

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

3 2006 / IV. ročník / 24. 3. 2006

OBSAH

786. Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti	191	795. Daňová kontrola: práva a povinnosti spolupracující osoby.	234
787. Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů	195	796. Daň darovací: jiný majetkový prospěch	236
788. Řízení před soudem: žalobní legitimace ve věcech územní samosprávy	199	797. Důchodové pojištění: péče nahrazující péči rodičů	239
789. Řízení před soudem: návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu	202	798. Důchodové pojištění: nároky z vnitrostátního práva a z mezinárodní smlouvy.	244
790. Řízení před soudem: kompetenční vyluka	204	799. Důchodové pojištění: lhůta ke zpětnému přiznání nebo zvýšení důchodu	262
791. Daňové řízení: povaha rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu	207	800. Důchodové pojištění: posouzení zdravotního stavu	265
792. Daňové řízení: povaha rozhodnutí o zastavení řízení; ručení; prominutí daně Řízení před soudem: k pojmu „rozhodnutí správního orgánu“	210	801. Azyl: náhradní doručení	268
793. Daňové řízení: neplatnost rozhodnutí; nicotnost správního aktu	220	802. Rozhodnutí správního orgánu: označení účastníků řízení	270
794. Daňové řízení: daňová kontrola Daň z příjmů: výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů	230	803. Zákon o dráhách: přezkoumání odborné způsobilosti k řízení drážních vozidel a zákaz řízení drážních vozidel.	272
		804. Stavební řízení: dodatečné povolení stavby; správní uvážení; k pojmu „přiměřené užití“ právní normy	276

Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti

k § 73 a § 107 soudního řádu správního

Odkladný účinek podle § 107 soudního řádu správního může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem vedlo.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96)

Věc: Společnost s ručením omezeným F. proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o daň z přidané hodnoty, o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Finanční úřad pro Prahu 4 vyměřil žalobci dodatečným platebním výměrem ze dne 27. 1. 2003 na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období 2. čtvrtletí roku 2001 částku 112 306 Kč. Žalovaný – Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu – žalobcovo odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 2. 10. 2003. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 22. 12. 2004.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost a současně navrhl, aby této stížnosti byl přiznán odkladný účinek (§ 107 s. ř. s.). Žalovaný ve svém vyjádření nesouhlasil s přiznáním odkladného účinku. Namítl, že nejsou naplněny podmínky uvedené v § 73 s. ř. s., neboť přiznání odkladného účinku by bylo v rozporu s veřejným zájmem na řádném stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny rozpočtové příjmy.

Nejvyšší správní soud návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověl a usnesením rozhodl, že kasační stížnosti žalobce se přiznává odkladný účinek spočívající v tom, že až do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem se

pozastavují účinky rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 4 ze dne 27. 1. 2003 ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 10. 2003.

Z odůvodnění:

Podle § 107 s. ř. s. *kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 4 se užije přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.* Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. *se přiznáním odkladného účinku pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.* Uvedené ustanovení tedy předepisuje pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti současné splnění pěti podmínek (dvou podmínek procesní povahy a tří podmínek povahy hmotněprávní,

přičemž jádrem úvah soudu, jež vyústí v přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, anebo naopak v jeho nepřiznání, bude zásadně zkoumání podmínek hmotněprávních):

1) musí existovat návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

2) k návrhu se musí vyjádřit proti-strana stěžovatele,

3) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nenahraditelnou újmu,

4) přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob,

5) přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem.

Obě procesní podmínky jsou naplněny, neboť návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel podal spolu se svojí kasační stížností a ke dni rozhodování soudu o tomto návrhu na něm trval (tj. nevzal jej zpět) a žalovaný se ke stěžovatelovu návrhu vyjádřil.

Nejvyšší správní soud nyní musel posoudit, zda jsou naplněny podmínky hmotněprávní.

Stěžovatel odůvodnil žádost o přiznání odkladného účinku svou nepříznivou ekonomickou situací, při níž by neprodlené vymáhání daňového nedoplatku pro něj mohlo být likvidační, neboť se ještě „nevzpamatoval“ ze závažné újmy, která mu byla způsobena povodněmi. Doložil také, že v roce 2002 pronikla do jeho objektu voda. Nejvyššímu správnímu soudu je rovněž z úřední činnosti

známo, že stěžovateli byla Finančním úřadem pro Prahu 4 dodatečně vyměřena daň z přidané hodnoty v celkové výši přesahující šest set tisíc korun českých.

V daném případě shledal Nejvyšší správní soud žádost stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti důvodnou, a to s ohledem na skutečnost, že stěžovatel je povinen zaplatit daň z přidané hodnoty v takové výši, že důsledky neprodleného vymáhání by skutečně mohly postihnout samotnou existenci stěžovatele jako ekonomického subjektu a zásadně ohrozit jeho podnikání. V případě, že by byl nucen uhradit tuto částku, by se totiž stěžovatel mohl dostat v důsledku zhoršení své finanční situace do úpadku (§ 1 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů), což by mohlo vést následně i k jeho zániku jakožto subjektu práv. Takový následek, tj. reálnou hrozbu zániku stěžovatele jako subjektu práv, nutno považovat za újmu, která je nevratná a zásadně se dotýká esenciálních zájmů a postavení stěžovatele, a lze ji po právu vnímat jako nenahraditelnou. Podmínky pro povolení odkladu vykonatelnosti na straně stěžovatele proto naplněny jsou.

Pokud jde o tvrzení žalovaného, že by přiznání odkladného účinku bylo v rozporu s veřejným zájmem na výběru daní, neboť by byly zkráceny rozpočtové příjmy, nelze s ním souhlasit. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti dojde pouze k odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí do doby, než Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodne. Stěžovatel tak po určitou dobu nebude muset doměřenou daň zaplatit, avšak bude k tomu povinen v případě neúspěšnosti kasační stížnosti. Veřejný zájem na vybírání daní tak ohrožen není, neboť

jejich výběr bude pouze odložen, a nikoli znemožněn; navíc nelze předem vyloučit, že bude kasační stížnosti vyhověno. Přiznání odkladného účinku se tak veřejného zájmu nedotkne a nebudou ani dotčena práva třetích osob. Jsou tedy naplněny i ostatní hmotněprávní podmínky. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod odepřít dobrodiní zákona a odkladný účinek kasační stížnosti přiznal.

Musel se však současně zabývat otázkou dosahu povoleného odkladu vykonatelnosti, tedy tím, zda přiměřené užití § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti znamená možnost pozastavit nejen účinek rozhodnutí krajského soudu, ale vedle toho též možnost přímo (tj. nikoli zprostředkovaně pomocí pozastavení účinku rozhodnutí krajského soudu) pozastavit účinek žalobou napadeného správního rozhodnutí. Tento problém již byl řešen v usnesení tohoto soudu ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 131/2005-38,^{*)} kde bylo vysloveno, že při řešení této otázky je nutno v první řadě vyjít ze smyslu a účelu institutu odkladného účinku žaloby či kasační stížnosti: Tímto institutem má být docíleno toho, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) správní rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit toho, aby po dobu přezkumu napadené správní rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky. V určitých výjimečných situacích, jejichž materiální podmínky definuje soudní řád správní právě v ustanovení § 73 odst. 2 *in fine* (tj. hrozba nenahraditelné újmy v případě okamžitého účinku rozhodnutí za současného zásadního nedotčení práva

třetích osob a neexistence rozporu s veřejným zájmem v případě opoždění účinku rozhodnutí), je totiž nutno „zmrazit“ stav věcí v době „před“ napadeným správním rozhodnutím, protože pokud by mělo být provedeno (vykonáno) a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věcí do podoby „před“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné.

Proto je nutné v těchto výjimečných situacích po dobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky napadeného správního rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími veřejné správy; za těchto výjimečných situací je nutno dát přednost riziku opožděného účinku napadeného správního rozhodnutí (až po pro žalobce neúspěšně skončivším přezkumném soudním řízení) před rizikem spojeným s eventualitou účinků rozhodnutí, které může být následně zrušeno. Řízení o kasační stížnosti, jakkoli se z procesního hlediska jedná o řízení o mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů (v tomto smyslu je ovšem „mimořádným“ procesním institutem i žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, neboť i tou se napadá pravomocné rozhodnutí) a jakkoli se v něm přezkoumává rozhodnutí krajského soudu, a nikoli rozhodnutí správního orgánu, ovšem nelze než chápat jako součást systému prostředků ochrany subjektiv-

^{*)} Nepublikováno.

ních veřejných práv proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů, který má mít komplexní, ve vztahu ke svému smyslu a účelu efektivní a vnitřně nerozporné uspořádání a jehož fungování nemá vést k absurdním důsledkům jsoucím v rozporu s jeho smyslem a účelem; skutečným „ohniskem“ přezkumu zákonnosti je totiž i v řízení o kasační stížnosti v posledku rozhodnutí správního orgánu napadené správní žalobou, třebaže procesně se přezkoumává rozhodnutí krajského soudu.

A právě absurdní důsledky by v některých procesních konstelacích nastávaly v případě, že by měl odkladný účinek kasační stížnosti působit pouze ve vztahu k napadenému rozhodnutí krajského soudu a nemohl působit přímo i ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, které je, jak již bylo uvedeno, skutečným „ohniskem“ přezkumné činnosti správního soudnictví: v případě, že by krajský soud žalobu žalobce proti rozhodnutí správního orgánu, jež mu ukládá např. zaplatit určitou peněžitou částku státu, zamítl nebo odmítl a žalobce proti rozhodnutí krajského soudu podal kasační stížnost, nemohlo by úzké pojetí odkladných účinků kasační stížnosti (tj. pojetí, podle něhož odkladný účinek kasační stížnosti může působit pouze na napadené rozhodnutí krajského soudu a pouze „zprostředkovaně“, tj. prostřednictvím odložení účinků změny stavu věci, která nastala rozhodnutím krajského soudu) nikdy vést k odložení platební povinnosti žalobce (stěžovatele) po dobu řízení o kasační stížnosti, třebaže by tu jinak materiální podmínky odkladného účinku (tj. hrozba nenahraditelné újmy, zásadní nedotčení práv třetích osob a neexistence rozporu s veřejným zájmem) byly dány. Bylo by tomu tak proto, že při úzkém pojetí odkladného

účinku má jeho přiznání v řízení o kasační stížnosti vliv na správní rozhodnutí pouze tehdy, došlo-li rozhodnutím krajského soudu ke změně stavu věci ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (tj. ke zrušení správního rozhodnutí, vyslovení jeho nicotnosti, zmírnění sankce).

Nedošlo-li rozhodnutím krajského soudu ve vztahu k napadenému správnímu rozhodnutí ke změně stavu věci (tj. došlo-li k zamítnutí či odmítnutí žaloby, takže správní rozhodnutí nebylo rozhodnutím krajského soudu nijak dotčeno), odkladný účinek působící jen vůči rozhodnutí krajského soudu nemůže mít nikdy vliv na účinky rozhodnutí správního. Takový důsledek je nepřijatelný z důvodu výše již nasíněného, totiž proto, že by řízení o kasační stížnosti, třebaže jeho výsledek může často vést v posledku (byť zprostředkovaně cestou zavázání krajského soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu) ke zrušení rozhodnutí správního orgánu – v těchto případech nikdy, ani za situace, kdy by materiální podmínky pro odložení účinku správního rozhodnutí byly dány, nemohlo vést k odložení účinků tohoto správního rozhodnutí po dobu trvání řízení.

Z uvedených důvodů je nutno úzké pojetí odkladného účinku odmítnout a přiklonit se k pojetí širšímu – odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. může tedy v řízení o kasační stížnosti být přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části: nelze totiž pominout, že důvod pro odkladný účinek se může týkat jen některého z vícero výroků rozhodnutí krajského soudu, např. v případě, že krajský soud v jednom řízení přezkoumává více správních rozhodnutí současně), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhod-

nutí, k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem, v němž bylo kasační stížností napadené rozhodnutí vydáno, vedlo či vede (či k části tohoto rozhodnutí – i napadené správní rozhodnutí může obsahovat vícero výroků, resp. stanovovat vícero různých povinností, přičemž jen ve vztahu k některým z nich bude důvodné přiznat kasační stížnosti odkladný účinek).

Za této situace pak nutným důsledkem uvedeného závěru je i nezbytnost vymezit v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o odkladném účinku rozsah tohoto odkladného účinku, tj. zda se vztahuje 1) pouze na rozhodnutí krajského soudu či jeho část nebo 2) pouze na správní rozhodnutí, k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem, v němž bylo kasační stížností napadené rozhodnutí vydáno, vedlo nebo vede či na část tohoto správního rozhodnutí, anebo konečně 3) ve vztahu k soudnímu i správnímu rozhodnutí (či k jejich částem) současně.

V daném případě přiznání odkladného účinku musí spočívat ve vyloučení hrozby výkonu dodatečného platebního výměru, neboť ten je jediným vykonatelným rozhodnutím, jehož výkon by mohl stěžovatele ohrozit. Je třeba vycházet z toho, že odvolání proti tomuto výměru podle § 48 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nemá odkladný účinek (tudíž zamítavé rozhodnutí žalovaného má vliv jen na jeho právní moc, a nikoliv na jeho vykonatelnost), stejně tak ze zákona nemá odkladný účinek ani žaloba podaná proti odvolacímu rozhodnutí žalovaného (§ 73 odst. 1 s. ř. s.), navíc o ní bylo pravomocně rozhodnuto.

Proto soud vymezil rozsah odkladného účinku tak, že jeho přiznáním se pozastavují až do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem účinky rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 4 ze dne 27. 1. 2003 ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 10. 2003. Ve vztahu k rozhodnutí městského soudu nebylo v tomto případě důvodu kasační stížnosti odkladný účinek přiznávat.

787

Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

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

Opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73)

Prejudikatura: srov. č. 689/2005 Sb. NSS.

Věc: Ladislav G. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dodatečným platebním výměrem ze dne 29. 10. 1998 vyměřil Finanční úřad v Opavě žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1995 ve výši 837 190 Kč. Výměr byl vydán na základě výsledků kontroly daně z příjmů fyzických osob provedené v dubnu až červenci 1998: při té bylo zjištěno, že ač žalobce opakovaně do výdajů uplatnil a fakturami doložil zprostředkovatelské odměny vyplácené společnosti S., ke skutečnému zprostředkování v mnoha případech nedošlo. Správce daně proto neuznal sporné částky jako výdaj k dosažení, zajištění a udržení příjmů, zvýšil o ně základ daně a z něj pak doměřil daň.

Žalobce napadl dodatečný platební výměr odvoláním; žalovaný jej změnil rozhodnutím ze dne 17. 10. 2002 (poté, co byla jeho dvě předchozí zamítavá rozhodnutí z 31. 3. 1999 a z 30. 11. 2000 zrušena v přezkumném soudním řízení rozsudky z 28. 2. 2000 a z 21. 12. 2001) co do výše dodatečně stanoveného základu daně (z částky 2 259 938, 82 Kč na částku 2 236 830,85 Kč) a dodatečně vyměřené daně (z částky 837 190 Kč na částku 827 257 Kč).

Žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 5. 5. 2004.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. – tedy na nesprávném posouzení právní otázky soudem, na vadách řízení před správním orgánem a na nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu spočívající v nedostatku důvodů.

Stěžovatel předně nebyl seznámen s důvody opakované daňové kontroly.

Krajský soud sice uvádí, že novým podnětem ke kontrole byla informace od Policie ČR; to ovšem správce daně stěžovateli nesdělil. I ze správního spisu je zřejmé pouze to, že se kontrola týkala stejného zdaňovacího období jako kontrola provedená v roce 1996, bez bližšího vymezení. Ze skutečnosti, že ve zprávě o prvé z obou kontrol konstatoval správce daně jen pochybení stěžovatele při účtování o cestovních náhradách, nelze usuzovat, že by kontroloval pouze tuto oblast; ostatně z protokolu o ústním jednání ze dne 22. 8. 1996 plyne, že budou předloženy všechny účetní doklady. V roce 1996 prováděla navíc tatáž kontrolní skupina kontrolu daně z přidané hodnoty; přitom byly prověřovány všechny účetní doklady týkající se zprostředkovatelské činnosti společnosti S. Byl by i stěžovatel připustil, že ve věci není dána překážka věci rozhodnuté, a že tedy vydáním dodatečného platebního výměru po opakované daňové kontrole správce daně neporušil § 27 a § 28 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“), trvá na tom, že soud se měl při posuzování přípustnosti opakované daňové kontroly zabývat i případným porušením § 1 odst. 2, § 2 odst. 2 a 6 a § 16 odst. 1 daňového řádu, bez ohledu na to, zda stěžovatel v žalobě poukázal právě na tato ustanovení: zpochybnil totiž možnost provedení opakované daňové kontroly vůbec. Krajský soud se však této otázky nevěnoval, a pominul tak nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 351/02, a ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02.

V druhé námitce stěžovatel poukázal na protokoly o výsledku svědků a na jejich následná prohlášení, z nichž plyne, že ke zprostředkování třetí osobou došlo. Poslední námitkou konečně stěžova-

tel napadl závěr krajského soudu o tom, že ve věci dosud neuplynula prekluzivní lhůta pro vyměření či doměření daně.

Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatel vytýkal krajskému soudu mj. to, že jeho rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud se proto nejprve věnoval této výtce; teprve pokud by jí nepřisvědčil, mohl by zkoumat další námitky, které směřují do právního posouzení věci samé. Nelze se totiž zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce – tedy pokud soud nevyčerpal celý předmět řízení, jak byl vymezen v žalobě, a ve svém rozhodnutí se nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nedostatek důvodů spatřoval stěžovatel v tom, že krajský soud se vypořádal pouze s tou částí žalobní námitky, v níž stěžovatel poukazyval na § 27 d. ř. [konkrétně na nutnost zastavit řízení pro překážku věci rozsouzené podle odst. 1 písm. e) tohoto ustanovení], a pominul to, že stěžovatel napadl též nedostatečnou specifikaci předmětu daňové kontroly. Nejvyšší správní soud této námitce přisvědčil: shledal totiž, že krajský soud

skutečně nepřezkoumal námitku proti opakování daňové kontroly v její úplnosti.

Stěžovatel v žalobě zejména uvedl – s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 86/99 – že daňová kontrola prováděná v roce 1998, z níž vzešel dodatečný platební výměr, se týkala stejné daně, stejného zdaňovacího období a stejných okolností jako daňová kontrola prováděná v roce 1996, a že je tedy dána překážka věci rozsouzené s ohledem na právní moc prvního dodatečného platebního výměru. S tím krajský soud nesouhlasil: daňová kontrola prováděná v roce 1996 totiž nevýústila v dodatečné vyměření daně. Samotná daňová kontrola pak není individuálním aktem aplikace práva, a nezakládá překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 27 odst. 1 písm. e) d. ř.; toto ustanovení se navíc uplatní jen v řízeních zahajovaných na návrh. Ústavní soud sice zpochybnil tento výklad v citovaném nálezu, ovšem v dalším nálezu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02, upřesnil svůj náhled tak, že správce daně je oprávněn provést daňovou kontrolu téže daně za stejné období, pokud se objeví skutečnosti, jež mu v době předchozí daňové kontroly nebyly známy, a pokud bude kontrola provedena v rozsahu bezprostředně souvisejícím s těmito nově zjištěnými skutečnostmi.

Potud je argumentace krajského soudu v pořádku. Nelze nic namítat ani proti jeho konstatování, že takové nové skutečnosti byly ve věci dány, neboť správce daně získal v roce 1998 nové informace z vyšetřování trestné činnosti Ing. Ivo M., jednatele společnosti S., které se týkaly fakturace odměn za zprostředkování zakázek pro stěžovatele. Nepodložený je však závěr krajského soudu o tom, že toliko tato okolnost – tedy objektivní existence nových skutečností – učinila opakovanou daňovou kontrolu přípustnou.

Stěžovatel se – kromě výše uvedeného – v prvním žalobním bodu své žaloby zmínil i o usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 89/2000, podle nějž není opakovaná daňová kontrola vyloučena při odpovídající specifikaci jejího cíle. Tato podmínka však podle stěžovatele v jeho věci splněna nebyla, neboť cíle obou kontrol byly totožné. Jak ostatně plyne z protokolu o zahájení daňové kontroly z 22. 8. 1996, předmětem tehdy prováděné kontroly daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1995 byly veškeré účetní a jiné doklady prokazující účetní operace za toto období, tedy i faktury vystavené pro společnost S. Krajský soud se tímto tvrzením nezabýval řádně: ve své argumentaci přestal na zjištění, že opakování daňové kontroly bylo umožněno výskytem nových skutečností; opomněl však zkoumat, zda byl cíl opakované kontroly dostatečně specifikován, ač stěžovatelova výtka mířila i proti vymezení cíle kontroly. Stěžovatelovou námitkou se tak zabýval pouze částečně, a tím pochybil: bylo totiž na něm, aby z prvého žalobního bodu seznal dvě samostatné právní námitky, resp. aby odlišil dvě složky stěžovatelovy právní výtky. Stěžovatel v prvé řadě brojil paušálně proti možnosti opakované daňové kontroly, tedy vůbec proti možnosti kontrolovat stejnou daň za stejné zdaňovací období; tuto námitku krajský soud vyvrátil s tím, že se ve věci objevily nové skutečnosti. Stěžovatel však krom toho zdůraznil, že při porovnání cílů obou kontrol nelze shledat žádné rozdíly: již při první kontrole si totiž správce daně vyžádal – a následně též prověřoval – doklady o veškerých účetních operacích.

Jakkoli tedy stěžovatel v žalobě přímo nesrovnával formulace vymezující cíle obou daňových kontrol v protoko-

lech o zahájení daňové kontroly, jednoznačně zpochybnil to, že by správce daně dostatečně specifikoval cíl opakované daňové kontroly. Odkázal přitom na právní názor obsažený v usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 89/2000 toliko jako *obiter dictum* (usnesením byla odmítnuta ústavní stížnost stěžovatelky, která namítla nezákonnost opakované daňové kontroly až v řízení před Ústavním soudem); to však není podstatné. Stěžovatel ostatně ani nebyl povinen citovat konkrétní rozhodnutí Ústavního soudu ve věci daňové kontroly: jeho povinností – nebo, lépe řečeno, nutným předpokladem pro věcné přezkoumání jeho námitek – bylo formulovat své výhrady jasně a konkrétně tak, aby z nich byl zřejmý skutkový i právní důvod tvrzené nezákonnosti. To stěžovatel učinil; krajský soud však jeho výtku přehlédl.

Toto opomenutí je o to závažnější, že krajský soud sám se ve své argumentaci dovolává nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 334/02, ovšem cituje pouze prvou část jeho právní věty: ta stanoví jako první podmínku opakované daňové kontroly výskyt nových skutečností a souvislost kontroly s těmito skutečnostmi. Ústavní soud však v tomto nálezu vyslovil i druhou podmínku spočívající v tom, že daňovému subjektu musí být sdělen důvod a cíl daňové kontroly, a to zcela konkrétně. Obě podmínky musejí být přitom splněny kumulativně: nepostačí tedy, aby správce daně zjistil nové skutečnosti, ale je též zapotřebí, aby o těchto svých zjištěních konkrétně informoval daňový subjekt, u něhož má být opakovaná daňová kontrola prováděna. Podobně se Ústavní soud vyslovil i v nálezu ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 351/02 (šlo o případ skutkově podobný projednávané věci: potřebné „nové skutečnosti“ zde byly obsaženy ve sdělení orgánů čin-

ných v trestním řízení), v nálezů ze dne 15. 5. 2003, sp. zn. III. ÚS 510/02, a nejnověji též v nálezů ze dne 3. 1. 2005, sp. zn. II. ÚS 597/02.

Krajský soud však naplnění této druhé podmínky nezkoumal, přestože stěžovatel již v žalobě popřel, že by se předmět a cíl druhé z obou daňových kontrol lišily od kontroly první. Krajský soud s tímto tvrzením mohl naložit vícerym způsobem. Mohl dospět k závěru, že si stěžovatel v důsledku pochybení správce daně při zahájení daňové kontroly skutečně nebyl vědom toho, jaké nové skutečnosti zakládající důvod opakované daňové kontroly se vyskytly, nebo na-

opak mohl doložit, že stěžovatel byl seznámen s cílem a předmětem opakované daňové kontroly, a že jeho námitka je účelová; v každém případě však ale měl důvodnost námitky zkoumat. Této své povinnosti nedostál, a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel tedy uspěl s první ze svých stížnostních námitok. Další námitky Nejvyšší správní soud nepřezkoumával, neboť z podstaty nepřezkoumatelnosti rozhodnutí plyne, že usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitok lze jen ve vztahu k rozhodnutí, které je přezkumu schopné, a tedy není zatíženo vadou, která jej činí nepřezkoumatelným.

788

Řízení před soudem: žalobní legitimace ve věcech územní samosprávy

k § 67 písm. a) soudního řádu správního
k § 111 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

K podání žaloby ve věcech územní samosprávy směřující proti nezákonnému usnesení orgánu městské části hlavního města Prahy byla jak podle právní úpravy účinné k 31. 12. 2002, tak je i podle § 67 písm. a) s. ř. s. – s ohledem na díky § 111 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze – oprávněna rada hlavního města Prahy, a nikoliv hlavní město Praha. Rada hlavního města Prahy je ve smyslu § 67 písm. a) s. ř. s. správním úřadem a uvedené ustanovení tomuto úřadu zakládá zvláštní procesní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2005, čj. 4 As 23/2004-73)

Věc: Hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy proti Městské části Praha – Libuš o zrušení usnesení zastupitelstva městské části, o kasační stížnosti žalobce.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 6. 11. 2003 odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení usnesení zastupitelstva Městské části Praha – Libuš ze dne 25. 4. 2001, a to pro rozpor se zákonem. V textu žaloby žalobce uvedl, že ža-

lobu podává rada hl. m. Prahy, která usnesením ze dne 28. 8. 2001 v souladu s ustanovením § 111 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze pozastavila výkon namítaného usnesení. Žalobu za žalobce podepsala ředitelka odboru legislativně

právního Magistrátu hl. m. Prahy, pověřená dle § 21b odst. 1 s. ř. s. primátorem hl. m. Prahy.

Žalovaný při ústním jednání mj. poukázal na spornou legitimaci k podání žaloby; jako žalobce je označeno hlavní město Praha, tomu odpovídá i pověření založené ve spise, nicméně z ustanovení § 111 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze vyplývá, že k podání žaloby je příslušná rada hl. m. Prahy, a je zde založena zvláštní procesní legitimace tomuto orgánu. K této námitce a výzvě soudu k odstranění rozporu v označení žalobce, kdy na č. 1. 1 žaloby bylo jako žalobce označeno hlavní město Praha a na č. 1. 2 a 3 žaloby pak bylo uvedeno, že žalobu podává rada hl. m. Prahy podle § 111 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze, zástupce žalobce uvedl, že žalobu podává obec – hlavní město Praha, neboť rada je jeho výkonným orgánem.

Městský soud v Praze, který postupoval přiměřeně podle § 65 a násl. s. ř. s., poté dospěl k závěru, že k podání žaloby jak podle právní úpravy platné do 31. 12. 2002 (§ 111 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze), tak podle § 67 písm. a) s. ř. s., tj. žaloby ve věcech územní samosprávy, byla a je ze zákona, jako orgán státního dozoru, legitimována rada hl. m. Prahy, která je ve smyslu citovaného ustanovení správním úřadem, a uvedené ustanovení zakládá tomuto úřadu zvláštní procesní legitimaci k podání žaloby. Vzhledem k označení žalobce v žalobě a k jeho výslovnému vyjádření před soudem Městskému soudu v Praze nezbylo než žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení Městského soudu v Praze kasační stíž-

ností. Argumentoval jednak tím, že žaloba byla podána dne 23. 11. 2002 podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, ve znění platném v době podání žaloby, kdy podle § 250 odst. 2 o. s. ř. byla žalobcem fyzická nebo právnická osoba, přičemž právnickou osobou je hlavní město Praha, a nikoliv rada hl. m. Prahy. V usnesení Městského soudu v Praze citované ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s. potom podle stěžovatele nezakládá zvláštní procesní způsobilost rady hl. m. Prahy, neboť toto ustanovení zakládá zvláštní procesní způsobilost správního úřadu, kterým však rada hl. m. Prahy není.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V předmětné věci se jedná o žalobu podávanou v souvislosti s výkonem tzv. dozoru státu nad výkonem působnosti územní samosprávy v podmínkách hl. m. Prahy. Režim výkonu tohoto dozoru upravují § 106 a násl. zákona o hlavním městě Praze.

Ve vztahu k posuzovaným otázkám je třeba poukázat zejména na text výše zmínovaných odst. 1 a 2 § 111 zákona o hlavním městě Praze, které již od nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy jak v době podání žaloby, tak v době rozhodování Městským soudem v Praze) zněl a zní následovně: *„rada hlavního města Prahy je oprávněna pozastavit výkon usnesení nebo rozhodnutí orgánu městské části v samostatné působnosti, je-li v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení nebo rozhodnutí orgánu městské části v samostatné působnosti nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení městské čás-*

ti. Včas podaný opravný prostriedek proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek“; a dále „Nezjedná-li příslušný orgán městské části nápravu do tří měsíců od pozastavení výkonu usnesení nebo rozhodnutí orgánu městské části v samostatné působnosti, podá rada hlavního města Prahy žalobu k Městskému soudu v Praze na jeho zrušení. Městský soud v řízení o této žalobě postupuje přiměřeně podle zvláštního právního předpisu. Zjedná-li příslušný orgán městské části nápravu před rozhodnutím soudu, rada hlavního města Prahy své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení nebo rozhodnutí orgánu městské části v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení usnesení nebo rozhodnutí orgánu městské části o zjednání nápravy radě hlavního města Prahy“.

Výkon tohoto dozoru je považován za výkon dozoru státu, což výslovně vyjadřuje (v návaznosti na čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR – „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“) první věta § 106 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, která zní: „Výkon samostatné i přenesené působnosti hlavního města Prahy podléhá dozoru státu.“ V situaci, kdy je výkon dozoru svěřen radě hl. m. Prahy, rada nutně tento výkon realizuje v rámci tzv. přenesené působnosti (viz věta druhá, § 68 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze). Výkon dozoru tak, jak je v návaznosti na dané ustanovení Ústavy ČR koncipován zákonem o hlavním městě Praze, má povahu úředního výkonu (dozor je v případě hlavního města Prahy svěřen především ministerstvům, u „běžných“ obcí potom

ministerstvům a krajským úřadům), což musí nutně platit i pro případ, že je výkon dozoru v určitých otázkách svěřen radě hl. m. Prahy.

Předmětné usnesení zastupitelstva Městské části Praha – Libuš ze dne 25. 4. 2001, č. 56/2001, bylo usnesením přijatým v samostatné působnosti, a za daného právního stavu potom orgánem dozoru byla rada hlavního města Prahy. Ta potom byla také za situace, kdy zastupitelstvo do tří měsíců od pozastavení výkonu usnesení nezjednálo nápravu, oprávněna podat žalobu k Městskému soudu v Praze na jeho zrušení, a měla tak učinit výlučně svým jménem. To bylo, a i nadále je, dáno režimem zákona o hlavním městě Praze, který ve svém ustanovení § 111 odst. 2 zakládá tomuto orgánu zvláštní procesní legitimaci k podání předmětné žaloby. Ve vztahu k ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s., které hovoří pro daný případ o pravomoci správního úřadu podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, je potom postavení rady hl. m. Prahy v daných souvislostech nepochybně nutno vyložit tak, že pro tento účel má rada postavení správního úřadu.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že stěžovatel nepostupoval správně, pokud uvedl, že žalobu podává obec – hlavní město Praha, neboť rada je jeho výkonným orgánem. Proto Městský soud v Praze rozhodl v souladu se zákonem, když dospěl k závěru, že vzhledem k označení žalobce v žalobě a k jeho výslovnému vyjádření před soudem je třeba žalobu usnesením odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Řízení před soudem: návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu

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

k § 48 soudního řádu správního

I když z dikce ustanovení § 48 odst. 3 s. ř. s. vyplývá, že v době, kdy je řízení přerušeno, se nekonají žádná jednání a neběží lhůty podle tohoto zákona, není vyloučeno, aby soud provedl jiné procesní úkony, zejména takové, které povedou k odstranění těch překážek, které jsou příčinou přerušování řízení. Probíhá-li však jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé, a řízení je z tohoto důvodu přerušeno, nelze v takovém případě soudu důvodně vytýkat průtahy v řízení, pokud z důvodu hospodárnosti řízení nečiní procesní úkony a čeká na výsledek jiného řízení, v němž je řešena otázka, která může mít význam pro jeho rozhodnutí.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2004, čj. Aprk 2/2004-45)

Prejudikatura: k návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu srov. č. 420/2004, č. 439/2005 a č. 440/2005 Sb. NSS.

Věc: Stanislav M. proti České správě sociálního zabezpečení, v řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Podáním ze dne 5. 8. 2004 označeným jako „návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu“, doručeným Krajskému soudu v Ostravě dne 6. 8. 2004 a předloženým tímto soudem Nejvyššímu správnímu soudu dne 12. 8. 2004, se navrhovatel domáhal, aby Nejvyšší správní soud ve věci vedené u Krajského soudu v Ostravě určil, aby uvedený soud ve lhůtě sedmi dnů provedl navržené procesní úkony, a to ustanovil advokáty navrhovatelem navržené, rozhodl o odkladném účinku žaloby a o návrhu na předběžné opatření „k odvrácení újmy na zdraví“.

Z obsahu předloženého soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že navrhovatel se žalobou ze dne 31. 10. 2003,

kteřá byla doručena Krajskému soudu v Ostravě dne 5. 11. 2003, domáhal zrušení rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 27. 10. 2003, kterým mu byla zastavena výplata částečného invalidního důchodu proto, že se nepodrobil vyšetření zdravotního stavu. Navrhovatel se tímto návrhem současně domáhal i vydání návrhem opatření, kterým by soud uložil žalované povinnost „ihned uvolnit výplatu částečného invalidního důchodu“. Dne 26. 2. 2004 navrhovatel podal návrh na přiznání odkladného účinku žalobě; poté soud dne 15. 3. 2004 vyžádal vyjádření žalované k žalobě a návrhům navrhovatele, které mu bylo doručeno 23. 3. 2004. Usnesením ze dne 26. 3. 2004 (právní moc 31. 3. 2004) bylo řízení přerušeno, protože

u Okresního soudu v Šumperku probíhá řízení o zbavení nebo omezení způsobilosti navrhovatele k právním úkonům, které dosud není ukončeno (což vyplývá z úředního záznamu ze dne 25. 3. 2004 na čl. 19 spisu), a tato okolnost má význam pro rozhodnutí soudu v předmětné věci. Proti usnesení o přerušení řízení podal navrhovatel kasační stížnost a dále namítl podjatost soudkyně, která danou věc rozhoduje.

Dále se ze spisů podává, že navrhovatel v předmětné věci podal stížnost na průtahy v řízení, kterou předseda Krajského soudu v Ostravě shledal nedůvodnou, neboť řízení je vedeno plynule a k průtahům v něm nedochází.

Nejvyšší správní soud návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu zamítl.

Z odůvodnění:

Z ustanovení § 174a odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, v platném znění, plyne, že má-li účastník nebo ten, kdo je stranou řízení, za to, že jeho stížnost na průtahy v řízení, kterou podal u příslušného orgánu státní správy soudů, nebyla řádně vyřízena, může podat návrh soudu, aby určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení. Soud návrh zamítne podle odst. 6 téhož ustanovení, dospěje-li k závěru, že k průtahům v řízení nedochází. Podle § 48 odst. 2 písm. e) s. ř. s. může předseda senátu řízení usnesením přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. Je-li řízení přerušeno,

nekonají se dle odstavce 3 citovaného ustanovení jednání a neběží lhůty.

