

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2006 / IV. ročník / 25. 8. 2006}

OBSAH

905. Justiční čekatelé: jmenování do funkce soudce Řízení před soudem: přezkoumatelnost aktů a úkonů prezidenta republiky ve správním soudnictví	661	913. Ceny: cenová kontrola Správní trestání: lhůta k uložení pokuty.	710
906. Řízení před soudem: žalobní legitimace neúspěšného žadatele o udělení státního občanství; přezkum správního uvážení	676	914. Cenová kontrola: rozsah kontroly u prodávajícího.	712
907. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví	686	915. Daň z převodu nemovitostí: osvobození od daně.	714
908. Rozhodování ve věcech soukromoprávních: ochrana pokojného stavu.	688	916. Daňové řízení: oprava zřejmých chyb v rozhodnutí	718
909. Řízení před soudem: zjevně neúspěšná kasační stížnost	691	917. Celní právo: celní dluh; globální zajištění celního dluhu.	724
910. Řízení před soudem: předběžné opatření	694	918. Správní řízení: dodatečné předložení plné moci.	729
911. Řízení před soudem: žaloba proti rozhodnutí vydanému v rámci dozorové činnosti.	703	919. Pojišťovnictví: nucená správa; předběžná opatření Správní řízení: složení rozkladové komise.	732
912. Správní trestání: zaměstnávání osob sdružených v konsorciu Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů	706	920. Pozemní komunikace: vlastnictví pozemní komunikace.	737
		921. Telekomunikace: cenová kontrola dodávky programů kabelové televize	742
		922. Telekomunikace: k pojmu „provozovatel telefonního přístroje“.	751

Justiční čekatelé: jmenování do funkce soudce Řízení před soudem: přezkoumatelnost aktů a úkonů prezidenta republiky ve správním soudnictví

k čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky

k čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 21 odst. 4 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.)

k § 60 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 192/2003 Sb.

I. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce [čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy] je výrazem jeho postavení v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“ *sui generis*.

II. Na jmenování soudcem není právní nárok. Funkce soudce je ovšem veřejnou funkcí a justiční čekatel nejmenovaný prezidentem republiky do funkce soudce je oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Ve spojení s tím je oprávněn dovolávat se toho, aby nebyl na tomto právu diskriminován (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), stejně jako je oprávněn i k tomu, dovolávat se práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a to i když sám návrh na projednání věci podat nemohl.

III. Právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (v daném případě na přístup k funkci soudce), jakož i právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, ve spojení s právem nebýt diskriminován, není s ohledem na znění čl. 36 Listiny, a to i ve spojení se zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ze soudního přezkoumání vyloučeno. Akty či úkony prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce jsou ve spojení s uvedenými právy přezkoumatelné ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35)

Věc: JUDr. Petr L. proti prezidentu České republiky o jmenování do funkce soudce, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl usnesením vlády České republiky č. 246 ze dne 2. 3. 2005 schválen a navržen žalovanému na jmenování soudcem. Dne 15. 3. 2005 však obdržel dopis ministra spravedlnosti České republiky, jímž mu bylo oznámeno, že ža-

lovaný odmítl jeho návrh na jmenování soudcem z důvodu jeho věku.

Na základě shora uvedeného podal žalobce žalobu, ve které mimo jiné uvedl, že prezident republiky, který jmenuje

soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), tak činí rozhodnutím, přičemž výkon této pravomoci je modifikován jednak ústavní praxí, kdy vláda schvaluje kandidáty na funkci soudce a předkládá jejich seznam prezidentovi ke jmenování, jednak konkrétními zákony [zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „zákon č. 2/1969 Sb.“), a zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících soudců a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)]. Žalobce dále argumentoval zejména vybranými ustanoveními Ústavy, Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), zákona č. 2/1969 Sb., zákona o soudech a soudcích, Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Ve spojení s tvrzenou nečinností žalovaného namítal, že podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý mimo jiné právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, přičemž v případě, kdy lhůta není stanovena, mělo by se rozhodnout ve lhůtě přiměřené. Ve spojení s tvrzenou nezákonností rozhodnutí namítal, že přístupem žalovaného k předmětné věci bylo porušeno ustanovení čl. 1 Listiny o svobodě a rovnosti lidí v důstojnosti a právech, došlo k diskriminaci určité skupiny lidí z důvodu věku (čl. 3 odst. 1 Listiny), bylo porušeno právo žalobce na rovné podmínky v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny), bylo porušeno právo žalobce na svobodnou volbu povolání, když pouze zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností (čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny). Ve spojení s tvrzeným nezákonným zásahem namítal, že stav, kdy žalobce nebyl jmenován do funkce soudce,

porušuje ústavní pořádek, je v rozporu s vnitrostátními předpisy, jakož i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, když jím byla porušena žalobcova veřejná subjektivní práva. K prokázání nezákonnosti odkázal na svá tvrzení učiněná ve spojení s tvrzenou nezákonností rozhodnutí. Závěrem žalobce navrhl, aby soud po provedeném řízení žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci jmenování žalobce soudcem ve lhůtě, kterou žalobce ponechal na úvaze soudu, eventuálně rozhodnutí žalovaného o nejmenování žalobce soudcem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně žalovanému zakázal, aby pokračoval v porušování žalobcových práv s tím, že ve vztahu k žalobci přestane přistupovat nerovným přístupem z důvodu jeho věku.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že akt prezidenta republiky, jímž podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy jmenuje soudce, není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče (postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá návrh na jejich jmenování soudcem, není postaven na principu rozhodování o subjektivním veřejném právu fyzické osoby, ale naopak na principu výběru uchazečů), a není tedy dána pravomoc soudu k přezkoumání takového úkonu; nejde ani o nezákonný zásah (zásahem je třeba rozumět správní činnost, při níž veřejná správa aktivními úkony zasahuje do právních poměrů osob a omezuje je v jejich právech), neboť není-li právem garantován nárok na jmenování soudcem, nemůže být nejmenování zásahem ve smyslu aktivního úkonu; nelze ani dovodit, že prezident republiky je nečinný (žalobce nemá procesní právo svým vlastním návrhem zahájit řízení, v němž by bylo povinností rozhodnout o právu ve smyslu zákonem

založeného nároku, když zde takové právo není; postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá návrh na jejich jmenování soudcem, není postaven na principu rozhodování o subjektivním veřejném právu fyzické osoby, ale naopak na principu výběru uchazečů, přičemž zákonné podmínky musí splnit všichni, kdo se hodlají ucházet o tuto veřejnou funkci, a ze zákona předvídatelně vyplývá, že i při splnění podmínek ke jmenování dojít nemusí), neboť žádný zákon nezakládá právo domáhat se jmenování soudcem. Soud uzavřel, že není-li zde zákonem založeno právo ve smyslu hmotném (nárok) ani procesním, není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodnout o podané žalobě podle § 4 písm. a), b) a c) s. ř. s. Vzhledem k tomu soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nejsou splněny podmínky řízení (pravomoc soudu podle § 2 a § 4 s. ř. s.), tento nedostatek je neodstranitelný a v řízení nelze pokračovat. Městský soud současně uvedl, že v situaci, kdy žalobu odmítl pro nedostatek pravomoci soudu, z důvodu procesní ekonomie nepožadoval upřesnění, případně doplnění, žaloby, které by jinak bylo na místě. Ve spojení s tím uvedl, že v případě správních žalob nepřichází v úvahu eventuální petit a je plně na žalobci, který (případně které) ze způsobů ochrany zakotvených soudním řádem správním zvolí.

Proti uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které nejprve rozporuje závěr Městského soudu v Praze, že žaloba nemohla být věcně projednána pro nedostatek pravomoci soudu ve spojení s tím, že podle názoru soudu žalobou napadený postup žalovaného nemohl stěžovatele zkrátit na jeho veřejném subjektivním právu, neboť

žádné takové subjektivní právo zákonem založeno není. Stěžovatel s odkazem na čl. 21 odst. 4 Listiny (přístup občanů k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek), čl. 3 Listiny a čl. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (rovnost v přístupu k základním právům, zákaz diskriminace) dovozuje, že se v jeho případě jedná o veřejné subjektivní právo, jehož ochrana se dovolával, a tato byla postupem soudu odepřena. Ve spojení se zákonnými podmínkami ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví stěžovatel poukazuje na čl. 36 odst. 2 Listiny a s podpůrným odkazem na nález Ústavního soudu č. 80/2002 (sv. 26) konstatuje, že odmítnutí soudu zabývat se takovým rozhodnutím by v konkrétním případě představovalo *denegatio iustitiae*. Stěžovatel také podrobněji polemizuje s přístupem Městského soudu v Praze, který se při rozhodování o tom, zda je dána jeho pravomoc k projednání a rozhodnutí věci, omezil pouze na přezkum toho, zda stěžovatel má veřejné subjektivní právo (ve smyslu nároku) na jmenování soudcem a zda toto stěžovatelovo právo mohlo být postupem žalovaného porušeno, přičemž dospěl k závěru, že stěžovatel nemá subjektivní právo na jmenování soudcem, a tudíž k jeho porušení ani dojít nemohlo. S tím stěžovatel nesouhlasí a uvádí, že v žalobních bodech porušení tohoto veřejného subjektivního práva nenamítal. V žalobě namítal zejména porušení veřejného subjektivního práva na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech], porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné)

bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny).

Stěžovatel dále ve spojení se zákoným vymezením pravomoci soudů ve správním soudnictví poukazuje na okruh orgánů, jejichž aktivity podléhají soudnímu přezkumu, a ve smyslu dikce § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s hlavou třetí Ústavy dovozuje, že tato soudní kontrola se vztahuje i na rozhodování prezidenta republiky, spadající do působnosti ve veřejné správě (na rozdíl od politického rozhodování). Další námitky stěžovatele pak souvisí s otázkou předvídatelnosti postupu žalovaného, k níž Městský soud v Praze dovedl a v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že ani při splnění zákonných podmínek nemusí dojít ke jmenování do funkce soudce, neboť postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá se návrh na jejich jmenování soudcem, je postaven na principu výběru uchazečů, a nikoliv na principu rozhodování o veřejném subjektivním právu. Stěžovatel, s podpůrnou argumentací nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/2001, uvádí, že ke znakům právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty, jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Pro jmenování soudců 31. 3. 2005 vzal prezident republiky jako rozhodující kritérium, zda navržený justiční čekatel dovrší v roce 2005 věk 30 let. Ve skutečnosti tedy prezident republiky jmenoval soudci justiční čekatele, kteří v době jmenování byli mladší 30 let. Ostatní navržení justiční čekatelé byli odmítnuti z důvodu jejich věku, což jim bylo sděleno dopisem od místopředsedy

vlády a ministra spravedlnosti. Stěžovatel dále uvádí, že jak vyplývá z předchozích případů jmenování soudců, které prováděl současný prezident republiky již po účinnosti zákona č. 192/2003 Sb., kterým byl zvýšen minimální věk pro výkon funkce soudce, došlo nejméně v 96 případech (ze 145 soudců) ke jmenování justičního čekatele do výkonu funkce soudce, ačkoliv v době jmenování nedovršil 30 let. Prezident republiky použil kritérium věku poprvé až v případě stěžovatele, ačkoliv při předchozích jmenováních postupoval ve zcela stejných případech jinak a jmenování žádného justičního čekatele mladšího 30 let neodmítl, ani neodložil. Stěžovatel je toho názoru, že postup, kdy byl jako justiční čekatel navržený na jmenování do funkce soudce odmítnut, v porovnání s předchozími případy jmenování soudců neodpovídá legitimnímu požadavku předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci, který je nepominutelným komponentem principu právní jistoty.

K principu výběru uchazečů, zmínovaném v odůvodnění napadeného rozhodnutí Městského soudu v Praze, stěžovatel uvádí, že tento výběr, s ohledem na znění § 109 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, prakticky počíná již výběrovým řízením na funkci justičního čekatele. Na přijetí uchazeče do přípravné služby justičního čekatele není právní nárok a každý, kdo se hodlá o tuto funkci ucházet, musí projít náročným výběrovým řízením (vyhlášeným ministerstvem spravedlnosti po projednání s předsedy krajských soudů podle potřeby obsazení volných míst čekatelů). Čekatel je v průběhu přípravné služby i na její závěr hodnocen poradním sborem pro výchovu čekatelů, návrh závěrečného hodnocení se připojuje k žádosti čekatele o povolení konat odbornou zkoušku. Ani po

úspěšném absolvování justiční zkoušky nemá justiční čekatel právní nárok, aby byl ministerstvem spravedlnosti navržen vládě ke schválení pro jmenování soudcem, a ani v případě takového návržení nemá justiční čekatel právní nárok na schválení vládou. Stěžovatel výslovně poukazuje na to, že při jeho schvalování vládou ke jmenování do funkce soudce (usnesení vlády ze dne 2. 3. 2005, č. 246), nebyli schválení všichni z navržených ministerstvem spravedlnosti, a tak se zde uplatnil soudem zmiňovaný princip výběru uchazečů. Stěžovatel také nesouhlasí se závěrem soudu, že v případě správní žaloby nepřichází v úvahu eventuální petit, což soud uvedl v návaznosti na konstatování, že z důvodů procesní ekonomie nepožadoval upřesnění, popřípadě doplnění, žaloby, které by jinak bylo na místě. Stěžovatel poukazuje na § 64 s. ř. s., v jehož smyslu pro řízení ve správním soudnictví přichází v úvahu, nestanoví-li soudní řád správní jinak, přiměřeně použití prvé a třetí části občanského soudního řádu. Připouští, že ve správním soudnictví nebude formulace eventuálního petitu typická, *a priori* ji vyloučit by ale podle stěžovatele bylo výrazně restriktivní interpretací § 64 s. ř. s. Ve správním soudnictví půjde o takové výjimečné případy, kdy žalobce bude napadat postup správního orgánu, který nebude jednoznačně podřaditelný pod pojem rozhodnutí, nečinnost či zásah správního orgánu, apod.

Návazně stěžovatel akcentuje, v čem nadále shledává opodstatněnost svých žalobních návrhů. Uvádí, že ve své žalobě primárně vychází z toho, že o návrhu na jeho jmenování soudcem dosud nebylo prezidentem republiky rozhodnuto. Vychází přitom především z absence rozhodnutí prezidenta republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy spolupode-

psaného podle čl. 63 odst. 3 Ústavy, jakož i z dopisu prezidenta republiky ze dne 22. 3. 2005, ve kterém prezident republiky uvedl, že vydal jen několik svých rozhodnutí o jmenování soudců a že zde je pak další skupina osob, o níž naopak žádné rozhodnutí neučinil. Podle názoru stěžovatele nepatří jmenování soudců mezi oprávnění prezidenta republiky (čl. 62 a 63 Ústavy), u nichž je ponecháno pouze na vůli prezidenta republiky, zda je využije či nikoliv, nýbrž jde o oprávnění, v jehož případě je prezident povinen konat, nemůže blokovat výkon státní moci, a to přestože nemá žádným zákonem stanovené lhůty k výkonu pravomocí. S ohledem na skutečnosti uváděné jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti, podle názoru stěžovatele prezident republiky svou nečinností při rozhodování podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy ve věci jmenování stěžovatele soudcem na základě návrhu obsaženého v usnesení vlády ze dne 2. 3. 2005, č. 246, porušil čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 21 odst. 4 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Pokud by však přesto soud dospěl k závěru, že prezident republiky již, byť neformálním způsobem, rozhodl, že stěžovatele nejmenuje soudcem, domáhá se stěžovatel *in eventum* žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. zrušení takového rozhodnutí pro nezákonnost. Rozhodování prezidenta podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy je podle stěžovatele výkonem státní moci, a tu lze s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy vykonávat jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jestliže zákon o soudech a soudcích stanoví podmínky pro jmenování soudcem, není prezident republiky oprávněn stanovit kritéria nad rámec zákona, a už vůbec ne kritéria paušální a diskriminující. Jestliže ze zákona vyplývá, že požadavek věku pro soudce je minimálně 25 let, není prezident republiky oprávněn odmítnout jmenování soudce s tím, že on po-

važuje za přijatelný věk minimálně 30 let. Výklad prezidenta republiky, podle něhož není vázán zákonnými kritérii a může si stanovit další, by podle stěžovatele byl výrazným zásahem do dělby moci ve státě, neboť by popíral především moc zákonodárnou, ale i výkonnou moc vlády. Pokud jde o osobní kritéria pro funkci soudce, je prezident republiky povinen respektovat zákon o soudech a soudcích, pokud jde o kritéria organizační (např. množství volných míst a finančních prostředků), je povinen respektovat návrh vlády, která je za jmenování soudců odpovědná. I když prezident republiky nemůže soudce jmenovat sám, protože je k tomu nezbytný souhlas předsedy vlády, formou negativního stanoviska bez ohledu na zákonná kritéria by mohl odmítat jakéhokoliv kandidáta na funkci soudce, a tím by mohl narušit i rovnováhu mezi jednotlivými mocemi. Stěžovatel připouští, že ani z čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy nelze dovozovat, že by prezident republiky měl povinnost jmenovat kohokoliv, koho navrhne vláda, a dodává, že v dosavadní krátké historii Ústavy je známo několik málo případů, kdy prezident republiky odmítl jmenovat konkrétní navržené osoby, nicméně považuje za nutné zdůraznit, že se tak vždy stalo z důvodu nesplnění zákonné podmínky pro výkon funkce. Stěžovatel uvádí, že tak byla porušena jeho subjektivní veřejná práva: bylo porušeno ustanovení čl. 1 Listiny o svobodě a rovnosti lidí v právech, došlo k porušení zákazu diskriminace – došlo k diskriminaci určité skupiny lidí z důvodu věku (čl. 3 odst. 1 Listiny), došlo k porušení čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (porušení zákazu diskriminace), bylo porušeno právo žalobce na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny), došlo k porušení

čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (porušení práva žalobce vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země) a čl. 2 Paktu (porušení zákazu diskriminace), bylo porušeno právo žalobce na svobodnou volbu povolání (čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny).

K žalobnímu návrhu proti nezákonnému zásahu, z důvodu nejednotného názoru, zda odmítnutí jmenování navržených kandidátů do funkcí soudců je rozhodnutím či nikoliv, stěžovatel dodává, že nezákonný zásah nespátřuje v tom, že nebyl jmenován soudcem, nýbrž v tom, že byla porušena jeho jiná veřejná subjektivní práva. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak soud v odůvodnění svého rozhodnutí jednoznačně definuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle názoru stěžovatele lze (snad) zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. definovat jako jednorázový, protiprávní úkon orgánů veřejné moci namířený vůči právům (svobodám) zaručeným ústavou a zákony. Stěžovatel je toho názoru, že s ohledem na dosud chybějící judikaturu je třeba k pojmu „zásah“ ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. přistupovat opatrněji a rozhodně jej nevykládat tak restriktivně, jak to učinil Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí. Stěžovatel je toho názoru, že pokud soud v dané věci neposoudil postup žalovaného jako nečinnost ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s., nebo nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., byla žaloba podle § 82 a násl. přípustná. S ohledem na shora uvedené skutečnosti má stěžovatel za to, že napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze je nezákonné, když postupem žalovaného jako správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. byla porušena veřejná subjektivní práva stěžovatele, kterým soud odmítl poskytnout ochranu tím, že by ža-

lobu stěžovatele meritorně projednal a rozhodl o ní, čímž sám porušil stěžovatelovo subjektivní veřejné právo na soudní ochranu, zakotvené primárně v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Stěžovatel podpůrně odkazuje na nález č. 92/2000 (sv. 18), ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že právo na přístup k soudu chráněné v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zaujímá v každé demokratické společnosti natolik významné místo, že nepřichází v úvahu ani jeho zúžující výklad, ani formální interpretační přístupy.

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

Z odůvodnění:

Předmětem sporu podle Nejvyššího správního soudu není věcné posouzení toho, jak bylo či mělo být s ohledem na platnou právní úpravu postupováno žalovaným ve věci návrhu na jmenování žalobce soudcem, nýbrž jeho předmětem je toliko posoudit, zda je daná právní věc věcí projednatelnou ve správním soudnictví, jak namítá stěžovatel, nebo zda o takovou věc nejde, jak rozhodl Městský soud v Praze.

Pod tímto zorným úhlem Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující především posoudit, zda soudu ve správním soudnictví přísluší přezkoumávat napadený postup žalovaného, kterým se stěžovatel cítí být zkrácen na svém veřejném subjektivním právu či veřejných subjektivních právech, když výslovně namítá zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné

podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] a porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a kdy stěžovatel namítá, že daný postup, kdy byl jako justiční čekatel navržený na jmenování do funkce soudce odmítnut, v porovnání s předchozími případy jmenování soudců neodpovídá legitimnímu požadavku předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci, který je nepominutelným komponentem principu právní jistoty, atd. Nejvyšší správní soud se tedy musí zabývat otázkou, zda v úvahu přicházející úkony žalovaného v dané věci mají povahu úkonů podřaditelných režimu ochrany ze strany soudního řádu správního [Městský soud v Praze uvedl, že *„akt prezidenta republiky, jímž podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky jmenuje soudce, není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče...“*, *„...právem není garantován nárok na jmenování soudcem...“*, *„...ze zákona předvídatelně vyplývá, že i při splnění podmínek ke jmenování dojít nemusí, neboť žádný zákon nezakládá právo domáhat se jmenování soudcem...“*], a ve spojení s tím se musí zabývat i otázkou, zda práva „sama o sobě“, jejichž porušení stěžovatel namítá, mají povahu veřejných subjektivních práv, jimž poskytuje ochranu soudní řád správní [soud uzavřel, že *„není-li zde zákonem založeno právo ve smyslu hmotném (nárok) ani procesním, není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodnout o podané žalobě“*].

(...) Správní soudnictví je obecně založeno na myšlence soudní kontroly výkonné moci státu v jejím styku s jednot-

livci a tradičně je spojováno s ochranou veřejných subjektivních práv. Již tzv. naše tradiční nauka poukazovala na to, že „*Demokratický stát hovoří ideálu svobodného občana a liberálního státu, zasahujícího co nejméně do sféry života jedince. A pokud jsou státní zásahy nutné, musí být upraveny zákonem, a tu zase pokud možno vydány nebo alespoň kontrolovány soudem.*“ (Neubauer, Z.: Státověda a theorie politiky. Praha 1948, str. 300).

Subjektivní práva jsou v našich podmínkách vcelku ustáleně vnímána jako práva osob, založená v právních normách (v objektivním právu), která se projevují jako oprávnění určitého subjektu, jako možnost chovat se právem předpokládaným způsobem, přičemž každá taková možnost zpravidla bývá determinována svým povinnostním doplňkem či rozměrem, charakterizovatelným jako nutnost chování se daného subjektu. Oprávnění jednoho subjektu často odpovídá povinnost jiného subjektu (přičemž podle nauky opak platit nemusí, tzn. že subjektivní povinnosti jednoho nemusí nutně odpovídat subjektivní oprávnění druhého). Subjektivní právo, jako z objektivního práva dovozená možnost chovat se určitým způsobem v konkrétním právním vztahu (jde o výraz právního dualismu objektivního a subjektivního práva, pro nějž platí, že objektivní právo subjektivnímu právu nutně předchází), přitom lze vnímat jednak v rovině potenciální (obsah práva objektivního, jehož může být adresát konkrétním nositelem), a dále pak v rovině reálné, kdy se potencionální adresát při splnění zákonných podmínek, a často i po předepsané proceduře, již stal „faktickým“ nositelem příslušného oprávnění. Takto se jedná zpravidla o hmotná subjektivní práva, s nimiž, a to především ve

spojení s procedurou směřující k založení subjektivního práva (v jeho reálné podobě), bezprostředně souvisí procesní subjektivní práva.

Subjektivní práva se, obdobně jako právo v objektivním smyslu, dělí na právo soukromé a právo veřejné. Vnímáme-li subjektivní právo jako realizovatelný obsah a současně i realizovaný (konkretizovaný a zpravidla i individualizovaný) projev či výraz objektivního práva, pak nutně takové subjektivní právo nese pečeť „soukromoprávnosti“ či „veřejnoprávnosti“ práva v objektivním slova smyslu, jež je jeho zdrojem.

Veřejná subjektivní práva jsou práva založená v normách veřejného objektivního práva, které směřují k realizaci obsahu zákonů ve sféře veřejnomocenských pravomocí. V oblasti výkonné moci realizované k veřejnosprávním účelům jde o taková subjektivní práva, jejichž obsah i výkon je determinován veřejnými zájmy, veřejnou mocí, a k jejichž založení či aprobaci je nutný aktivní úkon, či alespoň „respektování“ veřejného subjektivního práva, založeného tzv. ze zákona, příslušným či příslušnými vykonavateli veřejné moci na vždy daném úseku.

Veřejná subjektivní práva nejsou práva ani typově plně stejnorodá, podle svého obsahu se liší. Již naše prvorepubliková nauka (Hoetzel, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha 1937, str. 238) rozlišovala a) práva, aby se stát zdržoval určitých zásahů do svobody oprávněncovy, b) práva, aby stát plnil něco pozitivního ve prospěch občanů, a c) práva, aby stát připustil občana k účasti na tvoření státní vůle.

Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že „*akt prezí-*

denta republiky, jímž podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky jmenuje soudce, není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče...“, „...právem není garantován nárok na jmenování soudcem...“, „...ze zákona předvídatelně vyplývá, že i při splnění podmínek ke jmenování dojít nemusí, neboť žádný zákon nezakládá právo domáhat se jmenování soudcem...“.

Skutečností je, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce tak, jak je upravena Ústavou, a stejně tak zákonné vymezení předpokladů pro funkci soudce v zákoně o soudech a soudcích, nejsou koncipovány tak, že by z nich bylo možné dovodit, že uchazeč má nárok na jmenování soudcem, nebo že se uchazeč může vlastním úkonem ucházet u prezidenta republiky o jmenování soudcem. Uchazeč o funkci soudce může svoji vůli stát se soudcem projevat či uplatňovat pouze tak, že po absolvování magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice je oprávněn se přihlásit (resp. se přihlásí) do výběrového řízení o přijetí do přípravné služby justičních čekatelů, je-li přijat a absolvuje přípravnou službu, je oprávněn požádat o povolení vykonat odbornou justiční zkoušku a po jejím absolvování mu již toliko přísluší souhlasit se svým ustanovením do funkce soudce nebo přísedícího a s přidělením k určitému soudu. Procedura, která vyúsťuje v předložení návrhu na jmenování soudcem prezidentu republiky, zákonem výslovně upravena není a je věcí zvyklostí v postupu ministra spravedlnosti a vlády a jejich součinnosti s prezidentem republiky. Vlastní návrh na jmenování justičního čekatele soudcem je mimo vlastní dispoziční sféru navrhovaného, návrh předkládá ministr spravedlnosti nejprve k projednání vládě

a po projednání návrhu je návrh předkládán prezidentu republiky. Z předmětné úpravy lze dovodit, že prezident republiky může jmenovat soudcem jen toho, kdo splňuje předpoklady pro funkci soudce stanovené zákonem o soudech a soudcích pro jmenování do funkce soudce. S ohledem na čl. 93 odst. 1 Ústavy platí, že prezident republiky jmenuje soudce bez časového omezení, a z ustanovení čl. 63 Ústavy vyplývá, že akt jmenování je „rozhodnutím“ prezidenta republiky, řazeným k těm jeho „rozhodnutím“, která vyžadují spolupodpis předsedy vlády nebo pověřeného člena vlády (tzv. kontrasignaci, znovuoobnovnou platnou Ústavou) a za které (ve spojení s tím) odpovídá nikoliv prezident, ale vláda. To však platí jen pro případ, že akt prezidenta byl učiněn, a předsedou či pověřeným členem vlády kontrasignován, a souvisí s tím, že takovou pravomoc nemůže prezident republiky vykonat sám, úplně samostatně, ale může ji vykonat jen v součinnosti s vládou (stejně jako platí, že nelze činit vládu odpovědnou za úkon či akt prezidenta republiky, k němuž je třeba kontrasignace, pokud jej prezident republiky vůbec neučinil). S tím souvisí nepřímě i to, že při případném rozporování kontrasignovaného aktu prezidenta republiky je napadán sám akt a není stíhán původce aktu.

Prezident republiky je v našich podmínkách součástí moci výkonné, přičemž v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako „správního úřadu“ *sui generis*, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako „ústavního činitele“.

V posuzované věci (pravomoc jmenovat soudce) se podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná o pravomoc prezidenta republiky, jejíž realizace má povahu i formu správních úkonů (na rozdíl od ústavních aktů, kam spadá např. zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony apod.). Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem, a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, které zakládá pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce, je ustanovením „toliko“ kompetenčním, ustanovení § 60 zákona o soudech a soudcích, jímž se stanoví předpoklady pro funkci soudce, je ustanovením hmotněprávním, jež je při jmenování soudce předmětem veřejnosprávní aplikace. Výkonem pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce se tak nepochybně aplikuje hmotněprávní úprava předmětných předpokladů, resp. podmínek, pro jmenování soudce ze zákona o soudech a soudcích, přičemž se při této autoritativní aplikaci veřejného objektivního práva zasahuje do veřejných subjektivních práv justičních čekatelů, navržených prezidentu republiky ke jmenování do funkce soudce.

Pro právní posouzení povahy „správních úkonů“ prezidenta republiky tak není primárně určující, čím je založena předmětná pravomoc prezidenta republiky, ale jak je regulován její výkon.

Za tohoto stavu věci je třeba konstatovat, že předmětná pravomoc presiden-

ta odpovídá dikci § 4 odst. 1 s. ř. s. v tom smyslu, že se jedná o pravomoc k rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné cestou aplikace příslušných zákonných ustanovení (takto byla pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce nazírána již dřívejší naukou, v návaznosti na vymezení postavení prezidenta republiky v Ústavní listině Československé republiky z roku 1920, kde byla v § 56 a násl. funkce prezidenta republiky upravena jako součást moci vládní a výkonné – viz Adler, F.: heslo „prezident republiky“, in: Slovník veřejného práva. Svazek III. Brno 1934, str. 543 a násl., obdobně Neubauer, Z.: Státověda a theorie politiky. Praha 1948, str. 297; v tomto posledně jmenovaném prameni bylo podřazení pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce moci výkonné argumentačně doplněno tím, že jde jen o pravomoc jmenovací, s odepřením pravomoci sesazovací, která již přísluší soudu.). Není bez zajímavosti, že již v prvorepublikové nauce také převládal názor, že správní úkony či správní akty prezidenta republiky přísluší přezkoumat ve správním soudnictví (nejreprezentativněji Krejčí, J.: Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu?, in: Pocta k šedesiatým narodeninám Dr. Karla Laštovku. Bratislava 1936, str. 221 a násl.). V této souvislosti bylo naukou zdůrazňováno, že *„nejde vůbec o odpovědnost orgánů moci výkonné, nýbrž toliko o zkoumání zákonnosti jejich aktů, když vláda ani prezident republiky nepodléhají kontrole nejvyššího správního soudu, nýbrž jen jejich akty, pokud vláda a prezident republiky vykonávají působnost správních úřadů“* (Rádl, Z.: Nejvyšší správní soud. Komentář. Praha 1937), stejně jako bylo uváděno: *„na tom, že před nejvyšším správním soudem je napadán akt, a není*

stíhán původce aktu, nemění nic díky zákona – žalovaný úřad – neboť je zřejmo, že stížnost směřuje proti rozhodnutí nebo opatření“ (Krejčí, J.: Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu?, in: Pocta k šedesiatym narodeninám Dr. Karla Laštovku. Bratislava 1936, str. 230).

Současná ústavněprávní úprava postavení, resp. funkce, prezidenta republiky je úpravou obdobnou, a i v současné nauce je zastáván názor, že nejsou žádné podstatné důvody, které by v tomto ohledu závěry, učiněné za platnosti ústavy z roku 1920, neměly platit i pro stav za platnosti ústavy nynější (viz Mikule, V.: Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. Právní zpravodaj, č. 3/2006, str. 16).

Je nutno souhlasit se závěrem Městského soudu v Praze, že zákon o soudech a soudcích, ani jiný zákon, nezakládá justičnímu čekateli právo (ve smyslu nároku) být prezidentem republiky jmenován soudcem. Stejně tak je zřejmé, že jde o rozhodování o „návrhu“ (byť s ohledem na platnou právní úpravu a ustálenou proceduru o návrhu, který nepodává sám navrhovaný), a dále i to, že na dané rozhodnutí prezidenta, ať již kladné, či příp. i záporné, je třeba především nutno nazírat jako na rozhodnutí v „materiálním“ slova smyslu, bez výslovně předepsaných náležitostí jeho písemného vyhotovení. Otázkou je, zda prezident republiky musí či nemusí své rozhodnutí odůvodňovat. Teorie i platná právní úprava staví na tom, že rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy se nemusí odůvodňovat tehdy, pokud jde o rozhodnutí, jimiž se v plném rozsahu vyhovuje podanému návrhu. U rozhodnutí, jimiž se podanému návrhu (byť jen zčásti) ne-

vyhovuje, stejně jako rozhodnutí, jimiž se ukládají povinnosti, nebo jimiž se mění či ruší dosavadní právní stav, se naopak odůvodňovat musí. Ve vztahu k posuzované věci tak je zřejmé, že pokud by se jednalo o rozhodnutí prezidenta republiky, kterým by se vyhovovalo návrhu, a navržený justiční čekatel by byl jmenován soudcem, rozhodnutí by odůvodněno být nemuselo, pokud by však šlo o příp. rozhodnutí, jímž byl návrh na jmenování soudcem odmítnut, rozhodnutí by alespoň stručně odůvodněno být mělo. Vzhledem k tomu, že veškerý výkon exekutivních pravomocí orgánů veřejné moci musí být jak co do případů a mezí, tak i co do způsobů, v souladu se zákony (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy), však nutně platí, že důvodem pro to, aby prezident navrženého kandidáta na funkci soudce do funkce nejmenoval, může být jen nesplnění zákonných důvodů, a proto by v takovém případě nemohlo přicházet v úvahu jiné odůvodnění než opírající se o nesplnění zákonných předpokladů. Tak např. i navržený kandidát, který má složenou odbornou zkoušku, dal souhlas se svým ustanovením k výkonu funkce soudce nebo přísedícího a s přidělením k určitému soudu, splňuje věkovou hranici apod., nemusí být prezidentem republiky jmenován do funkce soudce, protože např. podle názoru prezidenta republiky zkušenosti a morální vlastnosti navrženého kandidáta nedávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat. Na druhé straně důvodem příp. nejmenování navrženého kandidáta do funkce soudce ze strany prezidenta republiky by neměl být např. stav „obsazení soudcovských míst“. Tomu nepřímě koresponduje i poslání principu kontrasignace vždy příslušného rozhodnutí o jmenování soudcem ze strany předsedy či pověřeného člena vlády, jímž je vzhledem k principu

odpovědnosti vlády za takové rozhodnutí prezidenta republiky navíc sledována i účelnost takového rozhodnutí s ohledem na vztah k právní politice státu všeobecně (tady pak právě zejména ve vztahu k počtu soudců a jejich struktuře – srov. Klíma, K.: Komentář k Ústavě a Listině. Nakl. A. Čeněk, 2005, str. 324). Může tak případně nastat i situace, kdy předseda nebo jiný pověřený člen vlády akt prezidenta republiky nespolutpíše, a tím takový akt nenabude příslušných právních účinků.

