř.).

Žalobce se u Vrchního soudu v Praze domáhal správní žalobou zrušení poslední uvedeného rozhodnutí ministerstva. Věc nebyla u vrchního soudu skončena do konce roku 2002, a proto ji převzal k vyřízení Nejvyšší správní soud; ten žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí Ministerstva životního prostředí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobci namítli, že byli zkráceni na svých právech v řízení před správními orgány v obou stupních, neboť jim byla odňata možnost účastnit se řízení a chránit své zájmy. Žalovaný zcela pominul důvody návrhu na povolení obnovy řízení a důvody uváděné v odvolání a ani nezkoumal, zda byl porušen zákon nedodržením základních pravidel řízení stanovených správním řádem v § 1 až § 4 a § 14, a dále nikterak neodůvodnil postup správního orgánu I. stupně, který neumožnil žalobcům účast ve správním řízení. Žalovaný tak porušil ustanovení § 3 odst. 4 správního řádu v tom, že napadené rozhodnutí vydal, aniž spolehlivě zjistil stav věci, ustanovení § 4, protože jim bylo odepřeno jejich právo být účastníkem řízení, ve kterém se jedná o jejich chráněných zájmech odběratelů průtokové vody, a konečně ustanovení § 14, neboť správní orgán je za účastníky řízení neoznačil.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření popsal postup správních orgánů, jakož i vodohospodářských orgánů při povolování změn nakládání s vodami, zejména okolností související s povolením k užívání Francisovy turbíny na nádrži Mohelno bez projednání a schválení doplňku MŘ VD Dalešice, tedy v rozporu se skutkovým stavem změny manipulace v důsledku instalace dalšího turbo-

soustrojí na nádrži Mohelno bez účasti změnou dotčených nositelů založených oprávnění. K důvodům žaloby odkázal žalovaný na odůvodnění svého rozhodnutí, v němž nemohl žalobcům vyhovět proto, že před instalací další turbíny na nádrži Mohelno a s tím související změnou nakládání s vodami nedošlo k dotčení zájmů uživatelů oprávnění pod nádrží Mohelno, jelikož v době schválení třetí revize MŘ VD Dalešice nedošlo ke změnám v užívání manipulace s vodou. Při schválení 3. revize MŘ nebyli žalobci účastníky řízení, a proto žalovaný ani nezkoumal dodržení lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení; nebyla splněna základní podmínka pro podání návrhu, totiž že byl podán účastníkem řízení. Žalovaný neshledal důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí, a protože žalobou namítané vady rozhodnutí nebyly prokázány, navrhl žalobu zamítnout.

Žaloba je důvodná.

Pro posouzení věci ve správním soudnictví je rozhodující skutkový i právní stav v době rozhodování správního orgánu, který žalobou napadené rozhodnutí vydal, přičemž žaloba je v soudním řízení přezkoumávána v mezích žalobcových návrhů. Soud se proto v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. nezabýval těmi námitkami ani vyjádřeními žalovaného, které se vztahovaly k řízení o povolení užívání Francisovy turbíny k trvalému provozu.

Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráně-

ných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

Ustanovení § 14 správního řádu vymezuje obecně pojem účastníka řízení, čímž orientuje správní orgány na to, aby zajistily v řízení aktivní účast těch, jichž se správní rozhodnutí týká, popř. může týkat. V souladu s obecným vymezením pojmu účastníka mohou toto postavení přiznat určitým osobám zvláštní předpisy.

K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení, vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci. To však neznamená, že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí. Byli-li žalobci vlastníky a provozovateli MVE G., jejíž rekonstrukce a následně i odběr povrchové vody z toku Jihlava pod nádrží Mohelno za účelem výroby elektrické energie byly rozhodnutím ze dne 23. 2. 1998 povoleny, byl nepochybně založen předpoklad pro jejich účastenství v řízení. Předpoklad jejich účastenství lze dovodit již z před-

cházejícího rozhodnutí o schválení 2. revize MŘ VD Dalešice ze dne 6. 1. 1993. Stanoví-li uvedené rozhodnutí požadavek nezbytné spolupráce všech uživatelů, jakkoli bylo vydáno v době, kdy jimi žalobci ještě nebyli, nelze než povinnost součinnosti dovodit i pro období následující.