Ze shora uvedeného vyplývá, že v dané věci, v níž se navrhovatel domáhá zrušení rozhodnutí žalované, kterým mu byla zastavena výplata částečného invalidního důchodu, soud řízení přerušil, neboť u Okresního soudu v Šumperku probíhá řízení o zbavení nebo omezení způsobilosti navrhovatele k právním úkonům, přičemž toto řízení není dosud ukončeno. U Okresního soudu v Šumperku tak probíhá řízení, jehož výsledek může mít nepochybně vliv na rozhodování soudu v uvedené věci. I když z dikce ustanovení § 48 odst. 3 s. ř. s. vyplývá, že v době, kdy je řízení přerušeno, se nekonají žádná jednání a neběží lhůty podle tohoto zákona, není vyloučeno, aby soud provedl jiné procesní úkony, zejména takové, které povedou k odstranění těch překážek, které jsou příčinou přerušení řízení. V dané věci však potřeba provedení takových úkonů nenastala, neboť pokračování v řízení je vázáno na rozhodnutí jiného soudu, do jehož rozhodovací činnosti nepřísluší krajskému soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví jakkoliv zasahovat. Tomuto soudu nelze proto důvodně vytýkat průtahy v řízení, pokud z důvodu hospodárnosti nečiní procesní úkony, které by mohly být s ohledem na specifický předmět řízení o zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům právně bezvýznamné, a čeká na výsledek jiného řízení, ve kterém je řešena otázka, která může mít význam pro jeho rozhodnutí. Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal návrh navrhovatele na určení lhůty pro provedení navrhovaných procesních úkonů nedůvodným, protože v předmětné věci nedochází k průtahům v řízení.

Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 50 zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních^{*)}
k § 70 písm. b) soudního řádu správního

Rozhodnutí o zajištění zbrojního průkazu a zbraně podle § 50 zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu, je úkonem předběžné povahy, který je vyloučen ze soudního přezkumu [§ 70 písm. b) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 5 As 29/2003-68)

Věc: Josef P. proti Policii ČR, Správě Jihočeského kraje o zajištění zbrojního průkazu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 1. 2001 bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie ČR, Okresního ředitelství v Jindřichově Hradci ze dne 1. 12. 2002 o zajištění žalobcova zbrojního průkazu. Žalobu, kterou žalobce podal proti tomuto rozhodnutí, zamítl Krajský soud v Českých Budějovicích. Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu brojil kasační stížností.

Nejvyšší správní soud nejprve zrušil napadený rozsudek a poté žalobu jako nepřipustnou odmítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Dle ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění platném v době rozhodování správního orgánu, může okresní ředitelství policie rozhodnout o zajištění zbrojního průkazu, zbraně podléhající registraci a střeliva do ní, jestliže proti držiteli zbrojního průkazu bylo zahájeno trestní stíhání pro trestný čin uvedený v § 44 tohoto zákona a po-

kud je odůvodněné podezření, že držitel nesplňuje podmínky spolehlivosti.

Citované ustanovení § 50 odst. 1 je svou povahou *lex specialis* k ustanovení § 44 odst. 1 písm. d) zákona o střelných zbraních, který definuje bezúhonnost negativně tak, že se za bezúhonného nepovažuje ten, kdo byl pravomocně uznán vinným trestným činem neuvedeným v písmenech a) a b) tohoto ustanovení, jestliže byl spáchán úmyslně a neuplynulo alespoň deset let od pravomocného odsouzení nebo od ukončení výkonu trestu odnětí svobody v případě, že byl tento trest uložen.

Ke druhé podmínce stanovené v § 50 odst. 1 zákona o střelných zbraních stran spolehlivosti je třeba poznamenat, že ani ta není zákonem pozitivně vymezena, pouze negativně v ustanovení § 45 odst. 2 citovaného zákona, jemuž ovšem předchází odst. 1, dle něž spolehlivost posuzuje okresní ředitelství policie příslušné k vydání zbrojního průkazu se zřetelem na ochranu života, zdraví, majetkových a jiných práv osob, jakož i veřejných zá-

^{*)} Zákon č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu, byl s účinností od 1. 1. 2003 zrušen zákonem č. 119/2002 Sb., zákon o zbraních. Nyní srov. § 57 zákona o zbraních.

jmů. Je patrné, že toto posledně zmíněné ustanovení obsahuje správní uvážení správního orgánu. V obecné rovině soud na tomto místě připomíná, že v moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Při aplikaci § 45 zákona o střelných zbraních obsahujícího institut posouzení spolehlivosti je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Tato právní norma totiž obsahuje neurčitý právní pojem představovaný „veřejným zájmem“. Neurčitý právní pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Častými zástupci tohoto institutu jsou právě „veřejný zájem“ či „veřejný pořádek“. Zákonnodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Nelze bez dalšího zaměňovat pojmy „spolehlivost“ a „bezúhonnost“. Zákon řadí obě tato kritéria k podmínkám, za nichž jednak může být zbrojní průkaz vydán (§ 40 odst. 1 písm. e)], jednak může dojít k prodloužení jeho platnosti (§ 47 odst. 5), a konečně požadavky spolehlivosti jsou rozhodné i pro případ odnětí zbrojního průkazu (§ 49 odst. 1 písm. b)]. V daném případě jde o test spolehlivosti, který žalovaný poměřoval ochranou veřejných zájmů. Žalovaný podle požadavku § 50 odst. 1 zákona vyvodil závěr o zahájení trestního stíhání žalobce pro trestný čin uvedený v § 44 zákona, v tomto případě v negativním výčtu odst. 1 písm. d), neboť dovodil, že

jde o trestný čin ve formě úmyslného zavinění. Ustanovení § 50 cit. zákona pak představuje správní uvážení, při němž je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací („může“, „lze“) apod.; s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. V předmětném § 50 pak odpovídá charakteru popisovaného institutu dikce „...může rozhodnout o zajištění...“. Samotné správní uvážení pak podléhá přezkumu soudem pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry.

K takovému přezkoumání pak soud přistoupí za předpokladu, že tu není překážka, která by mu věcně rozhodnout bránila. Tak je tomu totiž v posuzovaném případě, neboť podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud návrh usnesením odmítne, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný. O tom, kdy nastává taková situace, hovoří ustanovení § 68 písm. e) ve vazbě na ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., totiž jde-li o úkon správního orgánu předběžné povahy. Za takový úkon musí být považováno právě ustanovení § 50 zákona o střelných zbraních. Zatímco odnětí zbrojního průkazu podle § 49 má zpravidla dlouhodobější účinek, účinky zajištění zbrojního průkazu podle § 50 jsou dočasné. Cílem tohoto dočasného

opatření je znemožnit držiteli zbrojního průkazu, proti kterému bylo zahájeno trestní stíhání pro trestný čin uvedený v § 44 citovaného zákona, dispozici se zbrojním průkazem a především se zbraní, kterou drží nebo přechovává. Ustanovení vytváří právní možnost pro okamžitě omezení vlastnických práv osoby, která je obviněna z určité trestné činnosti, přitom je stíhána na svobodě a je držitelem zbrojního průkazu a vlastníkem zbraně (srov. důvodovou zprávu k zákonu o střelných zbraních).

K podmínkám aplikace postupu dle § 50 citovaného zákona patří, že jde o trestný čin v § 44 vyjmenovaný, a to bez ohledu na návětí odst. 1, týkajícího se podmínek bezúhonnosti. Není na místě otázka presumpce neviny ani vlastního hodnocení stupně nebezpečnosti správním orgánem; pouze je třeba najisto postavit, zda jde o trestné činy úmyslné. Není požadováno ani pravomocné odsouzení pro takové trestné činy; musí však dojít k zahájení trestního stíhání. Žalovaný přitom výslovně odůvodnil veřejný zájem požadavkem, aby obviněným z úmyslných trestných činů bylo omezeno do doby pravomocného rozhodnutí ve věci držení zbrojního průkazu a zbraní podléhajících registraci podle zákona o střelných zbraních. Nejvyšší správní soud, aniž se zabýval věcnou správností vydaného rozhodnutí žalovaného správního orgánu, uzavírá, že

zvolený postup představuje opatření svou povahou předběžné, a to jak s ohledem na ustanovení § 48 zákona o střelných zbraních vymezující souhrnným způsobem podmínky zániku platnosti zbrojního průkazu, mj. i nabytím právní moci rozhodnutí, ve kterém je fyzická osoba uznána vinnou pro trestný čin uvedený v § 44, tak i s ohledem na možnost rozhodnout o odnětí zbrojního průkazu, pokud nastanou, popřípadě trvají, skutečnosti uvedené v § 49 odst. 1 cit. zákona s cílem znemožnit přímou fyzikou dispozici se zbraněmi, které osoba na základě zbrojního průkazu drží a nosí. Rozhodnutí správního orgánu o zajištění zbrojního průkazu podle ustanovení § 50 odst. 1 zákona o střelných zbraních není meritorním rozhodnutím ve věci. O tom, zda bude zajištěný zbrojní průkaz stěžovateli vrácen nebo odňat, rozhodne správní orgán až s ohledem na výsledek trestního řízení dle ustanovení § 50 odst. 5, resp. § 49 zákona o střelných zbraních.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že se jedná o předběžné rozhodnutí správního orgánu, jež je vyloučeno z přezkoumání z důvodu kompetenční výluky. Pro nepřípustnost žaloby pak v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věty za středníkem s. ř. s. návrh – žalobu odmítl poté, co nejprve zrušil rozsudek soudu I. stupně, který sám měl návrh odmítnout (srov. II. ÚS 90/03).

Daňové řízení: povaha rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu

k čl. 11 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k § 73 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

I. Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.

II. Rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu podle § 73 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť prováděním daňové exekuce dochází vždy přinejmenším k zásahu do vlastnického práva garantovaného článkem 11 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nemůže být takové rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54)

Prejudikatura: srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 358/99 (Sb. ÚS, sv. 20, str. 53).

Věc: Roman F. proti Finančnímu úřadu v Holešově o námitky proti exekučnímu příkazu, o kasační stížnosti žalobce.

Exekučním příkazem ze dne 21. 11. 2001 byla nařízena exekuce srážkou ze mzdy žalobce k zaplacení vykonatelných daňových nedoplatků ve výši 1 291 418 Kč. Exekuční příkaz byl vydán poté, kdy žalobce žalovanému nezaplatil vykonatelné nedoplatky stanovené několika pravomocnými platebními výměry.

Žalobce proti uvedenému exekučnímu příkazu namítal, že zde není uvedeno zdaňovací období, za které nedoplatek vznikl, a že rovněž chybí uvedení existence nároku na penále.

Finanční úřad v Holešově rozhodnutím ze dne 10. 12. 2001 námitky zamítl pro nedůvodnost; konstatoval, že nejde o náležitosti, které by byly rozhodujícím podkladem pro nařízení daňové exekuce podle § 73 daňového řádu. Podstatné skutečnosti byly předmětem vyměřovacího řízení, které proběhlo; v něm vydaná rozhodnutí jsou pravomocná a vykonatelná.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí odmítl Krajský soud v Brně usnesením ze dne 29. 1. 2004, neboť dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení; není zde totiž správní rozhodnutí, které by

bylo možno podrobit soudnímu přezkumu. Žalobní legitimace dle ustanovení § 65 s. ř. s. je dána existencí úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti; tyto úkony jsou označovány legislativní zkratkou jako „rozhodnutí“. Žalobou je napadeno rozhodnutí (včetně jemu předcházejícího), kterým nebyla zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována veřejná subjektivní práva a povinnosti stěžovatele.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti namítl, že pravomoc soudu k přezkoumání napadeného rozhodnutí žalovaného je dána ustanovením § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť se jedná o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Platební výměry vydané žalovaným trpí vadami; v trestním řízení byly označeny za nepřezkoumatelné. Žalovaný na jejich základě přesto vydal exekuční příkazy, které jsou nepřezkoumatelné, neboť z nich není patrné, o jaké daňové období se jedná a jaká daňová povinnost je jimi předepsána. Stěžovatel se proto domnívá, že žaloba byla podána důvodně a že k jejímu podání byl legitimován ve smyslu § 65 s. ř. s.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti k námitce nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu absence specifikace daňového období a nároku na penále uvedl, že tyto údaje jsou stěžovateli známy z předchozích rozhodnutí, tj. z platebních výměrů. Dále žalovaný poukázal na rozdílnost trestního a daňového řízení; daňová povinnost může být stanovena pouze rozhodnutím příslušného správce daně. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Usnesením ze dne 31. 8. 2005 rozhodující druhý senát Nejvyššího správního

soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil věc rozšířenému senátu, protože při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru judikovaného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 11. 5. 2004, čj. 3 Afs 6/2003-62. Jde o právní otázku spočívající v posouzení možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu podle § 73 odst. 8 daňového řádu; soud v citovaném rozsudku vyslovil právní názor (s nímž se druhý senát neztotožnil), že „*rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu (§ 73 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) je rozhodnutím spadajícím do oblasti výkonu práva, o kterém již bylo rozhodnuto. Chybí mu tedy v § 65 odst. 1 s. ř. s. předpokládaný právní obsah rozhodnutí, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví. Žalobce není odmítnutím návrhu krácen na svém právu přístupu k soudu, neboť v případě meritorního hmotněprávního rozhodování měl možnost uplatnit opravné prostředky jak ve správním řízení, tak i v řízení před soudem rozhodujícím ve správním soudnictví*“.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu při hodnocení předmětné právní otázky vycházel z následujících úvah.

Předně nelze pominout skutečnost, že Ústavní soud nálezem ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 358/99 (*in*: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 20, str. 53 a násl.), vyslovil právní názor, podle něhož „*daňová exekuce nařízená na majetek da-*

nového dlužníka je vážným zásahem do subjektivních práv tohoto účastníka správního řízení, proto musí takovéto rozhodnutí být vždy přezkoumatelné příslušným obecným soudem v režimu správního soudnictví podle části páté občanského soudního řádu, pokud tento účastník řízení své postavení dlužníka v daňovém řízení zpochybňuje a uvádí konkrétní skutečnosti, o něž své důvody opírá. Odmítnutím soudního přezkumu takového rozhodnutí správního orgánu, s odvoláním na jeho procesní povahu, by účastník správního řízení zůstal bez soudní ochrany, čímž by došlo k porušení jeho ústavně zaručeného základního práva dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod". K tomu je nutno pro úplnost dodat, že citovaný náleze se sice vztahuje k zákoně upravě platné před nabytím účinnosti soudního řádu správního, nicméně – jak již judikoval Nejvyšší správní soud v jiné věci (rozsudek ze dne 11. 8. 2004, čj. 2 Afs 33/2004-88) – „soudním řádem správním nedošlo k omezení rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí v tom smyslu, že by byla z tohoto přezkumu opětovně vyloučena rozhodnutí procesní povahy". Lze tedy konstatovat, že nutnost soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech daňové exekuce je dána již ústavními kautelami, vyplývajícími zejména z čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Podle citovaného čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny totiž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Přitom již z povahy věci je zřejmé, že provedením daňové exekuce dochází k zásahu (přínejmenším) do vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, a to ve smyslu – podle typu exekuce – zániku vlastnického práva k určité peněžní hodnotě (příkazání pohledávky, srážka ze

mzdy) či k movité nebo nemovité věci, k jejímuž prodeji může dojít. Za daných okolností proto soudní přezkum těchto rozhodnutí vyloučen být nemůže.

Další podpůrný argumentační potenciál plyne ze srovnání exekučního řízení vedeného v civilním a v daňovém řízení. Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích. V daném případě občanský soudní řád v části šesté (§ 251 a násl.) velmi podrobně upravuje výkon rozhodnutí, přičemž z této úpravy vyplývá, že rozhodování o výkonu rozhodnutí je zásadně dvojinstanční (zejm. § 254 odst. 4 o. s. ř.) a že projednání odvolání a rozhodnutí o něm se řídí pravidly tzv. úplné apelace (viz Bureš/Drápal/Krčmář/Mazanec: Občanský soudní řád. Komentář II. díl. 6. vyd., C. H. Beck, 2003, str. 1172). Navíc v těchto věcech občanský soudní řád připouští rovněž použití dovolání, tzn. mimořádného opravného prostředku (§ 238 o. s. ř.). Zmíněnému požadavku racionality a bezrozpornosti by proto zjevně odporovalo, pakliže by byl přezkumný režim obou zmíněných typů exekučního řízení upraven procesně zásadně odlišným způsobem, jakkoliv je zároveň zřejmé, že správní žalobu nelze považovat za opravný prostředek proti správním rozhodnutím, neboť představuje nikoliv pokračování v řízení předchozím, nýbrž kvalitativně odlišný typ řízení vedeného před jiným typem orgánu veřejné moci. K tomu je ostatně případné i připomenout, že podle ustanovení § 73 odst. 7 daňového řádu se pro výkon daňové exekuce použije přiměřeně občanského soudního řádu, takže i z toho důvodu se případné úvahy

o zásadní odlišnosti obou procesních režimů jeví jako iracionální.

Nejvyšší správní soud proto, respektující hierarchické uspořádání vnitrostátního právního řádu, dospívá k závěru danému argumentačním souběhem citovaných ústavních kautel a komparací se srovnatelnou úpravou v civilním řízení a vyúsťujícím ve výsledek, že rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu podle ustanovení § 73 odst. 8 daňového řádu je rozhodnutím, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví. Jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Protože napadené usnesení krajského soudu je založeno na právním závěru opačném, tzn. na závěru, že se v projednávané věci nejednalo o rozhodnutí zakládající, měnící, rušící či závazně určující veřejná subjektivní práva stěžovatele ve smyslu citovaného zákonného ustanovení, jedná se nutně o usnesení nezákonné, které Nejvyšší správní soud pro naplnění kasačního důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) musel zrušit.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že soudní přezkum v těchto případech samozřejmě nemůže zpochybňovat souslednost a logickou provázanost jednotlivých fází daňového řízení.

Námitkami proti exekučnímu příkazu proto nelze účinně brojit proti samotnému daňovému nedoplatku, stanovenému samostatným správním rozhodnutím, a rovněž následný soudní přezkum může být zaměřen zejména na vhodnost a proporcionalitu způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu, na jeho právní účinnost vůči povinnému apod., nikoliv již na přezkum důvodnosti samotného exekučního titulu. Soudní přezkum proto v těchto případech lze označit za do určité míry omezený a koncentruje se na případné „vybočení“ z řádné a na principu proporcionality založené daňové exekuce. Jak již ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 24. 11. 2004, čj. 1 Afs 47/2004-75, *„je-li u správního soudu napadeno rozhodnutí vydané v další fázi řízení (v řízení exekučním), pak přirozeně soud může zkoumat jen samotnou existenci titulu a vhodnost zvoleného způsobu exekuce, poměr výše pohledávky k ceně exekucí postižené věci apod., navíc za podmínky, že stížnost tvrdí například, že exekuční titul neexistuje, zvolený způsob exekuce není zákonem připuštěn, že cena postižené věci je v neproměru k výši pohledávky atp. Soud se ve fázi exekučního řízení nemůže zabývat skutečnostmi, které nastaly před vydáním vykonatelného výkazu nedoplatků, tedy v řízení vyměřovacím“*.

Daňové řízení: povaha rozhodnutí o zastavení řízení; ručení; prominutí daně

Řízení před soudem: k pojmu „rozhodnutí správního orgánu“

k čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

k § 27 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 25 odst. 3 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 322/1993 Sb. a č. 169/1998 Sb.

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

I. Kategorii rozhodnutí o zastavení řízení podle § 27 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nelze paušálně vyloučit ze soudního přezkumu proto, že nenaplnuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se také rozhodnutí dotýká subjektivních práv či povinností žalobce, a to včetně těch, jež pramení v ústavním či v mezinárodním právu; v pochybnostech je na místě přijmout závěr ve prospěch soudního přezkumu.

II. Zaplacení daňového nedoplatku ručitelem představuje zásah do jeho majetkové sféry, a tedy zásah do základního práva pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Rozhodnutí o žádosti o prominutí daně podle § 25 odst. 3 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, včetně rozhodnutí o zastavení řízení podle § 27 písm. h) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se tedy dotýká subjektivní povinnosti ručitele, a proto je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

III. Ručitel, jenž má obdobnou povinnost jako dlužník (tj. povinnost zaplatit daňový nedoplatek, čímž se u něj zmenší majetková sféra stejně jako u dlužníka zaplacením daně), musí mít k dispozici též obdobné prostředky k obraně před touto povinností (tedy musí mít rovněž možnost žádat o prominutí daně, má-li tuto možnost i dlužník). Okolnost, že ručitel není daňovým subjektem, je nerozhodná; řízení o jeho žádosti o prominutí daně nelze v tomto případě zastavit podle § 27 písm. h) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Požádá-li ručitel o prominutí daně podle § 25 odst. 3 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, a jsou-li splněny podmínky předepsané tímto ustanovením, je finanční ředitelství povinno jeho žádosti vyhovět.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54)

Prejudikatura: opačně č. 171/2004 Sb. NSS; shodně č. 340/2004 Sb. NSS; k zastavení správního řízení srov. č. 540/2005 Sb. NSS; ad III. srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 1. 2004 ve věci *Orion Břeclav, s. r. o., proti České republice*, č. stížnosti 43783/98, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2004, str. 7.

Věc: Akciová společnost M., v likvidaci, proti Ministerstvu financí o prominutí daně z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 3. 7. 2003 zamítlo Ministerstvo financí odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ostravě ze dne 10. 2. 2003, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o prominutí daně z převodu nemovitostí dle § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“), z důvodu odstoupení od kupní smlouvy.

Usnesením ze dne 15. 1. 2004 odmítl Městský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění usnesení soud především uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemohl být napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, protože jeho práva a povinnosti, jež byly založeny zákonem a rozhodnutím finančního úřadu, zůstaly nezměněny. Městský soud v Praze dále vyslovil právní názor, že procesním předpisem, upravujícím řízení o prominutí daně podle § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., je daňový řád, který v § 55a upravuje jakožto „*mimořádný opravný prostředek*“ prominutí daně. Řízení podle § 55a d. ř. má charakter „*mimořádného procesního prostředku dozorčího práva*“, a nikoliv skutečného opravného prostředku, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní přezkoumání. Rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prominutí daně z nemovitostí nezasáhlo do subjektivních hmotných práv a povinností žalobce; žalovaný jím pouze vyjádřil, že „*mimořádné procesní prostředky dozorčího práva*“ se v této věci nepoužijí a že původní pravomocná rozhodnutí finančního úřadu se nijak nemění (soudnímu přezkumu podléhající rozhodnutí by tu bylo pouze tehdy, po-

kud by v důsledku částečného nebo úplného prominutí daně došlo k jejich změně, což nebyl daný případ). Z uvedených důvodů soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

V kasační stížnosti žalobce uplatnil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nezákonnost rozhodnutí soudu spatřoval v nesprávném úsudku soudu, že napadené rozhodnutí nezasáhlo do jeho subjektivních práv a povinností. Rozhodnutím správního orgánu bylo naopak žalobci jako ručiteli upřeno právo žádat o prominutí daně z převodu nemovitostí podle § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. Zákonné předpoklady prominutí daně v této věci přitom byly splněny v důsledku platného odstoupení od kupní smlouvy uzavřené mezi akciovou společností O., v likvidaci, jako prodávajícím (tedy dlužníkem) a žalobcem (akciovou společností M., v likvidaci) jako kupujícím (a tedy ručitelem za daň).

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. má právo požádat o prominutí daně z důvodu odstoupení od smlouvy jednoznačně pouze daňový subjekt ve smyslu § 6 daňového řádu, tedy v daném případě poplatník daně z převodu nemovitostí; tím je dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. prodávající (převodce). Nabyvatel (kupující) – v dané věci žalobce – je ručitelem. Ručitel je dalším subjektem (nikoli však daňovým), jemuž z daňové právního vztahu, vzniklého na základě skutečnosti, která je předmětem zdanění (úplatný převod vlastnického práva k nemovitosti), vznikla platební povinnost, odvozená z původní daňové povinnosti daňového subjektu. Jestliže se v průběhu daňového řízení zjistí, že žadatel o prominutí daně podle zvláštních

předpisů není daňovým subjektem, je správce daně povinen toto řízení zastavit podle § 27 odst. 1 písm. c) daňového řádu. Odvolací orgán pak zkoumá jen dodržení zákonných podmínek pro zastavení řízení. Žalovaný se ztotožnil s právním názorem městského soudu, že napadeným rozhodnutím nebylo rozhodováno o veřejném subjektivním právu žalobce. Obě rozhodnutí jsou svou povahou rozhodnutími procesními, neboť neřeší ani neukládají hmotněprávní povinnost placení daně. Na poskytnutí úlevy spočívající v prominutí daně má podle zákona právo pouze daňový subjekt, kterým však ručitel není.

Tříčlenný (první) senát, jemuž věc v souladu s rozvrhem práce napadla, dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru judikovaného Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 5. 8. 2003, čj. 7 A 41/2001-48. Z tohoto důvodu věc postoupil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

Jde o právní otázku, zda rozhodnutí o opravném prostředku (odvolání) proti rozhodnutí o zastavení řízení dle § 27 d. ř. je rozhodnutím vyloučeným ze soudního přezkumu či nikoliv.

V usnesení ze dne 5. 8. 2003, čj. 7 A 41/2001-48, s jehož právním názorem se rozhodující tříčlenný (první) senát ztotožnil, dospěl pátý senát Nejvyššího správního soudu k závěru, podle něhož „zamítlo-li Ministerstvo financí podle § 50 odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, odvolání proti rozhodnutí finančního ředitelství, kterým bylo toliko zastaveno řízení podle § 27 odst. 1 písm. h) téhož zákona pro nepřípustnost odvolání, nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť ta-

kový úkon správního orgánu nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil právo nebo povinnost. Takový úkon je ze soudního přezkumu vyloučen [§ 70 písm. a) s. ř. s.]“. Tento právní názor byl publikován pod č. 171/2004 Sb. NSS.

Rozhodující (první) senát naopak ukázal na právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 13. 4. 2004, čj. 3 Afs 17/2003-52, v němž třetí senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, podle něž krajský soud vybočil ze svého přezkumného rámce, jestliže zamítl žalobu proti rozhodnutí o zastavení řízení ve věci podání dodatečného daňového přiznání, přičemž v odůvodnění rozsudku se zabýval pouze důvody svědčícími pro zamítnutí žaloby proti rozhodnutí, kterým byla žalobkyni vyměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1996. Soud měl nejprve vyřešit otázku týkající se přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení. Toto rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 340/2004 Sb. NSS s právní větou: „Rozhodnutí o zastavení řízení ve věci podání dodatečného daňového přiznání pro odpadnutí důvodu řízení [§ 27 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků] soud přezkoumává pouze z hlediska, zda zde byly důvody pro zastavení řízení či nikoliv; nepřezkoumává meritorně otázku, zda daňovému subjektu měla být vyměřena daň z příjmů fyzických osob.“

Předkládající první senát dále konstatoval, že institut zastavení řízení je institutem, který s definitivní platností vyřazuje daňový subjekt z řízení, a proto musí být zajištěna soudní ochrana žalobce. Jedná se např. o případy, kdy finanční orgány zastaví řízení pro domnělou

opožděnost podání (odvolání), popř. pro domnělé podání nepřislušnou osobou, domnělou nepřípustnost podání apod. Ostatně soudy běžně přezkoumávají i jiná rozhodnutí o zastavení správního řízení (např. azylového). V takovém případě je však na místě přezkum rozhodnutí toliko v tom rozsahu, v jakém ten který právní předpis konstituuje podmínky pro zastavení řízení, tedy pouze z hlediska, zda zde byly důvody pro jeho zastavení či nikoliv.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát, jemuž byla předložena otázka, zda rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 27 d. ř. je vyloučeno ze soudního přezkumu či nikoliv, posoudil věc takto:

Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., v němž se vymezuje pojem rozhodnutí správního orgánu, a § 70 písm. a) téhož zákona, vylučující ze soudního přezkumu úkony správních orgánů, jež nejsou rozhodnutími, je – v souladu s principem ústavně konformního výkladu – nutno interpretovat z hlediska ústavně a mezinárodně právně garantovaných práv a svobod. V souzené věci jde především o čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 4 Ústavy, jakož i o čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené v českém právním řádu sdělením č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k této Úmluvě; v širších souvislostech se institut zastavení řízení dotýká i čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Článek 36 odst. 2 Listiny, který ústavně garantuje veřejné subjektivní právo

každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu, na to, aby soud přezkoumal jeho zákonnost, zároveň výslovně stanoví, že ze soudní pravomoci nemůže být vyloučen přezkum rozhodnutí správních orgánů týkajících se základních práv a svobod. Toto ustanovení pro oblast správního soudnictví (a civilního řízení soudního podle části páté občanského soudního řádu) konkretizuje obecné pravidlo obsažené v článku 4 Ústavy, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Právě z hlediska čl. 36 odst. 2 Listiny (jakož i z hlediska čl. 6 odst. 1 Úmluvy) se zabýval povahou rozhodnutí o zastavení správního řízení pro nezaplacení správního poplatku a rozhodnutí o odvolání proti výzvě o nezaplacení správního poplatku Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2005, čj. 2 Azs 252/2004-93 (č. 540/2005 Sb. NSS). Dospěl v něm k závěru, že rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku je sice vyloučeno ze soudního přezkumu; tento závěr však podmínil tím, že proti rozhodnutí, jímž se řízení končí, tj. proti rozhodnutí o zastavení správního řízení, je přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s.

V souzené věci žalobce – coby daňový ručitel – žádal o prominutí daně pro odstoupení od kupní smlouvy. Daňová povinnost je v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva zásadně považována za zásah do práva na pokojné užívání majetku, neboť „*ochuzuje dotčenou osobu o část jejího majetku, tj. o částku, kterou tato musí zaplatit. Tento zásah je ospravedlnitelný na základě druhého odstavce zmíněného ustanovení, který výslovně zakotvuje výjimku vztahující se k placení daní a jiných poplatků (viz rozh. Komise WASA Liv Ömsesidigt, Försäkringsbolaget Valands Pensionsstiftel-*

se a skupina asi 15 000 osob proti Švédsku, 1988, a Buffalo, s. r. o., v likvidaci, proti Itálii, 2003)" (Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 1. 2004 ve věci *Orion Břeclav, s. r. o., proti České republice*, č. stížnosti 43783/98; Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2004, str. 7). Vzhledem k tomu, že daňová povinnost může být v konkrétním případě v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, musí mít každý, jehož právo bylo porušeno, účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností (čl. 13 Úmluvy).

Účinným prostředkem nápravy je právní prostředek, o němž rozhoduje kterýkoliv vnitrostátní orgán, jenž sice nemusí být nutně orgánem soudním (tribunálem) ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy, avšak musí splňovat určité požadavky. Zmíněný prostředek musí být účinný jak po právní stránce, tak v praxi; účinnost prostředku nápravy samozřejmě nezávisí na jistotě příznivého výsledku. Nerozhoduje-li o prostředku nápravy soudní orgán, potom mezi kritéria účinnosti prostředku nápravy vždy patří jednak pravomoci, jejichž je rozhodující orgán nositelem, a jednak záruky, které tento orgán skýtá. (K tomu srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 10. 2000 ve věci *Kudla proti Polsku*, č. stížnosti 30210/96; Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 6/2000, str. 255.) Účinnost prostředku nápravy předpokládá, že může zabránit výkonu opatření, jež jsou v rozporu s Úmluvou a jejichž důsledky jsou potenciálně nezvratitelné (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 7. 2000 ve věci *Jabari proti Turecku*, č. stížnosti 40035/98). Z judikatury rovněž vyplývá, že orgán, který rozhoduje

o prostředku nápravy, musí být dostatečně nezávislý na orgánu, proti jehož úkonu či rozhodnutí prostředek směřuje (srov. Hubálková, E.: Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Linde Praha, 2003, str. 261).

V souzené věci je nepochybné, že Ministerstvo financí není orgánem, který by splňoval požadavky, jež k právu na účinný prostředek nápravy dovodila judikatura, stejně tak jako není účinným prostředkem nápravy pouhé odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení k tomuto orgánu. Jediným účinným prostředkem nápravy, který nabízí české právo, je žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. Z toho vyplývá, že soud nemůže takovou žalobu odmítnout jako nepřipustnou, nýbrž že je povinen se jí věcně zabývat a posoudit, zda byla porušena veřejná subjektivní práva žalobce či nikoliv.

Z článku 36 odst. 2 Listiny, čl. 4 Ústavy, čl. 13 Úmluvy a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k této Úmluvě tedy vyplývá, že ve správním soudnictví jsou vždy přezkoumatelná ta rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod podle citovaných dokumentů. V tomto smyslu je nutno vykládat i § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. že rozhodnutím podle tohoto ustanovení jsou především takové úkony správního orgánu, které se dotýkají základních práv a svobod. Krom toho jsou samozřejmě rozhodnutími podle § 65 odst. 1 s. ř. s. i takové úkony správních orgánů, jimiž se zakládají, mění nebo závazně určují i taková subjektivní práva a povinnosti, jež postrádají ústavně či mezinárodně právní základ, tj. která toliko vyplývají z jednoduchého práva.

Krajský soud je proto povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž

žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností, ať již je jejich pramenem ústavní, mezinárodní či jednoduché právo žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. právě rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.

V souzené věci žalobce, který byl ručitelem za daň z převodu nemovitostí, žádal o prominutí daně. Finanční ředitelství řízení zastavilo podle § 27 písm. h) daňového řádu, neboť dospělo k závěru, že ručitel není daňovým subjektem; Ministerstvo financí tento závěr stvrdilo zamítnutím odvolání. Městský soud v Praze posléze žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí obou správních orgánů nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Právnímu názoru soudu – a stejně tak i názoru správních orgánů – nelze přisvědčit, neboť vycházejí z chybné interpretace právního statusu daňového ručitele.

V první řadě je nezbytné zdůraznit základní interpretační přístup: k výkladu

právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu – s nímž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud – představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci na místě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude na místě užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické). Z teleologického výkladu vyplývá základní interpretační směrnice, která již byla zmíněna: rozhodující je smysl a účel, a nikoliv dikce zákona. Systematický výklad využívá systémové povahy právního řádu: právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystémy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho

odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Ze systémové povahy právního řádu ovšem vyplývá i jeho hierarchická povaha, a mj. tedy i princip ústavně konformního výkladu právních předpisů.

Z těchto hledisek přistoupil rozšířený senát k výkladu právního postavení daňového ručitele, jenž je nezbytný pro posouzení otázky, která byla rozšířenému senátu předložena.

Povinnost zaplatit daňový nedoplatek, která za splnění zákonem předepsaných podmínek stíhá ručitele, představuje zásah do jeho majetkové sféry, neboť jej ochuzuje o částku, kterou bude povinen zaplatit; jde proto zároveň o zásah do základního práva pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Zásah do tohoto práva nenastává samotnou výzvou (rozhodnutím) podle § 57 odst. 5 d. ř., ale především splněním (ať již nuceným či dobrovolným) této částky daňovým ručitelem; tehdy totiž skutečně jeho majetková sféra dozná újmy. Tato majetková újma může být mj. odvrácena i prominutím daně; z tohoto pohledu je tedy evidentní, že rozhodnutí o žádosti o prominutí daně se dotýká subjektivní povinnosti ručitele, a proto je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu. Argumentaci, podle níž nejde o rozhodnutí z toho důvodu, že zastavením řízení se na právní pozici žalobce nic nemění, je třeba odmítnout výkladem *reductio ad absurdum*: podle této argumentace by totiž byla ze soudního přezkumu vyloučena nejen rozhodnutí o zastavení řízení, ale v obecné rovině i veškerá rozhodnutí, jimiž by

správní orgán zamítl žádost žalobce. Na založení, změnu či zrušení práv a povinností ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. tak nelze nahlížet pouze metodou jazykového výkladu, ale dle jeho smyslu především tak, že rozhodnutím podle tohoto ustanovení jsou nejen úkony, které založily, změnily, zrušily či závazně určily práva a povinnosti žalobce, ale též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazně určení práv a povinností žalobce mohly přivodit, pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se žalobce ve správním řízení domáhal. V daném případě je nepochybné, že pokud by finanční orgány vyhověly žádosti o prominutí daně, byla by tím zrušena žalobcova subjektivní veřejná povinnost zaplatit daňový nedoplatek.