Ústavněprávní požadavek vázanosti výkonné moci „zákony“ je tradičně vykládán tak, že dodržováním zákonů se nutně myslí i dodržování příslušných ústavněprávních předpisů. Ve správním soudnictví tak, i když správní soudy nejsou primárně určeny ke kontrole ústavnosti, platí, že zákonnost postupů orgánů výkonu veřejné moci, determinovaných příslušnými ustanoveními jednotlivých zákonů, nelze posuzovat odtrženě bez zohlednění dopadů souvisejících ustanovení Ústavy a Listiny. Současná nauka proto ne náhodou zdůrazňuje, že i na jmenování soudců platí Listina, zejména její čl. 3 (srov. Klíma, K.: Komentář k Ústavě a Listině. Nakl. A. Čeněk, 2005, str. 324).

Městský soud v Praze v posuzované věci uzavřel, že „*není-li zde zákonem založeno právo ve smyslu hmotném (nárok) ani procesním, není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodnout o podané žalobě*“.

Již výše se Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce tak, jak je upravena Ústavou, a stejně tak zákonné vymezení předpokladů pro funkci soudce v zákoně o soudech a soudcích, nejsou konci-

povány způsobem, že by z nich bylo možné dovodit, že uchazeč má nárok na jmenování soudcem, nebo že uchazeč se může vlastním úkonem u prezidenta republiky ucházet o jmenování soudcem. V tomto smyslu skutečně platí, že uchazeč o funkci soudce nedisponuje subjektivním hmotným právem, jako „nárokem na jmenování“ soudcem, ani procesním subjektivním právem, jako právem vlastním úkonem se ucházet o jmenování soudcem. Nicméně úkony, k nimž oprávněn je a jež musí podle ustálené praxe „návrhu na jmenování“ předcházet (viz výše – přihlášení se do výběrového řízení o přijetí do přípravné služby justičních čekatelů, absolvování přípravné služby, žádost o povolení vykonat odbornou justiční zkoušku, souhlas s ustanovením za soudce nebo přísedícího a s přidělením k určitému soudu), nepochybně vůli takového uchazeče stát se soudcem vyjadřují, a jsou motivovány představou, a spojeny s legitimním očekáváním, že při splnění zákonných podmínek uchazeč soudcem jmenován bude.

Stěžovatel uváděl již v žalobě, a opakovaně uvádí v kasační stížnosti, že zkrácení na svých právech nespátřuje v tom, že nebyl jmenován soudcem, nýbrž v tom, že byla porušena jeho jiná veřejná subjektivní práva. Namítal a namítá zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] a porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a ve spojení s tím dále namítá, že daný postup, kdy byl jako justiční čekatel navržený na jme-

nování do funkce soudce odmítnut, v porovnání s předchozími případy jmenování soudců neodpovídá legitimnímu požadavku předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci, který označuje za nepominutelný komponent principu právní jistoty.

Z tohoto pohledu, resp. z těchto pohledů, se však Městský soud v Praze žalobou nezabýval.

Ochrana veřejných subjektivních práv se uskutečňuje za podmínek stanovených zákony, přičemž některým veřejným subjektivním právům soudní ochrana poskytnuta není (jak soudní řád správní, tak i zvláštní zákony označují některé úkony, jimž je soudní ochrana odňata, resp. které jsou z přezkumné soudní pravomoci vyňaty). Je však třeba připomenout čl. 36 odst. 2 Listiny, v jehož smyslu nelze vyloučit přezkoumání „rozhodnutí“ týkajících se základních práv a svobod. Jestliže v daném případě stěžovatel namítal a namítá, že byl postupem žalovaného při splnění zákonem předepsaných předpokladů pro jmenování soudcem zkrácen na svých právech způsobem, který prezentuje jako zkrácení na ústavně zaručených veřejných subjektivních právech (nebýt diskriminován, právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, to vše spojené s legitimním očekáváním), potom je zřejmé, že ze soudního přezkumu nebylo možné vyloučit „postup“ žalovaného (který mohl znamenat „nečinnost“, nebo by jej bylo příp. možno posuzovat jako „negativní rozhodnutí“, či který příp. mohl představovat „nezákonný zásah“). Vzhledem k povaze a významu těchto práv je Nejvyšší správní soud toho názoru, že soudní ochrana před jejich porušením není

nikterak limitována tím, že na jmenování soudcem není nárok, stejně jako tím, že se uchazeč o jmenování nemůže o své jmenování ucházet vlastním úkonem (sám nemůže podat návrh na své jmenování, resp. žádost o své jmenování, prezidentu republiky). V případě namítaného porušení uváděných základních práv se jedná o jiná veřejná subjektivní práva, jimž soudní ochranu nelze upřít.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že dovolávat se práva nebýt diskriminován, jakož i legitimního očekávání, je třeba vždy ve spojení s konkrétním právem, ve vztahu k němuž by případně k diskriminaci mohlo dojít. Za tohoto stavu věci Nejvyšší správní soud především zastává názor, že stěžovatel je oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Funkce soudce je ve spojení s citovanou dikcí nesporně „jinou veřejnou funkcí“, neboť výkon funkce soudce naplňuje obsah výkonu soudní moci, jako moci státní. Ve spojení s tím je stěžovatel nepochybně oprávněn dovolávat se toho, aby nebyl na tomto právu diskriminován, stejně jako je zřejmě oprávněn i k tomu, dovolávat se práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a to i když sám návrh na projednání věci nepodal. S ohledem na znění čl. 36 Listiny, a to i ve spojení se zákonem o soudech a soudcích, je potom podle názoru Nejvyššího správního soudu nesporné, že právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (v daném případě na přístup k funkci soudce) ve spojení s právem nebýt diskriminován a s legitimním očekáváním není ze soudního přezkoumání vyloučeno.

Soudní ochraně těchto subjektivních práv, tj. práva na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] a práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a ve spojení s tím legitimního očekávání, ostatně svědčí i rozsáhlá soudní judikatura, byť jde převážně o judikaturu Ústavního soudu, již je si vědom i stěžovatel, který také na její vybrané případy argumentačně odkazuje.

Soudněsprávní judikatura, která by se přímo vztahovala k „nejmenování soudce“, k dispozici není, neboť nyní posuzovaný případ nejmenování uchazeče soudcem je v praxi správního soudnictví dosud zcela ojedinělý. Z posledních let je sice je známo několik málo případů, kdy prezident republiky odmítl jmenovat soudce z konkrétních navržených osob, vždy však šlo o jednotlivce, a stalo se tak z důvodu nesplnění některé ze zákonem stanovených podmínek pro výkon funkce soudce. Zřejmě proto také nebyly tyto případy rozporovány a soudně přezkoumávány. V tomto ohledu se posuzovaný případ, při namítaném překročení zákonných podmínek, resp. mezi, pro jmenování do funkce soudce žalovaným, jeví na pozadí poměru počtu vládou navržených uchazečů ke jmenování do funkce soudce k příslušnému termínu a počtu uchazečů prezidentem republiky do funkce soudce v daném termínu jmenovaných, svým plošným přístupem jako v právním smyslu zcela bezprecedentní vybočení ze zvyklostí při jmenování soudců v našich novodobých podmínkách demokratického a právního státu.

Již výše bylo uvedeno, že rozhodování prezidenta, jehož prostřednictvím

realizuje svoji pravomoc jmenovat soudce, má povahu i formu správních úkonů; prezident republiky přitom vystupuje jako „správní úřad“ *sui generis*. V dané věci prezident republiky vystupuje jako reprezentant moci výkonné, který autoritativně aplikačně rozhoduje v oblasti právně garantovaných a také determinovaných veřejných subjektivních práv vně stojících subjektů, se závaznými právními důsledky pro tyto subjekty. Dopadům takových rozhodnutí, jakož i dalších aktů či úkonů prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce (vzhledem k tomu, že zákonná úprava nestanoví jinak), musí v právním státě nutně příslušet stejná právní ochrana jako dopadům rozhodnutí či jiných aktů či úkonů jiných správních úřadů.

Za situace, kdy šlo o namítané porušení uváděných základních práv ve spojení s tvrzeným splněním zákonných předpokladů pro jmenování soudcem, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že správnímu soudnictví přezkoumání „rozhodování“ žalovaného příslušelo, byť „jen“ se zřetelem k relaci zákonné úpravy (ustanovení zákona o soudech a soudcích, stanovící předpoklady pro jmenování soudcem) a ústavněprávní úpravou uváděných základních práv, jejichž porušení v daných souvislostech stěžovatel namítal. Ve správním soudnictví přitom nemůže jít, a také nejde, o přezkoumání ústavní pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce jako takové; co však správnímu soudnictví přísluší přezkoumávat, je naplnění zákonných limitů, které jsou pro výkon funkce soudce dány (splnění zákonných předpokladů zákona o soudech a soudcích). Odmítnutí soudu zabývat se takovým „rozhodováním“ by v konkrétním případě představovalo *denegatio iustitiae*.

Z obsahu spisu nelze spolehlivě zjistit úplný skutkový stav v posuzované věci a Nejvyššímu správnímu soudu jeho posouzení za dané situace ani nepřísluší. Nicméně pokud Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětná věc je ve správním soudnictví projednatelná, potom současně musí přisvědčit tomu, že v daném případě by, pod zorným úhlem výše uváděných subjektivních veřejných práv stěžovatele, mohlo a zřejmě i mělo jít o některý z případů ve smyslu žalobního návrhu. Buďto by mohlo či mělo jít o „nečinnost“ žalovaného, to pokud by se zjistilo, že se žalovaný opomněl návrhem zabývat, nebo by mohlo a mělo jít o nezákonné rozhodnutí ve věci samé, pokud by se zjistilo, že žalovaný rozhodl negativně, a to aniž k tomu měl zákonné důvody (tady by se zřejmě jednalo o rozhodnutí v materiálním slova smyslu, formálně patrně písemně nevyhotovené, což se v danou chvíli s ohledem na stěžovatelovo odvolání se na dopis ministra spravedlnosti České republiky, jímž mu bylo oznámeno, že žalovaný odmítl jeho návrh na jmenování soudcem z důvodu jeho věku, v situaci, kdy se žalovaný ke kasační stížnosti nevyjádřil, jeví jako nejpravděpodobnější), nebo by případně mohlo jít o nezákonný zásah, to pokud by zjištěné jednání žalovaného nebylo „rozhodnutím ve věci“, ale představovalo by toliko „rozhodnutí se“ žalovaného ve věci bez zákonného důvodu prozatím nerozhodovat.

V případě event. zjištěné nečinnosti je podmínkou podle § 79 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně účastníka proti nečinnosti správního orgánu, a za tohoto stavu věci se účastník může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve

věci samé nebo osvědčení. V dané věci žádné prostředky procesní předpis k ochraně účastníka nestanovil, a proto přichází v úvahu přístup k soudu přímo. Soud však nemůže přikázat, aby bylo rozhodnuto určitým způsobem, může pouze vyslovit, že daný orgán má bezodkladně vydat rozhodnutí. Bude-li takové rozhodnutí kladné či záporné, to soudu nepřísluší předvídat. V případě event. zjištěného nezákonného rozhodnutí ve věci samé (to pokud by se zjistilo, že žalovaný rozhodl v dané věci negativně) by potom přicházelo v úvahu zrušení tohoto rozhodnutí a jeho vrácení k novému „projednání a rozhodnutí“ ve smyslu soudem vysloveného právního názoru. Pokud by event. jednání žalovaného nebylo „rozhodnutím“ (rozhodnutím ve věci), ale představovalo by toliko „rozhodnutí se“ žalovaného ve věci bez zákonného důvodu prozatím cíleně nerozhodovat, jednalo by se zřejmě o nezákonný zásah, spočívající v aktivním, resp. záměrném bránění v přístupu k právu na „rozhodnutí“ stran přístupu k tzv. jiné veřejné funkci.

Za situace, kdy správnímu soudnictví nepřísluší volat k odpovědnosti prezidenta republiky, ale toliko posuzovat jeho akty, potom ten který případný výrok soudu však může ve skutečnosti znamenat toliko morální apel na prezidenta republiky, mířící na demokratické a právní cítění daného ústavního činitele při plnění jeho poslání jako součásti moci výkonné. Nicméně přesto, a zřejmě i právě proto, nelze ani za těchto okolností podle názoru Nejvyššího správního soudu rezignovat na poslání a funkci správního soudnictví, které míří, ve spojení s ochranou zákonnosti v rozhodování „správních orgánů“, na celkovou kultivaci výkonné moci (jejíž součástí prezident republiky je) ve smyslu obecně

uznávaných a také převážně respektovaných principů demokratického a právního státu, a je třeba danou věc ve správním soudnictví řádně posoudit a ve věci meritorně rozhodnout.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že Městský soud v Praze pochybil, když napadeným usnesením rozhodl, že posuzovaná věc (s ohledem na to, že uchazeč o funkci soudce nedisponuje subjektivním hmotným právem, jako „nárokem na jmenování“ soudcem, ani procesním subjektivním právem, jako právem vlastním úkonem se ucházet o jmenování soudcem) nespadá do správního soudnictví, aniž by se zabýval tím, co žalobce namítal [zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] a porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny)], to vše ve spojení s legitimním očekáváním. Stěžovatel tak namítal porušení veřejného subjektivního práva, spočívající v popření principů legality a předvídatelnosti chování žalovaného jako správního úřadu *sui*

generis, což se ve vztahu k němu projevilo jako porušení jeho legitimního očekávání a právní jistoty, že bude postupováno v souladu se zákonem. Pod tímto zorným úhlem však Městský soud v Praze to, zda je předmětná věc přezkoumatelná ve správním soudnictví, vůbec neposoudil.

Proto také městský soud, který ostatně výslovně uvedl v závěru odůvodnění napadeného usnesení, že v situaci, kdy žalobu odmítl pro nedostatek pravomoci soudu, z důvodu procesní ekonomie nepožadoval upřesnění, případně doplnění, žaloby, které by jinak bylo na místě, bude muset před vlastním projednáním věci vyzvat stěžovatele k upřesnění či doplnění žaloby, stejně jako „vyžádat spis“ (opatřit podklady, na jejichž základě mělo být, či bylo, rozhodováno), znovu vyzvat žalovaného, aby se k věci obsahově vyjádřil (podle zásady „necht' jsou slyšeny obě strany“), příp. provést ještě další potřebné procesní úkony, bude-li jich třeba pro meritorní projednání věci, a teprve poté bude moci žalobu věcně projednat. Stěžovatel navrhuje eventuální petit. Soud by se tak ve spojení se skutkovým zjištěním a právním posouzením věci měl postupně zabývat uplatněnými žalobními návrhy ve smyslu a v pořadí uvedeném stěžovatelem v žalobě, popř. v upřesnění žaloby.

906

Řízení před soudem: žalobní legitimace neúspěšného žadatele o udělení státního občanství; přezkum správního uvážení

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

I. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.

II. Žadatel o udělení státního občanství České republiky je legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka správního řízení.

III. Žalobní legitimace neúspěšného žadatele o udělení státního občanství se zakládá na § 65 odst. 1 s. ř. s., a nikoliv na odstavci druhém téhož ustanovení.

IV. Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42)

Prejudikatura: opačně Soudní judikatura ve věcech správních č. 839/2001.

Věc: Hossam N. proti Ministerstvu vnitra o udělení státního občanství.

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 1. 8. 2001 nevyhovělo žalobcově žádosti o udělení státního občanství České republiky. Také rozklad, který žalobce proti tomuto rozhodnutí podal, ministr vnitra rozhodnutím ze dne 14. 12. 2001 zamítl.

Žalobce se domáhal žalobou zrušení posléze uvedeného rozhodnutí. Namítl, že řízení o jeho žádosti bylo přerušeno na dobu 18 měsíců s odůvodněním, že žadatel nesplňuje podmínku pozbytí dosavadního státního občanství [Státu Palestina, § 7 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, v textu též jen „zákon“]. Rozhodnutí ale obsahovalo doložku o tom, že pokud žadatel v době přerušného řízení předloží doklad o tom, že toto občanství pozbyl, bude mu občanství České republiky uděleno. Žalobce s tímto cílem předložil doklad (získaný v zahraničí) o tom, že

palestinské zákony umožňují, aby nabyl české státní občanství, nicméně za podmínky, že zůstane i nadále palestinským občanem. Žádost však žalovaný zamítl.

Žalobce proto po vydání rozhodnutí I. stupně navštívil velvyslanectví Státu Palestina v Praze a před rozhodnutím o rozkladu předložil nový doklad z 21. 8. 2001 o tom, že státním občanem Palestiny není a že jej lze považovat za osobu bez státního občanství. Žalovaný však v řízení o rozkladu žalobci nevyhověl a rozklad zamítl s tím, že žalobce sice je osobou bez státního občanství, a splňuje tedy podmínku § 7 odst. 1 písm. b) zákona, nicméně po dobu, kdy má v České republice povolen trvalý pobyt, se tu převážně nezdržuje [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona].

Žalobce na jedné straně nahlíží, že na udělení státního občanství není právní nárok, na druhé straně poukazuje na to, že mu bylo udělení státního občanství

přislíbeno, splní-li zákonnou podmínku. Tu splnil, ale jeho žádost byla zamítnuta z důvodu jiného. Žalobce má za to, že udělením příslibu došlo k prominutí podmínky „zdržování se“ a státní občanství mu mělo být v souladu s daným příslibem uděleno. Správní orgán neposoudil správně a úplně skutkový stav věci před vydáním rozhodnutí, a tím nesplnil povinnost uloženou mu v § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu, a v důsledku toho nesprávně posoudil i žádost o udělení státního občanství.

Senát, který ve věci měl podle rozvrhu práce rozhodovat, dospěl při předběžném projednání věci k tomu, že jeho názor o jedné z klíčových právních otázek je odchylný od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu; předmětem posouzení se stala otázka, zda žalobci náleží žalobní legitimace, tvrdí-li zkrácení na procesních právech ve věci, kde není nositelem práva hmotného.

V podobné věci již rozhodoval čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 9. 1. 2004, čj. 7 A 31/2002-33). Rozhodnutí, kterým ministr vnitra zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, tento senát přezkoumal a zrušil je pro vady řízení. Při vědomí toho, že na udělení státního občanství není právní nárok, čtvrtý senát konstatoval, že rozhodování správních orgánů nesmí podléhat libovůli. Libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů by totiž zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené (ke shodnému závěru dospěl již předtím druhý senát v rozsudku ze dne 4. 9. 2003, čj. 6 A 94/2002-40; obě rozhodnutí jsou dostupná na internetové adrese www.nssoud.cz).

Naopak šestý senát obdobnou žalobu odmítl (usnesení ze dne 29. 6. 2004, čj. A 11/2003-34). Odkázal na judikaturu správních soudů (Soudní judikatura ve věcech správních č. 839/2001), dle které je udělení státního občanství projevem neomezené státní suverenity a děje se ve sféře absolutního správního uvážení. Na udělení státního občanství nemá žadatel veřejné subjektivní právo a rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení státního občanství, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje existující práva žadatele. Žaloba proti takovému rozhodnutí je proto nepřípustná [§ 65, § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 s. ř. s.].

Za této situace předložil senát rozhodující v žalobcově věci (první senát) věc usnesením rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

Proti názoru šestého senátu první senát v předkládací zprávě namítl, že i v takovémto případě má žadatel právo na to, aby byla respektována jeho práva účastníka řízení. Přísluší mu tedy právo na řádně vedené správní řízení, v němž bude jeho žádost vyřízena procesně správným postupem. Není-li tomu tak, má účastník řízení dostat možnost namítat porušení svých procesních práv v řízení před soudem. Pravidla řádné správy by totiž měla platit za jakýchkoli podmínek.

Než však může dojít ke kontrole zákonnosti správního aktu před správním soudem, je třeba jednoznačně vyřešit otázku procesní legitimace. Šestý senát tuto otázku zhodnotil tak, že žalobce (neúspěšný žadatel o udělení státního občanství) v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemá hmotněprávní legitimaci, neboť na udělení státního občanství není subjektivní právo; nemůže-li být tedy zamítnutím žádosti

žadatel zkrácen na právu, které v tomto případě nemá, nemůže uspět ani s tvrzením o porušení práv v procesu o své žádosti.

První senát se s tímto názorem neztotožnil. Je si samozřejmě vědom toho, že rozsah soudního přezkumu je nutně omezen s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o neudělení státního občanství je vydáváno ve sféře volného uvážení správního orgánu. Kontrola zákonnosti takového rozhodnutí se proto může odehrát jen v rovině přezkumu dodržení procesních práv žalobce a kontrole toho, zda nebyly překročeny zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej nebylo zneužito. Nicméně i tam, kde správní orgán vede řízení o žádosti, na jejíž kladné vyřízení nemá žadatel subjektivní právo, musí být respektována zákonná procesní pravidla; jsou-li ta porušena, musí mít i takový žadatel právo dovolat se na soudě ochrany. Jeho procesní legitimace napadnout výsledek řízení správní žalobou a domáhat se zrušení vydaného rozhodnutí pro porušení ustanovení o řízení nemůže být zpochybněna. V opačném případě by se otevírala cesta ke správní libovůli.

Rozšířený senát věc projednal a dospěl k závěru, že žadatel o udělení státního občanství České republiky je legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka správního řízení.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil věc takto:

Právní otázkou, kterou se musel rozšířený senát v první řadě zabývat, je otázka, zda je žalobce vůbec k žalobě legiti-

mován či nikoliv; právě k tomuto problému se váže rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není).

Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních

práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na něj i příkaz ústavadárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční vyluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční vyluku obsahuje, a respektovat její smysl; nepřipustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Na základě těchto interpretačních východisek se nelze ztotožnit se závěrem, že neúspěšný žadatel o udělení státního občanství není legitimován k žalobě, a to pro údajnou absenci rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. pro kompetenční vyluku vyplývající z § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí o neudělení státního občanství totiž rozhodnutím správního orgánu je.

Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).

Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhová, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhová (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva pravotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno. Např. vyhová-li stavební úřad žádosti o vydání stavebního povolení, zakládá tím stavebníkovi subjektivní hmotné právo stavět (či provádět změny staveb a udržovací práce na nich); pokud naopak stavební povolení neudělí, není tím žádné subjektivní hmotné právo založeno, změněno, zrušeno či závazně určeno. Je ovšem zjevné, že i takové rozhodnutí se právní sféry žadatele dotýká, a to zcela zásadním způsobem.

Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovodit zkrácení na hmotných právech (příčemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí,

kteří je výsledkem tohoto řízení). Např. zamítne-li správní orgán nesprávně odvolání jako nepřípustné nebo opožděné podle § 60 správního řádu, nerozhoduje tím ve věci samé a o subjektivním hmotném právu či povinnosti se nijak nevysslovuje. Toto rozhodnutí netvoří jeden celek s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a posuzuje se samostatně. Zamítnutím odvolání jako opožděného nebo nepřípustného se toliko odvolateli odpírá právo na projednání jeho odvolání pro nesplnění procesních předpokladů. Přestože takové rozhodnutí, jak již bylo řečeno, odvolatelovo subjektivní hmotné právo nijak nezkracuje (na něm byl eventuálně zkrácen již samostatně stojícím rozhodnutím prvoinstančním), dovozuje novodobá judikatura Nejvyššího správního soudu jeho žalobní legitimaci z § 65 odst. 1 s. ř. s. Výslovně se to podává z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, čj. 5 A 14/2002-35, publikovaného pod č. 287/2005 Sb. NSS: „*Rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; k podání žaloby je legitimován účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl.*“

Obdobné otázky vyvolává i rozhodnutí o zastavení správního řízení. Zastaví-li správní orgán správní řízení např. z důvodu, že žadatel na výzvu neodstraní vady žádosti (nepředloží požadované podklady), nerozhoduje tím meritorně o podané žádosti (neposuzuje žádost z hlediska hmotného práva), nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci procesních norem; osoba, ohledně jejíž žádosti bylo řízení zastaveno, není zkrácena na svých hmotných právech, nýbrž opět na právu na meritorní projednání věci. I přesto jsou správní soudy povinny se žalobou proti takovému rozhodnutí o zastavení řízení meritorně za-

bývat. Tento závěr bez jakýchkoliv pochybností vyplývá mj. z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku ve věci *Kilián proti České republice* (stížnost č. 48309/99, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2005, str. 1). V dané věci rozhodl správní orgán o zastavení řízení pro neodstranění vad podání; odvolací správní orgán jeho rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Brně řízení usnesením ze dne 20. 8. 1997 zastavil podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 30/2000 Sb., neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí vydaná správními orgány obou stupňů jsou svou povahou procesní. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť rozhodnutí krajského soudu bylo vydáno v souladu se zákonem. Evropský soud pro lidská práva naproti tomu dospěl k závěru, že popsaným postupem byl porušen čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť stěžovateli nebyla poskytnuta dostatečná soudní ochrana, čímž byl zbaven práva na přístup k soudu. Ani rozhodnutí o zastavení správního řízení tedy ze soudního přezkumu vyloučit nelze, byť jde o rozhodnutí procesní povahy a jenom s obtížemi lze nalézt hmotné právo, na němž by mohl být žalobce zkrácen.

Ostatně procesních rozhodnutí si výslovně povšiml i Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01. Konstatoval v něm, že „*pokud zákonodárce zcela jasně celou skupinu tzv. procesních rozhodnutí podrobil zákonem č. 30/2000 Sb. opětovně soudnímu přezkumu, nelze jeho vůli ignorovat cestou extenzivního výkladu, v jehož důsledku by rozhodnutí, dříve výslovně považovaná za rozhodnutí procesní povahy, byla opětovně vyloučena ze soudního přezkumu s odvoláním na skutečnost, že nezasahují do práv účastníka, která*

vyplývají z práva hmotného. Takový právní závěr soudu v podstatě diskvalifikuje účel novely zák. č. 30/2000 Sb., jenž nepochybně směřoval k tomu, podřadit soudnímu přezkumu i procesní rozhodnutí, tudíž rozhodnutí, jež nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv ve sféře procesní“.

I Ústavní soud tedy výslovně připouští soudní přezkum procesních rozhodnutí správních orgánů (tedy rozhodnutí nezasahujících do hmotněprávní sféry žalobce); přestože se jeho právní názor vyslovuje o předešlé právní úpravě správního soudnictví (Část pátá o. s. ř., po novele provedené zákonem č. 30/2000 Sb.), plně platí i pro úpravu současnou. Jestliže soudní řád správní nevylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí procesní povahy, ale pouze rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], znamená to, že všechna ostatní rozhodnutí procesní povahy přezkoumatelná jsou, přičemž pro jejich pouhý procesní (a chybějící hmotněprávní) charakter je nelze vylučovat ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. s tím, že nejde o rozhodnutí správního orgánu. Znamená to tedy, že procesní rozhodnutí (tj. rozhodnutí, která nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv procesních) jako kategorie soudnímu přezkumu podléhají, ledaže by je zákon z tohoto přezkumu výslovně vylučoval; jejich povaha ale sama o sobě důvodem kompetenční výluky není a být nemůže.

Shora popsáný interpretační přístup, požadující, aby žalobce tvrdil zkrácení toliko na hmotných právech, a zkoumající, zda úkon, jímž se tak mělo stát, nějaké (a jaké) subjektivní hmotné právo nebo povinnost založil, změnil, zrušil či závazně určil, není jediný myslitelný i z dalších důvodů.

Lze totiž poukázat jednak na německou literaturu z oblasti správního soudnictví, která předmět sporu nechápe materiálně, ale procesně (např. Eyermann, E.: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. 10. vydání, C. H. Beck, Mnichov 1998, zejm. str. 155 a 1002 a násl.). Předmětem sporu není subjektivní hmotné právo, ale procesní nárok, jenž se skládá z předmětu nároku (z toho, čeho se žalobce domáhá), a ze základu nároku (jenž je dán skutkovým dějem, jímž je odůvodňován žalobní petit). V oblasti civilního procesu je toto pojetí ostatně již dostatečně vžitě (srov. Macur, J.: *Předmět sporu v civilním soudním řízení*. MU, Brno, 2002).

Dále je možno poukázat na § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě, z něhož současný § 65 odst. 1 s. ř. s. zcela zjevně vychází. Toto ustanovení na rozdíl od § 65 odst. 1 s. ř. s. nedefinovalo pojem rozhodnutí; pouze v návaznosti na čl. 15 základního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, stanovovalo, že „*Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech*“.

J. Hoetzel (Hoetzel, J.: *Soudní kontroly veřejné správy*. 2. vydání, Všehrd, Praha 1926, str. 22) k tomu dodával, že ochrana se poskytuje „*jen proti jejich rozhodnutím a opatřením, tedy aktům, které by mohly vůbec zasáhnouti do právní sféry občanovy. Rozhodnutím a opatřením rozuměti je zajisté - ... - jen ty úkony správních úřadů, kterými se buď autoritativně deklaruje, co už je právem, nebo se zakládají pro občana práva a povinnosti. Jde o to, aby se akt mohl dotknouti právní sféry občanovy. ...beze sporu sem patří i pouhé výroky*

určovací". Hoetzel tedy klade důraz nikoliv na založení, deklaraci či určení právního vztahu, ale na to, zda se rozhodnutí dotýká právní sféry občana.

Z Hoetzelových výkladů mají pro souzenou věc bezprostřední a aktuální význam jeho úvahy o tom, jaká subjektivní práva měl na mysli již citovaný § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., jak je to s přezkumem správního uvážení, jakož i rozhodnutí o udělení státního občanství. Na str. 25 – 26 uvádí: *„Práva arcí nemusí být jen hmotná, stačí, jsou-li formální (procesní). Formální právo se chrání, i když meritum je dáno do volného uvážení (někdy se o tom pochybuje). Správní soud může pouze zkoumat, nepřekročil-li správní úřad okruhu své volné činnosti, držel-li se v zákonných mezích – padá tu na váhu i účel zákona. Je tu možná celá stupnice omezení a všechno záleží na stylisaci zákona. Nikdo např. nemá právního nároku na udělení československého státního občanství podle § 9 ústavního zákona č. 236/20 ...“*. Z citovaného úryvku je patrné, že již Hoetzel jednak připouštěl, aby zkrácení na právech spočívalo pouze ve zkrácení na právech procesních, a jednak aby i v otázkách státního občanství správní soudy přezkoumávaly, zda nedošlo k porušení procesních předpisů či k překročení mezi volného uvážení.

Z předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalob-

ce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu – viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (srov. i uvedený Hoetzelův názor), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.

Rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství – ať již kladné či záporné – se bezesporu právní sféry žadatele dotýká: pokud Ministerstvo vnitra jeho žádosti vyhovělo, založí tímto konstitutivním rozhodnutím státoobčanský právní vztah mezi žadatelem a státem, a tím i právní status žadatele jako státního občana České republiky; jestliže žádosti nevyhovělo, odepře tím žadateli možnost být nositelem práv, která vyplývají pouze ze státoobčanského vztahu, tj. ústavou či zákony garantovaných subjektivních veřejných práv, jež svědčí právě toliko občanům. Není přitom rozhodné, zda se

rozhodování o udělení státního občanství děje ve sféře volného správního uvážení či nikoliv; rozhodnutí založené na diskreci správního orgánu se může dotknout právní sféry zcela stejně negativně jako rozhodnutí, u nějž se diskrece neuplatňuje. Stejně tak může být zatíženo vadami nejen řízení předcházející vydání takového rozhodnutí, ale může se rovněž přihodit, že i samo rozhodnutí založené na volné úvaze, nemůže pro zásadní porušení práva obstát (např. pro porušení principu rovnosti, překročení mezí, zneužití atd.).

To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, která mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. Úvaha šestého senátu o tom, že udělení státního občanství je projevem „neomezené“ státní suverenity a děje se ve sféře „absolutního“ správního uvážení, je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná. Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajících z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem

rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze uměle odtrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkouvá pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce (srov. i shora uvedenou Hoetzelovu úvahu, že

procesní práva se chrání, i když je meritum dáno do volného uvážení).

V souzené věci žalobce v žalobě právě na porušení svých procesních práv poukazoval: správní orgán zjistil neúplně a nesprávně skutkový stav, a krom toho žádost zamítl z jiného důvodu, než uvedl v závazném příslibu. Vzhledem k tomu, že se žalobce domáhal přezkumu procesního postupu žalovaného, jemuž vytýkal porušení svých práv účastníka řízení, je žalobce k žalobě nepochybně legitimován.

Dále se rozšířený senát ovšem musel zabývat otázkou, zda se žalobní legitimace zakládá na § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo na druhém odstavci citovaného ustanovení.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je k žalobě oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Toto zkrácení, tj. porušení nebo ohrožení subjektivních žalobcových práv, se mohlo udát buď přímo samotným rozhodnutím, nebo tím, že správní orgán v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, porušil žalobcova procesní práva. V každém případě žalobce musí tvrdit zkrácení na svých vlastních subjektivních právech, tj. musí jít o subjektivní práva náležející žalobci, a nikoliv osobě třetí.

Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť předmět správního řízení se nedotýkal jejich právní sféry, ale právní sféry někoho jiného – pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Ze systematického výkladu

se bez jakýchkoliv pochybností podává závěr, že pojem rozhodnutí, užitý v tomto odstavci, má stejný význam, jako rozhodnutí podle odstavce prvního; závěr, že by odstavec druhý měl na mysli zcela jiné „rozhodnutí“ než odstavec první, není odůvodnitelný jakýmkoliv korektně použitými interpretačními metodami. Na rozdíl od žalobní legitimace podle předchozího odstavce je jejím předpokladem podle odst. 2 účastenství v předcházejícím správním řízení (tato otázka se přitom posuzuje materiálně; viz č. 162/2004 Sb. NSS). Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.

Rozdíl mezi žalobní legitimací podle obou analyzovaných odstavců spočívá tedy především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo

v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny). Z toho je zřejmé, že v souzené věci nemůže být žalobce k žalobě legitimován podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť nešlo o situaci, kdy by se předcházejícího správního řízení účastnil z toho důvodu, že v něm uplatňoval nějaký zájem a rozhodnutí by se nedotýkalo jeho právní sféry. Ve správním řízení se rozhodovalo o žádosti o udělení státního občanství, kterou podal právě žalobce, tedy o jeho právním postavení, a nikoliv o právní sféře nějaké jiné osoby. Z tohoto důvodu je žalobní legitimace podle odstavce druhého vyloučena.

Lze tedy shrnout tak, že soudnímu přezkumu podléhají i ta rozhodnutí, jejichž vydání závisí – na úrovni jednoduchého práva – toliko na volném uvážení správního orgánu (příčemž o jeho neomezenosti již nemůže být v podmínkách materiálního právního státu ani řeči). Tvrdí-li žalobce – jako je tomu v souzené věci –, že v řízení předcházejícím vydání takového rozhodnutí byla porušena jeho práva účastníka řízení, je k žalobě legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

S tímto právním názorem se věc vrací osmému senátu – jemuž věc dále náleží v souladu s rozvrhem práce – k dalšímu řízení.

