

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2006 / IV. ročník / 25. 9. 2006}

OBSAH

923. Politické strany a hnutí: financování	755	934. Kompetenční spory: poplatek za dodávku televizních programů prostřednictvím satelitního signálu	803
924. Volby do Poslanecké sněmovny: zápis do zvláštního voličského seznamu; aktivní volební právo osob s omezenou způsobilostí k právním úkonům	764	935. Daň z příjmů: zdaňování při spolupráci manželů	807
925. Volby do zastupitelstev obcí: zánik mandátu	767	936. Daň z nemovitostí: ukončení nájemního vztahu k pozemkům, jejichž hranice v terénu neexistují	810
926. Ochranné známky: tzv. nevěrný agent	769	937. Daňové řízení: doměření daně; rozsah přezkumu rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek	813
927. Informace: k pojmům zabezpečení a zpracování osobních údajů	772	938. Daňové řízení: k postupu správce daně před vydáním dodatečného platebního výměru	818
928. Informace: k vnitřním pokynům a personálním předpisům	779	939. Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek	823
929. Řízení před soudem: rozhodný právní stav; nicotnost	782	940. Soudní poplatky: lhůta pro vyměření a vymáhání; postavení ručitele	828
930. Řízení před soudem: zkoumání podmínek řízení; zmatečnost ...	786	941. Pojistné na sociální zabezpečení: účast cizince na pojištění	831
931. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti; lhůta pro podání žaloby	790	942. Řízení před soudem: delegace vhodná	841
932. Řízení před soudem: nezákonný zásah; odůvodnění rozhodnutí; rozhodování bez jednání Provoz na pozemních komunikacích: odtažení vozidla	794	943. Účastenství v kolaudačním řízení Stavební zákon: prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu	842
933. Řízení před soudem: nepřijatelnost kasační stížnosti Azyl: přesah vlastních zájmů stěžovatele	799		

Politické strany a hnutí: financování

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

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

k § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákonů č. 68/1993 Sb., č. 117/1994 Sb., č. 340/2000 Sb. a č. 104/2001 Sb.

I. Pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.

II. Právní úpravu financování politických stran je třeba vykládat tak, aby byl v maximální míře sledován politický pluralismus a rovnost politických subjektů. To konkrétně znamená, že z § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, je nutno dovodit, že na kandidátní listinu volební strany typu sdružení politické strany a nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstva hl. m. Prahy musí být nahlíženo obdobně, jako by se jednalo např. o kandidátní listinu výhradně politické strany (na níž mohou být uvedeni i nečlenové této strany) anebo o kandidátní listinu koalice politických stran. Protože tato volební strana svojí podstatou představuje *sui generis* koalici politické strany a nezávislých kandidátů, je na místě zejména posoudit, za koho byli zvoleni zastupitelé na příslušné kandidátní listině uvedeni, tzn. zda tam byli nominováni politickou stranou, anebo zda se jednalo o nezávislé kandidáty, a podle toho stanovit výši vypláceného příspěvku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107)

Věc: Politická strana SNK Evropsští demokraté (dříve Evropsští demokraté) proti Ministerstvu financí o vyplacení příspěvku, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce přípisem ze dne 3. 2. 2004 požádal Ministerstvo financí s odkazem na ustanovení § 20a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“), o vyplacení příspěvku na činnost za období od 1. 11. 2002 do 31. 12. 2003. Na tuto žá-

dost Ministerstvo financí odpovědělo přípisem ředitele odboru ze dne 25. 2. 2004, jehož obsahem je konstatování, že nárok na výplatu příspěvku na mandát ve spojení s volební stranou typu „*sdružení politické strany a nezávislých kandidátů*“ citovaný zákon nezakládá. V dalším pak Ministerstvo financí odkázalo na

dopisy ze dne 28. 5. 2003 a ze dne 6. 8. 2003, které byly žalobci zaslány jako reakce na jeho obdobnou žádost o vyplacení příspěvku na činnost, datovanou ke dni 12. 5. 2003. Z těchto dopisů plyne, že politická strana SNK Evropských demokratů byla ve volbách do zastupitelstva hl. m. Prahy, které se konaly v listopadu 2002, součástí volební strany „*Demokrata Jana Kasla – Sdružení politické strany Evropských demokratů a nezávislých kandidátů*“. Tato volební strana sice získala ve volbách celkem 15 mandátů, nicméně příspěvek na mandát podle § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. náleží pouze těm stranám a hnutím, které buď podaly samostatně kandidátní listinu, nebo navrhly své kandidáty na kandidátní listině koalice. Nárok na výplatu tohoto příspěvku ve spojení s volební stranou typu „*sdružení politické strany a nezávislých kandidátů*“ však citované ustanovení nezakládá.

Přípisem ze dne 5. 4. 2004 sdělil žalobci náměstek ministra financí v reakci na jeho rozklad ze dne 10. 3. 2004, že nárok na příspěvek na mandát vzniká přímo ze zákona, a ministerstvo o něm proto nerozhoduje ve správním řízení, pouze ho vyplácí.

Žalobce napadl rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 25. 2. 2004 a ze dne 5. 4. 2004 žalobou u Městského soudu v Praze, který tato rozhodnutí zrušil. V odůvodnění rozsudku uvedl, že v kompetenci ministerstva je nejen povinnost vyplatit příspěvek na mandát, nýbrž také posoudit, zda žadateli skutečně vznikl nárok na něj. Nárok politických stran na příspěvek je veřejným subjektivním právem. Proto také jestliže ministerstvo z titulu svého vrchnostenského postavení předmětné právo žadateli nepřizná, je toto jeho rozhodnutí přezkoumatelné

soudem. Z tohoto důvodu městskému soudu nezbylo než označené příписы ministerstva považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, předcházející výplatě příspěvku v procesu zvažování podmínek jeho výplaty. I když tato rozhodnutí neměla zákonnou formu, o soudně přezkoumatelná rozhodnutí se jedná. Městský soud v Praze dále konstatoval, že žalovaný svoje rozhodnutí řádně neodůvodnil. V obecné rovině se sice opřel o některá odborná stanoviska, nevyložil však, které závěry těchto stanovisek považuje za určující.

Ministerstvo financí napadlo rozsudek Městského soudu v Praze kasační stížností. Tvrdilo, že městský soud nesprávně posoudil otázku, zda byla rozhodnutí, proti nimž žalobce brojil správním žalobou, skutečně rozhodnutími vydanými ve správním řízení. K tomu uvedl, že příписы nesplňují formální náležitosti správních rozhodnutí a nebyly ani vydány v žádném zákonem stanoveném procesu. Žalobce se tedy nemůže domáhat jejich přezkumu ve správním soudnictví, a to i z důvodu absence jejich odůvodnění, což stěžovatel považuje za zásadní právní otázku. Ministerstvo financí dále namítlo, že žalobce nebyl ani aktivně legitimován k podání žaloby, jelikož nebylo vydáno formální rozhodnutí ve správním řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal především na čl. 20 a 22 Listiny základních práv a svobod a shodně s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí č. 217/2004 Sb. NSS) trvá na ústavně konformní interpretaci ustanovení § 20 zákona č. 424/1991 Sb. Takto dovodil svůj nárok na příspěvek za mandáty, které získal v důsledku voleb do zastupitelstva hl. m. Prahy, byť zákon nepamatuje na případ kandidování sdru-

žení politické strany a nezávislých kandidátů. Postup Ministerstva financí v daném případě shledal svévolným a narušujícím princip rovnosti všech politických stran, neboť všechny ostatní strany a hnutí zastoupené v zastupitelstvu hl. m. Prahy státní příspěvky dostávají. K otázce absence výslovné úpravy „řízení o přiznání státního příspěvku“ žalobce odkázal na ustanovení § 1 správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), který zakládal obecnou povinnost správních orgánů postupovat podle tohoto zákona, jestliže rozhodují o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech v oblasti státní správy. Protože žádný zákon aplikaci správního řádu v tomto případě nevylučuje, domnívá se žalobce, že je aplikovatelný.

Součástí spisu je mj. náleze ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05, v němž Ústavní soud Ministerstvu financí zakázal pokračovat v průtahích v řízení o návrhu žalobce na výplatu příspěvku za mandáty členů zastupitelstva hl. m. Prahy podle § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb., kterých dosáhli touto stranou nominovaní kandidáti ve volbách v roce 2002. V odůvodnění tohoto nálezu je – mimo jiné – uvedeno, že Městský soud v Praze shora citovaným rozsudkem „...úkon ministerstva – sdělení o nevyhovění žádosti o výplatu příspěvku na činnost – vyhodnotil jako rozhodnutí správního orgánu. Tento výklad též odpovídá tomu, jak pojal rozhodnutí nový správní řád, účinný od 1. 1. 2006 (§ 67 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb.) [...] Od nabytí právní moci rozsudku správního soudu do podání ústavní stížnosti uplynuly tři měsíce, ke dni rozhodování o nálezu již více než šest měsíců. Tuto dobu nemůže Ústavní soud posuzovat z hlediska její přiměřenosti absolutně, ale ve světle konkrétních okolností případu a s při-

hlédnutím ke kritériím jeho složitosti, chování stěžovatelky i státního orgánu, jakož i k tomu, co bylo pro stěžovatelku při sporu v sázce. V tomto ohledu lze říci, že činnost vyžadovaná po ministerstvu není ani časově náročná, neboť není potřeba provádět žádné dokazování ani obsáhle zjišťovat skutkové okolnosti. Postup ministerstva nekomplikovaly ani žádné obstrukce ze strany stěžovatelky, ta naopak činila vše pro včasné uzavření celé věci“.

Po odsudku průtahů na straně Ministerstva financí dochází Ústavní soud k závěru, že „...ministerstvo svým postupem, spočívajícím v nerespektování závazného pokynu soudu vydat v konkrétní věci řádné rozhodnutí, zasáhlo do práva stěžovatelky domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu zaručeného článkem 36 odst. 1 Listiny, a dále do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů garantovaného článkem 38 odst. 2 Listiny“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podstata nesouhlasu Ministerstva financí s napadeným rozsudkem spočívá v tom, že městský soud údajně nesprávně posoudil povahu rozhodnutí napadených správní žalobou. Argumentace ministerstva je však v tomto směru až překvapivě kusá a omezuje se toliko na tvrzení, že tato rozhodnutí nesplňují formální náležitosti správních rozhodnutí a nebyla vydána v žádném zákonem stanoveném procesu. Důsledkem této úvahy je pak i tvrzení, že žalobce nebyl aktivně legitimován k podání správní žaloby.

Nejvyšší správní soud nejprve vychází z toho, že základním ústavním limitem pro případné vyloučení soudního přezkumu správních rozhodnutí je čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „*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, týkající se základních práv a svobod podle Listiny*“. Již na tomto místě je nutno upozornit na dikci, podle níž je návrhová (žalobní) aktivní legitimace založena na tvrzení porušení práv, kdy posouzení důvodnosti tohoto porušení je úkolem správního soudu v rámci příslušného řízení. Na tento ústavní imperativ bezprostředně navazuje ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „*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 jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*“. Za pozornost stojí skutečnost, že zákonodárce již dokonce nehovoří výhradně o rozhodnutí, nýbrž o úkonu správního orgánu.

V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinární, podle níž pojem „*rozhodnutí*“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, a nikoliv formy. „*Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez*

odůvodnění či poučení o oprávněm prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou.“ (Bureš – Drápal – Mazanec: Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041 – 1042.) „*Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby*.“ (Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: Sb. ÚS, sv. 7, str. 327 a 328, z novější judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, Sb. ÚS, sv. 27, str. 337 a násl.).

Lze tedy učinit závěr, že pojem „*rozhodnutí*“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako zcela liché. Proto nim lze dokonce namítnout, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu. Nemluvě již ani o tom, že podle ustálené judikatury správních soudů vždy platilo, že pokud zvláštní právní předpis neupravoval procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí, nebo náležitosti rozhodnu-

tí, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní řád (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, sp. zn. 7 A 84/99). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že na tomto postupu nic nemění ani nový správní řád (č. 500/2004 Sb.), podle jehož ustanovení § 1 odst. 2 platí, že tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

S ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci nemohl Nejvyšší správní soud ani přehlédnout, že procesně podobným případem se v minulosti zabýval Ústavní soud (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 30/98, Sb. ÚS, sv. 16, str. 27 a násl.), kde (jiná) politická strana obdržela rovněž sdělení Ministerstva financí o tom, že – s odvoláním na znění některých zákonných ustanovení – není možno provést výplatu státního příspěvku. Ústavní soud k tomu nicméně uvedl, že se jedná o věc svým významem podstatně přesahující vlastní zájmy stěžovatele, neboť úzce souvisí s principem rovnosti politických stran ve volební soutěži. *„Skutečností tak zůstává, že jde o negativní reakci orgánu veřejné moci na vznesený nárok, byť s odkazem, že ustanovení zákona výplatu volebního příspěvku nedovoluje.“* Jen pro úplnost je vhodné doplnit, že v této věci Ústavní soud nakonec označil napadený přípis ministerstva za „jiný zásah“ orgánu veřejné moci (viz nálezy sp. zn. I. ÚS 438/98, tamtéž, str. 309 a násl.), neboť platila jiná zákonná úprava. S ohledem na změnu právní úpravy správního soudnictví však Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 507/05 nově nastalou situaci odlišil a konstatoval, že právní posouzení reakce ministerstva v podobném případě podle platného soudního řádu správního – tedy zda se jedná o rozhodnutí

správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. – přísluší správním soudům.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že Městský soud v Praze se při hodnocení právní povahy rozhodnutí napadených předmětnou správní žalobou nedopustil nezákonnosti. Ve shodě s jeho názorem totiž i zdejší soud konstatuje, že shora označená sdělení stěžovatele skutečně představují faktická negativní správní rozhodnutí, přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, kde aktivně legitimovaným subjektem k podání správní žaloby je žalobce jakožto subjekt, který tvrdí, že těmito rozhodnutími došlo k zásahu do jeho práv.

Ministerstvo financí je proto povinno v této věci řádně a neprodleně rozhodnout o podané žádosti žalobce o vyplacení příspěvku na činnost, přičemž toto rozhodnutí (pokud by bylo opět zamítnuté) musí být náležitě a přesvědčivě odůvodněno, jak ostatně již ministerstvo zavázal napadeným pravomocným rozsudkem městský soud a k podobnému závěru dospěl v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 507/05 také Ústavní soud. Jak přitom zcela správně uvedl městský soud, předmětná žádost žalobce musí být posouzena ve všech souvislostech vyplývajících z volebních a ústavních předpisů, nikoliv toliko značně plytkým odkazem na zákon č. 424/1991 Sb.

K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že celou záležitost je nutno vyhodnotit především v kontextu dosavadní judikatury Ústavního soudu k otázce přímého státního financování politických stran. V tomto směru je vhodné připomenout zejména tři následující nálezy, mající obecný význam.

Historicky prvním rozhodnutím, kterým se Ústavní soud k této otázce zásadním způsobem vyslovil, je náleze ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (Sb. ÚS, sv. 4, str. 113 a násl.). V něm zejména uvedl, že politické strany jsou korporacemi, které spočívají na soukromoprávním základu, nemají veřejnoprávní statut, a požívají proto ochrany plynoucí ze základních práv a svobod v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby. Jejich role ve společnosti je však mimořádná a „veřejnou povahu má nepochybně zájem společnosti na tom, aby stát, který je dle ústavy demokratickým právním státem, byl také demokratickým způsobem, tj. ve volbách, založených na soutěži politických stran, legitimován. Z tohoto obecného zájmu se dovozuje nárok i na to, aby stát plnění těchto pro funkci státu nezbytných úloh umožnil a podpořil. Tomu odpovídá i současná úprava financování politických stran demokratickým státem, jež je vedena snahou přispět na činnost politických stran, jakož i snahou po částečné úhradě jejich volebních nákladů“.

Podruhé se Ústavní soud přímému státnímu financování politických stran podrobněji věnoval v nálezu ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98 (Sb. ÚS, sv. 16, str. 27 a násl.). V něm se koncentroval na vymezení ústavního principu politického pluralismu a jasně zdůraznil, že integrační stimuly zakotvené v právním systému nesmějí mít přednost před principem volné a v zásadě neomezené volební soutěže politických stran. „Jakékoli přímé nebo nepřímé omezování rovnosti stran ve volební soutěži nesmí jednotlivě ani v kumulaci opatření, jež diferencovaně postihují nebo zvýhodňují určité strany, potlačovat apriorně již samotnou účast politických stran ve

volební soutěži. Kumulace finančních podpor pouze pro některé strany je ve svých důsledcích současně kumulací faktických finančních sankcí pro strany jiné. Proto je třeba pečlivě zvažovat, zda není překročen účel takových opatření. Tímto účelem musí být pouze vážnost úsilí soupeřících stran, jež není zaměřeno k jiným cílům než k účasti na politické reprezentaci a prosazování vlastního programu v ní. Integrační stimuly jsou v reprezentativní demokracii v omezené míře přípustné až po ukončení procesu svobodné soutěže právně rovných politických stran, tedy po sečtení hlasů pro strany, a to určitou diferenciací při rozdělování mandátů, nikoli však apriorně finanční stimulací některých a znevýhodněním jiných stran, neboť tím by docházelo k modifikaci a stylizaci již i v počtu hlasů pro politické strany odevzdaných“.

Náleze ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 (Sb. ÚS, sv. 21, str. 313 a násl.), věnoval Ústavní soud problematice stálého příspěvku a příspěvku na mandát. Především uvedl, že „volební příspěvek nemůže omezovat volnou volební soutěž. Avšak právě souhrnný pohled a porovnání výše příspěvku za odevzdaný hlas s ostatními formami financování politických stran, tedy zejména s příspěvkem na mandát poslance nebo senátora, jakož i s výší příspěvku na mandát krajských zastupitelů, podporuje názor Ústavního soudu, že je zde zřejmá tendence proti volné soutěži všech politických sil, neboť zvýšení podpory parlamentních stran je doprovázeno současným omezením stran méně úspěšných. Vznikají tak disproporce rozporné s účelem a cílem financování politických stran z veřejných prostředků, tedy umožněním jejich volné soutěže. (...) Výše státního příspěvku nesmí plně

odpovídat reálným a přiměřeným nákladům politických stran, protože reálné a přiměřené náklady politických stran nesmějí být finančně pokryty státem, ale musí mít základ v podpoře členské a voličské základny. Snížení volebního příspěvku, tj. příspěvku za odvedený hlas, z 90 Kč na 30 Kč v novele volebního zákona, kterým bylo znehodnoceno základní kritérium státní podpory politických stran, totiž míra jejich volebního úspěchu, bylo v novele zákona o politických stranách provázeno zvýšením příspěvku na mandát, jímž byly naopak zhodnoceny pozice ve státě dosažené a obsazené a nepřímou posílená disproporce v základním kritériu. Zrušením volebního příspěvku náležením Ústavního soudu vznikla situace, v níž by ponechání příspěvku jednoho milionu Kč na každý mandát poslance nebo senátora ještě zvýšilo dosavadní disproporce. (...) Dosavadní zvýšení příspěvku na mandát bylo součástí celé řady opatření, jež vesměs směřovala k finanční podpoře velkých a v Parlamentu již etablovaných stran na úkor stran malých. Koncentrace finanční pomoci státu právě jen pro strany v Parlamentu zastoupené omezuje ekonomicky rovnou účast stran ve volební soutěži (čl. 5 Ústavy) a nerespektuje princip oddělení stran od státu. Zvýšení hranice příspěvku na mandát pomíjí základní kritérium státní podpory, totiž počet stranami získaných hlasů, a koncentruje v ústavně nepřijatelném rozsahu státní finanční podporu na parlamentní činnost. (...) Není-li respektována volná soutěž politických stran za vyrovnaných podmínek a je-li snaha vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší, a formovat tak přímo či nepřímo politické strany s lepším či horším postavením, a tedy i občany s rozdílnými podmínkami jejich pohybu v politic-

kém systému, nelze takové kroky označit za ústavní. Nelze přitom opomenout, že demokratická společnost je charakterizována právě svobodnou soutěží politických stran, jejichž působení při správě veřejných věcí se odvozuje ze svobodné volby provedené voliči“.