Je nerozhodné, že ručitel není daňovým subjektem ve smyslu § 6 d. ř., nýbrž pouze tzv. třetí osobou ve smyslu § 7 odst. 2 písm. d) téhož zákona. Z principu rovnosti všech osob před zákonem vyplývá, že všichni ti, do jejichž majetkové sféry finanční orgány zasahují, musí mít stejné možnosti obrany proti těmto zásahům (formulace § 2 odst. 8 d. ř., omezující stejná procesní práva a povinnosti pouze na daňové subjekty, je nepřípustně zužující). Ustanovení § 7 odst. 2 daňového řádu, které vyjmenovává tzv. třetí osoby, s nepřehledností a nesystematičností daňovému řádu vlastní směřuje několik skupin osob, jejichž procesní role jsou v daňovém řízení diametrálně odlišné (srov. např. ručitele na straně jedné a svědka na straně druhé). Z toho, že mezi těmito osobami je zahrnut i ručitel, nelze vyvozovat závěry směřující k dalekosáhlému omezení jeho práv. Naopak z principu rovnosti se podává, že pokud má mít ručitel obdobnou povinnost jako dlužník (tj. povinnost zaplatit daňový nedoplatek, čímž se u něj zmen-

ší majetková sféra stejně jako u dlužníka zaplacením daně), musí mít k dispozici též obdobné prostředky k obraně před touto povinností (tedy musí mít též možnost žádat o prominutí daně, má-li tuto možnost i dlužník). Jinak řečeno, postavení ručitele musí být obdobné postavení daňového subjektu. Proto také nelze řízení o žádosti o prominutí daně, kterou podal ručitel, zastavit podle § 27 písm. c) daňového řádu, tedy bez věcného vyřízení.

Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že též ručitel v daňovém řízení může žádat podle § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. o prominutí daně. V této souvislosti se podotýká, že § 57 odst. 5 d. ř. omezuje námitky ručitele pouze pro odvolací řízení proti výzvě podle citovaného ustanovení, nikoliv však pro jiné části daňového řízení. Ručitel je oprávněn využít všech institutů, které má k dispozici daňový dlužník, jehož daňovou povinnost ručitel zajišťuje. Pokud tedy ručitel požádá podle § 25 odst. 3 citovaného zákona a jsou-li splněny předepsané podmínky, je finanční orgán povinen jeho žádosti vyhovět.

Výklad, podle něhož by o prominutí daně mohl žádat pouze daňový dlužník, je zcela neudržitelný a odporuje rozumnému a spravedlivému uspořádání společenských vztahů. V prvé řadě by se tím postavení ručitele stalo nepřiměřeně závislé na aktivitě či liknavosti dlužníka; praktické zkušenosti ukazují, že dlužník bývá spíše liknavý: nejenže nezplatí dluh, ač by jej primárně zaplatit měl on sám, ale ani nepožádá o prominutí daně, třebaže by podmínky byly splněny. Dále je evidentní, že v dané věci by nepřipustění možnosti ručitele domáhat se prominutí daně vedlo ke zcela absurdnímu závěru: ručitel by zaplatil místo dlužníka

daňový nedoplatek, a svou regresní pohledávku by musel přihlásit vůči dlužníku do konkursu. V rámci konkursního řízení by dosáhl pouze částečného uspokojení pohledávky, třebaže jinak – pokud by byly splněny podmínky pro prominutí daně a dlužník o to požádal – by nedoznala jeho majetková sféra vůbec žádné újmy.

Nejvyšší správní soud obecně připomíná, že ručení není institutem, který by se vyskytoval toliko v daňovém řízení, ale je naopak obecným institutem celého právního řádu, jenž je detailně zpracován především teorií a judikaturou soukromého práva; jeho kořeny přitom sahají hluboko do dávno minulých let a jsou prosáklé římskoprávní tradicí, uchopenou a zpracovávanou různými směry a školami v průběhu recepce římského práva. Ručení tedy především není vynálezem finančního práva a už vůbec ne českého daňového řádu. V souladu s principem jednoty právního řádu je proto na místě četné deformace, jimž tento institut v daňovém řádu a v jeho interpretaci finančními orgány podléhá, napravovat jeho výkladem a používáním v souladu s jeho skutečnou povahou.

Nesprávný je dále závěr Městského soudu v Praze, že § 55a daňového řádu představuje pouhou procesní úpravu, v rámci níž probíhá řízení o prominutí daně podle § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. Ustanovení § 55a d. ř. upravuje samostatnou skutkovou podstatu prominutí daně, navíc s odlišně vymezenými hmotněprávními podmínkami v odstavci prvním. Z toho vyplývá, že obě úpravy stojí vedle sebe, a nikoliv že jedna z nich je procesní a druhá hmotněprávní regulací a že je lze aplikovat pouze obě současně. K tomu lze obecně podotknout, že je nesprávný náhled, po-

dle něhož jeden zákon jako celek je povahy výlučně hmotněprávní či procesní, tj. že i všechna jeho ustanovení mají pouze hmotněprávní, nebo procesněprávní charakter. Tuto otázku je naopak nezbytné zkoumat u každého konkrétního ustanovení zvlášť; přitom nelze pouštět ze zřetele fakt – jenž ostatně přesvědčivě dokládá i souzená věc – že i převážně hmotněprávní předpis může obsahovat procesní ustanovení, a naopak, že převážně procesní předpis bude obsahovat hmotněprávní pravidla.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá tak, že rozhodnutí o zastavení daňového řízení podle § 27 d. ř. podléhá přezkumu ve správním soudnictví, pokud se týká subjektivních práv a povinností žalobce vyplývajících z ústavního, mezinárodního či jednoduchého práva v tom smyslu, že buď subjektivní práva a povinnosti z nich vyplývající zakládá, mění, ruší či závazně určuje, resp. mohlo by je zakládat, měnit, rušit či závazně určovat, pokud by správní orgán rozhodl v souladu s žádostí žalobce. Městský soud v Praze v dalším řízení bude vycházet z právního názoru, že v souzeném případě žalobce legitimován k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s. byl, jakož i z názoru, že i ručitel je oprávněn žádat o prominutí daňového nedoplatku; zváží proto, zda rozhodnutí správních orgánů obou stupňů není na místě zrušit a věc jim vrátí k dalšímu řízení, v němž se finanční orgány budou zabývat otázkou, zda byly splněny podmínky předepsané v § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. či nikoliv.

Nejvyšší správní soud dále *obiter dictum* poznamenává obecně k institutu zastavení správního řízení, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se čl. 6 odst. 1 Úmluvy nevztahuje na daňové spory (rozhodnutí ze dne

12. 7. 2001 ve věci *Ferrazini proti Itálii*, stížnost č. 44759/98; Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 5/2001, str. 212). V ostatních správních řízeních je však vždy zapotřebí zkoumat, zda se rozhodnutí, jehož přezkumu u soudu se žalobce domáhá, nedotýká též občanských práv a závazků či trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva k němu.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud především připomíná, že článek 6 odst. 1 Úmluvy ve vztahu k rozhodnutí o zastavení řízení vyložil Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ve věci *Kilián proti České republice* (stížnost č. 48309/99, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2005, str. 1). V dané věci rozhodl správní orgán o zastavení řízení pro neodstranění vad podání; odvolací správní orgán jeho rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Brně řízení usnesením ze dne 20. 8. 1997 zastavil podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 30/2000 Sb., neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí vydaná správními orgány obou stupňů jsou svou povahou procesní. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť rozhodnutí krajského soudu bylo vydáno v souladu se zákonem. Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že popsáním postupem byl porušen čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť stěžovateli nebyla poskytnuta dostatečná soudní ochrana, čímž byl stěžovatel zbaven práva na přístup soudu. „*Pokud jde o rozhodnutí o „občanských právech a závazcích“*, čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyžaduje, aby byla rozhodnutí správních orgánů, které samy nesplňují požadavky tohoto ustanovení, předložena ke kontrole soudu, jenž poskytuje záruky čl. 6 (viz *Lauko proti Slovensku*, 1992), tzn.

kontrole „soudního orgánu s plnou jurisdikcí“ (viz mj. Ortenberg proti Rakousku, 1994; Fischer proti Rakousku, 1995). „Tyto požadavky nenaplnil Ústavní soud, který se mohl zabývat toliko ústavností napadeného rozhodnutí. Nesplnil je však ani soud krajský: „V projednávaném případě krajský soud věc nepřezkoumal vůbec, neboť usoudil, že napadené rozhodnutí bylo procesního charakteru a jako takové bylo vyloučeno z jeho přezkumné pravomoci. Z toho vyplývá, že námitky stěžovatele spočívající v tvrzení, že požadavky kompetentního správního orgánu (stavebního

úřadu) byly nepřiměřené, mohly být přezkoumány pouze nadřízeným správním orgánem (odborem magistrátu města), který nesplňoval nároky čl. 6 Úmluvy.“

Krajské soudy tedy při úvaze o žalobní legitimaci a o pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nemohou vycházet z izolovaného výkladu tohoto ustanovení, ale jsou povinny vykládat jej v širších ústavních a mezinárodněprávních souvislostech, přičemž v případech pochybností jsou povinny přiklonit se k závěru svědčícímu ve prospěch věcného projednání žaloby.

793

Daňové řízení: neplatnost rozhodnutí; nicotnost správního aktu

k § 32 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Pojmy nicotnosti a neplatnosti správního aktu nelze navzájem směřovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah.

II. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti. Dílčí nedostatky platebního výměru nemohou způsobit jeho nicotnost.

III. Pouhý nedostatek některé ze základních náležitostí rozhodnutí uvedených v § 32 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (formální aspekt), nemůže sám o sobě způsobit neplatnost rozhodnutí; tento nedostatek musí dosahovat určité intenzity (materiální aspekt). K vadám způsobujícím neplatnost rozhodnutí soud přihlíží zásadně jenom k námitce žalobce.

IV. K výkladu § 32 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nelze přistupovat formálně či formalisticky, nýbrž je vždy nutné

hledat jeho smysl a účel, tedy zkoumat, proč je určitá náležitost daňového rozhodnutí jeho součástí a zda její případný nedostatek je natolik intenzivní, aby zakládal jeho neplatnost. Platební výměr je zapotřebí vykládat jako celek; k závěru o neplatnosti proto nelze dospět na základě zjištění, že určitá náležitost rozhodnutí je uvedena pouze na jiném místě, než uvedena být měla.

V. Platební výměr, v jehož výroku není uveden právní předpis, podle něhož byla daň vyměřena, a číslo účtu banky [§ 32 odst. 2 písm. d) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků], není neplatný, jsou-li právní předpis a číslo účtu beze vší pochybnosti patrné ze záhlaví platebního výměru.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96)

Prejudikatura: k nicotnosti srov. Sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 1/1993 a č. 16/1993; Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 45/1994, č. 49/1994, č. 96/1995, č. 126/1996 a č. 163/1997; Soudní judikatura ve věcech správních č. 193/1998, č. 211/1998, č. 214/1998, č. 239/1998, č. 260/1998, č. 261/1998, č. 347/1998, č. 364/1998, č. 410/1999, č. 520/1999, č. 527/1999, č. 570/2000, č. 592/2000, č. 603/2000, č. 631/2002, č. 660/2000, č. 738/2001, č. 739/2001, č. 846/2001, č. 917/2002, č. 978/2002 a č. 1000/2002; R 11/2000; č. 20/2003 Sb. NSS, č. 35/2003 Sb. NSS, č. 67/2004 Sb. NSS, č. 199/2004 Sb. NSS, č. 273/2004 Sb. NSS, č. 319/2004 Sb. NSS; k neplatnosti srov. č. 212/2004 Sb. NSS, č. 377/2004 Sb. NSS. a č. 699/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Konstantin V. proti Ministerstvu financí o daň z příjmů fyzických osob.

Finanční úřad v Klatovech na základě kontroly daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1994 doměřil žalobci dodatečným platebním výměrem ze dne 17. 5. 1996 daň ve výši 111 168 Kč.

Finanční ředitelství v Plzni rozhodnutím ze dne 25. 2. 1997 odvolání žalobce zamítlo.

Ministerstvo financí na základě žádosti žalobce povolilo podle § 55b d. ř. rozhodnutím ze dne 8. 7. 1998 přezkum rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni ze dne 25. 2. 1997.

Finanční ředitelství v Plzni po provedeném přezkumném řízení rozhodnu-

tím ze dne 12. 1. 1999 rozhodnutí ze dne 25. 2. 1997 potvrdilo.

Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 18. 5. 2001 odvolání žalobce zamítlo.

Rozhodnutí Ministerstva financí napadl žalobce žalobou, v níž namítal mj. to, že rozhodnutí Finančního úřadu v Klatovech ze dne 17. 5. 1996 je neplatné, neboť ve výroku tohoto rozhodnutí nebyl uveden odkaz na hmotněprávní předpis, podle kterého bylo rozhodováno, ani číslo účtu příslušné banky; chyběly tak náležitosti požadované ustanovením § 32 odst. 2 d. ř., a správce daně měl proto sám ověřit ve shodě s § 32 odst. 7 d. ř. neplatnost takového rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení podle § 132 s. ř. s., žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 10. 2003. K námitce neplatnosti původního rozhodnutí Finančního úřadu v Klatovech ze dne 17. 5. 1996 uvedl, že daňový řád na rozdíl od správního řádu vyjadřuje striktně nároky na náležitosti rozhodnutí vydaných v daňovém řízení. Mezi základní náležitosti rozhodnutí tak jistě patří i mimo jiné výrok s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, a jde-li o peněžité plnění, také částka a číslo účtu příslušné banky, na něž má být částka zaplacená. Podle § 32 odst. 7 daňového řádu pak chybí-li v rozhodnutí některá z ostatních základních náležitostí, která dle povahy rozhodnutí musí být jejím obsahem, nebo odůvodnění v případech, kdy je zákon předepisuje, a nejde-li jen o zřejmou chybu v psaní či počítání, má to za následek neplatnost rozhodnutí. Splnění podmínek neplatnosti ověří správce daně, který rozhodnutí vydal. Ze správního spisu však soud zjistil, že rozhodnutí Finančního úřadu v Klatovech, které žalobce označil jako neplatné, nesplňuje podmínky neplatnosti, neboť obsahuje veškeré náležitosti, které daňový řád předepisuje, tj. obsahuje i označení jak hmotněprávní normy, tak procesní normy, podle níž bylo rozhodováno, a rovněž i označení čísla účtu, na který měla být částka daně uhrazena. V rozhodnutí tedy nechybí žádná žalobcem namítaná základní náležitost, a nebylo proto povinností správce daně osvědčit neplatnost takového rozhodnutí. Jak je zřejmé z prosté logiky věci, správce daně by rozhodnutím podle § 32 odst. 7 d. ř. osvědčil pouze neplatnost rozhodnutí, pokud by z důvodu absence některých základních náležitostí nastala. Pokud však správce daně k návrhu daňového subjektu neplatnost svého rozhodnutí neshle-

dá, pak nemá žádnou povinnost vydat rozhodnutí o skutečnosti, že napadené rozhodnutí je platné; zjevně by se totiž jednalo o nadbytečný úkon.

K ústavní stížnosti žalobce – založené především na tvrzeních o nedostatku náležitostí dodatečného platebního výměru podle § 32 odst. 2 d. ř. a o tom, že správce daně dosud o žalobcově žádosti o ověření neplatnosti nerozhodl, zatímco u obdobně vadného platebního výměru manželky již neplatnost ověřil – Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu nálezem ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 583/03.

V odůvodnění nejprve ocitoval text § 76 s. ř. s. a konstatoval, že dle jeho názoru bylo povinností soudu při přezkoumávání napadeného rozhodnutí zabývat se i tvrzenou neplatností (nicotností) původního rozhodnutí, na základě kterého byla žalobci doměřena daňová povinnost, neboť rozhodování o zákonnosti přezkumu nicotného rozhodnutí by postrádalo smysl. V souladu s tímto závěrem se v projednávané věci Nejvyšší správní soud také zabýval námitkou žalobce ohledně neplatnosti dodatečného platebního výměru. Poté se Ústavní soud sám jal zjišťovat náležitosti dodatečného platebního výměru. Toto zjišťování vyústilo v závěr o opodstatněnosti tvrzení žalobce ohledně absence hmotněprávního předpisu a čísla účtu peněžního ústavu, na který měl být doplatek daně poukázán. Ústavní soud připomněl nález ze dne 15. 12. 1999, sp. zn. II. ÚS 31/99, v němž dovodil, že ve výroku rozhodnutí musí být uvedeny právní předpisy (a zákonodárce uvedením množného čísla sledoval označení jak hmotněprávních, tak procesněprávních předpisů), podle nichž bylo rozhodováno, tedy jak zákon o dani z přidané hod-

noty (v tehdy projednávaném případě), tak i daňový řád, který byl pouze podkladem pro daňové řízení, a nikoli pro vyměření a doměření daně z přidané hodnoty. V dalších rozhodnutích (např. III. ÚS 702/01, II. ÚS 702/01) Ústavní soud uvedl, že výrok jako obligatorní součást rozhodnutí počíná předpisem vyměření daně a končí před poučením správce daně o opravných prostředcích. V daném případě však nejenže Nejvyšší správní soud zcela pominul právní závěry vyslovené v citovaném nálezu Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 31/99, ale především se nevypořádal se stěžejní námitkou žalobce, že zákonné náležitosti, tj. hmotněprávní předpis a číslo účtu příslušné banky, nejsou uvedeny přímo ve výroku rozhodnutí. Z dodatečného platebního výměru je přitom zřejmé, že struktura a obsah tohoto rozhodnutí zcela nekoresponduje s konstatováním uvedeným v odůvodnění napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, přičemž právní závěry soudu nejsou v tomto směru nijak odůvodněny. Nejvyšší správní soud sice konstatoval, že v rozhodnutí nechybí žádná základní náležitost, ale nijak se nevypořádal s otázkou, zda rozhodnutí, ze kterého jsou sice patrné obligatorní náležitosti stanovené zákonem, avšak jehož údaje, které ze zákona mají být stanoveny ve výroku rozhodnutí, jsou uvedeny v záhlaví, splňuje podmínky kladené na ně zákonem. Ústavní soud zdůraznil, že hmotněprávní předpis, který je obligatorní součástí výroku rozhodnutí, přitom byl v dané věci zmíněn jen v nadpise (označení) rozhodnutí.

Ustanovení daňového řádu výslovně nepředepisují strukturu rozhodnutí, avšak konstrukce rozhodnutí vydávaného v daňovém řízení je zřejmá z ustanovení § 32 odst. 2, které stanoví základní

náležitosti rozhodnutí, přičemž pod písm. d) tohoto ustanovení se přesně určuje, co má být obsahem výroku rozhodnutí. Dle názoru Ústavního soudu úmysl zákonodárce jednoznačně stanovit závazný obsah výroku rozhodnutí vyplývá i z jednotlivého výčtu základních náležitostí rozhodnutí, kdy i lhůta k plnění, která je rovněž základní náležitostí rozhodnutí, není povinnou součástí výroku, ale je upravena samostatně pod písm. e) cit. ustanovení.

Ústavní soud za této situace považoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu za nepřezkoumatelné, neboť soud se v rozhodnutí nevypořádal se základní námitkou žalobce ohledně neplatnosti dodatečného platebního výměru. Tím došlo k zásahu do základního práva žalobce chráněného článkem 36 Listiny základních práv a svobod, neboť toto rozhodnutí nelze hodnotit jako rozhodnutí přezkoumatelné, odpovídající principům řádného a spravedlivého procesu a zákazu libovůle v rozhodování (srov. např. nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 271/96). V daňovém řízení lze ukládat povinnosti jen rozhodnutím, a to rozhodnutím s předepsaným obsahem. Povinností soudu v projednávaném případě proto bylo zabývat se zjištěním, zda v případě rozhodnutí předcházejícího rozhodnutí napadenému správní žalobou byl naplněn smysl ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) daňového řádu, podle kterého musí být z výrokové části rozhodnutí zřejmé, jaká daň byla uložena, podle jakého předpisu správní orgán postupoval, jaká je výše daně a na účet které banky má být zaplacen.

Usnesením ze dne 5. 1. 2005 postoupil rozhodující tříčlenný senát věc rozšířenému senátu, protože při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který

je odlišný od právního názoru judikovaného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 31. 8. 2004, čj. 2 Afs 45/2003-118.

Spornou se stala otázka posuzování neplatnosti rozhodnutí v daňovém řízení ve smyslu § 32 odst. 7 daňového řádu. Zatímco v rozhodnutí ze dne 31. 8. 2004, čj. 2 Afs 45/2003-118, ztotožnil Nejvyšší správní soud neplatnost rozhodnutí v daňovém řízení s jeho nicotností, v souzené věci měl tříčlenný senát za to, že nelze činit rovnítko mezi pojmy nicotnost a neplatnost správních aktů, neboť se jedná o kvalitativně odlišné pojmy. Rovněž instrumenty, které slouží k jejich odstranění, jsou odlišné.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Pojmy nicotnosti a neplatnosti správního aktu nelze navzájem směšovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah. Totéž platí i o pojmu nezákonnosti, s nímž pracují procesní předpisy, v dané souvislosti zejména soudní řád správní. Je proto zapotřebí rozlišovat mezi nicotností, neplatností a nezákonností správního aktu.

Kategorii nicotnosti správního aktu český právní řád až do přijetí soudního řádu správního výslovně neupravoval. I přes tento zjevný nedostatek s tímto pojmem pracovala doktrína i judikatura; jejich závěry je možno – s výjimkami překonanými změnami v právní úpravě – použít převážně i v současnosti.

Teorie považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit.

Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. *in* Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 136 – 141).

Pojem nicotnosti ve značné hloubce propracovala především judikatura minulých let; k různým aspektům tohoto pojmu se vyjadřovala např. tato rozhodnutí správních soudů: SP č. 1/1993, SP č. 16/1993, SP č. 45/1994, SP č. 49/1994, SP č. 96/1995, SP č. 126/1996, SP č. 163/1997, SJS č. 193/1998, SJS č. 211/1998, SJS č. 214/1998, SJS č. 239/1998, SJS č. 260/1998, SJS č. 261/1998, SJS č. 347/1998, SJS č. 364/1998, SJS č. 410/1999, SJS č. 520/1999, SJS č. 527/1999, SJS č. 570/2000, SJS č. 592/2000, SJS č. 603/2000, SJS č. 631/2002, SJS č. 660/2000, R 11/2000, SJS č. 738/2001, SJS č. 739/2001, SJS č. 846/2001, SJS č. 917/2002, SJS č. 978/2002, SJS č. 1000/2002, č. 20/2003 Sb. NSS, č. 35/2003 Sb. NSS, č. 67/2004 Sb. NSS, č. 199/2004 Sb. NSS, č. 273/2004 Sb. NSS, č. 319/2004 Sb. NSS; z judikatury Ústavního soudu lze poukázat např. na usnesení ze dne 17. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000 (Sb. ÚS, sv. 18, č. 17, str. 423) nebo na nález ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01 (Sb. ÚS, sv. 28, č. 125, str. 79).

Citovaná judikatura dospěla k závěru, že k nicotnosti je soud povinen hledět

z úřední povinnosti. Vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu). Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V době předcházející účinnosti soudního řádu správního pak soudní praxe nicotná rozhodnutí při neexistenci jiné možnosti jejich odklizení – přestože přísně teoreticky vzato vlastně neexistovala – rušila z důvodu ochrany právní sféry jejich adresáta, neboť správní orgán, který je vydal, by i z takového nicotného rozhodnutí, které nadto mohlo posloužit jako exekuční titul, mohl (být neprávem) vůči jeho adresátu vyvozovat právní závěry.

Novou úpravu přinesl soudní řád správní. Podle jeho § 65 odst. 1 se může žalobce domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu. V souladu se závěry, k nimž dospěla právní teorie i praxe, stanovil soudní řád správní v § 76 odst. 2, že k nicotnosti soud přihlíží nejen k námitce žalobce, ale i z úřední povinnosti; toto pojetí se posléze důsledně promítá i do § 109 odst. 3 s. ř. s., ukládajícího Nejvyššímu správnímu soudu povinnost i nad rámec důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti

přihlížet k tomu, že napadené rozhodnutí správního orgánu je nicotné. Dospěje-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné, potom jeho nicotnost svým výrokem v rozsudku deklaruje.

Rozsáhlejší úpravu nicotnosti správních aktů přináší již platný, avšak dosud ještě neúčinný správní řád č. 500/2004 Sb. Podle jeho § 77 odst. 1 je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Podle odst. 2 je nicotné dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Z uvedeného vyplývá, že nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami (příklady viz výše), že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že působí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tak není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů.

Srovná-li se uvedené vymezení nicotnosti s neplatností podle § 32 odst. 7 daňového řádu, je zřejmé, že jde o odlišné kategorie. Podle § 32 odst. 7 d. ř. je neplatné rozhodnutí, v němž chybí některá z ostatních základních náležitostí, které dle povahy rozhodnutí musí být jeho obsahem, nebo odůvodnění v případech, kdy jej zákon vyžaduje; zřejmá chyba

v psaní nebo počítání neplatnost rozhodnutí nepůsobí. Chybějící základní náležitosti rozhodnutí (např. neuvedení právního předpisu ve výroku nebo neuvedení čísla účtu či lhůty k plnění) sice představují vadu rozhodnutí, avšak zjevně nikoliv natolik intenzivní, aby po účastnících nebylo možno spravedlivě žádat, aby rozhodnutí respektovali, a aby bylo možno usuzovat na neexistenci takového rozhodnutí; dílčí nedostatky platelního výměru nemohou způsobit jeho neexistenci. Chybí-li např. ve výroku uvedení právních předpisů, nejde zjevně o některý z případů nicotnosti, tj. o absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje [o takový nedostatek by nešlo ani u nepřesného označení daňového subjektu podle § 32 odst. 2 písm. c) d. ř.], či o nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Obdobně pokud by rozhodnutí neobsahovalo odůvodnění, ač by jej podle zákona mělo mít, nejde o rozhodnutí nicotné, ale o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Krom toho neplatnost rozhodnutí je užší i z hlediska širě rozhodnutí, u nichž se může uplatnit: neplatné může být pouze rozhodnutí vydané podle daňového řádu, zatímco nicotné může být rozhodnutí jakékoliv. To znamená, že i daňové rozhodnutí může být nicotné; důvodem jeho nicotnosti ovšem budou kritéria vyjmenovaná v § 32 odst. 7 d. ř. (tedy nedostatek základních náležitostí či absence odůvodnění), nýbrž toli-

ko kritéria, jež jako kritéria nicotnosti dovodila judikatura a z nichž některá do budoucna explicitně stanovuje správní řád.

Ohledně neplatnosti rozhodnutí podle § 32 odst. 7 d. ř. je ovšem zapotřebí uvést, že ani ji nelze vykládat formálně či dokonce formalisticky. To znamená, že pouhý nedostatek některé ze základních náležitostí rozhodnutí, uvedených v § 32 odst. 2 d. ř., nemůže sám o sobě způsobit neplatnost rozhodnutí; tento nedostatek musí dosahovat určité intenzity. Uvedený závěr vychází z interpretačního přístupu, podle něhož by za každým právním pravidlem mělo stát i určité věcné zdůvodnění. Právní názor se nemůže opírat pouze o citaci paragrafů; interpret by měl vědět, proč zákonná ustanovení vyložil tak, jak je vyložil. Prakticky vzato to znamená hledat smysl a účel každého zákonného ustanovení; to platí i pro základní náležitosti daňového rozhodnutí. Např. smyslem požadavku přesného označení příjemce rozhodnutí [§ 32 odst. 2 písm. c) d. ř.] je, aby osoba, již se např. doměřuje daň, byla z rozhodnutí seznatelná, tj. aby nebylo pochyb o tom, kdo je dlužníkem. Je-li označení této osoby nepřesné, avšak interpretací lze bezpochyby usoudit na to, kdo je dlužníkem, neodpovídalo by smyslu citovaného ustanovení, pokud by byl platelní výměr považován za neplatný. Požaduje-li dále např. § 32 odst. 2 písm. d) d. ř., aby ve výroku byly uvedeny právní předpisy, podle nichž bylo rozhodováno, má se tím zajistit informovanost příjemce rozhodnutí o tom, podle jakého předpisu mu byla daň vyměřena; pokud tento předpis není uveden v samotném výroku, ale je uveden v jiném místě platelního výměru (např. v záhlaví) tak, že je nepochybné, že daň byla vyměřena právě podle něj, zcela zjevně by neodpovídalo smyslu citovaného ustanovení po-

važovat platební výměr za neplatný, neboť příjemci rozhodnutí se požadované informace beze všech pochybností dostalo. Pouhý nedostatek základní náležitosti rozhodnutí proto sám o sobě nemá za následek neplatnost platebního výměru; neplatnost by mohla nastat pouze za přistoupení dalších okolností, např. v případě uvedeném pod § 32 odst. 2 písm. d) d. ř. tehdy, pokud by ani interpretací platebního výměru (či jiného rozhodnutí) jako celku – tedy nejen jeho výroku – nebylo možno zjistit, podle jakého předpisu byla daň vyměřena, tj. obecně řečeno, pokud by ani interpretací daňového rozhodnutí jako celku nebylo možno zjistit údaj či informaci, kterou by rozhodnutí podle § 32 odst. 2 ve spojení s odst. 7 obsahovat mělo.

Jak již bylo řečeno, od nicotnosti i neplatnosti je zapotřebí odlišovat rozhodnutí nezákonná. Nezákonné je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Z toho se podává, že platební výměr postrádající některou ze základních ná-

ležitostí může podle okolností být buď platný, nebo neplatný ve smyslu § 32 odst. 7 d. ř. Je-li neplatný, potom může být buď nezákonný pro nepřezkoumatelnost nebo pro jiné vady řízení, nebo dokonce nicotný (tj. neexistující), dosahují-li jeho vady takové intenzity, že již o správním aktu vůbec nelze hovořit. Každá z právě uvedených kategorií tedy má svůj samostatný obsah a uplatňuje se za splnění zcela odlišných předpokladů. Proto je závěr ztotožňující neplatnost s nicotností zjevně mylný.

Rozlišování neplatnosti, nezákonnosti a nicotnosti rozhodnutí není pouze akademickou záležitostí, ale nese s sebou i vysoce praktické důsledky pro soudní přezkum. K nicotnosti správního aktu jsou správní soudy jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v řízení o kasační stížnosti povinny přihlížet z úřední povinnosti, nad rámec žalobních bodů či důvodů kasační stížnosti. Je-li rozhodnutí skutečně nicotné, soud v řízení o žalobě pouze deklaratorním výrokem vyhlásí jeho nicotnost. Tento postup odpovídá i samotné logice věci: není-li tu „nic“, co by zakládalo práva či povinnosti subjektů, nelze toto „nic“ zrušit. Pouze se vysloví nulita takového aktu. Naproti tomu, jde-li o neplatné daňové rozhodnutí (tj. je splněn jak formální aspekt, spočívající v absenci některé ze základních náležitostí rozhodnutí, tak i materiální aspekt, spočívající v určité intenzitě tohoto nedostatku), platí, že soud k jeho vadám způsobujícím neplatnost přihlíží zásadně pouze k námitce žalobce; z úřední povinnosti by k vadám způsobujícím neplatnost přihlížel pouze tehdy, pokud by daňové rozhodnutí bylo nejen neplatné, ale zároveň buď nicotné či nepřezkoumatelné. Ani v těchto případech nelze hovořit o tom, že by soud přihlížel z úřední po-

vinnosti k neplatnosti; soud totiž přihlíží z úřední povinnosti k určitým vadám, které krom toho, že vyvolávají neplatnost, zároveň – a to je pro soudní přezkum podstatné – způsobují nepřezkoumatelnost či nicotnost. Namítne-li žalobce v ostatních případech neplatnost daňového rozhodnutí, a soud shledá tento závěr správným, napadené rozhodnutí – jež je zároveň nezákonné v širším slova smyslu – zároveň zruší, nejčastěji podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Rozšířený senát uzavírá, že nicotnost, neplatnost a nezákonnost správního aktu jsou vzájemně odlišnými kategoriemi, s vlastním obsahem, rozdílnými předpoklady uplatnění a rozdílnými dopady na soudní přezkum. Závěr, že neplatný platební výměr je *per se* nicotný, je tedy z vyložených důvodů neudržitelný.

Z těchto hledisek přistoupil rozšířený senát i k posouzení námitky, že platební výměr ze dne 17. 5. 1996 je neplatný, neboť jeho výrok neobsahuje odkaz na hmotněprávní předpis, podle kterého bylo rozhodováno, a číslo účtu příslušné banky.

Z napadeného platebního výměru vyplývá, že obě náležitosti, jejichž absenci ve výroku žalobce vytýká, jsou uvedeny v záhlaví platebního výměru. To platí jak pro číslo účtu správce daně, tak i pro hmotněprávní předpis, podle něhož bylo rozhodováno. Pod nadpisem „*Dodatečný platební výměr č. 960003278*“ je umístěn text „*na daň z příjmů fyzických osob podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, za kalendářní rok (zdaňovací období): 1994*“. Vlastní výrok platebního výměru potom zní: „*Podle § 46 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpi-*

sů, se Vám dodatečně vyměruje daň z příjmů fyzických osob ve výši ...“

Rozšířený senát shora vyložil, že ani k výkladu § 32 odst. 2 d. ř. nelze přistupovat formálně či formalisticky, nýbrž je vždy nutné hledat jeho smysl a účel, tedy ptát se, proč je určitá náležitost daňového rozhodnutí jeho součástí a zda její případný nedostatek je natolik intenzivní, aby zakládal jeho neplatnost. Platební výměr je zapotřebí vykládat jako celek; k závěru o neplatnosti proto nelze dospět na základě zjištění, že určitá náležitost rozhodnutí je uvedena pouze na jiném místě, než uvedena být měla. Takový přístup považuje zdejší soud za přepjatý formalismus.

Smyslem požadavku, aby ve výroku byly uvedeny právní předpisy, podle nichž bylo rozhodováno, je zajistit informovanost příjemce rozhodnutí o tom, podle jakého předpisu mu byla daň vyměřena. Není tedy rozhodující, zda tato informace je obsažena ve výroku platebního výměru či v jiné jeho části, např. v záhlaví, jako tomu je v souzené věci; rozhodující naopak je, že se této informace žalobci dostalo. Ze záhlaví platebního výměru je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že žalobci byla vyměřena daň z příjmů fyzických osob podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, za zdaňovací období roku 1994; z výroku a ostatně i ze samotného nadpisu potom vyplývá, že se jedná o platební výměr podle § 46 odst. 7 d. ř., tedy o dodatečný platební výměr. Z platebního výměru tedy nepochybně vyplývá, že žalobci byla dodatečně vyměřena daň z příjmů fyzických osob podle zákona č. 586/1992 Sb. za zdaňovací období roku 1994, a to ve výši uvedené ve výroku. Smysl požadavku uvedeného v § 32 odst. 2 písm. d) d. ř. tedy byl naplněn, a platební výměr z tohoto důvodu nelze považovat za neplatný.