907

Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

k § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 147/2001 Sb.

Stanovení poplatku studentovi dle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, za studium delší, než je standardní doba zvětšená o jeden rok, s vymezením výše tohoto poplatku, vzniku povinnosti hradit tento poplatek a termínu splatnosti, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, čj. 2 As 50/2004-64)

Věc: Ondřej N. proti Univerzitě Karlově v Praze o stanovení poplatku, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení „Výrozměnění o vzniku povinnosti platby poplatku spojeného se studiem“. Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 3. 2004 tuto žalobu, jakožto opožděně podanou, odmítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které

mimo jiné uvedl, že nesouhlasí s názorem soudu o opožděnosti žaloby, protože předpokladem podání žaloby je zásadně právní moc rozhodnutí správního orgánu. Poukázal na to, že sama žalovaná ve svém vyjádření soudu ze dne 26. 11. 2003 tvrdí, že výrozměnění ze dne 9. 10. 2002, které je předmětem tohoto řízení, není správním rozhodnutím, ne-

má bezprostřední závaznost, není exekučně vykonatelné, a nemá tedy žádné právní důsledky. Zároveň forma vyrozumění o vzniku poplatkové povinnosti a neexistence řádného poučení o možnosti podání opravných prostředků zapříčinily časovou prodlevu v podání žaloby proti vyměření poplatku. Stěžovatel se domnívá, že postupem soudu je porušováno jeho ústavně garantované právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s názorem uvedeným v napadeném usnesení městského soudu. Stěžovatel podal svou žalobu až po uplynutí zákonné lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Žalobou napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 10. 10. 2002, žalobu však podal až dne 12. 6. 2003.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V předmětné věci je třeba v prvé řadě posoudit, zda úkon žalovaného ze dne 10. 10. 2002, označený jako „*Vyrozumění o vzniku povinnosti platby poplatku spojeného se studiem*“, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. způsobilým přezkumu soudem ve správním soudnictví. Jen u takového rozhodnutí, které navíc nepodléhá kompetenční výluce (§ 70 s. ř. s.), je možno pojmově zvažovat, zda byla dodržena lhůta k podání žaloby podle ustanovení § 72 s. ř. s.

Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného

celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

O rozhodnutí v oboru veřejné správy jde tam, kde je pro druhou stranu právního vztahu autoritativně, mocensky („vrchnostensky“) určováno, co je právem a co povinností, přičemž účastníci takového vztahu nemají v tomto vztahu rovné postavení.

Podle § 2 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), je vysoká škola právnickou osobou.

Podle § 6 odst. 1 písm. e) téhož zákona do samostatné působnosti veřejné školy patří rozhodování o právech a povinnostech studentů.

Podle § 58 odst. 3 tohoto zákona (ve znění účinném v době vydání úkonu napadeného žalobou) studuje-li student déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý měsíc studia nejméně jednu čtvrtinu základu; do doby studia se započte

těž doba předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách.

V daném případě v žalobou napadeném „*Vyrozumění o vzniku povinnosti platby poplatku spojeného se studiem*“ je s výslovným odkazem na § 58 zákona o vysokých školách a statut Univerzity Karlovy v Praze uvedeno, že stěžovateli se stanoví poplatek za studium delší, než je standardní doba zvětšená o jeden rok, s vymezením výše tohoto poplatku, vzniku povinnosti hradit tento poplatek a termínu splatnosti. Jedná se tedy o individuální správní akt, kterým žalovaná, jakožto právnická osoba, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob, rozhodla o povin-

nosti stěžovatele. Na tom, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nic nemění, že toto rozhodnutí nemá všechny náležitosti obvyklé u rozhodnutí vydaných podle zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, či správního řádu. Ostatně tyto procesní předpisy se na tato rozhodnutí nevztahují (§ 58 odst. 5 a § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách). Protože proti tomuto rozhodnutí nebyly přípustné řádné opravné prostředky [viz § 68 písm. a) s. ř. s.], začala stěžovateli běžet lhůta dle § 72 odst. 1 s. ř. s. od oznámení tohoto rozhodnutí doručením jeho písemného vyhotovení. Zmeškání lhůty pro podání žaloby pak nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.). Ostatně ani stěžovatel netvrdí, že by žalobu podal ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí ze dne 9. 10. 2002.

908

Rozhodování ve věcech soukromoprávních: ochrana pokojného stavu

k § 5 občanského zákoníku

k § 68 písm. b) soudního řádu správního

O žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vydanému podle § 5 občanského zákoníku, jsou příslušné rozhodovat soudy v občanském soudním řízení, nikoliv soudy správní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, čj. 8 As 2/2005-32)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1998, sp. zn. III. ÚS 142/98 (Sb. ÚS, sv. 11, nález č. 65, str. 131).

Věc: Jan T. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o povinnost obnovit pokojný stav, o kasační stížnosti žalobce

Magistrát města Zlína rozhodnutím ze dne 25. 9. 2003 žalobci uložil povinnost podle § 5 občanského zákoníku, a to obnovit ve lhůtě tří dnů od právní

moci rozhodnutí předešlý pokojný stav tak, že zajistí, aby nedocházelo k obtěžování hlukem z prostor za provozovnou R. na ulici Š. ve Zlíně z tzv. zahrádky umís-

těné na soukromém pozemku. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 19. 2. 2004 žalovaný zamítl odvolání žalobce podle § 59 odst. 2 správního řádu a potvrdil rozhodnutí vydané v I. stupni.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Brně odmítl. Učinil tak na základě zjištění, že je dán neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení, a to konkrétně absence soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí, protože v řízení vedeném podle § 5 občanského zákoníku není rozhodováno o hmotných právech a povinnostech účastníků řízení. Rozhodnutí v takovémto řízení tedy není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a přezkumu správního soudu proto nepodléhá. Krajský soud se dále odvolal na § 70 písm. b) s. ř. s., které vylučuje přezkoumání úkonů správního orgánu předběžné povahy. Usnesení pak odmítl s poukazem k ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel tvrdil, že rozhodnutí vydané v řízení podle § 5 občanského zákoníku je rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a sám žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se na prvním místě zabýval charakterem správního řízení vedoucího k ochraně pokojného stavu, tedy podstatou právní úpravy podle § 5 občanského zákoníku. Jeho cílem je poskytnutí ochrany především občanským právům a svobodám, tedy ryze sou-

kromým zájmům fyzických a právnických osob, což implikuje použití takových prostředků ochrany, které jsou typické pro soukromoprávní vztahy. K tomuto závěru lze dospět zejména systematickým výkladem citovaného zákonného ustanovení, umístěného v rámci občanského zákoníku, tj. jedné ze základních norem soukromého práva (srov. § 1 občanského zákoníku). Ostatně i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 4. 6. 1998, sp. zn. III. ÚS 142/98 (Sb. ÚS, svazek č. 11, náleze č. 65, str. 131) dospěl k závěru, že rozhodování dle § 5 občanského zákoníku je příkladem svěřením pravomoci správním orgánům rozhodovat ve věcech občanskoprávních. Tento náleze byl relativizován stanoviskem pléna Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. Pl. ÚS-st. 18/03, nikoliv však v závěru o charakteru ustanovení § 5 občanského zákoníku. Zde i plénum Ústavního soudu uzavřelo, že § 5 občanského zákoníku svěřuje správnímu orgánu rozhodování v soukromoprávních věcech.

Stejně tak i v posuzované věci lze rozhodnutí správního orgánu podle § 5 občanského zákoníku, vedoucí k obnově předešlého pokojného stavu tak, aby nedocházelo k obtěžování hlukem, zcela jednoznačně označit za rozhodnutí ve věci občanskoprávní (srov. ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku).

Není samozřejmě vyloučeno, aby jednání vyznačující se zvýšenou hlučností bylo v určitých případech řešeno jak v rovině soukromoprávní, tak v rovině veřejnoprávní. Z hlediska veřejnoprávního může být porušení limitů hlučnosti sankcionováno např. podle § 92 a násl. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdraví“), za použití § 30 a násl. zákona

o veřejném zdraví, a nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů. Oproti veřejnoprávní úpravě je obtěžování hlukem ve smyslu ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku v zásadě neurčitým právním pojmem bez měřitelných limitů. Mohou proto nastat i situace, kdy jednání bude shledáno jsoucím v rozporu s předpisy práva soukromého, ale neodporující předpisům práva veřejného, a naopak (v tomto směru srov. např. usnesení bývalého kompetenčního senátu ze dne 25. 5. 1925, Boh. A XXXVII/1925).

V posuzované věci je zřejmé, že předmětem rozhodnutí žalovaného nebylo veřejné subjektivní právo, ale právo soukromé. Žaloba je proto nepřipustná ve smyslu ustanovení § 68 písm. b) s. ř. s. a měla být krajským soudem odmítnuta podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. Soudům rozhodujícím ve správním soudnictví nepřisluší napadené rozhodnutí přezkoumat a ve věci rozhodnout.

Ústavní soud ve shora citovaném stanovisku pléna dovodil, že v rámci právního stavu před 1. 1. 2003 nebylo možné napadnout rozhodnutí vydané podle § 5 občanského zákoníku správní žalobou (podle tehdejší části páté občanského soudního řádu), ale normální žalobou (vlastnickou) podle části třetí občanského soudního řádu; v témže stanovisku pléna konstatoval, že v rámci právního stavu po 1. 1. 2003 by se k možnosti přezkumu rozhodnutí učiněných podle § 5 občanského zákoníku měl vyjádřit právě Nejvyšší správní soud. Nedostatek příslušnosti správních soudů znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu tak učinit.

Z uvedeného důvodu by byla nadbytečná rovněž úvaha o způsobu ochrany

podle občanského soudního řádu. V souladu se stanoviskem pléna Ústavního soudu lze argumentovat cestou ochrany podle části třetí občanského soudního řádu – v návaznosti na ustanovení § 5 větu třetí občanského zákoníku. Přestože je ovšem rozhodnutím předběžné povahy podle § 5 občanského zákoníku poskytována ochrana pokojnému, nikoliv právnímu, stavu, nelze přehlédnout jeho nesporný dopad do práv a povinností jím dotčených osob. Např. v posuzované věci byla stěžovateli stanovena povinnost zajistit, aby nedocházelo k obtěžování hlukem. Možnost žaloby podle části třetí občanského soudního řádu se nemusí, z pozice takovýmto rozhodnutím dotčené osoby, jevit reálná. Zejména v zájmu ochrany práv garantovaných článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je proto důvodné zvážit možnost napadení správního rozhodnutí, vydaného podle § 5 občanského zákoníku, postupem podle části páté občanského soudního řádu (v úpravě účinné po 1. 1. 2003). Učinit závěr o přípustnosti takové žaloby podle části páté občanského soudního řádu, a o vhodnosti různých procesních postupů k ochraně práv vyplývajících z občanského zákoníku, jsou však příslušné soudy v občanském soudním řízení.

Jakkoliv tedy v daném případě krajský soud žalobu správně odmítl, učinil tak nesprávně s odkazem k ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., čímž především zkrátil stěžovatele v právu na poučení o možnosti podat žalobu u soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení. Skutečnost, že se krajský soud ve svém usnesení s otázkou příslušnosti správního soudu vůbec nevypořádal, zakládá nezákonnost jeho rozhodnutí. Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil. Podle téhož zá-

konného ustanovení, tj. § 110 odst. 1 s. ř. s., novení § 68 písm. b) a § 46 odst. 2 s. ř. s.
věta za středníkem, a s odkazem k usta- Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

909

Řízení před soudem: zjevně neúspěšná kasační stížnost

k § 35 odst. 7, § 36 odst. 3 a § 62 soudního řádu správního*)
k čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Kasační stížnost proti usnesení, jímž krajský soud zastavil řízení pro uspokojení navrhovatele podle § 62 s. ř. s., nelze považovat za zjevně neúspěšný návrh ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s., neboť z ní nelze bez pochyb okamžitě zjistit, že stěžovatelce nemůže být vyhověno. Okolnost, že stěžovatelka namítá vady napadeného usnesení patrně bezdůvodně, nemůže být důvodem pro odepření přístupu k tomu soudu, který jediný je oprávněn autoritativně takový úsudek učinit, tj. k Nejvyššímu správnímu soudu. Je-li jednou z podmínek kasačního přezkumu povinné zastoupení advokátem, je odepření tohoto zastoupení pro zjevnou neúspěšnost kasační stížnosti v případech, kdy poměry stěžovatele odůvodňují osvobození od soudních poplatků, v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2006, čj. 4 Ads 19/2005-105)

Prejudikatura: srov. č. 424/2005 Sb. NSS.

Věc: Marie K. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, o kasační stížnosti žalobkyně.

Okresní pojišťovna Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (VZP) Ostrava dne 8. 10. 1998 žalobkyni uložila povinnost zaplatit podle § 26 zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, pokutu ve výši 10 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 22 odst. 3 písm. a) a b) téhož zákona.

Rozhodnutím ředitelky žalované ze dne 29. 1. 2002 byl zamítnut rozklad ža-

lobkyně a potvrzeno rozhodnutí Rozhodčího orgánu VZP ze dne 24. 10. 2001, jímž byl zamítnut návrh žalobkyně na obnovu řízení ve věci uvedeného platebního výměru.

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení shora zmíněného rozhodnutí ředitelky žalované ze dne 29. 1. 2002, jakož i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro jejich tvrzenou nezákonnost. Městský soud v Praze usnesením ze

*) Ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s. je po novelizaci provedené zákonem č. 350/2005 Sb. přečíslováno na § 35 odst. 8 téhož zákona.

dne 30. 8. 2004 zastavil řízení s odůvodněním, že podle sdělení žalované byl rozhodnutím Rozhodčího orgánu VZP ze dne 17. 4. 2002 v souladu s § 65 odst. 2 správního řádu platební výměr Okresní pojišťovny VZP v Ostravě ze dne 8. 10. 1998 zrušen poté, co žalovaná dodatečně zjistila, že pokuta byla uložena žalobkyni neoprávněně. Podáním ze dne 31. 5. 2004 žalobkyně na výzvu soudu sdělila, že není postupem správního orgánu plně uspokojena, neboť jí vznikla škoda, která se nedá zaplatit žádnou finanční částkou, a doposud jí to ani nebylo nabídnuto. Soud konstatoval, že v posuzované věci žaloba směřovala proti rozhodnutí žalované ve věci návrhu žalobkyně na povolení obnovy řízení. Podle jeho názoru je nepochybné, že cestou obnovy řízení hodlala žalobkyně docílit jediného – zrušení platebního výměru Okresní pojišťovny VZP Ostrava ze dne 8. 10. 1998, kterým jí byla uložena pokuta. Tento platební výměr však byl v mezidobí zrušen, a to v řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, ve kterém Rozhodčí orgán VZP shledal, že k porušení zákona ze strany žalobkyně nedošlo a že platební výměr byl vydán neoprávněně. Po nabytí právní moci rozhodnutí Rozhodčího orgánu VZP ze dne 17. 4. 2002 tak odpadl důvod pro to, aby se žalobkyně domáhala obnovy řízení v dané věci a následně (v obnoveném řízení) zrušení předmětného platebního výměru. Podle názoru soudu bylo zřejmé, že po podání žaloby došlo v důsledku postupu správních orgánů k plnému uspokojení žalobkyně.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž mimo jiné namítala, že soud se jen domnívá, že došlo k jejímu uspokojení. Současně požádala o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 8. 11. 2004 žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků a návrh na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti zamítl. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na ustanovení § 36 odst. 3 a § 35 odst. 7 s. ř. s. Konstatoval, že po posouzení žádosti stěžovatelky o přiznání osvobození od soudních poplatků dospěl k závěru, že žádosti nelze vyhovět, neboť kasační stížnost zjevně nemůže být úspěšná. Stěžovatelka se totiž obnovy řízení v dané věci domáhala s jediným cílem – dosáhnout v obnoveném řízení zrušení předmětného platebního výměru, kterým jí byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč. V důsledku zrušení tohoto platebního výměru následně vydaným rozhodnutím Rozhodčího orgánu VZP ze dne 17. 4. 2002 bylo cíle stěžovatelky dosaženo jinou cestou, a to přezkoumáním rozhodnutí v mimo-odvolacím řízení, čímž došlo k jejímu plnému uspokojení v právním smyslu. Nesouhlas stěžovatelky s tím, že postupem správního orgánu došlo k jejímu uspokojení, je podle názoru soudu zjevně nedůvodný, a proto i kasační stížnost, jejímž jediným důvodem je právě subjektivní přesvědčení stěžovatelky, že soud se jenom domnívá, že došlo k jejímu uspokojení, zjevně nemůže být úspěšná. Soud proto v souladu s druhou větou ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků zamítl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka z výše uvedených důvodů nesplňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, nejsou dány ani zákonné podmínky pro to, aby žalobkyni mohl být pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupce z řad advokátů. Soud proto ve druhém výroku tohoto usnesení zamítl návrh žalobkyně na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti.

Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž namítala, že na její straně jsou splněny předpoklady pro přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů. Dovozovala, že postupem Městského soudu v Praze dochází především k bránění práva v posuzované věci.

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

Z odůvodnění:

(...) Z citace ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s. vyplývá, že účastníkovi lze ustanovit zástupce tehdy, jestliže jsou splněny dvě podmínky: 1) jde o účastníka, u něhož jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, a 2) jestliže je to potřeba k ochraně jeho zájmů. V daném případě se však soud splněním těchto podmínek nezabýval, resp. zabýval se jimi tak, že nejprve dospěl k závěru, že žádost o osvobození od soudních poplatků zamítl proto, že návrh nemůže být zjevně úspěšný (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), a poté, kdy dovodil, že stěžovatelka nesplňuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků, dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky pro ustanovení zástupce ve smyslu ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s.

Soud tedy vycházel z toho, že kasační stížnost proti usnesení, jímž bylo zastaveno řízení podle § 62 s. ř. s., tedy pro uspokojení navrhovatele, nemůže být zjevně úspěšná. K tomu nutno dodat, že soud uspokojení navrhovatelky spatřoval v tom, že platební výměr, jímž byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, v situaci, kdy se stěžovatelka domáhala obnovy tohoto řízení, byl zrušen. Nesouhlas stěžovatelky považoval soud za zjevně nedůvodný.

(...) Především nutno konstatovat, že ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s. je realizací čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podle čl. 37 odst. 2 Listiny má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány, či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Zákonodárce tak v Listině určil právo občana na právní pomoc v konkrétních případech. Tuto právní pomoc lze vymezit v daných řízeních zpravidla jako zastupování advokátem, neboť jakékoliv poradenství, které by nemělo charakter zastupování v konkrétním řízení, by nesplňovalo beze zbytku dikci čl. 37 odst. 2 Listiny. V řízení před soudy je tak občanovi, který nemá dostatek finančních prostředků, dána určitá možnost získat momentálně bezplatnou právní pomoc v případě nutné obhajoby v trestním řízení, a v občanskoprávním řízení a v řízení podle soudního řádu správního tam, kde rozhodne předseda senátu o tom, že účastník by měl být zastoupen advokátem.

Uvedené právo na právní pomoc je v § 35 odst. 7 omezeno na splnění podmínek, jimiž jsou jednak předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a jednak nutnost ochrany práv účastníka. V řízení o kasační stížnosti se potřeba ochrany práv účastníka považuje vždy za splněnou.

Další omezení stanoví § 36 odst. 3 s. ř. s., podle něhož se osvobození od soudních poplatků nepřizná, pokud návrh nemůže být zjevně úspěšný.

Obdobné omezení je zakotveno v občanskoprávním řízení v ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., kdy osvobození od soudních poplatků lze přiznat, nejde-li o svévolné nebo zjevně bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva. Podle komentáře

k občanskému soudnímu řádu se o zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva jedná zejména tehdy, jestliže již ze skutkových tvrzení žadatele (aniž by bylo třeba provádět dokazování) je nepochybné, že mu ve věci nemůže být vyhověno. Svévolným uplatňováním nebo bráněním práva je zejména šikanózní výkon práva nebo zjevné oddalování splnění povinností dlužníka nepochybně zavazujících.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, soud odůvodnil zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce v řízení o kasační stížnosti tím, že kasační stížnost nemůže být zjevně úspěšná. Zjevná neúspěšnost návrhu by však podle názoru Nejvyššího správního soudu měla být zjiitelná bez pochyb okamžitě, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování (např. opožděnost kasační stížnosti). Kasační stížnost podaná proti usnesení soudu, jímž zastavil řízení pro uspokojení navrhovatele podle § 62 s. ř. s., však takovým případem není, neboť z ní samotné nelze bez pochyb okamžitě zjistit, zda bude úspěšná či nikoliv.

Nejvyšší správní soud dále vychází z toho, že pokud soudní řád správní stanoví, že stěžovatel bez právního vzdělání musí být zastoupen advokátem,

potom zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků z důvodu zjevné neúspěšnosti a následně zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů tam, kde sociální poměry stěžovatele odůvodňují přiznání osvobození od soudních poplatků, by znamenalo porušení principu rovnosti stran ve sporu a ve svých důsledcích by vedlo k odepření práva na přístup k soudu a tím i na spravedlivý proces. Okolnost, že stěžovatelka namítá vady napadeného usnesení patrně bezdůvodně, nemůže být důvodem pro odepření přístupu k tomu soudu, který jediný je oprávněn autoritativně takový úsudek učinit, tj. k Nejvyššímu správnímu soudu. Aby mohl kasační soud učinit závěr stran existence určitých vad napadeného usnesení, musí tu být kasační stížnost způsobila vyvolat přezkumnou činnost kasačního soudu. Přitom jednou z podmínek tohoto přezkumu je, že stěžovatel je zastoupen advokátem. Odepření tohoto zastoupení pro zjevnou neúspěšnost návrhu v případech, kdy sociální poměry žadatele odůvodnily přiznání osvobození od soudních poplatků, tak nepřichází v úvahu. Takový postup by byl v rozporu nejen s výše uvedeným čl. 37 odst. 2 Listiny, ale i s čl. 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

910

Řízení před soudem: předběžné opatření

k § 38 soudního řádu správního

I. Ustanovení § 120 s. ř. s. ani jiné ustanovení tohoto zákona obecně nevylučuje, aby předběžné opatření vydal i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti. V úvahu může přicházet vydání předběžného opatření zejména v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozhodnutí krajského

soudu ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, nevyhověl-li krajský soud žalobě.

II. Ustanovení § 38 odst. 3 s. ř. s. nutno vykládat tak, že předběžné opatření lze vydat v řízení žalobním i v řízení o kasační stížnosti za splnění nutné (ne však ještě dostatečné) podmínky, že přiznání odkladného účinku nebude postačovat k tomu, aby účel soudního řízení před krajským soudem či Nejvyšším správním soudem nebyl zmařen nevratnými následky stavu věci, vytvořeného rozhodnutím, zásahem či nečinností správního orgánu, jež jsou vlastním předmětem řízení před soudem.

III. Vážnou újmou je nutno zejména rozumět takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě, že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmou tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. Na 112/2006-37)

Prejudikatura: srov. č. 735/2006 Sb. NSS.

Věc: Družstvo S. proti Finančnímu úřadu v Liberci ve věci nezákonné daňové kontroly, o návrhu žalobce na vydání předběžného opatření v řízení o kasační stížnosti.

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu brojil žalobce proti daňové kontrole spotřební daně z lihu a lihovin za zdaňovací období leden 2002 až červen 2003, za jejíž počátek považoval sepsí protokolu ze dne 30. 10. 2003.

Tuto žalobu krajský soud odmítl usnesením ze dne 29. 3. 2006 pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. z důvodu podle § 85 s. ř. s. ve spojení s § 16 odst. 4 písm. d) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“), a § 52 odst. 2 tohoto zákona užitého *per analogiam*. Podle krajského soudu byl žalobce předtím, než mohl podat žalobu podle § 82 a násl.

s. ř. s., povinen domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. V jeho případě byly takovým prostředkem námitky proti postupu pracovníka správce daně podle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu. Tyto námitky žalobce sice podle krajského soudu podal, avšak učinil tak opožděně; krajský soud dovodil, že je byl žalobce povinen podat ve lhůtě třiceti dnů ode dne, kdy se o úkonu správce daně, proti kterému námitkami brojil (v případě žalobce mělo tímto úkonem být nezákonné zahájení daňové kontroly), dozvěděl; lhůtu třiceti dnů krajský soud určil za situace, kdy zákon žádné časové omezení pro podání námitky nestanoví, analogickým užitím ustanovení § 52 odst. 2 d. ř.

Proti uvedenému usnesení podal žalobce (stěžovatel), jak si Nejvyšší správní soud ověřil, kasační stížnost, v níž vytkl krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky existence a délky lhůty k podání námitek podle § 16 odst. 4 písm. d) d. ř.

Stěžovatel rovněž po podání kasační stížnosti podal Nejvyššímu správnímu soudu návrh na vydání předběžného opatření, kterým by byla žalovanému uložena povinnost zdržet se ve vztahu ke stěžovateli pokračování v daňové kontrole spotřební daně z lihu a lihovin za zdaňovací období leden 2002 až červen 2003, kterou počal provádět na základě protokolu o ústním jednání ze dne 30. 10. 2003, jakož i povinnost zdržet se provádění jakýchkoli dalších úkonů na daňovou kontrolu navazujících, které by svým obsahem odpovídaly úkonům činným podle daňového řádu v průběhu uvedené daňové kontroly.

Návrh na vydání předběžného opatření stěžovatel odůvodnil tím, že poté, co bylo vydáno usnesení krajského soudu o odmítnutí jeho žaloby, proti němuž podal kasační stížnost, i nadále trvá nezákonný zásah žalovaného spočívající v provádění nezákonné daňové kontroly. Stěžovateli podle jeho přesvědčení hrozí vážná újma, neboť žalovaný mu zaslal předvolání podle § 29 a § 16 d. ř., podle kterého se stěžovatel má dne 11. 5. 2006 dostavit k projednání výsledku kontroly spotřební daně za zdaňovací období leden 2002 až červen 2003 a k vyjádření se k výsledku daňové kontroly před jejím ukončením. Podle stěžovatele tedy žalovaný činí další opatření, navazující na nezákonný zásah, proti němuž se stěžovatel brání žalobou a kasační stížností. Stěžovatel proto má za to, že do doby pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti

je třeba zatímne upravit poměry účastníků, neboť stěžovateli porušováním základních zásad daňového řízení žalovaným a pokračováním takového řízení před žalovaným hrozí vážná újma. Podle stěžovatele je návrh na vydání předběžného opatření odůvodněn také tím, že kasační stížnosti ani žalobnímu návrhu ve věci samé není možno přiznat odkladný účinek, a odkladný účinek nenastává ani ze zákona.

Posléze stěžovatel svůj návrh na vydání předběžného opatření doplnil. Zdůraznil, že potřebu mezitímně upravit vztahy účastníků řízení o kasační stížnosti spatřoval v důvodné obavě, že žalovaný bude v daňové kontrole pokračovat. Tak se i stalo, když 11. 5. 2006 žalovaný v rámci projednání výsledků daňové kontroly odmítl odročení jednání do dne rozhodnutí o kasační stížnosti, v řízení pokračoval a sdělil, že bude pokračovat i nadále. Současně stěžovatele podle jeho slov nutil vyjadřovat se k nezákonně získaným důkazům (listinám stěžovatele týkajícím se jeho hospodaření).

Nejvyšší správní soud návrh stěžovatele na vydání předběžného opatření zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 38 odst. 1 s. ř. s., systematicky zařazeného v části třetí hlavy I soudního řádu správního, byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat. Podle odst. 2 citovaného ustanovení k návrhu na předběžné opatření si soud podle po-

třeby vyžádá vyjádření ostatních účastníků. Podle odst. 3 pak návrh je nepřipustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona. Konečně podle odst. 4 soud může rozhodnutí o předběžném opatření zrušit nebo změnit, změní-li se poměry, a to i bez návrhu. Předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným.

Podle § 120 s. ř. s., není-li v ustanoveních dílů 1 a 2 (hlavy III části třetí soudního řádu správního) stanoveno jinak, užijí se přiměřeně ustanovení části třetí hlavy I.

V první řadě nutno konstatovat, že ustanovení § 120 s. ř. s. ani jiné ustanovení zákona obecně nevylučuje, aby předběžné opatření vydal i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti. Ustanovení § 38 s. ř. s. je systematicky zařazeno do té části soudního řádu správního, jejíž přiměřené použití umožňuje a ukládá § 120 s. ř. s. Ani ustanoveními o řízení o kasační stížnosti není použitelnost § 38 s. ř. s. vyloučena, neboť tato ustanovení o předběžném opatření mlčí a existence institutu přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 s. ř. s.) sama o sobě použitelnost předběžného opatření ještě nevylučuje (§ 107 s. ř. s. nestanoví ve vztahu k předběžnému opatření „jinak“ ve smyslu § 120 s. ř. s.).

Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 s. ř. s.), stejně jako přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 73 s. ř. s.), je nutno z hlediska jejich funkce jako prostředku dočasné úpravy poměrů po dobu probíhajícího řízení před správním soudem formou „zmrazení“ stavu věcí, jak existoval „před“ rozhodnutím soudu

či správního orgánu, považovat za zvláštní případ předběžného opatření. Ustanovení § 38 odst. 3 s. ř. s. o tom, že návrh (na nařízení předběžného opatření) je nepřipustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona, proto nutno vykládat tak, že předběžné opatření bude možno vydat v řízení žalobním i v řízení o kasační stížnosti za splnění nutné (ne však ještě dostatečné) podmínky, že přiznání odkladného účinku nebude postačovat k tomu, aby účel soudního řízení před krajským soudem či Nejvyšším správním soudem (tímto účelem je zamezení správní nezákonnosti, došlo-li k ní, resp. konstatování, že k ní nedošlo) nebyl nevratnými následky stavu věcí, vytvořeného rozhodnutím, zásahem či nečinností správního orgánu, jež jsou vlastním předmětem řízení před soudem (byť v řízení před Nejvyšším správním soudem toliko nepřímou, cestou přezkumu rozhodnutí krajského soudu), zmařen (ke smyslu a účelu institutu přiznání odkladného účinku a jeho možnému rozsahu viz usněsení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, zveřejněné pod č. 786/2006 Sb. NSS). Další výklad, který se nabízí, a sice že vydání předběžného opatření by bylo nepřipustné v každém řízení, které zná institut přiznání odkladného účinku (tj. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a v řízení o kasační stížnosti), by smysl a funkci předběžného opatření a přiznání odkladného účinku pomíjel.

V úvahu může přicházet vydání předběžného opatření zejména v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozhodnutí krajského soudu ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, nevyhověl-li krajský soud žalobě.

V takovém případě nic nebrání správnímu orgánu vůči žalobci postupovat, jak sám považuje za vhodné, přičemž závěr krajského soudu o nepřípustnosti či nedůvodnosti žaloby může zvrátit teprve rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým žalobci bude dáno za pravdu. V mezidobí mezi podáním kasační stížnosti a rozhodnutím Nejvyššího správního soudu může docházet k tomu, že postup správního orgánu bude žalobci hrozit vážnou újmu, což bude vyvolávat potřebu zatímtní úpravy poměrů účastníků řízení (§ 38 odst. 1 věta první s. ř. s.). Institutem přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude lze ničeho dosáhnout, neboť odkladný účinek ve vztahu k zamítavému nebo odmítavému rozhodnutí krajského soudu postupu správního orgánu, který může vést k újmě žalobce, nezabrání, a – vzhledem k tomu, že žalobou je napaden nezákonný zásah, pokyn či donucení správního orgánu, nikoli rozhodnutí správního orgánu (takové rozhodnutí vůbec neexistuje) – nelze přiznat odkladný účinek ani žádnému rozhodnutí žalovaného správního orgánu, jak je to možno v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (srov. již shora zmíněné usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, zveřejněné pod č. 786/2006 Sb. NSS). Pro účinnou ochranu stěžovatele tak nezbyvá než užít institutu předběžného opatření.

Soud při rozhodování o předběžném opatření podle § 38 s. ř. s. vychází v první řadě z tvrzení navrhovatele a z obsahu spisu, přičemž v případě pochyb o pravdivosti skutkových tvrzení bude zpravidla vhodné vyžádat si vyjádření ostatních účastníků či některých z nich. Není vyloučeno, aby si soud z vlastní iniciativy za účelem řádného posouzení návrhu

opatřil další podklady či informace a aby případně i provedl důkazy. Rozhodování o vydání předběžného opatření je rozhodováním pod intenzivním časovým tlakem, neboť ochrana práv formou předběžného opatření má smysl pouze tehdy, je-li poskytnuta relativně rychle, zpravidla v horizontu dní či maximálně několika málo týdnů. S ohledem na to nebude zpravidla možno skutečnosti, které soud vezme za rozhodné pro posouzení věci, postavit najisto, nýbrž bude nutno v řadě ohledů vycházet pouze ze skutečností účastníky osvědčených (učiněných pravděpodobnými) či jen tvrzených, nebudou-li v rozporu s dalšími informacemi o věci, které soud bude mít k dispozici.

Způsob, kterým soud předběžným opatřením zatímtně upraví poměry účastníků, musí odpovídat povaze vztahů mezi účastníky a povaze zásahů, kterým má předběžné opatření zabránit. Lze si tedy představit celou škálu omezení či povinností, které lze účastníkům předběžným opatřením uložit. Má-li být předběžným opatřením omezen správní orgán, nejkomplexnějším takovým jeho omezením bude všeobecný zákaz pokračovat v určitém postupu vůči navrhovateli (typicky zákaz pokračovat v konkrétně označené daňové kontrole) – v takovém případě je správní orgán povinen zdržet se jakýchkoli úkonů, které by byly součástí daného postupu či které by sloužily k jeho přípravě nebo zajištění. K uvedenému kroku však soud při rozhodování o předběžném opatření přistoupí jen výjimečně, pokud z okolností případu je patrné, že již samotné pokračování postupu vůči navrhovateli by pro něho znamenalo vážnou újmu. Zpravidla ovšem postačí správnímu orgánu zakázat jen některé konkrétní úkony či druhy úkonů, případně správnímu orgánu přikázat, aby

vydal navrhovatelí určitou věc či přestal rušit pokojný stav (např. aby jeho zaměstnanci přestali vyzývat navrhovatele k dokládání určitých skutečností, podávání vysvětlení či poskytování součinnosti).