Na základě shora citované judikatury Ústavního soudu proto lze souhrnně uvést, že politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž primární funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí. Na existenci politických stran je proto dán veřejný zájem, a je tedy ústavně konformní i jejich přímé státní financování. Limitem státního financování politických stran je jejich oddělení od státu. To znamená, že by státní financování nemělo převyšovat nad financováním ze soukromých zdrojů, neboť v opačném případě strany ztrácejí své postavení v občanské společnosti, a tím pozbývají i svůj skutečný smysl a poslání.

Určujícím principem státního financování politických stran je pluralismus. Omezující opatření, vylučující z přístupu ke státním prostředkům politické strany z jiných důvodů, než je garance vážnosti jejich úsilí podílet se na politické soutěži, je proto protiústavní. Při modelování podoby státního financování je především nutno vycházet ze záruk svobodné soutěže politických stran, a jako na protiústavní je proto nutno nazírat na snahu vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší, a formovat tak strany s lepším či horším postavením.

Při aplikaci zmíněných principů na půdorys projednávané věci je přede-

vším patrné, že zákon č. 424/1991 Sb. hovoří o „nároku“ politických stran a hnutí na státní příspěvek za podmínek stanovených zákonem (§ 20 odst. 1). Úkolem Ministerstva financí je proto, jak správně konstatoval v odůvodnění napadeného rozsudku městský soud, posoudit splnění zákonných podmínek pro výplatu tohoto příspěvku. V případě příspěvku na mandát z cit. zákona vyplývají následující podmínky, které musí být kumulativně splněny: řádné předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně (§ 20 odst. 3 cit. zákona) a zisk alespoň jednoho mandátu.

Zdánlivá komplikace je v daném případě dána tím, že zastupitelstvo hl. m. Prahy představuje zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR) a současně zastupitelstvo hlavního města a obce (§ 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). V rámci konkurence dvou zákonů, podle kterých by tento orgán mohl být volen, dostal z převážně pragmatických důvodů přednost zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, před zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Přitom oba citované volební zákony umožňují jiný okruh kandidujících subjektů (volebních stran): zatímco zákon č. 130/2000 Sb. vyhrazuje právo podávat kandidátní listiny toliko politickým stranám a politickým hnutím a jejich koalicím (§ 20 odst. 1), umožňuje zákon č. 491/2001 Sb. (kromě politických stran a jejich koalic) kandidovat také nezávislým kandidátům, sdružením nezávislých kandidátů a sdružením politických stran a nezávislých kandidátů (§ 20 odst. 1). Je

tak patrné, že zatímco v krajských zastupitelstvech mandát každého zastupitele v sobě nese i nárok příslušné politické strany na příspěvek na mandát, v případě zastupitelstva hl. m. Prahy tomu tak nezbytně není. Zákon č. 424/1991 Sb., který přímé státní financování formou příspěvku na mandát upravuje, se totiž vztahuje toliko na politické strany, a tato forma financování je příkladem přímého státního financování výhradně politických stran, nikoliv dalších aktérů politického života. Podobně příspěvek na mandát senátora se vyplácí toliko politické straně nebo koalici politických stran, na jejichž kandidátní listině byl senátor zvolen, a v případě zvolení senátorem nezávislého kandidáta se tento příspěvek na mandát nevypláčí nikomu.

Jak přesvědčivě plyne ze shora naznačených ústavních principů, výklad právní úpravy financování politických stran je nutno provádět tak, aby byl v maximální míře sledován politický pluralismus a rovnost politických subjektů. V daném případě je proto třeba upozornit na skutečnost, že ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. svojí gramatickou dikcí umožňuje několik možných výkladů a výklad nabídnutý Ministerstvem financí ve shora citovaných „analýzách problému“ je jedním z nich. Za této interpretační konkurence nicméně musí být upřednostněn výklad ústavně konformní, což konkrétně znamená, že má být použit výklad důsledně respektující shora citované ústavní principy. Takto nazíráno je především nutno vidět, že ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., které vymezuje podmínky vzniku nároku příspěvku na mandát, se výslovně týká toliko případu mandátu poslance a senátora, nikoliv mandátu zastupitele krajského zastupitelstva nebo zastupitelstva hl. m. Prahy. Tyto případy

výslovně zmiňuje teprve relevantní část odst. 8 cit. ustanovení, a to tak, že „*příspěvek na mandát náleží po celé volební období jen straně a hnutí, na jejichž kandidátní listině byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen. Jestliže byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen na kandidátní listině koalice, náleží příspěvek na mandát po celé volební období jen straně a hnutí, za které byl na kandidátní listině koalice uveden*“. Zákon tedy skutečně výslovně zmiňuje pouze případy kandidátní listiny strany a hnutí a jejich koalic. Redukce na natolik prostinký gramatický výklad, provedený v daném případě stěžovatelem, nicméně nemůže obstát. Smyslem tohoto příspěvku, zahrnutého do tzv. příspěvku na činnost, je totiž umožnit činnost politických stran. Primární činností politických stran je přitom právě jejich zapojení do volebního procesu, což zákonná úprava umožňuje provést v několika možných formách. Skutečnost, že si politická strana nezvolí jen některou konkrétní ze státem výslovně akceptovaných podob politické participace, nemůže vést k jejímu následnému znevýhodnění, a to ani ve vztahu k přímému státnímu financování. Opačný výklad by vedl k elementárnímu porušení ústavních principů rovnosti a svobody v politické soutěži, takže již z tohoto důvodu je tento výklad nepřipustný.

Výklad ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. proto musí vycházet

z rovnosti všech forem, v nichž zákonodárce umožnil politickým stranám podávat kandidátní listiny v jednotlivých typech voleb. I v případě podání kandidátní listiny volební strany typu sdružení politické strany a nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstva hl. m. Prahy je proto nutno na takovouto kandidátní listinu nazírat obdobně, jako by se jednalo např. o kandidátní listinu výhradně politické strany, na níž mohou být ostatně uvedeni i nečlenové této strany, anebo o kandidátní listinu koalice politických stran. To znamená, že samotná skutečnost, že politická strana kandidovala v této formě volební strany, ji nevylučuje z nároku na vyplacení příspěvku na mandát. Protože však tato volební strana svojí podstatou představuje *sui generis* koalici politické strany a nezávislých kandidátů, je na místě zejména posoudit, za koho byli zvolení zastupitelé na příslušné kandidátní listině uvedeni, tzn. zda tam byli nominováni politickou stranou, anebo zda se jednalo o nezávislé kandidáty, a podle toho stanovit výši vypláceného příspěvku.

V souladu s těmito obecnými východisky je tedy věcí Ministerstva financí, aby nově posoudilo splnění zákonných podmínek žalobce pro výplatu příslušného státního příspěvku (příp. jeho výše) a – jak již výslovně uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 507/05 – zajistilo neprodlené vyplacení tohoto příspěvku, anebo aby vydalo řádné a přezkoumatelné negativní rozhodnutí.

Volby do Poslanecké sněmovny: zápis do zvláštního voličského seznamu; aktivní volební právo osob s omezenou způsobilostí k právním úkonům

k § 6 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

Psychiatrická léčebna je podle § 6 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, povinna předat údaje o voličích zde umístěných příslušnému obecnímu úřadu za účelem zapsání do zvláštního voličského seznamu, a to bez ohledu na obsah zdravotnické dokumentace jednotlivých pacientů. Jakákoliv omezení práv pacienta je totiž nutno vnímat velmi restriktivně a samotná skutečnost, že fyzická osoba je omezena ve svojí způsobilosti k právním úkonům a nachází se v psychiatrické léčebně, ještě neznamená, že je vystavena svévolnému posouzení lékařů, zda bude moci vykonat svoje aktivní volební právo. Takový postup by protirečlil základním atributům demokratického právního státu, založeného na primátu občana nad státem.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, čj. Vol 29/2006-55)

Věc: Ing. Jan T. proti Státní volební komisi o neplatnost voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volebním okrsku Dobřany, okres Plzeň-jih.

Dne 13. 6. 2006 obdržel Nejvyšší správní soud návrh brojící proti volbám do Poslanecké sněmovny konaným ve volebním okrsku Dobřany. Navrhovatel tento návrh odůvodnil zejména tím, že mu bylo znemožněno volit s odkazem na jeho nesvéprávnost a že nebyl ani zapsán do příslušného seznamu voličů. Žádal proto, aby soud volby konané v tomto volebním okrsku zrušil s tím, že v nových volbách bude zapsán v seznamu voličů i navrhovatel.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) K procesní stránce věci je dále nutno uvést, že navrhovatel je veden ve stálém voličském seznamu u Obecního úřadu v Křemži, tzn. v Jihočeském kraji,

nicméně v době voleb do Poslanecké sněmovny byl hospitalizován v Psychiatrické léčebně Dobřany, tzn. v Plzeňském kraji. Navrhovatel je tedy aktivně legitimován k podání návrhu podle § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“), přičemž za situace konkurence možnosti volby navrhovatele tam, kde byl veden ve stálém seznamu voličů (Jihočeský kraj), a volby v místě svého aktuálního pobytu (Plzeňský kraj) zdejší soud dospívá k závěru, že musí mít přednost stav faktický před stavem formálním v tom smyslu, že volič je oprávněn podat svůj procesní prostředek tam, kde skutečně volil, příp. kde tvrdí, že volit chtěl, a tato volba byla bezdůvodně znemožněna.

V projednávané věci měl proto Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah návrhu za to, že navrhovatel zpochybňuje platnost volby všech kandidátů zvolených ve volbách do Poslanecké sněmovny v Plzeňském kraji, tzn. tam, kde měl realizovat svoje aktivní volební právo.

(...) Podle ustanovení § 2 volebního zákona „*překážkami ve výkonu volebního práva jsou*

a) zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu,

b) zbavení způsobilosti k právním úkonům.“

Podle ustanovení § 6 téhož zákona platí:

„(1) Zvláštní seznam vede obecní úřad, městský úřad, magistrát, úřad městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a úřad městské části hlavního města Prahy (dále jen „obecní úřad“) pro voliče, který není v jeho územním obvodu přihlášen k trvalému pobytu, popřípadě nemůže z důvodů uvedených v písmenech b) až d) volit ve volebním okrsku, v jehož stálém seznamu je zapsán, a který

a) vykonává v obvodu obce, v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech v obvodu městské části nebo městského obvodu základní nebo náhradní vojenskou službu,

b) je v nemocnici, porodnici, sanatoriu, ústavu sociální péče nebo v obdobném ústavu a zařízení, umístěném v obci, v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech v ob-

vodu městské části nebo městského obvodu,

c) je v policejní cele, v místě výkonu vazby nebo v místě výkonu trestu odnětí svobody, umístěném v obci, v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech v obvodu městské části nebo městského obvodu,

d) volí na voličský průkaz (§ 6a).

(2) Do zvláštního seznamu zapíše obecní úřad voliče uvedené v odstavci 1 písm. a) na základě údajů příslušného velitele; voliče uvedené v odstavci 1 písm. b) a c) na základě údajů správy příslušného ústavu, objektu nebo zařízení. Údaje předají nejpozději 7 dnů před začátkem hlasování a podle potřeby je aktualizují.

(3) Velitel, správa příslušného ústavu, objektu nebo zařízení zašle ve spolupráci s obecním úřadem, který vede zvláštní seznam, obecnímu úřadu v obci, kde je volič zapsán ve stálém seznamu, potvrzení o tom, že tento volič byl nahlášen k zápisu do zvláštního seznamu.“

Z obsahu citovaných zákonných ustanovení je především patrné, že překážkou výkonu aktivního volebního práva ve volbách do Poslanecké sněmovny není omezení, nýbrž toliko zbavení způsobilosti k právním úkonům. Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace skutkových zjištění, navrhovatel způsobilosti k právním úkonům zbaven nebyl, takže zmíněná překážka ve výkonu volebního práva u něj vůbec nenastala.

Za této situace proto měl být navrhovatel zapsán do zvláštního seznamu voličů, a to na základě údajů poskytnutých Psychiatrickou léčebnou Dobřany. Tuto

svoji zákonnou povinnost nicméně označené zařízení, nesplnilo a v důsledku toho navrhovatel skutečně bylo znemožněno vykonat aktivní volební právo. Důvodem nezapsání navrhovatele do zvláštního seznamu totiž za stávající právní úpravy může být v daném případě pouze zbavení způsobilosti k právním úkonům, a nikoliv vlastní uvážení zdravotnického zařízení, vycházející ze zdravotnické dokumentace. Takovýto postup zdravotnického zařízení je zjevnou svévolí, porušující práva navrhovatele. Jakákoliv omezení práv pacienta je totiž nutno vnímat velmi restriktivně a samotná skutečnost, že fyzická osoba je omezena ve svojí způsobilosti k právním úkonům a nachází se v psychiatrické léčbě, ještě neznamená, že je vystavena svévolnému posouzení lékařů, zda bude moci vykonat svoje aktivní volební právo. Takový postup by protičel základním atributům demokratického právního státu, založeného na primátu občana nad státem.

Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že všeobecnost volebního práva je zaručena čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (obdobně viz čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech), který umožňuje zákonem stanovit podmínky výkonu volebního práva. Zbavení způsobilosti k právním úkonům proto již nemůže představovat *ex lege* stanovený důvod pro zbavení volebního práva, jak tomu bylo v minulosti (viz např. císařské nařízení č. 207/1916 ř. z., řád o zbavení svéprávnosti, nebo § 2 odst. 2 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění), nýbrž představuje toliko omezující podmínku pro jeho výkon.

Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že v projednávané věci skutečně došlo k porušení volebního zákona.

Zároveň však platí, že podle ustanovení § 87 odst. 5 téhož zákona návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Jak vyplývá z dikce tohoto ustanovení a ze samotného smyslu předmětného právního institutu, za základní předpoklady vyhovění tomuto typu volební stížnosti je – v obecné rovině – nutno označit především tři následující: (1) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona; (2) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností; a (3) zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

V projednávané věci tak je nutno především konstatovat, že navrhovatel vůbec nezpochybňuje volbu některého konkrétního kandidáta a svoji argumentaci omezuje na znemožnění výkonu svého aktivního volebního práva. Jakkoliv však je tato argumentace důvodná a vůči navrhovateli postupovala Psychiatrická léčebna Dobřany skutečně protizákonným způsobem, nelze v této nezákonnosti spatřovat vztah ke zvolení kteréhokoliv kandidáta v Plzeňském kraji, kde měl navrhovatel svoje volební právo vykonat, a zmíněné porušení volebního zákona není – celkově nazíráno – natolik intenzivní, aby mohlo jakkoliv „zatemňo-

vat“ konečné volební výsledky, ať by již navrhovatel hlasoval pro kteroukoliv kandidující volební stranu. Jak totiž vyplývá ze Zázpisu o výsledku voleb do Poslanecké sněmovny (publikován v Hospo-

dářských novinách dne 6. 6. 2006), mezi žádnou z volebních stran nebyl zjištěn tak těsný rozdíl odevzdaných hlasů, aby se přiznání jednoho hlasu navíc jakkoliv projevilo na zisku jakéhokoliv mandátu.

925

Volby do zastupitelstev obcí: zánik mandátu

k § 5 odst. 2 a 3, § 55 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 230/2002 Sb.

Skutečnost, že zaměstnanec pověřeného obecního úřadu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, která se týká obce, v níž je současně zastupitelem, nemá vliv na zánik jeho mandátu člena zastupitelstva podle § 55 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

(Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 5. 2006, čj. 30 Ca 23/2006-41)

Věc: Ing. Vladimír V. proti ředitelce Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti zastupitelstva obce D., o zánik mandátu člena zastupitelstva.

Navrhovatel byl ve volbách do zastupitelstev obcí konaných ve dnech 1. – 2. 11. 2002 zvolen do zastupitelstva obce D. (dále jen „zastupitelstvo“). Od 1. 1. 2003 se stal zaměstnancem města H. a radou města byl 13. 1. 2003 jmenován do funkce vedoucího odboru dopravy na Městském úřadě v H., do jehož správního obvodu spadá i obec D. Dne 10. 10. 2005 ředitelka Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „ředitelka KÚ“) upozornila starostku této obce na možný vznik neslučitelnosti funkcí zastávaných navrhovatelem s ohledem na § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“). Zastupitelstvo pak na zasedání 8. 12. 2005 nerozhodlo ve smyslu § 55 odst. 3 tohoto zákona o zániku mandátu navrhovatele. Ředitelka KÚ proto

iniciovala svolání mimořádného zasedání zastupitelstva dle § 55 odst. 4 zákona o volbách, které se konalo 5. 4. 2006; zastupitelstvo však opět nerozhodlo o zániku mandátu navrhovatele.

Ředitelka KÚ proto svým rozhodnutím ze dne 19. 4. 2006 vyslovila zánik mandátu navrhovatele jako člena zastupitelstva obce D. dle § 55 odst. 4 zákona o volbách.