Požadavek § 32 odst. 2 d. ř. na uvedení čísla účtu příslušné banky, na nějž má být částka zaplacená, je potom vyloženo technickou záležitostí, která nikterak nezasaahuje do právní sféry toho, jemuž se ukládá povinnost předepsanou částku zaplatit. Smysl citovaného požadavku je informativní: ten, kdo má povinnost peněžité plnění zaplatit, na základě této informace ví, na jaký účet je má zaplatit. Pokud tato informace nepochybně vyplývá z jiné části platebního výměru, není důvod, proč považovat platební výměr za neplatný. Tak je tomu i v souzené věci, v níž je informace nejen o čísle účtu správce daně, ale i o peněžním ústavu a jeho pobočce, o konstantním symbolu jak pro platbu platebním příkazem, tak i pro platbu poštovní poukázkou, a o variabilním symbolu, uvedena v záhlaví platebního výměru. Žalobce tedy měl již z textu samotného platebního výměru zcela přesné informace o tom, na jaký účet má předepsanou částku daně zaplatit.

Z napadeného platebního výměru je tedy zřejmé, podle jakých právních předpisů bylo rozhodováno, jakou daňovou povinnost, za jaké zdaňovací období a v jaké výši žalobci správce daně vyměřil, a na jaký účet měl žalobce doměřenou částku uhradit; takový platební výměr rozhodně za neplatný považovat nelze.

K celé problematice lze dodat, že výrokem je ta část rozhodnutí, v níž se rozhoduje o subjektivních právech a povinnostech adresáta. Z materiálního hlediska je tedy výrokem platebního výměru ta část, v níž se daňovému subjektu ukládá povinnost zaplatit daň v určité

výši. Údaje o tom, podle jakých předpisů správce daně rozhodoval, a o čísle účtu banky z obsahového pohledu povahu výroku evidentně nemají. Z tohoto pohledu je tedy zákonný požadavek, aby byly uvedeny přímo ve výroku platebního výměru, zjevně nadbytečný, a lze připustit, aby byly obsaženy i v jiných částech platebního výměru.

Dále se nabízí srovnání s výrokem rozsudku v civilním řízení soudním. Je nepředstavitelné, že by v samotném výroku rozsudku byl citován procesní i hmotněprávní předpis, podle nichž soud rozhodoval (např. civilní řád soudní a občanský zákoník), a že by přesně identifikoval číslo účtu žalobce či jeho zmocněnce, na nějž by žalovaný, jenž neměl ve věci úspěch, byl povinen určitou částku zaplatit. Ani výrok rozsudku civilního soudu ukládající peněžité plnění, který posléze obdobně jako platební výměr může posloužit jako exekuční titul, tedy nikdy neobsahuje náležitosti, jejichž absenci žalobce výroku platebního výměru vyčítal.

Ze všech těchto důvodů má soud za to, že zkoumaný platební výměr neplatný není. Žalobní námitka dovolávající se jeho neplatnosti je tedy lichá.

V situaci, kdy platební výměr není neplatný, správce daně žádné rozhodnutí nevydává. Správce daně by rozhodnutím podle § 32 odst. 7 d. ř. osvědčil pouze neplatnost rozhodnutí; pokud však neplatnost rozhodnutí neshledá, není povinen vydat rozhodnutí o skutečnosti, že napadené rozhodnutí je platné.

Daňové řízení: daňová kontrola**Daň z příjmů: výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů**

k § 16 odst. 4 písm. c) a f) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 24 odst. 1 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1996

I. Doba pro využití práva vyjádřit se ke skutečnostem a navrhopvat důkazy v rámci daňové kontroly [zejména § 16 odst. 4 písm. c) a f) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků] musí být přiměřená rozsahu prověřovaných skutečností.

II. U daňového subjektu, jehož předmětem podnikání je vyhotovování sociomap, je daňově uznatelným výdajem (§ 24 odst. 1 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) výdaj na pořízení výpočtů pro zpracování sociomap u třetí osoby buď v případě, že daňový subjekt následně dále prodal tyto výpočty zákazníkovi, anebo v případě, že výpočty sloužily k ověření správnosti metod vyhotovování či ke zdokonalení kvality výstupů, jež daňový subjekt prodává svým zákazníkům.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2005, čj. 2 Afs 90/2004-70)

Věc: Mgr. Radvan B. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 6 stanovil dodatečným platebním výměrem 27. 11. 2000 základ daně za zdaňovací období roku 1996 ve výši 113 334 Kč a daň ve výši 31 036 Kč.

Žalovaný odvolání žalobce zamítl 12. 9. 2002; uvedl přitom, že neuznal jako daňový výdaj částku 170 000 Kč, kterou žalobce v roce 1997 vyplatil svému bratru Ing. Kamilu B. za prováděné propočty pro účely sociomapování. Podle zjištění daňové kontroly se žádný obchod v této souvislosti nerealizoval a žalobce neměl z této činnosti žádné příjmy; ostatně žalobce žalovanému ani nedovolil pořídit reprodukce komerčních výstupů, které údajně byly pro žalobce pořízeny.

Rozhodnutí o odvolání napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl především, že žalovaný nesprávně hodnotil povahu činnosti Ing. Kamila B., resp. na něj navázané společnosti T. V této souvislosti učinil žalovaný nesprávná skutková zjištění. Dále žalobce žalovanému vytýkal, že předjímal výsledky daňové kontroly v daňovém řízení se žalobcovou manželkou.

Městský soud žalobu zamítl. Považoval za správný závěr žalovaného, že zaplacená částka nebyla vynaložena k dosažení, zajištění a udržení příjmů, neboť z výpočtů vycházející sociomapy se nepodařilo prodat a nepotvrdilo se ani, že by provedené výpočty sloužily obecně

k potvrzení správnosti užitých metod. Ani po procesní stránce žalovaný nepochybil. Při svém rozhodnutí vycházel výlučně ze zjištění získaných v rámci daňové kontroly a její výsledek nepředjímal; daňová kontrola probíhala po dostatečně dlouhou dobu a žalobce měl možnost se k jejím zjištěním dostatečně vyjádřit a tvrzené skutečnosti prokázat.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Tvrdil především, že žalovaný se nevypořádal s důkazem v podobě výstupů zpracovaných společností T. jako podklady pro další analýzy klientů. Dále stěžovatel tvrdil, že mu v rámci daňové kontroly za rok 1996 byla upřena práva podle § 16 odst. 4 d. ř. Nelze souhlasit s názorem městského soudu, že tato práva mohl uplatnit v rámci daňových kontrol za roky 1997 a 1998, které se zčásti týkaly stejných skutečností jako daňová kontrola za rok 1996, neboť každá daňová kontrola je samostatným řízením, v němž musí být daňovému subjektu umožněno uplatnit všechna zákonem zaručená práva.

Žalovaný ve vyjádření mj. uvedl, že daňová kontrola za roky 1997 a 1998 byla u stěžovatele zahájena 8. 12. 1999 a ukončena 14. 11. 2000, přičemž nakonec (protokolem o zahájení daňové kontroly za rok 1996 ze dne 14. 11. 2000) byla rozšířena i na zdaňovací období roku 1996 vzhledem k tomu, že zálohová faktura č. 122/96 byla vystavena v tomto roce. Dne 14. 11. 2000 pak byly také výsledky daňové kontroly za prověřovaná zdaňovací období se stěžovatelem projednány. K výtce, že se nevypořádal s důkazem v podobě výstupů zpracovaných firmou T. jako podkladů pro další analýzy klientů, žalovaný uvedl, že z těchto listin vztahujících se k „sociomapám“, kte-

ré stěžovatel v rámci daňového řízení správci daně poskytl, nijak nevyplynulo, zda, jakým způsobem a v jaké míře je využily společnosti, kterým měly být určeny.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Rozhodnutí správního orgánu je přezkoumatelné; v jeho odůvodnění se správní orgán vypořádal se všemi otázkami podstatnými pro rozhodnutí ve věci, zejména uvedl, jaký skutkový stav zjistil, pod jakou právní normu takto zjištěný skutkový stav subsumoval, a vypořádal se s námitkami a vyjádřeními stěžovatele. Tvrzení, že se správní orgán nevypořádal s důkazem v podobě výstupů zpracovaných společností T. jako podklady pro další analýzy klientů, je nedůvodné. V odůvodnění správního rozhodnutí žalovaného je výslovně uvedeno, že v průběhu celého daňového řízení se nepodařilo získat jakoukoli interpretaci sociomapování v písemné podobě, neboť všechny dodané početní výstupy a grafy jsou bez jakéhokoli komentáře či vysvětlení, jaký význam či přínos obsahují a k jakému účelu byly vytvořeny. Z toho, co správní orgán v odůvodnění uvedl, je jasné patrné, že výstupy zpracované společností T., které stěžovatel správci daně v daňovém řízení poskytl, měl žalovaný k dispozici (jsou ostatně v kopii obsaženy ve správním spise) a že se jimi zabýval a z hlediska jejich důkazní hodnoty je posuzoval.

Výuka stěžovatele, že mu v rámci daňové kontroly za rok 1996 bylo upřeno právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, není důvodná. V § 16 odst. 4 d. ř. jsou upravena práva daňového subjektu při provádění daňové kontroly; v písm. f)

tohoto ustanovení je založeno právo vyjádřit se před ukončením daňové kontroly k výsledku uvedenému ve zprávě, ke způsobu jeho zjištění, případně navrhnout jeho doplnění, a v písm. c) pak právo předkládat v průběhu daňové kontroly důkazní prostředky, případně navrhnout předložení důkazních prostředků, které daňový subjekt sám nemá k dispozici. Z protokolu o ústním jednání ze dne 14. 11. 2000 (přílohy ke zprávě ze dne 14. 11. 2000 o daňové kontrole ve vztahu k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 1996, 1997, 1998), konkrétně z vyjádření stěžovatele tam obsaženého, i ze samotné zprávy o daňové kontrole je patrné, že stěžovatel se v průběhu kontroly i v jejím závěru k různým skutečnostem vyjadřoval a předkládal správci daně různé listiny jako důkazy.

Skutečnost, že daňová kontrola za rok 1996 byla zahájena 14. 11. 2000 a týž den byla také spolu s kontrolou za roky 1997 a 1998 skončena, nelze v daném případě považovat za porušení žalobcových práv vyplývajících z § 16 odst. 4 d. ř. či z jiného ustanovení tohoto zákona. Z obsahu zprávy je patrné, že kontrola se právem – vzhledem k tomu, že k provádění činnosti, na něž stěžovatel vykazoval výdaje jako daňový náklad, mělo docházet až v roce 1997 – soustředila na prověřování podkladů za rok 1997 (resp. z jiných, pro řízení o kasační stížnosti nerozhodných důvodů také za rok 1998), zatímco jediným dokladem prověřovaným za rok 1996 byla zálohová faktura č. 122/96; na tom nic nemění skutečnost, že komplex skutkových okolností s těžištěm v roce 1997 významně ovlivnil žalobcovu daňovou povinnost za rok 1996.

Lze souhlasit se stěžovatelem, že daňové kontroly za jednotlivá zdaňovací

období jsou oddělenými „řízeními“ (přesněji řečeno procesními postupy), ovšem pouze v tom smyslu, že výsledkem kontroly musí být vždy zjištění správnosti či nesprávnosti stanovení daňové povinnosti za každé konkrétní období. To však neznamená, že by správce daně nemohl a neměl skutečnosti, které mají význam pro vícero zdaňovacích období současně, prověřovat jako jeden celek, v jejich vzájemné souvztáznosti. Rovněž nutno poznamenat, že časové dimenze práva vyjadřovat se ke skutečnostem v rámci daňové kontroly a navrhnout důkazy musí být přiměřené rozsahu prověřovaných skutečností. Jinak řečeno: je-li předmětem prověřování rozsáhlý komplex skutečností či předmětem dokazování rozsáhlý soubor důkazů, musí být daňovému subjektu poskytnut tomu odpovídající čas pro vyjádření a navrhování případných dalších důkazů; naopak, je-li prověřována skutečnost jednoduchá, resp. dokazování rozsahem velmi omezené, může k zachování všech práv daňového subjektu stačit, je-li mu k vyjádření a navržení případných dalších důkazů poskytnut relativně krátký časový prostor. Přesně tak tomu bylo v případě stěžovatele ve vztahu k faktuře č. 122/96, a proto zde nedošlo k porušení práv stěžovatele zakotvených v § 16 odst. 4, zejm. písm. c) a f) d. ř.

Nelze ani dospět k závěru, že by správce daně předjímal výsledek daňové kontroly u stěžovatele tím, že den před skončením této kontroly (tedy dne 13. 11. 2000) v rámci zprávy o daňové kontrole stěžovatelovy manželky hodnotil skutečnosti vztahující se ke stěžovateli a k daňové kontrole u něho prováděné. Předmětem daňové kontroly u stěžovatele i u jeho manželky byl ve své podstatě tožný okruh skutečností souvisejících s podnikáním stěžovatele, na němž se

jeho manželka podílela jako spolupracující osoba. Pokud měly být tyto skutečnosti správně zjištěny a zhodnoceny, nemohlo se tak dít jinak než v jejich vzájemné souvztažnosti. Takový postup nejen že není předjímáním výsledku ještě neskončené kontroly, nýbrž je jediným logickým a věcně správným postupem, který vede ke správnému zjištění skutkového stavu a jeho právnímu posouzení, samozřejmě za předpokladu, že každý z kontrolovaných daňových subjektů má možnost samostatně se vyjadřovat a samostatně navrhopvat důkazy ke skutečným relevantním pro určení jeho daňové povinnosti a že i jinak jsou každému z nich zachována jeho zákonem zaručená procesní práva. To vše bylo v daném případě splněno. Správný orgán tedy postupoval zcela v souladu s § 31 odst. 2 a s § 16 odst. 1 d. ř.

Dále stěžovatel považuje za nesprávné posouzení právní otázky, pokud se Městský soud v Praze ztotožnil s tím, že stěžovatel neprokázal, že částka proplacená jeho bratrovi není daňovým výdajem ve smyslu ustanovení § 24 zákona o daních z příjmů.

Podle § 24 odst. 1 věty první zákona o daních z příjmů, ve znění účinném ke dni 12. 9. 2002 (§ 75 odst. 1, § 120 s. ř. s.), se výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů pro zjištění základu daně odečtou (od dosažených zdanitelných příjmů) ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy. Základní podmínkou daňové uplatnitelnosti výdaje je tedy, aby byl vynaložen na dosažení, zajištění a udržení příjmu. Povinnost tvrzení i břemeno důkazní ohledně existence i výše vynaloženého výdaje i ohledně jeho účelu nese poplatník. Stěžovatel v daňovém říze-

ní tvrdil, že svému bratru zaplatil určitou částku, a to i prokázal. Tvrdil, že za tuto částku obdržel výpočtové výstupy pro tvorbu sociomap. Tvrdil dále, že tyto konkrétní výstupy samy o sobě dále neprodával, nýbrž je použil jako materiál k ověření validity metod použitých při realizaci jiných (konkrétním zákazníkům prodaných) výstupů. Tato tvrzení však se mu již podle závěrů žalovaného důkazy, které byly v daňovém řízení provedeny, prokázat nepodařilo.

Pro posouzení správnosti úvah, kterými byl ve svém rozhodnutí žalovaný veden, je nutno ujasnit, za jakých podmínek by ve stěžovatelově konkrétním případě byly jím vynaložené výdaje daňově uznatelné.

V první řadě by tomu tak bylo tehdy, kdyby stěžovatel objednal a zaplatil u svého bratra určité výpočty, ty pak následně dále prodal konkrétnímu zákazníkovi, ať již v podobě, kterou obdržel, nebo nějakým způsobem zakomponované do komplexnějšího či dále zpracovaného nebo dopracovaného výstupu. To však stěžovatel nejen neprokázal, ale ani netvrdil. Pokud by to tvrdil, stačilo by toliko prokázat, jaké konkrétní výpočty od bratra obdržel, zda a případně jak byly tyto výpočty dále zpracovány, dopracovány či zakomponovány do širšího výstupu a konečně kterému dalšímu konkrétnímu subjektu byly prodány. O hlubší povaze výpočetních metod užívaných stěžovatelem či jeho bratrem by bylo třeba podat důkaz jen v té míře, aby byl prokázán jednoznačný vztah mezi výpočty obdrženými od Ing. Kamila B. a výstupy prodanými stěžovatelovým zákazníkům.

Dále by bylo možno stěžovateli pořízení výpočtů u jeho bratra daňově uznat, kdyby tyto výpočty byly určeny sice nikoli pro konkrétní projekt hrazený

konkrétním zákazníkem stěžovatele, ale k ověření správnosti metod vyhotovování či ke zdokonalení kvality výstupů, jež stěžovatel prodává svým zákazníkům. Právě to stěžovatel tvrdil. Bylo tedy třeba, aby prokázal, v čem spočívá povaha výstupů, které prodává svým zákazníkům, proč k jejich vyhotovení potřebuje výpočty, zda tyto – dále neprodávané – výpočty odpovídají svojí povahou a podstatou těm výstupům, které prodával či bude prodávat konkrétním zákazníkům, a zda a jak konkrétně tyto neprodané výpočty ověří správnost, spolehlivost či ji-

nou z hlediska prodeje relevantní vlastnost metody, prodej jejíchž aplikací je předmětem jeho podnikání. Stěžovatel však takovýto důkaz nepodal a předložil pouze doklady o tom, že jakési výpočty existují, že existují jejich aplikace v podobě sociomap a že tyto výpočty provádí Ing. Kamil B., resp. s ním spolupracující společnost T. To ale k prokázání, že šlo o výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, nepostačovalo, a proto správní orgán důvodně dospěl k závěru o tom, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno.

795

Daňová kontrola: práva a povinnosti spolupracující osoby

k § 13 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1996

Přestože se daňová povinnost spolupracující osoby podle § 13 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, zcela odvíjí od poměru příjmů a výdajů zjištěných u hlavního daňového subjektu, má spolupracující osoba stejná procesní práva a povinnosti jako hlavní daňový subjekt sám.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2005, čj. 1 Afs 154/2004-63)

Věc: Mgr. Martina B. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 9. 2002 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 6 ze dne 27. 11. 2000, kterým byla žalobkyni doměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1996 ve výši 10 915 Kč, a to podle § 13 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, jako osobě spolupracující, která se podílela na příjmech a výdajích svého manžela podílem 33,3 %. Platební výměr byl vydán poté, co u žalobkyně proběhla dne 13. 11. 2000 daňová kontrola příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku

1996; totéž zdaňovací období bylo kontrolováno i u manžela žalobkyně, a to dne 14. 11. 2000.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Mimo jiné dospěl k závěru, že spolupracující osoba odvíjí svoji daňovou povinnost od hlavního daňového poplatníka. Pro rozhodnutí soudu tak bylo podstatné, že dodatečný platební výměr, jímž byl žalobkyni vyměřen daňový nedoplatek, nepředcházel dodatečnému platebnímu výmě-

ru, jímž byl nedoplatek na dani vyměřen jejímu manželovi.

Žalobkyně napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Tvrdila především, že žalovaný se nevypořádal s důkazem v podobě výstupů zpracovaných společností T. jako podklady pro další analýzy klientů. Dále tvrdila, že jí v rámci daňové kontroly za rok 1996 byla upřena práva podle § 16 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:*)

Je podstatné předně uvést, že daná věc se týká postupu podle § 13 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Podle tohoto ustanovení se totiž příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti [§ 7 odst. 1 písm. a) až c) a odst. 2] provozované za spolupráce druhého z manželů a výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení rozdělují tak, aby podíl připadající na spolupracujícího manžela (manželku) nečinil více než 50 %; přitom částka připadající na spolupracujícího manžela (manželku), o kterou příjmy přesahují výdaje, smí činit nejvýše 540 000 Kč při spolupráci po celé zdaňovací období nebo 45 000 Kč za každý i započatý měsíc této spolupráce. V ostatních případech spolupráce manžela (manželky) a ostatních osob žijících v domácnosti s poplatníkem se příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti rozdělují na spolupracující osoby tak,

aby jejich podíl na společných příjmech a výdajích činil v úhrnu nejvýše 30 %; přitom částka připadající v úhrnu na spolupracující osoby, o kterou příjmy přesahují výdaje, smí činit nejvýše 180 000 Kč při spolupráci po celé zdaňovací období nebo 15 000 Kč za každý i započatý měsíc spolupráce. U spolupracujícího manžela (manželky) a dalších spolupracujících osob musí být přitom výše podílu na společných příjmech a výdajích stejná. Příjmy a výdaje nelze rozdělovat na děti až do ukončení jejich povinné školní docházky a na děti a manžela (manželku), pokud jsou uplatňovány jako osoby vyživované.

V souzeném případě se tak příjmy i výdaje žalobkyně (podle shora uvedeného ustanovení) odvozovaly od příjmů a výdajů jejího manžela, který se nacházel v pozici „hlavního daňového subjektu“, zatímco žalobkyně v pozici spolupracující manželky. Jelikož sama žalobkyně neměla jiných příjmů a výdajů, bylo možno (a tak se i stalo) na ni rozdělit z manželových příjmů a výdajů zákonem uvedeně podíly těchto veličin.

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval procesní postavení spolupracující osoby, je-li její daňová povinnost odvozována výhradně od příjmů a výdajů „hlavního daňového subjektu“. Dílem tedy vážil otázku, zda postačuje provést daňovou kontrolu pouze u hlavního daňového subjektu a spolupracující osobě pak zákonem stanovený podíl příjmů a výdajů jen „přerozdělit“ a určit rozhodnutím k placení, nebo zda i spolupracující osoba zde má své vlastní postavení se všemi procesními právy a povinnostmi, jež daňo-

*) Pro účely publikace byly vypuštěny pasáže obsahově identické s rozhodnutím ve věci manžela sléžovatelky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2005, čj. 2 Afs 90/2004-70 – viz předchozí judikát), neboť Nejvyšší správní soud v obou věcech posuzoval tytéž právní otázky.

vý řád zakládá. V tomto ohledu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přesto, že se daňová povinnost spolupracující osoby zcela odvíjí od poměru příjmů a výdajů zjištěných u hlavního daňového subjektu, má spolupracující osoba procesní práva i povinnosti jako hlavní daňový subjekt sám.

Pro věc je rovněž důležité, že „hlavní daňový subjekt“ – manžel žalobkyně

Mgr. B. – podal rovněž žalobu proti rozhodnutí žalovaného, kterým tento rozhodl o jeho daňové povinnosti, tedy o té povinnosti, z níž byla část ke zdanění rozdělena na spolupracující osobu, v našem případě žalobkyni. Věc týkající se daňové povinnosti Mgr. B. byla již v řízení o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem přezkoumána rozsudkem ze dne 10. 2. 2005, sp. zn. 2 Afs 90/2004.

796

Daň darovací: jiný majetkový prospěch

k § 6 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb., č. 322/1993 Sb. a č. 85/1994 Sb.

Smlouva o uzavření bezúročné půjčky není právním úkonem, na jehož základě by dlužník nabýval majetkový prospěch, který by podléhal zdanění daní darovací [§ 6 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 1 Afs 106/2004-57)

Prejudikatura: srov. č. 573/2005 Sb. NSS.

Věc: Zdeňka P. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň darovací, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Domažlicích (dále též „správce daně“) vydal dne 17. 7. 2003 platební výměr, jímž žalobkyni vyměřil daň darovací ve výši 66 885 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, jež žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 25. 11. 2003. Rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že žalobkyně uzavřela dne 14. 12. 1996 s Pavlem K. smlouvu o bezúročné půjčce částky 1 300 000 Kč s ujednáním, že splátky budou prováděny průběžně. Žalovaný dospěl k závěru, že byla-li žalobkyni poskytnuta půjčka bez jakéhokoliv protiplnění (bez úro-

ku), vznikl jí z titulu bezúplatného užívání peněžních prostředků jiný majetkový prospěch, který je ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“), předmětem daně darovací. Majetkovým prospěchem bylo podle žalovaného ušetření obvyklého úroku, jímž byl úrok ve výši 140 % diskontní sazby České národní banky, který v době získání bezúročné půjčky činil 191 100 Kč ročně. Půjčka byla poskytnuta na dobu neurčitou, a proto byl základ

daně darovací ve smyslu § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 357/1992 Sb. stanoven z ceny obvyklé, která činila pětinasobek ceny ročního plnění.

Krajský soud v Plzni zrušil k žalobě žalobkyně napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správce daně rozsudkem ze dne 30. 6. 2004 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle soudu je z díkce § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 357/1992 Sb. třeba dovodit, že vždy musí jít o bezúplatné nabytí majetku na základě právního úkonu, jehož předmětem je právě toto nabytí majetku, a které tedy musí být přímo předmětem plnění z právního úkonu, nikoli pouze jeho „vedlejším produktem“. Smlouva o půjčce byla uzavřena podle ustanovení § 657 a § 658 občanského zákoníku, která sjednání úroků připouští; úroky však nejsou esenciální náležitostí každé smlouvy o půjčce (na rozdíl od obchodního zákoníku, upravujícího smlouvu o úvěru, která placení úroků za součást dlužníkovy závazku považuje); na obsah závazku nemá vliv, zda smluvní vztah vznikl mezi osobami blízkými; rovněž jakékoli protiplnění, ať už ve formě úroku nebo jiné, není pojmovým znakem smlouvy o půjčce a je na vůli účastníků smlouvy, zda si něco takového ujednají, nebo ne. Soud proto přisvědčil žalobkyni v tom, že nezaplacením obvyklého bankovního úroku za půjčení peněz od jiné fyzické osoby nevzniká majetkový prospěch podléhající darovací dani.

Rozhodnutí krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž tvrdil nesprávné posouzení právní otázky spočívající ve výkladu ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 357/1992 Sb. Nesouhlasil s právním závěrem krajského soudu, podle něž v případě nezaplacení obvyklého bankovního úroku za

půjčení peněz od jiné fyzické osoby nevzniká majetkový prospěch podléhající darovací dani.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Po stránce skutkové není sporu o tom, že žalobkyně uzavřela s Pavlem K. smlouvu o půjčce ve výši 1 300 000 Kč s tím, že splátky budou provedeny průběžně; žádné úroky sjednány nebyly. Nesporné je i to, že účastníci smlouvy uzavřeli smlouvu o půjčce, spravující se ustanoveními § 657 a § 658 občanského zákoníku. Spor je o to, zda v případě, kdy je smlouva o půjčce sjednána, aniž by se strany smlouvy dohodly na úrocích, je neexistence sjednaného úroku majetkovým prospěchem vzniklým na straně dlužníka, který je dán hodnotou obvyklého úroku, a je tak předmětem daně darovací ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 357/1992 Sb.

Předmětem daně darovací je podle § 6 odst. 1 zákona č. 357/1992 Sb. bezúplatné nabytí majetku na základě právního úkonu, a to jinak než smrtí zůstavitele, přičemž majetkem pro účely daně darovací je – vedle věcí nemovitých a movitých – též jiný majetkový prospěch. Předmět daně darovací je tak charakterizován tím, že na základě právního úkonu daňový subjekt bezúplatně získal majetkový prospěch, tedy určitou majetkovou výhodu, která může spočívat jednak v tom, že se majetek daňového subjektu zvýší či rozmnoží, nebo naopak v tom, že se jeho majetek nezmění a určité majetkové hodnoty ušetří, ač by je jinak měl či musel vynaložit.

Nepochybně se lze se stěžovatelem ztotožnit, charakterizuje-li podstatu kon-

strukce daně darovací tak, že jedna strana právního vztahu „něco“ dostává, aniž za to „cokoli“ poskytuje, a poukazuje-li na to, že základní a neopominutelnou podmínkou vzniku předmětu daně darovací je absence úplaty, přičemž úplata může spočívat nejen v penězích, ale i v jiné formě. Ve vztahu k napadenému rozhodnutí krajského soudu je však jeho argumentace nepřipadná.

Smlouva o půjčce (§ 657 občanského zákoníku) je smlouvou, kterou věřitel přenechává dlužníkovi věc určenou podle druhu a dlužník se zavazuje vrátit věc stejného druhu. Dlužník je tak oprávněn s těmito věcmi volně nakládat a předmětem jeho závazku je vrácení věcí téhož množství a druhu. Dochází tak k převodu vlastnického práva k předmětu smlouvy na dlužníka a vzniká dlužníku povinnost vrátit jinou věc téhož druhu a množství. Podstatou tohoto smluvního vztahu je tak převedení vlastnictví k druhově určeným věcem a po uplynutí doby zpětný převod vlastnictví věcí totožného druhu a množství zpět původnímu vlastníkovi.

Ustanovení § 658 občanského zákoníku dovoluje ujednat při půjčce úplatu v podobě úroku, jde-li o půjčku peněžitou, případně při půjčce nepeněžitě úplatu ve formě vrácení většího množství věcí nebo ve vrácení věcí lepší kvality. Smlouva o půjčce je smlouvou úplatnou jen tehdy, jestliže v rámci dovolené smluvní volnosti se strany smlouvy na úplatě shodly a úplatnost vyplývá z jejího obsahu.

Občanský zákoník upravuje smlouvu o půjčce tedy tak, že nespojuje s vrácením věci plnění nad rámec hodnoty věci půjčené. Věřiteli se má dostat po dohodnuté době vrácení věcí stejného druhu a množství, jaké byly dlužníkovi půjčeny, a žádná ze stran smlouvy tak nemá ze

smluvního vztahu získat majetkovou výhodu či na něm tratit; jen jestliže v rámci dovolené smluvní volnosti strany sjednají úplatu, má věřitel právo na majetkovou výhodu z tohoto právního úkonu v podobě úroku či většího množství nebo kvality vrácené věci.

Jestliže tedy strany smlouvy sjednají smlouvu o půjčce, aniž by současně dohodly úplatu, nezakládá takový právní úkon dlužníkovi majetkový prospěch, neboť do obsahu smlouvy vtělily zákonem předvídaný stav, který, bez modifikace formou dovolené úplaty, nepředpokládá protiplnění, ale ani majetkový prospěch žádné ze stran smlouvy. Věřitel není na svém majetku zkrácen a ani se nevzdává něčeho, čím by měl svůj majetek zmnožit, dlužníkům majetek (při splnění závazku) se nezvětší a nedostal ani nic, za co by měl úplatu poskytnout. Skutečnost, že zákon dovoluje úplatu sjednat (a dovoluje tak věřiteli získat ze smlouvy o půjčce majetkový prospěch) nečiní ze smlouvy o půjčce smlouvu, která by, při absenci takového ujednání, zakládala, a to bezúplatně, majetkový prospěch dlužníka.

Ze znění ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 357/1992 Sb. („nabytí majetku na základě právního úkonu“) vyplývá, že předmětem zdanění je jen takový bezúplatně nabytý majetek, jehož nabytí je předmětem právního úkonu. Ve shodě s krajským soudem má kasační soud za to, že má-li jít o zdanitelný jiný majetkový prospěch ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 357/1992 Sb., musí být přímo předmětem plnění z právního úkonu. Tak tomu bude tehdy, spojuje-li zákon s určitým právním úkonem nabytí majetkové výhody jednou ze smluvních stran, anebo tehdy, jestliže je v konkrétním případě dovoleným právním úkonem plně

ní ve prospěch jedné ze smluvních stran omezeno nebo vyloučeno.

K založení daňové povinnosti tak nepostačuje, pokud v souvislosti s právním úkonem (nikoliv však bezprostředně na jeho základě) případně vznikne jedné ze smluvní stran majetková výhoda, v předmětné věci spočívající v právu dlužníka po časově omezenou dobu disponovat s věcí. Dovožovat, že nesjednáním úroku nabývá dlužník bezúplatně jiný majetkový prospěch v podobě bezplatného užívání cizích peněžních prostředků, a jeho hodnotu odvíjet od výše obvyklého bankovního úroku, je popřením smyslu a účelu smlouvy o půjčce, který musí respektovat i daňové předpisy.

Ze shora uvedeného vyplývá, že smlouva o uzavření bezúročné půjčky není právním úkonem, na jehož základě by dlužník nabýval majetkový prospěch, který by podléhal zdanění daní darovací. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že nesjednáním úroku vzniká dlužníkovi jiný majetkový prospěch v podobě bezplatného užívání cizích peněžních prostředků, a jeho hodnotu odvíjel od ušetření obvyklého úroku, pochybil a krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže napadené rozhodnutí zrušil a žalovaného zavázal právním názorem, že nezaplacením obvyklého bankovního úroku za půjčení peněz od jiné fyzické osoby majetkový prospěch podléhající dani darovací nevzniká.

797

Důchodové pojištění: péče nahrazující péči rodičů

k § 20 odst. 2 a § 52 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Je-li stěžovatelka dítětem manželky zemřelého a její druhý rodič není znám, lze ji považovat za dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů [§ 20 odst. 2 a § 52 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění], a to i přesto, že ji zemřelý nepřevzal do této péče na základě rozhodnutí příslušného orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2005, čj. 4 Ads 67/2004-64)

Věc: Věra R. proti České správě sociálního zabezpečení o sirotčí důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná svým rozhodnutím ze dne 9. 4. 2002 zamítla žádost žalobkyně o sirotčí důchod, neboť žalobkyně nesplňovala podmínky podle § 52 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Nárok na sirotčí důchod má podle žalované nezaopatřené dítě, a to v případě, že zemřel rodič (osvojitel) tohoto dítěte, nebo osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů a na niž bylo dítě

v době její smrti převážně odkázáno výživou, kterou nemohli ze závažných důvodů zajistit rodiče tohoto dítěte. Za dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů se považuje dítě, které bylo do této péče převzato na základě rozhodnutí příslušného orgánu (obvykle soud, popřípadě okresní úřad), dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu, a dítě manžela, zemřel-li

druhý rodič dítěte nebo není-li znám. Žalovaná dále uvedla, že podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 1984, podle něhož František R. není biologický otec žalobkyně, nutno dovodit, že žalobkyni na přiznání sirotčího důchodu nárok nevznikl.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně opravný prostředek, v němž vyslovila názor, že podmínky pro přiznání sirotčího důchodu splňuje. Uvedla, že František R. zemřel dne 26. 12. 2001; jako manžel její matky o ni pečoval jako o vlastní, a to nepřetržitě od jejího narození, až do své smrti ji materiálně zabezpečoval a pobíral na ni přídatky na dítě. Poukazovala dále na to, že studuje vysokou školu a byla na jmenovaného odkázána výživou, neboť žila pouze s ním ve společné domácnosti. Proto je jí známo, že jmenovaný na ni pobíral přídatky na děti. František R. dlouhodobě nežil ve společné domácnosti s její matkou. Žil se žalobkyní a choval se k ní jako k vlastní dceři. Až do jeho smrti nevěděla, že není jeho dcera, a má i jeho jméno. Namítala dále, že pokud František R. pobíral přídatky na dítě po dobu svého života až do své smrti, což by mělo být průkazné z evidence žalované, jistě za svého života učinil akt o tom, že ji převzal do péče nahrazující péči rodičů, na základě kterého mu byl návrh na přídatky na dítě přiznán a přídatky vypláceny.