Rozhodnutí o předběžném opatření je rozhodnutím předběžné a procesní povahy, jehož účelem je, jak již shora naznačeno, zajistit, aby rozhodnutí ve věci samé mohlo mít reálně účinky na právní poměry účastníků, tím, že se dočasně zabrání intenzivním zásahům do jejich právní sféry. Předběžné opatření proto lze, jak ostatně výslovně uvádí i § 38 odst. 4 věta první s. ř. s., kdykoli zrušit nebo změnit (tj. rozšířit či zúžit rozsah omezení, která byla povinnému účastníku uložena), změní-li se poměry. Změna poměrů může samozřejmě vést i k tomu, že soud vydá předběžné opatření, které předtím – před změnou poměrů – nevydal, neboť tehdy shledal, že nejsou dány podmínky pro jeho vydání. Není ani vyloučeno, že v průběhu řízení o žalobě či kasační stížnosti bude vydáno vícero předběžných opatření po sobě nebo že původní dílčí zákazy budou nahrazeny komplexnějším omezením či naopak. Zrušení předběžného opatření, jeho omezení nebo jeho změna v rámci rozsahu, v jakém bylo vydáno, nevyžaduje návrhu navrhovatele; rozšíření předběžného opatření nad rámec rozsahu jeho původního vydání však ano.

Povinnosti stanovené účastníku řízení předběžným opatření podle § 38 s. ř. s. lze nuceně vymáhat soudním výkonem rozhodnutí podle části šesté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, nebo exekucí podle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Podmínky pro vydání předběžného opatření v řízení o kasační stížnosti, které musí být splněny zároveň (kumulativně), jsou následující:

1) podaná kasační stížnost, řízení o níž nebylo zastaveno, a to zásadně včetně kasační stížnosti mající vady, s výjimkou takových vad, že by z povahy věci bránily o předběžném opatření rozhodnout (např. vada spočívající v tom, že by z kasační stížnosti nebylo zřejmé, jaké rozhodnutí krajského soudu se jí napadá); vadu bránící o předběžném opatření rozhodnout se soud pokusí odstranit, jde-li o vadu odstranitelnou, a pokud se mu to podaří, o předběžném opatření poté rozhodne, jakmile to bude možné;

2) návrh na vydání předběžného opatření;

3) potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu;

4) podané vyjádření ostatních účastníků k návrhu na vydání předběžného opatření, je-li takového vyjádření potřeba;

5) přípustnost návrhu, tj. neexistence důvodů nepřipustnosti (zejm. § 38 odst. 3 s. ř. s.).

V případě stěžovatele jsou nepochybně splněny podmínky ad 1) a 2). Stěžovatel podal kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí jeho žaloby a není nic známo o tom, že by řízení o kasační stížnosti bylo zastaveno. Vedle kasační stížnosti podal stěžovatel i návrh na vydání předběžného opatření.

Podmínka ad 4) je rovněž splněna, neboť k rozhodnutí o předběžném opatření není vyjádření žalovaného jako jediného dalšího účastníka řízení potřeba –

z podání stěžovatele jsou v potřebném rozsahu i míře podrobnosti seznatelné všechny skutkové okolnosti potřebné k rozhodnutí o předběžném opatření, přičemž *prima facie* z tohoto podání a listin k němu přiložených není v daném případě patrné, že by o nich panovala mezi účastníky zásadní neshoda, která by vyžadovala objasnění.

I podmínka ad 5) je splněna – stěžovatel se kasační stížností domáhá zrušení usnesení krajského soudu o odmítnutí jeho žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, kterou se domáhal zákazu takového zásahu soudem. Stěžovatel zároveň tvrdí, že podle jeho názoru nezákonný zásah stále pokračuje. Z uvedeného je zřejmé, že jediným opatřením zatímní povahy, které by teoreticky mohl Nejvyšší správní soud vedle vydání předběžného opatření, jímž by žalovanému od okamžiku doručení usnesení o vydání předběžného opatření až do právní moci rozhodnutí ve věci kasační stížnosti žalobce ze dne 26. 4. 2006, podané proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 29. 3. 2006, čj. 59 Ca 23/2006-33, zakázal provádět u žalovaného daňovou kontrolu spotřební daně z lihu a lihovin za zdaňovací období leden 2002 až červen 2003 či případně zakázal provádět některé úkony, jež by byly její součástí, by bylo přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve vztahu k napadenému rozhodnutí krajského soudu. Avšak vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí nemění stav věcí, který má stěžovatel za nezákonný, neboť neučinilo přítrž jím napadené daňové kontrole, jeho subjektivní práva by přiznáním odkladného účinku nebylo lze chránit. Nepřípustnost vydání předběžného opatření z důvodu podle § 38 odst. 3 s. ř. s. proto není dána; ani žádný jiný důvod nepřipustnosti není dán.

Nejvyšší správní soud však shledal, že není splněna podmínka ad 3) – není totiž dána potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu.

Předně nutno zdůraznit, že smyslem a účelem předběžného opatření je zatímní úprava poměrů účastníků jen ve výjimečných případech, a sice hrozí-li pokračováním dosavadního stavu věci nebo naopak jejich změnou vážná újma, tj. je-li vzhledem k okolnostem případu pravděpodobné, že taková újma nastane, nedojde-li k zatímní úpravě poměrů účastníků předběžným opatřením.

Znamená to zejména, že podmínky pro vydání předběžného opatření nelze v žádném případě automaticky shledat tam, kde Nejvyšší správní soud, jenž o návrhu na jeho vydání má rozhodnout, po zhodnocení návrhu na vydání předběžného opatření, případného vyjádření dalších účastníků a výjimečně i důkazů, které provede, dospěje k předběžnému pracovnímu závěru, že kasační stížnost navrhovatele je pravděpodobně důvodná (příp. že pravděpodobně oprávněná je právní pozice jiného účastníka, který se domáhá vydání předběžného opatření). Předběžný pracovní závěr soudu o oprávněnosti právní pozice toho, kdo se vydání předběžného opatření domáhá, totiž vůbec není nutnou podmínkou pro vyhovění návrhu, tím méně pak podmínkou dostatečnou.

Pojem „vážné újmy“ je totiž nutno vykládat relativně autonomně a izolovaně od předběžného posuzování (přesněji řečeno odhadování) budoucí úspěšnosti navrhovatele předběžného opatření v řízení ve věci samé. Vážnou újmu je v případě, že předběžným opatřením má být podle návrhu účastníka – soukromé osoby uložena povinnost správnímu orgá-

nu, nutno rozumět zejména takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, zveřejněné pod č. 735/2006 Sb.; viz zejm. čl. II odůvodnění uvedeného usnesení). V praxi půjde zejména o snahy správního orgánu proti vůli účastníka – soukromé osoby získat o účastníkovi informace, jež má k dispozici jen on, odejmout mu věci, které oprávněně drží či má v oprávněné detenci, či zabránit mu ve výkonu jeho práv nebo jej v něm citelně omezit (např. v právu užívat vlastněnou či pronajatou věc, v právu podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost). Vážnou újmu může podle okolností být i komplex úkonů správního orgánu, které by samy o sobě každý jednotlivě za takovou újmu nebylo lze považovat, které však ve svém souhrnu s ohledem zejména na jejich časovou souvislost, cílení a kumulované negativní účinky působí vůči stěžovateli jako intenzivní zásah.

Za vážnou újmu proto bude třeba zpravidla považovat snahu správního orgánu provést v domě, bytě či obchodních prostorech (kancelářích, skladech, prodejnách, výrobních prostorech apod.) navrhovatele či na jiných veřejně nepřístupných místech, která navrhovatel uží-

vá, prohlídky za účelem získání informací či snahu odnést odtud věci navrhovatele (např. účetní dokumentaci, jiné dokumenty, vzorky výrobků, materiálů či jiných věcí). Za vážnou újmu naopak nebude zpravidla důvodu požadovat shromažďování informací o navrhovateli z veřejně dostupných zdrojů či od třetích osob ani vyzývání navrhovatele, aby vysvětlil či doložil určité skutečnosti, jež jsou předmětem zájmu správního orgánu (vážnou újmu by však mohlo být, pokud by navrhovatel nebo jeho zaměstnanci byli s frekvencí nepřiměřenou povaze věci vyzýváni k podání vysvětlení či doložení skutečností či byla po nich ve srovnatelně nepřiměřené míře vyžadována jiná obdobná součinnost, např. přítomnost u určitých úkonů správce daně). Vážnou újmu může dále podle okolností případu být zadržování věcí navrhovatele (i těch, jež navrhovatel nebo jeho zaměstnanci původně správnímu orgánu dobrovolně poskytli), které navrhovatel potřebuje ke své činnosti nebo k plnění svých zákonem stanovených povinností, zejména tehdy, není-li k zadržování věcí závažný důvod a bylo-li by lze účelu jejich zadržování docílit i jinak (např. lze-li za účelem ochrany před případným zničením nebo pozměněním účetní dokumentace, zadržované správním orgánem, za ekonomicky únosných nákladů pořídit její kopii, a nebrání-li tedy nic tomu, aby originál dokumentace byl vydán zpět navrhovateli).

V případě stěžovatele je z jeho podání patrné, že mu žádná vážná újma ve smyslu výše vyloženém nehrozí. Stěžovatel, který je podnikatelem, sice uvádí, že žalovaný si zřejmě opatřil (možná od pracovníků žalobce a podle názoru žalobce nejdříve 30. 10. 2003) dokumenty týkající se podnikání žalobce (údajně evidence příjmu a vydání lihu, faktury,

kupní smlouva, objednávky, skladové karty), netvrdí však, že by skutečnost, že tyto dokumenty má v držení, jej nějakým intenzivním způsobem omezovala v jeho právech (netvrdí zejména, že uvedené dokumenty potřebuje ke svému podnikání či k plnění svých zákonných povinností a že skutečnost, že je nemá k dispozici, mu působí vážnou újmu). Z protokolu o jednání před žalovaným ze dne 11. 5. 2006 (viz jeho str. 6) vyplývá, že žalovaný tvrdí, že uvedené listiny získal na základě ústní žádosti stěžovatele a že písemnosti byly žalovanému předány buď přímo „statutárním zástupcem“ stěžovatele nebo jeho pověřeným pracovníkem; skladové karty měla žalovanému donést pracovnice účtárny stěžovatele. Uvedenému tvrzení stěžovatel v návrhu na vydání předběžného opatření, v jeho doplnění, v protokole o jednání před žalovaným ze dne 11. 5. 2006 ani jakkoli jinak neodporuje. Nejvyšší správní soud tedy má pro účely rozhodování o předběžném opatření za to, že uvedený způsob získání dokumentů stěžovatel skutkově nerozporuje. Pokud žalovaný získal od zaměstnanců stěžovatele dokumenty, související s jeho podnikáním, výše popsaným způsobem, tedy tak, že mu je uvedení zaměstnanci dobrovolně předali v reakci na výzvu žalovaného, nešlo v tomto smyslu o jejich odejmutí stěžovateli proti vůli stěžovatele; předání dokumentů tedy ani samo sobě nelze považovat za intenzivní zásah do právní sféry navrhovatele (tím by v posuzovaném případě bylo buď odebrání dokumentů proti vůli navrhovatele, anebo – bez ohledu na to, zda byly dokumenty správním orgánem získány proti vůli navrhovatele či s jeho souhlasem, resp. za jeho součinnosti – jejich zadržování, působilo-li by navrhovateli samotné toto zadržování vážnou újmu). Proto i kdyby žalovaný nebyl vůbec oprávněn uvedené

dokumenty vyžadovat k předložení, nešlo o tak intenzivní zásah, aby jej bylo nutno považovat za vážnou újmu ve smyslu § 38 s. ř. s.

Je pravda, že žalovaný stěžovatele vyzýval k součinnosti a konal v jeho věci jednání, přičemž po stěžovateli chtěl vysvětlení různých skutečností, jež měl za rozhodné pro posouzení jeho věci. Tato aktivita žalovaného však vzhledem k četnosti úkonů a výzev vůči stěžovateli (několik málo jednání v průběhu časového období cca půl roku na podzim a v zimě 2005/2006, předtím získání dokumentů stěžovatele v roce 2003) nedosáhla takové intenzity a frekvence, aby ji bylo lze považovat za vážnou újmu ve smyslu § 38 s. ř. s.

Existenci jiných zásahů majících shora popsanou povahu a intenzitu pak stěžovatel netvrdí. Eventualitu, že žalovaný na základě jím shromážděných informací na základě úkonů, které jsou možná součástí nezákonné daňové kontroly, avšak nemají povahu intenzivního zásahu do soukromé sféry, vlastnických práv či jiných subjektivních práv stěžovatele, svým správním rozhodnutím doměří stěžovateli daň, za hrozbu vážné újmy považovat nelze. Finanční újma, která stěžovateli takto hrozí v případě, že by byl nucen doměřenou daň uhradit, jistě může být velmi závažná. Proti případnému v budoucnu vydanému rozhodnutí o doměření daně se však stěžovatel může bránit uplatněním opravných prostředků v daňovém řízení, případně žalobou ke správnímu soudu proti rozhodnutí správního orgánu, v rámci řízení o níž připadá v úvahu předběžná ochrana cestou odkladného účinku žaloby, příp. následně kasační stížnosti (§ 73, § 107 s. ř. s.), která by měla být vzhledem k povaze rozhodnutí o doměření daně i ochranou účinnou.

Řízení před soudem: žaloba proti rozhodnutí vydanému v rámci dozorové činnosti

k § 112 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 145/2001 Sb.

k § 46 odst. 1 písm. d), § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Žalobu proti rozhodnutí, jímž Magistrát hlavního města Prahy v rámci výkonu své dozorové činnosti v souladu s § 112 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, pozastaví výkon opatření vydaného úřadem městské části a nařídí úřadu městské části zrušení takového opatření, soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s.], neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 3 As 59/2005-98)

Věc: Společnost s ručením omezeným C. proti Magistrátu hlavního města Prahy o pozastavení výkonu opatření a jeho zrušení, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 21. 6. 2004 podle § 112 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, pozastavil výkon opatření odboru výstavby Úřadu městské části Praha 2, odboru výstavby, ze dne 8. 4. 2004, a Úřadu městské části Praha 2 (dále též „stavební úřad“) stanovil pro zrušení citovaného opatření lhůtu třiceti dnů ode dne účinnosti rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že opatřením – sdělením k ohlášení reklamního zařízení podle § 71 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, povolil Úřad městské části Praha 2 umístění reklamních zařízení na atice jižní fasády domu v Praze 2, sestávající ze 32 samostatně funkčních LED diodových panelů o rozměrech 1500 x 2000 mm se 2 x 64 otočnými lamelami drženými v rámu na konstrukci atiky o rozměrech 3090 x 100 mm. Žalovaný však dospěl k závěru, že reklamní zařízení jsou v daném případě v rozporu s čl. 60 odst. 8 vyhlášky hlavního města Prahy č. 26/1999 Sb., podle něhož se v památkových zónách nesmějí

umísťovat zařízení s plochou panelu větší než 4 m². Jednotlivé moduly přitom podle žalovaného neplní samostatně funkci reklamních zařízení, účelu je dosaženo pouze celkem. Lamely jsou upevněny ve společném rámu a rám tvoří jedno reklamní zařízení. Stejně tak moduly LVP 31 vytvářejí jeden světelný panel a souvislou zobrazovací plochu a tvoří také jedno reklamní zařízení. Stavební úřad postupoval podle žalovaného v rozporu se zákonem, když se nezabýval souladem ohlášeného reklamního zařízení s výše uvedenou vyhláškou, ani nestanovil, že zařízení podléhá stavebnímu povolení. Ze spisu podle žalovaného vyplývá, že stavební úřad si nezjistil rozměry, technickou nebo produkční funkci zařízení a podle žalovaného postupoval v rozporu s § 71 odst. 4 stavebního zákona, když opatřením sdělil, že proti umístění reklamních zařízení nemá námitek.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 31. 5. 2005 žalobu odmítl jako nepří-

pustnou s tím, že napadené rozhodnutí nepodléhá soudnímu přezkumu. Podle soudu není rozhodnutí žalovaného rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť bylo žalovaným vydáno v rámci tzv. dozorčího práva, jímž žalovaný dozoruje, zda rozhodnutí vydávaná městskými částmi v přenesené působnosti jsou v souladu se zákony. Za tímto účelem je žalovaný oprávněn výkon takového rozhodnutí pozastavit a zároveň vyzvat příslušný orgán městské části k jeho zrušení. Rozhodnutí žalovaného podle soudu nezasahuje konečným způsobem do právní sféry žalobce a žaloba proti němu je vyloučena ze soudního přezkumu, neboť na ni dopadá kompetenční výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. Soud dále uvedl, že žalobci svou obecnou námitku, že by mohlo jít o nezákonný zásah, v celém textu žaloby nijak blíže nespecifikovali, žalobu i žalobní petit formulovali jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., a proto soud žalobu neposuzoval z hlediska žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Soud dále uvedl, že je mu z úřední činnosti známo, že opatření, jehož se napadené rozhodnutí týkalo, bylo Úřadem městské části Praha 2 zrušeno a žalobci využili svého práva podat proti tomuto rozhodnutí správní žalobu. Ze všech uvedených důvodů soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za použití § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž označil za nesprávný právní názor soudu, že pozastavením výkonu opatření se neurčují práva a povinnosti subjektů a nezasahuje se do jejich právní sféry. Stěžovatel uvedl, že pro užívání re-

klamních, informačních a propagačních zařízení platí, že tato zařízení nevyžadují územní rozhodnutí o umístění stavby a režimu stavebního zákona podléhají, pokud jsou na pozemku nebo stavbě, jsou viditelná z veřejných prostorů a mají plochu větší než 0,6 m². Zařízení vyžaduje ohlášení stavebnímu úřadu a provést je lze pouze na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že stavební úřad proti provedení nemá námitek. Jedná se tedy o stejné oprávnění, jaké zakládá stavebníkovi stavební povolení k provedení stavby. V daném případě vzniklo stavebníkovi sdělením stavebního úřadu právo a související povinnosti k provedení ohlášeného zařízení. Sdělení k ohlášení byl úkon, jenž byl rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., navíc i z dikce § 112 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze jednoznačně vyplývá, že zákonodárce v daném případě předpokládal formu rozhodnutí; soud nesprávně posoudil právní otázku kompetenční výlučky. Soud vycházel podle stěžovatele nesprávně z toho, že rozhodnutí žalovaného o pozastavení výkonu není rozhodnutím zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím subjektivní práva žalobce, ale že se jím výkon těchto práv pouze pozastavuje. Stěžovatel však již okamžikem pozastavení výkonu pozbyl svá nabytá práva, a tedy došlo k závaznému zrušení těchto nabytých práv. V případě, že by opatření nezrušil Úřad městské části Praha 2, je oprávněn je zrušit žalovaný. Soud sám připustil, že v takovém případě nemůže úřad městské části udělat nic jiného než opatření zrušit. Proto podle stěžovatele soud nesprávně posoudil otázku, kdy nastal rozhodný okamžik zásahu do práv, neboť takovým okamžikem byl již den, kdy nabylo účinků rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel dále uvedl, že soud si ze své úřední činnosti ověřil, že opatření, jehož se napa-

dené rozhodnutí žalovaného týká, již bylo zrušeno, a proto dospěl k závěru, že žalobce využil práva domáhat se žalobou svých práv ohledně zrušeného opatření. Soud tedy vyšel z toho, že se žalobce mohl v jiném řízení u soudu domoci svých práv, a z toho vyvodil nepřipustnost žaloby proti rozhodnutí žalovaného; nepřihlédl však k tomu, že žaloba proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2 o zrušení opatření byla jiným senátem Městského soudu v Praze jako nepřipustná odmítnuta. Městský soud v Praze tedy odmítl poskytnout ochranu subjektivním právům žalobce, když jej sice odkázal na možnost podat žalobu proti rozhodnutí o zrušení opatření, avšak i tato žaloba byla soudem odmítnuta. Soud tedy nesprávně posoudil rovněž právní otázku, zda měl žalobce prostor domáhat se svých práv v jiném řízení, a neposkytl ochranu veřejným subjektivním právům žalobce.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem soudu, že rozhodnutí o pozastavení výkonu opatření pro rozpor se zákonem není rozhodnutím, které samo o sobě zasahuje do právní sféry žalobců, tj. konečným způsobem se jím neurčují práva a povinnosti subjektů. Proto se žalovaný ztotožnil s právním názorem soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Důvodem kasační stížnosti byl důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy stěžovatelem tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby spočívající v nesprávném posouzení otázky naplnění podmínek pro odmítnutí žaloby sou-

dem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s právním názorem Městského soudu v Praze, že rozhodnutí žalovaného, jímž byl v souladu s § 112 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze pozastaven výkon opatření – sdělení k ohlášení reklamního zařízení, ohledně něhož dospěl žalovaný k závěru, že je v rozporu se zákonem, nepodléhá soudnímu přezkumu. V daném případě je sice napadený úkon správního orgánu formálně označen jako „rozhodnutí“, materiálně se však nejedná o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se takovým úkonem nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Tento úkon žalovaného proto nelze považovat za rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť samo o sobě nemá za následek zásah do hmotných práv stěžovatele, a tedy nemá bez dalšího účinky ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž takové účinky zasahující do práv a povinností žalobců by mohlo mít teprve rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění reklamního zařízení, neboť až tímto rozhodnutím může být sazaženo do právní sféry žalobce. Pozastavením výkonu opatření nevyplyvá stěžovateli bezprostředně žádná povinnost; povinnost mu vyplyne až případným vydáním rozhodnutí o odstranění reklamního zařízení, proti němuž však bude mít možnost podat odvolání ve správním řízení, a není sporu o tom, že proti takovému rozhodnutí je možné následně brojit také správní žalobou. Z těchto důvodů se nelze ztotožnit s právním názorem stěžovatele, že rozhodujícím

dnem, od něhož se odvíjí počátek zkrácení na jeho subjektivních právech, je den účinnosti rozhodnutí žalovaného. Pokud jde o poukaz žalobce na řízení o žalobě proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2, jímž bylo zrušeno zmiňované opatření, je zapotřebí zdůraznit,

že se jedná o samostatné soudní řízení, nepodléhající hodnocení v řízení o této kasační stížnosti. Znovu je však zapotřebí zopakovat skutečnost, že úkonem, proti němuž je možné brojit správní žalobou, je až případné rozhodnutí o odstranění stavby.

912

Správní trestání: zaměstnávání osob sdružených v konsorciu Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

k § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákonů č. 578/1991 Sb., č. 167/1999 Sb. a č. 369/2000 Sb.^{*)}

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

Soud se nemůže vypořádat s naplněním podmínek pro uložení pokuty za porušení § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, pouhým konstatováním kopírujícím dikci zákona, že práce vykonávané v provozovně žalobce na základě živnostenských listů osobami sdruženými v konsorciu jsou plněním běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti zaměstnavatele. Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, čj. 3 Ads 82/2005-50)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 525/1999.

Věc: Společnost s ručením omezeným T. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad práce v Plzni rozhodnutím ze dne 19. 12. 2002 uložil žalobci za opětovně prokázané zaviněné porušení povinností zaměstnavatele vyplývajících z § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, pokutu ve výši 30 000 Kč.

Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 3. 4. 2003 odvolání žalobce zamítlo a potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění konstatovalo, že není možné považovat za dílčí dodávku, a tedy za obchodní závazkový vztah, pouhou dodávku živé práce za smlouvenou cenu bez dodání díla jako celku. Podle žalovaného bylo

^{*)} S účinností ke dni 1. 10. 2004 zrušen zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

v řízení prokázáno, že žalobce jako objednatel uzavřel dne 14. 9. 2001 se Sdružením fyzických osob P. zastoupeným Janem B. jako zhotovitelem smlouvu o dílo, jejímž předmětem mělo být provedení baličských a pomocných prací ve skladu, pomocných prací při manipulaci s obaly a úklidových prací. Jednalo se tedy o činnosti a úkoly vyplývající z předmětu činnosti žalobce, jejichž plnění je žalobce povinen zajišťovat svými zaměstnanci v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce. Žalobce ve správním řízení namítl, že se jednalo o obchodněprávní vztah nepodléhající kontrole úřadu práce ani sankci. S tím se žalovaný netotožnil a uvedl, že pokud by se jednalo pouze o řešení přechodného zvýšení objednávek, nebyla by smlouva podle § 536 a násl. obchodního zákoníku uzavřena na dobu neurčitou, nýbrž na dobu určitou; navíc docházelo pouze k dodávce živé práce. Žalovaný dále uvedl, že žalobce věděl o protiprávnosti svého jednání, za něž byl v říjnu roku 2000 pravomocně sankcionován, přitom však jednal znovu s úmyslem toto ustanovení zákona porušit. Žalovaný zvažoval zvýšení pokuty až do poloviny zákonného rozpětí, dospěl však k závěru, že původně uložená výše pokuty splní svůj výchovný účinek.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 5. 2005 zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí. Podle soudu nebylo sporu o tom, že v provozovně žalobce byly prováděny baličské a pomocné práce na základě smlouvy ze dne 14. 9. 2001 uzavřené mezi žalobcem jako objednatel a Sdružením fyzických osob P., zastoupeným Janem B.; podle bodu 2 této smlouvy se zhotovitel zavázal na svůj náklad a své nebezpečí k provedení baličských a pomocných prací ve skladu, pomocných prací při manipulaci s obaly a úklidových prací. Téhož dne došlo me-

zi žalobcem jako pronajímatelem a zhotovitelem jako nájemcem k uzavření smlouvy o nájmu 50 m² výrobní plochy včetně deseti stolů a deseti židlí. Podstatou sporu bylo podle soudu posoudit, zda byl porušen § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti zajištěním předmětu podnikání prostřednictvím fyzických osob podnikajících na základě živnostenských listů namísto osobami v pracovním poměru. Soud označil smlouvu ze dne 14. 9. 2001 pouze za latentní formou tzv. „švarcsystému“, neboť pracovnice na základě svých živnostenských listů vykonávaly pracovní činnost, jež je předmětem činnosti žalobce. Podle soudu tedy žalobce běžné úkoly zjevně nevykonával prostřednictvím zaměstnanců, kteří by u něj byli v pracovněprávním poměru. Na tom nemůže nic změnit ani námitka, že k uzavření smlouvy ze dne 14. 9. 2001 přistoupil žalobce z důvodu nárůstu objednávek, neboť podle bodu 5.1 smlouvy je zřejmé, že smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou a žalobci byla na jejím základě „dodávána“ pouze pracovní síla.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti tvrdil, že správní orgány ani soud se dostatečně nevypořádaly s námitkou, že stěžovatel pro zajištění nárůstu objednávek výroby spolupracuje se sdružením fyzických osob podle § 829 občanského zákoníku. Činnost účastníka sdružení ve prospěch cílů sdružení musí mít zásadně pracovní charakter, účelem může být i dosažení zisku při společné podnikatelské činnosti. Již před zahájením řízení stěžovatel poukazoval na to, že smluvní vztah byl upraven v souladu s § 829 a násl. občanského zákoníku. Správní orgán I. stupně se však touto námitkou nezabýval a nevypořádal se s otázkou, zda se jednalo o konsorcium ve smyslu § 829 občanského zákoníku či zda toto tvrzení má jen zakrýt tzv. „švarcsystém“, zakáza-

ný ustanovením § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti. Dále podle stěžovatele vybočuje z pojmu „plnění běžných úkolů“ již samotný fakt nárůstu objednávek. Tuto situaci je možné překlenout rovněž dílčí dodávkou prací živnostníků na základě smlouvy o dílo, kdy je část zakázek přenechána jinému podnikatelskému subjektu, který na nich spolupracuje. Pro posouzení pracovněprávního či obchodněprávního charakteru vztahu je rozhodující, zda fyzické osoby pracovaly na základě právní a ekonomické zodpovědnosti zaměstnavatele či na svou vlastní zodpovědnost vyplývající z živnostenského listu. Ani v tomto ohledu se správní orgány nevypořádaly s námitkami stěžovatele. V daném případě byla smlouva uzavřena na dobu neurčitou, aby mohl být nárůst objednávek zajišťován operativně, aniž by bylo nutné uzavírat pro každý případ samostatnou smlouvu o dílo. Podíl na nárůstu výroby pak vyplývá z předání díla a jeho fakturace, která v průběhu měsíců kolísala; ani s tím se správní orgány nevypořádaly. Stěžovatel poukázal na princip liberalizace vyslovený Nejvyšším správním soudem, podle něhož by stát neměl nutit zaměstnance a zaměstnavatele do pracovního poměru, pokud mají obě strany zájem o jiný než pracovněprávní vztah.

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

Z odůvodnění:

Předmětem řízení je v daném případě uložení pokuty zaměstnavateli za zaviněné porušení povinností vyplývajících z obecně závazných předpisů o zaměstnanosti nebo obecně závazných právních předpisů týkajících se vzniku, změn a skončení zaměstnání a pracovních

podmínek zaměstnanců (§ 9 odst. 1 ve spojení s § 8 odst. 3 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti). Správní orgány přistoupily k uložení pokuty žalobci za porušení § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se právo občana na zaměstnání zabezpečuje především jeho pracovním uplatněním v zaměstnání umožňujícím mu výkon práce v pracovním vztahu. Právnická nebo fyzická osoba je podle tohoto ustanovení povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce; to neplatí o plnění běžných úkolů, které fyzická osoba zajišťuje sama nebo s pomocí svého manžela nebo dětí nebo právnická osoba prostřednictvím svých společníků nebo členů anebo je-li plnění běžných úkolů právnickou nebo fyzickou osobou svěřeno jiné právnické nebo fyzické osobě, která je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Běžnými úkoly vyplývajících z předmětu činnosti se pro tyto účely rozumí zejména úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů, které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jinou právnickou nebo fyzickou osobou se pro tyto účely rozumí pouze osoba, jejíž předmět činnosti zahrnuje i činnosti, které ve smyslu věty druhé má svými zaměstnanci v pracovních vztazích zajišťovat. Podle tohoto ustanovení tedy bylo rozhodující, jaký předmět činnosti měl podnikatel zapsán, a který tudíž vykoná-

val pod vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost, a co je nutno rozumět běžným úkolem z takového předmětu činnosti plynoucím, tedy úkolem, který je podnikatel (zaměstnavatel) povinen zajišťovat svými zaměstnanci. *A contrario* z toho plyne rovněž, že v jiných vztazích (občanskoprávních, obchodních) by měl zajišťovat doplňkové, resp. jiné než běžné, činnosti. Pro rozlišení „*běžných úkolů*“ od doplňkových činností je určující, zda je zde přímá souvislost se zajištěním výroby a služeb, tedy s předmětem jeho podnikatelské činnosti, a tedy bez plnění takového úkolu by nebylo možno činnost samu zajistit, tj. zapsaný konkrétní předmět podnikání provozovat. Dále je určujícím znakem i to, zda jde o úkol prováděný v zařízeních nebo místech obvyklých pro zapsanou činnost.

Touto skutečností se však Městský soud v Praze v kasační stížnosti napadeném rozsudku nezabýval. Uvedl pouze, že v provozovně žalobce provádělo šestnáct cizích státních příslušnic baličské a úklidové práce na základě smlouvy o dílo. Poté soud bez bližších úvah dospěl k závěru, že smlouva o dílo uzavřená s konsorciem, na jejímž základě uvedené osoby v provozovně žalobce konaly práce, je jen latentní formou tzv. „švarc-systému“, zakázaného již citovaným ustanovením § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, pročez konstatoval, že „*je tedy zřejmé, že žalobce běžné úkoly (předmět činnosti) nevykonával prostřednictvím zaměstnanců, kteří by byli v pracovněprávním vztahu*“. Na základě toho shledal soud prvního stupně správné rozhodnutí zákonu odpovídajícím a žalobu zamítl.

Takové odůvodnění rozhodnutí však není dostatečné, neboť z něj není možné seznat, na základě jakých úvah soud pře-

zkoumal zákonnost rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nejprve bylo zapotřebí zjistit, jak blízká byla činnost nebo některá z činností, kterou uvedené osoby v provozovně stěžovatele prováděly, předmětu činnosti stěžovatele zapsanému v obchodním rejstříku. Přitom existují určité činnosti, které nemohou být zásadně brány jako plnění běžných úkolů; typickými jsou například úklidové práce, které mohou být předmětem běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti např. u společností specializovaných na úklidové práce. Soud prvního stupně měl proto vymezit, jaká činnost byla předmětem činnosti žalobce a z jakého důvodu se v daném případě jednalo o zajištění plnění běžných úkolů osobami mimo pracovní poměr, a tedy o porušení § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti. Městský soud v Praze se však vůbec nezabýval posouzením předmětu činnosti žalobce podle obchodního rejstříku a tím, zda se činnost, kterou v daném případě zajišťovaly osoby za základě svých živnostenských listů na základě smlouvy o dílo uzavřené mezi stěžovatelem a sdružením, shoduje s předmětem činnosti žalobce. Proto je kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Soud se navíc do všech důsledků nevypořádal ani s námitkou žalobce, že spolupracuje s fyzickými osobami sdruženými podle § 829 a násl. občanského zákoníku. Uvedené ustanovení občanského zákoníku umožňuje, aby se několik osob sdružilo a společně se přičinilo o dosažení sjednaného účelu. Okruh účastníků není nijak omezen, takže účastníky sdružení mohou být jak fyzické, tak právnické osoby. Pro vznik smlouvy se nevyžaduje písemná forma a sdružení není právnickou osobou a nezapisuje se

do obchodního rejstříku. Formy činnosti účastníka ve prospěch dosažení účelu sdružení mohou být různé, zásadně však tato činnost musí mít pracovní charakter. Účel sdružení má být jakýkoli zákoný, tedy i hospodářský za účelem dosaže-

ní zisku při společné podnikatelské činnosti. Soud prvního stupně se k tvrzené existenci sdružení vyjádřil pouze v tom směru, že se jedná toliko o latentní formu tzv. „švarcsystému“, což nelze považovat za dostačující.

913

Ceny: cenová kontrola

Správní trestání: lhůta k uložení pokuty

k § 17 odst. 4 a § 20 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

k § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, ve znění vyhlášky č. 231/1997 Sb.

k čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR

Ustanovení § 20 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, v sobě nezahrnuje zmocnění ke stanovení jiného počátku běhu lhůty, ve které lze uložit pokutu za zjištěné porušení cenových předpisů. Počátek běhu lhůty stanovený vyhláškou č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, jde v ustanovení § 8 odst. 7 nad rámec uvedeného zákonného zmocnění a je s ním v rozporu, neboť počátek lhůty spojuje až s okamžikem, kdy kontrolovaný subjekt obdrží protokol o cenové kontrole.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2006, čj. 6 Ca 49/2004-39)

Prejudikatura: srov. č. 190/2004 Sb. NSS.

Věc: Jan H. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor daní, poplatků a cen, dne 22. 10. 2003 uložil žalobci pokutu za porušení § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon č. 526/1990 Sb.“), kterého se žalobce dopustil tím, že dne 27. 11. 2002 účtoval za poskytnutí taxislužby částku vyšší než maximální v rozporu s vyhláškou hlavního města Prahy vydanou pod č. 24/2000 Sbírky obecně závazných vyhlášek hl. m. Prahy.