Navrhovatel se u Krajského soudu v Hradci Králové domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí. V návrhu mimo jiné uvedl, že již na zasedání zastupitelstva dne 20. 11. 2002 upozornil na to, že pracuje ve vedoucí funkci na okresním úřadě a že od r. 2003 bude pracovat ve vedoucí funkci na Městském úřadě v H. Po třech letech jeho působení v zastupitel-

stvu začala starostka obce D. Mgr. Jana N. iniciovat jeho odstoupení z funkce člena zastupitelstva. To má přímou souvislost s tím, že navrhovatel poukazuje na nezákonnost procesu prodeje obecní cesty, jíž se starostka dopouští. Ta po dotazu adresovanému ředitelce KÚ zařadila na program veřejného zasedání zastupitelstva 8. 12. 2005 jeho odvolání; o tom ovšem všichni zastupitelé hlasováním odmítli jednat. Pokud pak starostka sama iniciovala jeho odvolání z důvodu střetu zájmů s ohledem na potřebu posudku odboru dopravy Městského úřadu H. k účelové komunikaci v jejich obci, jde o účelovou argumentaci, neboť uvedenému odboru dopravy nepřísluší zasahovat do účelových a místních komunikací v této obci, neboť podle § 40 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je silničním správním úřadem obec a jí je pak přímo nadřízen krajský úřad. Podle navrhovatele bylo dále mimořádné zasedání zastupitelstva dne 6. 4. 2006 od počátku neplatné, neboť většinou hlasů nebyl odsouhlasen program jednání. Byl tak porušen jednací řád zastupitelstva i § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Celý proces odvolání navrhovatele byl toliko projevem vůle starostky a ukončen rozhodnutím jediné osoby, tj. ředitelky KÚ. Došlo tak k porušení čl. 1 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práva a svobod. Navrhovatel dále poznamenává, že krajský úřad nechce prověřovat a odvolávat další zastupitele, kteří jsou také zaměstnanci úřadů obcí s rozšířenou působností. Postoj krajského úřadu bez jakýchkoliv opatření u ostatních obcí kraje je výraznou diskriminací navrhovatele. Přitom za celou dobu jeho zaměstnání na odboru dopravy Městského úřadu v H. nedošlo k žádným konfliktním jednáním s obcí D. a navíc k návrhu obce byl navrhovatel z projednávání těchto věcí vyloučen.

Žádný majetkový prospěch ani výhody pro sebe nebo členy rodiny z titulu funkce v zaměstnání či jako zastupitel nezískal.

Ve svém vyjádření k návrhu ředitelka KÚ mimo jiné uvedla, že nedošlo k řešení postupem uvedeným v § 55 odst. 6 zákona o volbách a to mělo za následek vydání jejího rozhodnutí. Ohradila se proti označení svého postupu jako diskriminačního. Krajský úřad totiž není povinen provádět v rámci dozoru nad samostatnou působností obcí přezkoumávání možné neslučitelnosti funkcí všech členů zastupitelstev všech obcí na území kraje. Bylo by to těžko realizovatelné a zákon takový postup nepředpokládá. Řešení neslučitelnosti funkcí členů zastupitelstev je především otázkou samotného zastupitelstva a v neposlední řadě každého ze zastupitelů. Pokud by ředitelka KÚ získala informace nasvědčující neslučitelnosti funkcí člena zastupitelstva obce obdobné případu navrhovatele, postupovala by stejně, tedy nediskriminačně a v souladu se zákonem.

Krajský soud v Hradci Králové návrh zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 5 odst. 2 zákona o volbách je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu. Dle odst. 3 téhož ustanovení je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná podle odst. 2 pouze za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného radou města. Navrhovatel je zaměstnancem pověřeného městského úřadu a jako vedoucí odboru byl do funkce jmenován radou města H.

Nevysloví-li zastupitelstvo obce postupem dle § 55 odst. 4 zákona o volbách

zánik mandátu ani na mimořádném zasedání iniciovaném ředitelem krajského úřadu, zaniká mandát člena zastupitelstva obce, vysloví-li to ředitel krajského úřadu. A k tomu napadeným rozhodnutím došlo.

Navrhovatel svůj návrh odůvodnil řadou bodů. Především poukázal na to, že starostka obce Mgr. N. iniciovala neslučitelnost jeho funkce v zaměstnání s funkcí člena zastupitelstva až po třech letech od vzniku shora uvedené situace. To bylo podle něj vyvoláno jeho postupy stran nezákonností při prodeji obecního majetku. Úlohou krajského soudu však není šetřit a hodnotit okolnosti, za nichž byl vyvolán postup podle shora uvedených ustanovení, ale výlučně to, zda se tento postup a jeho závěry opíraly o prokázané skutečnosti a zda byl správně aplikován zákon. Totéž platí o výtce, že ač byl vůči navrhovateli použit zákonný postup, v jiných případech v rámci kraje se tak nestalo. Neuvedl však žádný konkré-

ní případ, jímž by to doložil. Nemohlo by to ostatně pro posouzení jeho věci mít žádný význam; jde výlučně o hodnocení toho, zda ředitelka KÚ postupovala v souladu se zákonem. Pokud pak snad byl při zasedáních zastupitelstva, v nichž se jednalo o zániku jeho mandátu, porušen jednací řád nebo zákon o obcích, není to rovněž směrodatné, když při těchto příležitostech zánik mandátu vysloven nebyl. Konečně pak je třeba konstatovat, že navrhovatel byl vyloučen z projednávání a rozhodování věcí, jež se týkají obce, v níž je zastupitelem. Ze zákona však neplyne, že by to mohlo mít vliv na postup dle § 55 odst. 4 zákona o volbách. O smysluplnosti jeho vyloučení lze ostatně důvodně pochybovat, když namísto něj věci týkající se obce D. vyřizuje pracovník jím vedeného odboru. A pokud navrhovatel vytýkal porušení ustanovení správního řádu, je dlužno podotknout, že podle § 71 zákona o volbách se na vydání napadeného rozhodnutí správní řád nepoužije.

926

Ochranné známky: tzv. nevěrný agent

k čl. 6 septies Pařížské úmluvy na ochranu průmyslového vlastnictví

Při výkladu čl. 6 septies Pařížské úmluvy na ochranu průmyslového vlastnictví nelze vycházet pouze z vnitrostátního výkladu pojmů „zástupce“ či „jednatel“, nýbrž je zapotřebí vycházet z výkladu používaného v celém mezinárodním společenství, v rámci něhož tato úmluva platí, přestože takový výklad uvedených pojmů je širší než ve vnitrostátním právním řádu. O zastoupení ve smyslu citovaného ustanovení se proto bude jednat i tehdy, jestliže mezi vlastníkem ochranné známky a obstaravatelem existoval či existuje hospodářský vztah, na základě něhož obstaravatel získal informaci o ochranné známce, kterou následně využil ve svůj prospěch. Podstatný není formální typ smlouvy, tedy to, zda mezi obchodními subjekty existoval vztah zastoupení tak, jak jej zná český právní řád.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 5 A 57/2001-43)

Věc: Společnost s ručením omezeným I. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o výmaz ochranné známky z rejstříku ochranných známek.

Rozhodnutím Úřadu průmyslového vlastnictví (dále též „Úřad“) ze dne 17. 6. 1999 byl zamítnut návrh společnosti Y. (dále „navrhovatel“) na výmaz slovní grafické ochranné známky „M.“, jejímž majitelem byl žalobce, z rejstříku ochranných známek. Navrhovatel proti rozhodnutí podal rozklad, v němž mj. uvedl, že návrh na výmaz ochranné známky byl podán z titulu čl. 6 septies Pařížské úmluvy na ochranu průmyslového vlastnictví (dále jen „Pařížská úmluva“ či „Úmluva“), neboť žalobce dosáhl zápisu ochranné známky jako zástupce navrhovatele, přičemž o zápis požádal bez souhlasu a vědomí navrhovatele.

Rozhodnutím předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 20. 2. 2001 bylo rozhodnutí Úřadu změněno tak, že ochranná známka byla vymazána z rejstříku ochranných známek.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Vrchního soudu v Praze. Žalobce uvedl, že kumulativními předpoklady pro výmaz ochranné známky v souladu s čl. 6 septies Úmluvy jsou, že určitý majitel ochranné známky má zaregistrovanou ochrannou známku v jedné nebo několika unijních zemích a dále že jednatel nebo zástupce majitele ochranné známky si vlastním jménem bez souhlasu majitele, jehož jménem jedná nebo kterého zastupuje, zaregistruje ochrannou známku v jedné nebo několika unijních zemích. Zde však nedošlo k naplnění druhého předpokladu. Majitel zaregistrované ochranné známky, jenž se dovolává výmazu ochranné známky, a majitel ochranné známky, jejíž výmaz je navrhován, by museli být v obchodním či obdobném vztahu tak, aby vůbec mohl

vzniknout mezi nimi vztah jednatele a zástupce. V dané věci bylo nepochybně prokázáno, že tato podmínka splněna nebyla, neboť majitelem ochranné známky je společnost Y. a subjekt, s nímž byl žalobce v obchodním vztahu, byla estonská společnost M. Jednalo se tedy o dva rozdílné subjekty a fakt, že jde o mateřskou a dceřinou společnost, je podle žalobce irelevantní.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že tzv. jednatelskou známku si obvykle obchodní zástupce dává zapsat se souhlasem majitele ochranné známky z důvodu usnadnění jednatelské činnosti prováděné v zájmu vlastníka známky. Pokud tak však jednatel učiní bez souhlasu majitele ochranné známky, má tento majitel možnost bránit nejen užívání takové známky, ale i právo bránit jejímu zápisu ve smyslu čl. 6 septies Úmluvy. Jádrem sporu je podle žalovaného v tom, jak silné či slabé musí být spojení mezi producentem zboží a jeho distributorem, aby bylo možno hovořit o jednatelem či zástupci majitele ochranné známky, kterému je ve smyslu Úmluvy poskytována ochrana.

Nejvyšší správní soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Důvodem podané žaloby je žalobcem tvrzená nezákonnost rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví o výmazu ochranné známky „M.“ z rejstříku ochranných známek. Rozhodnutí o výmazu ochranné známky podléhalo do 31. 3. 2004 režimu zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách. Podle § 35 odst. 1 zákona o ochranných známkách však nejsou tímto zákonem dotčena ustanovení

mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Podle § 35 odst. 2 zákona o ochranných známkách osoby, které mají bydliště nebo sídlo na území členského státu Pařížské úmluvy nebo ve státě, který je členem Světové obchodní organizace, mají stejná práva jako osoby, které mají bydliště nebo sídlo na území České republiky; jestliže stát, v němž má osoba bydliště nebo sídlo, není členským státem Pařížské úmluvy nebo členem Světové obchodní organizace, lze práva podle tohoto zákona přiznat jen za podmínky vzájemnosti. Podle čl. 6 septies odst. 1 Úmluvy žádá-li jednatel nebo zástupce majitele známky v některé unijní zemi o zápis této známky na své vlastní jméno v jedné nebo několika těchto zemích bez souhlasu tohoto majitele, je majitel oprávněn podat námitky proti požadovanému zápisu a žádat o výmaz, nebo, povoluje-li to zákon dotyčné země, o převod zápisu na sebe, pokud by jednatel nebo zástupce neospravedlnil své jednání.

V souzené věci podal navrhovatel návrh na výmaz ochranné známky „M.“ s odůvodněním, že je majitelem totožné ochranné známky zapsané ve Finsku a žalobce je současně odběratelem zboží od dceřiné společnosti navrhovatele výmazu – estonské společnosti M. Při rozhodování o výmazu ochranné známky tedy bylo zapotřebí posoudit, zda mezi navrhovatelem a žalobcem existoval vztah předpokládaný čl. 6 septies odst. 1 Úmluvy, aby se mohl navrhovatel z tohoto titulu důvodně domáhat výmazu ochranné známky „M.“ z rejstříku ochranných známek v České republice.

V souzené věci byl pro rozhodnutí stěžejní výklad čl. 6 septies odst. 1 Úmluvy, konkrétně posouzení právní otázky, kdo může být jednatelem či zástupcem (anglicky „agent“, resp. „representative“)

ve smyslu Úmluvy. Úvodem je zapotřebí předeslat, že při výkladu zmíněného článku Úmluvy nemohly být brány jako rozhodující vnitrostátní konvence výkladu pojmů, tedy způsob výkladu pojmů „jedenatel“ či „zástupce“ ve vnitrostátním právu; jelikož se jedná o výklad mezinárodní smlouvy, je zapotřebí dbát jednoty výkladu v oblasti mezinárodního známkového práva, pročež by měly být z důvodu právní jistoty pojmy z Úmluvy interpretovány jednotně v celém mezinárodním společenství, v rámci něhož tato mezinárodní smlouva platí. Proto nelze výklad toho, kdo může být jednatelem či zástupcem, provádět pouze z pohledu české civilistiky. Tyto pojmy je zapotřebí vykládat s ohledem na smysl a účel právní úpravy, jímž je v daném případě ochrana majitele ochranné známky zapsané v jedné unijní zemi před parazitním jednáním subjektu, jenž je s majitelem ochranné známky v obchodním styku a povědomí o této ochranné známce se pokusí zneužít ve svůj majetkový prospěch. Je nutné vycházet z toho, že mezi vlastníkem ochranné známky – navrhovatelem – a obstaravatelem – v souzené věci žalobcem – musí existovat nebo musel v minulosti existovat hospodářský vztah, na základě něhož obstaravatel získal informaci o ochranné známce, kterou následně využil ve svůj prospěch. Podstatný přitom není formální typ smlouvy, tedy to, zda mezi obchodními subjekty existoval vztah zastoupení tak, jak jej zná český právní řád, nýbrž je rozhodující, aby se jednalo o zastoupení ve smyslu výše naznačené interpretace čl. 6 septies odst. 1 Úmluvy.

Na základě obsahu správního spisu pak Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce v rámci obchodních styků nabízel navrhovateli výmazu mj. například 80 % rovnoměrně rostoucího trhu v České

a Slovenské republiky prostřednictvím svého distribučního systému, zaručoval mu určitý minimální odběr zboží, požadoval výhradní zastoupení na území České republiky, případně nabízel výrobu polyuretanové pěny se jménem I. s informací „plněno firmou M. pro firmu I.“ na obalu v českém jazyce. Není tedy pochyb o tom, že nastala situace, kdy žalobce získal povědomí o existenci ochranné známky „M.“, a že do České republiky dovážel značné množství montážních pěn opatřených uvedenou ochrannou známkou. Z hlediska výše naznačené nutnosti širšího výkladu pojmů „jednatel“ či „zástupce“ ve smyslu čl. 6 septies odst. 1 Úmluvy je tedy na žalobce zapotřebí pohlížet jako na zástupce ve smyslu výkladu této mezinárodní smlouvy. Nejvyšší správní soud k tomu připomíná ve správním spise založený výklad článku 6 septies odst. 1 Úmluvy provedený ředitelem BIRPI profesorem G. H. C. Bodenhausem v práci z roku 1967 nazvané „*Guide to the application of the Paris convention for the protection of industrial property*“, podle něhož mj. neexistence písemné smlouvy sama o sobě nevyvrací existenci takového faktického obchodního vztahu. Proto není žádoucí úzký výklad uvedených pojmů, podle něhož by o registraci ochranné známky

pod svým jménem mohly žádat osoby vystupující jako distributoři zboží označeného touto ochrannou známkou.

K námitce žalobce, že nebyl v přímém obchodním vztahu s navrhovatelem výmazu, nýbrž že měl vztah toliko k jeho dceřiné společnosti – estonské společnosti M., je zapotřebí opětovně zdůraznit, že pojem zastoupení je – jak již bylo výše uvedeno – v rámci výkladu této mezinárodní smlouvy interpretován volněji. Ačkoliv mezi žalobcem a navrhovatelem výmazu přímý obchodní vztah nebyl, z hlediska hospodářského účelu je nepochybné, že žalobce dovážel výrobky opatřené ochrannou známkou „M.“, zapsanou ve Finsku ve prospěch navrhovatele výmazu. Tím, že žalobce prodával výrobky označené touto ochrannou známkou, byl je odebíral od dceřiné společnosti navrhovatele, z hospodářského hlediska jednal fakticky jako jejich zástupce a tímto jednáním získal informace o ochranné známce „M.“, které poté zneužil ve svůj hospodářský prospěch. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal nezákonnost rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví, jímž byla na základě podaného rozkladu vymazána ochranná známka „M.“, jejímž majitelem byl žalobce, z rejstříku ochranných známek.

927

Informace: k pojmům zabezpečení a zpracování osobních údajů

k § 4 písm. e), § 13 a § 47 odst. 2 a 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 177/2001 Sb. (v textu též „zákon“)

ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (v textu též „směrnice“)

I. Cílem právní úpravy obsažené v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, je naplnit právo každého na

ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromí a uvést práva a povinnosti při zpracování osobních údajů do souladu se směrnicí č. 95/46/ES.

II. „Zabezpečení osobních údajů“ ve smyslu § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, není jednou z činností zahrnutých pod pojem „zpracování osobních údajů“ a demonstrativně vypočtených v § 4 písm. e) cit. zákona. Tyto termíny označují aktivity druhově odlišné, byť vzájemně provázané, neboť povinnost zabezpečení dopadá na veškeré úkony zahrnované pod zákonný pojem zpracování osobních údajů (jeho přípravu i samotné provádění). Ustanovení § 47 odst. 2 a 3 zákona se tudíž na povinnost upravenou v ustanovení § 13 zákona nevztahují.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2006, čj. 3 As 21/2005-105)

Věc: Akciová společnost K. proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodnutím ze dne 19. 6. 2002 uložil žalobkyni pokutu ve výši 3 000 000 Kč za porušení právní povinnosti uvedené v § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 101/2000 Sb.“), jehož se měla dopustit tím, že minimálně ještě ke dni 23. 1. 2001 nepřijala všechna potřebná opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému přístupu, neoprávněnému zpracování či jinému zneužití osobních údajů jejích klientů. V důsledku uvedeného porušení právní povinnosti došlo v časovém rozmezí od 20. 1. 2001 do 23. 1. 2001 k neoprávněnému přístupu a k odcizení záznamového média, obsahujícího významné množství osobních údajů klientů žalobkyně, čímž osobní údaje klientů byly vystaveny nebezpečí jejich neoprávněného zpracování či jiného zneužití.

Předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů rozhodnutím ze dne 13. 11. 2002 rozklad žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 10. 2004 žalobu zamítl. Ztotožnil se se závěrem správních orgánů, že žalobkyně nedostala povinnosti uložené jí ustanovením § 13 zákona, a to jednáním v úplnosti a v konkrétně popsaným v odůvodnění obou rozhodnutí. Tato zjištění ostatně žalobkyně ani nijak nenapadla. Namítala-li, že žalovaný nebyl oprávněn k uložení pokuty s odkazem na § 47 odst. 2 a 3 zákona, přisvědčil Městský soud v Praze názoru správních orgánů, že je zde v obsahové náplni zákonných pojmů zpracování a zabezpečení rozdíl, jakož i závěru, že vyvození sankce za porušení povinností stanovených zákonem bylo po dobu vymezenou v přechodných ustanoveních vyloučeno výslovně pouze v případech, kdy správce nebo zpracovatel neuvedl do souladu s novou právní úpravou vlastní zpracování osobních údajů, tj. nesplnil povinnosti stanovené novou úpravou pro toto zpracování oproti právní úpravě původní. Povinnost dle § 13 zákona byla zákonem stanovena od 1. 6. 2000, a její porušení bylo proto od tohoto data podle § 46 odst. 1

zákonu pod hrozbou sankce. Pravomoc Úřadu uložit za nesplnění povinností stanovených zákonem pokutu je dána výslovně a v daném případě není dotčena shora uvedenou výjimkou. Namítala-li přesto žalobkyně, že k porušení povinnosti nemohlo dojít, neboť zákon nestanoví, jaká konkrétní opatření měla být učiněna, doplnil Městský soud v Praze nad argumentaci uvedenou v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, že rámec pro řádné plnění této povinnosti musí vymezit sám zpracovatel či správce podle prostředků a způsobů zpracování a zajistit jej odpovídajícím způsobem finančně, technicky i organizačně. Dle názoru soudu existuje v oblasti bezpečnostních opatření k ochraně majetku obecně a při nakládání s osobními údaji, resp. jejich ochraně zvláště, určitý soubor bezpečnostních opatření považovaný za standard, aniž by musel být v zákoně výslovně vymezen.