Nelze přisvědčit žalovanému, odůvodňuje-li postup správního orgánu v I. stupni mimo jiné tím, že žalobce nebyl účastníkem řízení, a tak nemohlo dojít k dotčení jeho práv a právem chráněných zájmů, neboť schválením 3. revize MŘ nedošlo ke změnám oproti 2. revizi. Správní orgán nemůže autoritativně předem určit, komu náleží nebo komu vznikne právo, právem chráněný zájem či povinnost, o které bude v řízení jednáno a rozhodováno – to je věcí zkoumání v průběhu řízení a vydání rozhodnutí. Má-li mít výsledek řízení právní účinky pro třetí osoby, je třeba takovou osobu k řízení přibrat. O tom, zda konkrétní osoba, která to o sobě tvrdí, je účastníkem řízení, či nikoli, je správní orgán povinen rozhodnout. Takový závěr však správní orgán ani žalovaný v napadeném rozhodnutí neučinili.

Povinností správního orgánu je v souladu s § 59 odst. 1 správního řádu přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu. Nemůže být proto vázán pouze tím, co v odvolání uvede některý z účastníků. Tím spíše však je povinen vypořádat se s námitkami v odvolání uvedenými. Této povinnosti však žalovaný nedostál: nejenže se vůbec nevypořádal s otázkou postavení účastníka v řízení, ale ani neodůvodnil, z jakých skutečností vycházel, když potvrdil rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, který zamítl návrh na povolení obnovy řízení pro opožděnost. Své právní závěry tak činí

zcela mimo výrok rozhodnutí, které přezkoumával.

Odůvodnění rozhodnutí podle § 47 odst. 3 spr. ř. musí obsahovat skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí, úvahy, kterými byl správní orgán veden při hodnocení důkazů, a rovněž i použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Smyslem odůvodnění správního orgánu je doložení správnosti i zákonnosti postupu správního úřadu, jakož i vydaného správního rozhodnutí. Z odůvodnění musí být zřejmé skutkové i právní předpoklady, z nichž správní orgán vycházel při hodnocení konkrétní skutkové podstaty a při její subsumpci pod určité ustanovení zákona; musí dbát, aby odůvodnění obsahovalo a vyčerpalo celý petit návrhu, zejména právní úvahy o něm a důvody, které k úřednímu výroku vedly.

Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí však obsahuje skutečnosti, kterými je stvrzována správnost postupu správního orgánu při použití právního názoru, podle kterého ale správní orgán v I. stupni nepostupoval. Uvádí-li žalovaný ve výroku, že potvrzuje rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, lze dovést, že shodně shledal důvod pro zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení v jeho opožděnosti; dále však v napadeném rozhodnutí zdůvodňuje potvrzující výrok skutečností zcela jinou, a to nedo-

statkem podmínky řízení (že žalobce nebyl účastníkem řízení). Rozhodnutí, které obsahuje dva vzájemně se vylučující výroky – zamítnutí pro opožděnost a zamítnutí pro nedostatek podmínek řízení, trpí vnitřním rozparem, který zakládá jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti. Je-li návrh na povolení obnovy řízení považován za nepřipustný proto, že tak učinila osoba k tomu neoprávněná, nelze o něm současně rozhodovat jako o opožděném.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného trpí takovými podstatnými vadami, které zakládají jeho nepřezkoumatelnost, a proto je podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil.

V dalším řízení se bude správní orgán řídit právním názorem vysloveným v tomto rozsudku; s ohledem na to, že ve správním řízení nebyla vyřešena otázka procesního postavení žalobců, se žalovaný bude zabývat především skutečnostmi zakládajícími nebo vylučujícími postavení žalobců jakožto účastníků řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu, své úvahy řádně odůvodní a teprve poté se bude moci popř. zabývat včasností podaného návrhu na povolení obnovy řízení, resp. jeho věcnou opodstatněností.

(aty)