Žalovaný dne 29. 1. 2004 zamítl odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které mimo jiné namítal, že pokuta byla uložena po uplynutí subjektivní jednorocní lhůty stanovené zákonem. Počátek běhu lhůty je vázán na zjištění kontrolních orgánů; v daném případě tato lhůta počala běžet dne 27. 11. 2002, kdy žalobce měl za poskytnutí taxislužby účtovat cenu vyšší než maximální. V tento den se kontrolní orgány o údajném porušení cenových předpisů dozvěděly. Ustanovení § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách (dále jen „vyhláška č. 580/1990 Sb.“), není pro posouzení věci rozhodné. Toto

ustanovení podzákoného předpisu odporuje zákonu, neboť počátek subjektivní lhůty, která je stanovena zákonem, posouvá a odvíjí jej od skutečnosti subjektivně se týkající kontrolovaného subjektu. Tím dochází k nepřipustnému prodloužení zákonné lhůty pro uložení pokuty.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že po opakovaných pokusech o doručení předvolání byl protokol o provedení cenové kontroly sepsán se žalobcem dne 24. 2. 2003. Od tohoto dne začala podle příslušných ustanovení zákona č. 526/1990 Sb. a vyhlášky č. 580/1990 Sb. běžet roční lhůta, ve které lze pokutu uložit.

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

Z odůvodnění:

Podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb. prodávající poruší cenové předpisy, jestliže prodává za cenu vyšší než maximální nebo pevnou úředně stanovenou cenu podle § 5, nejde-li o prodej ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1. Ukládání sankcí za zjištěné porušení cenových předpisů je upraveno v § 17 zákona č. 526/1990 Sb., kde je v odstavci 4 stanoveno, že pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo. Podle § 17 odst. 5 téhož zákona jestliže tento zákon nestanoví jinak, postupují cenové kontrolní orgány v řízení o porušení cenových předpisů podle zákona o správním řízení.

Zákon č. 526/1990 Sb., ve znění účinném do 28. 6. 1994, obsahoval ustanovení § 20, ve kterém bylo v odstavci 1 písm. a)

stanoveno, že federální ministerstvo financí, ministerstvo financí České republiky a ministerstvo financí Slovenské republiky vydají společně obecně závazné právní předpisy k metodice sjednávání cen, k vymezení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu získaného porušením cenových předpisů, k postupu při regulaci cen, cenové evidenci, poskytování cenových informací a k cenové kontrole. Na základě tohoto zmocnění byla vydána s účinností od 1. 1. 1991 vyhláška č. 580/1990 Sb., ve které je v § 8 odst. 7 stanoveno, že za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, se považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol. Z tohoto ustanovení vycházel žalovaný při tvrzení, že v daném případě byla pokuta uložena do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, neboť protokol o cenové kontrole byl sepsán dne 24. 2. 2003.

Podle čl. 95 Ústavy ČR je soudce při rozhodování vázán zákonem; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem. Zákon č. 526/1990 Sb. zmocnil v § 20 zde uvedené správní orgány k vydání obecně závazného právního předpisu mimo jiné k cenové kontrole. Průběh cenové kontroly je třeba odlišovat od řízení o uložení sankce za zjištěné porušení cenových předpisů. Dle názoru soudu shora uvedené zmocnění v sobě nezahrnuje zmocnění k jinému stanovení počátku běhu lhůty, ve které lze pokutu za zjištěné porušení cenových předpisů uložit. Jestliže je zákonem stanoveno, že pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, je třeba v každém jednotlivém případě zkoumat, kdy cenový

kontrolní orgán získal takovou sumu informací, ze které je zřejmé, že k porušení došlo a kdo se takového jednání dopustil. Od tohoto dne počíná běžet subjektivní jednoroční lhůta. Úprava okamžiku tohoto dozvědění se provedená vyhláškou č. 580/1990 Sb. v ustanovení § 8 odst. 7 jde dle názoru soudu nad rámec zmocnění daného zákonem a je v rozporu se zákonem, neboť počátek lhůty spojuje až s okamžikem, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol o cenové kontrole. Proto soud ke shora citovanému ustanovení § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb. při posuzování důvodnosti žalobní námitky nepřihlédl a dodržení subjektivní lhůty k uložení pokuty posuzoval z hlediska toho, kdy se žalovaný o porušení cenových předpisů ze strany žalobce dozvěděl. Dle názoru soudu zápis o kontrolní jízdě obsahuje takové informace,

že lze mít za to, že jeho předáním žalovanému jako kontrolnímu cenovému orgánu počala běžet uvedená subjektivní jednoroční lhůta. Ze správního spisu sice přímo nevyplývá, kdy byl tento zápis externími pracovníky předán, ale vzhledem k tomu, že dne 10. 12. 2002 byl žalobce předvoláván k jednání v souvislosti s uskutečněnou kontrolní jízdou, nejpozději dne 9. 12. 2002 se správní orgán musel dozvědět o skutečnostech vztahujících se k předmětné jízdě. Jestliže napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 1. 2004 a bylo doručeno žalobci dne 9. 2. 2004, stalo se tak po uplynutí jednoroční lhůty stanovené zákonem. Pro posouzení dodržení lhůty není rozhodné, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, je třeba vycházet z toho, že řízení bylo v daném případě ukončeno až rozhodnutím o odvolání.

914

Cenová kontrola: rozsah kontroly u prodávajícího

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

k § 32 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Je pojmově vyloučeno provádět cenovou kontrolu u prodávajícího v řízení o uložení pokuty kupujícímu pro porušení minimální ceny kupujícím podle § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Nevyhoví-li cenový kontrolní orgán návrhu účastníka řízení - kupujícího na rozšíření u něho prováděné kontroly na jeho dodavatele - prodávajícího, neporušuje tím povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci podle § 32 odst. 1 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 7 A 121/2002-53)

Věc: Společnost s ručením omezeným Č. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty za porušení cenových předpisů.

Finanční ředitelství v Praze rozhodnutím ze dne 14. 5. 2002 uložilo žalobci

pokutu za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 2 písm. a) zákona o ce-

*) S účinností od 1. 1. 2006 zrušen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.

nách ve výši 1 876 123,50 Kč. Kontrolou faktur a jejich srovnáním s vykázanými laboratorními výsledky se zjistilo, že žalobce neoprávněně uplatňoval nižší než minimální ceny z důvodů: a) nižšího obsahu tukuprosté sušiny, ačkoliv výměr neobsahuje žádné ustanovení o minimálním obsahu tukuprosté sušiny, které by takový postup povolovalo; b) aktuálního překročení počtu somatických buněk, ačkoliv výměr neobsahuje žádné ustanovení o aktuálních denních hodnotách počtu somatických buněk, které by takový postup povolovalo, c) nižší tučnosti nedoložené protokolem jakosti.

Ministerstvo financí žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 9. 8. 2002 odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. Odvolací námitku, že nebyla provedena kontrola u dodavatelů žalobce, považoval žalovaný za nedůvodnou, neboť kontrolní zjištění se opírá o smlouvy a další doklady žalobce, u nichž není důvod k žádným pochybnostem o věrohodnosti.

Žalobce v žalobě krom jiného namítal, že žalovaný v rozporu s § 32 odst. 1 správního řádu nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci, neboť opakovaně odmítl rozšířit prováděnou kontrolní činnost na kontrolu u dodavatelů žalobce. Tvrzení žalovaného, že *„kontrolní zjištění se opírá o smlouvy a další doklady účastníka řízení, a proto není žádný důvod k žádným pochybnostem o věrohodnosti těchto dokladů“*, je ryze jednostranně účelové.

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

Z odůvodnění:

Žalobce namítá, že v rozporu s obecnou povinností správního orgánu nebyl zjištěn přesně a úplně skutečný stav věci, neboť žalovaný, resp. kontrolní orgán, v rozporu s § 32 odst. 1 správního řádu odmítl rozšířit prováděnou kontrolní činnost na kontrolu u dodavatelů žalobce.

Soud nemůže této námitce přisvědčit. Tato námitka je totiž nedůvodná již ze samotné podstaty a smyslu cenové kontroly. Podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o cenách spočívá cenová kontrola ve zjišťování, zda prodávající nebo kupující neporušují ustanovení tohoto zákona a cenové předpisy. V § 15 zákona o cenách jsou stanoveny skutkové podstaty správních deliktů s rozlišením na ty, kterých se může dopustit prodávající (odst. 1), a ty, kterých se může dopustit kupující (odst. 2). Podle odst. 2 kupující poruší cenové předpisy, jestliže kupuje za cenu nižší než minimální nebo pevnou úředně stanovenou cenu podle § 5, nejde-li o koupi ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1, nebo kupuje za cenu vyšší, než odpovídá regulaci cen, pokud na úhradu této ceny vyčerpá prostředky ze státního rozpočtu, nejde-li o koupi ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1.

Z uvedeného vyplývá, že kontrola zaměřená na to, zda kupující nekupuje za cenu nižší než minimální, může být provedena výlučně u kupujícího a její rozšíření na prodávajícího by bylo nezákonné. Navíc kontrolu podle § 14 a násl. zákona o cenách zahajuje a pokračuje v ní správní orgán z úřední povinnosti, a nejde tedy o řízení návrhové.

915

Daň z převodu nemovitostí: osvobození od daně

k § 20 odst. 7 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb., č. 322/1993 Sb. a č. 103/2000 Sb.

Možnost uplatnit osvobození od daně z převodu nemovitostí při prvním úplatném převodu vlastnictví ke stavbě či bytu (§ 20 odst. 7 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí) se může vyčerpat jen takovým převodem, jehož účinky později nezaniknou, a jenž tedy splnil svůj ekonomický účel. Úplatný převod stavby či bytu je proto osvobozen od daně i tehdy, pokud táž věc byla již dříve předmětem kupní smlouvy, od níž převodce později odstoupil pro nezaplacení kupní ceny kupujícím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2006, čj. 1 Afs 57/2005-61)

Věc: Společnost s ručením omezeným I. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Platebním výměrem ze dne 20. 9. 2002 vyměřil Finanční úřad v Havířově žalobkyni daň z převodu nemovitostí ve výši 5 616 395 Kč.

Odvolání žalobkyně proti tomuto platebnímu výměru zamítl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 25. 4. 2003. Uvedl zde a v následném řízení před soudem upřesnil, že žalobkyně jako prodávající uzavřela dne 7. 9. 2000 kupní smlouvu se společností G., s. r. o., jejímž předmětem byla rozestavěná stavba. Právní účinky vkladu vlastnického práva pro kupující vznikly dne 25. 9. 2000. Žalobkyně poté podala daňové přiznání k dani z převodu nemovitostí a správce daně jí daň vyměřil platebním výměrem ze dne 2. 4. 2001. Dne 8. 11. 2001 žalobkyně správci daně doložila, že odstoupila od kupní smlouvy pro nezaplacení kupní ceny, a požádala o prominutí daně (této žádosti správce daně vyhověl rozhodnutím ze dne 22. 1. 2002). Dne 21. 12. 2001 uzavřela žalobkyně další kupní smlouvu týkající se téže nemovitosti se

společností D., s. r. o.; právní účinky vkladu vznikly dnem 31. 12. 2001. Žalobkyně nato podala daňové přiznání k dani z převodu nemovitostí, ve kterém uplatnila osvobození od daně podle § 20 odst. 7 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“). Správce daně jí však osvobození nepřiznal, neboť tento převod již nebyl podle něj prvním úplatným převodem podle citovaného ustanovení: tím byl již převod na společnost G., s. r. o. Není důležité, že od první kupní smlouvy žalobkyně odstoupila: zákon č. 357/1992 Sb. totiž v § 9 odst. 2 stanoví, že úplatný převod vlastnictví k nemovitostem je předmětem daně i v případech, kdy dojde následně k odstoupení od smlouvy a smlouva se tím od počátku ruší.

Žalobu, již žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného, Krajský soud v Ostravě zamítl. V průběhu řízení nebylo zpochybněno, že předmětem činnosti žalobkyně je mj. provádění staveb a že

stavba, jejíž převod byl podroben dani, byla rozestavěnou novou stavbou užívající v rámci zkušebního provozu; soud se však stejně jako správní orgány neztožnil se žalobkyní v tom, že tento převod byl prvním úplatným převodem, který měl být od daně osvobozen podle § 20 odst. 7 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., ve znění ke dni převodu. Pro předmět daně je určující forma právního úkonu, jímž dochází k převodu či přechodu vlastnického práva. Předmět daně vznikl již tím, že kupní smlouva byla sjednána; to, zda z ní bylo plněno, je z hlediska § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. irelevantní. Odstoupení od smlouvy způsobuje zánik právních účinků změny vlastnictví, nikoli ovšem zánik předmětu daně, jak o tom svědčí i výslovná úprava obsažená v § 9 odst. 2 zákona; byla-li i přes odstoupení od smlouvy daň zaplacená, lze se nápravy domáhat pomocí institutu prominutí daně podle § 25 odst. 3 zákona, jak to ostatně žalobkyně úspěšně učinila. Pojem „úplatný převod“ je společný jak pro § 9 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb., tak pro jeho § 20 odst. 7; pokud pak odstoupení od smlouvy nemá vliv na předmět daně, nemůže se promítnout ani do podmínek osvobození od daně, které jsou s předmětem daně neodmyslitelně spjaty.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala žalobkyně včas kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem. Žalobkyně souhlasí s tím, že i v případech, kdy dojde k odstoupení od smlouvy a smlouva se ruší od počátku, podléhá tento úplatný převod dani z převodu nemovitostí; toto pravidlo se však uplatní vždy pouze v souvislosti s jednotlivým konkrétním převodem nemovitosti, a nelze je použít v případě zcela jiném. V případě převodu na společnost G., s. r. o., se tak uplatní

§ 9 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb., ale zároveň se uplatní i § 20 odst. 7 tohoto zákona. Převod těžce nemovitosti na společnost D., s. r. o., je nutno posuzovat jako jednotlivý konkrétní převod nemovitosti, po němž k odstoupení od smlouvy nedošlo; nelze tak uplatnit § 9 odst. 2 a užije se pouze § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb. Oba úplatné převody těžce nemovitosti je nutno posuzovat jako dva jednotlivé a spolu nesouvisející převody.

Dále žalobkyně poukázala i na účinky odstoupení od smlouvy podle § 48 odst. 2 občanského zákoníku a na to, že v důsledku zaplacení daně se stát, resp. finanční úřad, bezdůvodně obohatil v její prospěch. Právní názor krajského soudu je proto nesprávný a jeho rozsudek by měl být zrušen.

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

Z odůvodnění:

Žalobkyně v zásadě nepopírá výklad ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb., jak jej provedl krajský soud, a i Nejvyšší správní soud tomuto výkladu přisvědčuje. I úplatný převod vlastnictví k nemovitosti, po němž následuje odstoupení od smlouvy a její zrušení od samého počátku, je předmětem daně. Taková zákonná úprava je nutná: v okamžiku vzniku daňové povinnosti, podání daňového přiznání a vyměření daně totiž nebývá zřejmé, že jedna ze stran od smlouvy v budoucnu odstoupí, a že tak odpadne právní skutečnost, která dala vzniknout daňové povinnosti. Ustanovení § 9 odst. 2 tak poskytuje zákonný podklad pro vyměření daně a dispozici státu se zaplacenou částkou i poté, co odpadl právní důvod vyměření daně a na úkon podléhající

zdanění se hledí, jako by se nikdy neuskutečnil. Tento stav věcí, ačkoli je v souladu s právem, však pozbývá mimoprávního zdůvodnění a stává se nerovnovážným: daň totiž byla zaplacená a stát s ní nakládá přesto, že převodci nejen že nevznikl ze zdaňovaného převodu žádný majetkový prospěch, ale že již vůbec neexistuje ani právní titul, který založil daňovou povinnost. Povinnost k placení daně jistě není podmíněna předchozím vznikem majetkového prospěchu u poplatníka: vždyť pojmovým znakem daně jakožto povinné platby ve prospěch státu je právě to, že stát za platbu nenabízí žádné přímé protiplnění. Jedním z ekonomických motivů pro zdaňování úplatných převodů nemovitostí je však i to, že se takovým úkonem dostává převodci jednorázově leckdy značné finanční částky. Této příznivé ekonomické okolnosti pak stát využívá k vyměření daně právě v okamžiku, kdy převodce nabytými prostředky zpravidla ještě disponuje (nebo záhy disponovat bude); daň z převodu nemovitostí tak fakticky bývá jakousi srážkou z kupní ceny (zaplacené nebo očekávané) ve prospěch státu.

Předmět daně z převodu nemovitostí je tedy v § 9 zákona č. 357/1992 Sb., a speciálně v jeho odst. 2, vymezen poměrně široce; spolu s povinností podat daňové přiznání bezprostředně po účinnosti převodu to neumožňuje převodci vyčkávat, zda převod skutečně dojde svého ekonomického naplnění a zda jeho účinky nebudou zvráceny. Zdanění postihující paušálně všechny úplatné převody – bez ohledu na to, zda převodce nebude nucen odstoupit od smlouvy proto, že nabyvatel nedostal své smluvní povinnosti – by však bylo příliš tvrdé. Proto je vymezení předmětu daně v § 9 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb. doplněno o institut prominutí daně podle § 25

odst. 3 zákona. V něm se projevuje snaha zákonodárce o to, uvést do souladu stav právní se stavem faktickým – tedy umožnit převodci, aby opětovně nabyl částku zaplacenou státu, pokud právní vztah zakládající předmět daně později zanikne bez jeho viny, aniž z něj bylo plněno. Ostatně tato snaha o spravedlivý poměr mezi ekonomickými následky zdaňovaného převodu na straně jedné a daňovým zatížením na straně druhé je patrná i z vývoje ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. Před novelou provedenou zákonem č. 169/1998 Sb. nebyl na prominutí daně ze strany finančního ředitelství nárok; k odstoupení od smlouvy navíc muselo dojít ve lhůtě šesti měsíců ode dne vkladu práva do katastru nemovitostí a poplatník musel v této lhůtě o prominutí daně požádat. S účinností od 15. 8. 1998 již je na prominutí daně při odstoupení od smlouvy právní nárok; ten si převodce zachovává tehdy, pokud odstoupí od smlouvy a požádá o prominutí daně do dvou let. Novelizace provedená zákonem č. 420/2003 Sb. (s účinností k 1. 1. 2004) přináší další zmírnění: odstoupit je nutno ve lhůtě dvou let, avšak žádat o prominutí daně lze bez časového omezení. V konečném důsledku si tedy stát ponechává daň jen z těch převodů, které přivodily změnu ve vlastnických vztazích alespoň po dobu dvou let.

I přes shodu s krajským soudem ohledně obecného vymezení předmětu daně však žalobkyně zpochybňuje způsob, jakým krajský soud vyložil pojem „první úplatný převod“; zdůrazňuje přitom, že na převod na společnost G., s. r. o., je třeba hledět, jako by se nikdy neuskutečnil. Argumentace bezdůvodným obhacením a účinky odstoupení od smlouvy podle občanského zákoníku zde není zcela přílehlavá; přesto se však žalobkyně

nemýlí v podstatě věci, tedy v tom, že osvobození od daně se těší až ten převod nemovitosti, který splnil svůj ekonomický účel a jehož účinky později neodpadly. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že zákonodárce nevymezil obsah samotného pojmu „úplatný převod“ užitého v § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb. nijak odlišně od jeho základní charakteristiky v § 9 odst. 2; tento pojem však není možné vykládat izolovaně, nýbrž je zapotřebí přihlížet k záměrům zákonodárce vtěleným do obou ustanovení a k dalším právním možnostem zmírnění daňové zátěže, které jsou s těmito ustanoveními spjaté.

Při výkladu pojmu „první úplatný převod“ a posuzování podmínek osvobození od daně, které jsou s takovým převodem spojeny, je třeba aplikovat stejné kritérium ekonomické rovnováhy a spravedlivého zdanění jako v případě právě popsaného institutu prominutí daně. Smyslem ustanovení § 20 odst. 7 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. je motivovat investory ve stavebnictví a realitní společnosti k převodu nově vzniklých staveb [a bytů podle písm. b)], a podněcovat tak trh s nemovitostmi. Na rozdíl od prominutí daně podle § 25 odst. 3 zákona, jehož smyslem je umožnit převodci znovu nabýt vynaloženou částku daně, pokud účinky převodu nebyly trvalé, však toto ustanovení neporovnává trvání účinků převodu na straně jedné a zaplacenou daň na straně druhé, resp. zpětně neposuzuje spravedlivost zdanění. První úplatný převod se naopak osvobozuje i přesto, že jím strany dosáhly svých ekonomických cílů a převodce z něj má majetkový prospěch. Ačkoli tedy byla zaplacená kupní cena, jejíž část by bylo možno odčerpat coby daň z převodu nemovitostí, stát se této možností zřídka: důležitější než příjem plynoucí z takových

převodů je pro něj totiž zájem na oživení ekonomiky v oblasti stavebnictví a realit. Účelem osvobození od daně je zprostit investora (případně zprostředkovatele), který poprvé převádí nově vzniklou nemovitost na jiného, daňové zátěže, a umožnit mu tak, aby mohl co nejvíce prostředků získaných prodejem nemovitosti opět investovat do výstavby a trhu s nemovitostmi.

Pokud tedy převodce při převodu nedosáhne svého cíle a je nucen odstoupit od smlouvy pro nezaplacení kupní ceny kupujícím, nekonzumuje se tím ekonomické zvýhodnění spočívající v osvobození od daně podle § 20 odst. 7 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb.; v opačném případě by totiž nebyl naplněn účel, který zákonodárce tímto ustanovením sledoval. Formálně vzato zůstává takový převod převodem prvním, tedy předcházejícím v čase převodům dalším; převod takto první v obecném slova smyslu však není vždy totožný s prvním převodem osvobozeným od daně podle citovaného ustanovení. Převodem naplňujícím podmínky a smysl tohoto ustanovení je jen takový převod, jímž převodce dosáhl svého ekonomického cíle a jehož účinky později nezanikly z důvodů mimo jeho vůli. Takový výklad podmínek osvobození od daně zajišťuje ekonomickou rovnováhu zrovna tak, jako ji na jiném místě zákona utváří kombinace široce vymezeného předmětu daně podle § 9 odst. 2 a institutu nárokového prominutí daně podle § 25 odst. 3.

Uvádí-li tedy krajský soud, že právní skutečnost odstoupení od smlouvy, která nemá vliv na předmět daně, se tím spíše nemůže projevit ani v podmínkách osvobození od daně, pomíjí tím vztah právě zmíněných ustanovení k sobě navzájem i jejich dopad na výklad podmí-

nek osvobození od daně. Daňová spravedlnost v obou případech (tedy jak ve vztahu k předmětu daně, tak ve vztahu k daňovému osvobození) sleduje stejný cíl – totiž zbavit poplatníky daňového zatížení tam, kde předmět daně později odpadl. Zatímco však ustanovení § 9 odst. 2 má svůj výslovný zmírňující protějšek v § 25 odst. 3, ustanovení § 20 odst. 7 takový protějšek postrádá, a je proto třeba jej dovodit výkladem. Není tedy důležité, že odstoupení od smlouvy skutečně nezpůsobuje zánik předmětu daně; zlepšuje ovšem právní postavení poplatníka (a zmírňuje jeho ekonomický neúspěch) tím, že ani nadále existující předmět daně u něj již nezakládá právní důvod pro zdanění, pokud se toho poplatník dovolá pomocí ustanovení § 25 odst. 3. Stejný princip se uplatní i při výkladu pojmu „první úplatný převod“ podle § 20 odst. 7: aniž by bylo nutno popírat, že nemovitost byla již jednou (neúspěšně) převedena, projeví se od-

stoupení od smlouvy tak, že se k takovému převodu pro účely osvobození od daně nepřihlíží. Jinak řečeno, tímto převodem nepřichází poplatník o možnost uplatnit osvobození při dalším převodu, který již dojde svého ekonomického naplnění.

Ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. a jeho vývoj svědčí o významu, který zákonodárce připisuje ekonomické rovnováze ve vztahu mezi daňovým subjektem a státem, a o tom, že i následný ekonomický neúspěch poplatníka v podobě odstoupení od smlouvy dopadá na daňové vztahy již vzniklé a zavazuje stát k vrácení daně již zaplacené. Právě provedený výklad ustanovení § 20 odst. 7 respektuje stejnou logiku: neponechává-li si totiž stát daň z právního úkonu, který později odpadl, nemůže takový úkon ani zbavit poplatníka možnosti uplatnit osvobození od daně při dalším převodu, jehož účinky přetrvávají.

916

Daňové řízení: oprava zřejmých chyb v rozhodnutí

k § 56 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Postupem podle § 56 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, lze opravit v rozhodnutí nebo opatření, jímž byla stanovena daňová povinnost, i takové zřejmé chyby v počítání, psaní nebo jiné omyly, které nejsou chybami při stanovení daňové povinnosti, nýbrž chybami jinými.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, čj. 2 Afs 136/2005-66)

Prejudikatura: srov. č. 699/2005 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným L. proti Celnímu ředitelství Praha o doměření cla, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 22. 1. 2004 potvrdil závěr správního or-

gánu I. stupně, že žalobce nesprávně celně deklaroval dovážené zboží. Žalobce je

deklaroval jako injekční dávkovač veterinárního přípravku, takže je zařadil do podpoložky 9018 („lékařské, chirurgické, zubolékařské nebo zvěrolékařské nástroje a přístroje a přístroje včetně scintigrafických přístrojů, ostatní elektro léčebné přístroje, jakož i přístroje ke zkoušení zraku elektrodiagnostické přístroje“). Podle názoru žalovaného i správního orgánu I. stupně se ve skutečnosti jednalo o zboží, které mělo být zařazeno do podpoložky č. 8543 („elektrické stroje a přístroje s vlastní individuální funkcí“). Žalovaný dospěl k závěru o celní klasifikaci zboží především na základě úvahy, že takovýto přístroj nemá žádnou léčebnou či diagnostickou funkci.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 24. 3. 2005 zamítl.

Proti uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které mimo jiné konstatoval, že Městský soud v Praze sice správně posoudil, že rozhodnutí žalovaného trpí všemi formálními nedostatky vytýkanými mu stěžovatelem, avšak nesprávně usoudil, že tyto nedostatky neměly vliv na zákonnost rozhodnutí. Za prvé stěžovatel není v rozhodnutí označen přesně, neboť jeho označení neodpovídá firmě uvedené v obchodním rejstříku. Pokud by mělo v rozhodnutí stačit jakékoli označení příjemce rozhodnutí, zákonodárce by jistě v § 32 odst. 2 písm. c) daňového řádu nestanovil povinnost jeho přesného označení. Za druhé stěžovatel namítal, že ve výroku rozhodnutí není uveden odkaz na právní předpis, podle něhož bylo rozhodnuto. Pokud by zákonodárce měl za to, že postačí uvést právní předpis, podle něhož žalovaný rozhodoval, kdekoli jinde v textu rozhodnutí, zřejmě by v § 32 odst. 2 písm. d)

d. ř. netrval na jeho uvedení ve výroku rozhodnutí. Stěžovatel v této souvislosti poznamenal, že správní orgány rozhodují často podle více právních předpisů najednou, aplikují vedle sebe předpisy procesní i hmotněprávní, a v textu tak odkazují na řadu ustanovení zákonů zároveň. Má-li být daňové rozhodnutí respektováno jeho příjemcem, musí mu být srozumitelné a musí být zřejmé, podle jakého předpisu správní orgán při jeho vydání postupoval. Třetí výtkou formální povahy, kterou stěžovatel vznesl, bylo, že v rozhodnutí žalovaného není dostatečně identifikováno rozhodnutí, které bylo předmětem odvolacího přezkumu. Ve výroku rozhodnutí žalovaného je podle stěžovatele uvedena nesprávná výše celního dluhu, neboť pod pojem „celní dluh“ žalovaný nesprávně uvedl i penále. Výše celního dluhu je ovšem základní náležitostí celního rozhodnutí, takže s tímto pojmem není možno volně nakládat a zahrnovat do něho i další případné pohledávky včetně příslušenství. Stěžovatel uzavřel, že přesné označení příjemce rozhodnutí a přesné uvedení výroku rozhodnutí včetně právního předpisu, podle kterého bylo rozhodováno, jsou základními náležitostmi rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 2 písm. c) a d) d. ř., jejichž neuvedení má podle § 32 odst. 7 téhož zákona za následek neplatnost takového rozhodnutí. Výrok rozhodnutí je podle stěžovatele jeho ústředním bodem, protože má vyjadřovat závěrečný úsudek správního orgánu o věci, a tím také vůli státu. Proto by měl být dostatečně jasný, určitý a nevyvolávající jakékoli pochybnosti. Zákonné požadavky by podle stěžovatele mělo naplňovat každé rozhodnutí správního orgánu samostatně, nikoli pouze rozhodnutí první a druhé instance ve vzájemné souvislosti. Podle stěžovatele však rozhodnutí žalovaného tyto požadavky ne-

splňuje, je v rozporu s § 2 odst. 1 d. ř. a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a jako takové by mělo být zrušeno.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 7. 2005, čj. 8 Afs 18/2005-78 (publikován pod č. 699/2005 Sb. NSS), vyslovil, že rozhodnutí orgánu státní finanční správy, jakkoli jeho náležitosti zákon (§ 32 d. ř.) vypočítává detailněji a důkladněji než obecný procesní předpis (správní řád), nejsou podrobena přísnosti srovnatelné například s přísností směnečnou, a z práva také nelze dovodit formální zásadu *sint, ut sunt, aut non sint* (ať jsou takové, jaké mají být, anebo ať nejsou), typickou pro skripturní obligace. Smyslem právní úpravy je mj. poskytnout daňovému subjektu spolehlivý a srozumitelný podklad pro zhodnocení správnosti vydaného rozhodnutí a umožnit mu zodpovědně se rozhodnout pro to, zda bude proti výměru brojit odvoláním. Má-li vydané rozhodnutí všechny zákonné náležitosti, pak jejich samotné grafické učlenění na hmotném substrátu naprosto nelze zúžit na esenciální náležitost rozhodnutí, a jen z ní také dovozovat platnost či neplatnost rozhodnutí. Stejně tak nelze dovozovat neplatnost rozhodnutí z toho, že správce daně uvedl pouze název a číslo právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto; nedostatek údaje o paragrafu, odstavci či písmenu neplatnost nepůsobí.

V rozsudku svého rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96 (č. 178/2004 Sb. NSS), pak Nejvyšší správní soud uvedl: *Pojmy nicotnosti a neplatnosti správního aktu nelze navzá-*

jem směšovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah. Nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. (...) Dílčí nedostatky platebního výměru nemohou způsobit jeho nicotnost. Pouhý nedostatek některé ze základních náležitostí rozhodnutí uvedených v § 32 odst. 2 d. ř. (formální aspekt) nemůže sám o sobě způsobit neplatnost rozhodnutí; tento nedostatek musí dosahovat určité intenzity (materiální aspekt). (...) K výkladu § 32 odst. 2 d. ř. nelze přistupovat formálně či formalisticky, nýbrž je vždy nutné hledat jeho smysl a účel, tedy ptát se, proč je určitá náležitost daňového rozhodnutí jeho součástí a zda její případný nedostatek je natolik intenzivní, aby zakládal jeho neplatnost. Platební výměr je zapotřebí vykládat jako celek; k závěru o neplatnosti proto nelze dospět na základě zjištění, že určitá náležitost rozhodnutí je uvedena pouze na jiném místě, než uvedena být měla. Platební výměr, v jehož výroku není uveden právní předpis, podle něhož byla daň vyměřena, a číslo účtu banky [§ 32 odst. 2 písm. d) d. ř.], nezpůsobuje jeho neplatnost, jsou-li tyto údaje uvedeny v jiné jeho části.

Principy, jimiž jsou vedena shora uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jsou aplikovatelné i na stížní námitky stěžovatele.

Smyslem a účelem ustanovení § 32 odst. 2 písm. c) d. ř., jež předepisuje, že základní náležitostí rozhodnutí v daňovém řízení je mj. přesné označení příjemce rozhodnutí, je zajistit, aby osoba, vůči níž rozhodnutí směřuje (jíž se např. doměřuje daň), byla z rozhodnutí seznatelná, tj. aby nebylo pochyb o tom, kdo je touto osobou (např. daňovým dlužníkem). Je-li její označení nepřesné, avšak interpretací lze bezpochyby usoudit na to, kdo je touto osobou, neodpovídalo by smyslu citovaného ustanovení, pokud by byl platební výměr považován za neplatný.

Zcela v intenci shora uvedeného výkladového pravidla postupoval Městský soud v Praze, dospěl-li k závěru, že není důvodem neplatnosti rozhodnutí žalovaného, pokud stěžovatel byl v rozhodnutí označen jako „D. L. s. r. o.“, když správné označení stěžovatele v době vydání rozhodnutí bylo „D. – L. s. r. o.“. Chybějící pomlčka v obchodní firmě stěžovatele nevyvolávala pochyb o tom, kdo je příjemcem rozhodnutí, neboť u ní bylo zároveň uvedeno stěžovatelovo sídlo, které jej jednoznačně identifikovalo, a navíc z obsahu rozhodnutí bylo jednoznačně seznatelné, v jaké věci žalovaný jako odvolací orgán rozhodoval a že rozhodoval právě ve věci stěžovatele (odvoláním přezkoumávané rozhodnutí navíc, jak Městský soud v Praze trefně podotkl, obsahovalo uvedení daňového identifikačního čísla stěžovatele, které jej jednoznačně a nezaměnitelně individualizuje).

Nejvyšší správní soud na okraj poznamenává, že v době vydání rozhodnutí žalovaného (22. 1. 2004) existovaly podle veřejně přístupných údajů obchodního rejstříku dvě obchodní společnosti, které ve své firmě obsahovaly slovo „L.“ (obě se sídlem Praha 6, U Prioru 1/1059, PSČ 160 01; šlo o stěžovatele, tehdy s ob-

chodní firmou D. L., s. r. o., IČ: ..., a dále o L. AED Czech s. r. o., IČ: ...), ovšem jen u jedné z těchto obchodních společností její firma obsahovala též slovo „D.“; slovo „D.“ pak dále obsahovala pouze firma družstva D. Praha, družstvo v likvidaci, IČ: ..., se sídlem Praha 6, Nad Bořislavkou 26. I z toho je patrné, že o identitě příjemce rozhodnutí nemohlo být pochyb.

Lze jistě souhlasit se stěžovatelem, že označení stěžovatele nemohlo být jakékoli, neboť muselo odpovídat smyslu a účelu ustanovení § 32 odst. 2 písm. c) d. ř., tedy muselo být dostatečně přesné; ve stěžovatelově případě však tomuto požadavku ještě odpovídalo, jakkoli lze obecně správním úřadům k odstranění jakýchkoli pochyb doporučit, aby v jimi vydávaných správních aktech vždy uváděly obchodní firmu podnikatele zcela v souladu s údaji v obchodním rejstříku a aby uváděly i jeho identifikační číslo (příp. datum narození) a případně daňové identifikační číslo.