V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) tvrdila, že Městský soud v Praze se nedostatečně vypořádal s otázkou dopadu § 47 odst. 2 zákona na daný případ. Z § 13, § 47 odst. 2, 3 a § 46 odst. 1 zákona jasně vyplývá, že neuvedl-li správce či zpracovatel osobních údajů, který prováděl zpracování osobních údajů před účinností zákona, toto do souladu se zákonem do 31. 12. 2001, nemohl být za takovéto jednání sankcionován, a to až do 31. 12. 2002. Podle stěžovatelky se jedná o klasický model zmírnění dopadů nové právní úpravy na správce a zpracovatele osobních údajů, kterým zákonodárce umožnil, aby mohlo být ve stanovené lhůtě učiněno zadost všem povinnostem novou právní úpravou uloženým. Za situace, kdy Úřad dospěl ke zjištění o údajném porušení § 13 zákona až v kontrolním protokolu ze dne 31. 8. 2001, má stěžovatelka za to, že i pokud by k uve-

denému porušení skutečně došlo, nebyl Úřad oprávněn pokutu uložit, neboť v té době již byla novela zákona č. 177/2001 Sb. více než tři měsíce účinná. Stěžovatelka nesouhlasila dále se závěrem soudu, podle kterého vyvození sankce za porušení povinností stanovených zákonem bylo po dobu vymezenou v přechodných ustanoveních výslovně vyloučeno pouze v těch případech, kdy správce (zpracovatel) neuvedl do souladu s novou úpravou vlastní zpracování osobních údajů, tj. nesplnil povinnosti novou úpravou pro toto zpracování stanovené oproti původní právní úpravě. Uvedený výklad považovala stěžovatelka za účelový, resp. odporující základním právním zásadám právního řádu České republiky, konkrétně zákazu retroaktivity zákona. Takový postup by umožnil ukládat sankce za nesplnění povinností stanovených zákonem č. 256/1992 Sb. poté, co byl tento zrušen zákonem č. 101/2000 Sb. Podle stěžovatelky však není přípustné, aby za porušení povinností stanovených již derogovanou právní úpravou byly ukládány sankce podle úpravy nové. Za nesprávný považovala stěžovatelka rovněž názor soudu, podle něhož existují určité standardy bezpečnostních opatření, které lze realizovat, aniž by musely být výslovně stanoveny zákonem. Uvedený závěr je podle stěžovatelky protiústavní, neboť státní orgány nemohou nutit stěžovatelku činit, co zákon neukládá, resp. jí za to následně ukládat sankce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatelka napadla rozhodnutí Městského soudu v Praze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud se podle jejího názoru především nedostatečně vy-

pořádal s otázkou dopadu § 47 odst. 2 a 3 zákona na daný případ. Z ustanovení § 13, § 47 odst. 2, 3 a § 46 odst. 1 zákona je podle ní zřejmé, že pokud by správce či zpracovatel osobních údajů, který prováděl zpracování osobních údajů před účinností zákona, neuvedl toto do souladu se zákonem do 31. 12. 2001, nemohl by být za takovéto jednání sankcionován, a to až do 31. 12. 2002. Svě přesvědčení o tom, že z uvedených ustanovení podaný závěr jasně vyplývá, ovšem nijak blíže neodůvodňuje ani nerozvádí. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem stěžovatelky neztotožnil.

Klíčová pro rozhodnutí o této námitce je dle názoru Nejvyššího správního soudu otázka výkladová, a to, zda lze povinnost zabezpečit osobní údaje stanovenou ustanovením § 13 zákona posoudit jako jejich „zpracování“ ve smyslu § 4 písm. e) zákona, jinak řečeno, zda je možné pojem „zabezpečení“ pojmu zpracování podřadit. V případě kladné odpovědi na tuto otázku pak bude nutno posoudit, zda se na takové „zpracování“ vztahuje § 47 odst. 2 a 3 zákona.

Co se týká první otázky, vycházel Nejvyšší správní soud ze znění zákona č. 101/2000 Sb., důvodové zprávy k němu, a zejména pak ze znění a způsobu užití předmětných pojmů směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES, která byla jedním z hlavních východisek při zpracování nové právní úpravy, již citovaný zákon představuje. Podle § 4 písm. e) zákona se zpracováním osobních údajů rozumí jakákoliv operace nebo soustava operací, které správce nebo zpracovatel systematicky provádějí s osobními údaji, a to automatizovaně nebo jinými prostředky. Zpracováním osobních údajů se rozumí zejména shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpří-

stupňování, úprava nebo pozměňování, vyhledávání, používání, předávání, šíření, zveřejňování, uchovávání, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace. Podle § 13 zákona je povinností správce a zpracovatele při zabezpečení osobních údajů přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů. Posléze citované ustanovení je pak zahrnuto do části první hlavy druhé zákona, nazvané Práva a povinnosti při zpracování osobních údajů. Zabezpečení osobních údajů tak na jednu stranu není zahrnuto do demonstrativního výčtu výkladového ustanovení § 4 písm. e) zákona, na druhou stranu je systematicky zařazeno do hlavy druhé zákona, jež upravuje práva a povinnosti související se zpracováním osobních údajů, mimo jiné i taková, která zákonodárce do výčtu ustanovení § 4 písm. e) pojal („shromažďování“, „uchovávání“).

Dle důvodové zprávy k § 13 vládního návrhu zákona o ochraně osobních údajů se tímto ustanovením upravují obecné povinnosti pro všechny správce, pokud se týče zajištění ochrany osobních údajů a jejich bezpečnosti. Opatřeními, která je správce povinen učinit, se rozumí opatření technická, organizační, právní a jiná. Jimi se má zabránit neoprávněnému i nahodilému přístupu, zpracování a zneužívání (využívání) osobních údajů. Údaje musí být chráněny jak vůči zaměstnancům, tak jiným osobám, které s nimi oprávněně přicházejí do styku, tak např. vůči tzv. průnikářům (*hacke-rům*). Důvodová zpráva tak sice vysvětluje, jaká opatření je zapotřebí přijmout, aby správce (zpracovatel) dostal své po-

vinnosti uložené mu ustanovením § 13 zákona, řešení terminologického problému výkladu a aplikace předmětného ustanovení zákona však nepřináší. Za významnou nicméně v této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje skutečnost, že jak důvodová zpráva, tak i zákon sám, včetně jeho názvu, užívají shodně slovních spojení „ochrana osobních údajů“ a „zabezpečení osobních údajů“.

Vzhledem k tomu, že zákon č. 101/2000 Sb. je svou podstatou implementací směrnice ES/95/46 do právního řádu České republiky, vycházel Nejvyšší správní soud při hledání odpovědi na výše položenou výkladovou otázku zejména z jejího znění. Jelikož je směrnice jako pramen evropského práva závazná, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, resp. váže členský stát ve vztahu ke svému cíli, zatímco formy a prostředky ponechává na volbě členského státu, zaměřil se Nejvyšší správní soud primárně na účel takto implementované právní úpravy. Podle rozsudku Evropského soudního dvora ve věci 14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891, bod 26, je národní soud při aplikaci práva členského státu, a obzvláště při aplikaci ustanovení zákona, jenž byl přijat za účelem implementace směrnice, povinen vykládat takový zákon ve světle pojmosloví (dikce) a účelu směrnice. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, toto pravidlo se vztahuje i na případy, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné. I pak je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských

společenství, vykládat konformně s touto normou (podle rozsudku ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45; publikováno pod č. 741/2006 Sb. NSS).

Směrnice 95/46/ES, jejíž název zní „o ochraně jednotlivců ve vztahu ke zpracování osobních dat a o volném pohybu těchto dat“, zakotvuje ve svém článku 1 povinnost členských států zajistit ochranu základních svobod a práv fyzických osob, zejména jejich soukromí v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Podle úvodního ustanovení odst. 46 směrnice vyžaduje ochrana práv a svobod subjektů údajů v souvislosti se zpracováním osobních údajů, aby byla přijata odpovídající technická a organizační opatření, a to jak při přípravě zpracování, tak při jeho provádění, zejména za účelem zajištění bezpečnosti a zabránění jakémukoli nepovolenému zpracování; tato opatření musí zajistit úroveň bezpečnosti odpovídající stavu technického rozvoje a nákladům na jejich zavedení a zároveň přiměřenou rizikům takového zpracování a povaze údajů, které mají být chráněny. Článek 17 směrnice, pojmenovaný Bezpečnost zpracování, pak říká, že správce je povinen přijmout odpovídající technická a organizační opatření tak, aby nemohlo dojít k nahodilému nebo neoprávněnému zničení osobních údajů, jejich ztrátě, změně či neoprávněnému přístupu, zejména tam, kde zpracování zahrnuje přenos dat prostřednictvím sítě, a proti jakýmkoli jiným způsobům neoprávněného zpracování.

Přestože zákon č. 101/2000 Sb., ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, výslovně, se směrnicí konformní označení účelu neobsahoval (doplněno zákonem č. 439/2004 Sb.) a i v současnosti se nadále drží slovních spojení ochrana osobních údajů, resp.

zabezpečení osobních údajů, je z výše uvedeného zřejmé, že jeho účelem, shodným s cíly směrnice, byla od počátku jednoznačně ochrana jednotlivců v souvislosti se zpracováním jejich osobních údajů. Za tímto účelem jsou pak správci ukládány povinnosti při zabezpečení zpracování těchto údajů. Zabezpečeno tedy má být jakékoli nakládání s osobními údaji zahrnované pod pojem zpracování („processing“). Bezpečné zpracování osobních údajů má pak nutně za následek jednak bezpečnost dat samých (následek jaksi samozřejmý), především však zajišťuje ochranu subjektů těchto údajů, resp. jejich soukromí, tzn. primární účel právní úpravy. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že s ohledem na znění směrnice, jakož i současné znění § 1 zákona, byla a je cílem právní úpravy v této oblasti ochrana osob ve vztahu ke zpracování osobních údajů, resp. naplnění jejich práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do jejich soukromí v souvislosti se zpracováváním osobních údajů, nikoli ochrana údajů sama o sobě. Rovněž povinnost zabezpečení se netýká údajů samotných, nýbrž celé škály úkonů zahrnovaných pod zákonný pojem zpracování.

Z dikce směrnice tedy vyplývá, že zabezpečení osobních údajů ve smyslu § 13 zákona č. 101/2000 Sb. není jednou z činností zahrnovaných pod pojem zpracování osobních údajů, demonstračně vypočtených v § 4 písm. e) cit. zákona. Tyto termíny označují aktivity druhově odlišné, které jsou nicméně ve vzájemném, pro správce (zpracovatele) osobních údajů velmi podstatném vztahu, kdy povinnost zabezpečení dopadá na veškeré úkony zahrnované pod zákonný pojem zpracování osobních údajů (jeho přípravu i samotné provádění). Ustanovení § 47 odst. 2 a 3 zákona se

tudíž na povinnost podle jeho § 13 nevztahují.

Byť je odpověď na první položenou otázku záporná, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se rovněž k otázce druhé, tj. k tomu, jakých případů se tedy § 47 odst. 2 a 3 zákona týká, a v dalším textu tak proto činí.

Změna § 47 odst. 2 a doplnění § 47 odst. 3 byly včleněny do zákona č. 101/2000 Sb. zákonem č. 177/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 227/2000 Sb., a zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Jelikož jsou tyto zřejmě bez vztahu k ostatním konkrétním změnám, které pro správce (zpracovatele) z novely vyplývají, nebylo úmyslem zákonodárce v daném případě zjevně nic jiného než prodloužit již původním zněním zákona upravené přechodné období a nově zavést beztestnost porušení povinností nově vzniklých pro správce a zpracovatele osobních údajů v důsledku přijetí zákona č. 101/2000 Sb. Vztah je zde tedy jednoznačně mezi povinnostmi vyplývajících ze zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech, a zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, kdy posléze uvedený zákon rozsah povinností souvisejících se zpracováním osobních údajů (dříve provozováním informačního systému) značně rozšiřuje. Přechodné období beztestnosti porušení povinností vyplývajících ze zákona č. 101/2000 Sb. se pak nutně vztahuje pouze na povinnosti nově stanovené zákonem č. 101/2000 Sb. ve srovnání se zákonem č. 256/1992 Sb., jak správně uzavřely soud i žalovaný správní orgán. Jedná se zejména o povinnosti vyplývající z ustanovení § 10, § 11 odst. 2

(poučovací povinnost ve vztahu k subjektům údajů) a odst. 6, § 16 a § 19 (oznamovací povinnost vůči Úřadu) zákona.

Námitka stěžovatelky, že Úřadem byla sankcionována povinnost uložená podle zákona v době rozhodování správního orgánu již derogovaného, a závěr soudu je tudíž v tomto ohledu v rozporu se zákazem retroaktivity, není důvodná. Městský soud v Praze v dané souvislosti pouze konstatoval, že povinnost podle § 13 zákona již byla zahrnuta i do předcházející právní úpravy v § 17 písm. i), a že se tedy nejedná o povinnost, kterou by stěžovatelka za účinnosti zákona č. 256/1992 Sb. neměla. Bez ohledu na dezinterpretaci názoru Městského soudu v Praze stěžovatelkou však Úřad v daném případě prokazatelně rozhodoval podle zákona č. 101/2000 Sb. a ve výroku svého rozhodnutí konstatuje porušení § 13 tohoto zákona, za které ve smyslu jeho § 46 odst. 1, v tehdy platném znění, uložil pokutu ve výši 3 000 000 Kč. Úřad tedy v žádném případě svým rozhodnutím nezaložil zpětnou účinnost zákona č. 256/1992 Sb., neboť podle tohoto zákona nerozhodoval.

K tvrzené protiústavnosti názoru soudu, podle něhož existují určité standardy bezpečnostních opatření, které lze při ochraně osobních údajů realizovat, aniž by musely být výslovně stanoveny zákonem, Nejvyšší správní soud uvádí, že právní názor Městského soudu v Praze sdílí a na podporu tohoto názoru odkazuje na výše citovanou důvodovou zprávu k § 13 zákona, kde se mimo jiné říká, že opatřeními, která je správce povinen učinit, se rozumí opatření technická, organizační, právní a jiná. Legislativce tak do textu důvodové zprávy v podstatě zahrnul část znění čl. 17 směrnice (rovněž viz výše), kterou zřejmě ne-

shledal nezbytnou při formulaci § 13 zákona, a tu ještě doplnil o opatření právní a jiná. Jisté skouposti zákonodárce při formulaci tohoto ustanovení zákona ve srovnání s textem směrnice lze jistě litovat a Nejvyšší správní soud připouští, že užitá dikce klade na správce a zpracovatele v jistém smyslu vyšší nároky, když způsob a prostředky zabezpečení osobních údajů ponechává na jednu stranu jejich vlastní úvaze, na druhou stranu za nesplnění předmětné povinnosti hrozí poměrně vysokými sankcemi. Nelze však akceptovat směr, kterým se ubírá argumentace stěžovatelky, neboť ten by v konečném důsledku vedl k nepoužitelnosti § 13 zákona jako celku. V tomto bodu lze poukázat na publikaci PhDr. Miroslavy Matoušové: *Osobní údaje a jejich ochrana. Povinnosti správce při zpracování, ASPI Publishing, 2003*, kde autorka uvádí, že ke každé technologii existuje soubor bezpečnostních opatření považovaný za standard. Obecně využitelné jsou mezinárodní technické normy (např. ISO/IEC 17799:2000 *Information Technology – Code of Practice of Information Security Management*), z nichž řada byla vydána jako české technické normy (např. ČSN ISO/IEC TR 13335 *Informační technologie – Směrnice pro řízení bezpečnosti IT 1 – 3*). Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že výklad Městského soudu v Praze je zcela legitimní, neboť obecná formulace § 13 zákona nutně předpokládá přijetí naprosto konkrétních opatření organizačních a technických, kdy „standard“ by měl představovat jakési nutné minimum. Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti rovněž za významné, že po incidentu s odcizením zálohovacího zařízení přijala stěžovatelka množství opatření, kterými se snažila zabránit možnému opakování podobných událostí (zavedení kontroly režimu vstupu do budov spo-

lečnosti; evidence přidělování klíčů; evidence vstupu osob do servroven atd.), a výše naříkaná skromnost formulace § 13 zákona jí v tom nijak nebránila. Předmětnou námitku je tudíž na místě posoudit také jako účelovou. Výše uvedené lze

vztáhnout rovněž na tvrzení stěžovatelky o tom, že byla v dobré víře o splnění své povinnosti podle § 13 zákona, neboť zajištění střežení objektu bezpečnostní agenturou. O formálnosti této „ostrahy“ pojednává správní spis dostatečně.

928

Informace: k vnitřním pokynům a personálním předpisům

k § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Předpis, který vymezuje působnost jednotlivých složek a pracovníků správního orgánu ve správním řízení, nelze považovat za výlučně vnitřní pokyn nebo personální předpis povinného subjektu dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Výkon veřejné správy je vždy činností orgánů veřejné moci navenek, ve vztahu k veřejnosti, k níž patří zejména rozhodování o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2006, čj. 10 Ca 196/2004-41)

Věc: Společnost s ručením omezeným S. proti Ministerstvu vnitra, Generálnímu ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, o poskytnutí informací.

Hasičský záchranný sbor Středočeského kraje (dále jen „HZS Středočeského kraje“) rozhodnutím ze dne 27. 7. 2004 nevyhověl na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žádosti žalobce o poskytnutí informací týkající se předpisu správního orgánu I. stupně k posuzování stavební dokumentace u investičních akcí přesahujících 100 mil. Kč. V odůvodnění správní orgán I. stupně uvedl, že veškeré dostupné údaje k podstatě žádosti již poskytl v rámci předchozí korespondence, a z tohoto důvodu přistoupil k omezení poskytnutí informace ve smyslu uvedeného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ministerstvo vnitra, Generální ředitelství hasičského záchranného sboru ČR, rozhodnutím ze dne 27. 8. 2004 k odvolání žalobce zrušilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně „v části týkající se poskytnutí informace o čísle směrnice, kdy byla rozeslána na územní odbory HZS a odkdy měla platnost“. V ostatním odvolání zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo, byť tuto skutečnost ve výroku napadeného rozhodnutí výslovně neuvodlo.