Městský soud v Praze po provedeném dokazování svým rozsudkem ze dne 8. 10. 2002 rozhodnutí žalované potvrdil. V tomto rozhodnutí vycházel z obsahu dávkového spisu žalobkyně, z jejího výslechu, z výslechu matky žalobkyně, svědkyně Věry R. a svědkyně Markéty S., sestry žalobkyně, dále ze spisu Věry R. ve věci vdovského důchodu a ze spisu Františka R. V průběhu řízení bylo prokázá-

no, že František R. není otcem žalobkyně. Soud proto posuzoval otázku, zda František R. převzal žalobkyni do péče nahrazující péči rodičů a zda žalobkyně byla v době jeho smrti na něho převážně odkázána výživou, kterou nemohli ze závažných důvodů zajistit její rodiče. Okolnost, že dítě bylo převzato do péče nahrazující péči rodičů, je zvláštní právní skutečností, která má vliv především v souvislosti s posouzením nároku na pozůstalostní dávky důchodového pojištění. Za dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů se považuje dítě, jež bylo převzato do takové péče na základě rozhodnutí příslušného orgánu, nebo dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu, nebo dítě manžela, zemřel-li druhý rodič dítěte nebo není-li znám. Žalobkyně nebyla svěřena do výchovy Františka R. na základě rozhodnutí příslušného orgánu, ani mu nebyla svěřena do výchovy rozhodnutím soudu. Františka R. tedy podle názoru soudu nelze pokládat za osobu, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, neboť žalobkyně byla vychovávána matkou. Na Františka R. nebyla ani odkázána výživou, neboť její matka řádně pracovala až do 30. 6. 2000, a poté pobírala starobní důchod, takže z těchto příjmů mohla potřeby dcery uspokojovat.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že soud nesprávně hodnotil posouzení otázky týkající se jejího převzetí zemřelým Františkem R. do péče nahrazující péči rodičů. Poukazovala na to, že se jmenovaným žila od malička, on se o ni staral jako o vlastní a materiálně ji zabezpečoval v době, kdy její matka pro vážné onemocnění progresivně přecházející v psychickou poruchu o ni dlouhodobě nepečovala, ani ji nemohla materiálně podporovat. Namítala dále, že o jmeno-

vaného jako jediná řádně pečovala v době jeho nemoci před smrtí a spolu vytvářeli rodinu, neboť i když jeho manželka a její matka s nimi žila v jednom domě, bydlela v důsledku předchozích rozporů a zejména v důsledku svého onemocnění dlouhodobě odděleně, a tyto skutečnosti trvaly nezměněně až do smrti Františka R. Její matka, pokud vypovídá, že žila společně se žalobkyní a jmenovaným a že s nimi společně hospodařila, nesdíluje pravdu. To lze zjistit dokazováním, které nebylo prováděno. Žalobkyně dále namítala, že do smrti Františka R. nevěděla o tom, že není jeho dcerou. O tom jí nic nesdělil jmenovaný ani její matka. Uváděná skutečnost velmi závažně zasáhla do jejího dalšího života a ona sama pro neznalost jí nezaviněnou nemá a neměla možnost důsledkům této skutečnosti předcházet, protože dnes již nemá možnost navrhopvat určení svého skutečného otce a od něho požadovat zabezpečení po dobu přípravy na zaměstnání.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 18. 12. 2002 odvolání odmítl podle § 208 o. s. ř. jako opožděně podané. Vycházel z toho, že žalobkyni byl rozsudek doručen dne 23. 10. 2002, přičemž odvolání bylo podáno prostřednictvím pošty dne 8. 11. 2002, tedy opožděně.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, v němž uvedla, že dne 23. 10. 2002 byl rozsudek nesprávně doručen její matce, která jí ho předala později.

Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 20. 11. 2003 usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2002 zrušil. V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud shledal, že na danou věc nedopadají přechodná ustanovení obsažená v § 129 s. ř. s. a násl. Konstatoval, že v tomto případě se jedná o značně speci-

fickou situaci, kdy napadené usnesení sice bylo vydáno před účinností soudního řádu správního, avšak stěžovatelce bylo doručeno až po nabytí účinnosti tohoto zákona. Přezkum napadeného usnesení tedy již není možno provést podle dřívější úpravy, obsažené v občanském soudním řádu, nýbrž je nutno postupovat podle soudního řádu správního, který však ve svých přechodných ustanoveních na tuto situaci výslovně nepamatuje. Soud byl mimo jiné veden snahou celou situaci vyřešit tak, aby postupoval ústavně konformně – tedy aby umožnil přístup žalobkyně k soudnímu přezkumu citovaného rozsudku Městského soudu v Praze. Z obsahu spisu nelze vyloučit, že předmětný rozsudek skutečně převzala matka stěžovatelky, z čehož je nutné dovodit, že citovaný rozsudek nebyl žalobkyni řádně doručen, a nemohl tedy nabýt ani právní moci.

Městský soud poté předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu s tím, že podle jeho názoru je kasační stížnost podána opožděně, neboť rozsudek byl doručen zástupci žalobkyně (stěžovatelky) dne 29. 1. 2004, a pokud je kasační stížnost podána až 10. 9. 2004, jde o podání po lhůtě.

Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 28. 12. 2004 vrátil věc Městskému soudu v Praze s tím, že jeho názor o opožděnosti kasační stížnosti nesdílí. Uvedl, že v dané věci bylo třeba vycházet nikoliv z data doručení rozsudku ze dne 8. 10. 2002 zástupci stěžovatelky, neboť v tomto stadiu řízení nebyla zastoupena, ale z data doručení tohoto rozsudku přímo stěžovatelce, což se stalo podle obsahu spisu dne 30. 8. 2004. Jestliže stěžovatelka podala kasační stížnost dne 10. 9. 2004, pak ji podala včas. Dále Nejvyšší správní soud závázal Městský soud v Praze k tomu, aby vyzval stěžovatelku

k předložení plné moci udělené advokátovi pro řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2002 a k tomu, aby tuto kasační stížnost prostřednictvím advokáta doplnila o náležitosti uvedené v soudním řádu správním.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka mimo jiné uvedla, že soud v průběhu dokazování provedl též výslech její matky a hodnotil výpověď matky bez ohledu na její psychické onemocnění, na které stěžovatelka v podání i v navržených důkazech poukazovala. Výpověď matky v části směřující proti dokazování stěžovatelky o tom, že František R., ač formálně nebyl jejím biologickým otcem, ji převzal do péče nahrazující péči rodičů, je ve věci posouzení právní otázky jejího nároku na sirotčí důchod rozhodující. Hodnotu výpovědi matky podle názoru stěžovatelky je potřeba posuzovat v souladu se změněným psychologickým stavem.

Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2002 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V posuzované věci jak správní orgán, tak i soud vycházely z toho, že stěžovatelka nebyla svěřena do výchovy Františka R. na základě rozhodnutí příslušného orgánu, ani mu nebyla svěřena do výchovy rozhodnutím soudu. Z toho dovozovaly, že stěžovatelka tedy není dítětem, které by bylo převzato do péče nahrazující péči rodičů. Konstatovaly, že stěžovatelka nesplňovala podmínku nároku na sirotčí důchod, tedy že František R. nebyl osobou, který převzal dítě do péče nahrazující péči rodičů.

Výše uvedená aplikace ustanovení § 52 ve spojení s ustanovením § 20 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění je však zcela nedostatečná, a navíc není správná. Nutno totiž vycházet z toho, že ustanovení § 20 odst. 2 tohoto zákona v sobě zahrnuje 3 skupiny dětí, které se považují za děti převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů. Jednak je to a) dítě, jež bylo převzato do této péče na základě rozhodnutí příslušného orgánu, dále se jedná o b) dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím soudu, a poté c) dítě manžela, zemřel-li rodič dítěte nebo není-li znám. Z tohoto pohledu se však soud ani správní orgán touto otázkou nezabývaly, a i když je z provedeného řízení zřejmé, že stěžovatelka nesplňuje podmínky uvedené pod shora uvedenými písmeny a) a b), nasvědčují dosud provedené důkazy tomu, že stěžovatelka byla dítětem manžela, jež rodič není znám.

Správní orgán ani soud totiž nezpochybnily, že František R. byl manželem matky stěžovatelky Věry R. Žalovaná pak dále vycházela z toho, že podle ověřeného rodného listu stěžovatelky, vyhotoveného dne 14. 2. 2001, není otec stěžovatelky uveden. Sama stěžovatelka ve svých podáních i ve svém výslechu u jednání soudu dne 24. 9. 2002 uváděla, že skutečnost, že není pokrevní dcerou Františka R., zjistila až v souvislosti s řešením dědictví po jeho smrti. Uvedená skutečnost zasáhla významně do jejího dalšího života, neboť jí neměla možnost předcházet, a nyní již nemůže navrhnout určení skutečného otce a od něho požadovat zabezpečení po dobu přípravy na zaměstnání.

Z výše uvedeného tedy plyne, že doposud nebylo vyvráceno, že stěžovatelka je dítětem Věry R., manželky Františka R., a biologický otec stěžovatelky není znám. Uvedené

ve svých důsledcích znamená, že stěžovatelka byla dítětem manžela, jejíž druhý rodič (otec) není znám, a nutno tedy konstatovat, že splňovala podmínku „dítěte převzatého do trvalé péče nahrazující péči rodičů“.

Zbývalo tedy posoudit, zda stěžovatelka splňovala další podmínku uvedenou v ustanovení § 52 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, tj. zda byla na Františka R. v době jeho smrti převážně odkázána výživou, kterou nemohli ze závažných důvodů zajistit její rodiče.

Z provedeného dokazování zatím lze vycházet z toho, že výživu stěžovatelky nemohl zajistit její biologický otec, který není znám.

V odůvodnění rozsudku se soud postavil na stanovisko, že stěžovatelka nebyla na Františka R. odkázána výživou, neboť její matka řádně pracovala do 30. 6. 2000 a poté pobírala starobní důchod, takže z těchto příjmů mohla potřeby dcery uspokojovat.

Výše uvedený závěr však zůstává spíše v rovině hypotézy a není podle názoru Nejvyššího správního soudu podložen provedenými důkazy, neboť dosud provedené dokazování k objasnění této skutečnosti směřovalo pouze částečně.

K tomu nutno uvést, že stěžovatelka již v opravném prostředku a poté po celou dobu řízení zdůrazňovala, že František R. nežil dlouhodobě ve společné domácnosti s její matkou, ale se stěžovatelkou, a choval se k ní jako k vlastní dceři. Matka sice bydlela v témže domě, ale protože je psychicky nemocná, žila v jiném bytě domu. Došlo dále k tomu, že matka, která původně pobírala přídavky na stěžovatelku, si tyto ponechávala, a proto je poté začal pobírat František R., a od 15 let věku sama stěžovatelka. Stěžovatelka ve svém výsledku (provedeném bez příslušného pouče-

ní podle § 131 o. s. ř.) uvedla, že matka přispívala na její potřeby jednou polovinou a druhou polovinou přispíval pan R.

V řízení dále byla vyslechnuta matka stěžovatelky Věra R., ale bylo namítáno, že vzhledem k jejímu onemocnění není schopna poskytnout soudu podstatné údaje. Tato svědkyně ovšem uvedla, že žila ve společné domácnosti s Františkem R. a stěžovatelkou, avšak na způsob hospodaření, případně na zjištění, jakým způsobem přispíval zemřelý na potřeby stěžovatelky, nebyla dotazována. Totéž platí i u svědkyně Markéty S., sestry stěžovatelky, která sice rovněž uvedla, že František R. žil s její matkou ve společné domácnosti, ale na konkrétní skutečnosti, které by objasnily, nakolik byla stěžovatelka odkázána výživou na zemřelého, nebyla rovněž soudem dotazována. Soud dále zjišťoval i výdělkové poměry matky stěžovatelky a zemřelého, avšak tyto blíže v odůvodnění napadeného rozsudku nezhodnotil a neuvedl ani údaj, který zjistil ze spisu Františka R., totiž ten, že rozhodnutím žalované ze dne 14. 9. 2000 mu byl přiznán zpětně plný invalidní důchod od 1. 1. 1997, kdy doplatek důchodu činil 214 743 Kč.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že není-li znám biologický otec stěžovatelky, lze stěžovatelku považovat za dítě převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů ve smyslu § 20 odst. 2 a § 52 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, a to i přesto, že nebyla zemřelým převzata do této péče na základě rozhodnutí příslušného orgánu, neboť byla dítětem manželky zemřelého a její druhý rodič není znám. Za této situace pak bude třeba zkoumat další podmínku, kterou zákon o důchodovém pojištění předpokládá pro vznik nároku na sirotčí důchod, tj. podmínku převážné odkázanosti stěžovatelky na výživu zemřelého v době jeho smrti.

Důchodové pojištění: nároky z vnitrostátního práva a z mezinárodní smlouvy

k čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění zákona č. 395/2001 Sb.

k čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. (v textu též „Smlouva“)

Dnem účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jímž byla stanovena priorita vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, před zákonem (čl. 10 Ústavy ČR), již pomínila možnost porovnávání důchodových nároků pojištěnců podle mezinárodní smlouvy a vnitrostátních předpisů. Ode dne 1. 6. 2002 tak lze hodnotit pojištěnci dobu zabezpečení získanou na území bývalé ČSFR jen podle čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, inkorporovaného ode dne 1. 5. 2004 též do oddílu 44 přílohy č. III Nařízení Rady (ES) č. 1408/71.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 3 Ads 2/2003-112)

Prejudikatura: srov. č. 230/2004 Sb. NSS a č. 556/2005 Sb. NSS.

Věc: Anna W. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně (stěžovatelka) požádala žalovanou o přiznání vyrovnávacího přídatku, resp. rozdílu mezi vypláceným důchodem ze Slovenské republiky a důchodem, který by jí náležel bez ohledu na Smlouvu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, jejíž české znění bylo publikováno sdělením ministerstva zahraničních věcí pod č. 228/1993 Sb.

Dopisem ze dne 10. 4. 2000 žalovaná stěžovatelce sdělila, že její žádosti o vyrovnávací příspěvek ke starobnímu důchodu přiznanému Sociální pojišťovnou Slovenské republiky nelze vyhovět, neboť ani zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále též „z. č. 155/1995 Sb.“), ani Smlouva takovou dávku neznají.

Opravným prostředkem ze dne 5. 5. 2000 podaným ke Krajskému soudu v Ostravě se stěžovatelka domáhala přezkoumání shora uvedeného úkonu žalované. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2000 byl opravný prostředek žalobkyně odmítnut s odůvodněním, že vysvětlující dopis žalované ze dne 10. 4. 2000 není správním rozhodnutím ve smyslu § 250l odst. 1 o. s. ř., proti kterému je přípustný opravný prostředek podle § 250m odst. 1 téhož zákona. Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně odvolání k Vrchnímu soudu v Olomouci. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 20. 12. 2000 bylo napadené usnesení zrušeno a věc vrácena Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení. Jak Vrchní soud v Olomouci uvedl, napadená písemnost žalované je vzhle-

dem ke svému obsahu rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení, nikoliv jen písemným vyrozuměním, sdělením nebo informací o stavu věci. Toto rozhodnutí pak bylo dle vrchního soudu přezkoumatelné soudem podle části páté občanského soudního řádu.

Krajský soud v Ostravě v novém řízení rozhodnutí žalované přezkoumal a rozsudkem ze dne 3. 4. 2001 toto rozhodnutí potvrdil s odůvodněním, že stěžovatelka nesplňuje podmínky nároku na starobní důchod podle právních předpisů o důchodovém zabezpečení platných v České republice, ani nároku na vyrovnávací přídavek, který není zakotven v těchto předpisech jako důchodová dávka. Rovněž Smlouva podle krajského soudu neobsahuje ustanovení, ze kterého by vyplýval nárok na vyrovnávací přídavek ke starobnímu či jinému důchodu přiznanému a vyplácenému nositelem důchodového zabezpečení jednoho smluvního státu od nositele důchodového zabezpečení druhého smluvního státu. I proti novému rozhodnutí krajského soudu podala žalobkyně odvolání k Vrchnímu soudu v Olomouci.

Vrchní soud v Olomouci rozsudek krajského soudu potvrdil, neboť dospěl k závěru, že odvolání stěžovatelky nebylo důvodné. Krajský soud totiž podle jeho názoru vycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a věc správně posoudil. Vrchní soud v Olomouci ve shodě s krajským soudem považoval za rozhodující text článku 11 Smlouvy. Stěžovatelka podle soudu získala dobu zabezpečení v celém rozsahu ve Slovenské republice a nárok na důchod jí vznikl tamtéž pouze s přihlédnutím k dobám zabezpečení získaným na území Slovenské republiky. Nositel zabezpečení Slovenské republiky stěžovatelce také starobní důchod přiznal a tento důchod jí vy-

plácí. Naproti tomu na území České republiky stěžovatelka podle soudu nezískala žádnou dobu zabezpečení, a proto jí také nevznikl nárok na starobní důchod. Soud nepovažoval za důvodnou námitku, podle níž je aplikací Smlouvy v daném případě porušována všeobecně uznávaná zásada, že použitím mezinárodní smlouvy nemohou být dotčeny pro občana výhodnější vnitrostátní předpisy. Soud totiž dospěl k závěru, že aplikací Smlouvy nebyla dotčena práva stěžovatelky podle právních předpisů České republiky o důchodovém pojištění, protože stěžovatelce podle těchto předpisů, resp. podle zákona č. 155/1995 Sb., nárok na starobní důchod vůbec nevznikl. Smlouva podle soudu neobsahuje žádné ustanovení o poskytování „vyrovnacího přídavku“. Vrchní soud v Olomouci dále poukázal na to, že článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod předpokládá zákonné provedení ústavně zakotveného práva občanů na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. To bylo usku- tečně zákonem č. 155/1995 Sb., ke kterému, stejně jako ke Smlouvě, krajský soud přihlížel, a proto mu nelze podle vrchního soudu cokoli vyčíst.

Dovolání (kasační stížnost)

Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci stěžovatelka napadla dovoláním podaným k Nejvyššímu soudu dne 15. 2. 2002, tj. za účinnosti původní právní úpravy správního soudnictví podle části páté občanského soudního řádu, ve znění před 1. 1. 2003.

V dovolání stěžovatelka nejprve popsala současnou právní úpravu rozsahu a způsobu hodnocení dob důchodového zabezpečení po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky. Dále uvedla, že v roce 1997 přijal ministr práce a sociálních věcí České republiky

jednostranné vnitrostátní opatření, podle kterého je možné v rámci odstranění tvrdosti zákona přiznat k důchodům, pro jejichž výši hodnotil slovenský nositel zabezpečení i dobu po roce 1992, tzv. vyrovnávací přídavek, resp. rozdíl mezi důchodem vypláceným v české měně ze Slovenské republiky a důchodem, který by náležel, nebýt Smlouvy, podle českých předpisů. Tato praxe je dle stěžovatelky v souladu s dále uvedenou judikaturou. Problém je dle stěžovatelky v tom, že žalovaná a Ministerstvo práce a sociálních věcí nepovažují vyrovnávací příspěvek za dávku nárokovou; o jejím přiznání se rozhoduje v řízení o odstranění tvrdosti podle kritérií, která nebyla v obecně závazných předpisech publikována, a která jsou tak prakticky tajná, zároveň však mají ve své podstatě diskriminační charakter. Dávková komise tak zakládá právní nejistotu ve věcech důchodového zabezpečení a vydává zamítavá rozhodnutí, proti nimž není připuštěn opravný prostředek k soudu, ač se evidentně jedná o rozhodnutí o důchodu. Výše důchodu, není-li objektivně a předvídatelně vypočítaná, pak podstatně snižuje životní úroveň občanů, aniž je vina na jejich straně. Jestliže tedy důchodce předpokládal, že mu bude vyměřen důchod za dobu 40 roků zaměstnání v Československu a Česku, těžko se může smířit s důchodem podstatně nižším pobíraným ze Slovenské republiky za československou a případně slovenskou dobu. Také pozdější valorizace důchodů jsou prováděny v závislosti na inflaci ve státě, který důchod přiznal, což může být jiný stát, než ve kterém občan žije. Např. v roce 1996 byly české důchody zvýšeny dvakrát, na Slovensku jen jednou. Tyto nesrovnalosti dle stěžovatelky spolehlivě odstraňuje respektování základních principů mezinárodního smluvního práva, mezi něž patří zásada vyjádřená jednak v preambuli Evropských prozatímních dohod Rady Evropy o sou-

stavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých, jednak v článku 5, o tom, že mezinárodní smlouvou nemohou být dotčeny výhodnější nároky podle vnitrostátních předpisů. Pokud by se měl tento problém řešit fakultativně odstraněním tvrdosti, pak samotné snížení nároků jen v důsledku uzavření sociální smlouvy je tvrdé, nikoli to, že žadatel pracoval před rokem 1993 více let na území českých historických zemí a pobírá slovenský důchod. Nerovnosti mohou být odůvodněny i v důchodovém zabezpečení, nikoli však samotným a jediným faktem, že stát, ve kterém občan trvale žije a jehož předpisům podléhá a které musí dodržovat, uzavřel smlouvu, která přináší tomuto občanovi snížení jeho důchodových nároků vnitrostátními předpisy zaručených. Stěžovatelka dále namítla, že odvolací soud postavil svůj právní názor o správnosti napadeného rozhodnutí mj. na tom, že vyrovnávací přídavek není zvláštní dávkou, jejíž existence, podmínky přiznání atd. by musely být pozitivně upraveny ve smlouvě o sociálním zabezpečení nebo vnitrostátním předpise. Vyrovnávací přídavek je dle jejího názoru část důchodu, který by náležel podle českých předpisů, kdyby neexistovala smlouva o sociálním zabezpečení. Pak by se doba československá hodnotila jako doba česká, jak to stanoví ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „zákon č. 4/1993 Sb.“). Tomu, že vyrovnávací příspěvek existuje, nasvědčuje i dosavadní praxe Ministerstva práce a sociálních věcí. Pod názvem „rozdíl“ je přiznáván buď na základě rozhodnutí soudu, nebo na základě rozhodnutí dávkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí. Praxe přiznání vyrovnávacího příspěvku byla přijata na základě judikatury a trvala do počátku devadesátých let. Rozdíl je tedy částkou, která vznikne odečtením slovenského důchodu vypláceného důchodci v České republice

v české měně od částky důchodu, který by náležel podle českých předpisů, nebýt Smlouvy. Stěžovatelka dále ve svém dovolání dovodila, že přirozené právo, z něhož právo pozitivní pramení, nemůže vést k jinému závěru, než k jakému došel i Nejvyšší soud České republiky ve svém rozsudku sp. zn. 30 Cdo 120/1998, totiž že „*skutečnost, že stát uzavřel s jiným státem dohodu o sociálním pojištění, nemůže být v žádném případě občanu na újmu v jeho důchodových nárocích, a nemůže ho proto krátit v jeho zákonných právech podle českých předpisů*“. Přiznání vyrovnávacího přídatku ve výše uvedeném případě považovala stěžovatelka za věc zásadního právního významu, a proto bylo dovolání podle ní přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) a § 241 odst. 2 o. s. ř. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší soud v dané věci připustil dovolání proti napadenému rozsudku Vrchního soudu v Olomouci, tento rozsudek zrušil a uložil soudu ve věci znovu jednat a rozhodnout.

Dosavadní řízení před Nejvyšším správním soudem

O dovolání proti rozsudku Vrchního soudu v Olomouci Nejvyšší soud do 31. 12. 2002 nerozhodl; věc proto převzal podle § 129 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud. Ten o dovolání rozhodoval jako o kasační stížnosti a svým rozsudkem ze dne 19. 2. 2004, čj. 3 Ads 2/2003-60, tuto kasační stížnost zamítl. Napadené rozhodnutí totiž podle soudu netrpělo stěžovatelkou namítanými vadami. Zásada, podle níž skutečnost, že stát uzavřel s jiným státem dohodu o sociálním pojištění, nemůže být nikdy občanu na újmu v jeho důchodových nárocích, a nemůže ho proto krátit v jeho zákonných právech podle českých předpisů, nebyla v dané věci skutečně porušena. Doby zabezpečení získané na území spo-

lečného federativního státu je z hlediska současné právní úpravy nutné považovat za doby získané na území buď České republiky, nebo Slovenské republiky. Nejvyšší správní soud nepřijal argument stěžovatelky, že v jejím případě došlo ke snížení důchodových nároků, zvláště když získala doby zabezpečení pouze na území Slovenské republiky. Vyrovnávací příspěvek, jehož se stěžovatelka domáhá, pak nelze podle Nejvyššího správního soudu přiznat, jestliže jeho poskytování nemá oporu v zákoně nebo mezinárodní smlouvě.

Rozhodnutí Ústavního soudu

Nálezem Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, byl citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušen. Ústavní soud vytkl Nejvyššímu správnímu soudu, že se dostatečně nevypořádal s ústavněprávním aspektem celé věci a s argumentací obsaženou v kasační stížnosti. Zejména pak má za to, že nebyl dostatečně zohledněn právní názor Ústavního soudu obsažený v jeho nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02 a jeho dopad na aplikaci článku 11 odst. 1 a 2 ve spojení s článkem 20 Smlouvy. Ústavní soud poukázal na skutečnost, že Česká republika a Slovenská republika vznikly k 1. 1. 1993 rozdělením společného československého státu, který byl charakterizován jednotným systémem důchodového pojištění, a z hlediska tehdejšího práva tak bylo právně irelevantní, ve které části státu byl občan zaměstnán, respektive kde měl sídlo jeho zaměstnavatel. Zákonem č. 4/1993 Sb. pak byla provedena recepce práva československého do práva českého. Na dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem ve slovenské části československého státu proto nelze nahlížet jako na zaměstnání v cizině. Ústavní soud upo-

zornil, že mezinárodní závazky České republiky vůči Slovenské republice, které směřují svými účinky i do minulosti a do právních poměrů jejích občanů, které vznikly a vyvíjely se uvnitř Československa a československého právního řádu, musí respektovat určité ústavní meze. Ty spatřoval Ústavní soud v předmětném nálezu sp. zn. II. ÚS 405/02 ve skutečnosti, že pokud stěžovatel splnil podmínku minimálního počtu let pojištění požadovanou v § 31 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. ještě v době existence společného československého státu, nemůže mu být zpětně splnění této podmínky upíráno. Odporuje to principům jistoty a předvídatelnosti práva, které tvoří samostatný základ konceptu právního státu.

Kromě těchto obecných východisek pro posouzení věci pak ve vztahu ke stěžovateli Ústavní soud jako *obiter dictum* uvedl, že pokud občan splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence Smlouvy, je věcí nositele českého důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů, a rozhodl o dorovnání výše důchodu pobíraného od druhé smluvní strany do výše zákonného nároku podle českých právních předpisů, přičemž bude respektovat částku důchodu pobíraného v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu, přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. září 1997, sp. zn. 3 Cao 12/96). Zároveň však Ústavní soud podotkl, že nikterak nepředjímá závěr o splnění podmínek nároku na starobní důchod podle českých předpisů ze strany stěžovatelky.

Skutkový stav podle správního spisu

Stěžovatelka se narodila dne 29. 7. 1943 v Žakarovcích. V období od 1. 9. 1958 do 26. 8. 1960 byla v učebním poměru u Národního podniku Slovenka, závody Žilina, od 1. 9. 1960 do 28. 7. 1996 byla zaměstnána v podniku Tatrasvit, a. s., Svit jako dělnice. Ke dni podání žádosti o starobní důchod u Sociální pojišťovny Slovenské republiky, tj. ke dni 9. 8. 1996, měla stěžovatelka trvalý pobyt v Popradu ve Slovenské republice a rovněž slovenské státní občanství. Rozhodnutím Sociální pojišťovny Slovenské republiky ze dne 19. 8. 1996 byl stěžovatelce ode dne 29. 7. 1996 přiznán starobní důchod ve výši 3229 Sk podle § 21 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále též „z. č. 100/1988 Sb.“). Pro stanovení výše důchodu jí bylo započteno 37 ukončených roků zaměstnání získaných v období 39 kalendářních roků, tedy veškerá výše uvedená doba. Posouzení nároku a stanovení výše důchodu bylo provedeno výhradně podle vnitrostátních slovenských předpisů bez použití Smlouvy. Po přiznání důchodu přesídlila stěžovatelka za manželem do České republiky a dne 10. 6. 1998 jí bylo uděleno státní občanství České republiky. V říjnu 1996 a listopadu 1998 požádala stěžovatelka o přiznání vyrovnávacího příspěvku z českého důchodového pojištění ke svému slovenskému starobnímu důchodu, obě její žádosti však byly zamítnuty. Žádost o odstranění tvrdosti zákona byla zamítnuta po projednání v dávkové komisi ministra práce a sociálních věcí České republiky dne 29. 3. 1999. Žádost o starobní důchod z českého důchodového pojištění podala stěžovatelka dne 19. 7. 1999 a požadovala jeho přiznání ke dni 29. 7. 1999. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím žalované ze dne 26. 8. 1999. Proti tomuto rozhodnutí nebyl podán opravný prostředek.

Zamítnuty pak byly i následné opakované žádosti stěžovatelky o odstranění tvrdosti zákona.

Předložení věci rozšířenému senátu

Třetí senát Nejvyššího správního soudu svým usnesením ze dne 21. 7. 2005, čj. 3 Ads 2/2003-104, věc, tj. rozhodnutí o kasační stížnosti, předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Při posuzování věci na základě pokynů obsažených v uvedeném nálezu Ústavního soudu totiž tento senát dospěl v otázce zápočtu dob pojištění získaných do 31. 12. 1992 pro nárok na starobní důchod k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2003, čj. 2 Ads 15/2003-39.

Rozšířený senát kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

VII. Relevantní právní úprava

Podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. má pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně 25 let a dosáhl alespoň věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod. Podle § 13 odst. 1 cit. zákona věty před středníkem se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem.

Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. se zaměstnáním rozumí pracovní poměr. Podle § 8 odst. 2 cit. zákona věty před středníkem se pracovní poměr hodnotí jako zaměstnání, pokud zakládal nemocenské pojištění.

Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění platném k 31. 12. 1992 (dále jen „zákon č. 54/1956 Sb.“), jsou podle tohoto zákona pojištění zaměstnanci v pracovním poměru, pokud splňují podmínky stanovené pro účast na nemocenském pojištění a jsou činní v Československé republice.

Podle článku 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. platí, že pokud ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy přijaté před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky spojují práva a povinnosti s územím České a Slovenské Federativní Republiky a státním občanstvím České a Slovenské Federativní Republiky, rozumí se tím území České republiky a státní občanství České republiky, pokud zákon nestanoví jinak. Podle článku 6 tento ústavní zákon nabyl účinnosti dne 31. 12. 1992.

Podle článku 11 odst. 1 Smlouvy se rozsah a způsob hodnocení dob zabezpečení řídí právními předpisy toho smluvního státu, v jehož důchodovém zabezpečení byly tyto doby získány, a ustanovením článku 20 Smlouvy. Podle článku 11 odst. 2 Smlouvy vznikne-li osobě zúčastněné na důchodovém zabezpečení na území obou smluvních států nárok na důchod v jednom či v obou smluvních státech pouze s přihlédnutím k dobám zabezpečení získaným na vlastním území, poskytne takový důchod příslušný nositel tohoto smluvního státu. Podle čl. 11 odst. 3 Smlouvy pokud nárok na důchod podle odstavce 2 ve smluvním státě nevznikne, posoudí příslušný nositel zabezpečení tohoto státu nárok na důchod s přihlédnutím k dobám zabezpečení získaným v obou smluvních státech takto: a) nositel zabezpečení smluvního státu zjistí, zda po-

dle jeho právních předpisů splňuje osoba s přihlédnutím k součtu dob zabezpečení v obou smluvních státech podmínky pro nárok na důchod, b) existuje-li nárok na důchod, vypočte nositel zabezpečení nejprve teoretickou výši důchodu, která by náležela, kdyby všechny doby zabezpečení započitatelné podle právních předpisů obou smluvních států zhodnotily výlučně podle právních předpisů pro něj platných. Podle čl. 11 odst. 4 Smlouvy na základě teoretické výše důchodu přiznává nositel zabezpečení důchod v částce odpovídající poměru mezi délkou doby zabezpečení hodnocené podle jeho právních předpisů a celkovou dobou zabezpečení získanou podle právních předpisů obou smluvních států. Podle článku 20 odst. 1 Smlouvy se doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem.

Podle článku 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., účinného od 1. 6. 2002, platí, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Podle přílohy č. III oddílu 44 k Nařízení Rady (ES) č. 1408/1971, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Nařízení č. 1408/1971“), zůstává článek 20 Smlouvy ode dne 1. 5. 2004 použitelným.

VIII. Posouzení věci rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přezkoumal napadený rozsudek Vrchního soudu v Olomouci v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, zohlednil přitom závazný právní názor obsažený v nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Dříve než rozšířený senát přistoupí k rozboru právní otázky, která je podstatou sporu a kvůli níž mu byla věc třetím senátem postoupena, považuje s ohledem na dosavadní přednesy účastníků i některé pasáže ze shora cit. nálezu Ústavního soudu za potřebné zdůraznit některé rozhodné skutečnosti. Pro vznik nároku na starobní důchod z českého systému pojištění podle zákona č. 155/1995 Sb. je nutno splnit pouze dvě zákonné podmínky, a to dovršení předepsaného věku a získání potřebného počtu let pojištění. Jen tyto dvě skutečnosti jsou pro posouzení nároku na dávku právně relevantní. Naopak zcela bez vlivu na posouzení nároku jsou takové skutečnosti, jako je státní občanství pojištěnce či jeho trvalý pobyt. Státní občanství jako podmínku nároku na starobní důchod totiž současné české ani dřívější československé předpisy na úseku sociálního zabezpečení nikdy neupravovaly, trvalý pobyt na území České republiky byl pak podmínkou nároku na dávku pouze do 31. 12. 1995. Dnem účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., tj. dnem 1. 1. 1996, byla tato podmínka z českých předpisů vypuštěna. Zcela nerozhodnými pro posouzení nároku na starobní důchod jsou tedy i změny těchto skutečností, tj. případné změny státního občanství pojištěnce nebo změny jeho trvalého pobytu. Ty nikterak neo-

vlivňují hodnocení skutečností rozhodných, tj. zda pojištěnec dosáhl příslušného věku a zda v českém systému pojištění získal potřebnou dobu. Stěžovatelka požádala o starobní důchod z českého systému pojištění ke dni 29. 7. 1999, a proto na ni výše uvedená úprava zákona č. 155/1995 Sb. nepochybně dopadá.

Klíčovým pro posouzení věci je tak výhradně otázka, jakým způsobem hodnotit pro nárok na starobní důchod doby zabezpečení (pojištění) získané stěžovatelkou do 31. 12. 1992, tedy v době existence společného československého státu. Úvodem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné provést exkurs do historie a vývoje problému. Ze shora citovaného článku 11 Smlouvy vyplývá, že úprava podmínek nároku na starobní důchod i způsobu zápočtu dob pojištění (zabezpečení) byla ponechána vnitrostátní úpravě smluvních stran a speciálně byly upraveny pouze zápočet dob zabezpečení pro vznik nároku na dávku v případech, kdy pojištěnec nezískal potřebnou dobu pouze s přihlédnutím k dobám získaným na území jednoho smluvního státu (čl. 11 odst. 3), a hodnocení dob získaných přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní republiky v článku 20 Smlouvy. Zvláštností posledně uvedeného ustanovení je vytvoření určité právní fikce, podle níž se v závislosti na sídle zaměstnavatele ke dni 31. 12. 1992 či naposledy před tímto dnem považují za doby zabezpečení (pojištění) toho kterého smluvního státu všechny doby získané pojištěncem k tomuto datu, bez ohledu na to, na území kterého ze smluvních států byly v průběhu pojištění skutečně dosaženy. Smluvní partneri zde při přijímání právní úpravy zřetelně akcentovali co nejmenší administrativní náročnost důchodového řízení s vědomím, že vzhledem k délce trvá-

ní společného státu by aplikace obecného pravidla pro zápočet dob zabezpečení (pojištění), tj. podle místa výkonu zaměstnání pojištěnce, mohla při zjišťování uvedené skutečnosti neúměrně zatěžovat jak správní orgány, tak i žadatele o důchod. Podrobněji bude o tomto pojednáno níže. V dlouhodobém výhledu přitom nepředjímalí (a ani nemohli) rozdílný vývoj jak právní úpravy, tak i ekonomik obou nástupnických států bývalé federace. Problémy při aplikaci článku 20 Smlouvy tak reálně nastaly v těch případech, kdy výsledek hodnocení dob zabezpečení (pojištění) podle tohoto ustanovení se odlišoval od hodnocení dob podle obecných předpisů, konkrétně tedy tam, kde podle článku 20 Smlouvy se jednalo o doby zabezpečení slovenské, zatímco podle obecných předpisů (zákon č. 155/1995 Sb.) by se jednalo o doby zabezpečení české.