Ani s výtkou stěžovatele, že ve výroku rozhodnutí není uveden odkaz na právní předpis, podle kterého bylo rozhodováno, nelze souhlasit. V daném případě nutno vzít v úvahu, jakou povahu rozhodnutí žalovaného mělo: jednalo se o rozhodnutí, kterým se zamítá odvolání (§ 50 odst. 6 d. ř.). Odkaz na uvedené ustanovení však výrok rozhodnutí obsahuje, byť zjevnou chybou v psaní bylo opomenuto uvedení zákona, na jehož ustanovení je odkazováno, tj. daňového řádu. V odůvodnění rozhodnutí je pak podrobně vyloženo, jakých ustanovení kterých zákonů žalovaný při posuzování věci užil, z čehož je rovněž zřejmé, že opomenutí označení předpisu, na jehož konkrétní ustanovení se ve výroku odkazuje, je zjevnou chybou v psaní.

Je protismyslné, aby ve výroku rozhodnutí byla citována všechna ustanove-

ní všech zákonů, která byla v dané věci aplikována, neboť to by odporovalo smyslu a účelu ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) d. ř., které správnímu orgánu povinnost uvést ve výroku rozhodnutí právní předpisy, podle nichž bylo rozhodováno, ukládá. Každé rozhodnutí vrchnostenského orgánu, kterým nepochybně je i rozhodnutí finančního orgánu, musí být jasné, srozumitelné a přezkoumatelné a účastníkům právních vztahů, které toto rozhodnutí upravuje, musí být zřejmé, z jakých důvodů bylo dané rozhodnutí vydáno. Jedině tak jsou totiž respektovány ústavně zaručené principy limitace státní moci zákonem a minimalizace zásahů státní moci do privátní sféry fyzických a právnických osob. Zákony upravující jednotlivé typy daní či clo, mimo jiné i zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném k 30. 4. 2004, který byl v případě stěžovatele aplikován, jakož i předpisy daňového práva procesního (daňový řád) jsou vesměs konstruovány tak, že v rozhodnutí v konkrétním případě se zpravidla aplikuje současně celá řada různých jejich ustanovení a ne vždy lze jednoznačně určit, které konkrétní ustanovení daného zákona je při aplikaci klíčové a nejdůležitější, a tvoří tak jakýsi centrální bod, na němž je rozhodnutí postaveno. Aplikuje-li se zákon tohoto druhu, pak, pokud by bylo třeba všechna takto aplikovaná konkrétní ustanovení v platebních výměrech uvádět, by bylo nutno pro zachování srozumitelnosti rozhodnutí některá někdy pro rozhodnutí i velmi podstatná ustanovení při citaci vypustit; v opačném případě, při uvádění všech ustanovení, která byla při vydání rozhodnutí aplikována, by taková citace ztrácela svůj věcný význam, kterým je zajištění přezkoumatelnosti a srozumitelnosti rozhodnutí, neboť by byla citována podstatná část ustanovení daného zákona. Proto zcela postačilo,

pokud žalovaný ve výroku odkázal na jedno z ustanovení která lze ve stěžovatelově věci považovat za „centrální“, a sice klíčové ustanovení procesního předpisu, které aplikoval (na § 56 odst. 1 d. ř.), a pokud v odůvodnění rozhodnutí dále vyložil, jaká další ustanovení kterých zákonů aplikoval. I správní orgán první instance v tomto ohledu postupoval zcela korektně, pokud ve výroku svého rozhodnutí poukázal na klíčová ustanovení právních předpisů, které ve věci použil. Požadavku § 32 odst. 2 písm. d) d. ř. pak obě rozhodnutí beze zbytku odpovídají.

Chybu v psaní ve výroku rozhodnutí žalovaného, spočívající v odkazu na konkrétní ustanovení zákona, ovšem bez označení tohoto zákona, je možno napravit postupem podle § 56 odst. 3 d. ř. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že při výkladu ustanovení § 56 d. ř. se nelze spokojit s jeho doslovným výkladem, nýbrž nutno vyložit je podle jeho smyslu a účelu. Doslovný výklad uvedeného ustanovení by sváděl k závěru, že postup podle § 56 odst. 3 d. ř., tedy oprava zřejmé nesprávnosti, nejde-li o případy podle § 56 odst. 1 písm. a) a b) d. ř. (stanovení daně někomu, kdo ji podle zákona není povinen platit; zřejmá chyba v počítání, psaní nebo jiný omyl při stanovení daňové povinnosti), je vyloučen u rozhodnutí nebo opatření, jimiž byla stanovena daňová povinnost, neboť § 56 odst. 3 d. ř. hovoří jen o rozhodnutích nebo opatřeních, jimiž nebyla stanovena daňová povinnost (srov. k tomu Kindl/Telecký/Válková: Zákon o správě daní a poplatků. Komentář. C. H. Beck, Praha 2002, str. 363 – 365). Takový výklad vede k absurditě (této absurdity, která stěží mohla být intencí zákonodárce, si všímá i citovaná literatura) – při jeho přijetí by nebylo možno napravit zřejmé chyby v počítání, psaní nebo jiné

omyly v rozhodnutích nebo opatřeních, jimiž se stanovuje daňová povinnost, nejde-li o zřejmou nesprávnost ve stanovení daně (tj. v tom, kdo má daň platit a v jaké výši). Znamenalo by to, že by nebylo možno podobně jako to lze např. postupem podle § 164 o. s. ř., podle § 131 odst. 1 zákona trestního řádu, podle § 47 odst. 7 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) či podle § 70 nyní platného a účinného správního řádu (č. 500/2004 Sb.) opravit některé zřejmé nesprávnosti v daňovém rozhodnutí, takže tyto by „navěky“ zůstaly obsahem rozhodnutí a snižovaly by jeho autoritu. To je z hlediska principů, jimiž je veden materiální právní stát (zejména z hlediska zásady, že akty orgánů veřejné moci mají v nejvyšší rozumně požadovatelné míře být věcně správné a údaje v nich uvedené mají odpovídat skutečnosti a být prosty chyb), výklad nepřijatelný, zvláště pak ve světle toho, že ostatní shora citované procesní úpravy univerzální, jednoduchý a efektivní institut opravy zřejmých nesprávností mají. Proto Nejvyšší správní soud má za to, že postupem podle § 56 odst. 3 d. ř. lze opravit v rozhodnutí nebo opatření, jímž byla stanovena daňová povinnost, i takové zřejmé chyby v počítání, psaní nebo jiné omyly, které nejsou chybami při stanovení daňové povinnosti, nýbrž chybami jinými.

(...) Se stěžovatelem lze jistě souhlásit, že přesné označení příjemce rozhodnutí a přesné uvedení výroku rozhodnutí včetně právního předpisu, podle kterého bylo rozhodováno, jsou základními náležitostmi rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 2 písm. c) a d) d. ř., jejichž neuvedení má podle § 32 odst. 7 d. ř. za následek neplatnost takového rozhodnutí. Výrok rozhodnutí je nepochybně jeho ústředním bodem, protože skutečně vyjadřuje závěrečný úsudek správního or-

gánu o věci, a tím také vůli státu. Jistě musí být dostatečně jasný, určitý a nevyvolávající jakékoli pochybnosti. Jistě lze také obecně souhlasit s tím, že zákonné požadavky by zásadně mělo naplňovat každé rozhodnutí správního orgánu samostatně, nikoli pouze rozhodnutí prvního a druhého stupně ve vzájemné souvislosti. Přísnost však v dané souvislosti má smysl pouze tehdy, je-li porušením výše uvedených zásad skutečně zasaženo do práv osoby dotčené napadeným správním rozhodnutím, či alespoň potencialita takového zásahu není jen zcela nepatrná, nebo vyvolávají-li pochybení správního orgánu reálnou nejistotu o obsahu práv a povinností, o nichž bylo rozhodováno. Tak tomu však v případě stěžovatele nebylo: i přes vícero dílčích pochybení žalovaného odpovídalo rozhodnutí žalovaného ještě požadavkům zákona, nezasahovalo nezákonným způsobem do stěžovatelových práv, neobsahovalo vyšší než nepatrnou potencialitu hrozby takového zásahu a nevyvolávalo ani reálnou nejistotu o obsahu práv a povinností stěžovatele. Rozhodnutí žalovaného mohlo ve stěžovateli vyvolávat na nejvyšší nejistotu zcela nepatrnou, jejíž snášení lze ještě po stěžovateli spravedlivě požadovat i ve veřejnoprávním vztahu státu a soukromé osoby, který je v moderním ústavním a právním státě veden zásadou legality jednání státu a požadavkem, aby stát ve vztahu k soukromé osobě beze zbytku plnil své zákonné povinnosti a plně respektoval její práva. Je totiž v reálném životě, v němž úkoly státu plní omylní a nedokonalí lidé, nezbytné tolerovat určitá nepatrná pochybení státu, nenarušují-li ovšem podstatu uvedených pravidel a nedochází-li k nim systematicky nebo úmyslně. Jinak by mechanismus státní moci nemohl fungovat a byl by zablokován absurdně vysokými nároky na jednání státu, což by

v konečném důsledku vedlo či mohlo vést ke snížení standardů ochrany práv právě těch, v jejichž prospěch byly principy materiálního právního státu vyvinu-

ty. Proto podle mínění Nejvyššího správního soudu nedošlo napadeným rozhodnutím žalovaného k porušení § 2 odst. 1 d. ř. a čl. 2 odst. 3 Ústavy.

917

Celní právo: celní dluh; globální zajištění celního dluhu

k § 2 písm. i), § 238 odst. 2 a § 256*) zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 1/2002 Sb.

I. Celní dluh při dovozu zboží podléhajícího clu [§ 2 písm. i) zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona] vznikne vždy při každém dovozu a vždy při přijetí každého podaného celního prohlášení (§ 238 odst. 2 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona).

II. V případě globálního zajištění celního dluhu podle § 256 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací, jde o zajištění každého celního dluhu v době trvání záruky až do výše částky uvedené v záruce.

III. Zákonnému pojmu „celní dluh z jedné nebo několika operací“ (§ 256 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona) nutno rozumět tak, že dovážené zboží může být projednáno a propuštěno do příslušného režimu na základě jedné celní deklarace jednou či několikrát. V každém případě se jedná o situaci, kdy totéž zboží je na základě téže celní deklarace propuštěno postupně do několika režimů; jedna operace celního deklaranta např. přichází v úvahu tehdy, jestliže dovážené zboží je propuštěno do režimu volného oběhu; několik operací např. tehdy, je-li zboží nejprve propuštěno do režimu uskladňování v celním skladu a teprve poté je propuštěno do režimu volného oběhu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2005, čj. 5 Afs 206/2004-71)

Prejudikatura: ad III.: opačně Soudní judikatura ve věcech správních č. 501/1999, č. 606/2000 a č. 666/2000; shodně Soudní judikatura ve věcech správních č. 604/2000 a č. 605/2000 a usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/2000 (Sb. ÚS, sv. 21, usnesení č. 2, str. 463; publikováno též jako Soudní judikatura ve věcech správních č. 760/2001).**)

Věc: Akciová společnost Č. proti Celnímu ředitelství Brno o zaplacení celního dluhu, o kasační stížnosti žalovaného.

*) Ustanovení § 256 se vykládá v původním znění.

**) Prejudikatura se týká právního stavu před novelou celního zákona provedenou zákonem č. 1/2002 Sb.

Celní úřad Břeclav rozhodnutím ze dne 31. 3. 1999 uložil žalobci povinnost zaplatit celní dluh ve výši Kč 314 359 z titulu ručení ze záruky, kterou žalobce poskytl vůči „celnímu úřadu Generálnímu ředitelství cel“ v Praze dne 8. 3. 1996 dle § 256 celního zákona a dle vzoru uvedeného v příloze č. 25 prováděcího předpisu č. 92/1993 Sb. jako záruční listinu pro „jiné operace než režim tranzitu (systém globální záruky)“. V záruce se žalobce zavázal uhradit případný celní dluh pro deklaranta, akciovou společnost Ch., až do částky uvedené v záruční listině. Dne 11. 3. 1996 záruční listinu přijalo Generální ředitelství cel. Dne 27. 3. 1998 žalobce změnil text záruční listiny tak, že záruka se poskytuje vůči celním úřadům v České republice až po nejvyšší částku 37 000 000 Kč. Podle bodu 3 záruční listiny byla záruka závazná ode dne, kdy ji příslušný celní orgán přijal. Záruka mohla být kdykoli zrušena ručitelem nebo příslušným celním orgánem. Zrušení nabylo účinnosti 16. dne ode dne přijetí oznámení o této skutečnosti druhou stranou. Ručitel však dále ručil za uhrazení celního dluhu, jestliže příslušná operace byla zajištěna před zrušením ručitelského vztahu, a to i tehdy, bylo-li placení požadováno později. Žalobce záruku zrušil, přičemž zrušení došlo Ministerstvu financí – Generálnímu ředitelství cel dne 29. 9. 1998; záruční listina a ručení žalobce tak byly zrušeny dne 15. 10. 1998.

Žalobce podal odvolání s odůvodněním, že na základě vystavené celní záruky celním orgánům uhradil částku 37 000 000 Kč, čímž byla výše celního dluhu již vyčerpána a ručitelský závazek tím zanikl.

Celní ředitelství Brno rozhodnutím ze dne 21. 6. 1999 odvolání žalobce zamítlo.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 10. 2001 rozhodnutí správního orgánu II. stupně zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění konstatoval, že globální záruka zajišťuje do budoucna všechny celní dluhy jednoho dlužníka, avšak vzhledem k obsahu záruční listiny s omezením do maximální výše nepřesahující v daném případě částku 37 000 000 Kč.

Celní ředitelství Brno rozhodnutím ze dne 17. 10. 2002 odvolání žalobce opětovně zamítlo. V důvodech rozhodnutí poukázalo na výklad učiněný Ústavním soudem v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, dále na rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 158/2000, sp. zn. III. ÚS 144/99 a sp. zn. II. ÚS 212/02.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 23. 9. 2004 zrušil rozhodnutí Celního ředitelství Brno ze dne 17. 10. 2002 pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť žalovaný nerespektoval závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozhodnutí.

Žalovaný v kasační stížnosti poukázal mj. na odůvodnění zrušeného správního rozhodnutí, v němž byly uvedeny důvody pro výklad pojmu globální záruky v souladu s právním názorem vysloveným v usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/2000.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti krom jiného uvedl, že byl nucen podrobit se závazné formě formuláře záruční listiny, přičemž text a z něho vyplývající obsah práv a povinností chápal tak, že ručitel přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč. Pokud záruční listina vystavená žalobcem výslovně stanoví, že ručitel přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč, aniž by bylo výslovně uvedeno, že ručení se obnovuje v případě dalšího celního dlu-

hu, pak je nutno trvat na výkladu, že částka uvedená v záruční listině je stanovením maximální výše, do které se ručitel zavázal za dlužníka plnit, a zároveň výše, která nemůže být překročena. V této souvislosti žalobce srovnával texty záručních listin dle vyhlášky č. 92/1993 Sb. a vyhlášky č. 135/1998 Sb. Dle žalobce byla účelem pozdější novely změna výkladu textu ve vzoru záruční listiny s cílem upřesnit dříve platnou formulaci, aby nedocházelo k mylnému výkladu. Žalobce byl toho názoru, že při výkladu pojmu globální celní záruky je třeba vycházet pouze ze znění záruční listiny vystavené žalobcem dle vzoru ve vyhlášce č. 92/1993 Sb. a jakékoliv pozdější změny tohoto právního předpisu nemají na obsah záruční listiny a na výklad jejího textu žádný vliv. Pokud záruční listina výslovně stanoví, že žalobce přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč, aniž by bylo výslovně uvedeno, že se ručení obnovuje v případě vzniku dalšího celního dluhu, pak je nutno trvat na výkladu, že částka uvedená v záruční listině je stanovením maximální výše, do které je ručitel za dlužníka povinen plnit. V případě, že by měla záruční listina poskytovat zajištění každého jednotlivého celního dluhu jednoho deklaranta, potom by její text musel odpovídat textu obsaženému v Příloze č. 35 k vyhlášce MF č. 135/1998 Sb., v němž se stanoví, že ručitel se zavazuje splnit do zaručené částky „každý jednotlivý celní dluh“. Tato vyhláška však nabyla účinnosti až dne 1. 7. 1998.

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

Z odůvodnění:

V projednávané věci byl předmětem sporu výklad rozsahu ručení při tzv. glo-

bální záruce upravené v ustanovení § 256 celního zákona, k němuž zaujalo stanovisko plénium Ústavního soudu (usnesení Pl. ÚS 54/2000) dne 23. 1. 2001 tak, aby byly odstraněny rozpory v dosavadní judikatuře. Předmětné interpretační usnesení je třeba v daném případě odlišit od usnesení o odmítnutí ústavních stížností z důvodů čistě formálních – procesních (dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Již z gramatického znění výrazu „zjevná neopodstatněnost“ vyplývá, že tento důvod odmítnutí znamená odmítnutí z obsahových příčin, k jehož závěru lze dojít až po prostudování celého spisového materiálu. Ústavní soud v daném případě přezkoumal podstatu jemu předložených stížností s cílem zachovat jednotnost judikatury a zkoumal ústavnost výkladu podaného nižšími soudy. V odůvodnění usnesení Ústavní soud popsal rozhodovací důvody, které jej vedly k odmítnutí ústavních stížností ve skutkově a procesně obdobných věcech. V dalších svých rozhodnutích, kdy jednotně odmítal ústavní stížnosti brojící proti rozsahu tzv. globálního ručení, odkazoval Ústavní soud na rozhodovací důvody uvedené v předmětném usnesení pléna. Předmětné stanovisko pléna bylo taktéž publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Samotná publikace předmětného usnesení za situace, kdy publikace usnesení ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu není povinná, je výrazem obecného významu vybraného usnesení, o němž rozhodlo plénium Ústavního soudu.

Ústavní soud v něm konstatoval, že výklad zákona, který poskytují celní orgány při aplikaci globálního zajištění celního dluhu při každém jednotlivém dovozu, má oporu jak v zákoně, jehož postulátem je mimo jiné zabránit celním únikům, tak i ve slovním textu zákona

(singulár „celní dluh“, nikoli plurál „celní dluhy“ nebo souhrn blíže nespecifikovaných celních dluhů), ale vyplývá i z praxe vlastního celního řízení. Protože se globální záruka vztahuje na každý jednotlivý dovoz s příslušnými operacemi, musí být clo vyměřeno po ukončení celního řízení o tomto jednotlivém dovozu. V případě, kdy celní orgán stanovil nejvýše možný celní dluh nižší, než je jeho konečné vyúčtování, je rozhodující výše přijaté globální záruky. Nad původně stanovenou a přijatou výši celního dluhu ručitel neodpovídá. Pokud clo nedosáhne výše globální záruky, nelze nevyčerpaný rozdíl převádět jako event. části záruky na další dovoz, ale musí být vystavena nová samostatná záruka na nový jednotlivý dovoz.

S výkladem globálního ručení učiněným Ústavním soudem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a tento je nutno aplikovat na projednávanou věc.

V době učinění prohlášení o ručení i jeho přijetí celní zákon v § 256, ve znění platném do 30. 6. 1997, z něhož Nejvyšší správní soud dále vychází, stanovil, že na žádost dlužníka povolí celní orgány globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací [s účinností od 1. 7. 1997 § 256 písm. a) celního zákona stanovil, že na žádost celní orgány povolí globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací prováděných jedním dlužníkem]. V § 257 odst. 1 věta poslední celní zákon stanovil, že je-li celní dluh, který v průběhu doby mění svou výši, globálně zajištěn, určí se taková výše zajištění, která umožňuje, aby celní dluh byl vždy zajištěn. Zajištění celního dluhu mohlo být učiněno poskytnutím záruky, ručením (§ 258 celního zákona), což učinil žalobce v daném případě.

Zustanovení § 256 (výše již citovaného) a § 260 odst. 1 celního zákona (*Ručitel se v záruční listině písemným prohlášením zaváže, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu*) je zřejmé, že ručením bez ohledu na formu zajištění se vždy zajišťuje konkrétní celní dluh, čemuž jednoznačně svědčí použití jednotného čísla (singulár) „celní dluh“.

Rovněž ze samotného textu záruční listiny (Vzor záruční listiny z přílohy č. 25 prováděcího předpisu č. 92/1993 Sb., platného do 1. července 1998), kdy „podepsaný ručitel poskytuje celnímu orgánu záruku až po nejvyšší částku ... Kč a zavazuje se, že společně a nerozdílně s dlužníkem zaplatí celní dluh s úroky až do výše stanovené záruční listinou přijatou celním úřadem“, vyplývá, že se ručitel zavazuje „společně a nerozdílně s dlužníkem uhradit celní dluh“, nikoli celní dluhy. Je-li tedy záruční listina použita k zajištění celního dluhu v konkrétním případě (pro konkrétní operaci), tak tento dluh zajišťuje v tomto konkrétním případě až do částky uvedené v záruční listině, resp. ručitel v případě nečinnosti dlužníka odpovídá v tomto konkrétním případě za nezaplacený celní dluh až do částky uvedené v záruční listině.

Zákonnému pojmu „celní dluh z jedné nebo několika operací“ nutno rozumět tak, že dovážené zboží může být projednáno a propuštěno do příslušného režimu na základě jedné celní deklarace jednou či několikrát. V každém případě se jedná o situaci, kdy totéž zboží je na základě téže celní deklarace propuštěno postupně do několika režimů, např. jedna operace celního deklaranta přichází v úvahu tehdy, jestliže dovážené zboží je propuštěno do režimu volného oběhu, několik operací pak přichází v úvahu např. tehdy, je-li zboží nejprve

propuštěno do režimu uskladňování v celním skladu a teprve poté je propuštěno do režimu volného oběhu.

Pro posouzení pojmu „globální zajištění celního dluhu“ podle celního zákona je nutno vyjít i z toho, co je celní dluh a kdy vzniká. Pro účely celního zákona dle ustanovení § 2 písm. i) celního zákona se rozumí celním dluhem povinnost osoby zaplatit příslušné dovozní clo (celní dluh při dovozu) nebo příslušné vývozní clo (celní dluh při vývozu). Z ustanovení § 80 odst. 1 celního zákona vyplývá pro osoby, které dopravují zboží přes státní hranice, povinnost zboží přihlásit a předložit spolu s doklady, které se k němu vztahují, pohraničnímu celnímu úřadu. Z ustanovení § 83 odst. 1 celního zákona vyplývá povinnost pro toho, kdo zboží do tuzemska dopravil, nebo pro toho, kdo převzal odpovědnost za přepravu zboží až v tuzemsku a dal je na místa uvedená v § 81, předložit zboží k provedení celního řízení, které se provádí v rámci celního dohledu a jehož účelem je rozhodnout, zda se zboží propouští do navrženého režimu (§ 99 celního zákona). Celní řízení se zahajuje podáním celního prohlášení (§ 100 celního zákona). Celním prohlášením se rozumí úkon učiněný ve formě stanovené celními předpisy, kterým deklarant navrhuje režim, do něhož má být zboží propuštěno, nebo navrhuje tento režim ukončit, a sděluje údaje požadované celními orgány k použití tohoto režimu v souladu s celními předpisy [§ 2 písm. o) celního zákona]. Celní dluh vznikne v okamžiku přijetí celního prohlášení (§ 238 odst. 2 celního zákona). Celní řízení se provádí na celním úřadě anebo v celním prostoru (§ 102 odst. 1 celního zákona), a nestanovi-li celní zákon nebo prováděcí předpis jinak, provádí celní řízení celní úřad, kterému bylo zboží dodáno

(§ 103 odst. 1 celního zákona). V celním řízení se vydává rozhodnutí, jehož základní náležitosti jsou uvedeny v § 104 odst. 1 celního zákona a mezi něž patří datum přijetí celního prohlášení (které se za zákonem stanovených podmínek stává součástí rozhodnutí) a také částka cla, daně a poplatku a číslo účtu příslušné banky, na něž má být tato částka zaplácena.

Z ustanovení celního zákona vyplývá, že celní dluh při dodržení povinnosti předložit zboží celnímu dohledu (a o jiný případ v dané věci nešlo) při dovozu zboží podléhajícího clu vznikne vždy při každém dovozu a vždy při přijetí každého podaného celního prohlášení. V případě globálního zajištění celního dluhu jde o zajištění každého celního dluhu až do výše částky uvedené v záruce. Kdyby se nejednalo o zajištění každého celního dluhu, pak by globální zajištění postrádalo svůj smysl. Globálnost poskytnuté záruky je tedy nutno chápat tak, že jde o zajištění každého celního dluhu v době trvání záruky do výše částky uvedené v záruce. Tento závěr je také zcela v souladu s výše již citovanou přílohou č. 25 k vyhlášce č. 92/1993 Sb. a záruční listinou ze dne 8. 3. 1996, podle nichž „Ručitel se zavazuje, že během lhůty deseti dnů ode dne doručení rozhodnutí o vyměření cla, daní a poplatků vybíraných při dovozu zaplatí požadovanou částku až po nejvyšší částku uvedenou v záruční listině...“.

Pro výklad pojmu globální zajištění celního dluhu je dále podstatné, že jde o kogentní právní úpravu, a též zánik záruky je regulován zákonem.

Na uvedených závěrech nic nemění ani žalobcem namítaná skutečnost, že vyhláška č. 92/1993 Sb., která globální zajištění celního dluhu upravovala, byla nahrazena vyhláškou č. 135/1998 Sb.,

kteřá byla s účinností od 1. 7. 1999 též novelizována. Vyhlášky, jakožto normy podzákonné, byly vydány k provedení celního zákona, přičemž zákonná úprava globálního zajištění celního dluhu zůstala novelizací celního zákona téměř nedotčena. Změna učiněná ve vzoru záruční listiny v příloze vyhlášky č. 135/1998 Sb. pouze upřesňovala formulaci prováděcích předpisů, aniž by se měnil obsah zákona či jeho výklad.

Nelze se proto ztotožnit s názorem žalobce, že by vyhláška č. 135/1998 Sb. upravila odlišný způsob zajištění, resp. rozšířila rozsah poskytovaného ručení.

Krajský soud ve zrušujícím rozsudku ze dne 24. 10. 2001 výše uvedený právní názor Ústavního soudu nerespektoval. Rozhodnutí žalovaného zrušil, ačkoliv jeho výklad globálního ručení byl totožný s výkladem učiněným Ústavním soudem. V odůvodnění svého rozsudku vyložil pojem globální záruka odlišně a k tomu-to zavázal žalovaného v dalším řízení. Krajský soud pochybil, pokud z textu zá-

ruční listiny dovodil projev vůle účastníků ručit za celní dluh dlužníka souhrnně po dobu trvání zajištění pouze do sjednané částky. Takový závěr nemá oporu v celním zákoně, stejně tak nevyplývá z textu záruční listiny. Nejvyšší správní soud je v této souvislosti shodně nucen poukázat na skutečnost, že právní úprava celního zákona neupravuje sčítání celních dluhů pro potřeby ručení formou globální záruky, resp. neřeší případy, kdy součet celních dluhů přesáhne částku uvedenou v záruční listině, neboť vzhledem k povaze tohoto zajišťovacího institutu nepřichází sčítání celních dluhů v úvahu. Výklad, jež učinil krajský soud, je v protikladu ke smyslu a cíli této formy ručení celního dluhu. Z úpravy ručení formou globálního zajištění celního dluhu naopak vyplývá, že se tato forma ručení vztahuje vždy k individuálně určenému celnímu dluhu vzniklému za podmínek zákonem stanovených a předvídaných a s odkazem na text záruční listiny se touto ručitel zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu až do výše částky v ní uvedené.

918

Správní řízení: dodatečné předložení plné moci

k § 17 odst. 4 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Jestliže ten, kdo vystupoval ve správním řízení jako zástupce účastníka, aniž se prokázal plnou mocí, ji předloží dodatečně, je tím nedostatek průkazu zastoupení zhojen, a jsou tak schváleny i ty úkony, které zástupce účastníka učinil v řízení ještě před podpisem plné moci. I pokud byla plná moc osvědčující zastoupení žalobce při podání odvolání vystavena později, nelze z toho dovozovat, že odvolání bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou, a že se tedy jedná o odvolání nepřipustné.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 Ca 157/2004-29)

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

*) S účinností k 1. 1. 2006 zrušen novým správním řádem (č. 500/2004 Sb.).

Česká inspekce životního prostředí rozhodnutím ze dne 23. 1. 2004 uložila žalobci pokutu podle § 4 písm. d) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve výši 20 000 Kč za nesplnění opatření k nápravě uloženého předchozím rozhodnutím.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce prostřednictvím svého zástupce dne 3. 2. 2004 odvolání. Protože k tomuto odvolání podepsanému Mgr. Michalem Č., advokátem, nebyla doložena plná moc k zastupování v tomto řízení, vyzval žalovaný dopisem ze dne 28. 4. 2004 advokátní kancelář Č. H. a spol. k jejímu dodatečnému předložení. Ve spise je založena i plná moc advokáta Mgr. Michala Č., kterou jej žalobce zmocnil ke svému zastupování. Tato plná moc je datována 26. 2. 2004, tedy až po podání odvolání.

Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 9. 6. 2004 odvolání žalobce zamítlo jako nepřípustné podle § 60 správního řádu. Žalovaný uvedl, že v době podání odvolání nebyla advokátní kancelář oprávněna k zastupování. Odvolání bylo tedy podáno osobou k tomu neoprávněnou, a žalovaný proto posoudil odvolání jako nepřípustné. Tento závěr žalovaný odůvodnil tím, že na výzvu k prokázání zastoupení účastníka řízení předložila advokátní kancelář plnou moc, kterou však žalobce udělil advokátní kanceláři později, než tato jménem žalobce podala odvolání proti rozhodnutí o nápravném opatření a o pokutě.

Žalobce v žalobě namítal, že plná moc je pouze listinou osvědčující uzavření dohody o zastupování. Jestliže ten, kdo vystupoval v řízení jako zástupce účastníka, aniž se prokázal plnou mocí, ji předloží dodatečně ve lhůtě k tomu ur-

čené, je tím nedostatek příkazu zhojen, a jsou tak schváleny i úkony učiněné v řízení zástupcem účastníka, k nimž došlo před podpisem plné moci. Okolnost, že k vystavení plné moci osvědčující zastoupení účastníka při podání odvolání sepsaného a podepsaného jen jeho zástupcem došlo až po uplynutí lhůty k podání odvolání, nemá na uvedené závěry žádný vliv.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nesouhlasil s žalobcovým tvrzením, podle něž byl zhojen nedostatek příkazu zastoupení a byly schváleny i úkony učiněné zástupcem před podpisem plné moci, pokud žalobcův zástupce předložil v řízení plnou moc dodatečně ve stanovené lhůtě. Uvedl, že pokud by v řízení jednal s osobou, která by k tomu ve skutečnosti nebyla oprávněna, jednalo by se o těžkou vadu řízení. Plná moc měla v tomto případě značný význam pro ochranu práv účastníka řízení a žalovaný zcela správně ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu vyzval zástupce žalovaného, aby předložil plnou moc, která by osvědčila jeho oprávnění zastupovat žalobce v řízení. Vzhledem k tomu, že však předložená plná moc byla datována později než podané odvolání a žalobce se jednoznačně nevyjádřil, zda toto odvolání schvaluje, nebyla zcela odstraněna pochybnost o tom, zda byl zástupce žalobce k podání odvolání skutečně zmocněn. Žalovaný přiznal, že pochybil, když se nedotázal žalobce, zda podané odvolání schvaluje. Žalovaný je toho názoru, že jde o pochybení ryze formální, které žalobce nijak nezkrátilo na jeho právech a právem chráněných zájmech. Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, bylo odvolání žalobce přezkoumáno žalovaným v celém rozsahu a ten neshledal důvod pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí.

Městský soud v Praze rozhodnutí Ministerstva životního prostředí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Soud považuje nejprve za potřebné poukázat na to, že v daném případě nebylo odvolání za žalobce podáváno advokátní kanceláří, ale advokátem Mgr. Michalem Č. Advokátní kancelář není subjektem, který by mohl vystupovat v právních vztazích; zvoleným zástupcem je vždy fyzická osoba – advokát, se kterým zastoupený sjednává smlouvu o zastupování v dohodnutém rozsahu.

Mezi účastníky je sporné, zda skutečnost, že plná moc udělená žalobcem zvolenému právnímu zástupci, který jeho jménem odvolání podal, byla datována později, než bylo odvolání podáno, znamená, že na odvolání je třeba pohlížet jako na nepřipustné, tedy podané osobou neoprávněnou.

Podle § 17 odst. 4 správního řádu zmocnění k zastupování je třeba prokázat písemnou plnou mocí nebo plnou mocí prohlášenou do protokolu. Správní orgán může v nepochybných případech od průkazu plnou mocí upustit.

Správní řád výslovně neupravuje posouzení situace, kdy úkon je učiněn zá-

stupcem účastníka a později předložená písemná plná moc je datována pozdějším datem, než kdy byl učiněn předmětný úkon. Plná moc udělená zmocnitelem je průkazem k zastupování. Vzhledem k tomu, že takový průkaz k zastupování v daném případě s odvoláním předložen nebyl, správní orgán v souladu s ustanovením § 19 odst. 3 správního řádu vyzval k jeho předložení, ovšem s tou výhradou, že výzva byla adresována advokátní kanceláři, nikoliv uvedenému zástupci – advokátovi či přímo účastníku řízení. Předložená písemná plná moc je jen listinou osvědčující uzavření dohody o plné moci. Jestliže však ten, kdo vystupoval v řízení jako zástupce účastníka, aniž se prokázal plnou mocí, tuto předloží dodatečně, je tím nedostatek příkazu zastoupení zhojen, a jsou tak schváleny i ty úkony, které byly učiněny v řízení zástupcem účastníka ještě před podpisem plné moci. Z okolnosti, že k vystavení plné moci, osvědčující zastoupení žalobce při podání odvolání, došlo později, dle názoru soudu nelze dovozovat, že odvolání bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou, a že se tedy jedná o odvolání nepřipustné. Názor žalovaného, že není možné zhojit po uplynutí lhůty k podání odvolání nedostatek zastoupení žalobce při podání odvolání, není správný a není správné ani napadené rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto tak, že se odvolání jako nepřipustné zamítá.

Pojišťovnictví: nucená správa; předběžná opatření Správní řízení: složení rozkladové komise

k § 30 a § 34 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění účinném k 6. 9. 2001
(čl. II zákona č. 316/2001 Sb.)

k § 43 a § 61 správního řádu*)

I. Jestliže žaloba směřuje proti rozhodnutí ve věci zavedení nucené správy v pojišťovně, nelze ustanovení § 30 odst. 5 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, v původním znění, interpretovat tak, že by statutární orgán pojišťovny nebyl oprávněn činit procesní úkony k obraně před zavedením nucené správy v řízení soudním.

II. Výrok rozhodnutí o předběžném opatření ukládajícím povinnost strpět činnost nuceného správce, který je odvozen z obecné úpravy [§ 43 odst. 1 písm. a) správního řádu], je nezákonný. Zákon o pojišťovnictví upřesňuje ve svém § 34 odst. 1 písm. a) až c) s ohledem na specifika oboru pojišťovnictví konkrétní povinnosti, které je možno uložit pojišťovně předběžným opatřením, kromě případů, kdy lze předběžné opatření uložit na základě správního řádu. Konkrétním vymezením dalších povinností, které je možno uložit pojišťovně předběžným opatřením, zákonodárce do jisté míry deklaroval i mez takovýchto povinností. Protože institut nucené správy je kvalitativně větším zásahem do práv a povinností pojišťovny než kterákoliv z povinností konkretizovaných v § 34 odst. 1 písm. a) až c) zákona o pojišťovnictví, je nutno za použití logického výkladu dojít k závěru, že zákonodárce neměl v úmyslu umožnit ustanovení jakési „předběžné“ nucené správy.