Žalobce v žalobě tvrdil, že – coby podnikatel v oblasti zpracování požárně bezpečnostních řešení jakožto součásti projektové dokumentace staveb předkládané ve stavebním řízení – se v praxi

setkal s neodůvodněnými obstrukcemi ze strany příslušného správního orgánu, kterým je dle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, HZS Středočeského kraje se sídlem v Kladně. Tyto obstrukce měly spočívat v tom, že stavební dokumentace u investičních akcí nad 100 mil. Kč byla tímto správním orgánem vyřizována nikoli v sídle žalobce v Mladé Boleslavi, ale v Kladně. Tím měly být žalobci způsobovány zbytečné obtíže a náklady spojené mimo jiné s cestováním do cca 90 km vzdáleného města. Správní orgán zdůvodňoval žalobci tuto praxi tím, že postupuje v souladu s vnitřními předpisy, podle nichž není k posouzení stavební dokumentace u investičních akcí nad 100 mil. Kč oprávněn územní odbor HZS Středočeského kraje v Mladé Boleslavi, ale krajské ředitelství v Kladně. Proto žalobce požádal podle zákona o svobodném přístupu k informacím o sdělení údajů týkajících se vydání tohoto předpisu a o jeho kopii. Žalobce mj. nesouhlasil s právním názorem žalovaného, který neposkytnutí kopie příslušného vnitřního předpisu odůvodnil ustanovením § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto ustanovení se podle žalobce vztahuje výlučně k vnitřním a personálním pokynům, a do této kategorie tudíž nemůže spadat předpis, který je významný pro veřejnost. Neposkytnutí požadované informace nelze podle žalobce zdůvodnit ani odkazem na § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť podle tohoto ustanovení lze vyloučit poskytnutí pouze těch informací, které jsou dle svého obsahu skutečně vnitřní povahy a z hlediska žalobce nepotřebné.

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

Z odůvodnění:

Podle § 23 zákona o požární ochraně jsou správními orgány na úseku požární ochrany Ministerstvo vnitra a hasičské záchranné sbory krajů. Podle § 2 odst. 1 zákona o HZS ČR tvoří hasičský záchranný sbor generální ředitelství HZS, které je součástí Ministerstva vnitra, a hasičské záchranné sbory krajů. Podle § 2 odst. 2 zákona o HZS ČR je sídlem HZS Středočeského kraje Kladno. Podle § 2 odst. 7 zákona o HZS ČR jsou hasičské záchranné sbory organizačními složkami státu. (...)

Soud se dále zabýval námitkou žalobce, podle níž nebyl správní orgán prvního stupně ani žalovaný oprávněn odmítnout poskytnutí kopie příslušného předpisu s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) a § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím. V této souvislosti se zabýval též charakterem tohoto vnitřního předpisu. Z výše citovaného ustanovení zákona o požární ochraně vyplývá, že HZS kraje je správním orgánem jako celek; zákon nehovoří o tom, že by správním orgánem byly jeho jednotlivé složky. Ke správním řízením, týkajícím se nemovitostí a účastníků ve Středočeském kraji, je tedy v souladu s § 11 správního řádu místně příslušný HZS Středočeského kraje jako celek. Tento správní orgán tudíž samozřejmě může stanovit svým vnitřním předpisem, které jeho složky, případně pracovníci, jsou oprávněni příslušné úkony v takových správních řízeních činit. Může tak stanovit i formou vnitřního předpisu, který zároveň řeší další otázky, které se již netýkají činnosti HZS Středočeského kraje jako správního orgánu, ale jeho činnosti jako organizační složky státu (nakládání se svěřeným majetkem státu apod.). Soud se tedy neztotožňuje s názorem ža-

lobce, že takový vnitřní předpis je v rozporu se zákonem nebo s ústavním pořádkem ČR.

Podle názoru soudu lze však naopak přisvědčit názoru žalobce, že takový předpis, který vymezuje působnost jednotlivých složek a pracovníků správního orgánu ve správním řízení, konkrétně v tomto případě působnost krajského ředitele a ředitelů územních odborů HZS Středočeského kraje, nelze považovat za výlučně vnitřní pokyn nebo personální předpis povinného subjektu dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Výkon veřejné správy je vždy činností orgánu veřejné moci navenek ve vztahu k veřejnosti a patří k ní zejména rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Je tudíž třeba, aby se tak dělo transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Tento požadavek vyplývá již z čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, k jehož provedení zákon o svobodném přístupu k informacím slouží. Nejen účastníci správních řízení, ale i další osoby mají právo žádat informace o tom, která složka správního orgánu, případně který jeho představitel, je oprávněn činit příslušné úkony ve správním řízení, a na koho je tudíž možné se v případě potřeby obrátit. Toto právo svědčí i žalobci, zvláště pokud je osobou, která podniká v oblasti požární ochrany. Podle názoru soudu není tudíž z hlediska tohoto práva na informace rozhodné, zda jsou žalobce, jeho jednatel či jiné spolupracující osoby oprávněni ke zpracovávání požárně bezpečnostní stavební dokumentace.

Poskytnutí této informace nelze odmítnout ani s odkazem na § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže se žalovaný domníval, že ostatní části předmětného vnitřního předpisu, které se netýkají správního řízení, lze považovat za výlučně vnitřní pokyny, měl změnit prvostupňové rozhodnutí tak, aby právo žalobce na informace bylo v souladu s tímto ustanovením omezeno pouze na poskytnutí kopie té části předmětného předpisu, která se týká správního řízení.

Napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je tudíž v tomto ohledu třeba považovat za nezákonné. Soud pouze dodává, že rozhodnutí žalovaného i orgánu prvního stupně jsou navíc v této části nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Správní orgán prvního stupně neuvádí žádný důvod, proč má požadovaný předpis podle jeho názoru charakter vnitřního pokynu. Takovým důvodem samozřejmě nemůže být sdělení, že údaje, které podle názoru správního orgánu prvního stupně bylo možné sdělit, již byly v rámci předcházející korespondence poskytnuty. Žalovaný pak zřejmě vychází z názoru, že údaje týkající se vydání předmětného předpisu se nevztahují výlučně k vnitřním pokynům dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, nesděluje však, proč se tak domnívá. Obdobně k odmítnutí poskytnutí kopie předpisu pouze uvádí odkaz na § 11 odst. 1 písm. a) a § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím a dodává, že předpis obsahuje informace, které nesouvisí s žádostí žalobce. Tato skutečnost ovšem sama o sobě důvodem k odmítnutí být nemůže.

Řízení před soudem: rozhodný právní stav; nicotnost

k § 75 odst. 1, § 76 odst. 3 a § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního
 k § 14 zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona
 č. 320/2002 Sb. a před touto novelou
 k § 8 a § 152 odst. 1 zákona ČNR č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění
 zákona č. 313/2002 Sb. a před touto novelou

Soud, který vysloví nicotnost rozhodnutí na základě ustanovení právního předpisu, jehož účinnost byla v době vydání napadeného rozhodnutí odložena, se dopouští nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], neboť užije ustanovení právního předpisu, jehož na věc není možno užít (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 6 As 40/2003-71)

Věc: Van D. proti Magistrátu města Plzně o místní poplatek za užívání veřejného prostranství, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad městského obvodu Plzeň 4 vydal dne 6. 10. 2000 platební výměr, kterým vyměřil žalobci poplatek za užívání veřejného prostranství v době od 3. 4. 2000 do 29. 9. 2000 ve výši 12 600 Kč. Žalobce se odvolal; úřad městského obvodu autoremedurou vydal nový platební výměr na částku 5800 Kč. Žalobce se znovu odvolal; v odvolacím řízení Magistrát města Plzně (žalovaný, stěžovatel) jeho odvolání zamítl 8. 8. 2001.

Dále Úřad městského obvodu Plzeň 4 vydal dne 15. 10. 2001 platební výměr, kterým vyměřil žalobci za užívání téhož veřejného prostranství za jiné období (od 2. 10. 2000 do 22. 12. 2000) poplatek ve výši 6000 Kč. Odvolání proti tomuto rozhodnutí magistrát 2. 11. 2001 rovněž zamítl.

Proti oběma zamítavým rozhodnutím podal žalobce ještě za stavu účinného do dne 31. 12. 2002 žalobu, o níž po účinnosti soudního řádu správního, tj. po dni 1. 1. 2003, rozhodoval Krajský

soud v Plzni. Ten žádné z žalobcových námitek obsažených v žalobě nepřísvědčil, avšak ohledně obou napadených rozhodnutí a rozhodnutí vydaných v I. stupni řízení vyslovil jejich nicotnost. Svůj závěr opřel o § 14 zákona o místních poplatcích za použití obecného interpretačního pravidla obsaženého v § 8 zákona o obcích, z nichž dovodil, že správa místních poplatků v době vydání napadených rozhodnutí patřila do oblasti samostatné působnosti obce, odlišně od právního stavu účinného od 1. 1. 2003, kdy jde o výkon přenesené působnosti. Podle Krajského soudu v Plzni nešlo o pouhou vadu v označení písemností, ale o vadu natolik závažného charakteru, že způsobila nulitu těchto rozhodnutí.

Žalovaný správní orgán (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost; Nejvyšší správní soud jí vyhověl, rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a tvrdil nezákonnost napadeného rozsudku z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Krajský soud v Plzni dovozoval to, že Úřad městského obvodu Plzeň 4 a Magistrát města Plzně rozhodovaly v rámci přenesené působnosti (zatímco měly rozhodovat v rámci samostatné působnosti obce), z § 14 zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném ke dni vydání těchto rozhodnutí (dále jen „zákon o místních poplatcích“), a z § 8 zákona ČNR č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném v tomtéž období (dále jen „zákon o obcích“). Z § 14 zákona o místních poplatcích, podle něhož správu poplatků vykonává obec, která je ve svém územním obvodu zavedla, však dle stěžovatele skutečnost, že by v otázkách správy poplatků měla rozhodovat obec v samostatné působnosti, nevyplývá. Pojmy „obec“ a „územní obvod obce“ dle stěžovatele jsou v zákonech obsaženy jak v souvislosti s výkonem samostatné, tak i přenesené působnosti. Pokud jde o § 8 zákona o obcích, pak soud použil tam obsažené interpretační pravidlo nesprávně, neboť podle § 152 odst. 1 téhož zákona se na zvláštní zákony platné ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. ke dni 12. 11. 2000, pravidlo uvedené v § 8 použije až od 1. 1. 2003. V době vydání rozhodnutí, ohledně nichž Krajský soud v Plzni vyslovil nicotnost, se § 8 zákona o obcích nemohl aplikovat, neboť zákon o místních poplatcích nabyl účinnosti před 12. 11. 2000 a datum 1. 1. 2003 ještě nastalo. Stěžovatel tak má za to, že správu místních poplatků vykonává obec v rámci přenesené působnosti a že rozhodnutí, o nichž to vyslovil Krajský soud

v Plzni, nicotná nejsou. I kdyby však mělo být rozhodnutí vydáno v samostatné působnosti obce, nebyly by v postupu orgánů žádné odlišnosti; jediná odlišnost by spočívala v použití jiného označení písemností a použití úředního razítka. Tyto formální vady by dle stěžovatele k nicotnosti nemohly vést. Kromě toho stěžovatel poukázal zejména na skutečnost, že pokud by v době od 12. 11. 2000 do 1. 1. 2003 byla správa místních poplatků vykonávána v samostatné působnosti obce, byla by zpochybněna dvojinstančnost daňových řízení v těchto věcech, neboť pro některé obce by byl odvolacím orgánem okresní úřad, který však neměl a nemohl mít právo měnit vůli obce ve věcech její samosprávy; nešlo totiž o dozor na apelačním principu. Ze shora uvedených důvodů dovodil stěžovatel, že kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

Kasační stížnost je důvodná.

Namítá-li stěžovatel nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, což je kasačním důvodem podávaným z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pak Nejvyšší správní soud předesílá, že nesprávným posouzením právní otázky může být omyl soudu při aplikaci právní normy na zjištěný skutkový stav; o mylnou aplikaci právní normy jde tehdy, pokud soud na zjištěný skutkový stav použije jiný právní předpis, než který má správně použít, nebo jinou právní normu (jiné konkrétní pravidlo) jinak správně použití tohoto právního předpisu, než kterou má za daného skutkového stavu správně použít, anebo aplikuje správný právní předpis (správnou právní normu), ale dopustí se nesprávnosti při výkladu. Za

nezákonné je přitom třeba považovat takové nesprávné posouzení právní otázky, jež se přímo promítá do výroku napadeného rozhodnutí, tj. pokud nesprávné právní posouzení je pro výrok napadeného rozhodnutí soudu rozhodující.

Podle § 14 zákona o místních poplatcích, ve znění účinném v době rozhodování stěžovatele, vykonává správu poplatků obec, která je ve svém územním obvodu zavedla. Podle § 15 téhož zákona zavedení poplatků stanoví obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, ohlašovací povinnost ke vzniku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatků za užívání veřejného prostranství určí místa, která jsou v obci veřejným prostranstvím. Upravuje-li podle § 8 zákona o obcích (ve znění účinném v době rozhodování stěžovatele) zvláštní zákon působnost obcí a nestanoví, že jde o samostatnou působnost či o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti obcí. Podle § 152 odst. 1 zákona o obcích se ustanovení § 8 na zvláštní zákony platné ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona použije od 1. 1. 2003. Podle § 35 odst. 1 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří spravoování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon. Podle § 61 odst. 1 zákona o obcích obec vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon; působnost v těchto věcech je přenesenou působností obce.

Opřel-li Krajský soud v Plzni svůj závěr o tom, že správa místních poplatků v době

vydání napadených rozhodnutí stěžovatele patřila do oblasti samostatné působnosti obce, odlišně od právního stavu účinného od 1. 1. 2003, kdy jde o výkon přenesené působnosti, o „obecné interpretační pravidlo“ obsažené v § 8 zákona o obcích, pak tak učinil nesprávně, neboť nabytí-li zákon o místních poplatcích platnosti před 12. 11. 2000, kdy v účinnost vstoupil zákon o obcích, a byla-li napadená rozhodnutí stěžovatele (a tím i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně) vydána před 1. 1. 2003, nebyla aplikace § 8 zákona o obcích na základě § 152 odst. 1 téhož zákona namístě. Pokud by kvalifikace působnosti obce z toho pohledu, zda jde o působnost samostatnou či přenesenou, absentovala v zákoně, jenž nabytí platnosti, tj. byl publikován ve Sbírce zákonů, po 12. 11. 2000, tj. po nabytí účinnosti zákona o obcích, obecné interpretační pravidlo podávané z § 8 zákona o obcích, jak je označil Krajský soud v Plzni, by se aplikovalo beze zbytku. Ohledně působnosti by v takovém případě skutečně platilo, že jde o působnost samostatnou. Pokud však taková kvalifikace působnosti absenteje v zákoně s dřívějším nabytím platnosti, tj. s nabytím platnosti před 12. 11. 2000, toto pravidlo se až do 31. 12. 2002 neuplatní. Posléze uvedené přitom platí právě pro zákon o místních poplatcích, který je platný již od roku 1990. Ustanovení § 8 zákona o obcích, o něž Krajský soud v Plzni svoji argumentaci opřel, tak aplikovat v této právní věci nebylo možné, neboť soud věc posuzuje podle právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a žalovaný ve věci rozhodoval v roce 2001. Nicotnost správního aktu tedy nelze posuzovat podle práva, jež se plně uplatnilo až od 1. 1. 2003.

Právní závěr o tom, že správa místních poplatků v době vydání napadených roz-

hodnutí stěžovatele patřila do oblasti samostatné působnosti obce, opřel Krajský soud v Plzni navíc o dikci § 14 zákona o místních poplatcích. Podává-li se z tohoto ustanovení pravidlo, podle něhož správu poplatků vykonává obec, která je ve svém územním obvodu zavedla, pak lze z něj za použití jazykového výkladu, jenž jako jediný Krajský soud v Plzni k uvedenému ustanovení podal, dovodit pouze místní příslušnost ve vztahu ke správě poplatků, nikoli kvalifikaci působnosti obce z toho pohledu, zda jde o působnost samostatnou či přenesenou. Forma působnosti totiž nevyplývá ze žádné části textu § 14; z první části textu § 14 zákona o místních poplatcích, kde je podáváno, že „správu poplatků vykonává obec“, nevyplývá z toho důvodu, že obec může jakoukoli správu, tj. i správu poplatků, vykonávat oběma uvedenými formami působnosti, resp. jednou z nich. Ani ve druhé části téhož ustanovení, podle níž jde vždy o „tu obec, která poplatky ve svém územním obvodu zavedla“, forma působnosti podávána není, neboť ani zde není najisto postaveno, zda obec „zavádí“ poplatky v samostatné či v přenesené působnosti. Obě formy působnosti, tj. jak samostatnou, tak přenesenou, totiž vykonává vždy obec; ostatně i sám Krajský soud v Plzni na str. 8 rozsudku uvádí, že „...Obce vykonávají svěřenou jim působnost (samostatnou i přenesenou) prostřednictvím svých orgánů...“, a tedy jazykové prostředky použité v § 14 zákona o místních poplatcích samy o sobě nesvědčí ani ve prospěch působnosti samostatné, ani ve prospěch působnosti přenesené. Jinou interpretační metodu tohoto ustanovení při konstataci právního závěru přisvědčujícího založení samostatné působnosti obce ve věcech správy místních poplatků Krajský soud v Plzni nepoužil a tento závěr neopřel ani o žádná jiná ustanovení zá-

kona o místních poplatcích, zákona o obcích či jiných právních předpisech.

Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že právního závěru, o který se opírá vyslovení nicotnosti, bylo dosaženo mylnou aplikací právní normy. V případě argumentu opírajícího se o § 8 zákona o obcích byla použita právní norma, která pro odklad své účinnosti použita být neměla. V případě argumentu opírajícího se o § 14 zákona o místních poplatcích byla použita právní norma vyložena nesprávně, tj. způsobem, který dikci tohoto ustanovení neodpovídá, a nad rámec takto nesprávně použitého výkladu jiná interpretační metoda, jež by zahrнула i jiné v úvahu přicházející právní normy, použita nebyla. Bylo-li tedy vyslovení nicotnosti napadených rozhodnutí stěžovatele i předcházejících rozhodnutí správního orgánu I. stupně opřeno pouze o argumentaci opírající se o uvedená dvě ustanovení, jež vykazuje shora popsání vady, nelze dospět k jinému závěru, než že se Krajský soud v Plzni dopustil mylné aplikace právních norem, která byla pro výrok napadeného rozhodnutí tohoto soudu rozhodující. Nejvyššímu správnímu soudu tu při důsledném respektování kasačního principu přezkumu předchozích rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví nepřisluší nalézat jiné argumenty za použití jiných právních předpisů či jiných právních norem v rámci těch právních předpisů, jež byly v předchozím řízení použity, kterými by nad rámec úvah příslušného krajského soudu podpořil či naopak vyvrátil ten právní závěr, k němuž na základě mylné aplikace těch právních norem, které použil, dospěl tento krajský soud v předchozím řízení. Dospěl-li tak Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek byl opřen toliko o právní normy, které byly mylně apli-

kovány, a že napadený rozsudek tak nena-
lézá svoji oporu v žádném z ustanovení,
jichž bylo zvolenou interpretací pro kon-

krétní závěr soudu použito, nezbylo mu
než přisvědčit kasačnímu důvodu a kon-
statovat nezákonnost takového rozsudku.

