

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5^{2006 / IV. ročník / 25. 5. 2006}

OBSAH

835. Řízení před soudem: náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.....	379	847. Správní trestání: práva obviněného z přestupku	423
836. Řízení před soudem: nemožnost nápravy nesrozumitelného rozhodnutí oprávněným usnesením.....	388	848. Správní trestání: jiný správní delikt poslance nebo senátora... ..	432
837. Řízení před soudem: kompetenční výluka.....	390	849. Služební poměr: propuštění policisty ze služebního poměru pro porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvlášť závažným způsobem Provoz na pozemních komunikacích: povinnosti řidiče.....	435
838. Daňové řízení: projednání zprávy o daňové kontrole	393	850. Stavební řízení: obecné technické požadavky na výstavbu - pojem „pohoda bydlení“	443
839. Daňové řízení: odvolání proti fiktivnímu vyměření daně.....	395	851. Informace: povinná osoba	450
840. Daň z příjmů: poplatníci daně; zajištění daně Daňové řízení: povinnost mlčenlivosti správce daně.....	397	852. Státní odborný dozor v silniční dopravě: použití zákona o státní kontrole.....	460
841. Daň z příjmů: příjmy ze závislé činnosti; auditorská činnost.....	402	853. Azyl: vztah § 12 a § 91 zákona o azylu.....	462
842. Daň z příjmů: výdaj k dosažení příjmů.....	405	854. Azyl: rozsah přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení. ...	465
843. Daň z příjmů: zvýšení majetku; nepeněžní příjem	408	855. Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění	467
844. Důchodové pojištění: odnětí plného a přiznání částečného invalidního důchodu.....	413	856. Ochrana přírody a krajiny: nedovolené zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin	468
845. Správní trestání: zánik odpovědnosti za přestupek.....	415	857. Ochrané známky: správní poplatek za podání rozkladu	470
846. Správní trestání: předpoklad deliktní odpovědnosti Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů	419		

Rízení před soudem: náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

k § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

I. Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem.

II. Žalobce je též povinen vyličit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.

III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58)

Prejudikatura: č. 488/2005 Sb. NSS.

Věc: Ramiz D. (Srbsko a Černá Hora) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2004 bylo podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnuto podání žalobce ze dne 18. 12. 2003, jež bylo žalobou proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2003, jímž žalovaný zamítl rozklad stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu a toto rozhodnutí potvrdil. Krajský soud usnesení o odmítnutí podání odůvodnil tím, že žalobce přes

výzvu soudu, která mu byla doručena, ve lhůtě stanovené soudem nedoplnil své podání postrádající základní náležitosti předepsané soudním řádem správním a podání se ve svém obsahu omezilo pouze na nesouhlas s napadeným rozhodnutím správního orgánu. Krajský soud měl za to, že bez doplnění uvedených náležitostí nebylo lze ve věci jednat. Z podání stěžovatele totiž podle

krajského soudu nevyplývalo, z jakých skutkových a právních důvodů se stěžovatel přezkumu správního rozhodnutí domáhá.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí krajského soudu trpí vadami vymezenými v § 103 odst. 1 písm. a), d), e) s. ř. s., a navrhl jeho zrušení. Namítl především, že v důsledku neznalosti českých právních předpisů za pomoci nevládních organizací působících v oboru pomoci žadatelům o azyl sepsal podání k soudu a podle jeho názoru je z něho zcela zřejmé, čeho se týká, kdo je činí, proti komu směřuje a co navrhuje. Vzhledem k tomu, že nebyl v řízení před soudem zastoupen advokátem, nelze se pozastavovat nad nedostatečností jeho podání, zejména nad nedostatkem konkrétních skutečností. Stěžovatel by podle svých slov tyto skutečnosti soudu rád doložil, a pokud by se dozvěděl o výzvě soudu k doplnění podání, reagoval by řádně a včas i na ni. Usnesení krajského soudu ze dne 13. 11. 2004, kterým byl vyzván k doplnění podání, mu však nebylo reálně doručeno, nýbrž doručeno toliko tzv. fikcí, a proto své podání nedoplnil a ani doplnit nemohl. V době vydání rozhodnutí soudu bydlel a měl adresu pro doručování v ulici P. 15, B., v domě pana Antonína K. Usnesení bylo doručováno na tuto adresu, ovšem pan K. poštu nepřebíral ani nepředal stěžovateli oznámení o uložení zásilky. Krajský soud nešetřil dostatečným způsobem stěžovatelova práva, nepostupoval podle § 42 s. ř. s., namísto toho zvolil čistě formalistickou cestu jediného pokusu o doručení výzvy, o níž se tak stěžovatel dozvěděl až z usnesení o odmítnutí návrhu. Vzhledem k těmto skutečnostem a názoru o věcné projednatelnosti svého podání navrhl stěžovatel zrušení napadeného usnesení krajského soudu.

Druhý senát při předběžném posouzení kasační stížnosti shledal, že právní názor, o který hodlal své rozhodnutí opřít a který již byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 4 Azs 149/2004-52 (publikován pod č. 488/2005 Sb. NSS), je v rozporu s právním názorem vysloveným prvním senátem v rozsudcích ze dne 5. 5. 2004, čj. 1 Azs 37/2004-40, a ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 28/2004-41 (dostupné na www.nssoud.cz). Z důvodů rozpornosti dosud zaujatých názorů předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. usnesením rozšířenému senátu. Ten kasační stížnost projednal v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a zamítl ji.

Z odůvodnění:

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelem je tvrzen důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., i když v jeho podání jsou též výslovně zmíněny i důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Tvrzená nezákonnost má podle stěžovatele spočívat v tom, že krajský soud odmítl jeho podání pro existující vady, bez jejichž odstranění nebylo možno v řízení pokračovat, za situace, kdy takovými vadami stěžovatelovo podání ve skutečnosti vůbec netrpělo a bylo ještě projednatelné, a za situace, kdy mu výzva k odstranění vad ani nebyla řádně doručena.

Rozšířený senát pro to, aby mohl učinit závěr o dostatečnosti či nedostatečnosti žalobních bodů, musel nejprve řešit otázku řádného procesního postupu krajského soudu, poté, co ten shledal vady podané žaloby a vyzval stěžovatele (žalobce) k jejich odstranění.

a) k řádnému doručení výzvy

K tomu, aby mohla být vyvrácena správnost údajů o doručení obsažených v doručence, musí účastník řízení především tvrdit skutečnosti, jež vedou k závěru, že údaje v doručence nejsou pravdivé. Jde-li o tzv. náhradní doručení písemnosti určené do vlastních rukou účastníka, jsou tvrzeními, jež v případě, že jsou prokázána, mohou vyvrátit závěr o doručení dokladovaném doručenkou, zásadně jen to, že se nezastižený adresát v době pokusu o doručení písemnosti v místě doručení nezdržoval, případně tvrzení, že pošta při doručování zásilky nedodržela postup předepsaný občanským soudním řádem a jinými předpisy o doručování (srov. k tomu rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 4. 2000, sp. zn. 20 Cdo 2756/99, dostupné na www.nsoud.cz).

Ani jedno z toho však stěžovatel neuvrtil; uvedl pouze, že osoba, v jejímž domě bydlel, odmítala z jemu neznámého důvodu předávat stěžovateli oznámení o uložení poštovních zásilek. Takové tvrzení není způsobilé, v případě, že by bylo pravdivé, vyvrátit závěr o náhradním doručení zásilky, neboť se netýká způsobu doručení doručujícím subjektem, nýbrž až okolností ve sféře ovládané stěžovatelem, tedy toho, zda a případně proč se stěžovatel, kterému byla zásilka oznámena, o ní dozvěděl či nedozvěděl. Vhodným způsobem výzvy k vyzvednutí písemnosti ve smyslu § 46 odst. 4 o. s. ř., ve znění účinném v době doručování, bylo totiž nepochybně i písemné uvědomění (oznámení) o uložení zásilky na poště, vhozené poštovním doručovatelem do poštovní schránky adresáta. Toto uvědomění (oznámení) bylo, jak je patrné z doručanky, jež je veřejnou listinou, doručovatelem provedeno. Případná

ztráta písemného uvědomění o uložení zásilky na poště, bylo-li doručeno do sféry ovládané adresátem, tedy např. do jeho – byť s nějakou další osobou společné – poštovní schránky, jde (za jinak splněných podmínek náhradního doručení) na vrub adresáta, tedy stěžovatele (shodný závěr viz např. v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2003, sp. zn. 29 Odo 181/2002, dostupné na www.nsoud.cz).

O takto nezpůsobilém tvrzení stěžovatele o jeho potížích s tím, aby se dozvěděl o doručované zásilce, způsobených údajným chováním pana K., proto rozšířený senát nevedl dokazování, neboť ani prokázání pravdivosti tohoto tvrzení by nemohlo nic změnit na závěru, že stěžovateli bylo usnesení krajského soudu ze dne 13. 1. 2004, čj. 36 Az 952/2003-8, doručeno náhradním způsobem desátý den od uložení zásilky podle ustanovení § 46 odst. 4 věty druhé o. s. ř., ve znění účinném v době doručování, neboť podle tohoto ustanovení nastávají účinky doručení (za splnění zákonem předepsaných podmínek) i tehdy, když se adresát o uložení písemnosti nedozvěděl. Při náhradním doručování byly dodrženy ústavní kautely pro použití výjimečného nástroje tzv. doručování fikcí, jak byly formulovány např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2004, sp. zn. II. ÚS 451/03, neboť byly bezesbýtku naplněny všechny striktní podmínky a právní náležitosti pro uplatnění účinku náhradního doručení, stanovené v § 46 odst. 4 ve spojení s odst. 5 o. s. ř., ve znění účinném v době doručování.

Zcela nepřípadný je poukaz stěžovatele, že v jeho případě mělo být užito ustanovení § 42 odst. 3 věty první s. ř. s., podle něhož, jestliže doručování písemností zřejmě bude spojeno s průtahy nebo s obtížemi, může předseda senátu uložit tomu,

jehož se to týká, aby si pro doručování zvolil zmocněnce, jemuž lze doručovat bez obtíží, a poučí jej, že jinak se písemnosti budou ukládat u soudu s účinky doručení.

Uvedené ustanovení míří na situace, kdy místo pobytu účastníka, jemuž má být doručováno, je sice známé, avšak na straně účastníka vznikají či je pravděpodobné, že budou vznikat, obtíže při doručování, například proto, že účastník, který nemá zástupce s procesní plnou mocí, často cestuje mimo místo pobytu, zejména do ciziny, nebo tam dlouhodobě pobývá; podobným případem je též, pokud účastník často mění místo pobytu (viz Vopálka - Mikule - Šimůnková - Šolín: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2004, str. 80 - 81; shodné závěry k obdobnému ustanovení § 49 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném v době doručování, viz Bureš - Drápal - Krčmář - Mazanec: Občanský soudní řád. Komentář - I. díl. 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2003, str. 185).

V případě stěžovatele neměl krajský soud nejen v době doručování usnesení o výzvě k odstranění vad podání, ale ani v době doručování usnesení o odmítnutí podání, žádných důvodů podle § 42 odst. 4 věty první s. ř. s. postupovat. V době doručování usnesení o výzvě k odstranění vad podání nebylo krajskému soudu ničeho známo o tom, že by doručování stěžovateli mohlo být spojeno s jakýmkoli obtížemi - skutečnost, že toto usnesení bylo doručeno náhradním způsobem, k takovému závěru ještě rozhodně neopravňovala, neboť tento způsob doručení je v řízeních před soudy vcelku běžný, neboť účastníci řízení si vcelku nezřídka na poště uložené soudní písemnosti nevyzvedávají. Chyběly tedy jakékoli konkrétní skutečnosti, které by nasvědčovaly domněnce, že doručo-

vání písemností stěžovateli zřejmě (tj. v daném formulačním kontextu „pravděpodobně, asi, nejspíše“ - na rozdíl od formulace v § 42 odst. 4 s. ř. s., kde je užitá jiná formulace a kde slovo „zřejmě“ má význam „nepochybné, zjevné, jasné“) bude spojeno s průtahy nebo s obtížemi. V době doručování usnesení o odmítnutí podání pak naopak byly známy skutečnosti, které použití ustanovení § 42 odst. 3 věty první s. ř. s. vylučovaly, neboť při doručování vyšlo najevo, že stěžovatel se na adrese P. 15, B., u p. Antonína K., zdržuje a že mu tam lze doručovat bez zásadních problémů.

b) k potřebě ustanovení zástupce

Pokud stěžovatel uvádí, že nezná české procesní předpisy a že v řízení před krajským soudem neměl zástupce z řad advokátů a že při sepisování žaloby ke krajskému soudu využil toliko bezplatných služeb nevládních organizací působících v oboru pomoci žadatelům o azyl, naznačuje tím nejspíše, že mu soud měl takového zástupce k ochraně jeho zájmů ustanovit. I tato jeho úvaha, je-li takto míněna, není případná.

Skutečnost, že u stěžovatele se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věci žádosti o udělení azylu, zde není rozhodná. Soudní řád správní má ohledně náležitostí žaloby v zásadě jednotný procesní režim pro všechny žaloby proti rozhodnutím správních orgánů, bez ohledu na to, zda se jedná o věci azylové nebo například finanční či stavební, přičemž náležitosti žaloby podle § 71 s. ř. s. jsou formulovány tak, že její sepsání zpravidla vyžaduje jistých odborných znalostí v oboru práva, neboť žalobce je povinen v ní uvést žalobní body, v nichž v jejich vzájemné souvztáznosti konkrétně popíše skutkové a právní důvody, pro které považuje jeho žalobou napadené

výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

Zákonodárce – oproti původnímu znění vládního návrhu soudního řádu správního – nakonec záměrně nestanovil pro řízení před krajským soudem ve věcech správního soudnictví povinnost zastoupení žalobce advokátem, neboť se přiklonil k názoru, že není vhodné žalobce k tomuto zastoupení nutit proti jejich vůli, a zvyšovat tak jejich finanční náklady v souvislosti se soudním řízením, nýbrž postačí jim (stejně jako je tomu před soudy I. a II. instance v občanském soudním řízení a v řízení trestním ve věcech méně závažných trestných činů) dát toliko možnost nechat se zastupovat profesionálem v oboru práva [viz Poslaneckou sněmovnou schválený pozměňovací návrh poslance Marka Bendy k vládnímu návrhu soudního řádu správního (tisk 1080), Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. volební období, 2002, tisk 1080/2, viz též vystoupení poslanců Marka Bendy a Evy Dundáčkové v obecné rozpravě 2. čtení tohoto návrhu zákona na 46. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v jejím 3. volebním období dne 30. 1. 2002].

Znamená to tedy, že je na žalobci, zda žalobu sepiše a podá sám, anebo zda si k tomu zvolí zástupce, zejména pak z řad advokátů. Rizikem první z uvedených možností je v případě, že žalobce není odborníkem v oboru práva, samozřejmě to, že žaloba nebude sepsána dostatečně odborným způsobem, a že tedy například nebude splňovat náležitosti stanovené zákonem a bude nutno ji doplnit a opravit. Postup soudu v případě, že žalobu neobsahující předepsané náležitosti podal někdo, kdo není zastoupen advokátem nebo jinou odborně způsobi-

lou osobou, musí respektovat ústavní kautely vyplývající z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“) a konkretizované na úrovni jednoduchého práva zejména v ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastníci mají v řízení rovné postavení a soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Ve světle tohoto ustanovení nutno mít za to, že povinnost soudu poučit účastníka o možnosti zastoupení advokátem má v řízení podle soudního řádu správního daleko méně striktní režim než např. v řízení trestním, pro něž je v ustanovení § 2 odst. 13 trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů, stanoveno, že ten, proti němuž se trestní řízení vede, musí být v každém období řízení poučen o právech umožňujících mu plné uplatnění obhajoby a o tom, že si též může zvolit obhájce; úprava v soudním řádu správním typově odpovídá spíše poučovací povinnosti soudu v občanském soudním řízení (viz generální klausule v § 5 o. s. ř., jež je jistou obdobou § 36 odst. 1 s. ř. s., viz též další ustanovení o. s. ř., zejm. § 30).

Nutno tedy mít za to, že soud ve správním soudnictví v řízení před krajským soudem je povinen poučit účastníka o možnosti zvolit si zástupce v zásadě za obdobných základních podmínek, za jakých by tak byl povinen učinit soud v řízení občanskoprávním. I na řízení před krajským soudem ve správním soudnictví je tedy použitelná zásada, že účastník musí být poučen o možnosti zvolit si zástupce tehdy, má-li soud kon-

krétní důvody domnívat se, že tento není schopen činit podání po věcné i právní stránce správná a odpovídající dané věci a i jinak se v soudním sporu orientovat a postupovat adekvátním způsobem (srov. k tomu náleze Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 707/2000, zveřejněný pod č. 137 ve svazku č. 28 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, str. 195).

Ve věci stěžovatele však krajský soud žádné konkrétní důvody k domněnce, že je stěžovatele potřeba poučit o jeho právu na zastoupení v řízení před soudem, neměl. Stěžovatel podal konsekventně a zcela srozumitelně a ve vztahu k dané věci odpovídajícím způsobem formulovanou žalobu, byť s chybějícími podstatnými náležitostmi. Z napadeného rozhodnutí a z obsahu správního spisu pak bylo patrné, že stěžovatel pochází ze země náležející k evropské kontinentální právní kultuře, v níž je v řízení před soudy institut práva na zastoupení zástupcem (zejména advokátem) všeobecně uznávaný, ve všech k této právní kultuře náležejících právních řádech alespoň v základních rysech právem upravený a i mezi lidmi bez právních znalostí alespoň v hrubých obrysech všeobecně známý. Stěžovatel řadu let před podáním žádosti žil, byť s přerušeními, v České republice (mimo jiné již jednou podal žádost o azyl) a jeho nejbližšími rodinnými příslušníky, se kterými žil ve společné domácnosti nebo se s nimi běžně stýkal, byli čeští státní občané. Stěžovatel navíc dobře ovládal český jazyk, což plyne zejména z toho, že na jeho vlastní žádost s ním byl pohovor o jeho žádosti o azyl veden v češtině.

Ze všeho výše uvedeného mohl tedy krajský soud právem usuzovat, že stěžovateli musí s pravděpodobností hraničí-

cí s jistotou být přinejmenším v základních rysech známa možnost nechat se v řízení před soudem zastupovat advokátem. Ze samotné skutečnosti, že stěžovateli bylo usnesení o výzvě k odstranění vad jeho žaloby ze dne 18. 12. 2003 doručeno náhradním způsobem, nemohl soud bez dalšího dovozovat, že stěžovatel může potřebovat právní pomoc a že pro to, aby v řízení před soudem neutrpěl újmu, je nutno poučit jej o možnosti si zástupce zvolit, příp. o možnosti ustanovení zástupce soudem, budou-li splněny zákonné podmínky. Nelze dále přehlédnout, že žaloba postrádala především důvody skutkové, tedy důvody, které jsou ve vztahu k negativnímu rozhodnutí o azylu zřejmé právě stěžovateli. Krajský soud tedy nepochybil, když mu takové poučení neposkytl. Stěžovatel sám pak o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě nepožádal.

c) k náležitostem žaloby - *ratio decidendi*

Na úvod nutno poznamenat následující: Soudní řád správní stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky toho, není-li podání doplněno a vady odstraněny. Náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) vyplývají v první řadě z ustanovení § 37 s. ř. s. (zejm. z jeho odst. 3), kde jsou stanoveny obecné („minimální“) náležitosti každého podání adresovaného soudu, které se vztahují na všechna řízení podle soudního řádu správního, pokud z jeho ustanovení o jednotlivých typech řízení neplyne (ať již přímo nebo z povahy věci), že

podání některé z náležitostí podle § 37 s. ř. s. v rámci daného konkrétního typu řízení nemusí splňovat.

Další náležitosti podání – nad rámec „minimálních“ náležitostí – však jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu stanoveny v § 71 s. ř. s., stejně jako jsou u jiných typů řízení podle soudního řádu správního stanoveny v jiných jeho příslušných ustanoveních (např. u žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tak stanoví § 80 odst. 3 s. ř. s.). V § 37 odst. 5 věť první s. ř. s. se hovoří o odstraňování „vad podání“, nikoli o odstraňování vad podání podle § 37 odst. 3 s. ř. s. Z této skutečnosti a především ze systematického zařazení ustanovení o opravě a odstraňování vad podání do § 37 odst. 5 s. ř. s., který je součástí obecných ustanovení o řízení ve správním soudnictví, nutno nepochybně usuzovat, že i nesplnění zvláštních náležitostí podání předepsaných pro jednotlivé typy řízení musí vést za splnění podmínek § 37 odst. 5 s. ř. s. k odmítnutí podání, a tedy ke skončení soudního řízení o věci (obdobný závěr viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 4 Ads 37/2004-42, dostupný na www.nssoud.cz).

Jiný výklad, a sice že podání lze odmítnout (za podmínek § 37 odst. 5 s. ř. s.) výlučně pro absenci náležitostí podle § 37 s. ř. s. (zejm. jeho odst. 3), a nikoli pro absenci náležitostí podle zvláštních ustanovení soudního řádu správního o jednotlivých typech řízení, by byl v rozporu se systematickou soudního řádu správního. I absence těchto „zvláštních“ náležitostí podání totiž v řadě případů vede k neprojednatelnosti dotyčného podání. Proto musí v zákoně existovat mechanismus umožňující odstranění i těchto vad podání, aby vůbec bylo možno dále o ža-

lobě jednat. Není-li takový mechanismus upraven vždy pro každý jednotlivý typ řízení podle soudního řádu správního zvláště, nelze než dospět k závěru, že nutno vzhledem k subsidiární použitelnosti obecných ustanovení o řízení užít i zde mechanismu upraveného v § 37 odst. 5 s. ř. s.

Stěžovateli nutno přisvědčit v tom, že jeho podání (žaloba ze dne 18. 12. 2003) splňovalo veškeré náležitosti uvedené v § 37 odst. 3 s. ř. s., když z něho nepochybně bylo zřejmé, čeho se týká (soudního přezkoumání v žalobě přesně označeného správního rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti stěžovatele o azyl), kdo je činí (stěžovatel), co navrhuje (zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému), bylo stěžovatelem podepsáno a datováno dnem 18. 12. 2003. Stěžovatel v podání uvedl své jméno, příjmení a adresu pro doručování, dále též svoji státní příslušnost a datum narození. Podání podal v předepsaném počtu dvou stejnopisů. Listin se nedovoloval, proto žádné nepřipojil, vyjma kopie napadeného správního rozhodnutí, stejně tak nemusel dokládat zaplacení soudního poplatku, neboť nebyl povinen ve své věci soudní poplatek platit. V tomto smyslu soud tedy v odůvodnění usnesení o odmítnutí podání nepopsal vady stěžovatelova podání přesně, uvedl-li, že podání stěžovatele postrádá základní náležitosti podání podle § 37 odst. 3 s. ř. s.

Krajský soud však zcela důvodně shledal, že podání žalobce nesplňovalo náležitosti žaloby, jak je stanoví § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené vý-

roky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné; podle písm. e) pak též musí být uvedeno, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 4 Azs 149/2004-52, zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, čj. 6 A 85/92-5).

Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytyčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stežejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé

straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany.

Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.

Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.

Právě vyslovené závěry však neznamenají, že bezvadným žalobním bodem je pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona. Možno zde připomenout závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99, zveřejněném pod č. 5 ve svazku č. 17 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, str. 35), podle něhož přístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního

předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku čehož je dotčeno základní právo plynoucí z ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, vždyť přece i nadále platí, že soud zná právo.

Stěžovatel podal v bodu III své žaloby ze dne 18. 12. 2003 výčet různých ustanovení zákona, a sice zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), a zákona o azylu, která měl žalovaný podle jeho názoru porušit. Spolu s tímto výčtem citoval stěžovatel podstatný obsah těchto ustanovení, a to tak, že informaci o textu ustanovení jazykově formuloval ve vztahu ke své osobě [např. uvedl: *„odůvodnění napadeného rozhodnutí mě nepřesvědčilo o jeho správnosti“* či *„správní orgán (...) nevedl azylové řízení tak, aby posílil moji důvěru ve správnost jeho rozhodování, a napadené rozhodnutí nepovažuji za přesvědčivé“*]. V takto formulované žalobě zcela absentují jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech – ve skutečnosti se jedná toliko o citace určitých ustanovení zákona. V žalobě rovněž zcela chybí právní výtky, neboť citovaná ustanovení zákona nejsou jakkoli subsumována na vyličená skutková tvrzení. Stěžovatel ohledně skutkových důvodů, na jejichž základě tvrdí jím namítaná porušení zákona, odkázal na svoji žádost o udělení azylu, na protokol o pohovoru k této žádosti, na rozklad proti prvoinstančnímu rozhodnutí Ministerstva vnitra a na ostatní spisový materiál, aniž

by ovšem poukázal na konkrétní skutkové děje či okolnosti tam zachycené, které by byly skutkovým základem jím tvrzených nezákonností. Přitom je to právě stěžovatel, jemuž musí být skutkové okolnosti dostatečně známy, neboť on je tím, který ve správním řízení uplatnil nějaká tvrzení, o kterých správní orgán jednal a určitým způsobem uvažil.

Pokud tedy krajský soud shledal, že žaloba stěžovatele postrádá náležitosti podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dospěl ke zcela správnému a zákonnému závěru. Správně a dostatečně konkrétně a jednoznačně formulovaným způsobem proto tedy vyzval stěžovatele usnesením ze dne 13. 1. 2004, čj. 36 Az 952/2003-8, k doplnění žaloby o označení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje stěžovatel napadené výroky rozhodnutí žalovaného za nezákonné nebo nicotné. Pokud by stěžovatel své podání o výše uvedené žalobní body nedoplnil, nebylo by možno pro tento nedostatek v řízení o žalobě pokračovat, neboť žaloba by byla natolik neurčitá, že by z ní nebylo patrné, v jakých ohledech a v jakém věcném rozsahu má soud rozhodnutí žalovaného přezkoumávat.

Nelze se ztotožnit s názorem, že při obecném výčtu porušených ustanovení správního řádu soud žalobu může projednat v takto obecných mezích, tedy z hlediska, zda nebyla porušena označená ustanovení správního řádu. Takový přezkum by nemohl být přezkumem omezeným, naopak, pokud by soud takovou žalobu považoval za projednatelnou, musel by vymezit všechny povinnosti, které jsou označenými ustanoveními správnímu orgánu uloženy, podřadit jim veškeré jeho úkony a posoudit, zda ustanovením zákona odpovídají či nikoliv,

stejně jako by z těchto hledisek musel úplně zkoumat vydané rozhodnutí.

K žalobě postrádající skutkové výtky by se tak mnohdy dostalo žalobci podrobnějšího přezkumu, než pokud by jimi byl rozsah přezkumu vymezen. Ve vztahu k porušení předpisu hmotněprávního by nedostatek skutkového vymezení žalobních bodů a pouhý odkaz na ustanovení právního předpisu znamenal rozbor všech v úvahu přicházejících podmínek jeho naplnění, což je nereálné. Nakonec pak by akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit.

Krajský soud ovšem pochybil, pokud shora uvedeným usnesením stěžovatele vyzval též k upřesnění podání tak, aby bylo zřejmé, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení stěžovatel navrhuje provést, neboť stěžovatel v žalobě jako důkaz navrhl jednak opis napadeného správního rozhodnutí, jednak správní spis. Soudu ve fázi odstraňování vad ža-

loby nepřísluší vyzývat žalobce k uvedení důkazů, pokud tak žalobce učinil, byť třeba podle soudu nedostatečným způsobem nebo navržením nevhodných a nepřipadných důkazů. Na věcné správnosti usnesení o odmítnutí stěžovatelova podání to však nic nemění, když toto usnesení bylo vydáno nepochybně důvodně proto, že stěžovatel přes výzvu nedoplnil náležitosti podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz k tomu podrobně výše).

Nejvyšší správní soud zasedající v rozšířeném senátu tedy nezjistil naplnění žádného z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovatelem. Krajský soud nepochybil při řešení ani jedné ze tří postupně vznesených procesních otázek. Žaloba nebyla projednatelná, vyzval tedy správně stěžovatele (žalobce) k odstranění vytýkaných vad a tuto výzvu mu řádně doručil. Pro ustanovení zástupce v této fázi řízení nebyl žádný důvod. Jestliže na zaslanou výzvu stěžovatel (žalobce) nereagoval, bylo zcela na místě podání (žalobu) postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout.

836

Řízení před soudem: nemožnost nápravy nesrozumitelného rozhodnutí opravným usnesením

k § 54 odst. 4 a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Zamění-li krajský soud zcela obsah odůvodnění s jinou věcí a je-li tato vada vytýkána v kasační stížnosti, nelze takto vzniklou situaci napravit postupem dle § 54 odst. 4 s. ř. s. a vydat opravné usnesení, jehož obsahem bude zcela nové a patřičné odůvodnění výroku rozhodnutí, a v důsledku takového postupu soudu považovat kasační stížnost za nedůvodnou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 84/2004-87)

Věc: Mykhaylo N. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

Ministerstva vnitra dne 10. 9. 2002 zamítlo žalobcovu žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 30. 7. 2003 rozhodnutí správního orgánu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V převážné části odůvodnění rozhodnutí uváděl skutečnosti, které se netýkaly zjevně žalobce, nýbrž jiné osoby, která byla označena jako „žalobkyně mající obavy žít v domě poničeném povodněmi a snahu žít spolu s manželem“, případně hovořil o žadatelce a její dceři.

Kasační stížností ze dne 6. 8. 2003 napadl stěžovatel rozsudek krajského soudu krom jiného z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů rozhodnutí. Poukázal především na okolnost, že soud zaměnil část rozsudku o žalobě v části týkající se pana Mykhaylo N. s částí rozsudku o žalobě jeho manželky a dcery a tím se stal rozsudek z valné části nesrozumitelným.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, vydal dne 3. 9. 2003 opravné usnesení, jímž opravil odůvodnění rozsudku tak, že se týká osoby žalobce.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval stěžovatelovou námitkou týkající se nesrozumitelnosti podaného rozsudku. Z obsahu soudního spisu zjistil, že poté, kdy soud I. stupně vydal rozsudek,

který byl posléze napaden kasační stížností ze dne 30. 7. 2003 podanou u soudu I. stupně dne 11. 8. 2003, bylo dne 3. 9. 2003 vydáno usnesení, kterým bylo opraveno odůvodnění, a to tak, že se týká konkrétně osoby žalobce. V odůvodnění k opravnému usnesení je uvedeno, že „*se v originálu rozsudku vyskytly zjevné nesprávnosti spočívající v záměně údajů o žalobci, když byly nesprávně použity údaje o žalující straně, a došlo tak z důvodu chybného opisu správně znějícího odůvodnění obsaženého v konceptu rozsudku založeného do soudního spisu k záměně žalobce za žalobkyni a její nezletilou dceru, a v souvislosti s touto změnou tak byly nad rámec odůvodněny zjevně nesprávné údaje o jednom z dalších důvodů žádosti o azyl, který žalobce neuvedl, tj. snaha žít s manželem, který pobýval v ČR, a nesprávný údaj o spisové značce soudního spisu vedeného podepsaným soudem pod spisovou značkou týkajícího se žaloby žalobcovy manželky paní Olhy N. a nez. Adriany N., když byla chybně uvedena spisová značka. Skutkové a právní závěry soudu obsažené v odůvodnění, o které se správně znějící výrok rozsudku opírá, se týkají překročení mezí správního uvážení žalovaným v souvislosti s výrokem žalobou napadeného rozhodnutí, v části týkající se udělení azylu z humanitárních důvodů zřejmými nesprávnostmi dotčeny nebyly a o tom svědčí obsah kasační stížnosti, když v něm žalovaný jako stěžovatel uvedl podrobnou právní argumentaci, z níž lze zjistit, že tyto závěry jsou dostatečně srozumitelné*“.

Podle § 54 odst. 4 s. ř. s. opraví předseda senátu v rozsudku i bez návrhu chyby v psaní a počtech, jakož i jiné zjevné nesprávnosti. Týká-li se oprava výroku, vydá o tom opravné usnesení a může od-

ložit vykonatelnost rozsudku do doby, dokud opravné usnesení nenabude právní moci.

Soud se plně ztotožňuje se stěžovatelovým názorem, že rozsudek – tak, jak byl vyhotoven a doručen účastníkům řízení – nesplňuje nároky, které jsou na něj zákonem kladeny, pokud jde o srozumitelnost takového rozhodnutí. Samotný rozsudek vskutku trpí nesrozumitelností, neboť se v obsahu odůvodnění vyjadřuje k jiným osobám než k žalobci. Tento nedostatek stěží může napravit soud I. stupně tzv. opravným usnesením, neboť předmětné ustanovení § 54 odst. 4 s. ř. s. se dotýká jen skutečně zjevných nesprávností, které lze jednoduchým způsobem opravit; pokud jde o opravy odůvodnění, obvykle postačuje opravu provést jen na jednotlivých vyhotoveních daného rozhodnutí. Pochopitelně lze opravu odůvodnění rozhodnutí provést i opravným usnesením, ovšem zákon ani soudní pra-

xe nemá na mysli takovou opravu, která ve své podstatě přepisuje celé znění odůvodnění v rozsahu několika stran. V dané situaci nebylo vůbec na místě, aby soud I. stupně za situace, kdy již byla podána kasační stížnost, takto chybu napravoval. Tím nepochybně ke srozumitelnosti rozhodnutí nepřispěl, neboť z původního rozsudku platil toliko výrok a z druhého rozhodnutí – opravného – celé odůvodnění. Za této situace je vskutku na místě, aby takovýto rozsudek byl zákonným způsobem zrušen.

Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto postupoval dle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. s tím, že soud I. stupně v dalším řízení především řádně odůvodní své rozhodnutí. Protože soud zrušil rozsudek I. stupně z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti, nepovažoval za nutné, aby se vyjadřoval k problematice věcně.

837

Řízení před soudem: kompetenční vyluka

k § 14 odst. 3 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
k § 65 a § 75 odst. 2 soudního řádu správního

I. Závazné stanovisko odboru státní památkové péče vydané podle § 14 odst. 3 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je úkonem správního orgánu, jímž zpravidla nedochází k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností a nestanoví se jím žádné konkrétní povinnosti, které by žalobce byl povinen respektovat.

II. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje při splnění zákonem stanovených podmínek přezkoumat i takový úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Z tohoto ustanovení vyplývá, že je možné přezkoumat i závazné stanovisko orgánu památkové péče vydané dle § 14 odst. 3 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ovšem pouze v rámci přezkoumání stavebního povolení, tj. rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Pokud vydané stavební povolení nebylo napadeno samostatnou žalobou, nelze závazné stanovisko přezkoumat.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 7 A 90/2001-98)

Věc: Společnost s ručením omezeným A. proti Ministerstvu kultury o závazné stanovisko k rekonstrukci nemovité kulturní památky.

Dne 8. 9. 2000 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým v řízení podle § 65 odst. 1 správního řádu k podnětu ředitele Národního technického muzea a Klubu za Starou Prahu zrušil rozhodnutí odboru památkové péče Magistrátu hl. města Prahy ze dne 19. 5. 2000 a současně i předcházející rozhodnutí ze dne 10. 6. 1998. Žalobce podal rozklad, který však ministr kultury dne 10. 5. 2001 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce proti rozhodnutí o rozkladu podal u Vrchního soudu v Praze žalobu; vedle zrušení napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího rozhodnutí ze dne 8. 9. 2000 žádal i přezkum podkladových rozhodnutí odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 19. 5. 2000, resp. z 10. 6. 1998, které předcházely vydání stavebního povolení ze dne 3. 8. 2000. Tato rozhodnutí byla podle žalobcova názoru zrušena v rozporu s ustanovením § 65 odst. 2 správního řádu, neboť byla vydána v souladu se zákonem. Žalovaný se dopustil nesprávného právního hodnocení, jestliže dovedl porušení povinnosti odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy řídit se vyjádřením orgánu památkové péče, které je pouze nezávazným podkladem pro vydání rozhodnutí.

Ze správního spisu soud zjistil, že odbor památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy vydal dne 19. 5. 2000 závazné stanovisko, v němž shledal za splnění stanovených podmínek jako přípustné provedení prací spočívajících v rekonstrukci památkově chráněného objektu pro reprezentační sídlo reklamní agen-

tury. Dne 3. 8. 2000 vydal odbor výstavby Obvodního úřadu městské části Praha 7 jako příslušný stavební úřad stavební povolení ke stavebním úpravám objektu bývalé restaurace „Praha - Expo 58“. Vydané stavební povolení nebylo napadené řádným opravným prostředkem a nabylo právní moci dne 12. 9. 2000. K podnětu ředitele Národního technického muzea a Klubu za Starou Prahu pak v řízení podle § 65 odst. 1 správního řádu vydalo Ministerstvo kultury a ministr kultury žalobou napadená rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Současně však uvedené ustanovení připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Negativní enumerací obsaženou v ustanovení § 70 s. ř. s. jsou uvedeny tzv. kompetenční výluky, tzn. vynětí z pravomoci správního soudnictví. Uvedené ustanovení zužuje rozsah rozhodnutí, která soud přezkoumává, zásadním věcným hlediskem, tj. požadavkem, aby se rozhodnutí týkalo veřejného subjektivního práva. Mezi jinými jsou na základě tohoto ustanovení ze soudního pře-

zkumu vyloučeny podle písm. a) citovaného ustanovení také úkony, které nejsou rozhodnutími.

Závazné stanovisko odboru památkové péče vydané podle ustanovení § 14 odst. 3 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. I když sám tento úkon splňuje obsahové a formální znaky správního rozhodnutí, tato skutečnost z něj ještě nečiní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., tzn. rozhodnutí, které podléhá přezkoumání ve správním soudnictví. Nejedná se o právní akt, kterým se správní orgán dotkl přímo těch veřejných subjektivních práv, která pramení z hmotného práva. Závazné stanovisko nestanoví žádné konkrétní povinnosti, které by žalobce byl povinen respektovat, odkazuje pouze na odborné stanovisko památkového úřadu. To, co je pro účastníka řízení právem a co povinností, má založit nikoli orgán památkové péče, jehož stanovisko má být respektováno v příslušném stavebním řízení, ale stavební úřad oprávněný k vydání stavebního povolení; pouze ten je oprávněn rozhodovat ve správním řízení a zakládat práva a povinnosti individuálními správními akty. Právní charakter správního aktu – formálně se představujícího jako „rozhodnutí“ podle § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči – po materiální stránce „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 s. ř. s. není.

Materiálně tedy správní akt odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy, který byl předmětem přezkoumávání žalovaným podle § 65 správního řádu – jakkoli se formálně představuje v podobě rozhodnutí vydávaného v řízení podle správního řádu – rozhodnutím způ-

sobilým soudní kognice ve správním soudnictví není, protože nijak autoritativním způsobem nezasahuje sféru práv a povinností osob oprávněných nebo povinných; žádné právo se jim tu nezakládá ani neodnímá, ani jim nevzniká právní povinnost, které by tu předtím nebylo.

Práva, na nichž mohl být žalobce dotčen, mohlo v daném případě založit pouze rozhodnutí o stavebním povolení, nikoli pouhé závazné stanovisko, z něhož stavební úřad při vydání stavebního povolení vycházel a jehož dodržení je citováno na str. 8 stavebního povolení vydaného Obvodním úřadem městské části Praha 7 ze dne 3. 8. 2000. Nelze vyloučit, že i taková podkladová rozhodnutí mohou citelně, byť nepřímou, zasáhnout do práv účastníků. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. proto umožňuje při splnění zákonem stanovených podmínek přezkoumat i takový úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Z uvedeného ustanovení vyplývá možnost v tomto případě přezkoumat i závazné stanovisko orgánu památkové péče, avšak pouze v rámci přezkoumání stavebního povolení, tzn. rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že vydané stavební povolení nebylo samostatnou žalobou napadeno, nelze přezkoumat ani výše uvedené závazné stanovisko; stavební povolení zrušeno nebylo.

Úkon správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení žalobcových práv a povinností, je vyloučen ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. a) s. ř. s., neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto soudu nezbylo než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Daňové řízení: projednání zprávy o daňové kontrole

k § 16 odst. 4 písm. f) a § 16 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1996 Sb. a č. 29/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Pokud daňový subjekt využije svého práva vyjádřit se k výsledku daňové kontroly [§ 16 odst. 4 písm. f) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků] a ve lhůtě poskytnuté správcem daně navrhne doplnění dokazování, ke kterému správce daně přistoupí a své závěry doplní, nelze v takovém postupu spatřovat porušení § 16 odst. 8 citovaného zákona.

V takovém případě není daňová kontrola ukončena podpisem při doručení zprávy o daňové kontrole, ale je ukončena až po skutečném projednání závěru správce daně učiněného na základě doplnění dokazování navrženého daňovým subjektem v souladu s § 16 odst. 4 písm. f) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Projednání zprávy o daňové kontrole znamená, že správce daně zaznamená všechna vyjádření, návrhy a námítky daňového subjektu k jejímu obsahu a své stanovisko k nim, popřípadě výsledky doplněného dokazování. Opačný výklad citovaných ustanovení by byl v rozporu s ústavně zaručeným právem zakotveným v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 27. 1. 2006, čj. 59 Ca 14/2004-29)

Věc: Mgr. Zdeněk T. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů.

Finanční úřad v Jablonci nad Nisou dne 15. 1. 2003 dodatečně vyměřil žalobci za zdaňovací období roku 2000 daň z příjmů fyzických osob ve výši 82 796 Kč, a to podle pomůcek. Předmětem sporu mezi žalobcem a správcem daně byl příjem z prodeje bytu uskutečněného v roce 2000; zatímco žalobce v daňovém přiznání za rok 2000 uvedl jako příjem podle § 10 zákona o daních z příjmů příjem z prodeje tohoto bytu ve výši 200 000 Kč, správce daně vycházel z toho, že příjem byl s ohledem na zjištěné okolnosti daleko vyšší. Správce daně během daňové kontroly zejména zjistil, že cena obvyklá za prodej podobného bytu byla v době prodeje 800 000 Kč, že v bytě žalobce byly před prodejem provede-

ny úpravy v hodnotě 100 020 Kč, odhadní cena předmětného bytu činila dle znaleckého posudku ke dni podpisu kupní smlouvy (3. 4. 2000) 503 290 Kč a týž den byla na soukromý účet žalobce připsána částka 639 936 Kč. Jelikož však nebylo možné daň stanovit dokazováním, správce daně daň vyměřil podle pomůcek.

Žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2003 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec. Žalobce krom neoprávněného použití pomůcek namítal nesprávné ukončení daňové kontroly.

Tvrdil, že daňová kontrola je ukončena seznámením se s jejím obsahem prostřednictvím zprávy o jejím výsledku a v dalším řízení nelze pokračovat. Správce daně však téměř po čtvrt roce od převzetí vyjádření k výsledku uvedenému ve zprávě o daňové kontrole konstatoval, že pokračuje v daňovém řízení, ačkoliv již vydal a předal žalobci zprávu o výsledku daňové kontroly. V této souvislosti žalobce také namítl, že se správce daně ve zprávě o daňové kontrole nijak nevypořádal s některými důkazy, které žalobce navrhoval.

Žalovaný ve vyjádření k žalobní námitce týkající se nesprávného ukončení daňové kontroly uvedl, že v ustanovení § 16 daňového řádu není daňová kontrola z časového hlediska přesně omezena. Daňovou kontrolu nelze zúžit na kontrolní a zjišťovací úkony správce daně u daňového subjektu; její součástí je i fáze vyhodnocení výsledku kontroly formou vypracování zprávy o daňové kontrole a její projednání s kontrolovaným subjektem. Při projednání zprávy o daňové kontrole dne 20. 5. 2002 si žalobce vyhradil možnost vznést písemné připomínky k této zprávě ve lhůtě do 27. 5. 2002. Toto právo žalobce také realizoval a na základě jeho vyjádření k výsledku uvedenému ve zprávě o kontrole a vzhledem k tomu, že vyšly najevo nové skutečnosti, musel finanční úřad pokračovat v daňovém řízení, aby byl výsledek uvedený ve zprávě doplněn na základě návrhu žalobce. Zpráva o daňové kontrole byla doplněna závěrečným protokolem ze dne 9. 1. 2003, ve kterém je popsán průběh a výsledek daňového řízení a zachyceno vyjádření žalobce, ve kterém nenamítá, že nejsou splněny zákonné podmínky pro stanovení daně podle pomůcek. Dodatečný platební výměr byl vydán až následně dne 15. 1. 2003,

proto práva žalobce vyplývající z ustanovení § 16 daňového řádu nemohla být zkrácena.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Přisvědčil námitce, že nebyly splněny podmínky pro stanovení daně za použití pomůcek; námitce týkající se nesprávného způsobu ukončení daňové kontroly však za pravdu nedal.

Z odůvodnění:

Soud zkoumal průběh daňové kontroly a námitku žalobce ohledně tvrzeného porušení jeho základního ústavního práva garantovaného v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zjistil, že tato námitka důvodná není. Jednání týkající se projednání zprávy o daňové kontrole správce daně zachytí v protokolu o ústním jednání. Právem kontrolování daňového subjektu je, aby předkládal či navrhoval důkazní prostředky týkající se jeho prověřované daňové povinnosti v celém průběhu kontroly, tedy i v průběhu projednávání zprávy. V daném případě z obsahu správního spisu vyplývá, že výsledek daňové kontroly byl s žalobcem projednáván několikrát, konkrétně dne 18. 4. 2002, dne 10. 5. 2002 (k předání zprávy z daňové kontroly došlo dne 20. 5. 2002) a konečně dne 9. 1. 2003. Žalobce měl vždy možnost se k zjištěním správce daně vyjádřit a předkládat důkazy týkající se jeho prověřované daňové povinnosti. Správce daně se zabýval vyjádřeními žalobce, který protestoval proti některým závěrům správce daně, a v souvislosti se skutečnostmi v nich uváděnými pokračoval v provádění důkazních prostředků navrhovaných žalobcem (došlo např. k provedení navrhovaných svědeckých výslechů); součas-

ně ověřoval i další skutečnosti, které v průběhu řízení vyšly najevo. Je pravda, že správce daně původně doměřil žalobci daň za prodej předmětného bytu nesprávně dle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, tuto skutečnost však k námitce žalobce dne 7. 11. 2002 přehodnotil a chybu uznal. Pochybení správce daně tak bylo před vydáním dodatečného platebního výměru odstraněno.

Dodatečný platební výměr byl vydán na základě závěrečného protokolu ze dne 9. 1. 2003, ve kterém byla zaznamenána prakticky všechna vyjádření, návrhy a námitky žalobce, stanovisko správce daně k nim i výsledky doplněného dokazování; tento protokol byl s žalobcem projednán a žalobce jej podepsal. Před vydáním rozhodnutí o dodatečném doměření daně tak daňový subjekt evidentně mohl realizovat svá procesní práva, což považuje soud za zásadní. Pokud daňový subjekt využije svého práva vyjádřit se k výsledku daňové kontroly [§ 16 odst. 4 písm. f) daňového řádu] a ve lhů-

tě poskytnuté správcem daně navrhuje doplnění důkazního řízení, ke kterému správce daně přistoupí a své závěry doplní, nelze v takovém postupu spatřovat porušení § 16 odst. 8 daňového řádu, ani čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V takovém případě je daňová kontrola ukončena nikoli podpisem při doručení zprávy o daňové kontrole, ale po skutečném projednání závěru správce daně učiněného na základě doplnění navrženého daňovým subjektem v souladu s § 16 odst. 4 písm. f) daňového řádu. Opačný výklad citovaných ustanovení daňového řádu by byl v rozporu s ústavně zaručeným právem zakotveným v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Co se týče žalobcovy repliky a odkazu na nálezy Ústavního soudu I. ÚS 512/02, upozorňuje soud na skutečnost, že tento nálezy řeší zcela jinou situaci, a to situaci, kdy bylo v daňové kontrole pokračováno poté, co bylo soudem ve správním soudnictví zrušeno rozhodnutí správce daně prvního a druhého stupně, ačkoli zákon s takovým postupem nepočítá.

839

Daňové řízení: odvolání proti fiktivnímu vyměření daně

k § 46 odst. 5 a § 48 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Rozhodnutí vydané dle § 46 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je pravomocné až po uplynutí lhůty stanovené v § 48 odst. 5 téhož zákona. Do této doby není možné hovořit o poslední známé daňové povinnosti daňového subjektu, neboť daň ještě nebyla pravomocně stanovena rozhodnutím správce daně. Zjistí-li v této lhůtě daňový subjekt, že jeho daňová povinnost měla být nižší, než jak ji deklaroval v daňovém přiznání, nemůže využít institutu dodatečného daňového přiznání, ale může využít řádného opravného prostředku, tedy odvolání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, čj. 7 Afs 49/2004-59)

Věc: Zemědělské družstvo H. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Opavě dne 17. 1. 2002 dle § 27 odst. 1 písm. h) daňového řádu zastavil řízení ve věci odvolání žalobce proti vyměření daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999. Žalovaný dne 2. 9. 2002 odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 18. 2. 2004.

Rozhodnutí krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž vyslovil pochybnosti týkající se aplikace ustanovení § 46 odst. 5 d. ř., neboť dle jeho názoru je v tomto ustanovení konstruována právní fikce doručení, a nikoliv fiktivní platební výměr. Daňový subjekt je proto i v tomto případě příjemcem rozhodnutí a může proti takovému rozhodnutí podat odvolání.

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

Z odůvodnění:

Pro vlastní rozhodnutí ve věci je klíčovým výklad ustanovení § 46 odst. 5 d. ř. ve spojení s § 48 odst. 1 téhož zákona. První ustanovení konstruuje tzv. fiktivní vyměření daně, kdy v případě, že jsou splněny zákonem stanovené podmínky, nemusí správce daně daňovému subjektu sdělovat výsledek vyměření daně, přičemž je za den vyměření daně a za den doručení rozhodnutí považován poslední den lhůty pro podání daňového přiznání. Druhé pak stanoví podmínky, za kterých je možné se odvolat proti stanovení daňového základu a daně či proti jiným rozhodnutím. Z dikce ustanovení § 48 odst. 1 d. ř. je tedy zřejmé, že pro to, aby se mohl daňový subjekt v dané věci

odvolat proti rozhodnutí správce daně, musí být kumulativně splněny tyto podmínky: musí se jednat o rozhodnutí, kterým byl stanoven daňový základ a daň, a daňový subjekt se nesmí práva se odvolat vzdát. Z § 46 odst. 5 d. ř. vyplývá, že se jedná o rozhodnutí, kterým je stanoven daňový základ a daň, a ze správního spisu není patrné, že by se daňový subjekt vzdal práva odvolání proti tomuto rozhodnutí. Lze tedy konstatovat, že i proti tomuto typu daňového rozhodnutí je možno podat v daňovém řízení odvolání.

Jestliže krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že stěžovatel nebyl příjemcem rozhodnutí, neboť se jednalo o fiktivní platební výměr, nelze s tímto názorem souhlasit. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že existence tzv. fiktivního rozhodnutí dle § 46 odst. 5 d. ř. je v daňovém řízení odůvodněna zejména hospodárností řízení, což však neznamená, že by tato hospodárnost mohla jít k tíži daňového subjektu. Proto je nutné konstatovat, že ustanovení § 46 odst. 5 d. ř. konstruuje nejenom fikci rozhodnutí o konkludentním vyměření daně, nýbrž i fikci vyměření daně a především fikci doručení tohoto rozhodnutí, když je stanoveno, že „za den doručení tohoto rozhodnutí daňovému subjektu se považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání“. Ze zákonné dikce je tedy zřejmé, že i toto rozhodnutí má svého příjemce ve smyslu § 48 odst. 1 d. ř. Stěžovatel měl tedy možnost podat proti uvedenému rozhodnutí odvolání, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, který následuje po dni doručení rozhodnutí (§ 48 odst. 5 věta první d. ř.), tedy od dne, který následuje po posledním dni lhůty k podání daňového přiznání. Jestliže daňový subjekt splní tuto podmínku, společně s dalšími náležitostmi stanovenými daňovým řádem, je správce daně,

případně správní orgán, povinen rozhodnout o takovém podání postupem dle § 49 či § 50 téhož zákona.

Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti považuje za vhodné zdůraznit, že rozhodnutí vydané dle § 46 odst. 5 d. ř. je pravomocné až po uplynutí lhůty stanovené v § 48 odst. 5 téhož zákona. Do této doby není možné hovořit o poslední známé daňové povinnosti daňového subjektu, neboť ještě nedošlo k pravomocnému stanovení daně správcem daně. Stěžovatel tedy v souzené věci po zjištění, že jeho daňová povinnost měla být nižší, než jak ji deklaroval v daňovém

příznání, nemohl využít institutu dodatečného daňového příznání, protože rozhodnutí vydané dle § 46 odst. 5 d. ř. nebylo v době podání odvolání pravomocné. Proto postupoval zcela v souladu se zákonem, když podal řádný opravný prostředek, tedy odvolání. Pokud krajský soud v projednávané sporné věci vycházel z právního názoru, že podmínky stanovené ustanovením § 48 d. ř. pro podání odvolání nebyly splněny a že stěžovatel měl použít dodatečného daňového příznání, jednalo se o právní názor, který je v rozporu s právní úpravou. Proto je rozhodnutí opírající se o výše uvedený názor stiženo vadou.

840

Daň z příjmů: poplatníci daně; zajištění daně

Daňové řízení: povinnost mlčenlivosti správce daně

k § 2 odst. 3, § 24 odst. 1 a § 38e zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

k § 24 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Osoby ukrajinské státní příslušnosti podnikající v roce 1999 v České republice nemohly být posuzovány jako poplatníci podle § 2 odst. 3 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, na základě mezinárodní smlouvy, neboť ta se tehdy na podnikatelskou činnost nevztahovala.

II. Pokud dodatečný platební výměr ukládá plátcí odvést zajištěnou daň podle § 38e zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v jiné výši, než jak byla zjištěna při daňové kontrole, a to na základě dalších zjištění, je právem daňového subjektu být s nimi seznámen. To nemůže správce daně odmítnout s poukazem na povinnost mlčenlivosti, neboť tu nelze porušit sdělením, za které subjekty je plátcé povinen zajištění provést.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2006, čj. 2 Afs 57/2005-48)

Prejudikatura: ad I. srov. Daňová judikatura 7-8/01, č. 86/01.

Věc: a) Veřejná obchodní společnost S., b) Ludmila M. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o zajištění daně, o kasační stížnosti žalobkyň.

Finanční úřad v Pardubicích platebním výměrem ze dne 25. 3. 2003 předepsal Ludmile M. úhradu na zajištění daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1999 v částce 9014 Kč. Platebním výměrem ze dne 28. 3. 2003 též finanční úřad předepsal veřejné obchodní společnosti S. úhradu na zajištění daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1999 v částce 152 933 Kč.

Žalovaný dne 29. 1. 2004 na základě odvolání, které podala Ludmila M., shora uvedené rozhodnutí Finančního úřadu v Pardubicích v její věci změnil, a to z částky 9014 Kč na částku 16 340 Kč. Rozhodnutím z téhož dne pak žalovaný zamítl odvolání společnosti S.

Proti těmto rozhodnutím brojily žalobkyně žalobami, které Krajský soud v Hradci Králové zamítl. V rozsudku vyšel z názoru, že podle § 2 odst. 3 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon č. 586/1992 Sb.“), občané Ukrajiny pobývající na území České republiky při výkonu své podnikatelské činnosti byli poplatníky a s tímto postavením souvisela povinnost plátců k zajištění daně podle § 38e odst. 3 téhož zákona. V daném případě postavení poplatníků vyplynulo z mezinárodní smlouvy (smlouva vztahující se na občany Ukrajiny byla publikována ve Sbírce zákonů vyhláškou ministra zahraničních věcí pod č. 30/1979 Sb.). Platební výměry soud neshledal neurčitými, neboť zákon nevyžaduje, aby byly odůvodněny. K námitce odepření možnosti namítat zaplacení daně poplatníky v důsledku neuvedení změn oproti zprávě o kontrole soud uzavřel, že pokud by žalobkyně měly důkazy o splnění daňové povinnosti, nic jim nebránilo předložit je v odvolacím řízení.

Žalobkyně (stěžovatelky) proti uvedenému rozsudku krajského soudu podaly kasační stížnost, ve které mimo jiné namítaly nezákonnost tohoto rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právních otázek. Soud rozhodnutí žalovaného nezrušil přesto, že skutková podstata, z níž vycházel, neměla oporu ve spisech. Konkrétně mají stěžovatelky za to, že občané Ukrajiny zdržující se v roce 1999 na území České republiky déle než 183 dnů jsou poplatníky daně z příjmů podle § 2 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., a nikoliv podle odst. 3 téhož zákona, a že na tom nemůže nic změnit ani mezinárodní smlouva, nehledě k tomu, že 30. 6. 1997 byla mezi ČR a Ukrajinou podepsána smlouva nová. Jsou proto názoru, že se na ně nevztahovala povinnost podle § 38e odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb. Krajský soud nesprávně posoudil i námitky neurčitosti obou platebních výměrů, neboť z nich nebylo zjištělné, k jakým daňovým kontrolám se vztahují a proč mají stěžovatelky platit určené částky. Tyto zásadní okolnosti byly zjevné až z výzev k doplnění odvolání. I když jsou stěžovatelky srozuměny s tím, že platební výměr nemusí obsahovat odůvodnění, tvrdí, že musí obsahovat takové údaje, aby bylo určitelné, jaké daňové povinnosti se týkají a jakým způsobem byla stanovena předepsaná částka. Z těchto důvodů měl soud platební výměry zrušit. Napadený rozsudek se těmito žalobními námitkami nezabýval a pouze konstatoval, že platební výměr nemusí být odůvodněn; proto je rozsudek nepřezkoumatelný. První stěžovatelka jako žalobkyně namítala, že ani z platebního výměru, ani z rozhodnutí žalovaného nezjistila, kteří daňoví poplatníci daň sami zaplatili – bylo jí tedy upřeno právo dozvědět se o konkrétních změnách jednotlivých položek uvedených ve zprávě o kontrole, a neměla tak možnost namí-

tat, že došlo k zaplacení i jinými subjekty. Soud akceptoval tento postup a tím ji vyloučil z práva na seznámení se skutkovým stavem podstatným pro vyměření povinnosti. Soud také přehlédl neurčitost odvolacího rozhodnutí v této otázce, pro kterou je měl zrušit. Jestliže finanční úřad dospěl při vyčíslení povinnosti k rozdílu od zprávy o kontrole, měl namísto platebního výměru vydat odůvodněné rozhodnutí odpovídající aktuálním zjištěním.

Nejvyšší správní zrušil napadené rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Krajský soud při zařazení poplatníků pod § 2 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb. vycházel z mezinárodní smlouvy, a to ze smlouvy o zamezení dvojího zdanění příjmu a majetku uzavřené dne 27. 5. 1977 mezi ČSSR a několika dalšími zeměmi, mj. Svazem sovětských socialistických republik (smlouva publikována vyhláškou Ministra zahraničních věcí ve Sbírce zákonů pod č. 30/1979 – dále jen „Smlouva“). Stěžovatelkám lze přisvědčit v tom, že mezi Českou republikou a Ukrajinou byla podepsána nová Smlouva o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmů a z majetku dne 30. 6. 1997 (publikována byla sdělením Ministerstva zahraničních věcí ve Sbírce zákonů pod č. 103/1999). Tato smlouva vstoupila v platnost dne 20. dubna 1999. Podle čl. 28 bodu 1 této smlouvy se její ustanovení budou ve smluvních státech provádět ve vztahu k příjmům vypláceným po 1. lednu v roce následujícím po jejím vstupu v platnost. Pokud žalovaný i krajský soud vážili, zda postavení poplatníka v r. 1999 neplyne z mezinárodní smlou-

vy, správně vzali v úvahu označenou smlouvu z r. 1977, neboť se v rozhodném období vztahovala i na občany Ukrajiny.

Otázkou však je, zda jejich posouzení bylo správné, a to ve vztahu k žalobním námitkám, z nichž plynulo, že osoby ukrajinské národnosti v ČR vykonávaly podnikatelskou činnost. Žalovaný vycházel v odvolacích rozhodnutích z názoru, že postavení poplatníků ze Smlouvy neplyne, neboť se nevztahovala na podnikatelské subjekty. Oproti tomu soud vycházel z čl. I Smlouvy, vztahující ji na fyzické osoby mající bydliště na území smluvních stran, a z čl. II a čl. V podrobným příjmy fyzických osob na území smluvních stran jejich právních předpisům. Postavení osob ukrajinské národnosti ve vztahu k § 2 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb. tedy výhradně odvodil od Smlouvy. Ovšem ustanovení čl. III zabírající dvojímu zdanění a vypočítávající činnosti, na které se vztahuje, skutečně nezná podnikatelskou činnost na území jiného smluvního státu. Zde lze poukázat na rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 15 Ca 269/2000 zveřejněné v časopise Daňová judikatura (ORAC) 7-8/01 pod č. 86/01, podle něhož *není-li v taxativním výčtu čl. III Smlouvy uveden příjem z podnikatelské činnosti, nelze ji na takové příjmy vztáhnout; není přitom podstatné, že smlouva z r. 1977 byla uzavřena za jiných společenskopolitických podmínek, když příjmy z podnikatelské činnosti nepřicházely v úvahu na území ani jedné ze smluvních stran. Bylo věci smluvních stran po společenskopolitických změnách změnit tuto smlouvu, případně ji nahradit novou úpravou. To se však stalo až v r. 1997 uzavřením smlouvy mezi ČR a Ukrajinou. Tento závěr Nejvyšší správní soud, i při vědomí rozdílného posuzování této otázky kraj-*

skými soudy, považuje za správný. V daném případě pak o Smlouvu, a to výhradně a nesprávně, opřel postavení poplatníků krajský soud a výslovně ze své úvahy vyloučil možnosti jiného posouzení z důvodů nadbytečnosti.

Ve zprávách o kontrolách založených ve správním spise není přímo uvedeno, že se jednalo ze strany ukrajinských osob o výkon podnikatelské činnosti, žalobnímu tvrzení však nasvědčují tři ve spise založené faktury týkající se druhé stěžovatelky a např. obsah výzvy ze dne 25. 8. 2003 druhé stěžovatelce k předložení faktur a výdajových dokladů o jejich proplacení. Stejně tak náhodným ověřením některých jmen uvedených ve zprávě o kontrole týkající se první stěžovatelky v obchodním rejstříku lze seznat, že jsou mezi nimi osoby samostatně podnikající i společníci právnických osob, ostatně o podnikatelském charakteru činnosti hovoří i rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud se proto nemůže ztotožnit s kategorickým závěrem krajského soudu, že tyto osoby byly poplatníky podle § 2 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb. na základě mezinárodní smlouvy a že v důsledku tohoto jejich postavení měly stěžovatelky povinnosti plátců podle § 38e téhož zákona; tuto otázku soud totiž řádně nezkoumal. Kasační námitky brojící proti posouzení poplatníků podle této smlouvy byly z uvedených hledisek důvodné. Ze strany krajského soudu se jedná o nesprávné právní posouzení věci podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Další kasační námitkou je tvrzená neurčitost platebních výměrů, kterou v rozporu se zákonem akceptoval jak žalovaný, tak i krajský soud. Tuto neurčitost spatřují stěžovatelky v nedostatku údajů o tom, z jakých důvodů mají předepsané částky platit, což považují za

rozporné s § 32 odst. 2 písm. d) daňového řádu. Ten stanoví, že mezi základní náležitosti rozhodnutí patří výrok s uvedením ustanovení právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, a jde-li o peněžité plnění, také částku a číslo účtu příslušné banky, na nějž má být částka zaplacená. Platební výměry směřující vůči oběma stěžovatelkám ve výroku odkazují na § 69 daňového řádu a na § 38e zákona č. 586/1992 Sb. a uvádějí částku, její splatnost i bankovní účet. Dále výroky obsahují odkaz na zprávy o daňové kontrole specifikované jednacím číslem, na jejichž základě byly platební výměry vydány. Platební výměr nemusí obsahovat odůvodnění; to ostatně stěžovatelky uznávají. Jsou ovšem názoru, že v případě platebního výměru první stěžovatelky, kde došlo ke značné odchylce ve výši vyměřené částky od kontrolního zjištění, mělo být vydáno odůvodněné rozhodnutí. Není tomu tak. Na případy takové odchylky pamatuje ustanovení § 32 odst. 9 d. ř. umožňující daňovému subjektu požádat o sdělení důvodu rozdílů. Je věcí první stěžovatelky, že o vysvětlení nežádala. V každém případě změna mezi platebním výměrem a výsledkem kontroly nevyvolává tvrzenou neurčitost platebního výměru – nejde ani o nezákonnost, pro kterou by bylo třeba platební výměr zrušit, ani o nicotnost, kterou by bylo nutno vyslovit. Krajskému soudu nelze proto vytýkat, že platební výměry z těchto důvodů nezrušil, ani to, že se s obdobnou žalobní námitkou dostatečně nevypořádal. Není-li platební výměr nicotný, pak lze jeho jiné vady, či vady řízení předcházející jeho vydání, napravit odvolacím rozhodnutím, které je také tím rozhodnutím, proti němuž žaloba směřuje. Tak je tomu v případě druhé stěžovatelky, kde žalovaný v odvolacím řízení změnil výši předepsané částky s odůvodněním, že zajištění

daně se týkalo i těch pracovníků, u nichž nebyl prokázán povolený trvalý pobyt na území České republiky v roce 1999. To odpovídalo kontrolnímu zjištění a závěru uvedenému ve zprávě o kontrole. Stěžovatelka také proti této změně a ani proti procesnímu postupu, kterým ke změně v tomto případě došlo, žalobou nijak nebrojila. Neobsahovala-li žaloba takovou žalobní námitku, nelze krajskému soudu ani vytýkat, že se s ní nevypořádal. Kasační námitka by pak byla ve vztahu k tomuto rozhodnutí podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustnou; stěžovatelky ji ovšem ve vztahu k tomuto rozhodnutí výslovně nesměřují. Po jejím obecném společném nastínění ji zaměřily na případ rozhodnutí ve věci první stěžovatelky. Mezi podanými žalobami je skutečně rozdíl, v žalobě první stěžovatelky je tato výtka výslovně uvedena a podrobně rozvedena. Stěžovatelka výslovně namítala porušení svých procesních práv, když jí nebyl vysvětlen rozdíl mezi částkou uvedenou ve zprávě o daňové kontrole a částkou vyměřenou, a sdělení, že se tak stalo v důsledku zjištění, že některé subjekty daň samy zaplatily, bylo nekonkrétní a neumožnilo jí zjištění, u kterých osob se tak stalo, a tím ani případné návrhy na doplnění řízení. Uvedla, že jí byla upřena možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, a tím byla zbavena možné obrany, což nelze vyloučit sdělením, že správce je povinen zachovávat v tajnosti poměry jiných daňových subjektů.

K této námitce ze spisu vyplývá, že ve zprávě o kontrole projednané s daňovým subjektem dne 9. 4. 2001 byla vyčíslena částka neprovedeného zajištění daně ve výši 193 784 Kč. Platebním výměrem ze dne 25. 3. 2003 bylo vyměřeno 152 933 Kč. V rozhodnutí žalovaného je zdůvodněno, že v době mezi ukon-

čením kontroly a vydáním platebního výměru prováděl zjišťování, zda někteří z poplatníků sami nesplnili svou daňovou povinnost tak, aby nedošlo ke dvojímu zdanění, a dopad na rozdíl mělo právě zjištění o takových platbách. Kterí z poplatníků daň sami uhradili, však nelze sdělit s ohledem na § 24 d. ř. Krajský soud v napadeném rozsudku k tomu uvedl, že žalobkyně věděla ze zprávy o kontrole, kterých osob se mělo zajištění daně týkat, a pokud měla poznatky o tom, že samy svou daňovou povinnost splnily, měla tyto důkazy nejpozději v odvolacím řízení předložit.