III. Rozkladová komise není orgánem, který by o věci rozhodoval (§ 61 správního řádu); není tedy správním orgánem s vrchnostenskou pravomocí. Otázka, zda členem rozkladové komise může být pracovník, který se účastnil na rozhodování v I. stupni správního řízení, tak není otázkou zákonnosti či procesní správnosti, ale spíše vhodnosti takového řešení. Její posuzování se proto vymyká kognici správního soudu, který nalézá toliko o právnosti postupu správního orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2004, 6 A 116/2001-120)

Prejudikatura: ad III. Soudní judikatura ve věcech správních č. 367/1998-III.

Věc: Akciová společnost M. (dříve Pojišťovna U.) proti Ministerstvu financí o zavedení nucené správy.

*) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.

Rozhodnutím žalovaného byla u žalobce zavedena podle § 30 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů, nucená správa. Současně byl nuceným správcem jmenován Ing. Zdeněk P. Ve výroku rozhodnutí je dále uvedeno, že doručením pravomocného rozhodnutí přechází působnost představenstva a valné hromady pojišťovny na nuceného správce, s výjimkou rozhodnutí o zrušení společnosti, pozastavuje se výkon funkcí jejích orgánů a pozastavuje se nakládání s jejími aktivy bez souhlasu nuceného správce.

O žalobcově rozkladu rozhodl ministr financí žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozklad jako nedůvodný zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

Proti posléze uvedenému rozhodnutí podal žalobce u Vrchního soudu v Praze včas žalobu; mezi jiným v ní uvedl také, že jménem žalobce podává tuto žalobu představenstvo společnosti, nikoliv tedy nucený správce, jak by mohlo vyplývat z § 30 odst. 5 zákona o pojišťovnictví. Výlučná legitimace nuceného správce by totiž znamenala zásah do práva na soudní ochranu před nezákonným rozhodnutím orgánů veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny, a jak vyplývá i z judikatury týkající se zavedení nucené správy u bank, jsou i přes pozastavení výkonu funkce orgánů banky tyto orgány oprávněny činit v řízení správním nebo soudním procesní úkony proti zavedení nucené správy.

Dále namítal, že na projednání rozkladu a na vydání napadeného rozhodnutí ministra financí, který rozhodoval na návrh jím ustanovené zvláštní komise, se podílel pracovník správního orgánu Ing. Václav K., který se zúčastnil řízení v I. stupni jako pracovník Ministerstva financí – Úřa-

du státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění. Měl být ve smyslu § 9 odst. 2 spr. ř. vyloučen. Rovněž ostatní pracovníci Ministerstva financí – Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění, kteří byli členy rozkladové komise, měli být z této komise vyloučení pro předpokládaný poměr k věci, neboť o věci se v I. stupni rozhodovalo právě u tohoto úřadu.

Ohledně vydání předběžného opatření dne 24. 1. 2001, kterým žalovaný uložil žalobci strpět podle § 43 odst. 1 písm. a) spr. ř. činnost nuceného správce ve smyslu § 30 zákona o pojišťovnictví a nepostupovat podle § 34 odst. 1 písm. c) téhož zákona podle rozhodnutí představenstva nebo valné hromady bez souhlasu ministerstva, žalobce tvrdil, že jediným smyslem opatření bylo *de facto* již od jeho vydání zavést nucenou správu; tím došlo ke zneužití institutu předběžného opatření, protože žádné skutečnosti odůvodňující vydání předběžného opatření tu nebyly. Zákon o pojišťovnictví ani žádný jiný právní předpis navíc neumožňuje vydat předběžné opatření, kterým by bylo možno uložit ještě před rozhodnutím ve věci samé povinnost strpět činnost nuceného správce. To nakonec potvrdil i ministr financí ve svém rozhodnutí o rozkladu ze dne 10. 9. 2001, neboť uvedené předběžné opatření změnil tak, že povinnost žalobce strpět činnost nuceného správce zrušil. Rozhodnutí ministra však přišlo účelově až ve chvíli, kdy již potvrdil meritorní rozhodnutí ministerstva o zavedení nucené správy. Fakticky tak došlo k zavedení nucené správy u žalobce již ode dne 24. 1. 2001.

Vrchní soud v Praze řízení do konce roku 2002 neskončil a věc byla poté předána Nejvyššímu správnímu soudu. Ten žalobu zamítl.

Z odůvodnění:*)

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě k jednotlivým žalobním bodům mimo jiné uvedl, že nesouhlasí s tvrzením, že by Ing. K. a ostatní pracovníci žalovaného (Ministerstva financí – Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění) měli být vyloučeni z projednávání v rozkladové komisi, a že pokud by se vyloučený pracovník na vydání rozhodnutí podílel, má tato skutečnost za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Podle § 61 odst. 2 spr. ř. není vedoucí ústředního orgánu státní správy při svém rozhodování o rozkladu návrhem komise vázán, neboť komise má pouze povahu poradního orgánu. Rozkladová komise, jejíž složení je v žalobě napadáno, byla zřízena k 1. 6. 1998 zřizovací listinou ministra financí a jejími členy jsou významní odborníci teorie i praxe. V předmětné záležitosti se Ing. K. z důvodu možné podjatosti neúčastnil v rozkladové komisi hlasování. Navíc správní řád neřeší, a tedy nevylučuje, aby pracovníci orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, byli členy rozkladové komise, neboť tato komise nemá žádné pravomoci týkající se projednání rozkladu a rozhodnutí o něm.

K tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o předběžném opatření žalovaný uvedl, že ministr financí svým rozhodnutím ze dne 10. 9. 2001 toto rozhodnutí podle § 59 odst. 2 spr. ř. změnil tak, že z něj vypustil povinnost uvedenou pod bodem 1 (strpět činnost nuceného správce).

Z obsahu správního spisu žalovaného vyplynuly následující skutečnosti.

(...) Dne 24. 1. 2001 vydalo ministerstvo v rámci zahájeného správního řízení rozhodnutí o předběžném opatření, kterým žalobci uložilo povinnost strpět podle § 43 odst. 1 písm. a) spr. ř. činnost nuceného správce ve smyslu § 30 zákona o pojišťovnictví a nepostupovat podle § 34 odst. 1 písm. c) téhož zákona podle rozhodnutí představenstva nebo valné hromady bez souhlasu ministerstva. V odůvodnění rozhodnutí se uvádí, že na základě účetní závěrky za říjen 2000 ministerstvo zjistilo výrazné rozdíly oproti minulému období, které se týkaly zejména výrazného snížení technických rezerv a závazků a pohledávek. Po zahájení řízení je však na základě dosažených šetření nepochybné, že žalobce zkresluje výsledky své činnosti tím, že např. dostatečně nezdůvodnil nový výpočet rezervy na nezasloužené pojistné, výpočet vyrovnávací rezervy, nespecifikoval výši zůstatku obytného, neúčtuje řádně a včas na bankovních účtech. Z předkládaných výkazů dále žalovaný dovodil, že s ohledem na ztrátu žalobce k 30. 11. 2000 je ohrožena splnitelnost závazků vyplývajících z uzavřených pojistných smluv. Rozhodnutí je vydáno v zájmu ochrany spotřebitele i vzhledem k tomu, že předchozí opatření ministerstva plnil žalobce pouze částečně nebo je neplnil vůbec. V odůvodnění se dále uvádí, že rozhodnutí je vydáno v rozsahu nezbytně nutném pro zajištění účelu správního řízení zahájeného z podnětu ministerstva, přičemž účelem tohoto zahájeného správního řízení je zavedení nucené správy u žalobce podle § 30 zákona o pojišťovnictví. Proti uvedenému rozhodnutí o předběžném opatření podal žalobce rozklad.

*) Rozhodnutí (21 stran) je silně kráceno; ponechány jsou jen pasáže mající vztah k publikovaným právním větám a vypuštěny rozsáhlé části týkající se ekonomické situace pojišťovny, které byly vlastním důvodem zavedení nucené správy.

Dne 12. 4. 2001 vydalo ministerstvo rozhodnutí, v jehož výroku je uvedeno, že se u žalobce podle § 30 zákona o pojišťovnictví zavádí nucená správa a současně je jmenován nucený správce; dále že doručením pravomocného rozhodnutí žalobci přechází působnost představenstva a valné hromady žalobce na nuceného správce, s výjimkou rozhodnutí o zrušení společnosti, pozastavuje se výkon funkcí jeho orgánů a pozastavuje se nakládání s jeho aktivy bez souhlasu nuceného správce. Také proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad.

Ze zápisu z jednání rozkladové komise ze dne 12. 7. 2001 vyplývá, že tato komise ministrowi financí navrhla žalobcům rozklad jako nedůvodný zamítnout a potvrdit rozhodnutí vydané v I. stupni, a to s tím, že ze spisového materiálu je zřejmé, že situace u žalobce je velmi vážná. Vlivem finančních operací dosáhl žalobce k 31. 12. 2000 kladného hospodářského výsledku, avšak ministerstvo hodnotí tyto operace jako zcela účelové s cílem zkeslit hospodářský výsledek. Vedle toho se žalobce stále potýká s vysokou neuhrazenou ztrátou z minulých období; ani vstup nového akcionáře nedává záruku zlepšení nepříznivé hospodářské situace. V zápisu je též uvedeno, že Ing. K. se pro možnou podjatost neúčastnil hlasování.

Dne 10. 9. 2001 změnil ministr financí k žalobcově rozkladu rozhodnutí ministerstva o předběžném opatření ze dne 24. 1. 2001 tak, že ve výroku byla vypuštěna povinnost žalobce strpět podle § 43 odst. 1 písm. a) spr. ř. činnost nuceného správce ve smyslu § 30 zákona o pojišťovnictví. Povinnost nepostupovat podle § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pojišťovnictví bez souhlasu ministerstva podle rozhodnutí představenstva nebo valné hromady zůstala nezměněna.

Rozhodnutím ze dne následujícího (11. 9. 2001) ministr financí zamítl rozklad ve věci samé jako nedůvodný a rozhodnutí I. stupně potvrdil. (...)

Žaloba není důvodná.

K otázce aktivní žalobní legitimace: jménem žalobce, u něhož již v té době byla napadenými rozhodnutími pravomocně zavedena nucená správa, podal žalobu jeho statutární orgán – představenstvo. Dle § 30 odst. 5 zákona o pojišťovnictví, ve znění účinném do 6. 9. 2001 (čl. II zákona č. 316/2001 Sb.), doručení pravomocného rozhodnutí ministerstva o zavedení nucené správy pojišťovně nebo zajišťovně a) přechází působnost představenstva a valné hromady nebo členské schůze družstva na správce, s výjimkou rozhodnutí o zrušení společnosti nebo družstva, b) se pozastavuje výkon funkcí jejích orgánů, c) se pozastavuje nakládání jejími aktivy bez souhlasu správce.

Nicméně v případě, kdy žaloba směřuje právě proti rozhodnutí ve věci zavedení nucené správy, nelze shora citované ustanovení § 30 odst. 5 zákona o pojišťovnictví interpretovat tak, že by statutární orgán pojišťovny nebyl oprávněn činit procesní úkony k obraně před zavedením nucené správy v řízení soudním. Opačný výklad, tedy že k podání žaloby ve správním soudnictví by byl oprávněn pouze nucený správce, by znamenal, že ústavně zaručené právo na soudní ochranu před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny se stalo teoretickým a iluzorním. (Obdobně judikatura správních soudů týkající se zavedení nucené správy v bance; obdobně též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kreditní a průmyslová banka proti

České republice, stížnost č. 29010/95). Proto soud považuje žalobce, jednajícího svým představenstvím, za aktivně legitimovaného k žalobě proti zavedení nucené správy.

O dalších námitkách soud uvážil:

Žalobce namítá podjatost pracovníků ministerstva – Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění, kteří byli zároveň členy rozkladové komise, a to jmenovitě Ing. Václava K. Dle § 61 odst. 2 spr. ř. o rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise. V řízení o rozkladu proti rozhodnutí ministerstva tak rozhoduje ministr, který není pracovníkem správního orgánu, a rozhoduje sám ve své vlastní pravomoci (§ 61 spr. ř.), přičemž není vázán návrhem jím ustavené zvláštní komise, která má povahu toliko poradního orgánu. Její zapojení do postupu při vyřizování rozkladu má zajistit maximální možnou objektivitu při přípravě návrhu pro rozhodnutí vedoucího příslušného ústředního orgánu státní správy (ministra), který přezkoumává rozhodnutí vydané jemu podřízeným aparátem. O této zvláštní (tzv. rozkladové) komisi je zákonem pouze stanoveno, že musí být jmenována vedoucím příslušného ústředního orgánu státní správy. Členy rozkladové komise mohou být – a v praxi také jsou – jak pracovníci ústředního orgánu státní správy, kde je komise zřizována, tak i jiné osoby, které mají odborné znalosti v oboru působnosti příslušného ústředního orgánu. Tato komise není orgánem, který by o věci rozhodoval; není tedy správním orgánem s vrchnostenskou pravomocí. Otázka, zda členem rozkladové komise může být pracovník, který se účastnil na rozhodování v I. stupni správního řízení, tak není otázkou zákonnosti či procesní

správnosti, ale spíše vhodnosti takového řešení. Její posuzování se proto vymyká kognici správního soudu, který nalézá toliko o právnosti postupu správního orgánu. Ze správního spisu ostatně vyplynulo, že člen rozkladové komise Ing. Václav K., který se zúčastnil řízení jako pracovník správního orgánu I. stupně, se neúčastnil hlasování o konečném návrhu této komise o žalobcově rozkladu proti rozhodnutí ministerstva o zavedení nucené správy. Co se týče ostatních členů rozkladové komise, kteří byli zároveň pracovníky ministerstva, bylo ze spisu zjištěno, že se neúčastnili řízení před správním orgánem I. stupně. Jejich pracovněprávní vztah či zařazení není samo o sobě důvodem k pochybnostem o jejich nepodjatosti z důvodu poměru k věci.

Již nad rámec soud podotýká, že postup vedoucího ústředního orgánu státní správy, který za členy zvláštní rozkladové komise jmenuje pracovníky správního orgánu, který rozhoduje v prvním stupni, není v rozporu se správním řádem, ze kterého takové omezení nevyplyvá; zpravidla však neposiluje důvěru ve správnost jeho rozhodování (§ 3 odst. 4 spr. ř.) a je vhodnější se jej pro budoucno vystříhat.

(...) Žalobce má ovšem pravdu, vytýká-li rozhodnutí o předběžném opatření ze dne 24. 1. 2001 nezákonný výrok o povinnosti strpět činnost nuceného správce. Povinnost strpět nuceného správce byla žalobci uložena na základě obecné úpravy – podle § 43 odst. 1 písm. a) spr. ř. Zákon o pojišťovnictví upřesňuje ve svém § 34 odst. 1 písm. a) až c) s ohledem na specifika oboru pojišťovnictví konkrétní povinnosti, které je možno uložit pojišťovně předběžným opatřením, kromě případů, kdy lze předběžné opatření uložit na základě správního řá-

du. Konkrétním vymezením dalších povinností, které je možno uložit pojišťovně předběžným opatřením, zákonodárce do jisté míry deklaroval i mez takových povinností. Protože institut nucené správy je kvalitativně větším zásahem do práv a povinností pojišťovny než kterákoliv z povinností konkretizovaných v § 34 odst. 1 písm. a) až c) zákona o pojišťovnictví, lze za použití logického výkladu dojít k závěru, že zákonodárce neměl v úmyslu umožnit ustanovení jakési „předběžné“ nucené správy.

Nicméně v opravném řízení správním (k rozkladu žalobce) bylo rozhodnutí o předběžném opatření změněno tak, že povinnost strpět nuceného správce byla vypuštěna. Vada rozhodnutí tak byla v rámci správního řízení napravena a v řízení před správním soudem tu již není napravovat co. Úvahy žalobce o účelovosti takového postupu žalovaného nejsou zajisté nevýznamné; pro účely tohoto soudního řízení jsou ale irrelevantní, protože pravomocné rozhodnutí, které může být žalobou napadeno, již namítanou vadu nemá.

920

Pozemní komunikace: vlastnictví pozemní komunikace

k § 119 a § 133 odst. 3 občanského zákoníku

k § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

k § 34 a § 59 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb., č. 83/1998 Sb. a č. 422/2002 Sb.

I. Pozemní komunikace, kterou lze ve smyslu § 119 občanského zákoníku považovat za stavbu spojenou se zemí pevným základem, je samostatnou nemovitostí, která není předmětem evidence v katastru nemovitostí. Vlastnictví k takové nemovitosti tedy přechází okamžikem účinnosti smlouvy o jejím převodu (§ 133 odst. 3 občanského zákoníku).

II. Vlastník pozemní komunikace má postavení účastníka řízení před silničním správním úřadem o povolení připojení sousední nemovitosti k této pozemní komunikaci podle § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neboť k vydání povolení připojení je třeba jeho souhlasu [§ 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích] a v tomto řízení mohou být jeho vlastnická práva k pozemní komunikaci dotčena.

III. Vlastník pozemku pod pozemní komunikací, příp. vlastník pozemku, přes nějž má být vedeno připojení k sousední nemovitosti, nemá z tohoto titulu postavení účastníka řízení o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci, neboť v tomto řízení nejsou jeho práva ani právem chráněné zájmy dotčeny. Svá práva mohou vlastníci dotčených pozemků plně uplatnit v následném územním a stavebním řízení, v němž mají postavení účastníka řízení podle § 34 a § 59 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2006, čj. 10 Ca 284/2005-56)

Prejudikatura: ad I. opačně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000 (Soubor rozhodnutí Nejvyššího soudu C 750).

Věc: Akciová společnost N. proti Magistrátu hlavního města Prahy o obnovu řízení.

Dne 21. 3. 2005 vydal Úřad městské části Praha 10, odbor dopravy a energetiky, jakožto příslušný silniční správní úřad, na základě § 10 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, rozhodnutí o povolení připojení vjezdu na komunikaci U. z blíže identifikovaného pozemku žadateli a vlastníku tohoto pozemku společnosti M. Téhož dne nabylo toto rozhodnutí právní moci. Platnost rozhodnutí byla omezena na jeden rok, pokud do té doby nebude vydáno rozhodnutí o umístění stavby. Platnost tohoto rozhodnutí byla dále omezena platností budoucího rozhodnutí o umístění stavby a následného stavebního povolení. Jednou z podmínek rozhodnutí bylo, že bude provedeno v souladu s odsouhlasenou situací, která byla přiložena k žádosti o povolení připojení. Z tohoto nákresu vyplývá, že připojení mělo být vedeno mj. přes pozemek, který je ve vlastnictví žalobce.

Dne 5. 4. 2005 podal žalobce u téhož správního orgánu návrh na obnovu řízení ve věci uvedeného rozhodnutí. Podle žalobce správní orgán pochybil, jestliže nepřiznal žalobci jakožto vlastníku pozemku i předmětné komunikace na tomto pozemku postavení účastníka řízení. Je zde tudíž dán důvod obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Úřad městské části Praha 10 rozhodnutím ze dne 5. 5. 2005 zamítl návrh žalobce na povolení obnovy řízení.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy, dne 22. 8. 2005.

Konstatoval, že v předmětné věci se jednalo o připojení k místní komunikaci zařazené do kategorie místních komunikací podle zákona o pozemních komunikacích a prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu č. 104/1997 Sb. Vlastníkem této komunikace je tedy obec (hlavní město Praha), jejíž souhlas byl před vydáním napadeného rozhodnutí obstarán. Tvzení žalobce, že je vlastníkem předmětné komunikace, znamená podle vyjádření žalovaného v napadeném rozhodnutí pouze to, že žalobce je vlastníkem pozemku pod touto komunikací. Vzhledem k tomu, že podle platného občanského zákoníku stavba není bez dalšího součástí pozemku, jedná se v tomto případě o rozdílného vlastníka pozemku a stavby na něm.

Žalobce vytýkal v žalobě především nesprávné zjištění a posouzení skutkového stavu, zejména pokud jde o vlastnické poměry v dotčené lokalitě. Je nesporné, že žalobce byl vlastníkem sporného pozemku i vlastníkem pozemní komunikace s asfaltovým povrchem U., která se nachází na tomto pozemku a z níž měl být zřízen vjezd na pozemek společnosti s ručením omezeným M. K doložení těchto skutečností předložil žalobce výpis z katastru nemovitostí, kupní smlouvu ze dne 1. 9. 1993 uzavřenou mezi bývalým Fondem národního majetku ČR a žalobcem o prodeji výrobně-montážní provozovny Malešice státního podniku S., včetně příloh a protokolu o předání tohoto majetku. Žalobce konstatoval, že na základě vadných skutkových zjištění dospěl orgán prvního stupně i žalovaný k nesprávným

právním závěrům týkajícím se zákonných důvodů pro povolení obnovy řízení ve věci povolení připojení vjezdu na uvedený pozemek. Podle názoru žalobce je zde dáno více důvodů pro povolení obnovy řízení podle § 62 správního řádu, neboť orgán prvního stupně nepřiznal v tomto původním řízení žalobci postavení účastníka řízení, a odňal mu tak jako vlastníku předmětné komunikace, pozemku pod touto komunikací i pozemku, přes který bylo připojení vjezdu projektováno, možnost se tohoto řízení účastnit.

Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že argumentace žalobce je za současného stavu věci zcela opodstatněná. V napadeném rozhodnutí však vycházel ze skutkového stavu, jak mu byl znám v době vydání rozhodnutí, přičemž zohlednil veškeré relevantní skutečnosti a důkazy, které měl k dispozici. Vzhledem k tehdy dostupným důkazům nemohl následnou zcela zásadní změnu rozhodných skutečností, i při vynaložení veškerého úsilí, předvídat. Z těchto důvodů žalovaný ponechává rozhodnutí ve věci na uvážení soudu.

Městský soud v Praze rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, že žalovaný nesprávně zjistil a posoudil skutkový stav, pokud jde o vlastnické poměry v dotčené lokalitě. Soud v souladu s ustanoveními zákona o pozemních komunikacích považoval předmětnou pozemní komunikaci za samostatnou věc, která je předmětem občanskoprávních vztahů, tedy mj. vlastnického práva.

Soud se v této souvislosti neztotožnil s názorem Nejvyššího soudu vyjádřeným např. v jeho rozsudku ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, podle něhož místní komunikace nebo veřejná účelová komunikace nejsou stavbou spojenou se zemí pevným základem ve smyslu § 119 občanského zákoníku, nýbrž je třeba je považovat za určité ztvárnění či zpracování povrchu pozemku. Podle názoru Nejvyššího soudu nejsou takové komunikace samostatnou věcí ve smyslu soukromoprávním, nýbrž pouhou součástí pozemku, na němž se nacházejí, a nemohou mít tudíž ani odlišný právní režim. Takové pojetí je dle názoru zdejšího soudu v rozporu s výše uvedenými ustanoveními i celkovou koncepcí zákona o pozemních komunikacích, který jasně hovoří o vlastnictví k pozemním komunikacím, včetně vlastnictví k místním a účelovým komunikacím, předpokládá, že bude docházet k převodům vlastnického práva k pozemním komunikacím, a stanoví konkrétní práva a povinnosti vlastníkům pozemních komunikací. V § 17 zákona o pozemních komunikacích jsou upraveny podmínky zřízení věcného břemene k pozemku, na němž má být postavena pozemní komunikace, a dále zřízení věcného břemene ve prospěch vlastníka existující pozemní komunikace, která stojí na cizím pozemku. Toto ustanovení jasně odlišuje vlastníka pozemní komunikace oproti vlastníkovi pozemku. Komunikace, která je předmětem tohoto řízení, je asfaltovou vozovkou, je tedy podle názoru soudu stavbou spojenou se zemí pevným základem ve smyslu § 119 občanského zákoníku. Soud tedy posuzoval odděleně otázku vlastnictví žalobce k předmětné komunikaci a k pozemku, na němž se komunikace nachází.

K povolení připojení na dálnici, silnici, nebo místní komunikaci je ve smyslu

zákona o pozemích komunikacích i prováděcí vyhlášky třeba souhlasu vlastníka dotčené komunikace. Předmětná komunikace je pozemní komunikací a v době vydání původního rozhodnutí o připojení, rozhodnutí správního orgánu I. stupně o obnově řízení i napadeného rozhodnutí žalovaného jakožto odvolacího orgánu patřila do kategorie místních komunikací, byť byla pozdějším rozhodnutím žalovaného ze sítě místních komunikací vyřazena. Pokud by se tedy prokázalo, že vlastníkem této komunikace je žalobce, bylo by třeba konstatovat, že žalobci byla odňata možnost být účastníkem řízení o povolení připojení, a nebyl tudíž ani dán jeho souhlas s připojením ke komunikaci. V předmětném rozhodnutí o povolení připojení se mimo jiné vymezují podmínky, za nichž je žadatel oprávněn užívat komunikaci vozidly určenými ke stavbě připojení. I vlastník dotčené komunikace, který by případně vyslovil se zřízením připojení souhlas, by měl mít možnost se k těmto podmínkám vyjádřit.

V takovém případě by tedy bylo třeba konstatovat, že žalobce byl původním rozhodnutím o povolení připojení zkrácen na svých právech v rozporu s ustanoveními § 3 odst. 3, § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích a § 14 odst. 1 správního řádu. Tato skutečnost by byla důvodem pro obnovu řízení o tomto rozhodnutí podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť účastníku řízení byla nesprávným postupem správního orgánu odňata možnost účastnit se řízení a jsou splněny i ostatní zákonné podmínky uvedené v tomto ustanovení. Správní orgán rozhodující o povolení obnovy by musel dále zvažovat, zda je na přezkoumání rozhodnutí veřejný zájem ve smyslu § 62 odst. 2 správního řádu. Otázka, zda je žalobce vlastníkem předmětné komunikace, má tedy v dané věci zásadní význam.

Jak již bylo řečeno, předmětná pozemní komunikace je ve smyslu § 119 občanského zákoníku stavbou spojenou se zemí pevným základem, tedy nemovitou věcí. Jedná se přitom o nemovitost, která není předmětem evidence v katastru nemovitostí [§ 2 odst. 1 zákona ČNR č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR (katastrální zákon), *a contrario*]. Vlastnictví k takové nemovitosti tedy přechází okamžikem účinnosti smlouvy o jejím převodu (§ 133 odst. 3 občanského zákoníku). Právě z důvodu nedostatku průkazné evidence je třeba, aby správní orgán, jestliže posuzuje jako předběžnou otázku vlastnictví k pozemní komunikaci, vždy vycházel z náležitě zjištěného a ověřeného skutkového stavu.

V tomto ohledu lze přisvědčit žalobní námitce, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně tomuto požadavku nedostáli. Obě rozhodnutí se totiž spoléhala pouze na skutečnost, že předmětná komunikace byla na základě výše uvedeného rozhodnutí žalovaného zařazena do sítě místních komunikací, a tím mělo být dle jejich názoru jednoznačně prokázáno, že jejich vlastníkem je obec. Citovanému ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích však nelze rozumět tak, že by správním rozhodnutím o zařazení komunikace v soukromém vlastnictví do kategorie místních komunikací přecházelo vlastnické právo na příslušnou obec. Takové ustanovení by bylo bezpochyby v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Zmíněné ustanovení zákona o pozemních komunikacích lze interpretovat jedinečně tak, že naopak nezbytnou podmínkou pro zařazení pozemní ko-

munikace do kategorie místních komunikací je, aby byla ve vlastnictví obce, případně musí být na základě výše uvedeného § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích uzavřena smlouva o smlouvě budoucí mezi dosavadním vlastníkem a budoucím nabyvatelem – obcí.

Oba správní orgány tak zaměnily nezbytnou podmínku pro vydání správního rozhodnutí s následnými právními účinky takového rozhodnutí. Pro posouzení návrhu žalobce na obnovu řízení tedy nestačilo pouze vycházet z předchozího rozhodnutí o zařazení do kategorie místních komunikací. Správní orgán prvního stupně ani žalovaný nebyli v otázce vlastnictví k předmětné komunikaci vázáni ve smyslu § 40 odst. 1 správního řádu tímto předchozím rozhodnutím žalovaného jakožto rozhodnutím o předběžné otázce, neboť ve výroku tohoto rozhodnutí se otázka vlastnictví neřeší, pouze se předmětná komunikace zařazuje do kategorie místních komunikací.

Jestliže tedy žalobce tvrdil, že je vlastníkem dotčené komunikace, a navrhoval v tomto ohledu provedení určitých důkazů, bylo povinností správního orgánu prvního stupně tyto rozhodné skutečnosti náležitě zjistit a posoudit. Je pravdou, že zásadní důkaz, kterým se zdá být výše uvedená smlouva o převodu majetku státního podniku S. na žalobce a její přílohy, žalobce ve správním řízení nepředložil a předložil tento důkaz až zdejšímu soudu společně s podáním žaloby. Správní řízení je však ovládáno zásadou materiální pravdy. Podle § 32 správního řádu je správní orgán povinen zjistit přesný a skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit podklady pro rozhodnutí, přičemž není vázán návrhy účastníků řízení. Pokud byl tedy správní orgán prvního stupně toho názoru, že žalobce ne-

předložil takové důkazy, které prokazují jeho tvrzení, že je vlastníkem předmětné komunikace, měl žalobce vyzvat, aby svá tvrzení doložil. Jestliže tak neučinil, měl tak v odvolacím řízení učinit buďto sám žalovaný, anebo měl žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně z tohoto důvodu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Jelikož se tak nestalo, trpí napadené rozhodnutí i rozhodnutí orgánu prvního stupně vadou spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, který vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Tento závěr potvrzuje i následné rozhodnutí žalovaného, kterým byla předmětná komunikace vyřazena ze sítě místních komunikací a které vychází z opačného posouzení předběžné otázky vlastnictví této komunikace než napadené rozhodnutí.

Až potud lze s námitkou žalobce souhlasit. Soud se však neztotožňuje s tvrzením žalobce, že měl být účastníkem řízení o povolení připojení k této komunikaci též z titulu vlastnictví k pozemku, na kterém se dotčená komunikace nachází a přes nějž má být připojení k pozemku společnosti M. vedeno. Nejde-li o drobnou stavbu [§ 139b odst. 7 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona], je rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení vjezdu na pozemní komunikaci jednou z nutných podmínek k tomu, aby mohlo být následně vydáno rozhodnutí o umístění stavby připojení a stavební povolení k této stavbě. V předmětném rozhodnutí o povolení připojení silniční správní úřad přímo váže platnost tohoto povolení na vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení. Je tedy zřejmé, že povolované připojení na předmětnou komunikaci nepovažuje za drobnou stavbu.

Príslušný silniční správní úřad neřeší v řízení o povolení připojení otázky

ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným budoucí stavbou, ale posuzuje navrhované připojení z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na dotčené komunikaci. Bližší podmínky, za nichž může být takové povolení vydáno, jsou stanoveny v § 12 odst. 1 až 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o pozemních komunikacích. Z tohoto důvodu se k povolení připojení vyžaduje též souhlas dopravního inspektorátu Policie ČR.

Svá práva mohou vlastníci dotčených pozemků plně uplatňovat v následném územním a stavebním řízení, v němž mají postavení účastníků řízení podle § 34 a § 59 stavebního zákona. Podle § 38 stavebního zákona, pokud navrhovatel nemá k pozemku vlastnické nebo jiné právo, lze bez souhlasu vlastníka územní rozhodnutí o umístění stavby vydat jen tehdy, jestliže je možno pro navrhovaný účel pozemek vyvlastnit nebo má-li se navrhovatel stát vlastníkem pozemku podle zvláštního předpisu. Obdobně podle § 58 odst. 2 stavebního zákona musí stavebník prokázat, že je vlastníkem pozemku anebo že má k pozemku jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu. Není tudíž

možné, aby příslušný stavební úřad povolil stavbu na pozemku žalobce bez jeho souhlasu. Pokud byla přesto taková stavba, jak žalobce tvrdí, bez jeho souhlasu zahájena, může se bránit proti takovému zásahu do jeho vlastnického práva před soudem příslušným jednat v občanském soudním řízení, a to negatorní žalobou podle § 126 odst. 1 občanského zákoníku.

Žalobci tedy z titulu vlastnictví k pozemku, přes nějž má být vedeno připojení k pozemní komunikaci, nevzniklo oprávnění být účastníkem řízení před silničním správním úřadem o povolení tohoto připojení, neboť jeho vlastnická práva k pozemku nemohla být v tomto řízení dotčena. Nemůže zde být tudíž z tohoto titulu ani důvod pro obnovu řízení. Žalobci lze přisvědčit, že žalovaný jakožto odvolací orgán v napadeném rozhodnutí dospěl k nesprávným skutkovým závěrům, když se mylně domníval, že zmiňovaný travnatý pás podél předmětné komunikace se nachází na pozemku společnosti M., a nikoli na pozemku žalobce. Pozemek žalobce je navíc v napadeném rozhodnutí skutečně chybně označen. Tato pochybení žalovaného však nejsou z hlediska posuzovaných důvodů pro povolení obnovy řízení relevantní.

921

Telekomunikace: cenová kontrola dodávky programů kabelové televize

k § 2 odst. 5 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (v textu též „zákon o telekomunikacích“)*)

k § 2b odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění zákona č. 151/2000 Sb.

I. Dodávka programů kabelové televize je telekomunikační službou ve smyslu § 2 odst. 5 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

**) Zrušen s účinností k 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).*

II. K provádění cenové kontroly v oblasti telekomunikačních služeb podle § 2b odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, byl od účinnosti novely provedené zákonem č. 151/2000 Sb. oprávněn výlučně Český telekomunikační úřad, a nikoliv též finanční ředitelství.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, čj. 6 A 89/2002-95)

Věc: Akciová společnost U. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu na základě výsledků cenové kontroly, kterou samo provedlo, uložilo rozhodnutím ze dne 11. 3. 2002 žalobci podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách pokutu ve výši 1 000 000 Kč za porušení cenových předpisů ve smyslu § 15 odst. 3 zákona o cenách, kterého se žalobce dopustil tím, že v období ledna až června 2001 prodejem programové nabídky MI-NI a KLASIK za cenu vyšší než obvyklou zneužil své hospodářské postavení při sjednávání ceny ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách.

Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 5. 6. 2002 odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. K námitce nedostatku působnosti uvedlo, že podle § 2b odst. 2 zákona o telekomunikacích vykonává Český telekomunikační úřad působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb a vydává rozhodnutí pro regulaci a sjednávání cen těchto služeb. Finanční ředitelství je naproti tomu orgánem se všeobecnou působností při provádění cenových kontrol. V daném případě nejde o vztah, kdy působnost zvláštní vylučuje působnost obecnou. S působností v oblasti cen, kterou sdílí více orgánů, počítal zákon ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“), již před 1. 7. 2000,

a to pokud jde o působnost obcí a okresních úřadů. Od 1. 7. 2000, kdy nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 151/2000 Sb., přibyl pouze další orgán oprávněný k provedení cenové kontroly. Případný kompetenční konflikt řeší ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., podle něhož pokutu uloží jako první ten orgán, který jako první zahájil řízení o porušení cenových předpisů.