930

Řízení před soudem: zkoumání podmínek řízení; zmatečnost

k § 103 občanského soudního řádu

k § 33 odst. 3, § 46 odst. 1 písm. a), § 103 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

I. Pochybnost o procesní způsobilosti žalobce (zde v řízení ve věci jeho práv z oboru důchodového pojištění) je na místě, pokud žalobce ve věku 25 let nezvládá při vyšetření u psychiatra test školní zralosti a jeho zdravotní postižení je odborným lékařem hodnoceno jako těžká debilita.

II. Soud zatíží řízení zmatečností [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], pokud nepřihlédne k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (zde procesní způsobilost žalobce), ačkoli v tomto ohledu vzniká při podání žaloby důvodná pochybnost, a nepostaví skutkově najisto, zda zletilý žalobce, ač není zbaven způsobilosti k právním úkonům, může před soudem samostatně jednat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 6 Ads 24/2005-33)

Věc: Petr S. proti České správě sociálního zabezpečení o plný invalidní důchod a o sirotčí důchod, o kasačních stížnostech žalobce.

Česká správa sociálního zabezpečení dvěma rozhodnutími ze dne 15. 7. 2004 stanovila, jednak že žalobci od 26. 3. 2004 náleží plný invalidní důchod podle § 39 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění [a nikoliv podle § 39 odst. 1 písm. a) citovaného zákona], jednak žalobci přiznala sirotčí důchod pro období od 5. 6. 2003 do 26. 3. 2004, s tím, že od 26. 3. 2004 mu sirotčí důchod nenáleží.

Za žalobce, narozeného v r. 1979, podala žaloby proti oběma rozhodnutím jeho matka Marie S.

Krajský soud v Brně vyzval žalobcovu matku dne 8. 9. 2004, aby do jednoho

týdne zaslala tomuto soudu plnou moc k zastupování syna Petra S. v řízení o plný invalidní důchod a sirotčí důchod; výzvy byly doručeny 10. 9. 2004. Dne 14. 9. 2004 krajský soud obdržel plnou moc, kterou pro obě řízení zmocnil Petr S. k zastupování Václava B. Krajský soud v Brně usneseními ze dne 29. 12. 2004 žaloby odmítl, poněvadž došel k závěru, že byly podány osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Usnesení byla doručena Petru S. dne 10. 1. 2005.

Žalobce (stěžovatel) obě usnesení napadl kasačními stížnostmi, v nichž namítal, že výzva, kterou byla jeho matka soudem vyzvána, aby doložila plnou moc

k zastupování svého syna v řízení o žalobách proti rozhodnutím žalované, neměla formální náležitosti, jednalo se o pouhý přípis soudu, nikoli jeho usnesení; dále napadal absenci poučení o následcích, které bude mít nevyhovění této výzvě. Tímto postupem krajského soudu došlo k porušení zákona a dále k tomu, že byl stěžovateli znemožněn výkon jeho základního práva na řádný soudní proces dle čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud tedy nesprávným procesním postupem a odmítnutím žalob porušil ústavní právo stěžovatele, aby se mohl domáhat ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu. Stěžovatel v postupu krajského soudu spatřoval i porušení čl. 90 Ústavy, podle něhož jsou soudy povolány k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.

Nejvyšší správní soud nejprve řízení o obou kasačních stížnostech spojil; poté obě napadená usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Napadenými soudními rozhodnutími jsou usnesení, kterými byly žaloby odmítnuty proto, že měly být podány zjevně neoprávněnou osobou. Tvrzená nezákonnost těchto rozhodnutí pro porušení procesního práva, tedy soudního řádu správního, zakládá důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnosti podala osoba oprávněná, jež byla účastníkem řízení o žalobách před krajským soudem (§ 102 s. ř. s.); důvody, které namítá, jsou důvody přípustnými (§ 103, § 104 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud projednává kasační stížnosti vázán rozsahem a důvody uplatněnými v podání stěžovatele (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), pokud nezjistí, že jsou rovněž dány důvody, pro které může na-

padená rozhodnutí posoudit i z moci úřední (zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, vady řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nicotnost správního aktu – § 109 odst. 3 s. ř. s., věta za středníkem). V projednávané věci Nejvyšší správní soud shledal jak důvodnost podaných kasačních stížností, tak prvky zmatečnosti řízení, které posoudil z moci mu zákonem svěřené.

Poněvadž Nejvyšší správní soud vzal za skutkově nepochybné, že stěžovatel trpí dlouhodobě (od narození) postižením, které mu brání posoudit následky takového jednání, jakým je vedení soudního řízení v oboru jeho sociálních práv (lékařský nález z roku 2001 založený v soudním spise svědčí o vážném duševním postižení stěžovatele), třebaže stěžovatel není zbaven ani omezen ve způsobilosti k právním úkonům, usoudil, že u stěžovatele není splněna podmínka řízení spočívající v jeho procesní způsobilosti (§ 33 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), a proto mu pro řízení o kasačních stížnostech ustanovil při splnění podmínek stanovených v § 29 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 120 a § 64 s. ř. s. opatrovníci Marii S., jeho matku, která rovněž pro řízení o kasačních stížnostech jménem stěžovatele jako jeho zákonná zástupkyně zmocnila advokátku JUDr. Blanku P. k zastupování stěžovatele v těchto řízeních (posléze sloučených do řízení jediného). Nejvyšší správní soud usoudil, že postavit najisto stav ohledně stěžovatelových sociálních práv nesnese odkladu, a tedy považoval i podmínku vyjádřenou v § 29 odst. 1 o. s. ř. slovy, že ustanovení opatrovníka procesním soudem vyloučí nebezpečí z prodlení, za splněnou.

Ze soudních spisů Krajského soudu v Brně Nejvyšší správní soud zjistil, že ža-

loby proti rozhodnutím žalované podala Marie S. jménem Petra S., nar. 1979, který trpí duševním postižením, o kterém svědčí nález přiložený k žalobám ze dne 14. 5. 2001; v žalobách byly uváděny důvody, pro které se stěžovatel domáhá jejich přezkumu soudem, přičemž bylo navrhováno zrušení napadených správních aktů.

Nejvyšší správní soud nejprve předsedá, že i ve správním soudnictví se v důsledku § 64 s. ř. s. použijí ustanovení prvé a třetí části občanského soudního řádu, nestanoví-li soudní řád správní jinak. Podle § 103 o. s. ř. soud kdykoli za řízení přihlíží k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jednou z podmínek řízení na straně účastníků je jejich procesní způsobilost: účastník je způsobilý samostatně činit v řízení úkony, jen jestliže má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu (§ 33 odst. 3 s. ř. s.). Touto úpravou se procesní způsobilost ztotožňuje se způsobilostí k právním úkonům podle občanského zákoníku (§ 8). Rozsah procesní způsobilosti je tedy závislý na rozsahu způsobilosti k právním úkonům; podle úpravy v soudním řádu správním (srov. § 33 odst. 3 s. ř. s. shora citovaný) nemají ve věcech správního soudnictví procesní způsobilost ani osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům, ani osoby, jejichž způsobilost k právním úkonům byla omezena. Podle § 38 odst. 2 občanského zákoníku jsou právní úkony osoby jednající v duševní poruše, která ji činí k tomuto úkonu neschopnou, neplatné; taková osoba bude tedy rovněž procesně nezpůsobilá, i když nebude zbavena způsobilosti k právním úkonům. Právní úkony jsou projevy vůle, které vyžadují jednak neporušenost vůle a jednak určitý stupeň intelektuální vyspělosti. Podle

§ 35 odst. 1 s. ř. s. účastník, který nemá procesní způsobilost, musí být v řízení zastoupen zákonným zástupcem. Jakmile soudu vzejde pochybnost o procesní způsobilosti účastníka řízení, musí si o tom zjednat spolehlivý skutkový základ. Nabude-li přesvědčení, že tato podmínka řízení splněna není, je na místě postup podle § 104 odst. 2 věty první o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., tedy soud učiní potřebná opatření (k tomu vhodná), aby tento nedostatek podmínky byl odstraněn. Nemá-li takový účastník doposud zákonného zástupce, soud se obrací na opatrovnícký soud, anebo, je-li nebezpečí z prodlení, ustanoví opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi předseda senátu podle § 29 odst. 1 o. s. ř. (ve spojení s § 64 s. ř. s.).

V projednávané věci šlo o přezkum rozhodnutí žalované o plném invalidním důchodu a sirotčím důchodu stěžovatele; v době zahájení soudního řízení bylo stěžovateli (narozen 1979) 25 let. Přestože si krajský soud nevyžádal příslušné správní spisy, ze žaloby a lékařského nálezu přiloženého k žalobě (odborného lékaře psychiatra) z roku 2001 plynulo, že stěžovatel je osobou trpící zdravotním postižením, retardací psychomotorického vývoje v důsledku perinatální encefalopatie, podle citovaného nálezu s diagnózou těžké debility. Pokud podle uvedeného vyšetření stěžovatel nezvládá testové úkoly z testu školní zralosti, přičemž jde o stav trvalý, pak lze mít za prokázané, že stěžovatelovy právní úkony jsou ohroženy neplatností ve smyslu § 38 odst. 2 občanského zákoníku. Jeho procesní způsobilost, tedy způsobilost jednat samostatně před soudem, je tedy za výše uvedených skutkových okolností vyloučena. Pokud krajský soud za těchto okolností vyzýval matku stěžovatele, aby doložila soudu plnou

moc udělenou jí stěžovatelem k zastupování, zatížil řízení o žalobě zmatečností definovanou v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (tedy jako řízení, v němž chyběly podmínky řízení), neboť tak učinil, aniž se zabýval procesní způsobilostí stěžovatele. Otázka zastoupení v řízení mohla být z logiky věci až další v pořadí podmínek řízení; k tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že nedostatek plné moci je nedostatkem podmínky řízení, nikoliv vadou podání. Podání toho, kdo zastupuje jako zástupce účastníka, aniž by bylo oprávnění k zastupování doloženo, nelze pojímat jako podání osoby neoprávněné. Není významné, kdo podání učinil, podstatné je to, zda sám hodlá vstoupit do procesněprávního vztahu, anebo zda procesněprávní úkon činí za jiného (jako jeho zástupce). Jestliže taková osoba učinila úkon, z něhož je zjevné, že tak činí za jiného jako zástupce, neuplatňuje logicky procesní práva vlastní, nýbrž toho, koho zastupuje. Nedostatek plné moci tak zakládá nedostatek podmínky řízení, který lze odstranit. Povinným opatřením soudu k odstranění tohoto nedostatku je zpravidla výzva účastníku, popřípadě tomu, kdo žalobu podal, aby ve stanovené lhůtě soudu předložil plnou moc; přestože taková výzva nesměřuje k odstranění nedostatků podání, nýbrž k odstranění nedostatků v podmínkách řízení, přisvědčuje Nejvyšší správní soud stěžovateli v tom, že je v rozporu se soudním řádem správním, konkrétně s § 36 odst. 1 s. ř. s., jenž stanoví, že soud poskytuje účastníkům poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu, pokud soud vyzve zmocněnce k předložení průkazu plné moci, aniž jej poučí o důsledcích, které nevyhovění této výzvě bude mít za následek. Naopak, nedostatky formy výzvy nepovažuje Nejvyšší správní soud za rozhodující. Z hle-

diska procesního postupu lze krajskému soud vytknout dále i to, že (pokud by se jednalo o účastníka nepochybně procesně způsobilého) výzvu nedoručil tomuto účastníku, který by za takové situace mohl spoléhat na to, že úkony soudu jsou zprostředkovávány zástupci, který na ně reaguje náležitě. Konečně ani napadená usnesení nebyla doručena osobě, která tvrdila, že je zástupcem, takže této osobě nebyl dán žádný procesní prostor pro další obranu. Krajský soud tedy na jedné straně nepochyboval, že účastníkem řízení je stěžovatel (to plyne i z formulace napadených usnesení, kde je za žalobce označen), jemu také doručoval tato usnesení o odmítnutí žalob, na straně druhé jej k odstranění nedostatku žalob spočívajících v nedostatku plné moci vůbec nevyzval a tento krok učinil pouze vůči osobě, jež tvrdila, že je zástupcem stěžovatele. Konečný procesní důsledek, tedy odmítnutí pro podání žaloby zjevně neoprávněnou osobou, tak nekoresponduje s úvahou soudu o tom, koho považoval za žalobce (tedy stěžovatele); pokud by v řízení nebyly jiné nedostatky, pak by v úvahu přicházelo odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nedostatek podmínky řízení, jenž nebyl odstraněn a brání pokračování v řízení. Tato poznámka Nejvyššího správního soudu je však již činěna mimo stěžejní rozhodovací důvody tohoto rozsudku.

Krajský soud v Brně zatížil řízení o žalobách proti rozhodnutím žalované zmatečností, k níž Nejvyšší správní soud přihlédl *ex officio*, je tedy naplněn důvod ke zrušení napadených usnesení podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jakož i nesprávným procesním postupem, který měl za následek vydání nezákonných usnesení o odmítnutí žalob [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]; soud se v dalším řízení

bude zabývat procesní způsobilostí stěžovatele, přičemž Nejvyšší správní soud nevylučuje, že z hlediska skutkového krajský soud opatří další aktuální podklady k duševnímu stavu stěžovatele, zejména plynoucí ze správních spisů žalované a příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, a poté provede vhodná opatření předvídaná v § 104 odst. 2 věty první o. s. ř. (ve spojení s § 64 s. ř. s.) směřující k tomu, aby stěžovatelova sociální práva zaručená předpisy ústavního pořádku mohla být předmětem soudní ochrany ve správním soudnictví a aby stěžovateli ne-

byl odepřen přístup k soudu proto, že trpí vážným zdravotním postižením, které jeho možnosti vlastními úkony střežit svá práva značně omezuje. Takové opatření může spočívat v podnětu opatrovnickému soudu, anebo v ustanovení opatrovníka procesním soudem, přičemž Nejvyšší správní soud výše vložil svůj náhled na aplikaci podmínky naléhavosti vyjádřené v § 29 odst. 1 o. s. ř. Pokud by v dalším řízení soud vyzýval toho, kdo vystupuje jako zástupce účastníka, k doložení plné moci, poučí jej rovněž o následcích, které procesní předpis spojuje s nevyhověním této výzvě.

931

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti; lhůta pro podání žaloby

k § 80 odst. 1 soudního řádu správního

I. Pokud k nečinnosti správního orgánu došlo před účinností soudního řádu správního a tato nečinnost trvá i po 31. 12. 2002, je žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. počínaje dnem 1. 1. 2003 zásadně možná. U lhůt k podání této žaloby je nutno při nedostatečné úpravě v přechodných ustanoveních vycházet z § 80 odst. 1 s. ř. s. Lhůta k podání žaloby však nemohla začít běžet dříve, než bylo možné toto právo se zřetelem na právní úpravu uplatnit poprvé, tedy dříve než 1. 1. 2003.

II. Úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. je nutno rozumět procesní úkon účastníka řízení nebo správního orgánu ve správním řízení. Takovýmto úkonem není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005-107)

Věc: Alžběta P. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobkyně.

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (stěžovatelka) domáhala zrušení usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 8. 2005, kterým byla odmítnuta její žaloba a zamítnut její návrh na vydání předběžného opatření.

Jak vyplývá z odůvodnění napadeného usnesení, krajský soud vycházel z toho, že stěžovatelka se žalobou domáhala ochrany před nečinností žalovaného s odůvodněním, že žalovaný přes opakované urgency odmítl „vyřídit“ opravný

prostředek podaný dne 17. 10. 1945 proti rozhodnutí, kterým byl konfiskován majetek JUDr. Adolfa S. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně, a poukázal přitom na to, že teprve soudní řád správní svěčil správnímu soudnictví na území České republiky ochranu proti některým druhům nečinností správních orgánů. Retroaktivita ohledně žaloby proti nečinnosti správního orgánu řešena v soudním řádu správním není, a stěžovatelka tedy mohla tuto žalobu podat nejdříve dne 1. 1. 2003 a od tohoto okamžiku je nutno počítat lhůtu dle § 80 odst. 1 s. ř. s. Ve správním řádu účinném v době podání odvolání lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena nebyla, a proto krajský soud dovodil, že pro běh lhůty by bylo rozhodující, kdy byl vůči správnímu orgánu učiněn poslední úkon; v daném případě tedy podání opravného prostředku dne 17. 10. 1945, ovšem se zřetelem na nabytí účinnosti soudního řádu správního dne 1. 1. 2003 zde jednoroční lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti uplynula až dnem 31. 12. 2003. Žaloba však byla podána až dne 15. 5. 2005.

Stěžovatelka v kasační stížnosti v prvé řadě dovozuje nepřesnost (nejasnost) některých částí odůvodnění napadeného usnesení. Uvádí, že rozporuplné závěry krajského soudu odporují zásadě *iustitia nemini neganda*, tj. že spravedlnost nemá být nikomu odepřena, a každý má právo, aby o jeho věci bylo rozhodnuto. Poukazuje především na to, že posledním úkonem učiněným vůči správnímu orgánu nebylo podání odvolání JUDr. Adolfem S. v roce 1945, ale podání stěžovatelky ze dne 28. 2. 2005, kterým se obrátila na žalovaného s žádostí, aby dokončil odvolací řízení a řízení o poskytnutí výjimky z konfiskace. Žalovaný na toto podání reagoval dopisem ze

dne 18. 3. 2005. Posledním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. bylo tedy toto podání stěžovatelky, resp. odpověď žalovaného. Protože žaloba byla podána dne 15. 5. 2005, bylo tak učiněno v jednoroční zákonné lhůtě – pokud by tato lhůta byla vůbec rozhodující. Krajský soud nevzal ani v úvahu, že se stěžovatelka dozvěděla o tom, že žalovaný je orgánem kompetentním k rozhodnutí o podaných námitkách a odvolání teprve z expertizy Ústavu státu a práva Akademie věd vypracované dne 10. 12. 2004. Tedy ani od tohoto data neuplynula zmíněná jednoroční lhůta. Je třeba vzít zřetel i na to, že stěžovatelka se až z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 683/2002, dozvěděla, že bez vydání pravomocného správního rozhodnutí ve věci konfiskace majetku JUDr. Adolfa S. nemůže ve svých řízeních, kde se domáhala vrácení majetku, pokračovat. Krajský soud tuto možnost stěžovatelce upírá tvrzením, že právní úprava platná od 1. 1. 2003 v roce 1945 neexistovala. Závěrem stěžovatelka uvádí, že krajský soud svoji úvahu omezil pouze na zkoumání existence lhůty pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu a nezbýval se vůbec skutečností, že již před vydáním soudního řádu správního existovala možnost domáhat se konání správního orgánu, resp. zákazu jeho nečinnosti a povinnosti vydat rozhodnutí, a poukazuje v této souvislosti na nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96. Soudní řád správní jen umocnil a rozšířil právní bázi, na základě které soudy v této věci mohou rozhodovat.