Lze přisvědčit žalovanému v tom, že podle § 24 odst. 1 d. ř. musí zachovávat mlčenlivost o poměrech daňových subjektů. Z toho lze dovodit, že skutečně žalovaný nebyl povinen sdělit daňovému subjektu, kteří z poplatníků podali sami daňové přiznání a v jaké výši uhradili daň. Opodstatnění postupu žalovaného poukazem na toto ustanovení je však jen zdánlivé. Správce daně vyměřil určitou částku a v platebním výměru odkázal na zprávu o kontrole, v níž byla uvedena částka jiná. Bez ohledu na to, zda daňový subjekt využil svého práva a požádal o sdělení důvodu rozdílu, mohl tento rozdíl a nedostatek opory platebního výměru ve zprávě o kontrole namítat v podaném odvolání a žalovaný byl povinen se s takovou námitkou podle § 50 odst. 7 d. ř. vypořádat. Nejde o to, zda oprávněně daňovému subjektu upřel znalost poměrů jiných poplatníků, ale o to, že mu upřel seznámení s důvody rozhodnutí, tedy nejen s důvody, že a podle čeho byl plátce povinen provést zajištění daně, ale s důvody, proč je mu zajištění vyměřeno právě v této výši. Zajištění daně obecně je institutem sloužícím k zajištění daně osob fyzických a právnických, u nichž jsou pochybnosti, zda ve stano-

veném termínu podají daňové přiznání a zaplatí daň. Zajištění daně se sice provádí při výplatě příjmu, ovšem za situace, kdy je zajištění doměřeno jako dluh plátcí, je podstatné, zda někteří z poplatníků před rozhodnutím sami daň neuhradili, neboť jinak by daň byla uhrazena dvakrát. V době, kdy je určována výše zajištění k úhradě plátcí, je podstatné zjištění, zda nedošlo k úhradám přímo poplatníkem. Tak patrně také žalovaný postupoval, jednak to tvrdí, jednak výši zajištění snížil. Ovšem rozhoduje-li o povinnosti plátce, pak musí specifikovat, jakých subjektů se zajištění mělo týkat. Nikoliv tedy seznamovat jej s tím, kdo a kolik na dani uhradil, ale naopak, za které osoby povinnost zajištění měl a kteří poplatníci do rozhodnutí sami daňovou povinnost nesplnili. Bez ohledu na možnost první stěžovatelky vznést v odvolacím řízení konkrétní námitku úhrady daně osobami tak, jak jí byly známy, nelze přehlédnout, že nebyla před rozhodnutím seznámena se správnými podklady, které k rozhodnutí vedly. Navíc přesto, že ve vztahu k soudu žalova-

ným tvrzenou povinnost mlčenlivosti nelze podle § 24 odst. 3 d. ř. uplatnit vůči soudu, neobsahuje správní spis soudu předložený k projednání žaloby vůbec nic, co by se týkalo zjištění učiněných správcem daně v době mezi ukončením daňové kontroly v dubnu r. 2001 a vydáním platebního výměru v březnu r. 2003. Ani soud tak neměl k dispozici podklady, z nichž by mohl ověřit, že vyměřená částka odpovídá skutkovým zjištěním. V průběhu řízení tedy bylo porušeno právo první stěžovatelky na součinnost v řízení podle § 2 odst. 2 d. ř. a vydané rozhodnutí nemá oporu ve správním spise, neboť ze zprávy o kontrole ani z jiných dokladů nelze zjistit, proč byla první žalobkyni vyměřena daná částka; rozhodnutí žalovaného pak neprůkazně zmínilo výsledky nějakých dalších neověřitelných šetření. Krajský soud se s touto žalobní námitkou řádně nevypořádal a rozhodnutí žalovaného nezrušil přesto, že nemá oporu v předloženém spise. Kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. byla z tohoto hlediska shledána důvodnou.

841

Daň z příjmů: příjmy ze závislé činnosti; auditorská činnost

k § 6 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

Pokud společníky a jednateli auditorské obchodní společnosti byli za účinnosti zákona ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky^{*)}, auditori s oprávněním podle tohoto zákona, představovaly částky jim vyplacené za auditorskou činnost příjem ze závislé činnosti podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 4/2005-56)

^{*)} Zákon ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky, byl s účinností od 1. 1. 2001 zrušen zákonem č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb.

Prejudikatura: srov. č. 572/2005 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným A. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad ve Žďáru nad Sázavou předepsal žalobci za zdaňovací období roku 1999 daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků ve výši 219 485 Kč. Žalobce, jehož předmětem podnikání je podle výpisu z obchodního rejstříku výkon činnosti auditora, v předmětném období vyplácel za provedené auditu jednatelům a zároveň společníkům této společnosti Ing. A. M. a Ing. P. H. blíže specifikované finanční částky, které však správce daně následně vyhodnotil jako příjem ze závislé činnosti za práci společníků a jednatelů společnosti podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon č. 586/1992 Sb.“).

Žalovaný odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl. Žalobu, kterou žalobce brojil proti rozhodnutí žalované, posléze zamítl Krajský soud v Brně.

Žalobce (stěžovatel) daný rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností, v níž mimo jiné tvrdil, že ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb. se týká pouze práce jednatelů a společníků, a nikoliv ostatních nákladů, a proto nebylo možné překlasifikovat celou fakturovanou částku fyzickými osobami (jednateli) na příjem ze závislé činnosti. Fakturace těchto jednatelů navíc obsahovala i práci zaměstnanců a ostatní režijní náklady spojené se zajišťováním auditu. Otázku, v jakém rozsahu se jednalo o závislou činnost a v jakém o ostatní náklady, však správce daně nedoručil. Kromě toho došlo k upřednostnění ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb. před ustanovením § 23 odst. 4 téhož zákona,

ačkoliv ne ve všech případech má daňový poplatník objektivně (z hlediska běhu lhůt) možnost podat dodatečné daňové přiznání.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V projednávané věci má zdejší soud za prokázané, že Ing. A. M. a Ing. P. H. byli v rozhodném období společníky a zároveň jednateli stěžovatele (společnost s ručením omezeným). Na tuto situaci se proto v plné míře vztahuje právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 8. 7. 2004, sp. zn. 6 Afs 9/2003 (nepublikováno), podle něhož „*vykonává-li společník společnosti s ručením omezeným pro tuto společnost činnost, jež má jinak charakter samostatné výdělečné činnosti, a podléhá tak zdanění podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, pak se na základě fikce stanovené v § 6 odst. 1 písm. b) téhož zákona, ve znění zákona č. 259/1994 Sb., příjem z této činnosti považuje pro daňové účely za příjem ze závislé činnosti. Takový příjem, bez ohledu na právní předpis, který upravuje vzájemná práva a povinnosti společníka a společnosti z pohledu závazkového, bez ohledu na smluvní typ, který vzájemná práva a povinnost z pohledu závazkového zakládá, a bez ohledu na způsob výkonu práce a vyplacení odměny za ni, je příjmem, který podléhá zdanění podle § 6 odst. 1 písm. b) tohoto zákona*“. Nejvyšší správní soud tak činí závěr, že podra-

zení předmětných finančních částek vyplacených jmenovaným společníkům a jednatelům stěžovatele pod příjmy ze závislé činnosti vymezené v citovaném ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb. neodporuje dikci této právní normy.

K tomu je vhodné dále dodat, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu prošel i testem ústavnosti, když ústavní stížnost proti němu brojící byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 385/04. Ústavní soud v tomto usnesení nicméně zdůraznil, že při výkladu základních práv a svobod není možno se omezovat pouze na posouzení toho, zda daň či poplatek jsou uloženy na základě zákona (tj. formální pochránění určité daně konkrétnímu zákonnému ustanovení), nýbrž tato ochrana se v materiálním právním státě musí vztahovat též na případy aplikace a interpretace určitého zákonného ustanovení, jež takovouto povinnost stanoví. Tento názor ostatně koresponduje i s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž daňový systém představuje nejen nezbytný prostředek k materiální existenci státu, nýbrž především i jakýsi test legitimacy instituce státu. Soustava daní proto musí být z hlediska její koncepce i konkrétní aplikace transparentní, předvídatelná a přiměřená. V opačném případě zmíněnou legitimizační funkci nemůže splňovat, a v konečném důsledku tak zpochybňuje samotný význam a funkce státu (rozsudek č. 572/2005 Sb. NSS). Jen pro zajímavost Nejvyšší správní soud připomíná, že nastíněné vnímání daní plynule vychází z učení některých liberálně orientovaných myslitelů, a nejedná se proto v žádném případě o intelektuální novum postindustriální společnosti. Za zmínku

v tomto směru stojí především tzv. daňový kánon Adama Smitha (Blahobyť národů, Praha 1928, str. 316 a násl.), podle něhož „(I.) *poddaní každého státu mají přispívat k vydržování vlády pokud možno přesně úměrně k jejich příslušným schopnostem; to jest, v poměru k důchodu, kterému se každý těší pod ochranou státu. ... V zachování nebo nedbání této zásady spočívá stejnoměrnost nebo nerovnost zdanění. (II.) Daň, kterou každý jednotlivec jest zavázán platit, má býti určitá a nikoli libovolná. ... (III.) Každá daň má býti vybírána v době i způsobem pro poplatníka pravděpodobně nejvýhodnějším. (IV.) Každá daň má býti tak vyměřena, aby vybírala a odnímal z kaps lidí co možno nejméně nad to, co přináší do veřejné pokladny státu“.*

V daném případě se proto Nejvyšší správní soud neomezil na konstatování toho, že krajský soud a finanční úřady aplikovaly na zjištěné skutkové okolnosti správné zákonné ustanovení, nýbrž zabýval se též jeho materiální stránkou. Ani v tomto směru však neshledal pochybení, jež by znamenalo naplnění uplatněného stížnostního důvodu. Jak totiž již přesvědčivě vyložil v odůvodnění shora citovaného rozhodnutí žalovaný, podle ustanovení § 30 odst. 2 obchodního zákoníku (poznámka soudu: v současnosti je obdobná úprava obsažena v § 37 odst. 1 stejného zákona) jako předmět podnikání lze do obchodního rejstříku u obchodní společnosti zapsat činnost, kterou podle zvláštních předpisů mohou vykonávat pouze fyzické osoby, jen pokud žadatel o zápis prokáže, že společnost bude takovou činnost vykonávat pomocí osob oprávněných k takové činnosti podle zvláštních předpisů. Takovým předpisem byl i – dnes již zrušený – zákon ČNR č. 524/1992 Sb., o auditech a Komoře auditorů České re-

publiky, podle jehož § 3 auditorskou činnost mohly vykonávat i právnické osoby zapsané v seznamu auditorů, avšak jejich jménem mohli tuto činnost vykonávat jen auditoři. Z logiky věci proto vyplývá, že pokud společníky a jednatele auditorské obchodní společnosti byli auditoři s oprávněním podle uvedeného zákona, bylo lze spravedlivě očekávat, že právě tito auditoři budou pro tuto společnost vykonávat auditorskou činnost. V tomto kontextu zdejší soud rovněž připomíná, že podle ustanovení § 136 obchodního zákoníku (*Zákaz konkurence*) jednatel společnosti s ručením omezeným nesmí – mimo jiné – podnikat v oboru stejném nebo obdobném oboru podnikání společnosti ani vstupovat se společností do obchodních vztahů. Rovněž toto ustanovení, představující zákaz konkurence, tak jednoznačně podporuje shora uvedený

výklad. Stejně tak legislativní vývoj zákonné úpravy postavení auditorů vyústil v zákaz poskytování auditorských služeb auditory současně vlastním jménem i jménem auditorské společnosti (viz § 13 odst. 2 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb.: „*Auditor, který poskytuje auditorské služby jménem auditorské společnosti, nemůže současně poskytovat auditorské služby svým jménem, jménem jiné auditorské společnosti ani jménem jiného auditora.*“). Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona, jednou ze základních zásad této nové zákonné úpravy bylo právě „*upravit poskytování auditorských služeb auditory tak, aby v zájmu nezávislosti byly tyto služby poskytovány buď auditory jako svobodné povolání nebo v pracovním poměru u auditora nebo auditorské společnosti.*“

842

Daň z příjmů: výdaj k dosažení příjmů

k § 24 a § 25 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998

Protože vyplacené odstupné při převodu práv a povinností z leasingové smlouvy není výdajem uvedeným v § 24 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nelze takový výdaj uplatněný daňovým poplatníkem považovat za výdaj snižující daňový základ.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 7 Afs 2/2003-60)

Věc: Společnost s ručením omezeným A. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad vyměřil žalobci dodatečným platebním výměrem daň z příjmů právnických osob ve výši 87 500 Kč. Rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 18. 12. 2001 bylo žalobcovo odvolání zamítnuto.

Žalobce se u krajského soudu domáhal zrušení posléze uvedeného rozhodnutí; krajský soud jeho žalobu zamítl. Proti rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud napadený rozsudek odůvodnil tím, že částka 250 000 Kč, kterou stěžovatel zaplatil společnosti s ručením omezeným E. jako dohodnutou odměnu za převod předmětu leasingu (osobního automobilu) z této společnosti na sebe, není daňově uznatelným výdajem ve smyslu ustanovení § 24 zákona o daních z příjmů. Výdajem způsobilým snížit daňový základ poplatníka může být jen taková položka, kterou je možno posoudit dle § 24 citovaného zákona. Ustanovení § 24 odst. 2 písm. h) a odst. 4 citovaného zákona, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998, stanoví, že v případě finančního pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku (leasing) může být daňovým výdajem v různých případech vždy pouze nájemné, tj. částka, kterou poplatník hradí leasingové společnosti. Po novele tohoto ustanovení v roce 2001 je možno jako výdaj postupníka, tj. stěžovatele, nově uznat i tu část nájemného, kterou postupitel uhradil, avšak kterou si nemohl dle pravidel odepisování uplatnit do doby postoupení smlouvy jako svůj výdaj (při leasingu automobilu tedy část zaplacené akontace), nikoliv však částku, která by byla postupiteli vyplacena nad uvedenou výši. Třebaže výčet možných výdajů daný ustanovením § 24 odst. 2 zákona o daních z příjmů není taxativní, dle krajského soudu upravuje zákon uceleně problematiku uplatňování výdajů spojených s finančním pronájmem s následnou koupí najatého hmotného majetku. Pokud vyplacené odstupné při postoupení leasingové smlouvy mezi výdaje zahrnuto není, pak jej není možno uznat jako výdaj ve smyslu citovaného zákona. Vyplacení odstupného je svou povahou nákladem na pořízení části hmotného majetku, neboť

vyjadřuje náhradu za zaplacenou část hodnoty automobilu. Takový výdaj však není možno uznat jako výdaj vynaložený k dosažení, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely.

V podané kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že není správný právní názor soudu, že vyplacení odstupného z důvodu převodu leasingové smlouvy je nákladem na pořízení části hmotného majetku, neboť vyjadřuje náhradu za zaplacenou část hodnoty automobilu, přičemž takový výdaj není dle ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů daňově uznatelný. Podle stěžovatele je částka 250 000 Kč, kterou zaplatil společnosti E., sjednanou cenou za převod práv a povinností vyplývajících z uzavřené leasingové smlouvy mezi uvedenou společností jako nájemcem a leasingovou společností C. jako pronajímatelem. Souhrn těchto práv a povinností vyplývajících z leasingové smlouvy má majetkovou hodnotu ocenitelnou penězi a právě dohodnutá částka 250 000 Kč představuje účastníky dohodnutou cenu těchto práv a povinností. Na základě smlouvy o převodu práv a povinností z leasingové smlouvy vzniklo stěžovateli právo užívat předmět leasingu a právo na převod předmětu leasingu do jeho vlastnictví za zůstatkovou hodnotu 1220 Kč po splacení všech leasingových splátek a rovněž povinnost uhradit dosud nesplacené leasingové splátky. Z tohoto důvodu není částka zaplacená stěžovatelem vyjádřením náhrady za již zaplacenou část hodnoty automobilu, ale vyjádřením skutečné hodnoty předmětu leasingu ke dni uzavření smlouvy o převodu práv a povinností z leasingové smlouvy s přihlédnutím k dosud neuhrazeným leasingovým splátkám. Takový výdaj nelze v žádném případě považovat za výdaj na pořízení části hmotného majet-

ku, neboť stěžovatel se uzavřením smlouvy o převodu práv a povinností z leasingové smlouvy nestává vlastníkem předmětu leasingu. Zaplacená částka 250 000 Kč je peněžitým vyjádřením hodnoty práva předmět nájmu užívat a práva na převod předmětu nájmu do stěžovatelova vlastnictví po uhrazení veškerých leasingových splátek za zůstatkovou hodnotu uvedenou v leasingové smlouvě, jakož i povinnosti uhradit dosud nesplacené leasingové splátky. Takový výdaj nelze považovat ani za výdaj na pořízení nemotného majetku ve smyslu § 25 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů. Za situace, kdy výčet výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů není v ustanovení § 24 zákona o daních z příjmů vymezen taxativně a kdy stěžovatelem vynaložený výdaj nelze považovat za žádný z výdajů, jejichž výčet je uveden v ustanovení § 25 tohoto zákona a které nejsou daňově uznatelnými výdaji, je nutno dovodit, že částka 250 000 Kč je výdajem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů ve smyslu citovaného zákona.

Ze spisů vyplývá, že na daňovém dokladu (faktuře ze dne 23. 10. 1998, která byla vystavena společností E.), je jako důvod fakturace částky 250 000 Kč uvedena odměna za zprostředkování převodu osobního automobilu BMW 523i, avšak v průběhu daňového řízení bylo prokázáno, že se jedná o odstupné, v němž je zhodnocen technický stav vozu, a to s ohledem na splátky již zaplacené společností E. Částku 250 000 Kč tedy stěžovatel vyplatil jako náhradu za to, že převzal od společnosti E. osobní automobil, který byl převeden po skončení leasingu do jeho vlastnictví, přičemž na úhradě splátek se uvedená společnost podílela. Skutečným obsahem vyplacení

částky 250 000 Kč je proto náhrada za část pořizovacích nákladů osobního automobilu uhrazená společností E.

Kasační stížnost není důvodná.

Pro posouzení dané věci je rozhodující dikce ustanovení § 24 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném pro rok 1998, v němž jsou upraveny výdaje, které jsou způsobilé snížit daňový základ poplatníka. Z ustanovení § 24 odst. 2 písm. h) a odst. 4 vyplývá, že v případě finančního pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku může být daňovým výdajem v uvedených případech pouze nájemné, tj. částka, kterou poplatník hradí leasingové společnosti, nikoliv však odstupné při tzv. postoupení leasingové smlouvy. Až po novele tohoto ustanovení (provedené v roce 2001) bylo možné jako výdaj postupníka, tedy stěžovatele, nově uznat i tu část nájemného, kterou postupitel uhradil, avšak kterou si nemohl podle pravidel odepisování uplatnit do doby postoupení smlouvy jako svůj výdaj (při leasingu automobilu se jednalo o část zaplacené akontace), nikoliv však takovou částku, která by byla postupiteli vyplacena nad uvedenou výši. Pokud z citovaných ustanovení zákona o daních z příjmů nelze dovodit, že vyplacené odstupné při postoupení leasingové smlouvy je výdajem uvedeným v § 24 tohoto zákona, tedy výdajem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmů, potom nelze shledat nezákonnost v postupu soudu, který neshledal žalobcem uplatněný výdaj za výdaj snižující daňový základ poplatníka.

Pro posouzení dané věci tak není rozhodující, zda vyplacení odstupného je či není svou povahou nákladem na pořízení části hmotného majetku, protože ani takový výdaj by dle § 25 odst. 1 písm. a)

zákonu o daních z příjmů nebylo možné uznat jako výdaj vynaložený k dosažení, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely, případně jde-li o vyjádření skutečné hodnoty předmětu leasingu ke dni uzavření smlouvy o převodu práv a povinností z leasingové smlouvy, jak polemizuje stěžovatel v podané kasační stížnosti.

Je pak nutno dovodit, že daňový základ poplatníka mohou ovlivnit (snížit) pouze takové výdaje (náklady), které jsou podřaditelné pod ustanovení § 24 odst. 1, 2 zákona o daních z příjmů a kte-

ré nejsou z daňových výdajů výslovně ustanovením § 25 tohoto zákona vyloučeny. Existenci takových výdajů však stěžovatel v průběhu daňového řízení neprokázal.

Stěžovatelem uplatněný výdaj tedy není podřaditelný mezi výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že důvod kasační stížnosti (tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení) není dán.

843

Daň z příjmů: zvýšení majetku; nepeněžní příjem

k § 3 odst. 2, odst. 3 a § 23 odst. 6 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1994

Příjmem podléhajícím dani z příjmů fyzických osob podle zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je zvýšení majetku daňového poplatníka. Musí se přitom jednat o příjem skutečný, a nikoliv toliko zdánlivý. To znamená, že se toto zvýšení majetku musí v právní sféře daňového poplatníka reálně projevit, a to tak, aby bylo pro poplatníka skutečně využitelné. K nepeněžnímu příjmu vlastníka nemovitosti proto nedochází již v okamžiku jejího zhodnocení (zde: rekonstrukce provedená nájemcem na jeho vlastní náklady), nýbrž teprve v okamžiku skutečného obohacení vlastníka, tedy např. v okamžiku ukončení původního nájemního vztahu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136)

Věc: a) Ing. Magdalena S., b) RNDr. Anna K. proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyň.

Finanční úřad pro Prahu 4 dodatečným platebním výměrem ze dne 5. 1. 2000 stanovil za zdaňovací období roku 1994 žalobkyním daň z příjmů fyzických osob ve výši 6 115 117 Kč. Kontrolou zahájenou dne 20. 11. 1998 totiž zjistil, že u objektu v Praze, jehož majitelkou byla matka žalobkyň, v roce 1994 nájemce provedl jeho technické zhodnocení.

K této rekonstrukci došlo se souhlasem majitelky objektu a tato stavební úprava byla řádně zkolaudována. Hodnota technického zhodnocení se stala formou nepeněžního plnění od nájemce; měla být proto předmětem daně z příjmů fyzických osob podle § 3 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon č. 586/1992 Sb.“),

a měla být zahrnuta do příjmů dle § 9 téhož zákona.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl. V odůvodnění mimo jiné konstatoval, že podle bodu IV smlouvy o nájmu a správě nemovitostí, uzavřené dne 1. 2. 1993 mezi matkou žalobkyň a společností R., pronajímatel souhlasí, aby nájemce provedl vlastním nákladem stavební úpravy. Pronajímatelka dala souhlas s dokumentací rekonstrukce a tato stavební úprava byla následně i řádně zkolaudována. Mezi pronajímatelkou a nájemcem však nebyla ve smyslu § 28 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb. uzavřena písemná dohoda, že provedené technické zhodnocení bude odepisovat nájemce. Proto se toto technické zhodnocení stalo nepeněžním příjmem daňového subjektu.

Městský soud v Praze žalobu brojící proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že ve správním řízení byla prokázána rekonstrukce předmětné nemovitosti, přičemž účastníci nájemního vztahu se neshodli na tom, že by nájemce odepisoval její technické zhodnocení. Právní závěr správních orgánů o nepeněžním plnění od nájemce formou technického zhodnocení byl proto správný a na této skutečnosti nic nemění ani tvrzení žalobkyň, že hodnota tohoto technického zhodnocení je po nich ze strany bývalého nájemce vymáhána jako bezdůvodné obohacení v civilním řízení. Ustanovení § 23 odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb. sice skutečně mělo různou dikci, nicméně správní orgány správně aplikovaly jeho znění účinné do 31. 12. 1994.

Tento rozsudek napadly žalobkyně (stěžovatelky) kasační stížností, v níž jako stěžejní kasační důvod označily nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tato nezákonnost měla spočívat v chybném výkladu pojmu „nepeněžní příjem“ (§ 3 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb.).

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud nejprve – v obecné rovině – konstatuje, že pojem „příjem“ je svým původem ekonomickým pojmem. Jak k tomu poznamenává odborná literatura (viz např. Tipke/Lang: *Steuerrecht*, 18. vyd., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2005, str. 227 a násl.), výklad objektu daně z příjmů, kterým je suma příjmů, se rozvíjel především za pomoci teorie zdrojů (*Quellentheorie*), teorie přístupu k čistému majetku (*Reinvermögenszugangstheorie*, net *accretion theory*) a teorie tržních příjmů (*Markteinkommenstheorie*). První z těchto teorií odvozuje pojem příjmu od toho, zda se jedná o stále plynoucí zdroje příjmů, tzn. definuje příjem jako celek věcných hodnot, které v určité časové periodě dostává jedinec jako výnosy z trvalých zdrojů k dispozici pro své životní potřeby a pro potřeby osob blízkých. Druhá zmiňovaná teorie vnímá příjem jako přístup k čistému majetku v hospodářství během určité periody. Konečně třetí teorie rozumí pod příjmy celek takových příjmů, získaných výdělečnou činností s vyhlídkou zisku.

Zákon č. 586/1992 Sb. přímou a přesně vyjádřenou obecnou definici pojmu „příjem“ neobsahuje a omezuje se na popis jednotlivých konkrétních forem příjmů. Z důvodové zprávy k návrhu tohoto

zákona (Federální shromáždění, tisk č. 1408, volební období 1990 - 1992) nicméně vyplývá, že *„předmětem daně jsou zásadně všechny příjmy s výjimkou příjmů plynoucích z činností, které nemohou být předmětem právně účinné smlouvy. Rozsah příjmů, které nejsou předmětem daně nebo jsou od daně osvobozeny, reaguje na potřebu vyloučení dvojího zdanění a na specifický charakter některých druhů příjmů, u nichž není i při tendenci k maximálně širokému daňovému základu účelné, aby byly zdaňovány. ... Rozdělení příjmů podle hlavních pramenů odpovídá potřebě respektovat rozdíly při stanovení základu i při vybírání daně, které především z praktických důvodů bude rozdílné. Zdanitelným příjmem nebudou náhrady škod, při jejichž úhradě nedochází ke zvýšení poplatníkovy majetku, na rozdíl od náhrad za ztrátu příjmu (náhrad ušlého zisku, náhrad ušlé mzdy apod.)“*. Z dikce citovaného zákona dále vyplývá, že základem daně je částka, o kterou příjmy plynoucí poplatníkovi v příslušném zdaňovacím období přesahují výdaje prokazatelně vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení (§ 5 odst. 1).

Na základě výše uvedeného - a ve shodě s citovanými teoriemi - tak lze učinit dílčí závěr, podle něhož je nutno za příjem podléhající předmětné dani pokládat navýšení majetku daňového poplatníka (obdobné vyplývá např. z § 10 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb.). K tomu však Nejvyšší správní soud dodává, že se musí jednat o příjem skutečný, a nikoliv toliko zdánlivý. To znamená, že se toto navýšení majetku musí v právní sféře daňového poplatníka reálně projevit, a to tak, že může být poplatníkem skutečně využitelné. V opačném případě se totiž jedná o navýšení zdánlivé.

V tomto směru stěžovatelky především namítají, že pokud by vůbec k technickému zhodnocení předmětné nemovitosti došlo, mohlo se tak stát teprve v roce 1997 (tzn. v době ukončení nájemního vztahu), a nikoliv již v roce 1994 (kolaudace provedené rekonstrukce), jak dovodily finanční orgány a následně i městský soud. Tuto námitku považuje zdejší soud za stěžejní, protože se od ní odvíjí správnost aplikovaných zákonů ustanovení.

Nejvyšší správní soud při svých úvahách vycházel především ze skutečnosti, že projednávaný případ je nutno nazírat v kontextu obecného vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem nemovitosti. Ekonomická podstata nájemní smlouvy spočívá v tom, že pronajímatel přenechává za úplatu nájemci věc, aby ji dočasně užíval nebo z ní bral užitky (§ 663 občanského zákoníku). Změny na věci je nájemce oprávněn provádět jen se souhlasem pronajímatele, přičemž úhradu nákladů s tím spojených může nájemce požadovat jen v případě, že se k tomu pronajímatel zavázal. *„Nestanoví-li smlouva jinak, je oprávněn požadovat úhradu nákladů až po ukončení nájmu po odečtení znehodnocení změn, k němuž v mezidobí došlo v důsledku užívání věci. Dal-li pronajímatel souhlas se změnou, ale nezavázal se k úhradě nákladů, může nájemce požadovat po skončení nájmu protihodnotu toho, o co se zvýšila hodnota věci.“* (§ 667 odst. 1 občanského zákoníku).

V této věci má soud za prokázáno, že k technickému zhodnocení předmětné nemovitosti ze strany nájemce skutečně došlo, a to na jeho vlastní náklady a se souhlasem majitelky (viz bod IV smlouvy o nájmu a správě nemovitostí), a tato stavební úprava byla v roce 1994 řádně

zkolaudována. Zároveň je však zřejmé, že v roce 1994 ještě trval nájemní vztah, ukončený teprve v roce 1997. V roce 1994 tedy k obohacení pronajímatelky docházelo (resp. mělo docházet) ve formě nájemného, jež představovalo ekonomické vyvážení požitku, který pronajímatelka ztrácela v důsledku nemožnosti užívat předmětné prostory. Není sporu o tom, že tento příjem pronajímatelky podléhal zdanění. Bylo by proto nelogické, pokud by bylo v tomto konkrétním případě zároveň zdaňováno zvýšení hodnoty předmětné nemovitosti, k němuž došlo v důsledku provedené rekonstrukce, a docházelo by tak prakticky ke dvojímu zdanění v rozporu se smyslem daňového zákona (viz citovaná důvodová zpráva). Již z povahy shora nastíněného nájemního vztahu je totiž patrné, že „zrekonstruované“ prostory v tomto zdaňovacím období nebyly v úplné dispozici pronajímatelky, takže k jejímu faktickému obohacení nemohlo po dobu trvání nájemního vztahu dojít. K tomuto obohacení – a tedy i k nepeněžnímu příjmu pronajímatelky – dochází teprve tehdy, když nájemce pronajaté prostory opustí a tyto se stanou právně volnými, tzn. stěžovatelky (jakožto dědičky původní pronajímatelky) jimi mohou opět neomezeně disponovat a případně je i dále pronajmout (a to i stejnému subjektu), přičemž předpokládaná výše tohoto nového nájmu začasté odráží i zvýšenou hodnotu pronajímaných nemovitostí. K nepeněžnímu příjmu vlastníka nemovitosti proto nedochází již v okamžiku provedení jejího zhodnocení, nýbrž teprve v okamžiku skutečného obohacení vlastníka (reálnému navýšení jeho majetku ve shora uvedeném smyslu), tedy v okamžiku ukončení původního nájemního vztahu. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem stěžovatele, že v projednávané věci mohlo ke

zhodnocení předmětné nemovitosti z hlediska jejího vlastníka dojít teprve v roce 1997, kdy došlo k ukončení nájemního vztahu.

Pro úplnost je třeba dodat, že podobné dopady by měla i situace (která v daném případě nenastala), kdy by došlo k prodeji nemovitosti. Rovněž v tomto případě by se totiž reálné navýšení majetku daňového poplatníka projevilo až v okamžiku prodeje, byť samozřejmě v této situaci by prodejní cena byla ovlivněna skutečností existence nájemního vztahu, a to ve smyslu negativním (omezená dispozice zejména v případě zájmu kupujícího o uspokojení potřeby bydlení) nebo pozitivním (větší atraktivita nemovitosti zapříčiněná velkou výnosností z trvajících nájmu, např. i nebytových prostor).

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že při stanovení výše nepeněžního příjmu není možno vycházet ze zvýšení hodnoty nemovitosti k okamžiku jejího provedení (resp. kolaudace), pokud je k tomuto okamžiku zároveň nemovitost užívána nájemcem. Užíváním (zejména dlouhodobým) nemovitosti totiž zpravidla postupně klesá její hodnota v důsledku opotřebování. Proto výše nepeněžního příjmu není dána rozdílem hodnot nemovitosti před a po provedené rekonstrukci, jak v daném případě dovodily rozhodující orgány, nýbrž před provedenou rekonstrukcí a po ukončení nájemního vztahu, tzn. poté, co se nemovitost opětovně nachází ve volné dispozici pronajímatelek (stěžovatelek). [Přitom při úvahách o výši zhodnocení nemovitosti je samozřejmě nutno zohlednit toliko zhodnocení způsobené provedenou rekonstrukcí, a nikoliv např. obecné zvýšení ceny nemovitosti v důsledku obecného trendu v dané lokalitě (např. její větší

atraktivita v důsledku zlepšení infrastruktury).] Výklad finančních orgánů v této věci by ve svých důsledcích mohl vést až k absurdnímu závěru, podle něhož by za daňově relevantní nepeněžní příjem pronajímatelek bylo nutno považovat i zcela fiktivní hodnotu nemovitosti, jelikož by se jednalo o hodnotu bez jakékoliv možnosti využití pronajimatelkami, přičemž skutečná využitelná hodnota (tzn. zhodnocení nemovitosti po skončení nájmu) by byla pravděpodobně již výrazně nižší. Pokud by v intencích této logiky (teoreticky) došlo před skončením nájmu k znehodnocení nemovitosti a k nutnosti provést nájemcem její další opravy, znamenalo by to podle tohoto způsobu výkladu další nepeněžní plnění, opět podléhající zdanění.

Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že nemůže být za nepeněžní příjem vlastníka považováno zhodnocení nemovitosti, která v této době není v jeho volné dispozici (je předmětem nájmu), a výše tohoto nepeněžního příjmu musí být vyhodnocena až k okamžiku jeho skutečného vzniku (obohacení) pro vlastníka. To znamená, že k „plnění“ ve smyslu citovaného § 23 odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb. nedošlo v roce 1994, kdy byla rekonstrukce nemovitosti zkolaudována, nýbrž mohlo k němu dojít teprve v době ukončení nájemního vztahu, tedy v roce 1997.