Hlavní žalobní námitkou byl nedostatek působnosti finančního ředitelství i Ministerstva financí k provedení cenové kontroly a následnému uložení pokuty. Žalobce poukazoval na to, že působnost kontrolních orgánů v oblasti cen je stanovena v zákoně č. 265/1991 Sb.; s účinností od 1. 7. 2000 (změna provedená zákonem č. 151/2000 Sb.) platí ustanovení § 2b, podle něhož Český telekomunikační úřad vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb. Uvedené ustanovení je speciální k § 2 odst. 1 téhož zákona, podle kterého Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb, pokud tento zákon nestanoví jinak. Zákon však stanoví jinak v § 2b odst. 2, který výkon působnosti při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb svěřil Českému telekomunikačnímu úřadu. Argumentace žalovaného ustanovením § 5

odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. neobstojí, neboť toto ustanovení je třeba aplikovat pouze na působnost okresních úřadů a obcí, kterým však zákon od počátku svěřoval tzv. obecnou působnost na úseku uplatňování, regulace a kontroly cen, což je něco zcela jiného než v případě § 2b téhož zákona, který skutečně stanoví jinak a svěřuje působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen Českému telekomunikačnímu úřadu. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., ze kterého vyplývá, že finanční ředitelství provádějí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud Ministerstvo financí nestanoví jinak, a ukládá pokuty za porušení cenových předpisů, se vztahuje pouze na cenové kontroly v rámci působnosti ministerstva financí, tj. v oblastech svěřených do jeho působnosti, a nikoli do působnosti jiných ústředních orgánů.

V daném případě podle názoru žalobce jde nepochybně o telekomunikační službu podle zákona o telekomunikacích: jedná se o poskytování služby jednosměrného šíření televizního vysílání prostřednictvím veřejné telekomunikační sítě, přičemž provozovatelem takové sítě je žalobce (§ 2 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů; dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“). Žalobce je mj. držitelem osvědčení o registraci dle generální licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě určené výhradně k jednosměrnému šíření televizních a rozhlasových signálů po vedení; dle článku 3 této licence je její držitel oprávněn vykonávat telekomunikační činnost. Ani tato generální licence, ani § 2 odst. 5 – vymezující pojem telekomunikační služby – nevylučují šíření, resp. přenos, televizních a rozhla-

sových signálů po vedení ve veřejné telekomunikační síti z telekomunikačních služeb; tato činnost naopak naplňuje znaky telekomunikační služby. Žalobce poskytuje svým zákazníkům mj. službu spočívající v dodávce televizního a rozhlasového signálu, který jim dodává prostřednictvím zařízení naplňujících znaky funkčně propojeného souboru telekomunikačních zařízení ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o telekomunikacích.

Vzhledem k tomu, že žalobcem poskytovaná služba – dodávka televizního a rozhlasového signálu – je telekomunikační službou, je dána ve smyslu § 2b zákona č. 265/1991 Sb. výlučná působnost Českého telekomunikačního úřadu při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb. Finanční ředitelství ani Ministerstvo financí neměly vůbec pravomoc k provedení cenové kontroly, zahájení správního řízení a udělení pokuty.

První senát, jemuž věc v souladu s rozvrhem práce připadla, dospěl při předběžné poradě k závěru, který je odlišný od právního názoru již zaujatého pátým senátem v rozsudku ze dne 22. 12. 2004, čj. 6 A 43/2002-75 (dostupný na www.nssoud.cz); proto usnesením ze dne 21. 4. 2005 věc postoupil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Sporná je právní otázka, zda dodávka televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je telekomunikační službou ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o telekomunikacích. K této otázce se dle názoru předkládajícího senátu opakovaně vyslovil zvláštní senát – např. v usnesení ze dne 16. 12. 2003, čj. Konf 10/2003-6 (dostupné na www.nssoud.cz), tak, že se o telekomunikační službu jedná. Pátý senát však ve shora označeném rozhodnutí posoudil věc odlišně, neboť měl za to, že rozhodnutí zvláštního senátu na sou-

zený případ nedopadají. První senát se ani s tímto názorem, odmítajícím použitelnost argumentace zvláštního senátu na pátém senátem projednávaný případ, neztotožnil. První senát naopak stojí na stanovisku, že právní názor zvláštního senátu se na projednávanou věc vztahuje. Vznese proto obecnou otázku, zda je tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu, který při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zároveň však shodnému s právním názorem, který dříve vyslovil ve svém rozhodnutí zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. nebo zda může ve věci rozhodnout v souladu s právním názorem vysloveným zvláštním senátem.

Rozšířený senát věc projednal a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Ohledně prvé otázky, zda dodávka televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je telekomunikační službou či nikoliv, rozšířený senát zdůrazňuje, že je nezbytné důsledně rozlišovat mezi dodávkou signálu a dodávkou programů. Program a signál nejsou totožné, nýbrž jde o pojmy s odlišným obsahem. Televizní program je vymezen v § 2 odst. 1 písm. i) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání jako záměrné časové uspořádání jednotlivých televizních pořadů a dalších částí vysílání (lze tedy říci, že program je dopředu vytvořená nabídka

pořadů a dalších částí vysílání); televizním pořadem je podle písm. h) téhož ustanovení obsahově souvislá, celistvá a časově ohraničená část televizního vysílání. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání potom pojmy televizního vysílání a převzatého televizního vysílání vysvětluje vždy jako šíření rozhlasových a televizních programů veřejnosti mj. prostřednictvím kabelových systémů, resp. jako jejich přijímání a současné šíření veřejnosti. I přes evidentní tautologii, jíž se zákonodárce dopustil při definování pojmů programu, pořadu a vysílání, je zřejmé, že vysíláním televizních programů se adresátům tohoto vysílání předávají určité informace v podobě vnímatelné lidskými smysly, konkrétně zrakem a sluchem. Oproti tomu vysílání signálu samo o sobě takovou informační hodnotu pro adresáta nemá; tu má až program, jehož vysílání ovšem (zpravidla) předpokládá existenci signálu. S určitým zjednodušením je možno konstatovat, že program je dílo tvůrce – televizní stanice, a vysílání signálu je cestou, jíž se tento program komunikuje uživateli. Výjimku, u níž vysílání signálu není předpokladem přijímání programů – a která potvrzuje stanovisko, že dodávku programů a dodávku signálu je zapotřebí důsledně rozlišovat –, představuje tzv. televize na přání (*on demand*), jejímž předpokladem je existence metalicko-optické sítě (tzv. HFC síť – *hybrid fiber coax*). V tomto případě zasílá distributor veškerou nabídku programů v určitou denní dobu uživateli, a ten má pak možnost vybrat si hodinu, kdy chce ten či onen program shlédnout.

Krom toho v dnešní době tzv. kabelová televize prostřednictvím televizního kabelového rozvodu nemusí vysílat pouze televizní signál, ale může být např.

i poskytovatelem (*providerem*) internetu, zajišťovat telefonní hovory atd.

Z těchto důvodů je nutno činit rozdíl mezi dodávkou televizního programu a dodávkou televizního signálu.

V projednávané věci položil předkládající první senát otázku, zda „*dodávka televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je telekomunikační službou*“. Z obsahu správního spisu je ovšem zřejmé, že toto vymezení je nepřesné: žalobci nebyla uložena pokuta za to, že zneužil svého hospodářského postavení při sjednávání ceny za dodávku televizního signálu, nýbrž za zneužití hospodářského postavení při sjednávání ceny za prodej programové nabídky MINI a KLASIK, tedy televizních programů, šířených prostřednictvím kabelového rozvodu. Otázka tedy v souzené věci ve skutečnosti stojí tak, zda je dodávka televizního programu (a nikoliv televizního signálu) prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu telekomunikační službou či nikoliv.

Telekomunikační službu charakterizuje zákon o telekomunikacích jako službu, „*jejíž poskytování spočívá zcela nebo zčásti v přepravě nebo směřování informací telekomunikačními sítěmi třetím osobám*“. Podstatným znakem telekomunikační služby tedy je, že se jejím prostřednictvím sdělují třetím osobám informace, tj. že jde o takovou službu, která má pro svého adresáta určitou informační hodnotu. Veřejnou telekomunikační službou se potom rozumí telekomunikační služba, z jejíhož poskytování není předem vyloučen žádný zájemce o její využití.

Je nepochybné, že dodávka televizního signálu (o televizním programu viz

níže) prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je telekomunikační službou. Kabelovým systémem je podle § 2 odst. 1 písm. s) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání soubor telekomunikačních zařízení, jejichž prostřednictvím provozovatel vysílání nebo provozovatel převzatého vysílání šíří programy předplatitelům za sjednanou cenu; kabelový systém zahrnuje televizní kabelové rozvody, mikrovlnné systémy šíření programů prostřednictvím vysílačů či jiných technických prostředků. Televizní kabelové rozvody lze z hlediska zákona o telekomunikacích charakterizovat jako veřejnou telekomunikační síť: telekomunikační síť je podle § 2 odst. 2 tohoto zákona funkčně propojený soubor telekomunikačních zařízení k přepravě informací mezi koncovými body této sítě nebo soubor rádiových zařízení k přepravě informací nebo jejich vzájemná kombinace; veřejnou telekomunikační síť je potom síť určená pro poskytování veřejných telekomunikačních služeb, a to podle výslovného znění zákona „*včetně telekomunikační sítě určené výhradně k jednosměrnému šíření televizních nebo rozhlasových signálů po vedení*“. Sám zákon o telekomunikacích tedy jednosměrné šíření televizního nebo rozhlasového signálu po vedení, tj. i prostřednictvím televizních kabelových rozvodů, explicitně řadí mezi veřejné telekomunikační služby. Šíření (dodávka) televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu je tedy telekomunikační, resp. veřejnou telekomunikační službou ve smyslu zákona o telekomunikacích.

Tento závěr potvrzují i rozhodnutí zvláštního senátu, např. již zmíněné usnesení ze dne 16. 12. 2003, čj. Konf 10/2003-6.

Zvláštní senát se ovšem v citovaném usnesení vyjadřoval k dodávce televizního signálu, a nikoliv k dodávce televizního programu. Z toho ovšem mj. vyplývá, že pátému senátu nic nebránilo v tom, aby si otázku povahy dodávky televizního programu posoudil samostatně; dospěl-li k závěru, že dodávka televizního programu není telekomunikační službou, neodchýlil se od judikatury zvláštního senátu, neboť ten – jak již bylo řečeno – se nezabýval dodávkou televizního programu, nýbrž signálu. Není-li zde rozporu mezi právním názorem zvláštního senátu a později vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu, nemůže se rozšířený senát zabývat druhou otázkou, již mu první senát předložil, tj. otázkou, zda je tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu, který při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zároveň však shodnému s právním názorem, který dříve vyslovil ve svém rozhodnutí zvláštní senát, povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s., nebo zda může ve věci rozhodnout v souladu s právním názorem vysloveným zvláštním senátem. Rozšířený senát při rozhodování o věcech, které mu byly postoupeny podle § 17 odst. 1 s. ř. s., není orgánem, který by rozhodoval akademické spory; proto neexistuje-li skutečný rozpor mezi rozhodnutím pátého senátu a zvláštního senátu, nejsou ani splněny předpoklady pro to, aby první senát mohl uvedenou otázku rozšířenému senátu předložit a aby se jí mohl rozšířený senát věcně zabývat. V souzené věci tedy jde o názorovou neshodu mezi prvním a pátým senátem Nejvyššího správního soudu, jejímž předmětem je povaha dodávky programů kabelové televize.

Ve sporu mezi prvním a pátým senátem ohledně této otázky dospěl rozšířený senát k závěru, že dodávka programů kabelové televize povahu telekomunikační služby má. Je-li telekomunikační službou přeprava nebo směřování informací třetím osobám telekomunikačními sítěmi a spočívá-li vysílání programů ve sdělování určitých informací adresátům, přičemž sítě televizního kabelového rozvodu bezpochyby telekomunikačními sítěmi jsou, má dodávka programů kabelové televize povahu telekomunikační služby. Závěr pátého senátu, podle něhož o telekomunikační službu nejde, tedy není správný. Rozšířený senát k této otázce uzavírá, že činnost, kterou žalobce provozoval (dodávka televizního programu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu), je telekomunikační službou.

Ze závěru, že činnost provozovaná žalobcem (dodávka programů prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu) má povahu telekomunikační služby, zároveň vyplývá, že k provedení cenové kontroly u žalobce byl podle § 2b odst. 2 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb. příslušný Český telekomunikační úřad; podle citovaného ustanovení totiž Český telekomunikační úřad vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb. Pro posouzení důvodnosti žaloby je klíčové, zda působnost Českého telekomunikačního úřadu v oblasti uplatňování, regulace a kontroly cen telekomunikačních služeb je výlučná, nebo – jak tvrdí žalovaný – zda je Český telekomunikační úřad pouze dalším orgánem oprávněným k provádění cenové kontroly, přičemž působnost finančních ředitelství zůstává zachována i po 1. 7. 2000.

Ohledně posouzení působnosti cenových kontrolních orgánů je na místě

připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001-46, v němž se soud jednak zabýval obecně otázkou vymezení působnosti cenových kontrolních orgánů, a jednak v něm řešil otázku vzájemného vztahu Státní energetické inspekce a finančního ředitelství při kontrole cenových předpisů v oblasti energie po novele zákona č. 265/1991 Sb. provedené zákonem č. 458/2000 Sb., tedy otázku analogickou situaci, která po 1. 7. 2000 nastala v oblasti telekomunikačních služeb mezi finančními ředitelstvími a Českým telekomunikačním úřadem. V tomto rozsudku – zveřejněném pod č. 20/2003 Sb. NSS – Nejvyšší správní soud konstatoval, že požadavek na jasné vymezení příslušnosti státních orgánů (tedy i správních úřadů) vyplývá již ze základního principu právního státu, podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Je tedy zřejmé, že každý státní orgán musí mít jednoznačně a transparentně vymezené kompetence, a to jak s ohledem na funkčnost organizačního uspořádání státní moci, tak především z důvodu ochrany základních práv a svobod. Z tohoto hlediska je – ve shodě s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva – zapotřebí pro stručnost alespoň odkázat na základní atributy, které musí každá právní úprava splňovat, a kterými jsou především dostupnost, jasnost (zřejmost) a předvídatelnost následků. Právě s ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno usilovat o takovou interpretaci právních předpisů, která aspiruje na jasné vymezení věcné působnosti jednotlivých státních orgánů, a to tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrýva-

ly, tedy aby jejich působnost nebyla alternativní či konkurující. Takováto interpretace je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech, kdy jsou v důsledku činnosti příslušných státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svojí povahou představují sankce, adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně pocítováno jako zásah do činnosti příslušného subjektu – jako tomu bylo i v tomto případě, kdy finanční ředitelství provádělo vůči žalobci cenovou kontrolu a toto správní řízení bylo zakončeno udělením pokuty, tedy správní sankcí. Na základě těchto výchozích úvah a za pomoci několika interpretačních metod dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z ustanovení § 3 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 458/2000 Sb., vyplývá, že finančnímu ředitelství je svěřena obecná věcná působnost v oblasti cenových kontrol a při ukládání pokut za porušení cenových předpisů a Státní energetická inspekce je příslušná k provádění kontroly dodržování cenových předpisů v energetice a k ukládání pokut za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie. Účinností zákona č. 458/2000 Sb. tedy došlo k přenesení věcné působnosti z finančních ředitelství na Státní energetickou inspekci, a nikoliv k rozšíření okruhu subjektů oprávněných tuto působnost vykonávat. Rozhodne-li o pokutě za porušení cenových předpisů v energetice finanční ředitelství, je takové rozhodnutí nicotným právním aktem z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti rozhodujícího orgánu.

Obdobné závěry se uplatní i v souze-
né věci. Především je zřejmé, že z ústavněprávního pohledu by působnost cenových kontrolních orgánů neměla být konkurující a neměla by se ani překrývat. Případy, kdy podle zákona č. 265/1991 Sb.

dochází k překrývání se věcné působnosti cenových kontrolních orgánů, se týkají toliko finančních ředitelství, krajských úřadů a obecních úřadů (a dříve i úřadů okresních), tedy cenových kontrolních orgánů se všeobecnou působností. Český telekomunikační úřad naproti tomu není nositelem všeobecné působnosti, nýbrž podle § 2b odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. a podle § 95 bodu 7 písm. a) zákona o telekomunikacích je jeho působnost speciálně zaměřena na uplatňování, regulaci a kontrolu cen telekomunikačních služeb. Je-li jeho působnost speciální, a nikoliv všeobecná, potom je z ústavněprávního hlediska vyloučeno, aby do této působnosti mohl zasahovat orgán s působností všeobecnou.

Tomuto závěru odpovídá i výsledek použití dvou tzv. zvláštních argumentů právní logiky, a sice argumentu *lex specialis derogat legi generali* a *lex posterior derogat legi priori*. Vzhledem k tomu, že působnost Českého telekomunikačního úřadu je působností speciální, zatímco působnost finančního ředitelství je působností všeobecnou, je nepochybné, že § 2b odst. 2 je ve vztahu k § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. zvláštním ustanovením, které musí mít aplikační přednost; speciální působnost tedy vylučuje působnost obecnou, a to v rozsahu, v němž se překrývají. Jinak řečeno, finanční ředitelství není nadáno působností v oblasti kontroly cen telekomunikačních služeb, kterážto oblast výlučně náleží Českému telekomunikačnímu úřadu. Dále je z hlediska časového nutno poukázat na to, že § 2b odst. 2 byl do zákona č. 265/1991 Sb. vložen teprve zákonem č. 151/2000 Sb., a proto podle pravidla, že pozdější právní úprava má přednost před právní úpravou dřívější, platí pro vymezení působnosti v oblasti kontroly cen telekomunikačních služeb právě § 2b odst. 2 citovaného zákona. Od

1. 7. 2000, kdy zákon č. 151/2000 Sb. nabyl účinnosti, pozbyla finanční ředitelství působnost provádět cenové kontroly v oblasti telekomunikačních služeb, a tato působnost je výlučně svěřena Českému telekomunikačnímu úřadu.

Omezení působnosti k provádění cenových kontrol v oblasti telekomunikačních služeb pouze na Český telekomunikační úřad ostatně odpovídá i smyslu § 2b odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. Poskytování telekomunikačních služeb představuje vysoce odbornou a složitou problematiku, vyžadující odborné vzdělání, znalosti a zkušenosti z této oblasti, včetně aktuálních znalostí o vývoji trhu telekomunikačních služeb. Těmito charakteristikami stěží mohou disponovat v potřebné hloubce pracovníci finančních ředitelství, ale naopak je lze předpokládat a vyžadovat u pracovníků Českého telekomunikačního úřadu jakožto ústředního správního a regulačního úřadu ve věcech telekomunikací a poštovních služeb (§ 3 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb. a § 2 odst. 1 bod 12 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Z toho plyne dílčí závěr, že – pokud by byla připuštěna překrývající se působnost finančních ředitelství a Českého telekomunikačního úřadu – cenová kontrola v oblasti telekomunikačních služeb by byla prováděna v diametrálně odlišné kvalitě v závislosti na správním orgánu, jehož zaměstnanci by kontrolu vykonávali; takový závěr je jistě nežádoucí a iracionální.

Vzhledem k tomu, že v právním státě platí předpoklad, že zákonodárce směřuje k racionální úpravě společenských vztahů (lépe řečeno: princip racionálního zákonodárce musí platit jako výkladová směrnice, ač tomu skutečnost mnohdy neodpovídá), je nutno tento výklad

odmítnout a zvolit takový, který odpovídá jejich rozumnému uspořádání (k požadavku rozumného výkladu srov. č. 360/2004-II Sb. NSS). Závěr, že působnost Českého telekomunikačního úřadu je v oblasti kontroly cen telekomunikačních služeb výlučná, odpovídá smyslu právní úpravy i z jiného pohledu: podle § 2b odst. 2 písm. b) zákona č. 265/1991 Sb. Český telekomunikační úřad vydává rozhodnutí pro regulaci a sjednávání cen telekomunikačních služeb; je-li Český telekomunikační úřad oprávněn vydávat tato cenová regulační rozhodnutí, potom by to měl být on, kdo provádí kontrolu, zda jsou tato rozhodnutí dodržována.

Lze tedy uzavřít tak, že působnost Českého telekomunikačního úřadu při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb byla výlučná, a že z tohoto důvodu nenáležela finančním ředitelstvím.

Skutkový stav, z něhož rozhodnutí finančního ředitelství i Ministerstva financí o uložení pokuty vycházejí, se zakládá výlučně na výsledcích cenové kontroly, kterou provedl orgán, jenž k jejímu provedení nebyl oprávněn (finanční ředitelství), tj. na nezákonné cenové kontrole. Z této skutečnosti nelze učinit jiný závěr než ten, že řízení před oběmi správními instancemi trpí podstatnými procesními vadami, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Tyto podstatné vady řízení jsou důvodem pro zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Na rozdíl od shora zmiňovaného rozhodnutí, publikovaného pod č. 20/2003 Sb. NSS, zde – pro vcelku iracionální odlišnosti v právní úpravě – deklarace nicotnosti nepřipadá v úvahu: zatímco v oblasti cenové kontroly v energetice stanoví nejen § 3 odst. 3 zákona č. 265/1991 Sb., že Státní energetická inspekce provádí kontrolu,

ale odstavec 4 téhož ustanovení ji svěřuje též pravomoc za porušení cenových předpisů v energetice ukládat pokuty, tak v oblasti telekomunikačních služeb § 2b odst. 2 písm. a) počítá toliko s tím, že Český telekomunikační úřad provádí kontrolu cen telekomunikačních služeb; pravomoc ukládat za zjištěná porušení pokuty mu ani zákon č. 265/1991 Sb. ani zákon o telekomunikacích nesvěřuje. S ohledem na to, že státní moc lze vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, nelze tento zjevný nedostatek právní úpravy překlenout výkladem; dovozovat tímto způsobem pravomoc správního orgánu, kterou podle zákona nemá, ač by ji podle logiky věci měl mít, naráží na nepřekročitelné ústavní limity. Proto lze usuzovat tak, že zatímco kontrola cen telekomunikačních služeb byla ve výlučné působnosti Českého telekomunikačního úřadu, tak pokuty za tímto úřadem zjištěná porušení byla oprávněna ukládat finanční ředitelství. Pokud však finanční ředitelství samo provedlo i cenovou kontrolu, jako je tomu v souzevném případě, porušilo tím zákon.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Přestože ke dni rozhodování soudu již obecně přešla působnost (§ 69 s. ř. s.) při ukládání pokut z Ministerstva financí na Český telekomunikační úřad [§ 108 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích], žalovaným zůstalo i nadále Ministerstvo financí. Podle § 136 odst. 3 tohoto zákona totiž, *„řízení zahájená a nedokončená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí správní úřady, které řízení zahájily, podle dosavadních právních předpisů“*. Z toho vyplývá, že působnost dokončit řízení po zrušení rozhodnutí

soudem i nadále zákon svěřuje Ministerstvu financí; pravidlo obsažené v § 69 s. ř. s., zakládající záměnu žalovaného při přechodu působnosti, se proto neuplatní.

Obiter dictum je třeba poznamenat, že výše zmíněná zjevně nelogická úprava působnosti při cenové kontrole a ukládání pokut v oblasti telekomunikací již

byla odstraněna. Podle § 108 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích (č. 127/2005 Sb.) Český telekomunikační úřad „*ukládá, vybírá a vymáhá pokuty za porušení povinností*“, což v sobě zahrnuje též pravomoc ukládat pokuty za porušení cenových předpisů na úseku elektronických komunikací.

922

Telekomunikace: k pojmu „provozovatel telefonního přístroje“

k zákonu č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů^{*)}

Pojem „provozovatel telefonního přístroje“ dle zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, nelze interpretovat ve smyslu „vlastník“, ale ve smyslu „uživatel“. Pro uložení sankce za provozování neschváleného telefonního přístroje je proto nerozhodné, kdo je vlastníkem přístroje.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2006, čj. 11 Ca 194/2005-31)

Věc: Jiří J. proti Českému telekomunikačnímu úřadu o uložení pokuty.

Dne 23. 9. 2004 byla u žalobce provedena kontrola, jejímž předmětem byl provoz neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje. Bylo zjištěno provozování neschváleného přístroje a na základě zjištěných údajů prokázáno, že prostřednictvím pobočkové telefonní ústředny je přístroj připojen na účastnické číslo, které provozuje „firma žalobce“. Z protokolu o kontrole vyplynulo, že když se kontrolní pracovníci dostavili na adresu žalobce, žalobce k dotazu, kde se nachází předmětný telefonní přístroj, kterým s nimi hovořil, uvedl, že žádný přístroj nemá. Přístroj rovněž nebyl fyzicky nalezen. Když inspektoři chtěli vidět telefonní přístroj,

ze kterého s nimi žalobce hovořil, ukázal na šňůrový telefonní přístroj na stole. Kontrolně bylo na tomto přístroji telefonováno, avšak přijímač tentokrát žádné vysílání nezachytil. Ze zjištěných okolností proto inspektoři usoudili, že žalobce stačil před jejich příchodem neschválený přístroj odpojit. Bylo proto porušeno ustanovení § 44 odst. 1 a § 57 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o telekomunikacích“). Součástí protokolu o kontrole je záznam o monitorování kmitočtového pásma, ve kterém je uvedeno, že dne 23. 9. 2004 v 10.00 hodin bylo přímo monitorováno kmitočtové spektrum a zaznamenán

^{*)} Zrušen s účinností k 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

provoz radiového zařízení bez povolení k jeho provozování. Bylo zjištěno, že tento přístroj se nachází v domě s adresou K. 155, N., a že je prostřednictvím pobočkové telefonní ústředny připojen na konkrétní účastnické číslo. Uživatelem je dle telefonního seznamu advokátní kancelář žalobce; na toto telefonní číslo bylo telefonováno poté, kdy se ozvala sekretářka a přepojila hovor na žalobce. V tento okamžik kontrolní přijímač zachytil vysílání neschváleného přístroje. Ve chvíli, kdy byl hovor se žalobcem ukončen, bylo ukončeno i vysílání neschváleného telefonního přístroje, které trvalo nepřetržitě od doby, kdy sekretářka žalobce začala volat. Záznam proto ústí v závěr, že bylo prokázáno, že předmětný přístroj provozuje žalobce.

Rozhodnutím ze dne 27. 1. 2005 uložil žalovaný žalobci podle § 97 odst. 1 písm. i) zákona o telekomunikacích pokutu v částce 20 000 Kč za porušení § 57 odst. 1 zákona o telekomunikacích provozováním neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje nezjištěného typu, připojeného k veřejné telekomunikační síti. K žalobcovu odvolání byla rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 12. 5. 2005 pokuta snížena na částku 10 000 Kč s ohledem na zásady uvedené v § 136 odst. 2 zákona o telekomunikacích.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce mj. namítal, že správní orgány nezískaly přesvědčivý důkaz pro svůj závěr o tom, že provozoval neschválený bezšňůrový telefonní přístroj. Jediným důkazem byl záznam telefonického hovoru mezi žalobcem a jeho klientem, který však s ohledem na existenci pobočkové telefonní ústředny, možnost připojit hovor na odlišné subjekty a na skutečnost, že předmětný přístroj nebyl fyzicky nalezen, není přesvědčivý. Dále žalobce na-

mítal, že se správní orgány nezabývaly rozdílem mezi činnostmi „provozovat telefonní přístroj“ a „hovořit prostřednictvím telefonního přístroje“. Rovněž poukázal na to, že od počátku řízení správní orgán přehlížel námítky žalobce, že neschválený přístroj nevlastní a neprovozuje: raději se přidržel hypotézy, že žalobce stačil neschválený přístroj odpojit. Konkrétní údaj o umístění kanceláře žalobce, kde neschválený přístroj nebyl nalezen, je podstatný, byť správní orgány tvrdí opak, zejména pro případné pozdější nalezení neschváleného přístroje v jiné kanceláři.

Žalovaný navrhl zamítnutí podané žaloby. Jak zejména zdůraznil, vágní tvrzení žalobce o tom, že předmětné hovory mohl vést z jiného přístroje, umístěného v jiné kanceláři, nemůže samo o sobě vést k závěru, že se nedovoleného provozování neschváleného přístroje nedopustil, a nenese za něj tedy správní odpovědnost. Ve věci se jednalo o opakovaná volání realizovaná během dopoledne, tj. po celou dobu by musel žalobce používat bezšňůrový přístroj jiného provozovatele. Žalobce ve prospěch tohoto tvrzení neuvedl žádný konkrétní údaj a nenabídl jediný důkaz. Předpokladem správní odpovědnosti není rovněž to, zda žalobce předmětný přístroj rovněž vlastnil.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Žalobce namítal, že správní orgány nezískaly přesvědčivý důkaz pro své závěry o tom, že provozoval neschválený přístroj, poukázal na to, že jediným důkazem je záznam telefonického hovoru mezi žalobcem a jeho klientem, který však s ohledem na existenci pobočkové telefonní ústředny a možnost přepojení

hovoru na odlišné subjekty a na to, že nebyl přístroj nalezen, není přesvědčivý. Tato námitka není důvodná.

(...) Z protokolu o uskutečněné kontrole vyplývá, které rozhodné skutečnosti byly kontrolou zjištěny. Je z něj zřejmé, jakým způsobem dospěl správní orgán k závěru, že provozovatelem přístroje je žalobce (bylo zjištěno telefonní číslo stanice a dle telefonního seznamu bylo zjištěno, že jde o číslo žalobce). O tom, že šlo skutečně o přístroj provozovaný žalobcem, svědčí to, že provoz neschváleného přístroje byl zachycen pouze a jen v době, kdy žalobce hovořil. Jakmile byl hovor se žalobcem ukončen, bylo zachycené vysílání nepovoleného přístroje ukončeno.

Je třeba zdůraznit, že protokol o kontrole je veřejnou listinou. Z hlediska důkazního se má za to, že osvědčuje skutečnosti v něm uvedené, pokud není prokázán opak. Bylo tedy na žalobci, aby za situace, kdy mu byl předestřen obsah kontrolního zjištění, v řízení prokázal svá odlišná skutková tvrzení. Nelze proto toliko obecně tvrdit, že důkaz (protokol o kontrole) je nepřesvědčivý. Žalobce zpochybňuje skutková zjištění správního orgánu toliko v obecné rovině, aniž by koncentrovaně předkládal svoji verzi, jak dle jeho názoru k zachycení provozu nepovoleného přístroje došlo. Pouze obecně poukazuje na existenci pobočkové telefonní ústředny, aniž by tvrdil a důkazními prostředky prokazoval, že provozovatelem předmětného přístroje nebyl, popř. vysvětlil, kdo jím dle jeho tvrzení byl (za situace, kdy bylo zjištěno shora uvedené účastnické číslo stanice a zachycen provoz přístroje v době, kdy žalobce nepochybně telefonicky hovořil), a jak si vysvětluje, že došlo k zaměření přístroje pouze a jen v době, kdy telefonicky hovořil právě žalobce.

Žalobce namítal, že se žalovaný nezabýval materiálním rozdílem činností „provozovat telefonní přístroj“ a „hovořit prostřednictvím telefonního přístroje“, když druhá činnost vlastnictví přístroje nutně nezahrnuje. Především je třeba konstatovat, že je nedůvodný poukaz na to, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí touto otázkou obecně nezabýval. To proto, že žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ani tímto způsobem neargumentoval. Proto nelze žalovanému vyčítat, že odůvodnění napadeného rozhodnutí tyto souvislosti neobsahuje.

Zákon o telekomunikacích účinný v rozhodném období legální definici toho, co se rozumí provozováním telefonního přístroje, neobsahoval. Zákon na mnoha místech zmiňuje provozovatele (zejména telekomunikační síť), naproti tomu „hovoření prostřednictvím telefonního přístroje“ neuvádí nikde. Žalobce v podané žalobě nepředkládá ucelenou právní argumentaci k tomu, proč se domnívá, že „provozování“ se vyznačuje zejména fyzickým vlastnictvím přístroje a „hovoření“ závěr o vlastnictví neznamená. Lze proto toliko obecně konstatovat, že pojem provozovatel nelze interpretovat jako opozitum k pojmu vlastník přístroje, ale ve smyslu uživatel (tomu koresponduje i základ slova „provoz“), tedy ten, kdo přístroj prokazatelně v danou chvíli užívá, resp. užil. Žalobci byla sankce uložena coby provozovateli, nikoli vlastníku přístroje, protože právní předpis vlastnictví jako podstatnou okolnost při ukládání sankce nevyžaduje. Bylo prokázáno, že účastnické číslo korespondovalo advokátní kanceláři žalobce a přesně v době, kdy žalobce osobně přístrojem hovořil, bylo užívání – provozování nepovoleného přístroje měřicím zařízením zachyceno. Žalobce byl proto

zcela správně označen za provozovatele přístroje. Rovněž tuto námitku proto soud neshledal důvodnou.

(...) Obdobně je třeba uzavřít k námitce žalobce o tom, že správní orgány nevzaly v potaz umístění kanceláře žalobce, či to, že hovor nemusel být žalobci přepojen do jeho kanceláře, a on tak mohl užít jiný než svůj telefonní přístroj, což dle tvrzení žalobce spolu se skutečností, že předmětný neschválený přístroj nebyl nalezen, závěr správních orgánů o zjištěném skutkovém stavu zeslabuje. Je třeba znovu uvést, že protokol o měření zcela jednoznačně uzavírá (a žalobce, byť se tento závěr snaží zpochybnit, jinou konkrétní a důkazně podloženou skutkovou verzi nepředkládá), že neschválený přístroj byl zaměřen v době, kdy byl prokazatelně použit žalobcem, kdy tento hovořil se svojí sekretářkou. Správní orgány postavily

žalobce do situace, kdy proti němu směřovalo tvrzení o provozování nepřihlášeného přístroje potvrzené údaji v kontrolním protokolu. Bylo proto na žalobci, aby především tvrdil konkrétní skutečnosti o tom, že skutečný skutkový děj byl odlišný, a předložil k tomu důkazní prostředky. Nepostačují proto zcela obecné argumenty mající společné toliko závěr o tom, že buď byl zachycen jiný než žalobcův přístroj, nebo že sice byl zachycen přístroj žalobce, ale ten jej nevlastnil, a proto (dle argumentačně nepodloženého a zkratkového závěru žalobce) neprovozoval, neboť se v době hovoru nenacházel ve své kanceláři. Závěr o tom, že se deliktu dopustil žalobce, nebyl dovozován z umístění jeho kanceláře v budově. Proto ani to, že se touto okolností případně správní orgány nezabývaly, samo o sobě nemá za následek závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.