Na tomto místě je nutno ve stručnosti vysvětlit pravidla, podle kterých by hodnocení dob zabezpečení (pojištění) při posouzení nároku na dávky důchodového pojištění podle tohoto zákona probíhalo, zvláště pokud se jedná o doby získané pojištěncem před zánikem společného státu. Výše cit. ustanovení § 13 odst. 1 z. č. 155/1995 Sb. prohlašuje za doby pojištění podle tohoto zákona doby zaměstnání získané podle předpisů platných před 1. 1. 1996. Ustanovení § 8 z. č. 100/1988 Sb. pak jako relevantní hodnotí pouze ta zaměstnání, která zakládala účast na nemocenském pojištění. Ustanovení § 2 z. č. 54/1956 Sb. kladlo jako podmínku pro účast na nemocenském pojištění činnost pojištěnce v Československé republice. Otázkou je, jak tato ustanovení v kontextu rozpadu společného státu vyložit. Lze zajisté přisvědčit stěžovateli (a zmiňuje se o tom i Ústavní soud ve svém nálezu), že před

rozpadem bývalé federace existovala v jejím rámci jednotná soustava důchodového zabezpečení a pro vznik nároku na dávku bylo zcela nerozhodné, v které části státu žadatel pracoval. Pro dobu po zániku federace však bylo nutno stanovit kritéria, podle kterých na sebe nástupnické státy převezmou existující či teprve v budoucnu vzniknuvší závazky v oblasti důchodového zabezpečení tak, aby na straně jedné práva zúčastněných byla co nejméně dotčena, na straně druhé však, aby nedocházelo k duplicitnímu zápočtu týchž skutečností v obou nově vzniklých systémech zabezpečení. Česká republika a Slovenská republika tak učinily ve dvoustranné smlouvě o sociálním zabezpečení, což v ČR bylo v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. Tato smlouva pak byla publikována pod č. 228/1993 ve Sbírce zákonů. Pokud by však tato smlouva uzavřena nebyla, bylo by nutno pro řešení otázky důchodových nároků osob zúčastněných na důchodovém zabezpečení bývalé federace aplikovat čl. 1 odst. 2 cit. ústavního zákona. Jak bylo již uvedeno výše, byla účast na nemocenském pojištění podmíněna výkonem činnosti (zaměstnání) na území Československé republiky, a jednalo se tak typicky o právo vázané na území, jak je má na mysli cit. ustanovení. Doby zaměstnání by tedy byly pro účely důchodového zabezpečení mezi oba nástupnické státy rozděleny podle území, na kterém byly účastníkem odpracovány. Zde Nejvyšší správní soud jen na vysvětlenou doplňuje, že podmínky občanství a území uvedené v cit. ustanovení chápe jako paralelní, nikoliv jako kumulativní, ostatně občanství nehraje v právní úpravě důchodového zabezpečení obou zemí žádnou roli.

Otázkou možné existence dvojího kritéria pro hodnocení dob zabezpečení

(pojištění) při posuzování nároku a výše důchodových dávek se musely soudy zabývat krátce po přijetí z. č. 155/1995 Sb., neboť někteří pojištěnci ve svých opravných prostředcích proti rozhodnutím českého nositele důchodového pojištění začali poukazovat na skutečnost, že zápočet doby zabezpečení podle fikce upravené v čl. 20 Smlouvy je pro ně při výpočtu výše důchodu méně výhodný, než kdyby byla tato doba hodnocena podle obecných kritérií obsažených v z. č. 155/1995 Sb. Konkrétně se jednalo o ty případy, kdy pojištěnec sice měl ke dni 31. 12. 1992 sídlo zaměstnavatele na Slovensku, a veškerá doba zaměstnání se tedy považovala za dobu získanou v slovenském systému důchodového zabezpečení, kdy však reálně tuto dobu odpracoval na území České republiky a podle § 13 z. č. 155/1995 Sb. by tato doba byla hodnocena v českém systému důchodového pojištění. Dovozovali proto, že by se v těchto případech nemělo ustanovení čl. 20 Smlouvy použít, a požadovali výpočet dávky výhradně podle vnitrostátních předpisů.

Precedentním pro řešení nanesené otázky se stal rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. září 1997, čj. 3 Cao 12/96-20. V něm soud nejprve posoudil právní povahu a sílu Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a její vztah k vnitrostátním předpisům. Vyšel přitom z převažujícího právního mínění, ježmuž odpovídá i procedura schvalování takových smluv Parlamentem ČR, že dvoustranná mezistátní smlouva o provádění sociálního zabezpečení u osob, které byly účastny systému sociálního zabezpečení v obou smluvních státech, není tou smlouvou, kterou má na mysli čl. 10 Ústavy ČR (ve znění před 1. 6. 2006), totiž smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Tato smlouva tedy

má ve smyslu § 1 odst. 1 z. č. 100/1932 Sb. vedle své mezinárodní i vnitrostátní účinnosti, není však bezprostředně závazná a nemá přednost před vnitrostátním zákonem. S přihlédnutím ke stanovisku Nejvyššího soudu ČR uveřejněnému ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu ČSSR pod č. Cpj 232/73 pak dospěl vrchní soud k závěru, že pokud český stát uzavřel s jiným státem smlouvu o provádění sociálního zabezpečení, nemůže být tato skutečnost českému občanovi na újmu ve výši jeho důchodových nároků. Smyslem uzavření mezinárodní smlouvy totiž není krátit výši důchodového nároku vlastnímu občanovi, kterému vzniká vyšší důchodový nárok podle vnitrostátních předpisů nezávisle na takové smlouvě. Uložil proto v dané věci nositeli pojištění vypočíst pojištěnci výši důchodu podle českých právních předpisů a dorovnat do této výše důchod pobíraný od druhé smluvní strany. Zároveň však upozornil, že je nutno postupovat tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění. Stejný právní názor zaujal poté v dovolacím řízení i Nejvyšší soud ČR ve svém rozsudku č. 30 Cdo 120/98-72 ze dne 31. března 1998.

Přestože žádný z uvedených rozsudků nebyl uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, byl výše prezentovaný právní názor v praxi krajských, vrchních a později i Nejvyššího správního soudu dodržován a uplatňován nadále i v případech, kdy výše důchodu vypočtená podle vnitrostátních předpisů byla vyšší než úhrn výše důchodů poskytovaných oběma smluvními stranami podle Smlouvy. Z věcí, v nichž byli účastníci v důsledku aplikace tohoto názoru úspěšní, lze jako příklad uvést rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2002, č. 32 Ca

61/2002-19, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2004, č. 31 Cad 50/2003-24, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2004, č. 2 Ads12/2004-45. Nejvyšší správní soud provedl pouze určitou korekci při vymezení okruhu účastníků, na něž se ochrana důchodových nároků prostřednictvím komparace právních norem vztahuje, a rozšířil ji na všechny pojištěnce zúčastněné na českém systému důchodového zabezpečení (pojištění). Jak totiž bylo zdůrazněno již na počátku úvahy, státní občanství pojištěnce nebylo podle československých ani českých právních předpisů nikdy podmínkou vzniku nároku na dávku a nemělo vliv ani na stanovení její výše. Pokud by tedy byla ochrana omezena jen na české státní občany, neměl by takový postup nejen oporu v zákoně, ale byl by dle názoru Nejvyššího správního soudu i aktem diskriminace ve smyslu čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Za určité formální zavření dosavadní praxe lze pak označit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, č. 2 Ads 15/2003-39, z něhož vzešla následující právní věta: „*Při stanovení výše dávek důchodového pojištění, na něž vznikl nárok před 1. 6. 2002, je nutno zkoumat, zda je pro pojištěnce výhodnější výpočet podle Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení či podle vnitrostátních (českých) předpisů. Uvedené pravidlo však platí pouze za podmínky, že nárok na dávku by pojištěnci vznikl jen s přihlédnutím k dobám pojištění získaným na území ČR.*“ Zde Nejvyšší správní soud kodifikoval nejen zmiňované rozšíření okruhu osob, na něž se kolizní kritérium vztahuje, ale akcentoval i v dřívějších rozsudcích formulovaný právní názor, že při posuzování nároku na dávku podle vnitrostátních předpisů nelze vzhledem k souběžné eliminaci Smlouvy, a tím i jejího ustanovení čl. 11 odst. 3, přihlížet k dobám

pojištění získaným na území druhého smluvního státu. Tento rozsudek byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 6/2004 pod č. 230 a následně prošel i testem ústavnosti, když ústavní stížnost proti němu byla usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. II. ÚS 21/04, jako zjevně nedůvodná odmítnuta.

Je tedy možno shrnout, že od roku 1997 až do doby projednávání této věci se soudy při posuzování otázky zápočtu dob zabezpečení (pojištění) získaných žadateli o dávku důchodového pojištění do 31. 12. 1992 řídily ustálenými, vcelku jednoznačně formulovanými a posléze i transparentně zveřejněnými pravidly, od nichž se Nejvyšší správní soud ode dne svého vzniku při své rozhodovací činnosti nikdy neodchýlil. Kromě výše uvedených důvodů vyplývajících z pozitivní právní úpravy tak činil i s ohledem na princip právní jistoty a předvídatelnosti práva, k jehož respektování Ústavní soud opakovaně vyzývá obecné soudy ve svých nálezech, včetně nálezu vztahujících se k projednávané věci (II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04).

Po objasnění základních teoretických východisek je možno přistoupit k posouzení konkrétního případu stěžovatelky. Z předchozího statě vyplývá (řečeno zjednodušeně pro větší srozumitelnost), že doby zabezpečení (pojištění) získané pojištěncem za doby trvání společného státu mohou být po jeho rozdělení podle okolností započteny pro nárok na důchod buď v českém systému zabezpečení (pojištění), nebo ve slovenském systému zabezpečení, a to buď podle čl. 20 Smlouvy, nebo podle vnitrostátních předpisů, nemohou však být duplicitně započteny v obou systémech kromě případů uvedených v čl. 11 odst. 3 Smlouvy. V dané věci stěžo-

vatelka získala veškerou dobu zabezpečení výkonem zaměstnání na území Slovenské republiky, kdy i sídlo zaměstnavatele bylo tamtéž, a proto je tato doba výhradně dobou získanou v slovenském systému důchodového zabezpečení, nikoliv dobou v českém systému důchodového pojištění. Pro zápočet v tomto systému nejsou splněny podmínky ani podle čl. 20 Smlouvy, ani podle § 13 z. č. 155/1995 Sb. Ke kolizi kritérií při posuzování dob zabezpečení podle mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva tak, jak byla rozebrána v předchozích odstavcích, zde zjevně nedošlo. Tomu ostatně odpovídá již jednou zmiňovaná skutečnost, že stěžovatelce byl, s ohledem na popsání skutkové okolnosti a její trvalý pobyt na území Slovenské republiky ke dni vzniku nároku na dávku, přiznán slovenským nositelem pojištění starobní důchod výhradně podle slovenských vnitrostátních předpisů, aniž by tento považoval za nutné jakkoliv argumentovat i ustanoveními Smlouvy.

Se zřetelem na výše uvedené pak přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení námitek stěžovatelky obsažených v její kasační stížnosti a také k posouzení věci z hlediska ústavněprávního, jak mu uložil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04. Stěžovatelka se ve svém podání dovolává právní věty vzešlé původně z rozsudku Vrchního soudu v Praze ve věci 3 Cao 12/96 a převzaté následně i Nejvyšším soudem v téže věci pod sp. zn. 30 Cdo 120/98, podle níž aplikace mezinárodní smlouvy nesmí být občanovi na újmu ve výši jeho důchodových nároků podle vnitrostátního práva, a dále poukazuje na recepční normu – ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., kterou vykládá tak, že veškerou dobu zabezpečení získanou za trvání československého státu je nutno považovat též za dobu českou. Nejvyšší správní

soud k těmto námitkám odkazuje na předchozí text odůvodnění, v němž provedl podrobný výklad této normy i no-rem navazujících a objasnil i právní otázku, o níž se v citovaných rozsudcích jednalo. Na základě prezentovaných úvah pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že na případ stěžovatelky právní věta těchto rozsudků zjevně nedopadá, neboť stěžovatelka podle českých vnitrostátních předpisů žádnou dobu pojištění nezískala, a nárok na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění (ať již by byl poskytován jakoukoliv formou) jí tak nevznikl. Nemohlo proto dojít ani k žádné újmě stěžovatelky při stanovení výše jejích důchodových nároků.

Na uvedeném závěru nemění nic ani aplikace ústavních kautel. Nejvyšší správní soud se zřetelem na závazný právní názor Ústavního soudu obzvláště zvažoval, zda svým výkladem pozitivních právních předpisů v daném případě neporušil princip rovnosti v právech zakotvený v čl. 1 Listiny základních práv a svobod a zásadu zákazu diskriminace upravenou v čl. 3 odst. 1 Listiny. Z tohoto hlediska se zabýval především ustanovením čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Vyšel přitom z premisy, že zákaz diskriminace je nutno interpretovat z dvojího pohledu – jeden je dán požadavkem vyloučení libovůle zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhý pak odráží požadavek přijatelnosti hledisek odlišování. Nejvyššímu správnímu soudu je známa bohatá judikatura Ústavního soudu na toto téma, kdy otázka diskriminace a rovnosti v právech byla primárně pojednávána již v nálezu Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 22/92 ze dne 8. 10. 1992 a kdy hlavní myšlenka tohoto nálezu byla v oblasti důchodového zabezpečení naposledy kontinuálně vyjádřena

v nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 3. 2003. Rovnost zde byla definována jako kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neznamená to však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo. Zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, tedy nemůže být bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví, musí však dbát o to, aby zvýhodňující princip byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti. Zároveň existuje určitý rozdíl při aplikaci zásady rovnosti v oblasti základních lidských práv a svobod, kde je pro preferenční zacházení s některými subjekty jen minimální prostor, oproti oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních, kde v důsledku složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti disponuje zákonodárce mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti v jejím rámci.

Nejvyšší správní soud tu považuje za nutné opětovně zdůraznit, že v oblasti zabezpečení ve stáří upravené v čl. 30 odst. 1 Listiny, do níž bezpochyby patří problematika důchodových nároků, se osobní rozsah odvíjí zásadně od principu výdělečné činnosti na území státu a zákonodárce nemůže založit preferenční zacházení z důvodu občanství, tj. přiznat výhodnější postavení občanu České republiky oproti jiné fyzické osobě, která je za obdobných okolností (je

výdělečně činná na území, platí pojistně účastníkem takového systému. Taková odlišnost v zacházení by postrádala logiku, nebyla by založena na rozumných a objektivních základech, a navíc by byla v rozporu se závazky plynoucími pro ČR z mezinárodního práva (např. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech či Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 102). Takového preferenčního zacházení ostatně české právní předpisy (jak už bylo výše opakovaně zdůrazněno) neobsahují a není součástí ani inkriminovaného čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Tím méně pak může být takové preferenční zacházení založeno judikaturou, byť právě takového postupu se stěžovatelka ve své kasační stížnosti domáhá. Má-li být článek 20 Smlouvy podroben testu ústavnosti z hlediska rovnosti v právech a zákazu diskriminace, je nutno jako diferenční skupinu zvolit nikoliv skupinu občanů České republiky, nýbrž skupinu osob účastných dříve na československém důchodovém zabezpečení a nyní na důchodovém pojištění České republiky, a uvnitř této skupiny dále sledovat, zda případné odlišné zacházení s některými podskupinami pojištěných osob nenese znaky diskriminace. V konkrétním případě článku 20 Smlouvy je nutno posoudit, zda takovýto diskriminačním prvkem není odchylný způsob zápočtu dob zabezpečení (pojištění) od obecné úpravy, tj. podle sídla zaměstnavatele pojištěnce ke dni 31. 12. 1992, a nikoliv podle místa výkonu zaměstnání v celém průběhu pojištění. Nutno podotknout, že ze samotné odlišné úpravy není možno určit podskupiny, pro něž by uvedená úprava byla jednoznačně zvýhodňující, či naopak jednoznačně znevýhodňující. Uplatnění kritéria zakotveného v čl. 20 dopadá na všechny pojištěnce účastné na bývalém československém a nyní na českém systému důchodového zabezpečení (pojiště-

ní), a to individuálně podle jejich průběhu pojištění, aniž by přitom bylo možno najít jakýkoliv sjednocující prvek pro definici nějaké podskupiny. Pokud jde o samotný fakt rozdílné úpravy, ten byl vyvolán objektivní nutností rozdělit mezi nástupnické státy bývalé federace povinnosti vyplývající z veřejnoprávních vztahů, které mají svůj původ v období společného státu. Způsob řešení byl dán naléhavostí potřeby zajistit provádění důchodového zabezpečení (pojištění) i po 31. 12. 1992, a to za použití dat, kterými systém důchodového zabezpečení v té době disponoval, a s přihlédnutím ke způsobu financování celého systému důchodového zabezpečení. Není totiž možno přehlédnout, že vzhledem k délce trvání společného státu a do té doby jednotné soustavy důchodového zabezpečení by zpětné dohledávání skutečných míst výkonu zaměstnání v jednotlivých obdobích mohlo vést v některých případech k důkazní nouzi a sporům o doby mezi oběma nástupnickými státy, což by ve svém důsledku mělo negativní dopad na řízení o důchodových nárocích pojištěnců. Průběžný systém financování důchodového zabezpečení pak byl zajisté motivem pro rozdělení v budoucnu vznikajících závazků v oblasti důchodových nároků mezi Českou republiku a Slovenskou republiku v zásadě na základě poměru počtu výdělečně činných osob na území obou smluvních států. Jak bylo již jednou zmiňováno v předchozím textu, k uzavření smlouvy došlo způsobem předvídaným v čl. 4 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. a Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení byla předepsaným způsobem publikována ve Sbírce zákonů pod č. 228/1993 Sb.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kritérium sídla zaměstnavatele obsažené v čl. 20 Smlouvy, jež určuje příslušnost České republiky a Slovenské republiky

k hodnocení dob zabezpečení (pojištění) z období před zánikem ČSFR, není svojí povahou diskriminační ve smyslu čl. 3 Listiny základních práv a svobod ani porušením principu rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny. Tato norma je založena na objektivních a rozumných důvodech vyložených výše, mezi cílem a prostředky existuje vztah přiměřenosti, a navíc nelze podle jednoznačných kritérií definovat podskupinu, která by cit. ustanovením smlouvy byla znevýhodněna. Za takovou podskupinu nelze považovat účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, kteří vykonávali do 31. 12. 1992 zaměstnání na území Slovenské republiky se sídlem zaměstnavatele tamtéž, neboť výsledek posouzení dob zabezpečení podle obecných pravidel obsažených v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a podle čl. 20 Smlouvy by v jejích případech byl stejný. Věc samotné stěžovatelky je toho názorovým příkladem. Nutno však dodat, že za takovou podskupinu nelze považovat ani účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR vykonávající v různých obdobích do 31. 12. 1992 zaměstnání na území České republiky, jejichž zaměstnavatel měl k uvedenému datu sídlo na Slovensku, neboť i v těchto případech, o nichž pojednává dosavadní judikatura obecných soudů, závisel výsledek posouzení důchodového nároku a jeho výše na řadě faktorů – celkovém poměru dob zabezpečení získaných v obou nástupnických státech, výši výdělků, vyloučených dobách apod. To ve svém důsledku znamená, že ne ve všech případech by i pro takto definovanou skupinu bylo posouzení nároku na dávku i výpočet její výše výhodnější výhradně podle vnitrostátní úpravy než s použitím čl. 20 Smlouvy, a tedy že by ustanovení čl. 20 Smlouvy bylo možno označit obecně vůči této podskupině za diskriminační.

Zbývá tak vypořádat se s právním názorem obsaženým v nálezů Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, jak uložil Nejvyššímu správnímu soudu Ústavní soud ve svém nálezů ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04. Na úvod je třeba uvést, že zde projednávaný případ se skutkově i právně výrazně odlišuje od případu stěžovatelky. Zatímco v jejím případě je spornou otázkou samotný vznik nároku na dávku podle českých právních předpisů při eliminaci Smlouvy, v případě stěžovatele v předchozí věci tento nárok sporný nebyl a stěžovateli byl českým nositelem pojištění přiznán dílčí starobní důchod před dosažením důchodového věku podle § 31 z. č. 155/1995 Sb., jehož výše byla dána aplikací čl. 11 odst. 3 a čl. 20 Smlouvy a § 61 z. č. 155/1995 Sb. Vzhledem k tomu, že slovenský systém důchodového zabezpečení neumožňoval v té době přiznat předčasně starobní důchod za obdobných podmínek jako české právní předpisy, nevznikl zde stěžovateli ještě nárok na dávku, a neměl tak v žádném systému zhodnocenu veškerou dobu zabezpečení získanou za trvání federace. Ústavní soud zde pak provedl ústavně konformní výklad podmínek aplikace § 61 z. č. 155/1995 Sb. a dovodil, že v takovémto případě je nutno pro výpočet výše důchodu započít veškerou dobu zabezpečení (pojištění), neboť by bylo v rozporu se zásadami právního státu a principem právní jistoty a předvídatelnosti práva upírat pojištěnci zpětně splnění podmínek nároku na dávku. Pomineli Nejvyšší správní soud pro daný případ poněkud méně srozumitelnou zmínku o zákazu retroaktivity (stěžovatel, jak již bylo uvedeno, nikdo nárok na dávku neupíral), je poselství vyplývající z cit. nálezů zřejmé. Rozdělení společného státu nemůže být pojištěnci na újmu ve výši jeho důchodových nároků v tom

směru, že mu nebude v systému důchodového zabezpečení žádného z nástupnických států bývalé federace zhodnocena doba zabezpečení (pojištění) získaná do 31. 12. 1992. V tomto kontextu je pak nutno chápat i právní názor Ústavního soudu, podle něhož dobu zaměstnání na Slovensku nelze považovat za dobu zaměstnání v cizině. Konsekventně k předchozímu tezí pak učinil Ústavní soud odkaz na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 9. 1997, čj. 3 Cao 12/96. V dané věci je z úřední činnosti Nejvyššímu správnímu soudu známo, že nositel pojištění následně přiznal stěžovateli předčasný starobní důchod ve výši odpovídající zápočtu veškeré doby pojištění, po splnění podmínek nároku na starobní důchod ze slovenského systému důchodového zabezpečení stěžovateli opět výši starobního důchodu upravil podle § 61 z. č. 155/1995 Sb. To ostatně odpovídalo požadavkům stěžovatele uvedeným v ústavní stížnosti. Jak vyplývá z výše uvedeného, jednalo se o specifický případ, z něhož pro stěžovatelku nelze ničeho vytěžit. Stěžovatelka totiž nemá žádnou nezhodnocenou dobu zabezpečení (pojištění), kterou by jí bylo možno započíst ať již pro nárok či pro výši starobního důchodu v českém systému důchodového pojištění. Nejedná se u ní ani o retroaktivní upření nároku na dávku získaného za trvání federace. Jednak věkovou podmínku nároku na starobní důchod splnila až po rozpadu ČSFR, takže jí za trvání federace žádný nárok nevznikl, jednak se Slovenská republika, jako jeden z nástupnických států bývalé ČSFR, v plném rozsahu přihlásila k sanaci důchodových nároků stěžovatelky a přiznala jí podle svých vnitrostátních předpisů starobní důchod ve výši odpovídající zápočtu veškeré získané doby zabezpečení. Stěžovatelka se ve své kasační stížnosti domáhá toho, aby jí tatáž doba byla započtena pro nárok na starob-

ní důchod i pro výpočet jeho výše v plném rozsahu ještě jednou, tentokrát v českém systému pojištění s tím, že by se podíl slovenského důchodu zohlednil odpočtem z vypočtené výše důchodu českého. Ve svém důsledku se tedy domáhá duplicitního zápočtu těchto dob zabezpečení v důchodových systémech obou nástupnických států bývalé federace. Pokud by však na tuto tezi Nejvyšší správní soud přistoupil, dostal by se do rozporu s oběma výše cit. nálezy Ústavního soudu, které s odkazem na precedentní rozsudek Vrchního soudu v Praze duplicitní zápočet dob pojištění zakazují.

Má-li Nejvyšší správní soud ve stručnosti shrnout důvody, proč ani po zohlednění pokynů Ústavního soudu právnímu názoru stěžovatelky nepřisvědčil, činí tak v následujících bodech:

a) Stěžovatelčin právní názor, dle něhož jsou doby získané účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 dobami českými, pokud má účastník (pojištěnec) české občanství, nemá oporu v pozitivní právní úpravě a nelze ho dovodit ani z ústavně právních principů a zásad zakotvených v Ústavě a Listině základních práv a svobod. Naopak, právě rozdílné hodnocení dob zabezpečení (pojištění) na základě státního občanství by bylo zjevným porušením čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod.

b) Vyloučí-li Nejvyšší správní soud aplikaci ústavně nonkonformní podmínky státního občanství, pak tvrzení stěžovatelky, že veškeré československé doby zabezpečení jsou i dobami českými bez ohledu na skutečné místo výkonu výdělečné činnosti či sídla zaměstnavatele, popírá ve svém důsledku princip dělení veřejnoprávních povinností v oblasti důchodového zabezpečení mezi oba ná-

stupnické státy bývalé ČSFR a činí z České republiky univerzálního sukcesora, který je povinen převzít závazky vůči všem účastníkům důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, pokud získali v době jejího trvání alespoň 25 let zabezpečení (pojištění) a dosáhli důchodového věku. Na tomto faktu by nic neměnila ani případná úprava výše přiznávaných důchodů na rozdíl mezi českým a již přiznaným slovenským důchodem. Na tomto místě připomíná Nejvyšší správní soud zásadu obsaženou v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Výklad právních předpisů tedy nesmí být extrémní a jejich aplikace nesmí vést k absurdním výsledkům. Právní názor, v důsledku jehož aplikace by byla Česká republika a její nositel pojištění zavázáni bez ohledu na uzavřenou mezinárodní smlouvu k zajištění důchodových nároků drtivé většiny účastníků bývalého československého důchodového zabezpečení, Nejvyšší správní soud právě za takový extrémní výklad zákona (zřejmě § 13 z. č. 155/1995 Sb. – stěžovatelka blíže neuvádí) s absurdními důsledky považuje.

c) Požadavkem na zápočet doby zhodnocené již jednou v slovenském systému důchodového zabezpečení pro nárok na důchod v českém systému důchodového pojištění mimo rámec vymezený v čl. 11 odst. 3 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a bez ohledu na skutečné místo výkonu výdělečné činnosti či sídlo zaměstnavatele konstruuje stěžovatelka jakési právo pojištění na volbu systému důchodového zabezpečení, v němž bude mít přednostně zhodnocenu dobu zabezpečení získanou do 31. 12. 1992, a to podle toho, v kterém systému bude přiznaný důchod vyšší. Takovýto právní názor však není podepřen usta-

novením žádného právního předpisu, ať již z oboru jednoduchého či ústavního práva. Tento požadavek v sobě navíc nese výrazné diskriminační prvky, neboť jeho realizace by jednostranně zvýhodňovala ty účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, kteří do 31. 12. 1992 byli výdělečně činní na území Slovenské republiky se sídlem zaměstnavatele tamtéž, a mohli by tedy žádat o důchod jak v České, tak i Slovenské republice, zatímco zřetelně znevýhodnění by byli ti účastníci, kteří do 31. 12. 1992 vykonávali výdělečnou činnost v České republice se sídlem zaměstnavatele tamtéž, neboť ti by mohli úspěšně žádat o důchod pouze v České republice, zatímco ve Slovenské republice by takovýto nárok úspěšně uplatnit nemohli, i kdyby důchod zde přiznaný byl při zápočtu veškeré doby zabezpečení získané do 31. 12. 1992 vyšší. Slovenská republika (její nositel pojištění) totiž při posuzování důchodových nároků důsledně uplatňuje čl. 20 Smlouvy a ode dne vstupu do Evropské unie odmítá aplikovat dokonce i čl. 26 Smlouvy o odstraňování tvrdosti zákona.

Nejvyšší správní soud má tedy za to, že právní názor na otázku zápočtu dob zabezpečení (pojištění) získaných stěžovatelkou do 31. 12. 1992, který podrobně vysvětlil v předchozí části odůvodnění, je jedinou možnou variantou výkladu, která je plně v souladu jak s předpisy jednoduchého, tak ústavního práva.

Aby učinil zadost své povinnosti komplexního rozboru dané problematiky, přistoupil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k posouzení věci i z hlediska kritického názoru 3. senátu k dosavadní judikatuře, který je obsažen v jeho usnesení ze dne 21. července 2005, čj. 3 Ads 2/2003-104 a jenž byl důvodem pro předložení věci rozšířenému senátu po-

dle § 17 s. ř. s. 3. senát dospěl po posouzení věci k závěru, že právní věta vzešlá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2003, čj. 2 Ads 15/2003-39, nebyla zřejmě v části temporálního vymezení účinnosti pravidla správná již v době svého přijetí, s určitostí však pozbyla platnosti vstupem České republiky do Evropské unie dne 1. 5. 2004. Nebylo totiž možno přehlédnout, že čl. 20 Smlouvy, o nějž správní orgán opřel svoje rozhodnutí ve věci, se stal na základě přílohy č. II (podle čl. 20) Aktu o podmínkách přistoupení součástí Nařízení Rady 1408/71 v oddílu 44, přílohy III, a je tedy ode dne 1. 5. 2004 pro posuzování důchodových nároků pro správní orgány i soudy s ohledem na čl. 10 a čl. 95 Ústavy bez výjimky závazný. Všechny doby pojištění a popřípadě všechny doby zaměstnání a bydlení získané podle předpisů členského státu přede dnem vstupu Nařízení v platnost se berou v úvahu při stanovení nároků získaných podle Nařízení (čl. 94 odst. 2). Nároku se podle Nařízení nabývá, i když se tento nárok týká pojistné události, ke které došlo přede dnem vstupu Nařízení v platnost. Dnem vstupu nařízení v platnost je třeba rozumět den jeho vstupu v platnost na území daného členského státu (viz např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věcech C-28/00, Liselotte Kauer v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten a C-290/00 Johann Franz Duchon v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten). Temporální účinky práva Evropských společenství se v obecné rovině vyznačují zákazem retroaktivity přímé, připouštějí však retroaktivitu nepřímou, tj. možnost aplikace nového práva na existující či do budoucna vznikající účinky (následky) situací nastalých za doby existence práva starého (viz výše citované rozsudky). Jakkoliv tedy bylo možno v době rozhodování správního orgánu připustit možnost komparace důchodových nároků podle mezinárodní smlou-

vy a vnitrostátního práva, zanikla tato možnost s jistotou ode dne 1. 5. 2004, zřejmě však již ode dne 1. 6. 2002, neboť na temporální účinky tzv. euronovely Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.), jež změnila znění čl. 10 Ústavy a přiznala mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, vyšší právní sílu než zákonu, je nutno vztáhnout stejná pravidla jako na účinky cit. Nařízení Rady č. 1408/71. I kdyby tedy hypoteticky dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pro stěžovatelku by bylo výhodnější posouzení jejího nároku na starobní důchod výhradně podle českých vnitrostátních předpisů, nemohlo by být rozhodnutí správního orgánu zrušeno, neboť věc by se vrátila do stádia správního řízení a správní orgán by v současné době byl již bezvýhradně povinen rozhodnout o nároku podle výše cit. Nařízení Rady č. 1408/71 včetně čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, což už napadeným rozhodnutím učinil. 3. senát má tedy za to, že v současné době již nejsou dány podmínky, aby se porovnával důchodový nárok stěžovatelky podle mezinárodní smlouvy a vnitrostátních předpisů, neboť aplikace mezinárodní smlouvy (zde Smlouvy o přistoupení ČR k Evropské unii a návazně Nařízení Rady 1408/71) je jediným přípustným řešením.

Po posouzení této otázky se rozšířený senát s argumenty předestřenými 3. senátem ztotožnil, a nadto k věci uvádí následující: Pokud má být v obecné rovině definován problém, který nositel pojištění a posléze soudy při posuzování důchodového nároku stěžovatelky řešily, byl to především problém výběru právní normy dopadající na zjištěný skutkový stav, teprve sekundárně pak její výklad a aplikace. V předchozí části byla podrobně rozebrána dosavadní judikatura, která formulovala závěr o možnosti výběru mezi vnitrostátní normou a mezi-

národní smlouvou vzhledem ke stejné právní síle obou. Zde ovšem je třeba přisvědčit názoru 3. senátu v tom, že uvedení možnosti vzala za své již dne 1. 6. 2002, tedy od účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., který změnil znění čl. 10 Ústavy a stanovil prioritu mezinárodní smlouvy. Z tohoto hlediska považuje rozšířený senát za nesprávnou tu pasáž právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2003, čj. 2 Ads 15/2003-39, v níž je komparace právních norem připouštěna nadále u nároků na dávku vzniklých do 1. 6. 2002. Nejprve je totiž nutno vybrat právní normu, podle níž bude o věci rozhodnuto, a teprve z její aplikace vyplyne závěr, zda žadatel splnil podmínky nároku na dávku před 1. 6. 2002, po tomto datu či zda je nesplnil vůbec. Dnem 1. 6. 2002 tedy dle názoru rozšířeného senátu pominula možnost správního orgánu rozhodujícího o dávkách důchodového zabezpečení (pojištění) zkoumat, zda posouzení nároku na dávku je výhodnější pro pojištěnce podle vnitrostátních předpisů či podle mezinárodní smlouvy. Doby zabezpečení získané pojištěncem do 31. 12. 1992 je tak možno od 1. 6. 2002 hodnotit pouze podle čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Rozšířený senát v této souvislosti posuzoval i otázku, zda tímto výkladem nezasáhl nepřípustně retroaktivně do právních poměrů vzniklých před tímto datem. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv. Jak bylo již uvedeno výše, Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení byla zveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 228/1993 Sb., v platnost vstoupila a účinnosti nabyla dne 3. 5. 1993, podle svého článku 34 odst. 1 byla prozatímně prováděna již od

1. 1. 1993. Součástí českého právního řádu tedy byla i před 1. 6. 2002. Vzhledem k tomu, že kromě své vnitrostátní působnosti měla i působnost mezinárodní, stála i v té době na prvním místě v pořadí aplikace v úvahu přicházejících právních norem, jinak svou právní silou rovnocenných. Ke dni 1. 6. 2002 tedy došlo pouze ke zúžení možnosti výběru, nikoliv však k retroaktivnímu působení právní normy. Další argumentaci 3. senátu pomocí práva Evropské unie považuje rozšířený senát z tohoto důvodu spíše za doplňkovou, neboť s účinností od pozdějšího data, tj. ode dne 1. 5. 2004, dospívá ke stejnému výsledku. Bezvýhradná aplikace čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení na hodnocení dob zabezpečení získaných stěžovatelkou do 31. 12. 1992 pak vede k závěru (pro tento případ nikým nezpochybňovanému), že stěžovatelka podmínky nároku na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění nesplnila.