V projednávané věci proto zdejší soud konstatuje, že se finanční orgány i městský soud dopustily nezákonnosti v tom směru, že aplikovaly ustanovení § 23 odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 1994, ačkoliv za okamžik případného nabytí nepeněžního příjmu stěžovatelek měl být považován teprve rok 1997, kdy došlo ke

skončení nájmu. Díkce citovaného ustanovení byla přitom v roce 1997 již podstatně odlišná: „*Nepeněžním příjmem vlastníka (pronajímatele) jsou výdaje (náklady) vynaložené nájemcem na najatém majetku se souhlasem pronajímatele nad rámec smlouveného nájemného a nehrazené vlastníkem (pronajímatelem), a to*

a) ve zdaňovacím období, kdy došlo k ukončení nájmu, pokud nepeněžním plněním jsou výdaje (náklady) uvedené v § 24 odst. 2 písm. b) a výdaje na dokončené technické zhodnocení (§ 33), za podmínky, že o hodnotu technického zhodnocení nezvýšil vlastník (pronajímatel) vstupní cenu, ani nebylo v průběhu nájmu odpisováno nájemcem. Toto nepeněžní plnění se ocení zůstatkovou cenou, kterou by měl majetek při rovnoměrném odpisování (§ 31), nebo znaleckým posudkem,

b) ve zdaňovacím období, kdy došlo k ukončení nájmu, pokud nepeněžním plněním jsou výdaje na dokončené technické zhodnocení (§ 33), které odpisoval nájemce se souhlasem vlastníka (pronajímatele). Toto nepeněžní plnění se ocení zůstatkovou cenou, kterou by měl majetek při rovnoměrném odpisování (§ 31), nebo znaleckým posudkem,

c) ve zdaňovacím období, ve kterém byly výdaje (náklady) uvedené v § 24 odst. 2 písm. b) vynaloženy a technické zhodnocení (§ 33) uvedeno do užívání, pokud o hodnotu technického zhodnocení vlastník (pronajímatel) zvýší vstupní (zůstatkovou) cenu. Toto nepeněžní plnění se ocení ve výši výdajů (nákladů) vynaložených nájemcem.“

Z citované zákonné díkce je přitom patrné, že rozhodným zdaňovacím ob-

dobím zásadně není období, kdy došlo k technickému zhodnocení nemovitosti, nýbrž období skončení nájmu. I tato zákonná úprava proto koresponduje s úvahami předestřenými výše. V kontextu shora uvedeného je dále zřejmé, že pro stanovení výše zdanitelného nepeněžního plnění nemohly být za roz-

hodné brány závěry znaleckého posudku M. O., zpracovaného podle stavu ke dni 7. 11. 1995, jelikož v této době ještě trval nájemní vztah a zjištěná hodnota předmětné nemovitosti nemohla odrážet její případnou amortizaci, k níž v průběhu tohoto nájemního vztahu ještě docházelo.

844

Důchodové pojištění: odnětí plného a přiznání částečného invalidního důchodu

k § 81 odst. 2 a 3 a § 86 odst. 3 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 590/1992 Sb. a č. 134/1997 Sb.

Pokud v řízení o přezkoumání rozhodnutí orgánu důchodového pojištění o odnětí plného invalidního důchodu vyjde najevo, že pojištěnec byl k datu odnětí plného invalidního důchodu alespoň částečně invalidní, nemůže být přezkoumávané rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno jen proto, že současně s odnětím plného invalidního důchodu nebylo bez nové žádosti rozhodnuto i o přiznání částečného invalidního důchodu; ustanovení § 81 odst. 2 a 3 a § 86 odst. 3 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, takový postup orgánu důchodového pojištění neukládá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2004, čj. 4 Ads 9/2004-36)

Věc: Jiří J. proti České správě sociálního zabezpečení o plný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 1. 8. 2003 odňala Česká správa sociálního zabezpečení žalobci podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, od 6. 9. 2003 plný invalidní důchod s odůvodněním, že podle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Mělník (dále jen „OSSZ“) ze dne 24. 7. 2003 již není žalobce plně invalidní, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti pouze o 20 %, a nedosáhla tak nejméně 66 %, které ustanovení § 39

zákona o důchodovém pojištění spojuje s trváním nároku na plný invalidní důchod.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 1. 2004 zrušil k opravnému prostředku (žalobě) napadené rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 1. 8. 2003 pro nezákonnost a věc vrátil tomuto orgánu k dalšímu řízení. Vycházel přitom především z obsahu a závěrů posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, která dospěla k závěru, že k datu vydání pře-

zkoumávaného rozhodnutí byl žalobce částečně invalidní (nejdříve již od listopadu 2002) podle § 44 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., nikoli však plně invalidní podle § 39 téhož zákona, ve znění zákona č. 134/1997 Sb., neboť pokles jeho schopnosti soustavné výdělečné činnosti z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu přesáhl 33 % potřebných pro invaliditu částečnou, nedosahoval však 66 % odpovídajících invaliditě plné, přičemž u žalobce nešlo ani o schopnost vykonávat pro zdravotní postižení soustavnou výdělečnou činnost jen za zcela mimořádných podmínek (ve smyslu přílohy č. 3 kvyhláše č. 284/1995 Sb.). Podle názoru krajského soudu postupovala Česká správa sociálního zabezpečení správně, pokud odňala žalobci od 6. 9. 2003 plný invalidní důchod. Pochybení však bylo shledáno v tom, že bez nové žádosti v jednom správním řízení nerozhodla jak o odnětí plného invalidního důchodu, tak o částečném invalidním důchodu, jak jí to ukládá ustanovení § 86 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Proti tomuto rozsudku podala Česká správa sociálního zabezpečení jako stěžovatelka kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatelka především zdůrazňuje, že plný invalidní důchod a částečný invalidní důchod jsou podle zákona o důchodovém pojištění dva zcela samostatné druhy důchodů, přičemž řízení o přiznání každé z těchto dávek se zahajuje na základě písemné žádosti ve smyslu § 81 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Podle jejího názoru se ustanovení § 86 odst. 3 téhož zákona – podle něhož může orgán rozho-

dující o plném invalidním důchodu nebo částečném invalidním důchodu bez nové žádosti rozhodnout i o částečném invalidním důchodu nebo plném invalidním důchodu, jestliže v průběhu řízení zjistí, že občan je částečně invalidní nebo plně invalidní – vztahuje jen na řízení o přiznání dávky, a jde tedy o ustanovení speciální ve vztahu k ustanovení § 81 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Jen v případech, kdy pojištěnec žádá například o plný invalidní důchod a podle posudku lékaře příslušné OSSZ je pouze částečně invalidní, není třeba podání další žádosti o částečný invalidní důchod (a naopak). Přezkoumávaná věc však tímto případem není, neboť napadeným rozhodnutím došlo k odnětí dávky v důsledku změny žalobcova zdravotního stavu z plné invalidity na částečnou. V takovém případě je třeba podání nové žádosti o částečný invalidní důchod. Stěžovatelka pokládá napadené rozhodnutí, jímž žalobci odňala plný invalidní důchod poté, kdy přestal být plně invalidní, za zákonné s tím, že případný nárok na jinou posléze náležející dávku nemůže být důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Krajský soud v Praze v projednávané věci nepochybil, když při svém rozhodování vycházel z posudku výše uvedené posudkové komise, neboť v přezkumném soudním řízení ve věcech důchodového pojištění posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů podle § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění

sociálního zabezpečení právě posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí. Nepochybil rovněž, pokud označil postup, jímž stěžovatelka v důsledku závěru uvedené komise odňala žalobci od 6. 9. 2003 plný invalidní důchod, za správný.

Tomuto závěru však neodpovídá výrok napadeného rozsudku, jímž soud pro nezákonnost zrušil přezkoumávané rozhodnutí stěžovatelky o odnětí plného invalidního důchodu. Stěžovatelce je třeba dát za pravdu v tom, že důvodem ke zrušení rozhodnutí o odnětí plného invalidního důchodu za situace, kdy je v řízení zjištěno zejména posudkem posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, že pojištěnec již není plně invalidní, neboť míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti nedosahovala hodnoty odpovídající plné invaliditě ve smyslu § 39 zákona o důchodovém pojištění, nemůže být skutečnost, že k datu odnětí této dávky je pojištěnec podle téhož posudku alespoň částečně invalidní. Nejde o pochy-

bení stěžovatelky, pokud bez nové žádosti v jednom správním řízení nerozhodla jak o odnětí plného invalidního důchodu, tak o přiznání částečného invalidního důchodu, a naopak jde o nesprávné právní posouzení této otázky soudem, pokud takovou povinnost ze zákona vyvodil, neboť ustanovení § 86 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení orgánu důchodového pojištění takovou povinnost neukládá. Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že zmíněné ustanovení platí jen pro řízení o přiznání důchodu (částečného invalidního nebo plného invalidního), a nikoliv pro řízení o odnětí dávky. Pokud tedy v přezkumném řízení vyjde najevo, že pojištěncův dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav odpovídá pouze částečné invaliditě, nelze pokládat rozhodnutí o odnětí plného invalidního důchodu za nezákonné proto, že současně nebylo rozhodnuto o přiznání částečného invalidního důchodu; za takové situace zákon předpokládá podání nové žádosti o částečný invalidní důchod.

845

Správní trestání: zánik odpovědnosti za přestupek

k § 20 odst. 1 a § 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích
k § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

Jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39)

Věc: Karel N. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím komise k projednávání přestupků statutárního města Jihlavy ze dne 5. 3. 2004 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích – úmyslného narušení občanského soužití hrubým jednáním. Za spáchání tohoto přestupku, kterého se dopustil dne 23. 3. 2003, mu byla uložena podle § 11 odst. 1 písm. b) a podle § 49 odst. 2 zákona o přestupcích pokuta ve výši 500 Kč a vznikla mu též povinnost uhradit náklady řízení. Ve druhé části výroku rozhodnutí správní orgán I. stupně řízení o přestupcích podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích zastavil, protože spáchání skutků, o nichž bylo dále vedeno řízení, nebylo prokázáno.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které Krajský úřad kraje Vysočina zamítl dne 5. 5. 2004.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou; vytýkal zde žalovanému nesprávné hodnocení důkazů provedených v řízení, v jehož důsledku dospěl žalovaný k nesprávným skutkovým zjištěním. Jednáním žalobce nedošlo k naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, neboť v řízení nebyl prokázán úmysl porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a to ani úmysl nepřímý podle § 4 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Jednání žalobce dále není možno posoudit jako hrubé, takže skutek, o němž se řízení vede, není přestupkem.

Krajský soud dne 29. 10. 2004 zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť zjistil, že žalovaný překročil zákonem stanovené meze správního uvážení. Nezákonnost přezkoumávaného rozhodnu-

tí spatřoval krajský soud v tom, že žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, ačkoli žalobci nebylo prokázáno zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno. Vzhledem k tomu, že nedošlo k naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, a tedy spáchání skutku, o němž bylo vedeno správní řízení, nebylo žalobci z přestupku prokázáno, žalovaný ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích řízení zastavil. Jestliže tedy nebylo spáchání skutku žalobci prokázáno, pak je výrok o uložení pokuty v rozporu s uvedeným skutkovým zjištěním.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, ve které zdůraznil, že výrok rozhodnutí správního orgánu má dvě části. Částí výroku označenou „II.“ bylo ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích zastaveno řízení o přestupcích podle § 49 odst. 1 písm. c) téhož zákona, kterých se měl žalobce dopustit tím, že měl udeřit Petru J. do levého ramene, čímž jí měl způsobit drobné ublížení na zdraví; spáchání těchto skutků nebylo žalobci prokázáno. V části výroku označené „I.“ byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterého se dopustil tím, že odstrčil Petru J. otevřenou dlaní levé ruky v oblasti jejího levého ramene. Toto přestupkové jednání bylo žalobci spolehlivě prokázáno, žalobce byl touto částí výroku uznán vinným ze spáchání tohoto přestupku a byla mu uložena výše uvedená sankce. Za skutek, který nebyl žalobci prokázán, mu tedy nebyla uložena žádná sankce, protože řízení o něm bylo zastaveno. Právní názor krajského soudu, který

spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že žalobci byla uložena sankce, ačkoliv mu spáchání přestupku, o němž bylo vedeno řízení, nebylo prokázáno, se nezakládá na správném posouzení věci a soud pro ně nemá dostatek důvodů.

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

Z odůvodnění:

Na projednávanou věc dopadá ustanovení § 20 odst. 1 část věty před středníkem zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.

Lhůta stanovená k projednání přestupku je prekluzivní. Nepřichází proto v úvahu její přerušení nebo stavení s těmi právními důsledky, že by se o dobu, po kterou nebylo možné z důvodů správním orgánem nezaviněných v řízení pokračovat, tato lhůta prodlužovala. Ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabýt právní moci. Správní orgán musí k prekluzi přihlížet v úřední povinnosti, a není proto třeba, aby ji pachatel namítal.

Procesním důsledkem zániku odpovědnosti ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích je, že správní orgán nemůže řízení o přestupku zahájit a v řízení již zahájeném pokračovat, a to bez ohledu na to, zda okolnost, která je důvodem zániku odpovědnosti, nastala v řízení prvostupňovém nebo v řízení odvolacím.

Podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže v něm zjistí, že odpovědnost za přestupek zanikla.

V projednávané věci lhůta jednoho roku od spáchání přestupku uplynula dnem 23. 3. 2004. Žalovaný však pokračoval po uplynutí této lhůty v meritorním projednávání přestupku a dne 5. 5. 2004 o odvolání žalobce vydal meritorní rozhodnutí.

Žalovaný mohl vydat jediné možné rozhodnutí, jímž by řízení o přestupku zastavil podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Pokud tak nerozhodl, porušil hrubě zákon.

Žalobce, ač zastoupen advokátem, ani v odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu, ani v žalobě proti rozhodnutí žalovaného nenamítl zánik odpovědnosti za přestupek, a tudíž ani nenavrhl zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Povinností žalobce však nebylo ve správním řízení takový návrh učinit, protože správní orgán, jak je shora uvedeno, k zániku odpovědnosti za přestupek přihlíží z úřední povinnosti.

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti. Nad rámec důvodů v kasační stížnosti je povinen zkoumat, zda řízení před soudem nebylo zmatečné, zda nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. V intencích citovaného ustanovení shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, i když z jiných důvodů, než jsou uvedeny v kasační stížnosti.

Podle čl. 10 Ústavy 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.

Jednou z těchto mezinárodních smluv je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Úmluva v čl. 6 odst. 1 větě první uvádí, že každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech a závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že pod pojem „*trestní obvinění*“ nelze zařadit pouze taková jednání, která jsou trestným činem ve smyslu vnitrostátní právní úpravy. Trestním obviněním, které projednává a rozhodne o něm soud v plné jurisdikci, jsou i jednání, která jsou podle vnitrostátní právní úpravy přestupkem. Plnou jurisdikci je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva třeba chápat tak, že čl. 6 odst. 1 nerozlišuje skutkové okolnosti a právní otázky; stejně jako právní otázky mají i skutkové okolnosti určující význam pro výsledek řízení. Právo na soud a na jurisdikční řešení sporu platí jak pro právní, tak i pro skutkové otázky (rozsudek ve věci *Le Compte et al.* z roku 1981).

Projednávanou věc, v níž jde o přestupek, je tak třeba podřadit pod režim čl. 6 odst. 1 Úmluvy v tom smyslu, jak jej vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Ze znění § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanov-

vení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, nelze výslovně dovodit, že by soud měl k zániku odpovědnosti za přestupek přihlížet z úřední povinnosti, tedy i v případě, kdy zánik odpovědnosti za přestupek není v žalobě namítán.

Judikatura však dovodila, že jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédně z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu uveřejněný pod č. 272/2004 Sb. NSS).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je shora uvedený judikát aplikovatelný na projednávanou věc. Přestupky, jak je shora uvedeno, jsou součástí právní kategorie „*trestního obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy, která zahrnuje v první řadě obvinění z trestného činu a řízení o něm. Pro trestní stíhání, tedy pro řízení o trestných činech, trestní zákon zakotvil v § 67 odst. 1 institut promlčení trestního stíhání. Trestnost činu zaniká uplynutím promlčecí doby, která činí tři roky až dvacet let. Této právní úpravě trestního práva hmotného koresponduje úprava trestního procesu. V § 11 odst. 1 písm. b) trestního řádu je stanoveno, že trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, je-li trestní stíhání promlčeno. Podle § 172 odst. 1 písm. d) trestního řádu státní zástupce zastaví trestní stíhá-

ní, je-li trestní stíhání nepřípustné (§ 11 odst. 1). Podle § 223 odst. 1 trestního řádu soud zastaví trestní stíhání, shledá-li za hlavního líčení, že je tu některá z okolností uvedených v § 11 odst. 1. V řízení o odvolání podle § 257 odst. 1 písm. c) trestního řádu odvolací soud napadený rozsudek nebo jeho část zruší a v rozsahu zrušení trestní stíhání zastaví, shledá-li, že je tu některá z okolností, jež by odůvodňovaly zastavení trestního stíhání soudem prvního stupně (§ 223 odst. 1, 2). Konečně, podle § 257 odst. 2 trestního řádu, shledá-li odvolací soud, že tu je některá z okolností uvedených v § 11 odst. 1 písm. a), b) a i), která nastala až po vyhlášení napadeného rozsudku, rozhodne, aniž by napadený rozsudek zrušil, o zastavení trestního stíhání.

Ve všech těchto případech, které se týkají zastavení trestního stíhání pro jeho promlčení a mají kogentní povahu, je mimo pochybnost, že ten, komu trestní řád ukládá povinnost trestní stíhání zastavit pro promlčení trestního stíhání (státní zástupce, soud v průběhu hlavního líčení, odvolací soud), tak činí bez návrhu, tedy z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud tedy dovozuje, že, patří-li přestupky do kategorie trestního obvinění, je třeba, aby soud přihlédl k zániku odpovědnosti za přestupek (tedy, jinak řečeno, k promlčení řízení o přestupku) z úřední povinnosti, a to proto, aby byl zachován jednotný postup v kategorii trestního obvinění, a učiněno tak zadost čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy.

846

Správní trestání: předpoklad deliktní odpovědnosti Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

k § 4 zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, v původním znění
k § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Předpokladem vzniku deliktní odpovědnosti podle § 4 zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, je protiprávní činnost, v důsledku které došlo k ohrožení či poškození životního prostředí v lesích způsobu uvedenými pod písmeny a) - d). Takové činnosti se nepochybně může dopustit vlastník lesa, ale také nemusí. Pokud žalovaný dovozoval odpovědnost žalobce bez dalšího toliko z odpovědnosti žalobce za stav majetku a za způsob hospodaření s ním a z vlastnictví majetku samého, pak se opřel o jiný než v zákoně uvedený důvod, a učinil tím své rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 5 A 42/2002-43)

Věc: Město H. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 1. 2002 změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 18. 9. 2001 o uložení pokuty za ohrožení životního

prostředí tak, že celková pokuta se stanovuje ve výši 800 000 Kč a současně se vypouští činnosti uvedené pod bodem 7 - škody způsobené zvěří a bodem 8 - nezpracování nahodilých těžeb a nově se stanoví rozdělení výnosu pokuty. V ostatních částech zůstalo rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezměněno.

Žalobce rozhodnutí napadl u Vrchního soudu v Praze; namítl, že dne 30. 5. 1991 uzavřel smlouvu o konsorciu se soukromým podnikatelem Ing. Jaroslavem Š. Podle této smlouvy sdružili účastníci své prostředky, úsilí a odborné zkušenosti pro společné podnikání spočívající v odborné, zákonem předepsané péči o lesy a jejich hospodářského využívání, včetně těžby dřeva a jeho prodeje. Žalobce přitom poskytl do sdružení lesní půdní fond, tj. zejména příslušné pozemky, a Ing. Š. se zavázal poskytnout zejména stroje, jiná technická zařízení, odborné a praktické zkušenosti. Podle čl. III této smlouvy je Ing. Š. odpovědný za dodržování všech zákonných předpisů upravujících oblast hospodaření s lesy a za péči o stálé zkvalitňování a rozvoj lesního půdního fondu. Proto veškerou lesní činnost vykonával Ing. Š., a nikoliv žalobce jako vlastník lesa. Ustanovení § 4 zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon č. 282/1991 Sb.“), umožňuje uložit pokutu až do výše jednoho milionu Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svou činností ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích způsoby uvedenými pod písmeny a) až e); takovou osobou mohl být jen Ing. Š. Žalovaný však zastává nesprávný názor dovozující odpovědnost žalobce z pouhého faktu, že je vlastníkem lesa.

Žalobce dále namítl, že odpovědnost za správní delikt podle § 4 písm. c) zákona

č. 282/1991 Sb. předpokládá naplnění znaku zavinění, avšak otázce subjektivní stránky správního deliktu nebyla věnována žádná pozornost. Z rozhodnutí také vůbec nevyplynulo, v jakých případech uvedených pod body 1 - 8 se žalobce dopustil deliktu podle písm. b) a v jakých podle písm. c). Namítl rovněž, že rozhodnutí žalovaného sice změnilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že jednak snížilo výši pokuty na částku 800 000 Kč a jednak vypustilo z rozhodnutí správního orgánu I. stupně dvě skupiny případů údajného ohrožení životního prostředí, avšak zatímco ve vlastním výroku nezměnilo naplnění skutkové podstaty podle § 4 písm. b) a c) zákona, v odůvodnění uvedlo, že vypuštěním případů pod body 7 a 8 žalobcovu odvolání nepřímo vyhovělo. Dále žalobce poukázal na to, že zároveň zůstalo nezměněno návětí skutkové části výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podle něhož se všech původních osmi případů dopustil zaviněně. Otázkou zavinění se nezabýval ani žalovaný.

Ze správního spisu vyplynuly tyto rozhodující skutečnosti:

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, oddělení ochrany lesa ze dne 18. 9. 2001 byla žalobci uložena jako vlastníku lesa podle § 4 písm. b) a c) zákona č. 282/1991 Sb. za zjištěný rozsah zaviněného ohrožení životního prostředí pokuta ve výši 1 000 000 Kč. Ve skutkové části výroku jsou uvedeny případy, v nichž podle inspekce došlo k zaviněnému ohrožení životního prostředí poškozením funkcí lesů, a to následovně: 1. nezalesnění holin do dvou let od jejich vzniku - výjimky nebyly vydány: 1,61 ha - 4 případy, 2. seč holá přesahující povolenou výměru 1 ha - výjimka nebyla vy-

dána: 1,13 ha - 1 případ, 3. přiřazení seče holé ke kultuře po celé ploše nezajištěné: 3 případy, 4. nezajištění kultury do 7 let od vzniku holiny - výjimky nebyly vydány: 19,73 ha - 20 případů, 5. zanedbání povinné péče o založené kultury, jejichž nevytěpšováním déle než 2 roky vznikly souvislé holiny z nezdaru zalesnění: 11,01 ha - 23 případů, 6. nesplnění závazného ustanovení LHP do konce decennia - minimální plošný rozsah nálehavé výchovy mladých porostů do 40 let věku: 77,50 ha - 45 případů, 7. škody způsobené zvěří: 40,40 ha - 30 případů, 8. nedodržení povinnosti zpracování těžeb nahodilých, při pokračování v těžbách úmyslných: 95 m³ - 6 případů.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém namítal, že pokuta měla být uložena tomu, kdo se dopustil předmětného jednání, tj. soukromému podnikateli Ing. Jaroslavu Š. Dále namítl, že sám nezavinil žádné porušení dotčených předpisů.

Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že celková pokuta se stanovuje na 800 000 Kč a současně se vypouští činnosti uvedené pod bodem 7 - škody způsobené zvěří - a bodem 8 - nezpracování nahodilých těžeb. Nově také stanovil rozdělení výnosu pokuty. V ostatních částech napadené rozhodnutí nezměnil. V odůvodnění žalovaný především uvedl, že pokud jde o skutkové podstaty pod bodem 7 a pod bodem 8, nelze s ohledem na stáří prověřovaných porostů a zjištěný rozsah (plošný) zjistit skutečnou dobu vzniku poškození okusem, ohryzem, loupáním a vytloukáním a totéž se týká problematiky nezpracovaných nahodilých těžeb. Proto jsou tyto skutkové podstaty vypuštěny. Dále uvedl, že vypuštěním zmíněných případů

lze pak zbývající případy podřadit pod jediné ustanovení podle § 4 písm. b) zákona č. 282/1991 Sb. a s ohledem na uvedené je důvodné „uložit jedinou pokutu s přihlédnutím k závažnosti všech zjištěných, prokázaných a zákonu neodporujících skutečností“. Pokud jde o žalobcovu námitku, že měla být dovozována odpovědnost vůči Ing. Jaroslavu Š. na základě smlouvy o sdružení mezi žalobcem a posléze jmenovaným, pak žalovaný má za to, že u žalobce je dána odpovědnost za výsledek, tj. za stav majetku, a tu je nutno odvozovat ze způsobu hospodaření s majetkem a z vlastnictví majetku samého. Odpovědnost Ing. Š. nepodléhá pravomoci žalovaného: mohla by být posuzována toliko příslušným soudem. Pokud se týká námitky zaviněného jednání, bylo této námitce nepřímě vyhověno vypuštěním skutkových podstat uvedených ve výroku pod bodem 7 a 8; pro ustanovení § 4 písm. b) citovaného zákona pak není zaviněné jednání zákonným předpokladem.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně správního řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, jestliže nelze seznat určitý a jedno-

značný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nebo jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů lze považovat mimo jiné ta rozhodnutí, která uvádí jiné důvody než ty, v nichž mají mít dle zákona oporu.

Podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc, Česká inspekce životního prostředí uloží pokutu až do výše jednoho milionu Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svojí činností ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že a) neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, b) při zpracování lesního hospodářského plánu a jeho realizaci ohrozí životní prostředí, popřípadě způsobí jeho poškození, c) vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, d) neplní opatření uložená orgány životního prostředí podle zvláštních zákonů a tohoto zákona.

Z citovaného ustanovení předně vyplývá, že předpokladem nastoupení delikttní odpovědnosti je protiprávní činnost, v důsledku které došlo k ohrožení či poškození životního prostředí v lesích způsoby uvedenými pod písmeny a) – d). Takové činnosti se nepochybně může dopustit vlastník lesa, ale také nemusí. Pokud žalovaný dovozoval v daném případě bez dalšího odpovědnost žalobce toliko z jeho odpovědnosti za stav majetku a z něho též odpovědnost za způsob hospodaření s majetkem i z vlastnictví majetku samého, pak se opřel o jiný než v zákoně uvedený důvod a učinil

tím své rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Rozhodnutí žalovaného, ve vazbě na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je také nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, protože žalovaný ve výroku rozhodnutí ponechal právní kvalifikaci správního deliktu podle § 4 písm. b) a c) zákona č. 282/1991 Sb. tak, jak ji ve výroku uvedl ve svém rozhodnutí správní orgán I. stupně, beze změny, avšak v odůvodnění uvedl, že vypuštěním případů pod body 7 a 8 vypustil případy spadající pod § 4 písm. c) uvedeného zákona, neboť zbývající případy lze podřadit pod § 4 písm. b) zákona. Jinými slovy, napadené rozhodnutí žalovaného obsahuje rozpor mezi výrokem a odůvodněním: výrok totiž neobsahuje změnu v právní kvalifikaci správního deliktu oproti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, avšak odůvodnění hovoří o vypuštění případů spadajících pod skutkovou podstatu upravující zaviněné jednání, tj. skutkovou podstatu uvedenou pod písmenem c).

Zásadní nesrozumitelnost se pak týká obou rozhodnutí, neboť jednotlivé případy porušení právních povinností nebyly ve výroku vůbec přiřčeny k jednotlivým skutkovým podstatám a je zřejmé, že pro svou zásadní odlišnost (zavinění – objektivní odpovědnost) nejsou libovolně pod obě skutkové podstaty subsumovatelné. Tato nesrozumitelnost nebyla uspokojivě zhojena ani v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, neboť ani z nich nelze seznat, jak jednotlivé případy spadají pod tu či onu v úvahu přicházející skutkovou podstatu.

Správní trestání: práva obviněného z přestupku

k čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.)

Je na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede; tím však nesmí omezit právo osob, které čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [článek 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod].

Výpověď svědka, již obviněný z přestupku navrhl k důkazu na svou obhajobu, nelze předem hodnotit jako bezcennou, a proto ji jako důkaz neprovést, jen s poukazem na její účelovost pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi. Odmítnutí návrhu na provedení důkazu výsledkem takového svědka je porušením práva na spravedlivý proces. Tento postup, jenž vedl k faktickému vyloučení důkazů navržených ve prospěch obviněného z přestupku a přijetí závěru o skutkovém stavu věci toliko na základě jednostranných důkazů, je porušením čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005-62)

Věc: Dušan P. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o uložení pokuty za přestupek, o kasační stížnosti žalobce

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 5. 2004 bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic, odboru vnitřních věcí, oddělení přestupků, ze dne 8. 3. 2004, jímž byla žalobci 1) za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, spočívající v porušení ustanovení § 4 písm. b) a § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a 2) za přestupek podle § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o přestupcích uložena pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz činnosti – řízení všech motorových vozidel na dobu 14 měsíců, jakož i povinnost nahradit náklady správního řízení.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného krajský soud zamítl. Po ústním jednání dospěl k závěru, že skutkový děj naplňující skutkovou podstatu přestupku, který byl žalobci kladen za vinu, je dostatečně prokázán úředními záznamy a svědeckými výpověďmi policistů, a ztotožnil se s logickými závěry žalovaného při hodnocení důkazů, přičemž své úvahy opřel o ustanovení stanovící povinnosti policistů při výkonu jejich služby dle § 6 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, a zohlednil zejména to, že v průběhu celého správního řízení nebyla uplatněna žádná konkrétní námitka do nestrannosti či nepodjatosti policistů. Soud rovněž přihlédl k tomu, že policisté potvrdili skutečnosti uvedené

v úředních záznamech; před výsledkem přitom byli poučeni o následcích nepravdivé výpovědi. S ohledem na shromážděný důkazní materiál, jehož vyhodnocení nedává prostor k jinému skutkovému zjištění než tomu, které učinil žalovaný, je postup žalovaného, jenž nepřipustil dokazování výsledky přátel žalobce, kteří s ním tvořili posádku vozidla, v souladu se zásadami hospodárnosti řízení a dokazování skutečného stavu věci v nezbytném rozsahu pro vydání zákonného rozhodnutí, zakotvenou v § 32 správního řádu. Ani soud nepřipustil provedení těchto důkazů při jednání, jelikož shledal tvrzení žalobce s ohledem na shromážděné důkazy za účelová a na tomto jeho přesvědčení by výsledk těchto osob nic nezměnil. Námitku žalobce o zkoušce teploty motoru vozidla považoval soud v souvislosti s prokázaným skutkovým dějem za nedůvodnou.

Kasační stížností žalobce (stěžovatel) vytýkal soudu, že aproboval postup správních orgánů obou stupňů, které odmítly provést výslech navržených svědků za situace, kdy žalobce od počátku tvrdil, že se skutku, pro který byl potrestán, nedopustil, a pro svoje tvrzení navrhoval důkazy. Žalovaný se důkazy navrženými stěžovatelem (zejména výsledky svědků) vůbec nezabýval a ve svém rozhodnutí o odvolání je pominul. Takový postup je v rozporu s článkem 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění Protokolu č. 11. Podle zde zakotveného pravidla má obviněný právo na výslech svědků pro sebe a nemůže ho být zbaven. V českém právním řádu vyplývá toto pravidlo z § 73 odst. 2 zákona o přestupcích (srov. i § 2 odst. 5 a § 215 odst. 2 trestního řádu). Závěr soudu o tom, že výsledky policistů postačují ze-

jména proto, že nebyla v průběhu řízení vznesena námitka jejich podjatosti nebo nedostatku nestrannosti, označil stěžovatel za absurdní. Provedení stěžovatelem navržených důkazů je odmítáno z malicherných příčin a není přesvědčivě odůvodněno. Stěžovatel má dále za to, že došlo k porušení zásady volného hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 s. ř.), protože výpovědi svědků – policistů nelze v žádném případě stavět nad výpovědi jiných svědků nebo nad jiné důkazy. Dle stěžovatele byla také porušena zásada materiální pravdy (§ 3 odst. 4 s. ř.), protože skutkový stav nebyl spolehlivě zjištěn, a naopak byla pouze konstatována a dokazována verze předložená policií. Pokud by byly provedeny důkazy k prokázání stěžovatelovy verze, musely by se správní orgán i soud s nimi vypořádat. Z výpovědí těchto svědků mohly navíc vyplynout ještě další důkazy ve stěžovatelův prospěch. Správní orgány i soud by podle něho takto došly k jiným závěrům.

Žalovaný se v písemném vyjádření ke kasační stížnosti odvolal na své vyjádření k žalobě a ztotožnil se s napadeným rozsudkem. Podle jeho mínění byl skutkový stav věci spolehlivě zjištěn, odmítnutí dechové zkoušky stěžovatelem bylo dostatečně prokázáno a navrhované výsledky nebyly provedeny proto, že byly účelové.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Námitky, které tvoří jádro kasační stížnosti stěžovatele, týkající se nepřipuštění jím navrhovaných důkazů svědeckými výpověďmi správními orgány projednávajícími jeho přestupek, v čemž

spatřuje porušení práv, která jsou zaručena Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“), lze formálně podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatel fakticky tvrdil, že při zjišťování skutkové podstaty správním orgánem byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že správní orgány obou stupňů shodně kladly stěžovateli za vinu, že dne 22. 7. 2003 okolo 5:00 hodin řídil osobní motorové vozidlo Renault Laguna po pozemní komunikaci v Pardubicích, ul. S., a na výzvu policie se odmítl podrobit dechové zkoušce ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem. Tím se měl dopustit přestupků 1) proti bezpečnosti s plynulostí silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. f) a 2) na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniami dle § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a to tak, že porušil ustanovení § 4 písm. b) a § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Za to mu byla dle § 30 odst. 2 zákona o přestupcích za použití ustanovení § 11 a § 12 odst. 2 téhož zákona uložena pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu 14 měsíců. Že se stěžovatel popsaného skutku dopustil, bylo dle žalovaného (i správního orgánu prvního stupně) prokázáno oznámením přestupku sepsaného policistou dne 22. 7. 2003, které stěžovatel odmítl podepsat, úředními záznamy o průběhu silniční kontroly sepsanými dvěma policisty hlídky Policie ČR, OŘ OHS Pardubice, která vykonala uvedeného dne u stěžo-

vatele silniční kontrolu, a svědeckými výpověďmi týchž osob.