V dodatku ke kasační stížnosti stěžovatelka dále poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. I. ÚS 535/2000, s tím, že krajský soud se ve svém rozhodnutí nemůže odvolávat na uplynutí lhůty stanovené v § 80 s. ř. s.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že má za to, že právní názor, o nějž je opřeno napadené rozhodnutí, je správný. Délka lhůty pro podání žaloby je stanovena v § 80 odst. 1 s. ř. s. obecně. Soud správně dovodil, že v daném případě lhůta pro podání žaloby skončila dříve, než byla žaloba podána. Na tomto právním hodnocení dle názoru žalovaného nic nemění důvody uváděné stěžovatelkou v kasační stížnosti. Žalovaný má zejména za to, že začátek běhu lhůty k podání žaloby nemůže stěžovatelka odvozovat od data expertizy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V prvé řadě je třeba přisvědčit závěru krajského soudu, že až do účinnosti soudního řádu správního na území České republiky nebyla právní úprava ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví. To upravil teprve tento zákon v hlavě II dílu 2 (§ 79 – § 81). Jednou ze základních podmínek úspěšnosti žaloby proti nečinnosti správního orgánu je, že tato nečinnost trvá nejen v době podání žaloby, ale i v době vydání rozsudku (viz § 81 s. ř. s.).

V daném případě je třeba posoudit, zda a za jakých podmínek je možno se domáhat této nápravy žalobou, pokud nečinnost již vznikla před účinností soudního řádu správního a – dle tvrzení v žalobě – trvá i po 31. 12. 2002. Soudní řád správní, ani jiný zákon neobsahuje přechodné ustanovení, které by upravovalo tuto otázku, tj. např. ustanovení stanovící, že takovouto žalobou je možno se domáhat nápravy až u průtahů vzniklých po účinnosti soudního řádu správního, nebo by byly upraveny zvláštní lhů-

ty pro podání takovýchto žalob pro přechodné období apod. Při absenci takovýchto přechodných ustanovení je nutno učinit závěr, že pokud k nečinnosti správního orgánu došlo již před účinností soudního řádu správního a tato nečinnost trvá i po 31. 12. 2002, je žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. počínaje dnem 1. 1. 2003 zásadně možná. U lhůt k podání žaloby je nutno při tomto nedostatku přechodné úpravy vycházet z ustanovení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s.

V těchto případech je třeba vzít zřetel i na další zásadu, že lhůta k uplatnění práva nemůže zásadně začít běžet dříve, než bylo možné – se zřetelem na stávající právní úpravu – právo uplatnit poprvé (v tomto případě podat žalobu). Bylo by za zmíněné situace (nedostatku přechodných ustanovení) nepřípustné, aby lhůta k podání žaloby začala nejen běžet dříve, ale příp. by i skončila, než bylo možné žalobu vůbec podat. I když tedy skutečnosti, na které § 80 odst. 1 s. ř. s. váže počátek lhůty, nastaly před 1. 1. 2003, začala – za situace, že nečinnost i nadále trvá – tato lhůta běžet až tímto dnem (nabytím účinnosti soudního řádu správního).

Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta, stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn správní úkon. V této věci se stěžovatelka domáhala ochrany proti nečinnosti spočívající v nevyřízení odvolání a žádosti o udělení výjimky z konfiskace podaných JUDr. Adolfem S. dne 5. 10. 1945. V této době účinný procesní předpis,

vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), ustanovení o konkrétní lhůtě (lhůtách) k vydání rozhodnutí, jak dovodil i krajský soud v napadeném usnesení, neměl. Posledním úkonem účastníka řízení bylo toto odvolání, přičemž z ničeho nevyplývá, že by účastník řízení (stěžovatelka) či její právní předchůdce) či správní orgán později učinili další úkon ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s.

Za takové úkony je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Jde např. o návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení apod. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval. Lhůta stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. vychází mj. i z toho, že je na účastníku řízení, aby dbal náležitě ochrany svých práv a možnost žaloby proti nečinnosti správního orgánu využil v přiměřené, zákonem stanovené lhůtě. Pokud by za úkon ve smyslu závěrečné části ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. byla naopak považována pouhá urgence či zmíněné sdělení správního orgánu, znamenalo by to, že i případech, když již od posledního (předchozího) úkonu uply-

nula lhůta k podání žaloby, počala by takovýmto mimoprocesním úkonem běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty.

(...) Lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. je lhůtou objektivní, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout. Již z tohoto důvodu nemůže být okamžik vědomosti stěžovatelky o tom, vůči komu má žaloba směřovat, rozhodující. Ostatně i v případě subjektivních lhůt je rozhodující vědomost o podstatných skutkových okolnostech, a nikoli vědomost „právní“, tj. schopnost subsumpce skutkových okolností pod příslušnou právní úpravu. Nutno připustit, že bezesporu posouzení právní otázky, zda a který správní orgán měl rozhodnout o odvolání právního předchůdce stěžovatelky, není v této právní věci jednoduché. Lhůta jednoho roku je však i pro posouzení takovýchto složitých případů dostatečně dlouhá. Protože jde o prostředek k odstranění nečinnosti, nelze vždy očekávat větší součinnost správních orgánů, včetně příslušných právních poučení, deklarování, že právě tento orgán má být žalovaným apod. Navíc v tomto konkrétním případě skutečná doba, kdy stěžovatelka mohla zvažovat podání této žaloby a mohla si opatřit i potřebná právní posouzení, byla delší než zmíněná jednorozhodnutí lhůta. O takovéto žalobě mohla uvažovat již od okamžiku, kdy soudní řád správní nabyt platnosti (od publikace ve Sbírce zákonů, ovšem s možností ji podat od 1. 1. 2003).

Řízení před soudem: nezákonný zásah; odůvodnění rozhodnutí; rozhodování bez jednání

Provoz na pozemních komunikacích: odtažení vozidla

k § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 311/2002 Sb.

k § 54 odst. 2, § 82 a násl. a § 109 odst. 1 soudního řádu správního

I. Odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích, je nezákonným zásahem.

II. Uhrazení částky za odtah a parkovné (provozovatelem motorového vozidla) na odtahovém parkovišti po odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu) nelze považovat za trvajících důsledek nezákonného zásahu. Netrvá-li v takovém případě jiný bezprostřední důsledek nezákonného zásahu, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

III. Odůvodnění rozhodnutí soudu (§ 54 odst. 2 s. ř. s.) se musí nepochybně vypořádat s jednotlivými tvrzeními účastníků; nelze však žádat, aby se soud věcně, podrobně a jednotlivě vypořádal i s těmi tvrzeními, která se z hlediska argumentace jeho rozhodnutí jeví nepodstatnými. V takovém případě postačí, vypořádá-li se soud s tvrzeními dostatečným odůvodněním jejich nepodstatnosti z hlediska použité argumentace (za předpokladu, že tato nepodstatnost není zcela zjevná).

IV. Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 1 s. ř. s. o kasační stížnosti zpravidla rozhoduje bez nařízení jednání. Výjimkou jsou případy, kdy soud provádí dokazování, a dále případy, kdy soud uzná nařízení jednání za vhodné. Důvodem, pro který by Nejvyšší správní soud musel bez dalšího shledání vhodnosti nařídit jednání, není samotná žádost účastníka řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, čj. 8 Aps 1/2005-82)

Prejudikatura: k zásahu srov. č. 467/2005 Sb. NSS, č. 603/2005 Sb. NSS, č. 623/2005 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Ladislav P. proti hlavnímu městu Praze o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 5. 2005 zamítl žalobu, již se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem, spočívajícím v odtahování jeho vozidla. Soud vyšel ze zjištění, že na pokyn strážníka Městské policie hl. m. Prahy k provedení odtahu byl dne 7. 7. 2004 na odtahové parkoviště odtahován žalobcův osobní vůz, protože bez parkovací karty parkoval ve vyhrazené (tzv. modré) parkovací zóně v Klimentské ulici v Praze 1. Žalobce vůz převzal dne 7. 7. 2004 na odtahovém parkovišti, kdy zároveň uhradil částku 1450 Kč za úplný odtah vozidla a parkovné; zaplacením této částky bylo podmíněno vydání vozu.

Městský soud dospěl k závěru, že pokyn strážníka městské policie k odtahování vozidla není rozhodnutím, proti němuž by bylo možné domáhat se ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s., avšak jedná se o úkon, který je možné považovat za zásah správního orgánu a proti němuž je možná ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. Pasivně legitimovanou je v případě tvrzeného zásahu příslušníka obecní (v posuzovaném případě městské) policie obec (v posuzovaném případě hlavní město Praha). Přestože vozidlo stojí bez parkovací karty na parkovacím místě ve vyhrazené (tzv. modré) parkovací zóně netvoří překážku silničního provozu, a nejsou tak splněny podmínky pro jeho odstranění na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie, žaloba nemůže být úspěšná, neboť zásah v době podání žaloby již netrval. Zásah, kterým bylo konkrétní jednání strážníka městské policie, byl ukončen umístěním vozidla žalobce na odtahové parkoviště. Jediným a bezprostředním důsledkem zásahu byla ztráta možnosti žalobce vozem disponovat. Žalobce převzal vůz na odtahovém parkovišti ještě před podáním žaloby, a proto důsledky

zásahu v době podání žaloby již netrvaly. Skutečnost, že žalobce byl nucen zaplatit částku 1450 Kč, neshledal městský soud bezprostředním důsledkem zásahu, jehož předmětem byl osobní vůz žalobce, nikoliv jeho finanční prostředky. Městský soud neshledal naplněnou ani možnost hrozícího opakování nezákonného zásahu. Jakkoliv je možné, že někdy v budoucnu může být žalobcův vůz za obdobných skutkových okolností z tzv. modré parkovací zóny odtahován, byl by takto pojatý požadavek hrozícího opakování zásahu příliš široce pojatý.

Městský soud se v rámci rozsudku nezabýval faktickými okolnostmi konkrétního odtahu žalobcova vozu dne 7. 7. 2004 (namítanou nesprávností údajů v protokolu o odtahování vozu, nepřesnou identifikací barvy vozu, námitkami týkajícími se výše účtované částky za vydání vozu a její opodstatněnosti či tvrzením žalobce o záměrném vyhledávání a odtahování vozů pouze s odkazem na absenci parkovací karty) s tím, že pro právní posouzení důvodnosti žaloby nejsou relevantní.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti městskému soudu vytýkal zužující výklad podmínek pro podání a projednání žaloby podle § 82 s. ř. s. Po stěžovateli nebylo možné spravedlivě žádat, aby svůj nezákonně odtahovaný a zadržovaný majetek ponechal v dispozici žalovaného (resp. jím pověřené třetí osoby) až do doby meritorního rozhodnutí soudu. Navíc jedním z přímých a dosud trvajících důsledků zásahu bylo nucené zaplacení částky 1450 Kč. Městský soud měl povinnost poskytnout stěžovateli ochranu před zásahem do jeho práv ze strany žalovaného. Tím, že tak neučinil, bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu deklarované článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále

jen „Listina“) a došlo rovněž k porušení článku 2 odst. 2 Listiny. Žalovaný a jemu podobné subjekty, vědomi si toho, že soudní praxe pojmá jejich činnost jako nezákonnou, ale není s to poskytnout občanovi ochranu, budou v této praxi pokračovat.

Stěžovatel rovněž vytkl městskému soudu nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí v části, v níž se městský soud opomněl vypořádat s některými stěžovatelem tvrzenými skutečnostmi, dokreslujícími zlovůli a účelovost postupu žalovaného a nezbytnými pro správné pochopení a rozhodnutí záležitosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V první řadě nutno konstatovat, že není dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutí Městského soudu v Praze je plně srozumitelné, je z něho patrné, o čem a jak bylo rozhodnuto, a důvody rozhodnutí jsou v něm uvedeny způsobem nenechávajícím jakýchkoli pochyb o jejich logické nerozpornosti. Řízení před soudem nebylo stíženo žádnou vadou. Odmítli se městský soud zabývat faktickými okolnostmi odtahu stěžovatelova vozu, nelze jeho postupu nic vytknout. Městský soud dospěl k závěru, že podmínky odtahu v posuzované věci nebyly dány, a jednalo se tak o nezákonný zásah, své rozhodnutí však opřel o to, že důsledky tohoto zásahu již netrvají. Na tomto hodnocení nemohlo již ničeho změnit stěžovatelovo tvrzení o zlovůli a účelovosti postupu žalovaného. Odůvodnění rozhodnutí (§ 54 odst. 2 s. ř. s.) se musí nepochybně vypořádat s jednotlivými tvrzeními účastníků, nelze však žádat, aby

se soud věcně, podrobně a jednotlivě vypořádal i s těmi tvrzeními, která se z hlediska argumentace jeho rozhodnutí jeví nepodstatnými. V takovém případě postačí, vypořádá-li se soud s tvrzeními dostatečným odůvodněním jejich nepodstatnosti z hlediska použité argumentace (za předpokladu, že tato nepodstatnost není zcela zjevná), což městský soud v posuzované věci učinil. Odůvodnění jeho rozhodnutí proto přiměřeně splňuje náležitosti § 157 odst. 2 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s.

Není dán ani důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podkladem pro rozhodnutí městského soudu byl závěr o tom, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 až § 87 s. ř. s.) je postaveno na koncepci ochrany před „zásahem“ (zásahem, pokynem nebo donucením), který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování (viz § 82 *in fine* s. ř. s.). Z uvedeného proto vyplývá, že jde o ochranu před zásahem, který bezprostředně a přímo trvá nebo hrozí a kterému je v případě, že je nezákonný, nutno zabránit, tj. zakázat jej vydáním konstitutivního rozhodnutí (§ 87 odst. 2 věta první s. ř. s.), a tím jej právně v daném okamžiku nebo *pro futuro* znemožnit. Zákon nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejm. zásahy, ke kterým došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2005 (publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS), na který ostatně městský soud rovněž odkázal, konstatoval, že ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumula-

tivně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li být jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

Subsidiární charakter ochrany poskytované podle § 82 a násl. s. ř. s., s cílem pouze zamezit trvání nezákonného zásahu či odvrátit jeho bezprostřední hrozbu, vyplývá rovněž z ustanovení § 85 s. ř. s., podle kterého je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. V souladu s ustanovením § 86 s. ř. s. zjistí-li soud, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvaly a nehrozí opakování zásahu, zastaví řízení. Je tedy zřejmé, že cílem popsaného prostředku právní ochrany není „morální zadostiučinění“ vyslovením nezákonnosti zásahu veřejné moci, ani nahrazení existujících prostředků ochrany. Cílem žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. je ochrana práv subjektů dotčených zásahem veřejné moci, proti němuž neexistují jiné prostředky ochrany a jehož působení do práv dotčeného subjektu trvá, či jehož opakování hrozí.

Argumentace městského soudu se opírá o nesplnění shora zmíněné šesté podmínky úspěšné žaloby, tj. trvání zásahu či jeho důsledků, nebo hrozba jeho

opakování. V posuzované věci stěžovatel nezpochybnil, že zásah samotný (pokyn strážníka městské policie s následným odtahem vozidla) v době podání žaloby již netrval. Polemizuje však se závěry městského soudu co do trvání důsledků tohoto zásahu, neboť jedním z jeho přímých důsledků bylo, že stěžovatel byl povinen uhradit částku 1450 Kč, která mu dosud nebyla vrácena a k jejímuž zpětnému vymození je stěžovatel nucen zahájit příslušné právní kroky. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu o tom, že důsledkem zásahu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. je pouze skutečnost, která je bezprostředním důsledkem zásahu. Jedním z kritérií, která je v tomto kontextu třeba vzít v úvahu, je rovněž existence jiných prostředků ochrany. Je-li charakter žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. subsidiární, s cílem bezprostředně zamezit trvajícimu (alespoň ve svých důsledcích) nezákonnému zásahu, či zásahu již skončenému, ale hrozícímu opakováním, nepřichází tato ochrana v souladu s ustanovením § 85 s. ř. s. v úvahu tam, kde existují jiné prostředky ochrany. Proto je třeba i u důsledků zásahu odlišit ty, které jsou přímým důsledkem nezákonného zásahu, jejichž odstranění nepřichází v úvahu za použití jiných prostředků ochrany, a u nichž přichází v úvahu (možné) obnovení stavu před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).

Uhrazení částky 1450 Kč stěžovatelem takovým důsledkem není. Stěžovatel má k dispozici jiné prostředky, jimiž se může domáhat nápravy, a to cestou civilního soudnictví. Ostatně, stěžovatel sám v kasační stížnosti uvádí, že mu „*nezbývá než zahájit příslušné kroky k jejímu zpětnému vymození*“. Je tedy zřejmé, že si je možnosti jiných prostředků ochrany nejen vědom, ale že jich je připraven aktivně využít.

Stěžovatel v rámci kasační stížnosti nezpochybnil závěry městského soudu o tom, že obava z opakování nezákonného zásahu v daném případě není opodstatněná. Nejvyšší správní soud proto již nad rámec nutného odůvodnění doplňuje, že hrozba opakováním nezákonného zásahu musí splňovat alespoň minimální kritéria určitosti. Jak městský soud správně konstatoval, došlo-li by někdy v budoucnu k odtažení stěžovatelova vozidla kdekoliv z okruhu tzv. modré parkovací zóny, jednalo by se o zásah, který nelze s dostatečnou mírou určitosti ztotožnit se zásahem původním, a který proto nemůže být chápán jako opakování zásahu původního.

Stěžovatel namítá, že městský soud pochybil, když mu neposkytl ochranu před zásahem orgánu veřejné moci. Nejvyšší správní soud již shora rozepsal charakter ochrany poskytované na základě ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. Relativně minimalistický cíl citovaného ustanovení směřuje k poskytnutí okamžité ochrany proti trvajícimu či opakovaně hrozícímu nezákonnému zásahu, nebo jeho trvajícím důsledkům. Tento charakter vyplývá rovněž z ustanovení § 86 s. ř. s., podle kterého soud zastaví řízení, zjistí-li, že po podání žaloby zásah ani jeho důsledky netrvají a jeho opakování nehrozí. Argumentace ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem, není v posuzované věci namístě. Jakkoliv nezákonný zásah zpravidla bude znamenat porušení citovaného článku, nezakládá tato skutečnost bez dalšího možnost soudní ochrany. Ta vyplývá především z kontextu citovaného ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se lze domáhat ochrany před zkrácením práv roz-

hodnutím orgánu veřejné správy. Jakkoliv má nezákonný zásah specifický charakter a není *stricto sensu* rozhodnutím veřejné správy, nutnost možné ochrany proti němu lze podřadit citovanému článku Listiny základních práv a svobod. Ochrana proti takovému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. pak řeší existující účinky takového zásahu, případně jeho trvalý bezprostřední důsledek, nebo odstraňuje hrozbu jeho opakování. Za situace, kdy netrvá zásah ani jeho bezprostřední důsledek, neexistuje právo, kterému by v daném případě měla být poskytnuta ochrana. Případně vzniklá škoda, vyplývající z nesprávného úředního postupu, za který je možné nezákonný zásah považovat, pak je v souladu s čl. 36 odst. 3 nahraditelná cestou občanského soudnictví. V posuzované věci proto nedošlo k porušení ústavním pořádkem garantovaných práv stěžovatele, neboť bezprostřední důsledek porušení práv stěžovatele v podobě trvání důsledků nezákonného zásahu, a tedy ani důvod ochrany cestou občanského soudnictví, již netrvaly.