IX. Závěr

Závěrem činí Nejvyšší správní soud krátkou rekapitulaci posouzení věci. Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 10. 4. 2000, kterým s odkazem na z. č. 155/1995 Sb. a Smlouvu mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení nebyl stěžovatelce přiznán vyrovnávací příspěvek (starobní důchod) z českého systému pojištění k jejímu starobnímu důchodu ze slovenského systému zabezpečení, nedošlo k porušení zákona. Napadený rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 21. 11. 2001, čj. 2 Cao 140/2001-38, netrpí vadou nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Důchodové pojištění: lhůta ke zpětnému přiznání nebo zvýšení důchodu

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

Rozhodným okamžikem, od něhož se odvíjí běh tříleté lhůty k přiznání nebo zvýšení starobního důchodu, je až uplatnění nároku na změnu dávky u příslušného orgánu důchodového pojištění, nikoliv již první podání žádosti o důchod [§ 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2005, čj. 1 Ads 10/2003-86)

Věc: Irena Š. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalobkyně uplatnila dne 13. 3. 2000 žádost o starobní důchod, který jí byl také na základě rozhodnutí žalované ze dne 28. 3. 2000 přiznán od 11. 5. 2000 podle § 29 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve výši 2080 Kč. Žalovaná přitom vycházela ze skutečnosti, že k datu vzniku nároku na důchod doložila žalobkyně dobu pojištění v délce 23 roků.

Jelikož žalobkyně dodatečně doložila dobu pojištění splněnou péčí o nemocného syna do 10 let, žádala posléze přehodnocení, zda nesplnila podmínku pro přiznání starobního důchodu od dřívějšího data.

Žalovaná dne 4. 5. 2001 zamítla žádost žalobkyně o starobní důchod pro nesplnění podmínek ustanovení § 56 zákona o důchodovém pojištění, s odůvodněním, že jí byl již pravomocným rozhodnutím ze dne 28. 3. 2000 přiznán starobní důchod od 11. 5. 2000.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou, na základě které Krajský soud v Brně dne 17. 3. 2003 pro ne-

zákonnost zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Stejným důvodem pro rozhodnutí soudu byla žádost žalobkyně o starobní důchod ze dne 13. 3. 2000 s výplatou od 11. 5. 2000, tj. dovršením věku 65 let. Žalobkyně v době podání této žádosti splnila podmínky dané v § 29 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, tzn. doložila dobu pojištění nejméně 15 let a dosáhla alespoň věku 65 let. Žalobkyně však v době podání této první žádosti o starobní důchod již fakticky plnila i podmínky § 29 písm. a) téhož zákona, ale nemohla doložit dobu pojištění v délce 25 let. Tuto potřebnou dobu pojištění doložila později; bylo tedy prokázáno, že podmínky pro nárok na starobní důchod podle § 29 písm. a) zákona o důchodovém pojištění žalobkyně splnila již v době rozhodnutí, kterým jí byl poprvé přiznán starobní důchod. Za tohoto stavu právem požadovala přiznání a proplacení starobního důchodu 3 roky zpětně ode dne první žádosti o starobní důchod, neboť se jí podařilo dodatečně doložit dobu pojištění. Vzhledem k tomu, že žalovaná této žádosti žalobkyně napadeným rozhodnutím nevyhověla, chybně tak aplikovala

ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí a zavázal žalovanou, že musí vydat rozhodnutí nové, v němž přizná a doplatí žalobkyni starobní důchod 3 roky zpětně od podání první žádosti o starobní důchod.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti tomuto rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, ve které uvedla, že žalobkyně uplatnila dne 13. 3. 2000 žádost o starobní důchod od 11. 5. 2000, tj. od 65 let věku, který jí byl pravomocným rozhodnutím přiznán a je jí vyplácen od požadovaného data. Žalobkyně pak dodatečně doložila chybějící dobu pojištění v letech 1949-1952 a dobu péče o invalidní dítě; tím získala 25 let doby pojištění, a při výchově čtyř dětí by jí vznikl nárok na starobní důchod, včetně doby pojištění do 18 let, již dnem 11. 5. 1989. Nebylo ale možné použít ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Obecně totiž platí, že řízení o přiznání důchodové dávky i o její výplatě je ovládáno dispoziční zásadou, tj. je jediné na vůli pojištěnce, zda, popř. kdy, žádost o přiznání dávky a její výplatu podá, jakož i od kterého data. Je-li žádost uplatněna a na jejím základě dávka pravomocně přiznána a vyplácena ve shodě s požadavkem uvedeným v žádosti, nelze již dodatečně měnit datum přiznání důchodu. Změnu pravomocného rozhodnutí lze sice provést z důvodů uvedených v ustanovení § 56 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, avšak jen při respektování data přiznání důchodu, jež je shodné s vůlí žadatele. V rozhodované věci nebylo možno aplikovat ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, protože starobní důchod nebyl žalobkyni přiznán a ani není vyplácen v nižší částce, než v jaké jí náleží od 11. 5. 2000, ani jí

nebyl neprávem odepřen a ani přiznán od pozdějšího data. Starobní důchod podle § 29 písm. a) a písm. b) téhož zákona je jednou dávkou. Proto nelze požadavku žalobkyně vyhovět a přiznat jí starobní důchod od 11. 5. 1989, neboť od tohoto dne důchod nepožadovala.

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

Z odůvodnění:

Je správně řečeno, že starobní důchod je jednou dávkou; nicméně podle § 29 zákona o důchodovém pojištění přiznávanou za odlišných zákonných podmínek uvedených v písmenu a) a písmenu b). Vedle běžného typu starobního důchodu [písm. a)] zná zákon pod písm. b) i typ starobního důchodu dříve označovaný jako „poměrný“.

Za tohoto stavu není správný právní názor stěžovatelky, která za rozhodující skutečnost považuje, že žalobkyně požádala o starobní důchod ode dne 11. 5. 2000, a jelikož je v tomto směru rozhodující vůle žadatelky, nebylo možno později vyhovět jejímu požadavku podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona a přiznat jí starobní důchod od 11. 5. 1989, neboť od tohoto dne tento důchod nepožadovala. Je tomu tak proto, že účastnice řízení nemohla v době podání žádosti o starobní důchod ze dne 13. 3. 2000 požadovat jiný starobní důchod než podle ustanovení § 29 písm. b) zákona, neboť nedoložila potřebnou dobu pojištění v délce 25 let, ale jen 23 let, a věk 65 let, které byly nutné k přiznání starobního důchodu podle tohoto ustanovení.

Nešlo tedy o případ, v němž by např. účastnice řízení požadovala přiznání

dávky od určitého data v rámci řízení o přiznání běžného typu starobního důchodu (jestliže by splňovala zákonné podmínky pro přiznání tohoto typu důchodu) a záviselo by jen na její vůli, od kterého data. Zde by musela být respektována vůle žadatelky ohledně data přiznání důchodu.

V této věci však účastnice řízení v době podání žádosti dne 13. 3. 2000 a vydání rozhodnutí dne 28. 3. 2000 ve skutečnosti splňovala zákonné podmínky ustanovení § 29 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, nemohla však potřebnou dobu pojištění 25 let doložit; doložila ji až později.

Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že právě na takové případy dopadá ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, podle něhož, zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení.

Soud tedy vykládá uvedené ustanovení tak, že se týká případů, kdy dávka byla přiznána nesprávně; zákon ale nerozlišuje, z jakého důvodu se tak stalo; patří sem proto i případ, kdy v době podání žádosti o starobní důchod nebyla prokázána (ve skutečnosti ale splněna) doba pojištění 25 let, nutná pro přiznání tohoto důchodu podle ustanovení § 29 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, a z tohoto důvodu nebyl také tento nárok uplatněn. Jestliže tedy v době podání žádosti o starobní důchod nebyl uplatněn nárok na zhodnocení doby pojištění

25 let a stalo se tak dodatečně, je třeba posoudit tento nárok podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona jako dávku přiznanou v nesprávné výši.

V rámci řízení o změně dávky mohla být tedy změněna nejen její výše; zásadní změna se mohla dotýkat i otázky samotného nároku na dávku nebo provádění její výplaty. Původní rozhodnutí o žádosti o dávku je tedy vydáváno *cum clausula rebus sic stantibus* (s výhradou změny poměrů) co do nároku, výplaty i výše dávky.

Samotný nárok na dávku nezaniká uplynutím času. Vzhledem k tomu, že však prekluzi podléhají jednotlivé splátky dávky, uplatní se toto pravidlo také v souvislosti s finanční účinností rozhodnutí o změně dávky. Dávka se proto zvýší nebo přizná ode dne, od něhož dávka nebo její zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na dávku nebo její zvýšení.

Krajský soud v napadeném rozsudku v souladu se zákonem dovodil, že stěžovatelka za daného skutkového stavu [žalobkyně v době podání první žádosti o starobní důchod již splnila zákonné podmínky ustanovení § 29 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, ale nemohla doložit potřebnou dobu, kterou prokázala později] chybně aplikovala ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona.

Je správný i závěr krajského soudu, který zavázal stěžovatelku k tomu, aby ve věci vydala rozhodnutí nové, v němž přizná účastnici řízení starobní důchod 3 roky zpětně. Není ale správné, že se tak má stát od podání prvé žádosti o starobní důchod.

Je tomu tak proto, že samotný nárok na dávku nezaniká uplynutím času, nic-

méně se zřetelem k tomu, že prekluzi podléhají jednotlivé splátky dávky, uplatní se toto pravidlo také v souvislosti s finanční účinností rozhodnutí o změně dávky. Dávka se proto zvýší nebo přizná ode dne, od něhož dávka nebo její zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na dávku nebo její zvýšení. Uplatněním nároku na dávku je třeba rozumět uplatnění dodatečné doby pojištění, protože toto uplatnění dodatečné doby pojištění je vázáno s ohledem na prekluzi jednotlivých splátek právě na tuto žádost.

Obdobně starší judikatura k výkladu ustanovení § 62 odst. 1 a § 71 odst. 2 zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabez-

pečení (Cpj 179/78 bývalého Nejvyššího soudu ČSR), dovozovala, že tyto tři roky je třeba počítat od uplatnění nároku na změnu dávky u příslušného orgánu důchodového zabezpečení.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že z podnětu kasační stížnosti je třeba zrušit tento rozsudek z důvodu vadného posouzení okamžiku, od něhož se počítá zpětné přiznání starobního důchodu. Dobu tří let nazpět ode dne uplatnění nároku na důchod [§ 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění] je tedy třeba počítat od uplatnění nároku na změnu dávky u příslušného orgánu důchodového pojištění.

800

Důchodové pojištění: posouzení zdravotního stavu

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

Neúplné posouzení rozsahu zdravotního postižení, jímž stěžovatel trpěl ke dni vydání správního rozhodnutí, k němuž mohlo dojít v důsledku toho, že nebyly vzaty v úvahu všechny odborné nálezy klinického lékaře, je vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné stanovení míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti stěžovatele, a tedy i nesprávné posouzení zákonných podmínek plné invalidity ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, která je základním předpokladem vzniku nároku na dávku důchodového pojištění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 Ads 42/2003-61)

Prejudikatura: srov. č. 511/2005 Sb. NSS.

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

Žalovaná dne 26. 9. 2001 zamítla žádost žalobce o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek § 38 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, s tím, že podle posudku lékaře Okresní

správy sociálního zabezpečení v Blansku ze dne 19. 9. 2001 žalobce není plně invalidní, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti pouze o 50 %.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně, který žalobu rozsudkem ze dne 16. 5. 2002 zamítl. Žalobce podal proti rozsudku odvolání, o němž rozhodl Vrchní soud v Olomouci dne 28. 11. 2002 tak, že napadený rozsudek zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení, a to zejména pro neúplnost a neobjektivnost posudku posudkové komise ze dne 17. 4. 2002, který soud vzal pro své rozhodnutí za správný a dostačující. Krajský soud tedy požádal posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV), pracoviště Brno, o vypracování doplňujícího posudku, v němž komise znovu vyhodnotí neurologický nález MUDr. J. L. z 24. 10. 2001 a vyjádří se k otázkám položeným Vrchním soudem v Olomouci. Na základě zaslaného posudkového zhodnocení ze dne 26. 2. 2003, v němž posudková komise setrvala na svém závěru ze dne 17. 4. 2002, pak krajský soud dne 27. 3. 2003 žalobu zamítl.

Posledně zmíněný rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Namítl, že skutkový stav nebyl zjištěn úplně, protože si správní orgán neopatřil potřebné podklady pro rozhodnutí. K odstranění skutkových vad nepřispělo ani dodatečně vypracované doplnění posudku ze dne 26. 2. 2003, které nereagovalo na lékařské zprávy odborných lékařů (zejm. neurologický nález MUDr. J. L. z 24. 10. 2001). Důkaz znaleckým posudkem, který stěžovatel v řízení před soudem navrhoval, pak krajský soud neprovedl.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Ve věci jde o nárok na důchod podmíněný dlouhodobě nepřiznivým zdra-

votním stavem, a rozhodnutí o takovém nároku proto závisí především na odborném lékařském posouzení. V přezkumném soudním řízení ve věcech důchodového pojištění posuzují zdravotní stav a dochovanou pracovní schopnost občanů posudkové komise MPSV (§ 4 odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění). Uvedené komise jsou přitom povolány nejen k takovému posouzení, nýbrž i k zaujetí posudkových závěrů o invaliditě, třebaže jde v oblasti rozhodování o těchto nárocích o pojmy právní. Posudek uvedené komise soud hodnotí jako každý jiný důkaz při dodržení zásady dokazování obsažené v § 132 o. s. ř. se zřetelem k § 64 s. ř. s., totiž, že posuzuje každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti, přičemž přihlíží ke všemu, co za řízení vyšlo najevo. Soud přitom vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době, kdy správní orgán vydal rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). I novými důkazy je zjišťován vždy stav ke dni rozhodnutí správního orgánu. Předně musí být z posudku zřejmé, že zdravotní stav občana byl komplexně posouzen na základě úplné zdravotnické dokumentace a po přihlédnutí ke všem obtížím občanem uváděným, aby tak nevznikly pochybnosti o úplnosti a správnosti stanovené diagnózy.

Z hlediska dokazování provedeného soudem je třeba, aby posudek obsahoval potřebné náležitosti, a odpovídal tak požadavkům plynoucím pro něj právě z jeho významu v řízení. Za zcela zásadní je třeba považovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti posudku, přičemž úplnost spočívá v tom, že se v něm komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, tedy i s těmi, které namítá účastník uplatňující nárok na invalidní dů-

chod, jakož i v tom, zda podaný posudek obsahuje náležité odůvodnění svého posudkového závěru tak, aby byl tento závěr přesvědčivý pro soud, který nemá, ani nemůže mít odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení plné invalidity závisí především.

Posudek, který neobsahuje náležité odůvodnění posudkových závěrů, nelze vzít za přesvědčivý. Soud I. stupně v projednávané věci proto nepochybil, když vycházel z posudku posudkové komise MPSV v Brně ze dne 17. 4. 2002 a jeho doplnění ze dne 26. 2. 2003. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že posouzení stěžovatelova zdravotního stavu uvedené v posudku, resp. v jeho doplnění, vyžádaném v intencích usnesení Vrchního soudu v Olomouci, které vzal soud I. stupně za podklad svého rozhodnutí, nelze dosud považovat za zcela úplné a přesvědčivé. Nelze přisvědčit závěru, který napadené rozhodnutí soudu obsahuje, totiž, že *„komise vycházela z nálezu MUDr. J. L. ze dne 24. 10. 2001 a v klinické části ho zcela přejala, což se týká i žalobcem udávaného třesu rukou, který je v citovaném nálezu uveden v části subjektivních údajů, ale nikoliv v části objektivního nálezu“*. Posudkové závěry jsou podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. zcela v kompetenci posudkové komise a klinický lékař k nim není oprávněn. Neúplné posouzení rozsahu zdravotního postižení, jímž stěžovatel trpěl ke dni vydání rozhodnutí, tj. 26. 9. 2001, k němuž mohlo dojít

v důsledku toho, že nebyly zohledněny všechny odborné nálezy klinického lékaře, však považuje Nejvyšší správní soud za vadu řízení, která mohla mít za následek nesprávné stanovení míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti stěžovatele k uvedenému dni a v jeho důsledku nesprávné posouzení zákonných podmínek plné invalidity ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., jako základního předpokladu pro vznik nároku na dávku důchodového pojištění, jíž se stěžovatel domáhá, tj. plného invalidního důchodu. Za dané situace považuje Nejvyšší správní soud podanou kasační sličnost za důvodnou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d), a proto napadený rozsudek soudu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

S ohledem na skutečnost, že možnosti posudkové komise v Brně byly vyčerpány, soud I. stupně požádá jinou posudkovou komisi o úplné hodnocení zdravotního stavu stěžovatele a stanovení rozhodující příčiny dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti. Přitom ovšem neopomene trvající námitku stěžovatele, pokud se odborné zprávy MUDr. J. L. z 24. 10. 2001 dotýká, ani neponechá bez povšimnutí otázku třesu rukou z hlediska výkonu soustavné výdělečné činnosti. Za doplnění posudkového nálezu v tomto směru nelze považovat bez dalšího sdělení komise, že třes rukou při jednání posudkové komise nebyl pozorován.

Azyl: náhradní doručení

k § 77 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb. k § 46 odst. 4 občanského soudního řádu

Rízení o udělení azylu má určitá specifika, mezi která patří i zjevná zvýšená snaha o rychlost a efektivnost (viz např. § 56 odst. 2 s. ř. s.). Aby však mohly být tyto procesní principy reálně naplněny, je nezbytná náležitá součinnost žadatele o azyl, jejímž projevem je krom jiného povinnost hlášení místa pobytu žadatele o azyl stanovená v § 77 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a to tak, aby byla zajištěna vzájemná komunikace mezi ním a příslušným státním orgánem. Stěžovatelova argumentace spočívající v tom, že účinky doručení rozsudku nemohly nastat, neboť neoznámil změnu své adresy, a soudu se tak nepodařilo mu rozsudek doručit, je v přímém rozporu se zmíněnými zvláštnostmi azylového řízení.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2004, čj. 2 Azs 258/2004-40)

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

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 20. 3. 2003 neudělilo žalobci azyl.

Z odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 3. 2004 žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl.

Ze spisu vyplynulo, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2004 byl stěžovateli zaslán na adresu Ubytovna Ž., P. Vzhledem k tomu, že se nepodařilo stěžovateli tento rozsudek na dané adrese doručit, byla tato zásilka dne 5. 4. 2004 uložena a po uplynutí lhůty k uložení, během níž si ji stěžovatel nevyzvedl, byla vrácena městskému soudu jako nedoručená.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Vzhledem k tomu, že soudní řád správní neobsahuje komplexní úpravu doručování, je na posuzovaný případ třeba využít odkazu na použití občanského soudního řádu. Podle § 46 odst. 4 občanského soudního řádu pak platí, že nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastížen, ačkoli se v místě doručení zdržuje, písemnost se uloží a adresát se vhodným způsobem vyzve, aby si písemnost vyzvedl.^{*)}

Nevyzvedne-li si adresát zásilku do deseti dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.

Adresu, na niž bylo stěžovateli doručováno, je přitom nutno považovat za místo,

^{*)} Citováno ve znění před 1. 12. 2004, kdy nabyl účinnosti zákon č. 555/2004 Sb. (jímž byla v občanském soudním řádu změněna především úprava doručování).

kde se v době doručování zdržoval i přesto, že stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že od února 2004 byla ubytovna na adrese, na níž bylo stěžovateli doručováno, zrušena a je neobyvatelná; není ovšem pravda, že tato skutečnost vylučuje účinky náhradního doručení, jak stěžovatel tvrdí. V daném případě je totiž nutno vycházet z určitých specifik řízení o udělení azylu, které se projevují především ve zvýšené snaze o rychlost a efektivnost (viz např. § 56 odst. 2 s. ř. s.), přičemž důvodem těchto zvláštností je pochopitelná snaha o účinnou a okamžitou ochranu cizinců, kteří důvodně tvrdí, že jsou pronásledováni za uplatňování svých základních práv a svobod ve smyslu čl. 43 Listiny základních práv a svobod, blíže provedeného v ustanovení § 12 zákona o azylu. Aby však mohly být tyto procesní principy reálně naplněny, je nezbytná náležitá součinnost žadatele o azyl. Proto také zákon o azylu např. stanoví povinnost hlášení místa pobytu žadatele o azyl (§ 77 a násl. zákona o azylu), a to tak, aby byla zajištěna vzájemná komunikace mezi touto osobou a příslušným státním orgánem. Argumentace stěžovatele, který se domnívá, že účinky doručení rozsudku nemohly nastat, když se městskému soudu nepodařilo mu tento rozsudek doručit proto, že neoznámil změnu své adresy, jak sám udává (a to ani městskému soudu, ani žalovanému, podle jehož evidence pohybu uložené ve správním spise odešel z ubytovny až k 15. 4. 2004, tedy již po době doručování), je proto v přímém rozporu se zmíněnými zvláštnostmi azylového řízení a již z tohoto důvodu jí Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Přitom v této otázce soud přihlédl i k čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která garantuje právo každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Pro reálné naplnění tohoto základního práva je totiž sice nezbytná především efektivní činnost soudu, zároveň však toto ustanovení klade určité požadavky též na účastníky

řízení, kteří rychlosti soudního řízení mají napomáhat. Rovněž v tomto kontextu tak Nejvyšší správní soud spatřuje stěžovatelu povinnost řádně hlásit místo svého pobytu, což v daném případě splněno nebylo. Městský soud tedy postupoval v souladu s uvedeným ustanovením občanského soudního řádu a vyznačil na rozsudku, že nabyl právní moci deset dnů po uložení, tedy 15. 4. 2004.

Tento den se také pokládá za den doručení ve smyslu běhu lhůty k podání kasační stížnosti podle § 106 odst. 2 s. ř. s., který stanoví, že kasační stížnost lze podat do dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí. Podle poslední věty tohoto odstavce nelze zmeškání zmíněné lhůty prominout. Podle § 40 odst. 2 s. ř. s. pak lhůta určená podle týdnů končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil její počátek, a podle odst. 4 téhož ustanovení je lhůta zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popř. zvláštní poštovní licence, anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit. Dnem určujícím počátek lhůty počítané podle týdnů byl den, kdy nastala fikce doručení podle § 46 odst. 4 občanského soudního řádu, v případě rozsudku napadeného nyní posuzovanou kasační stížností tedy čtvrtek dne 15. 4. 2004, a lhůta dvou týdnů tak skončila ve čtvrtek dne 29. 4. 2004. Kasační stížnost podaná osobně na Městský soud v Praze dne 10. 5. 2004, jak vyplývá z prezentačního razítka městského soudu na kasační stížnosti, jež je v soudním spise založena na čl. 1. 28, tedy byla podána zjevně opožděně. Tuto opožděnost nelze s ohledem na výše uvedené prominout.

Proto Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Rozhodnutí správního orgánu: označení účastníků řízení

k § 47 odst. 5 správního řádu

Jestliže v rozhodnutí, které je výsledkem přestupkového řízení s jedním účastníkem, je jméno, příjmení, datum narození a bydliště uvedeno nad nadpisem „Rozhodnutí“ v místě obvykle užívaném pro označení kteréhokoliv adresáta, nelze z toho dovozovat, že není jisté, zda takto označená fyzická osoba je pachatelem přestupku, poškozeným nebo jinou na řízení zúčastněnou osobou. Ustanovení § 47 odst. 5 správního řádu totiž nevypovídá nic o struktuře písemného vyhotovení rozhodnutí, tedy kde a jakým způsobem má být v rozhodnutí uvedeno označení účastníků řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2004, čj. 7 As 12/2003-54)

Věc: Lucie Z. v J. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty a zákazu řízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 3. 2003 byla zrušena rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2002 a rozhodnutí Okresního úřadu Děčín ze dne 23. 1. 2000, kterým byla o uložena pokuta ve výši 4000 Kč a vysloven zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu šesti měsíců s tím, že v dalším řízení bude respektován závazný názor soudu: bude-li vydáno nové správní rozhodnutí, pak nechť jsou účastníci řízení náležitě označeni v jeho výroku anebo záhlaví tak, aby byla nepochybně možná jejich individuální identifikace. V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud uvedl, že rozhodnutí vydané správním orgánem I. stupně je psáno vokativní formou vůči jakési osobě ženského pohlaví, která však ani v jeho výroku ani v záhlaví, ba ani v následujícím odůvodnění, není nijak pojmenována a pouze nepřímou je označena jako „řidička osobního vozidla tovární značky Renault Megane, SPZ DCJ 62-42“, jíž je vytýkáno, že se dopustila dopravního přestupku, a je jí za to uložena sankce. Z dikce správního řádu i z logiky věci ovšem jednoznačně

vyplývá, že osoby, jichž se správní rozhodnutí bezprostředně dotýká (tedy zejména účastníci řízení, obzvláště pak postihovaná osoba v procesu přestupkovém), musejí být v některé z jeho fundamentálních součástí (§ 47 odst. 1 správního řádu) náležitě označeny individuálními identifikačními znaky (u fyzických osob jménem, příjmením, bydlištěm, popř. datem narození). V předmětném případě tomu ale tak není: z okolnosti, že správní akt vydaný v I. stupni byl zaslán Lucii Z., jejíž jméno a adresa jsou uvedeny nad nadpisem „Rozhodnutí“ v místě obvykle užívaném pro označení kteréhokoliv adresáta, nelze podle přesvědčení soudu dovozovat, že právě tento adresát je pachatelem přestupku osloveným v dalším textu. Mohlo by jít totiž též o poškozeného či jinou na řízení zúčastněnou osobu, které správní orgán své rozhodnutí zaslal. Žalovaný tedy měl v odvolacím řízení správní akt I. stupně zrušit pro nesrozumitelnost a neurčitost, a pokud to neučinil, pochybil a řízení jím provedené je vadné a předmětná žaloba je důvodná.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž vyjádřil zásadní nesouhlas s názorem krajského soudu, protože z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je vzhledem k uvedeným osobním datům (jméno, příjmení, rodné číslo) včetně přesné adresy bydliště (vše uvedeno v záhlaví rozhodnutí) zřejmé a nepochybné, které osoby se týká i z čeho je tato osoba viněna. Výrok netrpí žádnou písařskou vadou ani zřejmou nesprávností. V rozhodnutí stěžovatele je účastník přestupkového řízení řádně označen jak ve výroku, tak je jeho jméno a příjmení opakováno i v odůvodnění. Umístění označení osoby Lucie Z. v záhlaví rozhodnutí správního orgánu I. stupně nad nadpisem „Rozhodnutí“ nezakládá ani jeho neúčinnost, ani není důvodem pro jeho zrušení. Lucie Z. jako účastník přestupkového řízení si byla v celém jeho průběhu vědoma, že je viníkem dopravní nehody. V oblasti správního řízení jsou v praxi hojně využívány různé pomůcky a na základě nich použité vzory jen dokumentují, že písemná forma vydávaných správních rozhodnutí se může lišit a je toliko věcí příslušného správního orgánu, jak rozhodnutí vyhotoví, ovšem při dodržení náležitostí podle § 47 správního řádu. Obě vydaná rozhodnutí dostatečně naplňují obsah citovaného ustanovení. Ke konkrétnímu případu stěžovatel uvedl, že již došlo v souladu s § 20 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., v platném znění, k zániku odpovědnosti za přestupek a správní orgán jej již nemůže projednávat. Krajský soud závažně pochybil ve svém rozhodování, pokud vyslovil názor, že účastnice řízení o přestupku nebyla v rozhodnutí řádně označena, a proto stěžovatel navrhl, aby rozsudek krajského soudu byl v celém rozsahu zrušen.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V kasační stížnosti tvrdí stěžovatel nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení: dovozuje, že v žádné z fundamentálních součástí rozhodnutí správního orgánu I. stupně není účastník řízení náležitě označen individuálními identifikačními znaky, což je v rozporu s § 47 odst. 5 správního řádu.

Podle § 47 odst. 5 věty první správního řádu se v písemném vyhotovení rozhodnutí uvede též orgán, který rozhodnutí vydal, datum vydání rozhodnutí, jméno a příjmení účastníků řízení.

Z citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že jméno a příjmení účastníků řízení patří mezi obligatorní náležitosti správního rozhodnutí. Jestliže v rozhodnutí některá z náležitostí stanovených v citovaném ustanovení chybí, je třeba posoudit, zda tento nedostatek může způsobit nicotnost nebo neúčinnost správního rozhodnutí. V daném případě je však v rozhodnutí uvedeno jméno a příjmení, datum narození a bydliště Lucie Z. Proto není podle názoru Nejvyššího správního soudu možné – zejména za situace, kdy vydané rozhodnutí správního orgánu I. stupně je výsledkem řízení o přestupku, jehož jedinou účastnicí byla Lucie Z. – dovozovat, že není jisté, zda se jedná o pachatelku přestupku, poškozenou nebo jinou na řízení zúčastněnou osobu, jsou-li jméno a adresa uvedeny nad nadpisem „Rozhodnutí“ v místě obvykle užívaném pro označení kteréhokoliv adresáta. Díkce citovaného ustanovení totiž nevypovídá nic o struktuře písemného vyhotovení rozhodnutí, tedy kde a jakým způsobem má být v rozhodnutí uvedeno označení účastníků řízení. Správní řád v § 47 odst. 1 pouze stanoví,

že rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu), ale nikoliv – na rozdíl od § 157 odst. 1 o. s. ř. – kde má být umístěno označení orgánu, který rozhodnutí vydal, datum vydání rozhodnutí a jméno a příjmení účastníků řízení. O tom, že požadavek obecně formulovaný v § 47 odst. 5 správního řádu, aby v písemném vyhotovení správního rozhodnutí bylo uvedeno jméno a příjmení účastníků řízení, umožňuje diametrálně rozdílný výklad, svědčí i komentáře: podle jednoho musí být označení účastníků řízení uvedeno v záhlaví (doc. JUDr. V. Vopálka, JUDr. V. Šimůnková, JUDr. M. Šolín: Správní řád. Komentář. C. H. Beck, Praha 2003) a podle druhého je v praxi možné

uvést jména a příjmení účastníků řízení dvojím způsobem, a to jednak v odůvodnění a jednak v jeho závěru po podpisu a úředním razítku ve formě rozdělovníku (JUDr. R. Ondruš a kolektiv: Správní řád. Komentář. Linde, Praha 2003). Proto nemůže krajský soud dovozovat, že osoby, jichž se správní rozhodnutí bezprostředně týká, musí být označeny individuálními identifikačními znaky v některé z fundamentálních součástí rozhodnutí. Je-li tedy v písemném vyhotovení rozhodnutí správního orgánu I. stupně uvedena Lucie Z. včetně data narození a adresy, nelze dovodit, že není zřejmé, vůči komu bylo rozhodnutí vydáno, i když v rozhodnutí byla nesprávně použita vokativní forma.

803

Zákon o dráhách: přezkoumání odborné způsobilosti k řízení drážních vozidel a zákaz řízení drážních vozidel

k § 45 odst. 4 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění zákona č. 23/2000 Sb. (v textu též „dražní zákon“)

I. Jestliže se držitel průkazu způsobilosti k řízení drážních vozidel nedostaví bez omluvy k přezkoušení odborné způsobilosti, které mu bylo nařízeno podle § 45 odst. 4 věty první zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, lze tuto skutečnost považovat za naroveň postavenou faktickému neprokázání způsobilosti řízení drážních vozidel; drážní úřad může v takovém případě rozhodnout o omezení nebo zákazu řízení drážních vozidel ve smyslu § 45 odst. 4 věty druhé zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.

II. Rozhodnutí, jímž drážní úřad nařídil přezkoušení odborné způsobilosti, není podkladovým úkonem pro rozhodnutí o zákazu řízení drážních vozidel ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., ani rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ze soudního přezkumu je tak zcela vyloučeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2005, čj. 3 As 1/2005-59)

Věc: Ivo L. proti Ministerstvu dopravy o zákaz řízení drážních vozidel, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 1. 2004 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Drážního úřadu ze dne 26. 9. 2003, kterým tento úřad žalobci zakázal řízení drážních vozidel z důvodu, že se žalobce nedostavil k nařízenému přezkoušení odborné způsobilosti k řízení drážních vozidel a nepředložil posudek o zdravotní způsobilosti k této činnosti.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl. Zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí vydané v průběhu správního řízení o omezení nebo zákazu řízení drážního vozidla, nikoli řízení o přezkoušení odborné a zdravotní způsobilosti osob k řízení. K vydání rozhodnutí o zákazu řízení drážních vozidel je správní orgán pak oprávněn s přihlédnutím k výsledkům přezkoušení odborné a zdravotní způsobilosti. V tomto správním řízení tedy Drážní úřad hodnotí výsledky přezkoušení a posoudí, zda jsou splněny podmínky pro omezení nebo zákaz řízení; jiné okolnosti zkoumány nejsou. Zejména však v takovém řízení nelze zkoumat, zda byly splněny podmínky pro to, aby bylo zkoumání odborné a zdravotní způsobilosti vůbec nařízeno. Vzhledem k tomu, že tato otázka nebyla předmětem správního řízení, na jehož konci bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, nemohl se ani soud zabývat žalobními námitkami zpochybňujícími splnění podmínek pro nařízení přezkumu této způsobilosti. Soud poukázal na skutečnost, že ačkoli bylo přezkoumání způsobilosti nařízeno, žalobce se k němu nedostavil, přičemž právě v rámci tohoto přezkoušení mohl uplatnit své námitky proti hodnocení nehodové události.

Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani námitku, podle níž nebyla

splněna podmínka pro zahájení správního řízení podle § 45 odst. 4 drážního zákona, neboť takovou podmínkou jsou výsledky přezkoušení, které se v daném případě neuskutečnilo. Soud totiž uvedl, že osoba, která se k nařízenému přezkoušení nedostavila, neprokázala způsobilost; v takové situaci zákon umožňuje zahájit řízení o zákazu řízení. Opačný výklad by umožnil vyhnout se bez nepříznivých následků rozhodnutí o zákazu řízení drážního vozidla tím, že se řidič k přezkoušení nedostaví. Soud ve shodě se žalovaným dodal, že pro posouzení existence podmínek pro zahájení řízení o zákazu řízení drážního vozidla není rozhodující, zda se žalobce v minulosti podrobil přezkoušení ze strany Českých drah a s jakým výsledkem, neboť přezkoušení zdravotní a odborné způsobilosti ze strany Drážního úřadu nelze nahradit jiným typem přezkoušení prováděným odlišnou institucí.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek Městského soudu v Praze kasační stížností. Tvrdil, že rozhodnutí o nařízení přezkoušení způsobilosti je předběžným opatřením, které podle § 70 písm. b) s. ř. s. nepodléhá soudnímu přezkumu. Soud se tedy měl zabývat i námitkou důvodnosti nařízení přezkoušení jeho způsobilosti. Dále stěžovatel poukázal na rozdíly obsahu ustanovení § 45 odst. 4 a 5 drážního zákona. Zatímco v případě § 45 odst. 4 drážního zákona se vyžaduje pouhé zjištění nedostatků při řízení vozidla, které mohou ohrozit bezpečnost dopravy, v případě § 45 odst. 5 drážního zákona se vyžadují důvodné pochybnosti o odborné a zdravotní způsobilosti. Nedostatky ve smyslu § 45 odst. 4 citovaného zákona mohou vyplývat i z jiných skutečností než z pochybností o způsobilosti, a způsobilost v tomto případě trvá, pokud není prokázán opak. Důkazní

břemeno je podle jeho přesvědčení na straně Drážního úřadu a z pouhého nedostatku při řízení vozidla nelze vyvozovat závěr o nezpůsobilosti. Za správný pak stěžovatel nepovažuje výklad soudu, podle něhož tím, že se nedostavil k přezkoušení své odborné a zdravotní způsobilosti, tuto způsobilost neprokázal, neboť v opačném případě by § 45 odst. 5 drážního zákona byl nadbytečným ustanovením. Je přesvědčen, že mu nelze přičítat k tíži, že vyhláška č. 101/1995 Sb., kterou se vydává Řád pro zdravotní a odbornou způsobilost osob při provozování dráhy a drážní dopravy, neupravuje situaci, kdy se osoba k přezkoušení nedostaví, a tuto mezeru nelze podle jeho názoru nahradit volnou úvahou správního orgánu.