Vyjmenované důkazní prostředky shodně popisují skutkový děj tak, že inkriminovaného dne kolem 3:50 hod. si dvoučlenná policejní hlídka povšimla tří mužů konzumujících na čerpací stanici pivo a z kontrolního bodu, který byl ne-daleko, pak kolem 4:55 hodin viděla, jak nastupují do vozidla Renault Laguna zaparkovaného na čerpací stanici. Rozhodla se vozidlo zkontrolovat, proto je následovala v krátké vzdálenosti na S., kde zaparkovalo. Policejní auto zastavilo za sledovaným vozem a bezprostředně poté vyzvala hlídka řidiče (osobu, která vystoupila z místa řidiče, tj. stěžovatele) k předložení dokladů. Jelikož byl z jeho dechu cítit alkohol, poučila ho o jeho právech a vyzvala k provedení dechové zkoušky, což odmítl, stejně jako uplatnit právo požadovat odběr krve. Na místě byl o věci sepsán protokol, do něhož stěžovatel odmítl cokoli uvést a tvrdil, že je chodec a vozidlo neřídil. Byla mu zakázána další jízda až do vystrážlivění. Dle sdělení policistů nebyla záměna řidiče možná, protože ho měli po celou dobu na dohled. Na místě byla také zjištěna totožnost spolucestujících a jejich jména, rodná čísla a adresy byly uvedeny do úředních záznamů sepsaných ještě téhož dne policisty.

Stěžovatel ve své výpovědi s tímto ne-souhlasil a sám popsal skutkový děj tak, že uvedeného dne byl se svými známými na oslavě narozenin, odkud v ranních hodinách vozidlem taxi odjeli na čerpací stanici na snídani, k níž on pil pivo. V té době tam přišla i hlídka policie. Poté šli všichni tři pěšky na S., kde chtěli u jednoho z nich přespát. Poblíž jeho bytu měli zaparkovaná vozidla a stěžovatel šel do toho svého pro katalogy a cigarety.

Když do vozidla nastupoval či z něj vystupoval, přijela hlídka policie, které si předtím všiml na čerpací stanici, a zastavila za zadní částí jeho vozu. Na její výzvu předložili všichni doklady a zřejmě kvůli nevhodným připomínkám, které k policistům měli, protože nebyli střízliví, byla přivolána posila a ke stěžovateli se začali chovat jako k řidiči, pachateli přestupku, ačkoli tvrdil, že vozidlem nehodlá odjet, protože je pod vlivem alkoholu. Vyzvali ho k dechové zkoušce. Na podporu prokázání pravdivosti svých tvrzení navrhl provedení výslechů svědků R. a H., kteří tehdy byli na místě.

Požadavku na provedení dalších důkazů, navrhovaných stěžovatelem, správní orgán prvního stupně nevyhověl s poukazem na to, že nedodal, jak při výslechu slíbil, telefonní čísla svědků do konce týdne. Stejný návrh vznesl stěžovatel i v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale žalovaný se ve svém rozhodnutí ztotožnil se správním orgánem prvního stupně, že výsledky navržených svědků by byly podle jeho názoru účelové, což dovodil z toho, že se stěžovatel s nimi dobře zná. Žádná taková úvaha však v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které je založeno ve správním spise, nebyla vůbec vyjádřena. Při ústním jednání před krajským soudem zopakoval žalovaný svůj názor, že nadále považuje důkazní návrhy na výslech těchto svědků, vznesené znovu v žalobě, za účelové, neboť z podkladů, které měl správní orgán před vydáním rozhodnutí k dispozici, bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatel přestupek spáchal. Krajský soud důkazní návrhy zamítl s odůvodněním, že podle jeho přesvědčení jsou tvrzení stěžovatele s ohledem na důkazní materiál shromážděný ve správním řízení účelová a výslechy těchto osob by přesvědčení

soudu o tom, že se skutek stal tak, jak jej prezentuje žalovaný, nezměnily.

Nejvyšší správní soud spatřuje v postupu krajského soudu, který se ztotožnil s odmítnutím správních orgánů obou stupňů provést navržené důkazy a ani sám je ze stejných důvodů neprovedl, vážné pochybení.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není s ohledem na vymezení důvodů kasační stížnosti oprávněn v tomto řízení posuzovat, zda byly provedené důkazy správními orgány rozhodujícími o přestupku stěžovatele správně hodnoceny, ale pouze zjistit, jestli ve stěžovatelově případě bylo řízení o přestupku vedeno způsobem zajišťujícím správný výsledek a zda byly důkazy prezentovány způsobem odpovídajícím pravidlům tzv. spravedlivého procesu.

Není sporu o tom, že je právem správního orgánu, který vede řízení o přestupku, vlastní úvahou dospět k rozhodnutí, které důkazy provede, a které naopak označí v dané situaci za nadbytečné a návrhu na jejich provedení nevyhoví (§ 32 odst. 2 spr. ř.). Toto jeho oprávnění vychází kromě jeho vrchnostenského postavení spojeného s pravomocí vůči subjektům podřízeným jeho autoritě, svěřené mu zákonem, a inkvizičního (vyšetřovacího) principu, na němž je přestupkové řízení založeno, také ze základních zásad správního řízení, jako je zásada procesní ekonomie (hospodárnosti řízení, § 3 odst. 3 spr. ř.) a zásada dokazování jen v rozsahu potřebném pro vydání rozhodnutí. Rozhodně však nelze toto právo chápat jako absolutní. Jeho realizace nesmí být překážkou uplatnění základních záruk osob čelících určitému obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, garantovaných

normami nejvyšší právní síly. Soubor těchto záruk lze souhrnně nazvat právem na spravedlivý proces. Definici tohoto pojmu nenalezneme v žádném předpisu práva vnitrostátního, ale ani práva mezinárodního, jeho jednotlivé komponenty či rysy jsou však zakotveny v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, uzavřené na půdě Rady Evropy dne 22. 11. 1984 a po její ratifikaci Českou republikou publikované ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992. Protože jde o mezinárodní smlouvu, již je Česká republika vázána, je ve smyslu článku 10 Ústavy postavena na roveň ústavním předpisům a dle článku 95 odst. 1 Ústavy je přímo aplikovatelná obecnými soudy.

Každá fyzická i právnická osoba má v České republice zaručeno právo na spravedlivý proces. Článek 6 Úmluvy, na který stěžovatel opakovaně již v řízení před krajským soudem poukazoval, zakotvuje základní kautely práva na spravedlivý proces, a to v odstavci 1 obecně pro věci trestní i civilní a v odstavci 3 pro věci trestní, tj. stanoví jakási minimální procesní práva obviněného.

Článek 6 odstavec 3 písmeno d) Úmluvy říká, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má právo vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě.

S ohledem na znění tohoto ustanovení hovořícího o trestním obvinění je třeba zvážit, zda je citované pravidlo aplikovatelné v projednávaném případě, tj. ve správním řízení o přestupku. Na první pohled se zdá, že se tato právní záruka vztahuje pouze k trestnímu řízení. Z judikatorní činnosti Evropského soudu pro lidská práva (dále též „Soud“) i Ev-

ropské komise pro lidská práva je však patrné, že povaha trestního obvinění je vykládána velmi široce. Pojem trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání má podle jejich názoru autonomní význam (*notions autonomes, notions with autonomous meaning*), který není pevně svázan s významem, který těmto pojmům přisuzuje právní řád jednotlivých států, které k Úmluvě přistoupily.

Podle Soudu není rozhodující klasifikace daného protiprávního jednání vnitrostátním právním řádem. Je tomu tak proto, aby byla zajištěna jednotná ochrana lidských práv ve všech státech, které Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod ratifikovaly. Ve věci *Öztürk versus Německo* (1984) Soud prohlásil:

„Jestliže by státy mohly podle libosti tím, že označí protiprávní čin za ‚správním‘ místo ‚trestného‘, vyloučit působení podstatných ustanovení článků 6 a 7, byla by aplikace těchto ustanovení podřízena jejich svrchované vůli. Tak rozsáhlá velkorysost by mohla vést k důsledkům neslučitelným s předmětem a účelem Úmluvy.“

Jasně tak bylo konstatováno, že není podstatné, zda skutek, o němž se vede řízení a za který hrozí trest, je právními předpisy nazýván trestným činem či přestupkem. Podle konstantní judikatury [*Engel a ostatní* (1976), *Öztürk* (1984), *Weber* (1990)] jsou rozhodujícími faktory pro označení dané věci jako „trestní“ pro účely Úmluvy význam porušeného pravidla, tj. povaha ustanovení definujícího trestný čin, charakter činu samotného a povaha i závažnost možného trestu (např. výše pokuty). Podstatnou roli hraje to, jaká je podstata porušení zákonem chráněného zájmu, dále zda jsou adresáty dané právní normy všichni, ne-

bo pouze některé speciální subjekty, a je třeba i zvážit, zda má hrozící sankce represivní účel a je způsobilá citelně zasáhnout sféru pachatele deliktu. Není-li daný čin vnitrostátním právem kvalifikován jako trestný, používá Evropský soud pro lidská práva k posouzení věci obě uvedená hlavní kritéria, tj. povahu stíhaného deliktu a povahu uplatnitelné sankce, alternativně. V zásadě tedy podle jeho názoru postačí buď, aby měl stíhaný delikt trestněprávní povahu v uvedeném smyslu (a pak nijak výrazně nesejde na citelnosti užitě sankce), nebo aby měla uplatnitelná sankce represivní povahu [srov. rozhodnutí *Lutz versus Německo* (1987)]. To nevylučuje použití kumulativního přístupu, jestliže analýza jednotlivých kritérií odděleně neumožňuje dospět k jasnému závěru [*Garyfallou AEBE a Bendenoun versus Francie* (1994)].

Například v rozsudcích ve věcech *Kadubec versus Slovensko* a *Lauko versus Slovensko*, oba z 2. 9. 1998, kde šlo primárně o právo na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, vzal Soud do úvahy zejména to, že daná právní norma (zákon o přestupcích) je adresována všem občanům, nikoli pouze omezené skupině se zvláštními postavením, shledal, že jde o právní předpis obecné povahy (dovodil ji ze znění jeho ustanovení § 1 a § 2 odst. 1), a vzal v potaz to, že uložená sankce má zjevně represivní povahu (stíhaným byly uloženy pokuty ve výši 1000 Ks a 300 Ks). S ohledem na to dospěl k závěru, že jde o trestní věc (*matière pénale, criminal matters*) bez ohledu na relativně malou závažnost užitě sankce. V praxi považuje Soud za přestupky trestněprávní povahy také ty, které současně vykazují základní rysy skutkových podstat trestných činů stejné povahy, např. krádeže, podvody, podílnictví, daňové delikty a ublížení na zdra-

ví. Ve všech věcech podřaditelných pod pojem „věci trestněprávní povahy“ ve výše uvedeném smyslu musí mít osoba, proti níž se řízení vede, možnost domoci se práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Princip „rovnosti zbraní“, tj. že každá strana v řízení musí mít rovnou příležitost předložit svůj případ a žádná z nich nesmí být podstatně zvýhodněna vzhledem ke svému protivníkovi, platí i v občanskoprávním řízení a rovněž při soudním přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy (čl. 36 a 38 Listiny). Tento princip musí vždy prostupovat celým procesem, jenž se chce nazývat spravedlivým, a lze o něm říci, že má také velmi blízko k principu nediskriminace upravenému článkem 14 Úmluvy.

Jednání, jehož se stěžovatel podle správních orgánů i krajského soudu dopustil, bylo kvalifikováno jako dva přestupky podle zákona o přestupcích, a to 1) dle § 22 odst. 1 písm. f) (proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu) tak, že porušil zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v ustanoveních § 4 písm. b) a § 5 odst. 1 písm. f) a dále 2) dle § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o přestupcích (na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi).

Podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích se přestupku dopustí ten, kdo jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až e), poruší zvláštní zákon, kterým je podle výslovného odkazu pod čarou míněn zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Správní orgány shledaly porušení zákona o silničním provozu v jeho ustanovení § 4 písm. b), upravujícím povinnosti účastníka provozu na pozemních komunikacích, stanovícím, že při účasti na provozu na pozemních komunikacích je každý povinen řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích upravenými tímto zákonem, pokyny policisty, pokyny osob oprávněných k řízení provozu na pozemních komunikacích podle § 75 odst. 5 a zastavování vozidel podle § 79 odst. 1 a pokyny osob, o nichž to stanoví zvláštní právní předpis, vydanými k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Skutková podstata přestupku podle výše citovaného § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích byla shledána za naplněnou rovněž tím, že stěžovatel porušil povinnost řidiče uvedenou v § 5 zákona o silničním provozu, který mu pod písmenem f) kromě povinností uvedených v § 4 ukládá podrobit se na výzvu policisty dechové zkoušce a v případě pozitivního zjištění i lékařskému vyšetření s odběrem krve nebo moči ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem. Řidičem se přitom pro účely tohoto zákona ve smyslu § 2 písm. d) rozumí účastník provozu na pozemních komunikacích, který řídí motorové nebo nemotorové vozidlo nebo tramvaj.

Za přestupek uvedený v § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích lze podle jeho ustanovení § 22 odst. 2 uložit pokutu do 2000 Kč.

Přestupku podle § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o přestupcích se dopustí ten, kdo při výkonu činnosti, při níž by mohl ohrozit život nebo zdraví lidí anebo poškodit majetek, se odmítne podrobit dechové zkoušce.

Za přestupek uvedený v § 30 odst. 1 písm. i) lze podle § 30 odst. 2 zákona

o přestupcích uložit pokutu do 15 000 Kč a zákaz činnosti do dvou let.

Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení, tj. správní řád (§ 51 zákona o přestupcích).

Z popisu skutkového děje tak, jak jej vzaly za prokázaný správní orgány vedoucí přestupkové řízení, a z citace ustanovení právních předpisů, podle nichž byl skutek těmito orgány kvalifikován, lze s poukazem na výše uvedené učinit závěr, že šlo o věc trestní povahy, při jejímž projednání má osoba obviněná zaručena minimální práva uvedená v článku 6 odst. 3 Úmluvy, mezi nimi i právo zakotvené pod písmenem d) tohoto ustanovení (cit. výše).

K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud jednak proto, že aplikovaná právní norma (zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích) je adresována neurčitému počtu subjektů, které nemají specifické postavení, chrání obecně zájmy společnosti, nikoli toliko zájmy partikulární, je ji tedy možno označit za univerzální, podobně jako to učinil v již zmíněném případě *Lauko versus Slovensko* (1998) Evropský soud pro lidská práva. Ustanovení upravující konkrétní přestupky, jichž se stěžovatel údajně dopustil, jsou totiž určena jednak k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a jednak k ochraně před alkoholismem. Uvedenému závěru svědčí i sankce, které byly stěžovateli ve správním řízení uloženy, tj. pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 14 měsíců. Jejich povaha je nepochybně represivní, odstrašovací, kárná (zčásti jistě i preventiv-

ní) a nepochybně představují pro stěžovatele podstatný zásah. Jistě nelze takové sankce označit toliko za symbolické nebo pouze výchovné.

Provedení důkazů, které správní orgány shledaly pro zjištění skutkového základu věci za potřebné a podstatné a v porovnání s ostatními zásadní (svědeckých výpovědí policistů tvořících hlídku, která provedla silniční kontrolu a vyzvala stěžovatele k provedení dechové zkoušky), nelze ničeho podstatného vytknout. Obě výpovědi jsou ve vzájemném souladu a neliší se podstatně od úředních záznamů sepsaných dne, kdy se skutek stal (tj. více než 7 měsíců před výsledky svědků). Stěžovateli bylo umožněno výsledků se zúčastnit a klást svědkům otázky a on tohoto práva využil. Z výčtu důkazních prostředků, o něž opřel svůj závěr o tom, jaký byl skutkový děj později kvalifikovaný jako dva přestupky, správní orgán prvního stupně (a žalovaný jej shledal dostačujícím), je však zejména s ohledem na to, že stěžovatel jako obviněný z přestupků popisoval skutkový děj v podstatných rysech zcela jinak, patrná zřejmá nerovnováha v příležitosti prokázat tvrzení stojící proti sobě. Správní orgány hodnotily toliko oznámení o přestupku vyhotovené příslušníky Policie ČR, kteří provedli silniční kontrolu, jež stěžovatel odmítl podepsat, protože s ním nesouhlasil, úřední záznamy o průběhu kontroly sepsané týmiž osobami a konečně jejich výsledky v postavení svědků. Naproti tomu stěžovatelova verze zůstala zcela osamocena přesto, že navrhoval opakovaně výsledky dvou osob, které byly účastny celého skutkového děje (ať již se udál tak, jak tvrdí stěžovatel, nebo tak, jak vypověděli policisté), a lze tedy důvodně předpokládat, že svými smysly vnímaly skutečnosti, jak se udály, a z ničeho se nenaznaču-

je, že by nebyly schopny je vyjádřit. Veškeré údaje o jejich totožnosti měly navíc správní orgány od samého počátku (dne, kdy se skutek stal) k dispozici. Telefonní číslo k takovým údajům rozhodně nepatří a jeho neuvedení obviněným z přestupku nemůže být důvodem upuštění od výslechu. Stejně tak nelze jejich případnou výpověď hodnotit jako účelovou pouze na základě toho, že jsou tyto osoby v přátelském vztahu k obviněnému (stěžovateli), aniž byly vůbec vyslechnuty. Jistě je právem správního orgánu hodnotit věrohodnost těchto osob a pravdivost jejich výpovědi i ve světle této nikoli nepodstatné okolnosti, avšak až poté, co jim byla dána příležitost po poučení o jejich právech a povinnostech (jako svědků dle § 35 spr. ř.) skutkový děj vylíčit. Jejich výpovědi by pak podléhaly hodnocení jako jednotlivé důkazy a i v kontextu s ostatními provedenými důkazy (§ 34 odst. 5 spr. ř.). Po výslechu těchto osob jistě není vyloučen závěr, že vypovídaly účelově ve prospěch stěžovatele, ale na základě hodnocení důkazů, jehož výsledek nelze nyní předjímat, může vyplynout i závěr jiný.

Nejvyšší správní soud spatřuje v odmítnutí výsledků těchto navržených svědků pouze s výše popsáním odůvodněním správních orgánů porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. Správní orgány svým postupem omezily stěžovatelovo právo na obhajobu tím, že dílem z formálních důvodů (správní orgán prvního stupně) a dílem v důsledku porušení zásady rovnosti zbraní (žalovaný a krajský soud), jakož i práva na spravedlivý proces jako celku, v řízení zcela vyloučily prezentaci důkazů svědčících v jeho prospěch. Závěr o skutkovém stavu věci učinily toliko na základě jednostranných důkazů. Přitom právo jednotlivce na zajištění základních záruk

tvorících právo na spravedlivý proces má tak zásadní význam, že v žádném případě nemůže být obětováno účelnosti vedení správního řízení.

(...) Tvrdí-li osoba, proti níž se řízení vede, že se skutek, jehož se měla dopustit, odehrál jinak, než je jí kladeno za vinu, a přitom zde nejsou objektivně ověřitelné okolnosti, které by takovou verzi s jistotou vylučovaly (např. nemožnost překonat vzdálenost od čerpací stanice k místu kontroly v uvedeném časovém rámci pěšky apod.), je pro zachování určité rovnováhy třeba provést důkazy, které k prokázání pravdivosti svých tvrzení navrhuje. Zde v důsledku toho, že stěžovatel v postavení obviněného z přestupku využil svého práva v § 73 odst. 2 zákona o přestupcích navrhopat důkazy na svou obhajobu (a nic nenasvědčuje tomu, že by důkazní prostředky nebyly snadno bez zvýšených nákladů dostupné), byl na dosah způsob, jak provedením těchto důkazů a jejich následným zhodnocením ověřit či vyvrátit vzájemně korespondující výpovědi obou policistů. Výsledek takového dokazování (při zachování práva stěžovatele na spravedlivý proces) v tomto okamžiku nelze předjímat. Je možné, že i poté setrvá správní orgán na svém přesvědčení, nebo že je naopak změněn a jako pravdivé vyhodnotí údaje sdělené dalšími svědky, ale také nelze vyloučit, že budou proti sobě stát protichůdná tvrzení, z nichž žádné nebude možné spolehlivě vyvrátit, a pak se uplatní zásada *in dubio pro reo*, tj. v pochybnostech ve prospěch obviněného.

Protože došlo ve správním řízení shora popsaným způsobem k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces, zruší krajský soud jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na něž se vytýkaná pochybení rovněž vztahují, vrátí věc žalovanému a zaváže správní orgány k provedení nápravy výše naznačeným postupem. To znamená, že v novém řízení je třeba nikoli toliko formálně, ale skutečně dát stěžovateli možnost, aby uplatnil své právo na obhajobu a byli slyšeni i svědci navržení v jeho prospěch. Po skončení dokazování a vyhodnocení všech provedených důkazů podle pravidla uvedeného v § 34 odst. 5 s. ř. provede správní orgán právní posouzení nově zjištěného skutkového stavu věci.

(...) Na základě výše vyloženého musel Nejvyšší správní soud shledat důvodnou rovněž námitku mířící na porušení § 3 odst. 4 spr. ř. a dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů nevyšlo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci. Že správní orgány nedostály pravidlům spravedlivého procesu, pokud jde o poskytnutí práva stěžovateli předložit také důkazy na svou obhajobu, vedlo k tomu, že skutkový základ stanovený toliko na podkladě jednostranných důkazů nemůže být považován za spolehlivě zjištěný. Jelikož stěžovatel zahrnul tuto námitku již mezi žalobní body, měl krajský soud pro tuto důvodně vytýkanou vadu správního řízení rozhodnutí žalovaného (a potažmo i správního orgánu prvního stupně) zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Správní trestání: jiný správní delikt poslance nebo senátora

k čl. 27 odst. 3 Ústavy

Článek 27 odst. 3 Ústavy, podle něhož za přestupky podléhá poslanec nebo senátor jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem (nestanovili zákon jinak), nelze vykládat extenzivně tak, že se vztahuje i na jiné správní delikty. Tím spíše tak nelze činit za situace, kdy mezi pojmy přestupku a jiného správního deliktu Ústava na jiném místě výslovně rozlišuje (viz čl. 65 odst. 1: „*prezidenta republiky nelze zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt*“).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2006, čj. 5 As 4/2005-92)

Věc: Jan K. proti Národnímu bezpečnostnímu úřadu o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Ředitel Národního bezpečnostního úřadu rozhodnutím ze dne 16. 12. 2003 změnil rozhodnutí tohoto úřadu ze dne 7. 10. 2003 tak, že žalobci uložil pokutu ve výši 120 000 Kč za porušení povinností vyplývajících z § 14 odst. 1 písm. a) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 148/1998 Sb.“), jež jsou blíže konkretizovány v § 26 odst. 3 a 5 vyhlášky č. 244/1998 Sb., o podrobnostech stanovení a označení stupně utajení a o postupech při tvorbě, evidenci, přenášení, přepravě, zapůjčování, ukládání, jiné manipulaci a skartaci utajovaných písemností (dále jen „vyhláška č. 244/1998 Sb.“). Tohoto jednání se žalobce dopustil tím, že v rámci výkonu funkce ministra zahraničních věcí v blíže nezjištěné době v letech 2000 – 2002 protiprávně skartoval originály utajovaných písemností.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 10. 2004 zamítl žalobu brojící proti rozhodnutí žalovaného.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti mj. namítal, že rozhodnutími žalo-

vaného a soudu byl porušen čl. 27 odst. 3 Ústavy, neboť stěžovatel byl poslancem Poslanecké sněmovny; podle cit. článku za přestupky poslanec nebo senátor podléhá disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem. Čl. 27 odst. 3 Ústavy se vztahuje na jakékoliv stíhatelné činy, kterých se dopustí poslanec a za které je možno ho stíhat, tedy i za správní delikty. Navíc v tomto případě se nejedná o jiný správní delikt, jak tvrdí žalovaný, ale o přestupek; jiného správního deliktu se totiž může dopustit pouze právnická osoba.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že stěžovatelovy námitky, že jako poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nemůže být správním orgánem postižen za spáchaný přestupek, jsou sice obecně správné, ovšem uložení pokuty dle cit. zákona není postihem za přestupek. V případě stěžovatele se jednalo o jiný správní delikt; přitom je zásadní rozdíl mezi přestupkem v zákoně vymezeným a jiným správním deliktem, který je popsán v předmětném zákoně i v řadě dalších zákonů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Zásadní námitkou, s níž bylo třeba se především vypořádat, je tvrzená nezákonnost v postupu žalovaného, neboť ten nebyl, dle tvrzení stěžovatele, oprávněn přestupek stěžovatele projednat. Stěžovatel namítá, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení čl. 27 odst. 3 Ústavy, který výslovně stanoví, že za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem. Uvedené ustanovení se dle stěžovatele vztahuje na jakékoli stíhatelné činy, kterých se poslanec dopustí, rovněž tedy i na jiné správní delikty. Navíc stěžovatel tvrdí, že v daném případě se nejednalo o jiný správní delikt, ale o přestupek, neboť správního deliktu se může dopustit pouze právnická osoba.

Při zodpovězení otázky, zda poslance nebo senátora lze stíhat za správní delikt, Nejvyšší správní soud vycházel z následujícího:

Podle čl. 27 odst. 3 Ústavy České republiky poslanec nebo senátor za přestupky podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak. Tak tomu je např. v § 9 odst. 3 zák. ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že podle tohoto zákona se projednávají přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři, pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku v disciplinárním řízení podle zvláštního předpisu. Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který v § 13 odst. 3 stanoví, že disciplinární řízení se zavede také proti poslanci, který

se dopustí přestupku a požádá orgán příslušný k projednání přestupku o projednání v disciplinárním řízení.

Pro posouzení zákonnosti postupu žalovaného je především nutno určit, zda jednání, kterého se stěžovatel dopustil, bylo přestupkem. Z výše uvedeného je zřejmé, že by byla dána exempce z pravomoci správního orgánu, nejednalo-li by se o postup dle § 9 odst. 3 zákona o přestupcích, anebo se jednalo o jiný správní delikt.

Zákon o přestupcích řeší vztah přestupku, trestného činu a ostatních správních deliktů tak, aby byla vyloučena možnost dvojího postihu za jeden a týž čin. Pojem přestupku je proto vymezen pozitivně i negativně. Přestupkem podle § 1 zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je zaviněné jednání, které porušuje anebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek označeno v tomto nebo jiném zákoně, a nejde-li o trestný čin nebo jiný správní delikt, který je postižitelný podle jiných právních předpisů. Zatímco kodifikaci převážné části skutkových podstat přestupků lze nalézt právě v citovaném zákoně – přitom nelze vyloučit i skutkové podstaty jiné obsažené i v dalších zákonech (např. § 105 zák. č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, stanoví přestupky občanů proti stavebnímu řádu) – skutkové podstaty jiných správních deliktů nedoznaly komplexní kodifikace v jednom zákoně, ale jsou obsaženy ve značném množství zákonů z jednotlivých oblastí a úseků veřejné správy. Zatímco přestupek, ale i trestný čin, jsou v zákoně jednoznačně vymezeny a definovány, žádný zákon neobsahuje jednotnou definici správního deliktu; jedná se tak o jeden z druhů deliktů, který není nikde v zákoně definován. Nauka správního práva tento pojem

používá jako souhrnný pojem zahrnující jednotlivé druhy správních deliktů, které se vyskytují v platné právní úpravě. Z uvedeného je nutno dovodit, že pod jiný správní delikt je třeba zahrnout jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za které ukládá správní orgán k tomu příslušný trest.

Jednání, kterého se stěžovatel dopustil, s ohledem na výše uvedené, by mohlo být přestupkem pouze v případě, označoval-li by ho takto výslovně zákon – v daném případě zák. č. 148/1998 Sb. Ten však tak nečinil.

Podle § 14 odst. 1 písm. a) cit. zákona byla určená osoba povinna dodržovat ochranu utajovaných skutečností; není sporu o tom, že stěžovatel byl ve smyslu § 43 odst. 1 písm. d) cit. zákona z titulu výkonu své funkce osobou určenou, svědčila mu proto beze zbytku tato zákonná povinnost.

Podle § 2 odst. 4 cit. zákona se přitom dodržováním ochrany utajovaných skutečností rozumí povinnost zachovávat mlčenlivost a dodržovat ostatní povinnosti stanovené tímto zákonem a v jeho mezích.

Ve smyslu vyhlášky č. 244/1998 Sb. dodržováním ochrany utajovaných skutečností je nutno rozumět jejich předávání, odesílání, přepravu, přenášení, ukládání, výpůjčku, zabezpečení i vyřazení utajovaných písemností. Konkrétně § 26 stanoví postup při vyřazování utajené písemnosti.

Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR je soud při rozhodování vázán zákonem. Je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem. Rozhodoval-li by soud podle podzákonného předpisu vydaného v rozporu se zákonem, byla by pak jeho vázanost zákonem popřena.

Proto jde o povinnost, nikoli pouze o oprávnění soudu tento soulad posoudit; proto Nejvyšší správní soud v řízení rovněž zjišťoval, byl-li v rozhodné době podzákonný předpis součástí práva.

Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod příkazují všem státním orgánům, aby vykonávaly svou moc jen v mezích stanovených zákonem. Proto podzákonný předpis, který byl vydán v rozporu se zákonem nebo jehož obsah je v rozporu se zákonem, se nemůže považovat za právo. V této souvislosti je nutno chápat čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR o vázanosti soudu zákonem. Z těchto úvah Nejvyšší správní soud vycházel při posuzování předmětných ustanovení cit. vyhlášky, která konkretizovala obecně stanovenou povinnost v § 14 odst. 1 písm. a) zákona č. 148/1998 Sb.; dospěl přitom k závěru, že tato vyhláška jako podzákonný předpis byla vydána na základě výslovného zákonného zmocnění obsaženého v § 6 odst. 5 a § 48 odst. 2 cit. zákona, zákonné ustanovení vykládá v jeho mezích způsobem transparentním, který nemění jeho smysl, resp. nezakládá zcela jinou skutkovou podstatu, než činí zákon, a proto byla součástí práva.

Za porušení povinností stanovených cit. zákonem lze podle § 70 odst. 1 písm. b) uložit určené osobě podle § 42 nebo § 43 písm. b) až f) pokutu až do výše 500 000 Kč.

Zákon, dle kterého bylo v řízení postupováno, nekvalifikuje stěžovatelem vytýkané porušení zákona jako přestupek; nelze proto protiprávní jednání stěžovatele posoudit jako přestupek s možnými dopady ve smyslu čl. 27 odst. 3 Ústavy, ale ani akceptovat stěžovatelem uplatněný extenzivní výklad daného ustanovení, když se domnívá, že je nutno

jej vztáhnout na jakékoli trestní stíhání, tedy i na správní delikt. Takový postup by byl možný za situace, pokud by zákonodárce užil legislativní zkratky pro veškeré správní delikty, resp. trestné činy. Za situace, kdy však termín přestupek a jiný správní delikt na jiném místě Ústava výslovně rozlišuje, taková úvaha nemůže obstát (viz čl. 65 odst. 1: „*prezidenta republiky nelze zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt*“). Vylučuje-li čl. 27 odst. 3 Ústavy k disciplinárnímu řízení poslance nebo senátora přestupky a nečiní tak výslovně i pro případy jiných správních deliktů, nelze toto ustanovení vykládat extenzivně tak, že se vztahuje na jakékoli delikty. Stěžovatel se rovněž mylí, domnívá-li se, že jako fyzická osoba se mohl dopustit pouze přestupku, nikoli správního deliktu, který může spáchat pouze osoba právnická. Uvedená teorie nemá oporu v zákoně a není zřejmé, z čeho tak stěžovatel dovozuje. Přestupku se může dopustit pouze osoba fyzická, a nikoli osoba právnická, neboť nelze hovořit o vlastní vůli právnické osoby jako celku; jde vždy o jednání fyzických osob, jejichž jednání se právnické osobě přičítá.

Protože je odpovědnost za přestupek založena na principu osobní a individuální odpovědnosti, může být pachatelem jen fyzická osoba. Nelze však v této souvislosti dovozovat *a contrario*, že pachatelem jiného správního deliktu může být pouze právnická osoba, nikoli osoba fyzická. Subjektem jiného správního deliktu může být obecně jak fyzická osoba, např. podnikatel, popř. osoba se speciálním postavením (jiným správním deliktem je tak např. protiprávní jednání dle zákona o účetnictví, zákona o živnostenském podnikání, zákona o loteriích apod.), tak i osoba právnická. V případě přestupku je nezbytným předpokladem existence zavinění v jakékoli formě, v případě správního deliktu tomu tak zpravidla není, je založena objektivní odpovědnost s možnými případy exkulpace.

V otázce namítaného porušení čl. 27 odst. 3 Ústavy ze strany žalovaného dospěl Nejvyšší správní soud ke stejnému právnímu závěru, jaký učinil Městský soud v Praze, který v odůvodnění svého rozsudku náležitě vysvětlil jak povahu protiprávního jednání stěžovatele, tak i obsah a právní dopady čl. 27 odst. 3 Ústavy.

849

Služební poměr: propuštění policisty ze služebního poměru pro porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvlášť závažným způsobem

Provoz na pozemních komunikacích: povinnosti řidiče

k § 38 vyhlášky č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích*)
k § 6 a § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky**)

*) Nyní srov. § 47 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

**) Od 1. 1. 2007 srov. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

I. Povinnost účastníka dopravní nehody zdržet se požití alkoholu po dopravní nehodě (§ 38 vyhlášky č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích) trvá až do doby, kdy je najisto postaveno, zda před jízdou nebo během jízdy nepožil alkohol.

II. Policista – řidič služebního vozidla – který v rámci šetření závažné dopravní nehody neuposlechne výzvy svých nadřízených služebních funkcionářů k dechové zkoušce na alkohol a neoznámí svým nadřízeným ani policistům šetřícím takovou dopravní nehodu, že na místě dopravní nehody požívá alkoholické nápoje, ačkoliv si s ohledem na své služební postavení musí být vědom důsledků pro postup zjišťování alkoholu v jeho organismu, nejedná čestně, statečně a ukázněně, a porušuje tak služební přísahu zvláště závažným způsobem [§ 6, § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2006, čj. 6 As 60/2004-56)

Prejudikatura: srov. č. 112/2004, č. 201/2004 a č. 231/2004 Sb. NSS.

Věc: Vítězslav K. proti Policii České republiky o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ředitele Policie České republiky, Okresního ředitelství Břeclav ze dne 8. 6. 2000 byl žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR (dále jen „zákon o služebním poměru“), pro porušení služební přísahy a služebních povinností zvláště závažným způsobem. Žalobce jako funkcionář Policie ČR na úrovni okresního ředitelství se jako účastník závažné dopravní nehody, která měla za následek smrt chodkyně, odmítal podrobit na místě dopravní nehody pokynům nadřízených služebních funkcionářů a vyšetřovatele k dechové zkoušce na alkohol a na místě dopravní nehody požíval alkoholické nápoje, aniž tuto skutečnost sdělil vyšetřujícím orgánům či svým nadřízeným. Alkohol požil rovněž v průběhu výkonu služby při služební cestě konané v tentýž den (ona závažná dopravní nehoda se udála při návratu ze služební cesty).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které ředitel Policie ČR správy Jihomoravského kraje dne 12. 9. 2000 zamítl a rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně; vytýkal žalovanému mimo jiné, že jeho závěr ohledně požití alkoholu v době služby je nesprávný, neboť alkohol požil až při vyšetřování dopravní nehody, která se udála při návratu ze služební cesty, a to již jeho doba služby skončila. Dále v žalobě vyjádřil své přesvědčení, že neporušil § 38 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích, podle kterého řidič, jenž měl účast na dopravní nehodě, je povinen zdržet se požití alkoholu po nehodě po dobu, do kdy by to bylo na újmu zjištění, zda před jízdou nebo během jízdy požil alkoholický nápoj, neboť poté, co se podrobil okamžitě po nehodě při příjezdu prvního policisty na

místo nehody dechové zkoušce na alkohol, jejíž výsledek se nedochoval ani do příjezdu nadřízených služebních funkcionářů ani policistů příslušných k vyšetřování této dopravní nehody, již nebyl povinen k žádné součinnosti v tomto směru. Konečně namítal, že porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvláště závažným způsobem jako důvod pro propuštění ze služebního poměru je podmíněno porušením služební povinnosti anebo jiné povinnosti stanovené právním předpisem, jež musí být prokázáno v řízení, které je nutno k takovému porušení povinností vést; sama služební přísaha žádné povinnosti příslušníku policie neukládá.

Krajský soud dne 2. 7. 2004 žalobu zamítl. V rozsudku uvedl, že závěr žalované o požití alkoholu v době služby, ať to bylo před nehodou nebo po ní, jak uváděl žalobce, je dostatečně odůvodněn. Dobu služby upravuje § 41 odst. 2 zákona o služebním poměru, délku služby určuje příslušný služební funkcionář. Služba žalobci dne 7. 5. 2000 započala v 7.00 hodin a skončila po 21.00 hod., kdy o tom rozhodl služební funkcionář na místě dopravní nehody. Skutečnost, že stěžovatel požil alkohol mezi 7.00 a 21.00 hodinou, nepochybně vyplývá z výsledků krevní zkoušky na alkohol. Krajský soud rovněž nezpochybnil závěr žalované, že se žalobce bránil spolehlivému vyšetření okolností nehody, které byl účastníkem, a to opakovaným odmítáním dechové zkoušky. Krajský soud rovněž dovodil, že žalobce porušil ustanovení § 38 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích, podle kterého řidič, jenž měl účast na dopravní nehodě, je povinen zdržet se požití alkoholu po nehodě po dobu, do kdy by to bylo na újmu zjištění, zda před jízdou nebo během jízdy požil alko-

holický nápoj. Tato povinnost pak není nijak vázána na dobu služby. Žalobce věděl, že prvá dechová zkouška není nijak doložena (to vyplývá jasně ze spisů), jednalo se o vážnou dopravní nehodu s následkem smrti chodkyně, a proto nebylo možné nabýt přesvědčení, že nehoda s tak vážným následkem byla vyšetřena několik minut poté, co se udála, a že povinnost součinnosti řidiče tak skončila. Plnění povinností vyplývajících ze závazků, které na sebe policista vzal složením služební přísahy, nelze redukovat pouze na dobu, kdy je policista ve službě.

Pokud jde o vztah řízení o propuštění ze služebního poměru a případných jiných řízení, poukázal krajský soud na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikovaná pod č. 201/2004 Sb. NSS a č. 112/2004 Sb. NSS, jejichž závěry ohledně vztahu řízení ve věcech služebního poměru a trestního řízení byly vyjádřeny větou: *„Rozhodnutí ve věci propuštění ze služebního poměru nikterak nepředjímá závěry, k nimž dospěje soud v trestním řízení.“* Proto podle krajského soudu nelze také slučovat řízení o kázeňském přestupku a řízení o propuštění ze služebního poměru. Důvod propuštění je nutno hledat v tom, zda došlo k porušení služební přísahy nebo služební povinnosti; je-li takové porušení současně kázeňským přestupkem, je samo o sobě nerozhodné: jde o dvě skutkové podstaty upravené odlišně, které směšovat nelze. Proto pro rozhodnutí ve věci služebního poměru nebylo ani relevantní řízení o přestupku, které probíhalo až po skončení řízení o propuštění ze služebního poměru. Krajský soud označil rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru za rozhodnutí *sui generis*, jehož předmětem je posouzení porušení služební přísahy a služební povinnosti a jejich intenzity,

aniž by současně existovala povinnost služebního funkcionáře zkoumat obecně protiprávnost takového jednání a právně je kvalifikovat.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, v níž setrval na svých námitkách.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Námitky kasační stížnosti lze stručně charakterizovat takto:

Porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvláště závažným způsobem jako důvod pro propuštění ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky je podmíněno porušením služební povinnosti anebo jiné povinnosti stanovené právním předpisem, jež musí být prokázáno v řízení k tomu příslušném; sama služební přísaha žádné povinnosti příslušníku policie neukládá. Pokud se tak nestalo, je rozhodnutí o propuštění nezákonné.

Stěžovatel nepožil alkohol v době služby, neboť jeho služba (její výkon) (a služební cesta) skončila událostí, dopravní nehodou.

Stěžovatel nebyl povinen poskytovat orgánům šetřícím dopravní nehodu součinnost ve vztahu ke zjištění přítomnosti alkoholu v jeho krvi poté, co se okamžitě po nehodě podrobil dechové zkoušce, byť tato zkouška nebyla doložena.

O těchto přípustně uplatněných námitkách Nejvyšší správní soud uvážil takto; vycházel přitom ze skutkových okolností a právní situace v době, kdy vydala rozhodnutí žalovaná (září 2000).

Služební poměr příslušníka Policie České republiky je poměrem práva veřejného; jako takový je ovládán soustavou přísně vymezených povinností a práv příslušníků, založených začáste na zcela odlišných principech, než je tomu ve sféře pracovních vztahů soukromoprávních. Charakter tohoto vztahu podal Nejvyšší správní soud vyčerpávajícím způsobem ve svém rozhodnutí čj. 6 As 29/2003-97, v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, a argumentace tam uvedená je mu tedy známa. Toto rozhodnutí bylo též publikováno pod č. 415/2004 Sb. NSS. Jedním ze zvláštních znaků tohoto vztahu je existence služební přísahy. Podle jejího textu (§ 6 odst. 2 zákona o služebním poměru) příslušník slibuje mimo jiné být čestným, statečným a ukázněným. Tento závazek na sebe vzal stěžovatel ze své vůle a trvá po dobu, dokud nepřestal být příslušníkem Policie České republiky, tedy samozřejmě při plnění služebních povinností, ale rovněž i mimo tuto dobu; vlastnosti cti, statečnosti a ukázněnosti jsou natolik spjaty s postavením příslušníka Policie České republiky, který vůči ostatním občanům je nadán významnými pravomocemi, že tyto požadavky na jeho chování, jednání a vystupování se uplatňují i mimo dobu služby (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 231/2004 Sb. NSS). Svým chováním v době služby i mimo tuto dobu totiž příslušník Policie České republiky ovlivňuje pověst a věrohodnost policie jako instituce, ale rovněž vážnost každého jednotlivého policisty. Jednání a chování policisty, pokud je v rozporu se závazkem přísahy chovat se čestně, statečně a ukázněně, tak může nepochybně – s ohledem na panující názory morální a společenské – stavět Policii České republiky do nepříznivého světla. Evidentním smyslem tohoto závazku je vyvarovat se všeho, co by mohlo

zmenšit důvěru a úctu, kterou postavení příslušníka Policie České republiky vyžaduje. O konstitutivním významu přísahy svědčí § 6 odst. 3 zákona o služebním poměru, jenž stanoví, že služební poměr končí dnem, kdy policista odmítne složit služební přísahu. Služební přísaha tedy obsahuje dobrovolně a vědomě převzatý závazek, jehož porušení může vést až k propuštění ze služebního poměru.

Důvod propuštění, který byl uplatněn vůči stěžovateli [§ 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru], předpokládá porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem, druhou skutkovou podstatou zde uvedenou je porušení služební povinnosti zvláště závažným způsobem. Pro naplnění těchto podstat je nutno shledat buď porušení služební přísahy, nebo porušení služební povinnosti (případně jistě i obého), a to v intenzitě dosahující zvláštní závažnosti („zvláště závažným způsobem“). Porušení služební přísahy nebo služební povinnosti může být podle okolností kvalifikováno i jako kázeňský delikt, správní delikt, či dokonce trestný čin, nemusí tomu však tak být vždy a nutně. Pokud je pro jednání, v němž se spatřuje porušení služební přísahy či služební povinnosti, vedeno příslušné řízení, není jeho pravomocné ukončení předpokladem pro to, aby mohlo být konstatováno porušení služební přísahy či služební povinnosti; služební funkcionář rozhodující o propuštění musí rozhodnout na základě takového zjištění skutkového stavu věci, který nezavdává pochybnosti o skutkovém ději a podřadí jej pod právní důvod propuštění, přičemž musí zvláště odůvodnit intenzitu, která je pro důvod propuštění podle zákona podstatná. Řízení o propuštění se tedy vede jako řízení samostatné, které není závislé na výsledku řízení kázeňských, správních či trest-

ních. Tyto závěry sdílí soudy ve správním soudnictví již řadu let, byly příslušným způsobem publikovány (po vzniku Nejvyššího správního soudu srov. č. 112/2004 Sb. NSS, č. 201/2004 Sb. NSS). Propuštění ze služebního poměru není za těchto okolností porušením presumpce neviny, a to ani v případě, půjde-li o totéž jednání, o němž se vede trestní řízení; tento právní závěr byl rovněž podroben testu souladu s ústavním pořádkem, přičemž Ústavní soud jej shledal s ústavními principy zcela konformním (sp. zn. I. ÚS 529/03). V posuzované věci tedy pro řízení o propuštění ze služebního poměru nebylo určující, že řízení ve věcech kázeňských bylo v případě stěžovatele zastaveno, podezření ze spáchání trestného činu ublížení na zdraví bylo odloženo, řízení o přestupku podle § 30 odst. 1 písm. h) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, bylo zastaveno. Vedle obecného principu, že tato řízení nejsou vzájemně podmíněna, je však nutno zdůraznit, že jednání, které bylo podle rozhodnutí služebních funkcionářů příčinou propouštěcího aktu (bránění spolehlivému vyšetření okolností dopravní nehody a požití alkoholu v době služby), nebyla totožná s jednáními, o nichž se vedla výše uvedená řízení (řízení motorového vozidla po požití alkoholického nápoje, zavinění dopravní nehody). Vymezení jednání, která byla podřazena pod porušení služební přísahy a služební povinnosti, plynou ze třetího odstavce první strany odůvodnění rozhodnutí ze dne 8. 6. 2000 a dále ze třetí strany tohoto odůvodnění (odstavec *„Jelikož v průběhu šetření...“*). Těmito jednáními bylo chování stěžovatele na místě dopravní nehody, kdy neuposlechl jak pokynů policistů šetřících dopravní nehodu, tak nadřízených služebních funkcionářů k dechové zkoušce na alkohol, a dále požití alkoholu v době výkonu služby, čímž porušil

služební povinnost stanovenou v čl. 3 odst. 1 písm. b) nařízení MV ČR č. 36/1999, kterým se upravují pravidla chování a zdravení v Policii ČR. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v odůvodnění rozhodnutí ze dne 8. 6. 2000 je v prvním odstavci uvedeno, že stěžovatel řídil služební vozidlo pod vlivem alkoholu, ovšem toto konstatování již nebylo v dalším textu odůvodnění vzato jako jednání, pro které byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru. Námitka stěžovatele směřující k podmíněnosti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru pro porušení služební přísahy nebo služební povinnosti existencí jiného rozhodnutí, kterým je autoritativně rozhodnuto o určitém porušení právních povinností, tedy neobstojí; tento výklad ustanovení § 106 odst. 1 zákona o služebním poměru, jak byl podán stěžovatelem, nemá žádné opory ani na úrovni práva tzv. jednoduchého, ale nelze jej dovodit ani z ústavních principů.

Další stěžovatelova námitka míří na závěr krajského soudu ohledně konce doby služby a konce služební cesty dne 7. 5. 2000. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že dne 7. 5. 2000 vykonal služební cestu, přičemž tvrdí, že „*konec služební cesty, tedy výkonu služby, nenastal... po 21. hodině, avšak v době, kdy došlo k nenadálé události*“.

Podle § 41 odst. 2 zákona o služebním poměru o rozvržení základní doby služby v týdnu rozhoduje příslušný služební funkcionář, stanoví též začátek a konec doby služby v jednotlivých dnech; doba nepřetržité služby může přitom činit nejvýše 24 hodin. Vyhláška č. 31/2000 Sb., o náhradách výdajů poskytnutých příslušníkům Policie ČR, stanovila, že služební cestou se rozumí doba, která počíná nástupem policisty

na cestu za účelem plnění služebních povinností v jiném místě, než je jeho pravidelné pracoviště, a končí návratem policisty z této cesty [§ 2 písm. b)], podle § 3 citované vyhlášky služební funkcionář, který vysílá policistu na služební cestu, určí policistovi dobu a místo nástupu služební cesty, dobu a místo ukončení služební cesty, místo plnění služebních povinností, způsob dopravy na služební cestě, popřípadě další podrobnosti. V posuzované věci ze správních spisů plyne, že příslušný služební funkcionář stanovil dobu služby i služební cestu identicky, tedy určil, že doba služby a služební cesta počíná 7. 5. 2000 v Brně v 7.00 hodin a skončí předáním služebního vozidla řediteli Okresního ředitelství Policie ČR v Břeclavi v místě jeho bydliště v B. Služebními povinnostmi, které měl stěžovatel plnit, byla účast na oslavách v P. v Rakousku, a rovněž řízení služebního vozidla na trase B. – B. a B. – B.; podle § 28 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru je policista povinen plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy; plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu rozkazy a pokyny služebních funkcionářů a nadřízených, s nimiž byl řádně seznámen. Pro účely odpovědnosti za škodu definoval tehdejší výnos publikovaný pod č. 374/1992 Sb. jako výkon služby činnost vyplývající ze služebního poměru, jinou činnost vykonávanou na rozkaz služebního funkcionáře a činnost, která je předmětem služební cesty (§ 67 odst. 1).

Z uvedených právních předpisů plyne, že služební funkcionář byl oprávněn určit dobu služby tak, že byla identická se služební cestou – obecně je samozřejmě možné, že služební cesta je delší (anebo naopak kratší) než doba služby, služební povinnosti může policista plnit

(tedy konat službu) v rámci základní doby služby anebo nad základní dobu služby v týdnu (tzv. přesčas). Jak uvedeno výše, stěžovatel zpochybňuje ukončení služební cesty a doby služby; z tehdy platného předpisu (citovaná vyhláška a zákon o služebním poměru) plyne, že služební cesta končí návratem policisty z této cesty (místo a čas určuje služební funkcionář), v projednávané věci tak měla skončit i doba služby. Služební cesta tedy nekončí jakýmkoli excesem ani přerušením, jež mělo například svůj původ v dohodě s nadřízeným služebním funkcionářem (v projednávané věci byla služební cesta nepochybně přerušena poté, co se stěžovatel dostavil na své pravidelné pracoviště v B. a setrval tam za účelem „*vyhledávání materiálů souvisejících s jeho magisterskou zkouškou*“, neboť se jednalo o jinou činnost než činnost při výkonu služebních povinností nebo v přímé souvislosti s nimi). Výkon služebních povinností na služební cestě může být přerušen z rozličných důvodů (mimo jiné například pro osobní překážky), neznamená to však, že tím služební cesta nebo služební doba končí. Služební cesta končí návratem policisty z této cesty. Obecně je možno zdůraznit, že určitý právní stav, pokud tak nestanoví výslovně právní úprava, nekončí tím, že je přerušen (srov. úpravy sistace, přerušování příčinné souvislosti, exces). Stěžovatel na rozkaz svého nadřízeného plnil služební povinnosti v podobě účasti na oslavách v P. v Rakousku a poté řízením motorového vozidla na trase B. – B.; k ukončení plnění těchto služebních povinností v důsledku dopravní nehody však mohlo dojít až po skončení šetření na místě dopravní nehody, nehodou automaticky neskončila ani služební cesta, ani služební doba. Služební funkcionář ukončil služební cestu a služební dobu stěžovateli po 21.00 hod. dne 7. 5. 2000,

po návratu stěžovatele na místo dopravní nehody ze zdravotnického zařízení, kde mu byla odebrána krev na zkoušku přítomnosti alkoholu.

Nařízení MV. ČR 4. 36/1999 zakazuje policistovi požívání alkoholických nápojů v objektech a na pracovištích policie, ve výkonu služby a před nástupem do služby. Policista je povinen podrobit se před nástupem služby a ve výkonu služby na výzvu vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholickým nápojem (čl. 3 odst. 1 a 2). Předpisy o služebním poměru užívají výraz „výkon služby“ (mimo již výše podanou definici v § 67 výnosu č. 374/1992 Sb. pro účely odpovědnosti za škodu) v širokém významu. Nejvyšší správní soud zde chápe výkon služby v rozsahu této definice § 67 citovaného výnosu (tedy musí se jednat o činnost vyplývající ze služebního poměru, činnost vykonávanou na rozkaz služebního funkcionáře anebo činnost, která byla předmětem služební cesty); nelze přitom odhlédnout ani od úkonů bezprostředně s výkonem služby souvisejících. V projednávané věci bylo výkonem služby jednak účastnit se oslav v P., jednak řídit služební automobil na vymezených trasách a ve vymezené době, a to až do skončení vyšetřování dopravní nehody na místě, kde se tato nehoda stala.

Z výše citovaných předpisů plyne, že stěžovatel požil alkohol ve výkonu služby nepochybně; stalo se tak již při výkonu služby v P.: čtyři osoby nezávisle na sobě potvrzují, že jim tuto skutečnost sdělil sám stěžovatel, a to pplk. R., pplk. S., MUDr. B. a J. P. z TV N. – na tom nemůže nic změnit ani stěžovatelovo posléze učiněné tvrzení v podání vysvětlení dne 18. 5. 2000, že v průběhu celého dne žádný alkohol nepil, jde evidentně o tvrzení nevěrohodné; ve prospěch stěžova-

tele v tomto ohledu nebylo možno užít ani vyjádření ostatních účastníků služební cesty, neboť ani jeden z nich netvrdí, že by stěžovatel v průběhu oslav nic nepil, pouze uvedli, že na oslavě se podávalo pivo a víno, a že neviděli, že by stěžovatel požíval alkohol (kpt. H. – č. l. 40 správního spisu, npor. H. – č. l. 41, npor. S. – č. l. 43). Poněvadž doba služby byla stěžovateli ukončena až po 21.00 hodině dne 7. 5. 2000, požil další alkohol nesporně v této době služby, učinil-li tak mezi 19.45 – 20.00 hodin, jak tvrdí. Učinil tak na místě dopravní nehody, „*na posílněnou ze zdravotních důvodů*“, již 55 minut poté, co se nehoda se smrtelným následkem udála, poté, co byl opakovaně vyzván k dechové zkoušce na alkohol, při vědomí, že jak vyšetřující policisté, tak jeho nadřízení mají pochybnosti o tom, že alkohol nepožil již dříve a údajná prvá dechová zkouška je neprokazatelná.

Pro závěr, zda stěžovatel porušil služební povinnost stanovenou citovaným nařízením, proto bylo určující, zda požil alkohol ve výkonu služby, což bylo prokázáno (k požití alkoholu došlo toho dne dokonce dvakrát), přičemž rozhodující bylo, zda tak učinil ve výkonu služby, navíc tak učinil ve služební době. Právní závěr učiněný v této otázce krajským soudem shledává proto Nejvyšší správní soud příležitým.

Z hlediska širších souvislostí posuzované věci, zejména srovnávacího pohledu požadavků kladených na služební poměr policisty a soukromoprávní pracovní poměr, poukazuje Nejvyšší správní soud na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1755/2002 (publ. Sb. NS 2003, 10:457), jenž vyslovil, že pokud se zaměstnanec se zaměstnavatelem dohodne, že zaměstnanec bude svěřené služební vozidlo po skončení pracovní doby ukládat ve svém

bydlišti, je i odvoz vozidla do bydliště zaměstnance v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů; svěřené vozidlo se stává z pohledu ustanovení § 135 odst. 3 písm. d) zákoníku práce (zakazující požívat alkoholické nápoje na pracovištích) pracovištěm zaměstnance. Ani z hlediska tohoto srovnávacího pohledu se nejeví výklad krajského soudu a žalované, který zde stvrzuje i Nejvyšší správní soud, nepřiměřeně přísným.

K námitce vztahující se k výkladu tehdy platné a účinné vyhlášky č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích, lze uvést: ustanovení § 38 odst. 1 písm. b) citované vyhlášky ukládalo řidiči, který měl účast na dopravní nehodě, povinnost zdržet se požití alkoholu po nehodě po dobu, do kdy by to bylo na újmu zjištění, zda před jízdou nebo během jízdy požil alkoholický nápoj. Představa stěžovatele, že bude zcela na subjektivním posouzení řidiče, který měl účast na nehodě, do kdy se má zdržet požívání alkoholu na místě dopravní nehody se smrtelným následkem, je mylná. Tato povinnost mohla pominout až v okamžiku, kdy by bylo zcela najisto postaveno, že požití alkoholu před jízdou nebo během jízdy je vyřešeno (vyloučeno); to ovšem nemohlo nastat v důsledku úkonu prvního policisty, který se dostavil na místo dopravní nehody a údajnou prvou dechovou zkoušku nemohl nijak prokázat, zvláště pak s přihlédnutím k tomu, že již za 25 minut po nehodě (v cca 19.15 hodin) byl policistou k tomu příslušným šetřícím tuto dopravní nehodu vyzván k dechové zkoušce, kterou opakovaně odmítl; nemohl mít tedy za to, že zjištění, zda požil před jízdou alkohol, bylo relevantně učiněno a ukončeno, přesto alkohol podle svého tvrzení požil, a to po těchto dalších výzvách svých nadřízených, okolo 19.45 hod.

Právní názor krajského soudu v rozsudku předestřený, že totiž stěžovatel citované ustanovení porušil, považuje Nejvyšší správní soud za zcela správný.

Stěžovatel byl podle názoru Nejvyššího správního soudu povinen vyhovět výzvám svých nadřízených i policistů šetřících dopravní nehodu i poté, co byla údajně provedena první dechová zkouška na alkohol ihned po dopravní nehodě prvním policistou, který se na místo nehody dostavil. Jednak zde opravdu není ustanovení právních předpisů, které by účastníku dopravní nehody výslovně zaručovalo, že bude provedena pouze jedna dechová zkouška; taková zkouška může být ovlivněna způsobem, jakým byla provedena (správní spisy svědčí o tom, že stěžovatel se snažil i dechovou zkoušku, kterou podstoupil nakonec po řadě výzev po 20.00 hodině, ovlivnit způsobem „foukání“), nelze odhlédnout od charakteru dopravní nehody (následek smrti chodkyně), tedy stěžovateli při jeho postavení muselo být zřejmé, že zde bude příslušnost určitých útvarů Policie ČR takovou nehodu šetřit na místě, jed-

nak byl pro posuzovanou věc zcela určující fakt, že účastníkem nehody byl vysoký funkcionář Policie České republiky, vůči němuž měli svá řádná oprávnění jeho nadřízení (povinnost plnit rozkazy nadřízených je jedna ze základních povinností příslušníka Policie České republiky). Za situace, kdy údajná první dechová zkouška nebyla nijak doložena, policista šetřící dopravní nehodu pojal podezření na požití alkoholu stěžovatelem před jízdou, stěžovatel utíkal ze služebního vozidla, v němž byl vyzýván k dechové zkoušce, tuto zkoušku opakovaně odmítal, a to i na výzvu svých nadřízených, na místě různě lamentoval ve vztahu k ohrožení jeho služebního poměru, neoznámil nikomu, že na místě nehody požíval v podstatě těsně před druhou dechovou zkouškou alkohol přivezený manželkou, ačkoliv jako odborník věděl, že by tento fakt měl značný vliv na šetření alkoholu v jeho organismu, nelze toto chování hodnotit jinak než jako nečestné, nestatečné a neukázněné, a to i s přihlédnutím k psychickému rozrušení jako následku dopravní nehody, které jistě mohlo být značné.

850

Stavební řízení: obecné technické požadavky na výstavbu

– pojem „pohoda bydlení“

k § 8 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu

I. „Pohodou bydlení“ ve smyslu § 8 odst. 1 *in fine* vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, nutno rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá in-

tenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech.

II. Správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže ovšem zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat; podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116)

Věc: Jaroslav a Miluše S. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o dodatečné povolení změny stavby, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 3. 5. 2004 v detailech změnil, co do merita věci však potvrdil, rozhodnutí Obecního úřadu Nevěklův, stavebního úřadu, ze dne 25. 2. 2004, kterým bylo rozhodnuto o dodatečném povolení změny stavby přístřešku pro skladování, včetně přípojky el. energie a silnoproudého rozvodu, a dán souhlas s užíváním k provozu rámové pily stavebníku. Současně byly v rozhodnutí stanoveny podmínky pro užívání stavby, mj. bylo stanoveno, že hlučná zařízení mohou být provozována pouze v denní době, tj. od 6 do 22 hodin, a že manipulace se dřevem, která bude prováděna vysokozdvížným vozíkem do stávajícího objektu skladu, bude minimálně 75 m od hranice pozemku, za kterou je obytná zástavba.

Městský soud v Praze vyhověl žalobě, již žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného, a zrušil toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 10. 5. 2005; svůj rozsudek odůvodnil tím, že ve správním řízení nebyly – jak ukládá vyhláška č. 137/1988 Sb., o obecných technických požadavcích na

výstavbu – řádně prověřeny různé aspekty účinků hluku, který by měla dodatečně povolovaná stavba pily produkovat, zejména jeho vliv na pohodu bydlení; dále nebyly ve správním řízení řádně ověřeny vlivy stavby na dopravní zátěž v jejím okolí.

Žalovaný (stěžovatel) svoji kasační stížnost opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; namítal kromě jiného nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. V souvislosti s otázkou posuzování pohody bydlení žalobců z hlediska zátěže hlukem stěžovatel konstatoval, že soud měl za to, že i když ve správním řízení naměřené hodnoty hluku vydávaného dodatečně povolovanou stavbou nepřekračují hranice stanovené příslušnou technickou normou (která navíc není obecně závazná), vzhledem k tomu, že se blíží hraničním hodnotám v těchto normách, a vzhledem k tomu, že hluk žalobce zatěžuje nejen po dobu obvyklé pracovní směny, nýbrž po většinu dne, nutno se zabývat otázkou pohody bydlení žalobců i z toho pohledu, zda i takováto (tedy z hlediska

technické normy podlimitní) zátěž hlukem nepředstavuje zátěž nepřiměřenou. Stěžovatel k tomu namítl, že nezná jinou objektivní metodu stanovení přípustné hladiny hluku než jeho měření podle limitních hodnot uvedených v technických normách, třebaže se u nich jedná o hodnoty doporučené a nezávazné. Uvedl dále, že stavební úřad není orgánem veřejného zdraví ve smyslu § 78 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, takže o otázkách souvisejících se zatížením hlukem rozhodl v souladu s § 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, na základě kladného stanoviska dotčeného orgánu státní správy. Dále stěžovatel poznamenal, že stavební zákon a související předpisy neumožňují správnímu orgánu stanovit dobu provozu jakékoli technologie, nýbrž pouze stanovovat podmínky, které mají původ ve stavbě a upravují účinky stavby jako takové (nelze jimi ale upravovat provozní dobu určitého zařízení z důvodu hlučnosti). K otázce hlučnosti rámové pily, k jejímuž provozu dal správní orgán souhlas, stěžovatel poznamenal, že z rozsudku Městského soudu v Praze není zřejmé, že by byla objektivně zjišťována provozní doba pily, a dále uvedl, že není korektní, pokud se v rozsudku uvádí, že žalobci fakticky bydlí v M., pokud jejich trvalé bydliště je v Praze a svoji nemovitost v M. využívají jako rekreační objekt, u něhož nelze posuzovat pohodu bydlení jako u rodinného domu.

K otázce dopravní zátěže vyvolané stavbou a k jejímu posuzování pak stěžovatel uvedl následující námitky: Pokud žalobci namítali, že odborné vyjádření k provozu vozidel zpracované Ing. J. nevychází z pravdivých údajů (podle žalobců vychází z jiné než skutečné šířky komunikace, jež by měla být dopravou související s pilou zatěžována), setrval stěžovatel

v tomto ohledu na svém stanovisku, že tento posudek sloužil příslušným orgánům k vydání jejich stanovisek, přičemž stavebnímu úřadu nepřísluší podle platné legislativy tato stanoviska zpochybňovat.

Jak v otázce posuzování hlučnosti, tak v otázce posuzování dopravní zátěže se podle stěžovatele jedná o nesouhlas žalobců s podklady a stanovisky dotčených orgánů státní správy, neboť se jedná o sporné otázky ve věcech zájmů chráněných zvláštními předpisy, které stavební úřad ani odvolací správní orgán nemohou změnit nebo zpochybňovat. Správní orgán také podle stěžovatele nemůže jinému správnímu orgánu přikázat, aby v dané věci proběhlo jednání za přítomnosti účastníků řízení a znalců, jak bylo uvedeno v § 33 odst. 1 správního řádu (dále jen „spr. ř.“). Tento svůj právní názor stěžovatel opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2003, čj. 7 A 123/2002-28, zveřejněný pod č. 265/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Žalobci navrhli zamítnutí kasační stížnosti. Trvali na názoru, že rozhodnutí stěžovatele je zkrátilo na jejich právech a je v rozporu s vyhláškou č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška č. 137/1998 Sb.“), protože sporná stavba je v rozporu se schváleným územním plánem, má negativní účinky na životní prostředí a umístění stavby stěžovatelům nezajišťuje pohodu bydlení. K námitce stěžovatele, že stavební úřad a stěžovatel neměli možnost odchýlit se od kladných stanovisek dotčených orgánů státní správy v otázkách zatížení okolí stavby hlukem a dopravou, které stavba vyvolává, žalobci uvedli, že i v územním a stavebním řízení platí zásada materiální pravdy (zejm. § 32 spr. ř.). K skutkovým zjištěním

správní orgán dospívá hodnocením důkazů. A právě při hodnocení důkazů stěžovatel a předtím stavební úřad podle žalobců pochybili, jelikož se nevypořádali s rozpory mezi jednotlivými listinnými důkazy a námitkami žalobců. Jako příklad žalobci uvedli problematiku dopravní obslužnosti, kdy se dotčené orgány státní správy opíraly o odborné posouzení vypracované znalcem Ing. J., i když se jeho odbornost na posuzovanou problematiku nevztahovala. Správní orgány se nevypořádaly s námitkami, že silnice neodpovídá parametry požadavkům těžších rozměrných vozidel, zejména neumožňuje bezpečné vyhnutí dvou rozměrnějších vozidel, dochází k poškozování nebezpečných krajnic, zejména při vyhýbání protijedoucích vozidel, i k poškozování zelené plochy před domem žalobců. V rozhodnutí stěžovatele se neuvádí, proč bylo upuštěno od požadavku Okresního úřadu v Benešově, referátu dopravy, že povolení pily musí obsahovat také projekt dopravního řešení, např. výhybny. Podle žalobců odborné vyjádření Ing. J. předložené stavebníkem je v rozporu se skutečností; nezabývá se ani vlivem hluku z dopravy na obytnou zónu.

Doporučujícího charakteru technických norem jsou si žalobci podle svého vyjádření vědomi, v rámci zjišťování skutečného stavu věci však bylo podle jejich názoru třeba vycházet nejen z naměřených hodnot, ale i z dalších okolností (počet strojů v provozu, doba provozu atd.). Správní orgán má podle žalobců právo i sám provést všechna šetření nutná k objasnění rozhodujících okolností a vyřešení rozporů, které jsou rozhodné pro rozhodnutí ve věci; není přitom vázán jen návrhy účastníků řízení.

K poznámce stěžovatele, že u rodinného domu v M. nelze pohodu bydlení

posuzovat jako u rodinného bydlení, neboť žalobci jej užívají jako rekreační objekt a trvalé bydliště mají v P., žalobci poukázali jednak na evidenční charakter údaje o trvalém pobytu, jednak na to, že oba žalobci nebo alespoň jeden z nich převážnou část roku pobývají v M. Pečují o nezletilé dítě, které ze zdravotních důvodů žije na venkově a navštěvuje školu v N. Soud nebyl podle žalobců povinen prokazovat, jakým způsobem žalobci svůj dům v M. užívají, neboť to měl učinit správní orgán; stavební úřad však podle žalobců zná situaci v místě z vlastní zkušenosti a vycházel z toho, že dům je užíván k bydlení, a tuto skutečnost nezpochybňoval. Pokud pak stavební úřad vymezil dobu možného provozu hlučných zařízení denně od 6 od 22 hodin bez dalších omezení, došlo k tomu podle žalobců zřejmě po zjištění, že hluk z povolované stavby se šíří většinu dne.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívá v námitce, že Městský soud v Praze nesprávně dospěl k závěru, že stěžovatel měl sám zkoumat otázku zajištění pohody bydlení žalobců ve smyslu § 8 odst. 1 věty první *in fine* vyhlášky č. 137/1998 Sb., třebaže k otázkám s tím souvisejícím (zatížení okolí povolované stavby hlukem a dopravou) měl k dispozici stanoviska dotčených orgánů státní správy, kterými byl vázán.