Ve správním spise byl založen protokol o přezkoušení odborné způsobilosti podle § 45 odst. 4 a 5 drážního zákona, které se mělo uskutečnit na podkladě rozhodnutí Drážního úřadu ze dne 8. 4. 2003. Podle tohoto protokolu se stěžovatel nedostavil k přezkoušení, v důsledku čehož byl hodnocen jako nezpůsobilý k řízení hnacích vozidel.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nesprávného posouzení právní otázky soudem. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že žalovaný postupoval nesprávně, jestliže vedl podle § 45 odst. 4 drážního zákona dvě správní řízení, neboť se domnívá, že rozhodnutí o nařízení přezkoušení je předběžným opatřením. To je pak vyloučeno ze soudního přezkumu, proto proti němu stěžovatel nemohl, podle svých slov, soudně brojit, a proto se měl soud zabývat v říze-

ní o přezkoumání rozhodnutí o zákazu řízení drážních vozidel také námitkami zpochybňujícími legálnost nařízení přezkoušení způsobilosti k řízení. Nejvyšší správní soud však této argumentaci nepřisvědčil.

Z dikce ustanovení § 45 odst. 4 drážního zákona lze dovodit, že uvedený zákon v situaci, kdy jsou u osob – držitelů průkazu způsobilosti k řízení drážního vozidla – zjištěny nedostatky při řízení, předpokládá dva postupné kroky. Drážní úřad je totiž povinen nejprve nařídit přezkoušení odborné a zdravotní způsobilosti tak, jak je uvedeno ve větě první cit. ustanovení. Na základě výsledků tohoto přezkoušení pak může Drážní úřad rozhodnout o omezení řízení nebo zákazu řízení tak, jak vyplývá z věty druhé uvedeného ustanovení. Jak nařízení přezkoušení, tak rozhodnutí o omezení nebo zákazu řízení se pak uskutečňuje ve správním řízení (§ 64 drážního zákona).

Argumentaci stěžovatele v tom smyslu, že rozhodnutí o nařízení přezkoušení je rozhodnutím předběžným, resp. předběžným opatřením, přijmout nelze. Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že rozhodnutí o nařízení přezkoušení odborné způsobilosti k řízení drážních vozidel vůbec není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ačkoliv tento úkon Drážního úřadu nese takové označení. Rozhodnutím Drážního úřadu o nařízení přezkoušení odborné způsobilosti se totiž nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují veřejná subjektivní práva či povinnosti držitele průkazu způsobilosti. Na uvedené „rozhodnutí“ se tedy vztahuje kompetenční vyluka, pokud jde o přezkum v režimu správního soudnictví, avšak nikoli podle § 70 písm. b) s. ř. s., nýbrž podle § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s.

Je-li tomu tak, pak stěžovatel mohl pravomocné správní rozhodnutí o nařízení přezkoušení napadnout odvoláním, což učinil, nikoli samostatnou žalobou ve správním soudnictví. To však, jak dále dovodil Nejvyšší správní soud, neznamená, že by toto rozhodnutí bylo možné přezkoumat postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s. věty druhé, podle níž byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li soudní řád správní žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Jiným „podkladovým úkonem“ ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. v projednávaném případě je totiž až protokol o výsledku zkoušky odborné způsobilosti vydaný Drážním úřadem, neboť pouze ten byl závazným podkladem pro přezkoumávané rozhodnutí, když zároveň současná právní úprava správního soudnictví neumožňuje takový úkon napadnout samostatnou žalobou. Z toho pak lze dovodit, že Městský soud v Praze měl s odkazem na § 75 odst. 2 s. ř. s. povinnost k námitce stěžovatele přezkoumat zákonnost protokolu o výsledku přezkoušení odborné způsobilosti. Městský soud v Praze tak učinil, a to způsobem, který, jak bude uvedeno dále, byl Nejvyšším správním soudem shledán správným a zákonným.

Lze tedy shrnout, že stěžovatel žalobou napadl rozhodnutí o zákazu řízení drážních vozidel, čímž vymezil předmět soudního přezkumu, v rámci něhož nebylo možno přezkoumávat zákonnost předcházejícího rozhodnutí o nařízení přezkoušení způsobilosti, a naopak bylo možno k námitce přezkoumat zákonnost protokolu o výsledku přezkoušení odborné způsobilosti stěžovatele. Proto

Městský soud v Praze postupoval v souladu se zákonem, jestliže se žalobními námitkami stěžovatele zpochybňujícími splnění zákonných podmínek pro nařízení přezkoušení způsobilosti podle § 45 odst. 4 drážního zákona nezabýval.

Úkolem Městského soudu v Praze bylo přezkoumat splnění zákonných podmínek pro vydání rozhodnutí o zákazu řízení drážních vozidel. S jeho závěry o naplnění těchto podmínek v konkrétním případě se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Drážní úřad může skutečně rozhodnout o omezení nebo zákazu řízení pouze na podkladě výsledků prošetření odborné a zdravotní způsobilosti držitele průkazu způsobilosti. Jestliže byl stěžovatel řádně předvolán k přezkoušení odborné způsobilosti, proti čemuž se odvolal, a odvolací orgán správnost a zákonnost rozhodnutí o nařízení prošetření potvrdil a k tomuto prošetření stanovil nový termín, avšak stěžovatel se k nařízenému prošetření bez omluvy nedostavil, nezbylo Drážnímu úřadu než vydat posudek, v rámci nějž deklaruje neprokázání odborné způsobilosti stěžovatelem. Stěžovateli tedy byla dána možnost prokázat svou odbornou způsobilost, a tím odvrátit nebezpečí nastoupení negativních důsledků pro výkon svého povolání, a bylo jeho povinností se k nařízenému přezkoušení dostavit. Neučinil-li tak, pak neprokázal svoji způsobilost, resp. svévolně znemožnil správnímu orgánu tuto odbornost prověřit. V takovém případě je třeba nedostavení se k prošetření bez jakékoliv omluvy považovat za skutečnost postavenou naroveň faktickému neprokázání způsobilosti. Na argumentaci Městského soudu v Praze o nepřijatelnosti opačného výkladu uvedených ustanovení, která by komukoli umožnila vyhnout se zákazu řízení pouhým nedostavením se k prošetření způsobilosti,

Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje, neboť se s ní v plném rozsahu ztotožňuje. I z tohoto důvodu byl Nejvyšším správním soudem shledán zákonným závěr Městského soudu v Praze o tom, že zákonem stanovené podmínky pro zahájení řízení o zákazu řízení drážního vozidla, resp. pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí, byly splněny.

Zároveň je z uvedeného nepochybné, že se Městský soud v Praze zabýval zákonností protokolu o výsledku přezkoušení odborné způsobilosti postupem podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., a jestliže tento protokol shledal zákonným, Nejvyšší správní soud s takovým závěrem souhlasí. Městský soud v Praze tedy shora uvedené právní otázky posoudil správně.

804

Stavební řízení: dodatečné povolení stavby; správní uvážení; k pojmu „přiměřené užití“ právní normy

k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

k § 43 a § 44 odst. 6 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze^{*)}

I. Institut správního uvážení nemá při aplikaci ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, místa; naopak zákon výslovně stanoví, že stavba nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním musí být odstraněny. Stavební úřad tak neučiní jen při splnění všech zákonných podmínek, což musí stavebník v řízení prokázat. Nejde proto o správní uvážení (zda a kterou z podmínek stavebník splnil), nýbrž stavebník sám musí prokázat, že došlo ke splnění všech podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (či ohlášení).

II. Posuzování souladu stavby s obecnými technickými požadavky na výstavbu je otázkou správního uvážení toliko tam, kde vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu pro takový postup otvírá prostor; jinak je otázkou důkazní.

III. Ustanovení § 44 odst. 6 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP, o technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, dává příkaz užít pro stavby umístované na stavebních pozemcích rodinných domků přiměřeně ustanovení § 43 této vyhlášky. Legislativní pojem „přiměřeně“ neznamená, že správnímu úřadu je dána možnost správního uvážení, které z ustanovení si pro aplikaci na daný skutkový stav vybere, ale znamená příkaz aplikovat ustanovení § 43 vyhlášky způsobem odpovídajícím povaze věci.

^{*)} Vyhláška č. 5/1979 Sb. NVP, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, byla s účinností od 1. 1. 2000 zrušena vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy.

IV. Prostor pro správní uvážení je v zákoně, popřípadě v podzákonném právním předpise, limitován, neboť možnost uvážení stavebního úřadu je dána tehdy, jestliže konkrétní zjištěný skutkový stav splňuje objektivně vymezené definiční znaky pro takovou úvahu. Má-li stavební úřad aplikovat určitá ustanovení právního předpisu na daný skutkový stav přiměřeně, musí aplikovat tato pravidla postupně podle jejich smyslu tak, že nejprve musí vyloučit možnost aplikace pravidla šetřícího více zákonem sledovaný zájem a teprve poté může užít výjimky z tohoto pravidla, která tento zájem omezuje, popř. otvírá cestu správnímu uvážení.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, čj. 10 Ca 220/2004-26)

Věc: a) Jiří H. a b) Renata H. proti Magistrátu hlavního města Prahy o dodatečné povolení stavby.

Pan Milan K. si při hranici se sousedním pozemkem, patřícím žalobcům, zřídil dřevěnou kůlnu, kterou postavil bez ohlášení stavebnímu úřadu, ač ohlášení podléhala.

Právní předchůdci žalobců, manželé Ž., oznámili tuto skutečnost příslušnému stavebnímu úřadu, který opatřením ze dne 31. 12. 1998 oznámil zahájení řízení o odstranění stavby. Stavebník podáním ze dne 19. 8. 1998 požádal o dodatečné povolení stavby a souhlas s jejím užíváním.

Odbor výstavby Úřadu Městské části Praha 16 (dále jen „stavební úřad“) dne 28. 4. 2004 podle § 88 odst. 1 písm. b) zák. č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, stavbu dřevěné kůlny dodatečně povolil. Vzhledem k tomu, že řízení bylo zahájeno v prosinci 1998, umístění stavby bylo nutno posoudit podle vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška č. 5/1979 Sb. NVP“). Podle § 44 odst. 3, 4 a 6 této vyhlášky je možno umístit na pozemcích rodinných domků také stavby, které plní doplňkovou funkci, popř. drobné a jednoduché stavby sloužící pro podnikatelskou činnost, není-li možné tuto funkci zabezpečit přímo

v rodinném domu. Pro tyto stavby pak platí přiměřeně § 40 odst. 5 a § 43 vyhlášky, který říká, že stavba může být umístěna i na hranici pozemku za určitých podmínek. S odvoláním na § 5 a § 43 odst. 5 téže vyhlášky dospěl stavební úřad k závěru, že podmínka posledně uvedeného ustanovení je splněna, že je ztížena, nikoliv však znemožněna, pouze oprava stávajícího oplocení, a že dešťové vody ze střechy kůlny jsou svedeny žlabem a okapem na pozemek stavebníka; proto stavební úřad usoudil, že stavebník prokázal, že předmětná stavba je v souladu s veřejnými zájmy, územně plánovací dokumentací a obecnými technickými požadavky na výstavbu, a protože je stavba dle územního plánu v území čistě obytném a stavba kůlny je doplňkovou stavbou ke stavbě hlavní, tj. rodinnému domu, umístění na pozemku ani její provedení není v rozporu s vyhláškou č. 5/1979 Sb. NVP.

Rozhodnutím ze dne 3. 9. 2004 stavební odbor Magistrátu hlavního města Prahy jako odvolací orgán změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že část výroku ve znění „a současně podle § 82 odst. 1 stavebního zákona souhlas s užíváním stavby“ nahradil zněním „současně vydává souhlas s užíváním stavby“.

V ostatním pak výrok napadeného rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že v daném případě nepřichází v úvahu aplikace § 82 stavebního zákona, neboť v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) téhož zákona je třeba, aby stavební úřad při dodatečném povolení již dokončené stavby zároveň stanovil souhlas s jejím užíváním. Stavba dokončená již nepodléhá kolaudačnímu řízení, proto je souhlas k jejímu užívání vydáván přímo na základě § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle § 43 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP je to, zda jsou v konkrétním případě dány podmínky téhož ustanovení pro umístění stavby až na hranici pozemku, předmětem správního uvážení stavebního úřadu. V daném řízení bylo podle žalovaného prokázáno, že malá vzdálenost předmětné stavby od hranice pozemku žalobců neomezuje použití ani způsob zástavby sousedního pozemku a zachovává možnost oprav a údržby staveb na této hranici. Zároveň bylo zjištěno, že stavba splňuje podmínku poslední věty § 43 odst. 5 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP, tedy že ve stěně při hranici pozemku nejsou žádné otvory. Odvolací orgán pak konstatoval, že stavební úřad nevybočil z mezí správního uvážení, když v daném případě shledal umístění předmětné stavby ve vzdálenosti cca 30 cm od hranice sousedního pozemku v souladu s § 43 téže vyhlášky.

Proti tomuto rozhodnutí žalobci brojili žalobou, ve které nejprve uvedli, že již v průběhu řízení upozorňovali, že stavební úřad ani žalovaný se dostatečně nevypořádali s posouzením věci z hlediska podmínek stanovených v § 43 až § 46 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP. Žalobci namítali, že závěr žalovaného by mohl být učiněn jedině tehdy, pokud by byla splněna hypotéza § 43 odst. 4 vyhlášky

č. 5/1979 Sb. NVP, která možnost nedodržení stanovených vzdáleností podmiňuje existencí zvlášť stísňených územních podmínek. Žalobci proto dále uvedli – jakkoli je na uvážení stavebního úřadu, zda pravidlo o možnosti umístění stavby na hranici pozemku použije či nikoliv – že prostor pro takovou úvahu se otevírá jedině tehdy, splňuje-li konkrétně zjištěný skutkový stav objektivně vymezené definiční znaky. Stavební úřad tedy může, ale nemusí, povolit umístění stavby na hranici pozemku; vždy však musí zkoumat, zda jsou splněny podmínky pro samotnou aplikaci předmětného pravidla. Vyplývali z místních poměrů nepochybný závěr, že se nejedná o zvlášť stísňené územní podmínky, kde nelze dodržet předepsané vzdálenosti, nepřichází aplikace daného ustanovení vůbec v úvahu. Žalobci upozornili na to, že v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona není na místě akcentovat potřebu legalizace již postavené stavby, neboť z hlediska konstrukce právní normy jde o výjimku z pravidla. Na aplikaci této výjimky má stavebník sice nárok, avšak jen tehdy, jsou-li splněny předpisem stanovené podmínky pro její použití. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí sice zabýval aplikací některých pravidel obsažených ve vyhlášce č. 5/1979 Sb. NVP; ke splnění hypotézy § 43 odst. 4 této vyhlášky, jejímž definičním znakem je existence zvlášť stísňených územních podmínek, se však opět nevyjádřil, a argumentoval naopak úpravou uvedenou v odst. 5 téhož ustanovení, která pojednává o nutnosti přizpůsobit stavbu charakteru okolní zástavby.

Žalobci dále tvrdí, že v řízení o dodatečném povolení stavby je základní pravidlo obsaženo v § 88 stavebního zákona; podmínky pro použití výjimky v intencích § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zá-

kona splněny nejsou. Žalovaný přitom klade důraz na to, že předmětem správního uvážení je právě posouzení podmínky umístění stavby až na hranici pozemku, a to podle vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP. Žalobci připomínají, že z hlediska aplikované právní úpravy sehrává institut správního uvážení úlohu jak v souvislosti s pravidlem uvedeným v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tak i s pravidly v ustanoveních vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP. Co se týče jeho aplikace v souvislosti s ustanovením stavebního zákona, je nutno uvést, že určitý prostor pro uvážení se otevírá právě při posouzení podmínek výjimky uvedené ve druhé větě, konkrétně při posuzování souladu stavby s veřejným zájmem. Prostor správního uvážení je však relativně úzký, neboť původní znění bylo doplněno o vymezení definičních znaků charakterizujících právě soulad stavby s veřejným zájmem. Žalobci proto opakovaně poukazují na to, že závěr o splnění podmínek výjimky je vyloučen vždy, nelze-li dospět ke kladné odpovědi o existenci těch definičních znaků, které jsou v demonstrativním výčtu novelizovaného znění stavebního zákona výslovně uvedeny. Demonstrativní výčet se od taxativního výčtu liší rozsahem definičních znaků, takže je možné v daném případě kromě pravidel uvedených v demonstrativním výčtu také aplikovat obdobné znaky. Zákonodárce tak projevil vůli po restrikci prostoru správního uvážení při uplatnění výjimky uvedené ve zmíněném ustanovení. Podle žalobců z toho vyplývá, že postup podle uvedeného ustanovení je odůvodněn jediné tehdy, je-li mj. stavba v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu. Nelze pochybovat o tom, že tyto požadavky jsou v případě hl. m. Prahy definovány ve vyhlášce č. 5/1979 Sb. NVP. Žalovaný připomíná institut správního uvážení právě v souvislosti s posou-

zením splnění pravidel uvedených v této vyhlášce, konkrétně s podmínkou možného umístění stavby až na hranici pozemku. Uvedená pasáž je vlastně jedinou reakcí správních orgánů na žalobci opakovaně vznášenou námitku o neexistenci zvlášť stísňených územních podmínek, kde nelze dodržet vzdálenosti. Žalobci proto tvrdí, že pokud jde o správní uvážení, nejde o libovůli, ale naopak jde o možnost takového posouzení, a to v mezích stanovených normou. Zásadně proto odmítají nesprávnou interpretaci tohoto institutu, jakou prezentuje žalovaný, neboť při posuzování odstupových vzdáleností stanovených v § 43 uvedené vyhlášky je základním kritériem vymezujícím prostor správního uvážení objektivní zjištění o existenci nebo naopak absenci zvlášť stísňených územních podmínek, kde nelze vzdálenosti dodržet. Jediné tehdy, dospěje-li stavební úřad, resp. odvolací orgán, k závěru, že místní podmínky se vyznačují přítomností takového znaku, přichází v úvahu výjimka z odstupových vzdáleností. V daném případě žalovaný jednoznačně na tuto otázku odpověděl ve prospěch žalobců a v neprospěch stavebníka, jak vyplývá ze zjištění ze dne 27. 7. 2004. Jestliže odvolací orgán dospěl k takovému skutkovému závěru, vyřešil současně i otázku o možnosti aplikace institutu správního uvážení ve věci odstupových vzdáleností, a to negativně, neboť sám neexistenci základního definičního znaku, jímž je správní uvážení podmíněno, konstatoval. Žalobci proto tvrdí, že napadené rozhodnutí je nezákonné a že jejich návrh na jeho zrušení je důvodný.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl názor žalobců, že stavební úřad při posuzování umístění předmětné stavby na hranici pozemku vybočil z mezí správního uvážení, a poukázal na § 44 odst. 6 vy-

hlášky č. 5/1979 Sb. NVP s tím, že pro stavby umístované na stavebních pozemcích rodinných domků podle odst. 2 a 3 platí § 40 odst. 5 a § 43 této vyhlášky přiměřeně. V daném případě přiměřeně postupoval podle § 43 odst. 5 téže vyhlášky, podle které v území, kde je nutno stavbu přizpůsobit charakteru okolní zástavby, je možno uplatnit urbanistická hlediska a umístit rodinný dům na hranici pozemku. V takovém případě nesmí být ve stěně na hranici žádné otvory. Žalovaný připomněl, že v řízení bylo prokázáno, že malá vzdálenost předmětné stavby od hranice pozemku odvolatelů neomezuje použití ani způsob zástavby sousedního pozemku, zachovává možnost oprav a údržby staveb na této hranici, a tedy splňuje § 5 odst. 1 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP. Konstatuje dále, že předmětná stavba se nachází v lokalitě, kde se stavby při hranici sousedních pozemků vyskytují. K námitkám žalobců, že při posuzování odstupových vzdáleností je základním kritériem vymezujícím prostor správního uvážení objektivní zjištění o existenci nebo naopak absenci zvlášť stísněných územních podmínek, kde nelze vzdálenost dodržet, a že odvolací orgán danou věc posoudil v neprospěch stavebníka, uvedl, že to, že v daném místě není zjištěna existence zvlášť stísněných územních podmínek, má význam pouze při postupu podle § 43 odst. 4 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP. Stavební úřad ani žalovaný však v daném případě při posuzování odstupové vzdálenosti předmětné stavby od hranice sousedního pozemku z § 43 odst. 4 téže vyhlášky nevycházely. Předmětná stavba kůlny je umístěna při hranici sousedního pozemku, a proto byla přiměřeně posuzována podle § 43 odst. 5 vyhlášky.

V replice k vyjádření žalovaného žalobci v první řadě nesdílejí názor žalo-

ného, že předmětem správního uvážení může být také definice právního institutu přiměřenosti aplikace pravidla, ke kterému směřuje odkaz. Považují za notorietu, že přiměřeně použití určitého pravidla, ke kterému směřuje odkaz, je z hlediska legislativy nejen dlouhodobě ustáleným právním pojmem, ale i legislativním institutem, o jehož interpretaci a aplikaci neexistují v judikatuře ani jurisprudenci žádné pochybnosti. Definičním znakem přiměřeného použití pravidla, ke kterému odkaz směřuje, je především povaha věci nebo právního vztahu. Z toho vyplývá přinejmenším závěr o nemožnosti pominutí aplikace některého z pravidel, která mají být přiměřeně použita. Nelze proto pochybovat o tom, že argumentace založená pouze na akcentu správního uvážení v těchto souvislostech neobstojí. Z vyjádření žalovaného tak jednoznačně vyplývá, že nepochopil institut správního uvážení, neboť pokládá jednoznačně definovaný legislativní institut za součást správního uvážení. Žalovaný při své rozhodovací činnosti přistupuje k pravidlu o přiměřeném použití v předpise uvedených ustanovení eklekticky – některá z těchto ustanovení aplikuje, zatímco jiná ignoruje. Žalovaný totiž, jak sám opakovaně uvedl, přiměřeně použil § 43 odst. 5 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP, zatímco z § 43 odst. 4 nevycházel. Je tak zřejmé, že některá z ustanovení, ke kterým jednoznačný pokyn směřuje, skutečně ignoroval a jejich aplikací se vůbec nezabýval. Z hlediska posouzení postupu správního orgánu při správním uvážení existuje přinejmenším v rovině teorie práva rozdíl, mezi interpretačním pochybením, které má svůj původ v nepochopení vzájemného vztahu určitých právních institutů, a vybočením z mezi správního uvážení, jež je způsobeno nesprávným posouzením skutkových a právních východisek konkrétního pří-

padu. V daném případě nejde jen o vybočení z mezí správního uvážení, ale pochybení o samotné úvaze o vymezení prostoru pro takové uvážení. Ve prospěch žalovaného není pak možné hodnotit případnou námitku akcentující povahu předpisu, který obsahuje pravidlo o přiměřené aplikaci, neboť uvedená vyhláška č. 5/1979 Sb. NVP je obecně závazným předpisem, který se od předpisů s celostátní působností liší právě jen vymezením své místní prostorové působnosti.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (ve znění účinném od 1. 7. 1998) stavební úřad nařídí odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním; odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména územně plánovací dokumentací, cíly a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy, a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečně povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Podle čl. II bodu 5. přechodných ustanovení zákona č. 83/1998 Sb. se novelizované znění § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona předně citované užije i na řízení zahájená před účinností tohoto zákona.

Institut správního uvážení při aplikaci tohoto ustanovení tak nemá místa, na-

opak zákon výslovně stanoví, že stavba nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním musí být odstraněny (stavební úřad „nařídí“ odstranění). Stavební úřad tak neučiní („odstranění stavby nenařídí“) jen při splnění všech shora citovaných podmínek. Splnění podmínek musí být v řízení dostatečně zjištěno – prokázáno stavebníkem. Nejde proto o správní uvážení (zda a kterou z podmínek stavebník splnil), nýbrž jde o prokázání stavebníkem samým, že došlo ke splnění všech podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (či ohlášení).

V daném případě je sporné, zda stavebník prokázal, že stavba je v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu, tj. v souladu s vyhláškou č. 5/1979 Sb. NVP (ve znění změn). Posuzování souladu stavby s obecnými technickými požadavky na výstavbu je otázkou správního uvážení toliko tam, kde vyhláška č. 5/1979 Sb. NVP otvírá prostor pro takový postup, jinak je otázkou důkazní. Musí být zjištěno, zda stavba tak, jak je na pozemku postavena, odpovídá stanoveným požadavkům této vyhlášky, a to jak ohledně jejího umístění, tak ohledně stavebně technického provedení. Skutkové zjištění, jak vyplývá shora, bylo ohledně umístění stavby učiněno, a bylo nepochybně zjištěno, že stavba dřevěné kůlny je vzdálena od hranice sousedního pozemku cca 28 – 29 cm, střecha dosahuje až na hranici se sousedním pozemkem a nejde o zvláště stísněné územní podmínky.

Ustanovení § 44 odst. 6 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP dává příkaz užít pro stavby umístované na stavebních pozemcích rodinných domků přiměřeně § 43 této vyhlášky. Na rozdíl od legislativního

pojmu „obdobně“, který vyjadřuje, že pravidlo, na něž je odkazováno, se užije stejně, pojem „přiměřeně“ znamená, že se pravidlo užije adekvátně k povaze věci či vztahu (proporcionálně). Nelze jej aplikovat v tom smyslu, jak učinil žalovný, tj. že přiměřeně použije toliko některé z ustanovení § 43, a výběr pak závisí na jeho uvážení, nýbrž je nutno tato ustanovení respektovat v celkovém jejich obsahu na zjištěný skutkový stav v dané konkrétní věci. Legislativní pojem „přiměřeně“ neznamena, že správnímu úřadu je dána možnost správního uvážení, které z ustanovení si pro aplikaci na daný skutkový stav vybere, ale znamená příkaz aplikovat § 43 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP způsobem odpovídajícím povaze věci.

Ustanovení § 43 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP obsahuje v odst. 1 definici rodinného domu; pokud jde o vzdálenosti rodinných domů, v odst. 2 stanoví pravidlo, že mají-li domy mezi sebou volný prostor, vzdálenost mezi nimi má být 10 m, nesmí však být menší než 7 m. Správní uvážení je tedy vymezeno, pokud jde umístění v tomto případě, tak, že nelze-li zachovat vzdálenost 10 m, je možno ji zmenšit až na 7 m. Prostor pro správní uvážení je podobně vymezen i v dalších odstavcích § 43 téže vyhlášky. V odst. 3 se stanoví, že vzdálenost rodinných domů vytvářejících mezi sebou volný prostor nesmí být od společných hranic pozemků menší než 3 m. Pokud by rozměry stavebního pozemku znemožňovaly účelné dispoziční řešení stavby rodinného domu, může stavební úřad snížit jeho vzdálenost od společné hranice výjimečně až na 2 m. V odst. 4 se říká, že ve zvlášť stísněných územních podmínkách, kde nelze dodržet vzdálenost podle odst. 2, může stavební úřad snížit vzdálenost mezi rodinnými domy až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých částí

stěn nejsou okna obytných místností. V těchto případech se nemusí uplatnit ustanovení odst. 3 o vzdálenosti rodinných domů od společných hranic pozemků.

Odst. 5 citovaného § 43 téže vyhlášky stanoví pravidlo, že v územích, kde je nutno stavbu přizpůsobit charakteru okolní zástavby, je možno uplatnit urbanistická hlediska a umístit rodinný dům na hranici pozemku. V takovém případě nesmí být ve stěně na hranici žádné otvory. Odst. 6 pak hovoří o případě, kdy nemají rodinné domy mezi sebou volný prostor a musí na sebe navazovat. Odst. 7 a 8 stanoví, kolik nesmí zastavěná plocha nadzemními objekty přesáhnout plochu pozemku a jakým způsobem se měří vzdálenosti mezi objekty. Uvedená ustanovení § 43 je nutno aplikovat přiměřeně i na stavby plnící doplňkovou funkci rodinných domů, tj. drobné a jednoduché stavby, a to v tom smyslu, že pakliže na sousedních pozemcích jsou umístěny rodinné domy, které splňují požadavky stanovené touto vyhláškou, je nesporné, že doplňkové stavby nemohou být v těch samých vzdálenostech jako jsou rodinné domy, nýbrž že je nutno vzdálenost způsobem odpovídajícím povaze doplňkových staveb adekvátně snížit, nicméně je nutno zachovat gradaci omezení pro správní uvážení, kterou jednotlivé odstavce 2, 3, 4, pokud jde o umístování staveb, vyžadují, tj. zachovat dispozice normy pro toto uvážení, a to i ve vztahu k odst. 5. Odst. 2 a 3 ustanovení § 43 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP stanoví, jaké vzdálenosti je nutno dodržet, vytváří-li rodinné domy mezi sebou volný prostor. Odst. 4 pak míří na případy, kdy nelze tyto vzdálenosti rodinných domů, resp. od hranic pozemků, dodržet u hlavních staveb, a říká se zde, že ve zvlášť stísněných územních podmínkách může stavební úřad snížit

vzdálenost až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností a nemusí se uplatnit pravidlo vyjádřené v odst. 3 o vzdálenostech rodinných domů od hranic pozemků. Je tedy zřejmé, že na rozdíl od případu, kdy je dostatečný prostor mezi hlavními stavbami, tam, kde jsou zvláště stísněné podmínky, je možno umístit hlavní stavbu nejméně 4 m od sebe.

Ve smyslu těchto pravidel, má-li jich být přiměřeně použito při umísťování staveb plnících doplňkovou funkci rodinných domů, je nutno dovodit, že pakliže je dostatečně volný prostor na parcelách, na nichž jsou již umístěny rodinné domy, je nutno, i pokud jde o doplňkové stavby, dodržet rovněž vzdálenosti těchto staveb navzájem a od hranic pozemků, a to úměrně danému prostoru. Až teprve jedná-li se o zvláště stísněné podmínky, kde takto postupovat nelze, mohou být tyto vzdálenosti sníženy; umístění doplňkových staveb až na hranici pozemku může proto přicházet v úvahu toliko ve zvláště stísněných územních podmínkách. Žalobce má proto pravdu v tom, že v daném případě, pakliže bylo ve smyslu § 43 odst. 4 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP zjištěno, že nejde o zvláště stísněné podmínky a jde o umístění doplňkové stavby k rodinnému domu, musí při dodatečném povolení stavby být dbáno pravidla, že jen ve zvláště stísněných územních podmínkách je možné snížit vzdálenosti, pakliže v protilehlých částech stěn nejsou okna. Protože v daném případě nejde o zvláště stísněné územní podmínky, bylo nutno posoudit, zda umístění stavby ve vzdálenosti cca 30 cm od hranice sousedního pozemku (se střechou dosahující na hranici) neodporuje přiměřenému použití tohoto pravidla; toto pravidlo však nemohlo být zcela pomínuto.

Při aplikaci uvedených ustanovení vyhlášky se tak dopustil žalovaný, potažmo stavební úřad, pochybení v tom smyslu, že, jak sám výslovně uvedl, neaplikoval vůbec § 43 odst. 4 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP přiměřeně na daný stav, ale aplikoval přímo až odst. 5 uvedené vyhlášky, aniž by k tomuto postupu měl zákonný důvod. Pokud jde o samotné užití odst. 5, kterého se žalovaný dovolává, má soud za to, že užití tohoto ustanovení by přicházelo v úvahu skutečně v území, kde by bylo nutno stavbu přizpůsobit charakteru okolní zástavby vzhledem k urbanistickým hlediskům. Jedině tak by na základě zjištění těchto premis byla úvaha správního orgánu o umístění stavby (doplňkové ke stavbě hlavní) až na hranici pozemku na místě. Z podkladů pro rozhodnutí ani z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá, v jakém smyslu správní úřad dospěl k závěru, že stavbu je nutno přizpůsobit charakteru okolní zástavby. Přiměřené použití tohoto ustanovení pro doplňkovou stavbu ke stavbě hlavní stavební úřad odůvodnil toliko tím, že i na ostatních pozemcích jsou obdobným způsobem umístěny doplňkové stavby. V daném případě však vyplývá z podkladů (katastrální mapy, jiné v tomto ohledu nejsou), že u žádné z okolních staveb v ulici N., na parcelách sousedících s parcelou stavebníka pana K., nejsou doplňkové stavby ke stavbám hlavním umístěny na hranicích těchto pozemků s pozemky s nimi sousedícími západním směrem, toliko na pozemku na protilehlé straně ulice N., na pozemku 849/4, kde je dům, na parcele č. 848 je vedle toho domu na parcele č. 849/4 umístěna doplňková stavba, ovšem při hranici s pozemkem severním směrem. Nelze z tohoto tedy konstatovat, že by na každé ze sousedních parcel byla umístěna doplňková stavba ke stavbě hlavní západním směrem při hranici sousedního

pozemku a že by zástavba z hlediska urbanistického členění daného území respektovala určité pravidlo umístění doplňkových staveb ke stavbám hlavním vždy při hranici s pozemkem na západě. Z rozhodnutí také vůbec nevyplyvá, jakým způsobem stavební úřad, potažmo žalovaný, dospěl k závěru, že je nutno stavbu přizpůsobit charakteru okolní zástavby, když jde o doplňkovou stavbu dřevěné kůlny, jakým způsobem byla aplikována urbanistická hlediska ve vztahu k tomu, že je nutno tuto stavbu ponechat při hranici sousedního pozemku.

Pokud jde o užití uvedených ustanovení vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP, dopustil se podle názoru soudu žalovaný, potažmo správní úřad I. stupně, pochybení v tom, že institut správního uvážení využil způsobem odporujícím právní úpravě. Jak již bylo shora uvedeno, pojem správní uvážení neznamena libovůli, ale prostor pro správní uvážení je v zákoně, popřípadě v podzákoném právním předpise limitován, neboť možnost uvážení stavebního úřadu je dána tehdy, jestliže splňuje konkrétní zjištěný skutkový stav objektivně vymezené definiční znaky pro takovou úvahu. Pakliže stavební úřad má aplikovat určitá ustanovení právního předpisu na daný skutkový stav přiměřeně, musí aplikovat tato pravidla postupně podle jejich smyslu tak, že nejprve musí vyloučit mož-

nost aplikace pravidla šetřícího více zákonem sledovaný zájem, a teprve poté může užit výjimky z tohoto pravidla, která tento zájem omezuje, popř. otvírá cestu správnímu uvážení. Pravidla stanovená obecně závaznou normou, která mají být přiměřeně použita, nelze obcházet institutem správního uvážení. V daném případě, pokud jde o umístění stavby na hranici pozemku, může stavební úřad povolit umístění, a to i doplňkové stavby na hranici pozemku, pakliže nelze tuto doplňkovou stavbu ke stavbě hlavní umístit v přiměřených vzdálenostech od hlavní stavby a zachovat vzdálenosti od hranic pozemku stanovené pro rodinné domy přiměřeně i pro doplňkové stavby. Může stanovené vzdálenosti snížit přiměřeně ve vztahu k tomu, že jde právě o doplňkové stavby, a nikoliv stavby hlavní, ovšem snížit může tyto vzdálenosti za předpokladu, že je naplněna premisa, tj. že jde o zvláště stísňené územní podmínky, což v daném případě nenastalo. Rovněž může umístit nebo dodatečně povolit stavbu na hranici pozemku, pakliže by to skutečně vyžadovaly podmínky v území a byl by splněn předpoklad § 43 odst. 5 vyhlášky č. 5/1979 Sb. NVP, tzn. že by bylo nutno přizpůsobit stavbu charakteru okolní zástavby a uplatnit určité urbanistické hledisko. Takový stav však nebyl v daném případě řádně zjištěn (nemá ve spise oporu), ani odůvodněn.