Je pravda, že – jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 9. 2003, čj. 7 A 123/2002-28, zveřejněném pod č. 265/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – vyjde-li správně

ní úřad při svém rozhodnutí ze stanoviska jiného vykonavatele veřejné správy příslušného k takovému stanovisku, je správní úřad tímto stanoviskem vázán a nemůže toho, kdo stanovisko vydal, nutit, aby je změnil. Na druhé straně nelze odhlédnout ani od toho, že posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy. Takové stanovisko, posudek či vyjádření jsou jen jedním z podkladů pro rozhodnutí orgánu státní správy, a jakkoli mohou ovlivnit rozhodnutí správního orgánu, nemohou být s ohledem na tuto svoji povahu předmětem samostatného přezkumu soudem, leda by tak bylo právem stanoveno. Výhrady a námitky týkající se nepřesně či neúplně zjištěného stavu věci mohou účastníci nepochybně uplatnit v rámci správního řízení, pro které se tyto posudky, stanoviska či vyjádření vyžadují, v rámci odvolacího řízení či v rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí (srov. k tomu usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, zveřejněné pod č. 40 ve svazku č. 14. Sbírky náleží a usnesení Ústavního soudu). Ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. na to výslovně pamatuje, říká-li, že 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 tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Podle § 88 odst. 1 písm. a) stavebního zákona stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby

nebo zařízení postaveného 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 s územně plánovací dokumentací, cíli 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 dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Jak zcela správně uvedl ve svém rozhodnutí Městský soud v Praze, důkazní břemeno k prokázání splnění všech výše uvedených podmínek nese stavebník.

Vyhláška č. 137/1998 Sb. stanoví ve svém § 4 odst. 1, že při umísťování staveb a jejich začleňování do území musí být respektována omezení vyplývající z právních předpisů chránících veřejné zájmy a předpokládaný rozvoj území, vyjádřený v územně plánovací dokumentaci, popřípadě v územně plánovacích podkladech. Umístění staveb musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí, a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích.

Podle § 8 odst. 1 věty první citované vyhlášky pak vzájemné odstupy staveb musí splňovat zejména požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, ochrany památek, požární ochrany, bezpečnosti,

civilní ochrany, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování pohody bydlení.

Podle § 13 odst. 1 cit. vyhlášky negativní účinky staveb a jejich zařízení na životní prostředí, zejména škodlivé exhalace, hluk, teplo, otřesy, vibrace, prach, zápach, znečišťování vod a pozemních komunikací a zastínění budov, nesmí překročit limity uvedené v příslušných předpisech.

Výše uvedená ustanovení nelze vykládat tak, že vždy, když jsou splněny požadavky stanovené v § 13 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., jsou automaticky také splněny požadavky podle § 8 odst. 1 cit. vyhlášky, zejména požadavek na zachování pohody bydlení, a požadavky vyplývající z § 4 odst. 1 cit. vyhlášky. Pokud žalobci ve správním řízení poukazovali na konkrétní skutečnosti, které zpochybňovaly splnění požadavku na pohodu bydlení, i když stanoviska dotčených orgánů státní správy konstatovala dodržení předepsaných limitů zatížení, měl se stěžovatel důkladně zabývat jejich tvrzeními právě i z hlediska zajištění pohody bydlení. Skutečnost, že – jak vyplývá z měření hluku provedených Ing. K., CSc., a RNDr. Ř. – limitní hodnoty předepsané v § 12 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (zejm. odst. 1 a 2 cit. ustanovení), nebyly překročeny, totiž ještě nutně nemusí znamenat, že takto zjištěná hladina hluku vydávaného povolovanou stavbou také splňuje požadavek na pohodu bydlení.

„Pohodou bydlení“ lze podle jedné z možných definic, která se snaží tento pojem kategorizovat subjektivně, rozumět takový stav, kdy někdo bydlí v klidu,

spokojeně, příjemně a šťastně (viz Marek Hanák: Pohoda bydlení. Právní rádce, internetová verze, 28. 4. 2005, <http://pravniradce.ihned.cz/>). Z objektivistického úhlu pohledu lze „pohodou bydlení“ rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech (z obdobně pojaté definice vychází ve své praxi Ministerstvo pro místní rozvoj, viz Marek Hanák, cit. dílo). Nejvyšší správní soud se ve svém výkladu legálního pojmu „pohoda bydlení“ přiklání k druhé z výše nastíněných definic, tedy definici objektivistické, která lépe odpovídá ústavním principům zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), nicméně podotýká, že správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat; podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obec-

ných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.

V konkrétním případě žalobců tedy zhodnocení, zda vliv hluku produkovaného povolovanou stavbou nepřipustně snižuje pohodu bydlení, není proto pouze otázkou obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, nýbrž je věcí autonomního posouzení stavebním úřadem či stěžovatelem po zhodnocení všech relevantních okolností, kterými jsou zejména objektivní výsledky hlukových měření, časový rozsah provozu pily (stavební úřad a ostatně i žalovaný tuto skutečnost zohlednili vymezením doby, po kterou smí být pila v provozu; otázkou zůstává, zda takové vymezení je dostatečné vzhledem k tomu, že pilu by podle rozhodnutí bylo možno provozovat i ve večerních hodinách a o víkendech), způsob užívání okolních staveb (pokud by se například jednalo o stavby užívané zejména k víkendové rekreaci, mohlo by pohodu bydlení výrazně zvýšit omezení provozu pily pouze na pracovní dny; pokud jsou okolní stavby užívány zejména k trvalému bydlení, lze zpravidla připustit, že v pracovní dny, kdy se obecně pracuje více než o víkendech, může požadavkům na pohodu bydlení odpovídat vyšší hladina hlukové zátěže než o víkendech či svátcích) a další doprovodné hlukové nebo jiné negativní zatížení (například hluk či spaliny z vyvolané dopravy posilující negativní účinky hluku z provozu pily, prach a piliny produkované při řezání dřeva, pokud se rozptylují po okolí, atd.). Je ovšem nutno zdůraznit, že požadavky na pohodu bydlení nelze absolutizovat a že určité zatížení okolí způsobuje každá stavba, přičemž po vlastních okolních staveb je spravedlivě požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, je-li přiměřené poměrům. Ostatně i nor-

my soukromoprávní operují v právu imisi s pojmem zatížení „nad míru přiměřenou poměrům“ (§ 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů).

Městský soud v Praze proto rozhodnutí stěžovatele zcela správně vytkl, že se otázkou pohody bydlení nezabývalo, když se při zvažování vlivu hluku produkovaného povolovanou pilou omezilo pouze na konstatování, že limitní hodnoty hluku nebyly překročeny. Správně rovněž poukázal na to, že z hlediska posuzování pohody bydlení je či může být relevantní, pokud limitní hodnoty jsou sice dodrženy, ovšem naměřené hodnoty hluku se pohybují u horních hranic přípustného rozmezí. Zcela důvodně soud též upozornil, že významnou roli při posuzování pohody bydlení z hlediska zatížení hlukem hraje časové rozložení produkce hluku v průběhu denní doby a v jednotlivých dnech týdne. Nejvyšší správní soud se toliko neztotožňuje se závěrem Městského soudu v Praze o tom, že kritéria, podle kterých byla Ing. K., CSc., a RNDr. Ř. provedena měření hluku, jsou právně nezávazná - Ing. K., CSc., výslovně uvádí, že měření provedl a vyhodnotil podle nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, které je obecně závazným právním předpisem k provedení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů; rovněž RNDr. Ř. porovnává, jakkoli to výslovně v dokladu o úředním měření hluku neuvádí, naměřené hodnoty hluku s limitními hodnotami podle § 12 odst. 2 citovaného nařízení vlády.

Pokud jde o další okruh problémů, a sice o dopravní zatížení vyvolané povo-

lovanou stavbou, je opět nutno ve shodě s názorem Městského soudu v Praze konstatovat, že stěžovatel se ve svém rozhodnutí nevypořádal se zcela konkrétními skutkovými námitkami žalobců stran povahy příjezdové komunikace ke stavbě. Jestliže žalobci uvádějí, že komunikace je výrazně užší a i v dalších parametrech (charakter krajnice) odlišná od toho, z jakých vlastností komunikace vycházelo odborné vyjádření Ing. J., pak tuto skutečnost nebylo možno pominout a stěžovatel měl zjistit, jaký je skutečný stav věci v tomto ohledu. Pokud by zjistil, že šířka komunikace neodpovídá údajům v odborném vyjádření, měl na to upozornit

dotčený orgán státní správy a dotázat se jej, zda i ve světle nových skutečností setrvává na původním stanovisku, anebo zda svůj názor s ohledem na tato nova mění. Tím by stěžovatel nijak nezasáhl do pravomocí dotčeného orgánu státní správy a nedopustil se excesu ze svých pravomocí, naopak by nejlepším možným způsobem dostál požadavku přesného a úplného zjištění skutečného stavu věci, neboť v ústavním a právním státě, jímž Česká republika je, si nelze představit, že dotčený orgán státní správy by takové sdělení ignoroval a nezabýval se jím v souladu se zákonem a z hlediska úkolů, které jsou mu zákonem svěřeny.

851

Informace: povinná osoba

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 39/2001 Sb.

k zákonu č. 77/1997 Sb., o státním podniku

Státní podnik zřízený podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, jehož hlavním předmětem podnikání je správa a provoz mezinárodního letiště, není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, povinnou k poskytování informací vztahujících se k její působnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2006, čj. 6 As 52/2004-67)

Prejudikatura: srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/20 (Sb. ÚS, sv. 29, nálezy č. 10, str. 69), nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (Sb. ÚS, sv. 29, nálezy č. 30, str. 257).

Věc: Jiří H. proti státnímu podniku L. o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se obrátil podáním učiněným dne 4. 9. 2003 v elektronické formě na žalovaného se žádostí o poskytnutí kopie Smlouvy o financování výstavby terminálu SEVER 2 uzavřené mezi žalovaným a Evropskou investiční bankou.

Na tuto jeho žádost reagoval žalovaný dopisem datovaným dne 18. 9. 2003 tak, že informaci neposkytne, neboť není povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žalobcem požadovaná

smlouva (její kopie) tvoří obchodní tajemství žalovaného; žalovaný v příloze svého vyjádření žalobci shrnul některé podmínky smlouvy, které obchodní tajemství tvoří. Jednalo se o 11 stran textu označovaného žalovaným jako „*informace o obsahu smlouvy*“.

Žalobce proti tomuto způsobu vyřízení své žádosti podal odvolání ze dne 25. 9. 2003, na které žalovaný reagoval dopisem ze dne 10. 10. 2003. V něm setrval na názoru, že není povinným subjektem podle zákona, a tedy zákon se na něj nevztahuje.

Žalobce poté podal žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného (jeho dopisu datovaného dne 10. 10. 2003), neboť trval na tom, že žalovaný je povinným subjektem, a musí mu tedy informace poskytnout. Městský soud v Praze žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný nesplňuje část znaků podáváných z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný není veřejnou institucí; aby tomu tak bylo, musel by plnit výlučně veřejné účely stanovené zákonem. Veřejný účel tu není stanoven zákonem, žalovaný provozuje podnikatelskou činnost jako právnická osoba, § 3 odst. 2 zákona o státním podniku vymezuje toliko důvody, z nichž bývají státní podniky zakládány. Jde tedy o subjekt, který není veřejnou institucí, ale subjekt zřízený za účelem podnikání, tj. k činnosti v soukromoprávní oblasti, a není povinným subjektem podle zákona.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku namítal, že soud rozhodující o jeho žalobě nesprávně posoudil právní otázku splnění podmínky hospodaření s veřejnými prostředky a zřízení za veřejným účelem, jeho rozsudek je tedy nezákonný, a je tak

dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele soud nesprávně posoudil otázku, zda je státní podnik zřizován za veřejným účelem. V § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, jsou veřejné prostředky vymezeny jako veřejné finance, věci, práva a jiné majetkové hodnoty, přitom tyto hodnoty musí náležet státu nebo jiné právnické osobě. Stěžovatel zdůrazňoval alternativní spojkou mezi „státem“ a „jinou právnickou osobou“. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, hospodaří státní podniky s majetkem státu, přičemž nemají svůj vlastní majetek, a podle § 16 odst. 1 zákona o státním podniku tvoří obchodní majetek státního podniku souhrn věcí, práv a jiných majetkových hodnot, s nimiž má podnik právo hospodařit. Zároveň dle stěžovatele platí, že nabývali podnik majetek od jiné osoby než od státu, nabývá jej pro stát a podniku vzniká právo s tímto majetkem hospodařit, jak vyplývá z § 16 odst. 4 zákona o státním podniku. Je tedy nesporné, že státní podnik hospodaří výlučně s majetkem státu, přičemž podle § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole pak musí logicky platit, že tento majetek je možné klasifikovat jako věci, práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu, a jde tedy o veřejné prostředky jak ve smyslu zákona o finanční kontrole, tak ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný je tedy subjektem, který hospodaří s veřejnými prostředky. Účelem zřízení státního podniku je podnikatelská činnost s majetkem státu (§ 2 odst. 1 zákona o státním podniku). Vzhledem k tomu, že státní podnik hospodaří výlučně s majetkem státu, tj. s veřejnými prostředky, jde o výkon veřejné správy, resp. správy veřejných statků, což sám Městský soud v Praze uvádí ve

svém rozsudku ze dne 31. 10. 2002 v právní věci sp. zn. 33.Ca 38/2002. Správa veřejných prostředků je dle žalobce prováděna za veřejným účelem. O tom svědčí i § 2 odst. 1 a § 3 odst. 2 zákona o státním podniku. Soud však dle stěžovatele tato ustanovení nevyložil ve vzájemné souvislosti, resp. obrátil jejich význam, neboť dovodil, že zřizování státních podniků k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů podle § 3 odst. 2 zákona o státním podniku vymezuje podle soudu pouze důvody, ze kterých bývají státní podniky zakládány. Provozování podnikatelské činnosti s majetkem státu je podle stěžovatele nutné chápat spíše jako vymezení způsobu, jakým bude nakládáno s majetkem státu (oproti obvyklému nepodnikání), než jako vlastní účel, za kterým je státní podnik založen. Tím je uspokojování významných celospolečenských nebo veřejně prospěšných zájmů, jak je uvedeno v taxativním výčtu § 3 odst. 2 zákona o státním podniku. Státní podnik je tak pouze zvláštní formou správy veřejných statků. Tomu nasvědčuje i gramatický výklad obou uvedených ustanovení. Dikce „...podnik je právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu...“ a „...podnik má právo hospodařit s majetkem státu...“ charakterizují pouze způsob, jakým státní podnik s majetkem státu nakládá, nikoli účel, za jakým je státní podnik založen, který je pak vymezen dikcí „...podniky podle tohoto zákona jsou zakládány k uspokojování...“. Analogickým použitím definice podnikání podle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, jak na ni odkazuje soud při své argumentaci o účelu založení státního podniku, by tak bylo možné charakterizovat činnost státního podniku jako podnikání s majetkem státu prováděné státním podni-

kem vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Stěžovatel dále napadal i závěr soudu, podle něhož je nedostatečně vymezena působnost státního podniku, což zneumožňuje poskytovat informace o jeho působnosti ve smyslu zákona. Tato působnost je jednoznačně vymezena jako podnikání s majetkem státu za účelem uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů, přičemž rozsah podnikatelského oprávnění je vymezen v zakladatelské listině podle § 4 odst. 3 písm. c) zákona o státním podniku. Vzhledem k tomu, že každý je oprávněn se seznámit se zakladatelskou listinou, nelze mít o působnosti státního podniku pochyb. Stěžovatel dále namítal, že státní podnik je veřejným podnikem, neboť slouží veřejnému účelu a řídí se právem veřejným, a poukazoval přitom na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003 v právní věci sp. zn. III. ÚS 686/02.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Povinnost poskytovat informace se vztahuje na tzv. povinné subjekty, jejichž okruh je vymezen v § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou podle § 2 odst. 1 citovaného zákona státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty dále ty subjek-

ty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Není-li mezi stěžovatelem a žalovaným sporu v tom směru, že žalovaný není povinným subjektem, jemuž by zvláště zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a že tedy žalovaný není povinným subjektem podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a není-li mezi nimi sporu ani v tom, že žalovaný není státním orgánem ani orgánem územní samosprávy, na které dopadá § 2 odst. 1 tohoto zákona, pak jedinou, a tedy o to klíčovější otázkou, kterou je třeba s ohledem na uplatněný kasační důvod vyřešit, je otázka, zda lze žalovaného považovat za veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Jen tak by byl povinným subjektem na základě § 2 odst. 1 citovaného zákona, a kasační stížnost by tak mohla být shledána důvodnou.

Je-li sporu o to, zda žalovaný je veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky, pak tato otázka se rozpadá do dvou dílčích podotázek: první z nich směřuje ke zjištění, zda žalovaný je veřejnou institucí či nikoli, druhá z nich směřuje ke zjištění, zda hospodaří s veřejnými prostředky. Aby byl žalovaný povinným subjektem, musely by obě právé uvedené podmínky být splněny kumulativně, tj. na obě otázky by muselo být odpovězeno kladně. Nejprve je třeba se dle systematiky díkce § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím zabývat první z obou otázek, tj. zda je žalovaný veřejnou institucí či nikoli. Pokud by na

ni bylo odpovězeno kladně, má smyslu se zabývat otázkou druhou, tj. zda hospodaří s veřejnými prostředky. Pokud by na první otázku nebylo odpovězeno kladně, tj. pokud by bylo možno dovodit, že žalovaný není veřejnou institucí, nebylo by zapotřebí zabývat se druhou otázkou, neboť nikoli každý, kdo hospodaří s veřejnými prostředky, je dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinným subjektem, ale toliko ten, kdo hospodaří s veřejnými prostředky jako veřejná instituce.

Nejvyšší správní soud se tedy zabýval nejprve tím, zda žalovaný, který je státním podnikem, je veřejnou institucí.

Za absence jednoznačného pozitivněprávního vymezení pojmu „*veřejná instituce*“ užil Nejvyšší správní soud pro výklad tohoto pojmu nejprve doktrinálních východisek. Především nelze přehlédnout skutečnost, že o znacích státního podnikání lze sice disputovat v několika rovinách, zpravidla je však za státní podnikání považována taková aktivita státu, jež se neprojevuje vydáváním vrchnostenských aktů, a jež se tedy uskutečňuje jinak nežli prostředky typickými pro veřejnoprávní činnost státu (souhrnně včetně odborných zdrojů *in*: Slovník veřejného práva československého, reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA, Praha 2000, str. 116 a násl.). Stát si formou zřízení státních podniků opatřuje své potřeby, avšak nikoli akty povahy vrchnostenské, nýbrž obdobnými formami, jako činí jiné osoby práva soukromého, v tomto případě typicky podnikatelé. Odlišně od svého vrchnostenského postavení při správě věcí veřejných stát prostřednictvím státních podniků vstupuje na trh, na němž mohou působit i jiné subjekty práva soukromého, s nimiž se tak může dostat

plně do vztahu konkurenčního, aniž by v takovém vztahu mohl jakkoli využít svých s konkrétním státním podnikáním nesouvisejících vrchnostenských oprávnění. Veřejnou institucí by mohl být pouze takový státní podnik, jenž by mohl být jednoznačně klasifikován jako osoba veřejného práva, byť vystupující též v soukromoprávních vztazích. Přestože se doktrína shoduje na závěru, že státní podniky nepředstavují vyjádření vrchnostenského postavení státu vůči jiným subjektům (zde subjektům soukromého práva), subsumpce státních podniků pod definici osoby veřejného práva ovšem není a ani nemůže být jednotná. Za rozhodující kritérium pro dělení právnických osob na osoby soukromého a veřejného práva, jehož přiléhavost je rovněž doktrinárně traktována (souhrnně *in*: Hurdík, J.: Právnické osoby a jejich typologie. 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, zejména str. 43 a násl.), lze považovat míru přítomnosti soukromoprávního úkonu v procesu jejich vzniku. Za právnickou osobu veřejného práva, jež jako jediná by mohla splnit znaky veřejné instituce, lze považovat takovou právnickou osobu, která vznikla přímo jako individuálně určená osoba v právním smyslu aktem veřejné moci, tj. zákonem či jiným individuálním aktem zákonem k tomu povolaného orgánu veřejné moci.

Právě prostřednictvím shora uvedených doktrinárních východisek musí Nejvyšší správní soud nahlížet na závěry rozhodovací praxe Ústavního soudu, na jejíž část ostatně stěžovatel poukazuje. Byl-li povinným subjektem shledán Fond národního majetku České republiky (rozhodnutí Ústavního soudu v právní věci sp. zn. III. ÚS 686/02) a též Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (rozhodnutí Ústavního soudu v právní věci sp. zn. III. ÚS 671/02), pak se jedna-

lo ve světle shora podaného kritéria pro dělení právnických osob na osoby soukromého a veřejného práva jednoznačně o osoby práva veřejného, které lze stěží považovat za subjekty srovnatelné s „běžnými“ podnikateli. Bylo tomu tak právě proto, že Fond národního majetku ČR i Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR vznikly přímo jako individuálně určené právnické osoby veřejného práva zvláštními zákony, a sice na základě § 4 zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, resp. § 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky. Tyto subjekty nepochybně nevystupují výlučně jako osoby soukromého práva, neprovozují pro osoby práva soukromého jinak zcela obvyklou podnikatelskou činnost a bez ohledu na jejich formu je důvodu tyto subjekty považovat za veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z pohledu aplikace § 2 odst. 1 citovaného zákona tedy není rozhodující forma subjektu. Nelze tak vyloučit, že postavení osoby veřejného práva ve shora uvedeném smyslu veřejné instituce může mít i subjekt zřízený ve formě státního podniku, a tedy že takový subjekt může být shledán povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, avšak sama forma státního podniku není pro závěr o tom, že konkrétní subjekt je veřejnou institucí, dostatečným kritériem. To ostatně potvrzuje i oprávněnost shora použitého tvrzení o nemožnosti jednotné subsumpce státních podniků pod definici osoby veřejného práva splňující kritéria veřejné instituce. Není tu nepodstatné, že právní úprava vyplývající ze zákona o státním podniku se vztahuje k založení a vzniku státních

podniků jako právnických osob soukromého práva. Žalovaný není státním podnikem, jenž by vznikl jako konkrétně určená právnická osoba normativním právním aktem, ale jde o státní podnik, který byl založen způsobem obecně předvídaným v zákoně o státním podniku. Státní podnik se podle § 4 zákona o státním podniku zakládá zakládací listinou, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo. Zakládací listina je přitom zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku. Státní podnik pak vzniká podle § 5 zákona o státním podniku dnem, ke kterému byl zapísán do obchodního rejstříku. Návrh na zápis podává zakladatel. Jde tedy o proceduru principiálně totožnou s procedurou aplikovatelnou na založení a vznik obchodních společností. Připojuje-li se k návrhu na zápis do obchodního rejstříku zakládací listina, doklad o ocenění majetku, s nímž má podle zakládací listiny podnik právo hospodařit v okamžiku svého založení, doklady dle zvláštních předpisů nutné k zápisu v obchodním rejstříku, pak jde opět o přílohy principiálně odpovídající přílohám vyžadovaným při zápisu obchodních společností. Připojuje-li se též usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku, jde výlučně o doklad projevu vůle orgánu moci výkonné, jenž tu reprezentuje zakladatele, nikoli o konstituci zvláštního postavení, jež by mělo ze státního podniku obecně činit veřejnou instituci. Obdobně je tomu v případě zrušení a zániku státního podniku. Státní podnik se podle § 6 zákona o státním podniku zrušuje rozhodnutím zakladatele o zrušení podniku s likvidací nebo bez likvidace nebo o sloučení, splynutí či rozdělení podniku; rozhodnutím o sloučení nebo splynutí není dotčena povinnost podniku požádat o udělení povolení ke spojení podle zvláštních předpisů. Procedu-

rálně jde tedy o režim plně korespondující s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti – zřetelně osoby soukromého práva. Je-li kromě právě uvedeného činnost příslušného státního podniku činností výdělečného charakteru, jež je jinak srovnatelná s činností jiných subjektů disponujících příslušným podnikatelským oprávněním, pak není důvodu považovat příslušný subjekt, byť podnikající ve formě státního podniku, za osobu práva veřejného, jež by byla veřejnou institucí, a tedy není důvodu jej považovat ani za povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Účelem právní úpravy kodifikující podmínky činnosti subjektů ve formě státních podniků bylo dle důvodové zprávy k zákonu o státním podniku vytvořit stručný a flexibilní právní základ pro podnikatelské aktivity státních podniků, na jejichž zachování má stát z nejrozumnějších důvodů zájem, a u nichž se tedy nepředpokládá ve střednědobém horizontu plná privatizace, a pro zbytkové podniky stanovit takový právní rámec, který by respektoval jejich zvláštnosti tím, že nebudou muset vytvářet dozorčí rady a fondy podniků, současně však umožňoval urychlení jejich zániku a nepřipouštěl jejich přeměnu na podniky vykonávající svoji činnost podle zákona o státním podniku. To, že by takto zřízené státní podniky měly disponovat jakýmkoli zvláštním oprávněním či nadáním, jež by z nich činilo veřejnou instituci, nevyplyvá ani ze skutečnosti, že stát má na jejich zachování zájem, a hodlá jim tedy svůj majetek svěřit a takto je v jejich podnikání podpořit (a právně i fakticky jim dokonce podnikání umožnit), neboť určité své zájmy považuje za významné celospolečenské, strategické či veřejně prospěšné a k jejich instituci-

onálnímu zajištění hodlá využít formu státního podniku, jak mu § 3 odst. 2 zákona o státním podniku umožňuje, ani ze skutečnosti, že v určitých ohledech přísnější právní reglementace, jež se vztahuje na podnikatelské aktivity státních podniků, není aplikovatelná na jiné subjekty, byť by se ve vztahu k těmto státním podnikům nacházely ve vztahu konkurenčním. Právní úpravě podávané z § 3 odst. 2 zákona o státním podniku tak není důvodu přiznávat význam zásadnější, než jaký jí přiznal Městský soud v Praze, který v ní shledal toliko důvody zakládání státních podniků, a nikoli jejich zvláštní oprávnění, nadání či postavení, jak dovozuje stěžovatel. Zvláštní postavení státních podniků, jež by z nich samo o sobě činilo veřejnou instituci, nelze ostatně dovozovat ani u zbytkových státních podniků, tedy subjektů s tzv. změněným majetkem.

Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává, že závěru, podle něhož sama forma státního podniku nečiní z konkrétního subjektu veřejnou instituci, významně nasvědčuje též prvorepubliková judikatura Nejvyššího správního soudu (Boh. A 10489/33, Boh. A 5420/26), v níž „podnikem“ je myšlena osoba, jež by nyní ve smyslu zákona nebyla veřejnou institucí; jednalo se o prvorepublikový staniční úřad železniční, který „...*přijímaje nákladní list na zboží k dopravě, nekoná funkci státního orgánu...*“, byť „...*nejedná arcit' vždy jen* (ale též – poznámka současného Nejvyššího správního soudu) „...*v rámci podniku po obchodnicku vedeného*...“. Tehdejší Nejvyšší správní soud neopomněl zdůraznit právě skutečnost, že státní dráhy pracovaly pomocí kapitálu a organizované práce, a to „...*podle zásad obchodnického hospodaření*...“.

Právě uvedený závěr ve vztahu k žalovanému snese i test nejširšího doktrinálního

rozlišení veřejné správy podle úkolů, jež jsou jí svěřeny (souborně např. in: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, 2003, str. 14). I kdyby totiž bylo jednání žalovaného kvalifikováno jako jednání ve veřejném zájmu, byť zřejmě výlučně z toho důvodu, že jde o podnikání s využitím státem svěřeného majetku, neboť jiný aspekt jednání ve veřejném zájmu tu lze dovodit stěží, nebyl by žalovaný považován za součást veřejné správy, na kterou je povinnost podávaná ze zákona o svobodném přístupu k informacím především zaměřena, ani v jejím nejširším pojetí, neboť jeho jednání není ani vrchnostenským zasahováním, ani zabezpečováním či obstaráváním věcí veřejných ve veřejném zájmu, jež by se uskutečňovalo jinak než formou hospodářské výdělečné činnosti. I zde je tedy třeba za významnou považovat přítomnost prvku hospodářské výdělečné činnosti.

Nenasvědčuje-li žádné ustanovení ani smysl a účel zákona o státním podniku tomu, že by státní podnik měl toliko pro svoji formu být považován za veřejnou instituci, jež by byla povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a nenasvědčuje-li takovému jednoznačnému závěru ani samotný text zákona, o čemž ostatně svědčí i právě projednávaná věc, je třeba se zabývat smyslem a účelem samotného zákona a toliko z nich taková zvláštní postavení státního podniku dovozovat. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jsou to státní orgány a orgány územní samosprávy, kdo má povinnost přiměřeným způsobem informovat o své činnosti. Pokud zákon, jenž k poskytování informací stanoví podrobnosti, a jenž je tedy prováděcím zákonem k čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, hovoří o veřejných institucích,

pak jimi musí mít na mysli toliko takové subjekty, jež na sebe alespoň v omezené míře přebírají vrchnostenské či bezprostředně související veřejnoprávní postavení. Právo na informace podávané ze zákona je mimo jiné jednou z forem kontroly zaměřené na správu věcí veřejných, tedy kontrolou „subjektů veřejného sektoru“. Uváží-li Nejvyšší správní soud, že stát se může na podnikání podílet dvěma způsoby, a sice buď založením obchodní společnosti podle obchodního zákoníku, nebo založením státního podniku podle § 4 odst. 4 zákona o státním podniku, není důvodu tyto dva způsoby nepovažovat z hlediska práva na informace za zcela srovnatelné. Není-li důvodu pokládat za veřejnou instituci obchodní společnost, v níž drží stát majetkový podíl, na který jsou ve prospěch státu vázány užítiky pocházející z činnosti takové obchodní společnosti (typicky podíl na zisku), není rozumného důvodu za ni pokládat takový subjekt, který není obchodní společností, ale státním podnikem, z něhož má však stát majetkový užitek principiálně srovnatelný s užitek z podnikání obchodní společnosti. Nelze tu přehlížet, že státní podnik je stejně jako obchodní společnost toliko formou subjektu, na které nelze spolehlivě vystavět jakýkoli rozdíl z pohledu postavení takového subjektu coby veřejné instituce; z hlediska zákona nemůže být rozdíl v tom, zda stát se fakticky účastní podnikání tak, že založí obchodní společnost, nebo zda založí subjekt ve formě státního podniku.

Není tedy důvodu státní podnik považovat za veřejnou instituci, jež by byla povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, pouze z důvodu přítomnosti právní formy „státního podniku“. Nadto Nejvyšší správní soud neshledává v pří-

padě žalovaného ani žádné další specifické skutečnosti, z nichž by mělo vyplynout, že ač státní podnik obecně není veřejnou institucí, žalovaný jím je. Vstupuje-li žalovaný do soukromoprávních vztahů jako jinak „běžný“ podnikatel, má-li jeho činnost výlučně obchodní povahu, byť tím uspokojuje zájem státu, který se stát coby jeho zakladatel rozhodl institucionálně zajistit využitím formy „*státního podniku*“, a byť mu k tomu svěří svůj majetek, není důvod jej stavět na tutéž úroveň jako jiné subjekty, o nichž se § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím zmiňuje konkrétně.

Ani teoretickoprávní traktace tzv. veřejných podniků, za něž jsou považovány též soukromé podniky obstarávající určitou část úkolů veřejné správy nebo též samotnou činnost spočívající ve výkonu výsostného práva soukromou osobou, propůjčeného jí zákonem nebo na jeho základě, v širším smyslu pak zvláště kvalifikovaná činnost ve veřejném zájmu na omezenou dobu (souhrnně např. *in*: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, 2003, str. 385), ze žalovaného povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nečiní. Pokud totiž stěžovatel namítá, že žalovaný je povinným subjektem, neboť je tzv. veřejným podnikem, ani takovou konstrukci Nejvyšší správní soud za správnou nepovažuje. Pojem „*veřejný podnik*“ nelze zaměňovat s pojmem „*veřejná instituce*“, jeho obsah přitom nemusí být chápán jednotně. S právně jen obtížně definovatelným pojmem „*veřejný podnik*“ se lze setkat v právu komunitárním i v právních řádech jednotlivých členských států Evropské unie. „*Veřejný podnik*“ je však typicky pojat ve smyslu „*podnik poskytující služby obecného hospodářského významu*“ či zjednodušeně „*podnik*

veřejné služby“, jak je podáván například ze Směrnice Komise ES č. 80/723 o transparentnosti a jak byl judikován Evropským soudním dvorem v právních věcech *Commune d'Almelo* (C - 393/92, ECR I - 1477 1994) či *Corbeau* (C - 320/91, ECR I - 2533 1993), aniž by však byla rozhodující jeho právní forma. Není tedy na straně jedné vyloučeno, aby „veřejným podnikem“ v právě uvedeném pojetí byl podnik založený typicky soukromoprávním způsobem, tj. aby šlo o obchodní společnost, na straně druhé nelze z formy „státní podnik“ specifikované zákonem o státním podniku automaticky dovozovat splnění podmínek „veřejného podniku“ právě uvedeného pojetí.

Tvrdí-li stěžovatel, že žalovaný je „veřejným podnikem“, a proto by měl být povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, takovému závěru nelze ostatně přisvědčit ani za podpůrného použití Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, jež by měla být transponována do českého právní řádu. Podle čl. 1 bodu 2 této směrnice se „veřejnoprávním subjektem“, jenž by se měl co do obsahu zřetelně přiblížit zkoumanému pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, rozumí subjekt zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který však nemá průmyslovou nebo obchodní povahu [písm. a)], který má právní subjektivitu [písm. b)] a který je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty

[písm. c)]. Zdůraznil-li Nejvyšší správní soud již shora obchodní povahu žalovaného, pak právě tato obchodní povaha je skutečností, jež by žalovaného vyjímala z dosahu čl. 1 bodu 2 písm. a) uvedené směrnice („veřejnoprávním subjektem“ dle směrnice totiž není ten, kdo má průmyslovou nebo obchodní povahu).

Veřejnou instituci ze žalovaného konečně nečiní ani ta skutečnost, že by jej bylo možno za osobu veřejného práva považovat pro jiné právní oblasti; konkrétně by žalovaný mohl být například tzv. veřejným zadavatelem při zadávání veřejných zakázek. Závěry Evropského soudního dvora vymezující pojem osoby veřejného práva pro účely aplikace zadávacích směrnic na komunitární úrovni jsou však použitelné i na podporu shora uvedených úvah, na základě nichž dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný není veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. I pro případ aplikace zadávacích směrnic totiž platí, že zadavatelem, jenž musí povinnosti stanovené zadávacími směrnici respektovat, je takový subjekt, který byl zřízený speciálně pro uspokojování obecných potřeb, přitom i v tomto případě je rozhodující, zda jde o činnost průmyslové či obchodní povahy; dále je třeba zkoumat, zda jde o osobu s vlastní právní subjektivitou, jež je úzce závislá na státu, popř. na regionálních nebo lokálních vládách nebo jiných institucích řídících se veřejným právem. Podmínka zřízení speciálně pro uspokojování obecných potřeb nikoli průmyslové nebo obchodní povahy není podle Evropského soudního dvora splněna v případě instituce, jejímž předmětem je výkon činností spojených s organizací veletrhů, výstav nebo jiných podobných podniků, a která, byť je neziskovou organizací, je řízena podle kri-

térií výkonu, výkonnosti a nákladové efektivity a působí v konkurenčním prostředí (rozsudek Evropského soudního dvora *Agorà Srl a jiní* ve spojených věcech C - 223/99 a C - 260/99, ECR I - 03605 2001). Je přitom irelevantní právní forma příslušného subjektu stejně jako skutečnost, zda jsou komerční aktivity vykonávány samostatnou právní osobou tvořící součást stejné skupiny či koncernu (rozsudek Evropského soudního dvora *Gemeente Arnhem, Gemeente Rheden and BFI Holding BV*, C - 360/96, ECR I - 06821 1998).

Přestože dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu zřetelně směřuje k zajištění nejvyšší míry otevřenosti povinných subjektů, v tomto případě nelze dovodit, že by pravidlo včleněné zákonodárcem do zákona o svobodném přístupu k informacím činilo ze žalovaného povinný subjekt, a nelze tak u něho dovozovat povinnost poskytovat informace, jejichž poskytnutí se stěžovatel domáhal. Kromě toho Nejvyšší správní soud předpokládá, že zřizovatel žalovaného, jenž povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím nepochybně je, disponuje podstatnou částí požadovaných informací.

Ze shora uvedeného Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaný není veřejnou institucí, jak je podávána z § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a již z tohoto důvodu není povinným subjektem podle zákona, aniž by bylo zapotřebí zkoumat druhou z podmínek, a sice zda žalovaný hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli; pro konstataci, že žalovaný je povinným sub-

jektem, by totiž musely být splněny obě podmínky kumulativně, jak Nejvyšší správní soud již shora vyložil.

Dospěl-li tedy Městský soud v Praze k závěru, že žalovaný není povinným subjektem, neboť mu nesvědčí postavení veřejné instituce, použil správný právní předpis, v jeho rámci správnou právní normu a vyložil ji dle Nejvyššího správního soudu správným způsobem. Městský soud v Praze se tak stěžovatelem namítané nezákonnosti nedopustil.

Neshledal-li Nejvyšší správní soud v projednávané věci pochybení při aplikaci právních norem (nezákonnost), bylo by na místě kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. V této právní věci tak ovšem učinit nemohl. Pokud totiž žalovaný nebyl povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, což je závěr, k němuž Městský soud v Praze správně dospěl, nemohlo být vyjádření žalovaného, proti němuž žaloba směřovala, po materiální stránce rozhodnutím podle soudního řádu správního, což nutně muselo založit kompetenční vyluku podle § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Pro Městský soud v Praze tak nebylo možnosti jiné než takovou žalobu odmítnout, byť tak mohl učinit v daném případě nezvykle až poté, kdy právní otázku postavení žalovaného z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím vyhodnotil hmotněprávně. Z právě uvedeného důvodu tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a žalobu podle § 110 odst. 1 z důvodu podávaného z § 68 písm. e) za použití § 70 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

Státní odborný dozor v silniční dopravě: použití zákona o státní kontrole

k § 2 písm. d) a § 4 zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

k § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 304/1997 Sb., č. 150/2000 Sb. a č. 132/2000 Sb.

Dopravní úřady jsou při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě vykonávaného nad dopravci podle § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, povinny postupovat mimo jiné také podle zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Tato povinnost, ač se o ní zákon č. 111/1994 Sb. sám nezmiňuje, vyplývá z ustanovení § 2 písm. d) a § 4 zákona ČNR č. 552/1991 Sb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 3 As 32/2004-53)

Věc: Akciová společnost D. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Okresní úřad v Děčíně rozhodnutím ze dne 20. 5. 2002 uložil žalobci podle § 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě pokutu ve výši 150 000 Kč za porušení § 10 odst. 1 tohoto zákona. Uvedeného správního deliktu se žalobce dopustil tím, že provozoval linkovou osobní dopravu formou zvláštní linkové dopravy bez licence udělené dopravním úřadem. V odůvodnění rozhodnutí se správní orgán I. stupně vyjádřil i ke skutečnosti, že jeho předchozí rozhodnutí ve věci zrušil Krajský úřad Ústeckého kraje pro nedodržení § 15 a § 16 zákona o státní kontrole: žádné ustanovení zákona o silniční dopravě neukládá podle něj osobě pověřené výkonem státního odborného dozoru při silniční kontrole postupovat při výkonu dozoru podle obecných předpisů o státní kontrole. Správní orgán prvního stupně dodal, že protokol z výkonu státního odborného dozoru byl žalobci dodatečně předán dne 29. 4. 2002.

Krajský úřad Ústeckého kraje žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 12. 8.

2002 změnil rozhodnutí Okresního úřadu v Děčíně tak, že pokutu žalobci uložil ve výši 80 000 Kč.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 28. 4. 2004 zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že mezi orgány státní správy vymezené v § 2 písm. d) zákona o státní kontrole, do jejichž působnosti patří odborný dozor, náleží rovněž dopravní úřady, které podle § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonávají státní odborný dozor v silniční dopravě. Proto měl dopravní úřad postupovat rovněž podle zákona o státní kontrole a pořídit o kontrole protokol obsahující náležitosti podle § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole a také dále měl postupovat podle § 15 a násl. zákona o státní kontrole. V dané věci však zápis o provedené kontrole ani protokol o výkonu státního odborného dozoru neobsahovaly tyto zákonné náležitosti, nebylo v nich uvedeno konkrétní usta-

novení právního předpisu, který byl porušen, žalobce nebyl seznámen s obsahem protokolů, nebyly mu předány stejnopisy těchto písemností a nebyl poučen o právu podat písemné a zdůvodněné námitky; tím mu bylo znemožněno námitky uplatnit, a dosáhnout tak příznivějšího kontrolního zjištění. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nezabýval tím, zda k odstranění procesních pochybení došlo dodatečným předáním zápisu o provedené kontrole a protokolu z výkonu státního odborného dozoru žalobci, ačkoliv to žalobce výslovně namítl v odvolání. Tato skutečnost činí podle názoru soudu napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž namítl, že v ustanovení § 39 zákona o silniční dopravě je upraveno použití správního řádu pro řízení ve věcech upravených zákonem o silniční dopravě. Zákon o silniční dopravě je speciálním zákonem definujícím, jak postupují příslušné kontrolní orgány při výkonu odborného dozoru v silniční dopravě. V zákoně o silniční dopravě není žádný odkaz na použití zákona o státní kontrole, a proto v řízení o správním deliktu podle zákona o silniční dopravě postupoval žalovaný plně v souladu se správním řádem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

V námitce žalovaného týkající se neaplikovatelnosti zákona o státní kontrole na kontroly prováděné podle zákona o silniční dopravě se Nejvyšší správní

soud ztotožnil s názorem soudu prvního stupně. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze argumentovat tvrzením, že zákon o státní kontrole na řízení o správním deliktu podle zákona o silniční dopravě nedopadá, jelikož zákon o silniční dopravě neobsahuje žádný odkaz na použití zákona o státní kontrole.

Zákon o silniční dopravě sice skutečně odkaz na použití zákona o státní kontrole neobsahuje, avšak nelze opomenout úvodní ustanovení zákona o státní kontrole. V ustanovení § 2 písm. d) zákona o státní kontrole je řečeno, že státní kontrolu podle tohoto zákona vykonávají orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů (dále jen „kontrolní orgány“). Ustanovení § 4 zákona pak vymezuje negativní výčet orgánů nepodléhajících kontrole podle tohoto zákona. Kontrole podle tohoto zákona tedy nepodléhají „soudy, prokuratura a státní notářství, s výjimkou hospodaření těchto orgánů s finančními a hmotnými prostředky České republiky, rozhodovací činnost orgánů státní správy a řízení jim předcházející, výkon působnosti ozbrojených bezpečnostních sborů a Sboru nápravné výchovy České republiky vykonávané podle zvláštních předpisů“. Proto je zapotřebí vycházet z toho, že odborný dozor prováděný orgány vymezenými v § 2 písm. d) zákona o státní kontrole podléhá režimu tohoto zákona. V daném případě byla dopravní kontrola odborným dozorem vykonávaným podle zvláštního předpisu, zde podle zákona o silniční dopravě.

Nejvyšší správní soud shledal postup soudu prvního stupně za zákonu odpovídající. Skutečnost, že se žalovaný v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal

s tvrzením žalobce, že v řízení nebylo postupováno podle ustanovení § 15 a § 16 zákona o státní kontrole, činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Žalovaný se v rozhodnutí o odvolání nevypořádal s tvrzením žalobce, že dodatečné zaslání protokolu z výkonu státního odborného dozoru nemůže zhojit uvedenou vadu řízení; navíc žalobce byl zkrácen na možnosti podat námitky, neboť o této možnosti nebyl v protokolu poučen. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, že žalovaný pochybil, když se

v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval tím, zda postupem správního orgánu prvního stupně mohlo dojít či došlo ke zhojení vytýkaných procesních pochybení. Absence vyjádření k této odvolací námitce v napadeném rozhodnutí žalovaného činí toto rozhodnutí i podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a soud prvního stupně postupoval v souladu se zákonem, když v tomto pochybení shledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

853

Azyl: vztah § 12 a § 91 zákona o azylu

k § 12 a § 91 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)

Shledá-li krajský soud důvodnou žalobu, jíž se brojí proti rozhodnutí správního orgánu, pouze z důvodu neudělení azylu podle § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a v tomto rozsahu následně rozhodnutí správního orgánu zruší, aniž by zároveň zrušil výrok o tom, zda se na žadatele o azyl vztahuje či nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, je takový rozsudek nezákonný, neboť rozhodování podle ustanovení § 91 zákona o azylu je závislé na posouzení primární otázky řízení, tj. zda bude účastníku řízení azyl udělen či nikoli.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 Azs 47/2005-96)

Věc: Yousuf R. (Afgánistán) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 8. 2003 neudělil žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a nevztáhl na něj překážku vycestování ve smyslu § 91 téhož zákona.

Žalobce napadl citované rozhodnutí včas podanou žalobou, o které Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 9. 2004 rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného v rozsahu výroku o neudělení azylu podle

§ 12 zákona o azylu zrušil a v této části věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalovaný (stěžovatel) včas kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle názoru stěžovatele nelze procesně oddělit výrok o neudělení azylu od výroku o překážce vycestování, resp. výroky nemohou stát samostatně, s ohledem na usta-

novení § 28 zákona o azylu, které stanoví stěžovateli povinnost uvést ve správním rozhodnutí o neudělení azylu, zda se na cizince, tj. žalobce, vztahuje překážka vycestování (§ 91 zákona o azylu). Soud měl ve výroku rozsudku rozhodnout o celém výroku správního rozhodnutí, a nikoli jen o jeho části.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Krajský soud v Brně výrokem I ve věci rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu zrušil a v této části věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Postupem podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. dospěl zdejší soud k závěru, že toto rozhodnutí Krajského soudu v Brně je nezákonné, neboť je stíženo vadou spočívající v tom, že citovaný soud rozhodl pouze o zrušení části rozhodnutí stěžovatele, ačkoli soudní řád správní takový postup neumožňuje.

Ustanovení § 78 odst. 1 věta první s. ř. s. předpokládá, že shledá-li krajský soud žalobu důvodnou, napadené rozhodnutí správního orgánu zruší. Ačkoli z čistě jazykového výkladu by bylo možno dovodit, že krajský soud musí vždy žalobu zamítnout jako celek, s ohledem na dispoziční zásadu, jíž je řízení ve správním

soudnictví ovládáno (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), lze konstatovat, že v určitých případech je možno o částech rozhodnutí rozhodnout odlišně. Ostatně soudní řád správní sám výslovně dvě takové situace upravuje. Na první z nich je pamatováno v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., podle kterého rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Druhým případem je ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu, přičemž pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Posledně citované ustanovení tak zakládá možnost, aby soud pouze ze své vlastní iniciativy ve věci částečně rozhodl jedním způsobem: o části rozhodnutí bude deklarováno, že je nicotná – a o zbytku způsobem jiným: rozhodnutí bude ve zbývající části zrušeno nebo žaloba v rozsahu napadajícím tuto zbylou část rozhodnutí bude zamítnuta. Vzhledem k tomu, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu se ve správním soudnictví projevuje obdobně jako jeho neplatnost, lze analogicky dovodit, že i v případě rozhodování podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. je možno rozhodovat o částech rozhodnutí odlišně, a to při zohlednění stejných hle-

disek, které ospravedlňují oddělení částí rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s.

Základním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního. Rozhodnutím v materiálním smyslu je přitom třeba rozumět takový projev správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (viz v současnosti § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení). Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jenž splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí (v současnosti § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení).

V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda tato rozhodnutí jsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela nezávislá. Jinak řečeno, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou, která sama o sobě nemůže existovat. Takový stav může mít s ohledem na různorodost řízení vedených před správními

orgány nejrůznější podobu. Například jeden výrok podmiňuje výrok druhý (výrok o porušení právní povinnosti a výrok o sankci); zrušením jednoho výroku by došlo k faktické změně rozhodnutí správního orgánu, což by ve svém důsledku znamenalo zavedení nového způsobu rozhodování soudu (zrušením omezujících podmínek při povolení nějaké činnosti by došlo k povolení činnosti bez omezení), apod.

Na základě provedené úvahy Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení napadeného rozhodnutí krajského soudu, který zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu, ačkoli stěžovatel formálně jedním rozhodnutím rozhodoval o dvou otázkách, a to: 1. že azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu se neuděluje; 2. že se na cizince (žalobce) nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Stěžovatel tak učinil s odkazem na ustanovení § 28 zákona o azylu, podle kterého pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo (zde stěžovatel) v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91). Nezbytnost rozhodnutí o překážkách vycestování, jež následuje po rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu, tak vyplývá přímo ze zákona o azylu. V případě, že by správní orgán poté, co rozhodl o neudělení nebo odnětí azylu, následně nerozhodl o tom, zda se na žadatele o azyl vztahuje či nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, bylo by takové rozhodnutí nezákonné. Dané procesní souvislosti proto vylučují, aby krajský soud rozhodl pouze v rozsahu výroku týkajícího se otázky neudělení nebo odnětí azylu. Pokud by totiž zrušil výrok o neudělení či odnětí azylu a výrok o tom, zda se na žadatele o azyl

vztahuje či nevztahuje překážka vycestování, by zůstal pravomocným, odstranil by tímto procesní předpoklad pro rozhodnutí ve smyslu § 91 zákona o azylu; výrok, že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, bez výroku o neudělení nebo odnětí azylu nemůže z právního hlediska samostatně obstát. Rozhodování podle ustanovení § 91 zákona o azylu je totiž závislé na posouzení primární otázky řízení, tj. zda bude účastníku řízení azyl udělen či nikoli. Nelze tedy v rozsudku krajského soudu zrušit rozhodnutí

správního orgánu pouze v rozsahu výroku týkajícího se neudělení azylu, aniž by zároveň nebyl zrušen výrok o tom, zda se na žadatele o azyl vztahuje či nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Krajský soud v Brně tedy pochybil, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu a ponechal nedotčen výrok o neexistenci překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, neboť pro takový postup nebyly dány zákonné předpoklady.

854

Azyl: rozsah přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení

k § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Pokusil-li se žadatel o udělení azylu v průběhu řízení o neoprávněný vstup na území jiného státu a řízení bylo z tohoto důvodu zastaveno podle § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, potom nemůže mít úspěch jeho námitka, že krajský soud se vůbec nevypořádal s otázkou jeho tvrzených obav před pronásledováním z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině a pro zastávání politických názorů, neboť soud v takovém případě tuto otázku nezkoumá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, čj. 7 Azs 94/2004-56)

Věc: Nong T. H. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 25. 4. 2002 bylo zastaveno řízení o azylu dle § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, neboť v průběhu správního řízení žalobce neoprávněně vstoupil na území sousedního státu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, která byla zamítnuta napadným rozhodnutím krajského soudu. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhod-

nutí správního orgánu bylo vydáno v souladu se zákonem.

Ve včas podané kasační stížnosti ne-souhlasil žalobce (stěžovatel) s tím, že ekonomické důvody jsou těmi jedinými, pro které žádá o azyl. Cítil se dotčen „*zamítnutím své žádosti jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o azylu*“. Namítal, že se krajský soud vůbec nevypořádal s otázkou jeho tvrže-

ných obav před pronásledováním z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině a pro zastávání politických názorů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle § 25 písm. h) zákona o azylu se řízení zastaví, jestliže žadatel o udělení azylu v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil.

Jak je patrné ze stručného obsahu kasační stížnosti, stížní body, které uvádí

stěžovatel, dopadají svým obsahem zcela mimo rámec přezkumné činnosti vymezené napadeným rozhodnutím krajského soudu. Stěžovatel brojí proti zamítavému rozhodnutí správního orgánu, jímž – jak výslovně uvádí v kasační stížnosti – mu byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o azylu; v jeho případě však došlo k zastavení řízení, neboť ilegálně opustil území České republiky. V takto vymezené rovině se pohyboval i soudní přezkum, v němž krajský soud došel k závěru, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno na základě řádných skutkových a právních závěrů, s čímž se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Pro věc jsou zcela bez významu stěžovatelovy argumenty týkající se jeho údajného pronásledování pro příslušnost k určité sociální skupině, kterou však stěžovatel nikterak nekonkretizuje, a pro zastávání politických názorů. Podstatná je skutečnost, že se stěžovatel v průběhu správního řízení pokusil o neoprávněný vstup na území jiného státu. Tento závěr dokládá „*Úřední záznam*“ ze dne 12. 4. 2002, který je součástí správního spisu. Z něho vyplývá, že stěžovatel neoprávněně vstoupil na území Německa. Tento fakt stěžovatel ve svých vyjádřeních nikterak nezpochybnil. Tímto svým jednáním naplnil zákonnou dikci § 25 písm. h) zákona o azylu, a proto bylo řízení o azylu zastaveno.

Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění

k § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 217/2002 Sb.

Skutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nemůže sama o sobě odůvodnit zajištění cizince. Při takovém výkladu by bylo nutno zajistit cizince vždy, když s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, což ze zákona nevyplývá. Rozhodnutí o zajištění cizince je omezením jeho osobní svobody, a proto musí být řádně a konkrétně zdůvodněno.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, čj. 7 Ca 209/2005-32)

Věc: Valentina O. (Moldavsko) proti Policii České republiky, oblastnímu ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, o zajištění za účelem správního vyhoštění.

Žalovaný dne 17. 8. 2005 zahájil s žalobkyní řízení o správním vyhoštění a téhož dne rozhodl o zajištění žalobkyně podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“), neboť hrozilo nebezpečí, že by žalobkyně mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalobkyně, která přicestovala do České republiky dne 7. 3. 2002, požádala v České republice o udělení azylu; azylové řízení bylo ukončeno dne 1. 3. 2005, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který odmítl její kasační stížnost. Žalobkyně tedy pobývá na území České republiky v rozporu s vydaným správním rozhodnutím.

Žalobkyně brojila proti tomuto rozhodnutí žalobou, ve které mimo jiné namítala, že žalovaný ve svém rozhodnutí nijak nezduvodnil, jak by žalobkyně mohla ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.) Rozhodnutí o zajištění

ní nelze zdůvodnit skutečností, pro kterou bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, neboť to by znamenalo, že zajištěn by mohl být každý cizinec, s nímž bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Záměrem zákonodárce nebylo zajišťovat všechny cizince, ale postihovat jen nejzávažnější případy porušení povinností. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného pak absentuje úvaha, že by žalobkyně mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí. Žalobkyně dále argumentovala tím, že na území České republiky pobývala nelegálně nevědomky, neboť rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti obdržela na jinou adresu, než na jakou jí běžně chodí pošta. Proto se domnívala, že na zdejším území pobývá v souladu s vízem za účelem strpení. Jakmile se o odmítnutí kasační stížnosti dozvěděla, ihned se dostavila na policii pro výjezdní vízum, zde však byla ihned zadržena a následně zajištěna. Závěrem žalobkyně uvedla, že rozhodnutí je nedostatečně konkrétně zdůvodněno.

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

Z odůvodnění:

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není seznatelné, zda v případě žalobkyně bylo konkrétně zkoumáno nebezpečí, že by mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.). Soud se ztotožňuje s právní argumentací žalobkyně v tom smyslu, že toto nebezpečí musí být konkrétně zdůvodněno, nikoliv pouze odkazem na hrozící správní vyhoštění, neboť v takovém případě by bylo možné zajistit každého cizince, je-li mu správní vyhoštění hrozí. Takovou právní konstrukci však ustanovení § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. neobsahuje. Je pochopitelné, že rozhodnutí o zajištění cizince vydává policejní orgán v časové tísní, což s sebou jistě nese určité zestrupnění odůvodnění takového rozhodnutí, nelze však přehlédnout, že tímto rozhodnutím omezuje osobní svobodu cizince, a proto konkrétní skutečnosti zde (stejně jako v řízení trestním při roz-

hodnutí o vzetí do vazby) být musí. Navíc z obsahu vyjádření žalobkyně ve správním řízení je patrné, že žalobkyně na území České republiky pobývala legálně v rámci řízení o azylu, a to minimálně do nabytí právní moci usnesení Nejvyššího správního soudu o odmítnutí kasační stížnosti. Z obsahu spisu rovněž není patrné, že by žalobkyně na území České republiky páchala nějakou trestnou činnost či byla jinak státními orgány postihována, navíc se sama dostavila na policii za účelem vyřízení víza, tedy nijak se před státními orgány nesnažila skrývat. Lze pouze poznamenat, že žalobkyně se nemůže dovolávat skutečnosti, že o odmítnutí kasační stížnosti nebyla informována, neboť v řízení před Nejvyšším správním soudem byla právně zastoupena advokátkou, která měla za povinnost ji o tomto soudním rozhodnutí řádně a včas informovat. Skutečnost, že tuto povinnost advokátka vůči žalobkyni porušila, nemůže žalobkyně s úspěchem namítat vůči správnímu orgánu.

856

Ochrana přírody a krajiny: nedovolené zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin

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

K naplnění skutkové podstaty nedovoleného zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, postačuje nepřipustné použití organických či průmyslových hnojiv nebo jakýchkoliv chemických prostředků, aniž se zároveň vyžaduje účinek spočívající ve zničení jedince (jedinců) zvláště chráněného druhu rostlin.

I u této skutkové podstaty jiného správního deliktu jde o odpovědnost za protiprávní jednání bez ohledu na zavinění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, čj. A 3/2003-47)

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

Česká inspekce životního prostředí rozhodnutím ze dne 29. 1. 2002 uložila žalobci podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), pokutu ve výši 300 000 Kč za porušení tohoto zákona vyplývající z § 46 odst. 1 a 5 v návaznosti na § 15 odst. 1 a 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Protiprávního jednání se žalobce dopustil tím, že v průběhu měsíce srpna 2001 při leteckém vápnění vrcholových partií lesů Krušných hor mletým dolomitickým vápencem, provedeném na základě písemně uzavřené smlouvy ze dne 25. 7. 2001 právníkem osobou Krušnohorské lesy, a. s., porušil základní podmínky ochrany zvláště chráněných rostlin přirozeně rostoucích na rašeliništi. Vápnění provedl žalobce na ploše celého rašeliniště, i když plocha byla z této činnosti vyjmuta (podle uvedené smlouvy neměla být vápněna). Touto činností, měnící chemismus prostředí výše uvedených zvláště chráněných druhů cévnatých rostlin, došlo k negativnímu zásahu do jejich přirozeného vývoje.

Ministerstvo životního prostředí zamítlo žalobcovu odvolání rozhodnutím ze dne 24. 6. 2002 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo.

Žalobce napadl rozhodnutí o odvolání žalobou, v níž mj. dovozoval, že bylo povinností správních orgánů prokázat žalobci zavinění a protiprávní jednání. Také bylo povinností prokázat, že tímto jednáním vznikl závažný následek tak, jak je vymezen v citovaných ustanoveních. Sama skutečnost, že v dané lokalitě žalobce působil v rámci leteckého vápnění Krušných hor mletým dolomitickým vápencem, automaticky nezname-

ná zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě především uvedl, že žalobcovu tvrzení o povinnosti správních orgánů prokázat zavinění nemá oporu v platné úpravě. V tomto směru žalovaný poukázal zejména na ustanovení § 87 a § 88 zákona č. 114/1992 Sb. s tím, že odpovědnost právnických a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti je odpovědností objektivní, kde se zavinění neprokazuje.

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

Z odůvodnění:

Podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb. uloží orgán ochrany přírody pokutu až do výše 500 000 Kč mj. právníké osobě, která se dopustí protiprávního jednání tím, že nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných rostlin. Pokud se týká posouzení otázky, co je nedovolený zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných rostlin, správní orgány právem vycházely z § 49 odst. 1 cit. zákona a zejména z § 15 odst. 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení, které bylo vydáno v souladu se zmocňujícím ustanovením § 49 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., se za zásahy měnící chemismus prostředí považuje hnojení organickými i průmyslovými hnojivy a používání jakýchkoliv chemických přípravků, pokud nejde o zásah, který zajistí podmínky existence zvláště chráněných druhů rostlin. K naplnění skutkové podstaty podle § 88 odst. 1 písm. d) cit. zákona tedy postačovala aplikace mletého dolomitického vápence na dotčené teritorium. Pokuta nebyla uložena podle § 88 odst. 2 písm. d)

cit. zákona, kdy je vyžadován následek spočívající ve zničení jedince (tedy i více jedinců) zvláště chráněného druhu rostlin (v tomto případě mj. i nedovoleným zásahem do jejich prostředí). Nebylo tedy ani nutné v soudním řízení přistoupit k provedení žalobcem navrženého důkazu znaleckým posudkem či pro nedostatek takového posouzení napadené rozhodnutí zrušit.

Se zřetelem na žalobní námitky je třeba dále uvést, že obdobně jako je tomu u většiny správních sankcí ukládaných právníckým osobám, i v tomto případě jde o objektivní odpovědnost, tedy odpovědnost za protiprávní jednání bez ohledu na zavinění. Proto se správní orgány, pokud jde o podmínky uložení sankce, s otázkou zavinění vypořádat nemusely.

857

Ochranné známky: správní poplatek za podání rozkladu

k § 42 odst. 2 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně 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 pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

k § 6 zákona ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích vybíraných správními orgány České republiky,^{*)} ve znění zákonů č. 85/1994 Sb., č. 273/1994 Sb. a č. 305/1997 Sb.

k § 79 soudního řádu správního

Protože zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, neobsahuje vlastní ustanovení upravující postup při výběru správních poplatků, je nutno postupovat při vybírání správního poplatku ve známkoprávních věcech dle zákona o správních poplatcích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, čj. 7 Ans 5/2005-75)

Věc: Akciová společnost T. proti Úřadu průmyslového vlastnictví ve věci nečinnosti při rozhodování o rozkladu, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 24. 2. 2003 byla na základě žádosti společnosti E. zapsána ochranná známka O. do rejstříku ochranných známek (později byla převedena na společnost T., tj. na žalobce). Na návrh pana L. byla ochranná známka rozhodnutím Úřadu průmyslového vlastnictví 26. 1. 2004 z rejstříku vymazána. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad.

Z přípisu Úřadu ze dne 9. 8. 2004 vyplynulo, že Úřad o rozkladu nerozhodl, neboť účastník řízení nezaplatil ve stanovené lhůtě správní poplatek. Proto Úřad považoval rozklad za nepodaný. Žalobce pak sice poplatek 21. 10. 2004 zaplatil, ale rozhodnutím Úřadu ze dne 23. 11. 2004 mu byl poplatek vrácen.

^{*)} S účinností od 16. 1. 2005 nahrazen zákonem č. 634/2005 Sb., o správních poplatcích.

Žalobce se poté proti Úřadu jako žalovanému domáhal žalobou proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.), aby soud uložil žalovanému o podaném rozkladu rozhodnout. Městský soud v Praze žalovanému uložil, aby ve lhůtě jednoho měsíce rozhodnutí o rozkladu vydal.

Ve včas podané kasační stížnosti namítl žalovaný (stěžovatel), že městský soud ve svém rozhodnutí nesprávně aplikoval § 42 zákona o ochranných známkách, který ve svém odst. 2 stanoví, že rozklad se považuje za podaný až poté, co je zaplacen správní poplatek podle zvláštního právního předpisu. Tento zákon však nestanoví mechanismus vybírání poplatku, ale pouze jeho výši. Tvrdil, že nebylo jeho povinností vyzvat toho, kdo podává rozklad, k zaplacení správního poplatku, což je zřejmé z kontextu odst. 1 a 2 citovaného ustanovení. Lhůtu jednoho měsíce k podání rozkladu totiž nelze prodloužit. Ve věcech známkových není možné aplikovat § 6 zákona ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, neboť není možné kumulativně splnit podmínky, že rozklad je nutno podat do jednoho měsíce, že lhůtu k jeho podání nelze prodloužit a její zmeškání prominout, že se rozklad považuje za podaný, jen je-li zaplacen správní poplatek, a že je stěžovatel povinen vyzvat podatele rozkladu k zaplacení poplatku a stanovit mu k tomu lhůtu patnácti dnů. Názor městského soudu spatřuje proto stěžovatel v rozporu s pravidly formální logiky, v důsledku čehož byl § 42 zákona o ochranných známkách nesprávně vyložen. S ohledem na okolnost, že rozklad je podán teprve tehdy, je-li zaplacen správní poplatek, je nutno konstatovat, že rozklad nebyl podán. Proto byl žalobci dodatečně zaplacený poplatek vrácen.

Stěžovatel dále poukázal i na to, že je nereálné rozhodnout o rozkladu ve lhů-

tě jednoho měsíce, neboť je nutno učinit úkony dle § 56 správního řádu. Soud tedy k rozhodnutí o rozkladu nestanovil lhůtu přiměřenou a zvláštní právní předpis nestanoví lhůtu žádnou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 42 odst. 1 zákona o ochranných známkách proti rozhodnutí Úřadu lze podat ve lhůtě 1 měsíce ode dne doručení rozhodnutí rozklad. Rozklad má odkladný účinek. Lhůtu k podání rozkladu nelze prodloužit a její zmeškání nelze prominout. Dle odst. 2 citovaného ustanovení se rozklad považuje za podaný až poté, co je zaplacen správní poplatek podle zvláštního právního předpisu.

Dle § 6 odst. 1 zákona o správních poplatcích poplatky stanovené v sazebníku pevnou částkou se platí bez vyměření a jsou splatné před provedením úkonu uvedeného v jednotlivých položkách sazebníku, není-li stanoveno jinak v poznámkách k jednotlivým položkám sazebníku. Nezaplátí-li poplatník poplatek v této době, vyzve ho správní orgán, aby tak učinil do 15 dnů ode dne, který následuje po doručení výzvy. Současně ho poučí, že nebude-li výzvě vyhověno, zahájené řízení se zastaví. Proti výzvě k zaplacení poplatku lze podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne, který následuje po doručení výzvy.

Zásadní stížní námitkou stěžovatele je jeho nesouhlas s výkladem ustanovení § 42 odst. 2 zákona o ochranných známkách ve spojení s § 6 odst. 1 zákona o správních poplatcích tak, jak ho učinil městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud spornou věc posoudil tak, jak je uvedeno níže.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že obě výše citovaná ustanovení nelze vykládat způsobem, který prezentuje stěžovatel ve své kasační stížnosti. Stěžovatel uvádí, že „na podání rozkladu ve věcech známkových nebylo možné aplikovat ustanovení § 6 zákona o správních poplatcích“. Z předmětného zákona ani ze zákona o ochranných známkách však nevyplývá, že by některý z nich aplikaci § 6 zákona o správních poplatcích v řízení dle § 42 zákona o ochranných známkách výslovně vylučoval. V případě, že tomu tak není, je tedy stěžovatel při vybírání správního poplatku za jakékoliv podání povinen postupovat dle zvláštního právního předpisu, na který odkazuje sám zákon o ochranných známkách, tedy dle zákona o správních poplatcích, neboť právní předpis, dle kterého je postupováno ve známkoprávních věcech, neobsahuje vlastní ustanovení upravující postup při výběru správních poplatků. Jestliže tedy § 6 zákona o správních poplatcích stanovuje správnímu orgánu v případě, že správní po-

platek není zaplacen, vyzvat podatele k jeho zaplacení, byl stěžovatel povinen postupovat tímto způsobem i vůči účastníkovi řízení, neboť mu tak výslovně stanoví právní předpis, a není zde tudíž prostor pro uvážení správního orgánu, zda výzvu podateli pošle či nikoliv. Až poté, co je podateli (v souzené věci účastníkovi řízení) doručena předmětná výzva, a poté, co podatel zaplatí příslušný správní poplatek, je stěžovatel oprávněn posuzovat dodržení lhůty k podání rozkladu dle § 42 odst. 2 zákona o ochranných známkách. Její nedodržení, tedy opožděnost podání, pak je nutno přičítat k tíži účastníka řízení, který v případě, že má zájem na projednání rozkladu, musí nejen rozklad podat, ale i ve lhůtě pro jeho podání zaplatit správní poplatek.

K námitce stěžovatele týkající se nepřiměřenosti délky lhůty stanovené mu městským soudem pro rozhodnutí o rozkladu účastníka řízení uvádí Nejvyšší správní soud, že lhůta je s ohledem na všechny okolnosti případu přiměřená.