Nejvyšší správní soud ve věci v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání. Podle citovaného zákonného ustanovení při řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nařizuje jednání pouze ve dvou případech. Těmi jsou za prvé případy, kdy soud provádí dokazování. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo. Druhým případem je, uzná-li soud nařízení jednání za vhodné. Důvody takové vhodnosti mohou být nejrůznějšího charakteru. Důvodem, pro který by Nejvyšší správní soud musel bez dalšího nařídit jednání, není samotná žádost účastníka o nařízení jednání. Stěžovatel žádost o nařízení jednání odůvodnil tím, že celá záležitost je ve svých nejširších důsledcích zásadní povahy a charakteru, dotý-

ká se stovek či tisíců občanů, a je tedy třeba věc veřejně projednat, aby účastníci řízení mohli prezentovat své právní názory před veřejností. Nejvyšší správní soud uvedené důvody neshledává dostatečnými pro nařízení ústního jednání k projednání věci, a to zejména za situa-

ce, kdy jsou jeho rozhodnutí vyhlášována veřejně, v anonymizované podobě pak jsou plně přístupná na jeho internetových stránkách. Co do prezentace právních názorů před veřejností, tuto Nejvyšší správní soud nepovažuje za cíl řízení o kasační stížnosti.

933

Řízení před soudem: nepřijatelnost kasační stížnosti Azyl: přesah vlastních zájmů stěžovatele

k § 104a soudního řádu správního, ve znění zákona č. 350/2005 Sb.

I. Přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.

II. Přijatelnost kasační stížnosti je třeba odlišovat od přípustnosti kasační stížnosti na straně jedné a důvodnosti na straně druhé. Přípustnost (či tedy spíše absence některého z důvodů nepřípustnosti) kasační stížnosti je dána splněním zákonných procesních předpokladů, jako je včasné podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), řádné zastoupení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), absence dalších zákonných důvodů nepřípustnosti (§ 104 s. ř. s.) apod. Důvodnost kasační stížnosti na straně druhé je otázkou věcného posouzení kasačních důvodů stěžovatelem uváděných (§ 103 odst. 1 s. ř. s.).

III. V zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu je nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů kasační stížnosti, stanovených v § 103 odst. 1 s. ř. s., nýbrž též uvést, v čem stěžovatel spatřuje – v mezích kritérií přijatelnosti – v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39)

Věc: Valentyna O. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně požádala v České republice o udělení azylu; její žádost však byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Ostravě rovněž zamítl rozsudkem ze dne 3. 11. 2005.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek kasační stížností. Namítla zde, že soud nesprávně posoudil právní otázku, pokud u ní neshledal důvody pro udělení azylu, neboť jí bylo vyhrožováno policejními orgány domovského státu. Rovněž tvrdila, že žalovaný správní orgán měl její věc posuzovat podle § 12 zákona o azylu, a nikoliv podle § 16 tohoto zákona; měl se též zabývat možností udělení azylu podle § 14 citovaného zákona. Konečně stěžovatelka vznesla obecné námitky týkající se nedostatečných skutkových zjištění v řízení před správním orgánem a navrhla, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud – poté, co konstatoval přípustnost kasační stížnosti, se ve smyslu § 104a soudního řádu správního dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Dospěl však k závěru, že tomu tak není, a kasační stížnost odmítl jako nepřijatelnou.

Z odůvodnění:

Posláním Nejvyššího správního soudu je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Tato ochrana se však uskutečňuje jiným způsobem než v případě krajských soudů: zatímco jejich úkolem je projednat a rozhodnout každý napadnutý případ, primární funkcí Nejvyššího správního soudu jako

vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Oba články soustavy správního soudnictví tak plní odlišné poslání, které je však komplementární a zaručuje smysluplné fungování celého systému.

K plnění jeho sjednocující role svěřuje zákon Nejvyššímu správnímu soudu různé procesní nástroje, na prvním místě nepochybně rozhodování o kasační stížnosti (ustanovení § 12 odst. 1 ve spojení s § 102 s. ř. s.). Ve věcech azylu v nové úpravě institutu nepřijatelnosti (§ 104a s. ř. s.) je kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem omezeným na případy objektivní nutnosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Z těchto důvodů bude kasační stížnost ve věcech azylu přijata k projednání jen tehdy, jestliže rozhodování o ní umožní Nejvyššímu správnímu soudu zároveň plnit obecnější sjednocující funkci v systému správního soudnictví.

Meritorním přezkumem toliko přijatelných kasačních stížností se ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob i v každém jednotlivém případě nestává méně účinnou než v případě formálního projednání každé jednotlivé věci. Jasná, přehledná a srozumitelná judikatura totiž zvyšuje právní jistotu účastníka již před krajským soudem a správními orgány. Paušální formalizovaná spravedlnost, tedy stále nové a opakované projednávání již jednou rozhodnutého ve všech stupních soudní soustavy, vede ve svém důsledku k popření jednotlivé materiální spravedlnosti: ne všechny věci jsou stejně problematické, ne všechny věci vyžadují stejnou pozornost. Projednávat, věnovat každé

věci stejný čas a energii znovu a znovu na všech stupních, tak může popřít samotnou spravedlnost systémem vytvářenou: věci objektivně odlišné, s odlišným významem a důležitostí, jsou podrobeny stejnému zacházení. Taková spravedlnost navíc není ničím jiným než zbytečně vydávaným „potvrzením“, že jednou řečené stále platí, zatěžováním soudního systému dalším řízením s předem známým průběhem a výsledkem, který „přinese“ pouze neúnosnou délku řízení pro stěžovatele, a to nejen pro něho, nýbrž i pro všechna další řízení, pro něž soudní systém není a ani nemůže být kapacitně nastaven.

S ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob je navíc vhodné připomenout, že v případě řízení o kasační stížnosti byla soudní procesní ochrana stěžovateli již jednou poskytnuta individuálním projednáním jeho věci na úrovni krajského soudu, a to v plné jurisdikci. Další procesní postup v rámci správního soudnictví nezvyšuje automaticky míru právní ochrany.

Institut přijatelnosti kasační stížnosti je snahou o rovnováhu mezi dvěma zájmy: zájmem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájmem na efektivitě působení objektivního práva. Ryze formální důraz často kladený na dosažení spravedlivého výsledku řízení (ve smyslu jeho procesní bezvadnosti) ve svých důsledcích výrazně oslabuje právní jistotu, a tedy i efektivitu práva. Jak k tomu opakovaně uvedl Ústavní soud (viz např. nálezy ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sb. ÚS, sv. 24, str. 222 – 223; obdobně též nálezy ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 150/03, Sb. ÚS, sv. 31, str. 149), „...žádný právní řád není a nemůže být z hlediska soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z hlediska soustavy uspořádání

přezkumných instancí, budován ad infinitum. Každý právní řád přináší a nutně musí přinášet i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných řízení může být reálně takováto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoliv beze zbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivitu rozhodování a právní jistoty. Z pohledu tohoto kritéria je zavedení mimořádných opravných prostředků, čili prodlužování řízení a prolomení principu nezměnitelnosti rozhodnutí, která již nabyla právní moci, adekvátní toliko v případech důvodů výjimečných“.

Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. Do soudního řádu správního byl zaveden novelou č. 350/2005 Sb. s účinností ke dni 13. 10. 2005. Je proto na místě provést jeho výklad tak, aby bylo předvídatelným způsobem stanoveno, jakými úvahami a kritérii se bude Nejvyšší správní soud v budoucnu řídit.

Přesahem vlastních zájmů stěžovatele (který ve věcech azylu jedinečně vede k meritornímu projednání kasační stížnosti), je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu

a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.

O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je na místě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu, a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.

b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.

Přijatelnost kasační stížnosti je třeba odlišovat od přípustnosti kasační stížnosti na straně jedné a důvodnosti na straně druhé. Přípustnost (či tedy spíše absence některého z důvodů nepřípustnosti) kasační stížnosti je dána splněním zákonných procesních předpokladů, jako je včasné podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), řádné zastoupení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), absence dalších zákonných důvodů nepřípustnosti (§ 104 s. ř. s.) apod. Důvodnost kasační stížnosti na straně druhé je otázkou věcného posouzení kasačních důvodů stěžovatelem uváděných (§ 103 odst. 1 s. ř. s.).

Přijatelnost je prostředním krokem v přezkumu kasační stížnosti ve věcech azylu Nejvyšším správním soudem. Přijatelnost je tak možné vnímat i jako určitý „filtr“ při projednávání kasačních stížností: pokud kasační stížnost splňuje zákonné podmínky procesní přípustnosti, pak je způsobem naznačeným výše zkoumán přesah vlastních zájmů stěžovatele, tedy její přijatelnost. Jinými slovy, přichází-li stěžovatel s námitkami, o nichž se Nejvyšší správní soud vyslovil již dříve a své rozhodnutí zveřejnil, není nutné ani efektivní, aby v obdobné věci znovu jednal a rozhodoval, když výsledkem by nepochybně byl stejný závěr. Je-li kasační stížnost přípustná i přijatelná, Nejvyšší správní soud posoudí její důvodnost.

Z výše uvedeného plyne, že v zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu je nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů kasační stížnosti, stanovených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Zájemem stěžovatele je rovněž uvést, v čem spatřuje, v mezích kritérií přijatelnosti popsaných výše, v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

Na základě shora uvedených obecnějších úvah Nejvyšší správní soud v projednávané věci konstatuje, že stěžovatelka argumentuje kasačními důvody zakotvenými v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Namítá-li stěžovatelka, že jí bylo vyhrožováno policejními orgány domovského státu, připomíná Nejvyšší správní soud, že se touto otázkou již dostatečně zabýval ve svém rozsudku ze dne 6. 11. 2003, čj. 6 Azs 12/2003-49, www.nssoud.cz, či v rozsudku ze dne 10. 2. 2005, čj. 1 Azs 117/2004-44, www.nssoud.cz. Ke stěžovatelčině námitce, že správní orgán měl její situaci podřadit důvodům obsaženým v § 12 zákona o azylu, a nikoliv ustanovení § 16 zákona o azylu, odkazuje na právní

názor vyslovený v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, publikován jako č. 244/2004 Sb. NSS. K další námitce uváděné stěžovatelkou, tedy že správní orgán měl její situaci posuzovat též podle ustanovení § 14 zákona o azylu, lze odkázat na právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003-48, www.nssoud.cz, či rozsudek ze dne 11. 3. 2004, čj. 2 Azs 8/2004-55, www.nssoud.cz. Obecné námitky týkající se nedostatečných skutkových zjištění bez upřesnění konkrétních pochybení správního orgánu byly již předmětem množství rozhodnutí zdejšího soudu, z poslední doby lze namátkou uvést například rozsudek ze dne 18. 1. 2006, čj. 1 Azs 112/2004-61, www.nssoud.cz, či rozsudek ze dne 27. 10. 2005, čj. 1 Azs 174/2004-103, www.nssoud.cz.

Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje tedy dostatečnou odpověď na všechny námitky podávané v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné další důvody pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky.

934

Kompetenční spory: poplatek za dodávku televizních programů prostřednictvím satelitního signálu

k § 2 písm. n) a § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Dodávka televizních programů prostřednictvím satelitního signálu je službou elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Rozhodovat o nárocích plynoucích z porušení povinnosti platit cenu za tuto službu proto přísluší Českému telekomunikačnímu úřadu (§ 129 odst. 1 citovaného zákona).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 31. 5. 2006, čj. Konf 6/2005-11)

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 3, za účasti žalobce – akciové společnosti U. – a žalované Anny H., ve věci žaloby o zaplacení částky 9489,10 Kč s příslušenstvím.

Dne 8. 2. 2005 se obrátil Český telekomunikační úřad na zvláštní senát s návrhem na rozhodnutí sporu o pravomoc (kompetenčního sporu) podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 3 ve věci tohoto soudu, u něhož podal žalobu žalobce U., a. s., proti žalované Anně H. o částku 9489,10 Kč s příslušenstvím.

Ze spisu vyplynuly tyto skutečnosti:

Uvedená žaloba byla podána u Obvodního soudu pro Prahu 3 dne 30. 1. 2003. Podle žalobního tvrzení uzavřel žalobce dne 6. 3. 2001 s žalovanou „*Smlouvu o dodávce služeb*“, v níž se zavázal poskytovat žalované jí objednané služby. Žalovaná se naproti tomu zavázala žalobci měsíčně hradit dodávku těchto služeb, tuto povinnost však neplnila ode dne uzavření smlouvy až do 30. 10. 2001, kdy byla deaktivována přístupová karta umožňující příjem programové nabídky ze satelitního signálu. Žalovaná nereagovala ani na několik upomínek, které jí žalobce zaslal; proto žalobce soudu navrhl, aby žalované uložil povinnost uhradit mu 9489,10 Kč jako cenu za dodané služby, včetně úroku z prodlení, jakož i náklady řízení.

Obvodní soud pro Prahu 3 svým usnesením ze dne 29. 4. 2004 řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. V odůvodnění uvedl, že podle „*§ 95 odst. 1*“ (blíže neurčeno) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, je k rozhodování o této věci příslušný Český telekomunikační úřad.

V návrhu na řešení kompetenčního sporu správní úřad naproti tomu upozornil na definici telekomunikační služby podle § 2 odst. 5 zákona o telekomunikacích jako služby, jejíž poskytování spočívá zcela nebo zčásti v přepravě nebo směřování informací telekomunikačními sítěmi třetím osobám, a srovnal ji se zněním smlouvy uzavřené mezi žalobcem a žalovanou: žalobce se zde zavázal „*dodávat signál nabízených programů*“ do zařízení, které se skládá z digitálního satelitního přijímače, přístupové karty a satelitní antény s konvertorem. Takto popsaná služba však není telekomunikační službou a žalobce není poskytovatelem takové služby, neboť ani zčásti nezajišťuje směřování nebo přepravu informací telekomunikační sítí mezi jejími koncovými body. Telekomunikační službou je nepochybně distribuce TV a R programů z družice; tuto činnost však neposkytuje žalobce, nýbrž provozovatel družicového spoje ve prospěch provozovatele vysílání.

Soubor přijímací satelitní antény, svodového kabelu a satelitního přijímače, který žalobce pronajímá, není telekomunikační sítí, tj. funkčně propojeným souborem telekomunikačních zařízení k přepravě informací mezi koncovými body této sítě nebo souborem rádiových zařízení k přepravě informací nebo jejich vzájemnou kombinací. Telekomunikační síť se vyznačuje minimálně dvěma koncovými body, mezi nimiž se přepřávají informace; přijímací satelitní anténa však takovým bodem není. Nelze použít ani analogii se sítí určenou výhradně k jednosměrnému šíření televizních nebo rozhlasových signálů po vedení ve

smyslu § 2 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť zde není splněna podmínka veřejnosti sítě. O veřejnou telekomunikační síť tedy nejde – na rozdíl od dodávky televizních a rozhlasových programů prostřednictvím veřejné pevné telekomunikační sítě provozované na určitém území, kde žalobce zajišťuje přepravu a směřování informací mezi hlavními stanicemi této sítě a jejími koncovými body jako veřejnou telekomunikační službu a kde spory mezi poskytovatelem této služby a účastníky o finanční plnění vyplývající ze smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb rozhoduje Český telekomunikační úřad. V této věci není dána pravomoc Českého telekomunikačního úřadu ani podle § 95 bodu 1 písm. c), ani podle § 95 bodu 8 písm. d) zákona o telekomunikacích; zvláštní senát by proto měl vyslovit, že rozhodovat ve věci přísluší Obvodnímu soudu pro Prahu 3.

Zvláštní senát vyslovil, že k rozhodování ve věci je příslušný Český telekomunikační úřad.

Z odůvodnění:

Jelikož zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. č. 485/2005 Sb. NSS), je třeba nejprve uvést, že zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, výklad jehož ustanovení se mezi správním úřadem a soudem stal sporným, byl k 1. 5. 2005 zrušen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Tento zákon nahradil pojem „telekomunikační služba“ širěji vymezeným pojmem „služba elektronických komunikací“; někdejší „provozovatel telekomunikačních slu-

žeb“ je zde zahrnut do širšího pojmu „osoba vykonávající komunikační činnost“. Za zmínku též stojí, že tímto zákonem byl zrušen Český telekomunikační úřad zřízený podle zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích [§ 148 písm. a) zákona o elektronických komunikacích], a současně byl zřízen Český telekomunikační úřad (legislativní zkratkou označován jako „Úřad“) s nově vymezenou působností (§ 3 odst. 1 zákona).

Ustanovení § 108 odst. 1 písm. g) zákona o elektronických komunikacích zakládá pravomoc Úřadu rozhodovat ve sporech tam, kde tak stanoví tento zákon; podle § 129 odst. 1 zákona pak Úřad rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem, na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě.

Jak plyne z listin založených v soudním spisu, obsahem „Smlouvy o dodávce služeb“ uzavřené mezi stranami původního řízení byla na straně žalobce povinnost dodávat žalované „signál programů“ obsažených v aktuální programové nabídce, jakož i služby s tím související; z dalších ustanovení smluvních podmínek je zřejmé, že poskytovaný signál je digitálním satelitním signálem přijímaným prostřednictvím souboru zařízení. Povinnosti žalobce dodávat signál odpovídala povinnost žalované v měsíčních intervalech hradit žalobci tuto službu v souladu se smlouvou; tuto povinnost žalovaná porušila. Jak sám Úřad uvádí ve svém návrhu, jeho vlastní pravomoc rozhodovat spory o finanční plnění by byla dána tam, kde by se smlouva mezi žalobcem a žalovanou týkala dodávky televizních programů prostřed-

nictvím veřejné telekomunikační sítě do koncových bodů (kteroužto službu žalobce také poskytuje). Tomuto náhledu Úřadu ostatně přisvědčuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, čj. 6 A 89/2002-95, v němž soud za telekomunikační službu poskytovanou prostřednictvím televizního kabelového rozvodu (který je veřejnou telekomunikační sítí ve smyslu zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích) označil nejen dodávku televizního signálu, ale též dodávku televizního programu. Úřad však zpochybňuje, že by telekomunikační službou byla i dodávka programů prostřednictvím digitálního satelitního signálu, protože přijímací satelitní anténa není koncovým bodem. Tento argument ale za účinnosti zákona o elektronických komunikacích, který nahradil dosavadní úpravu zákona o telekomunikacích, již není pro věc určující.

Telekomunikační služba byla do 30. 4. 2004 vymezena jako služba, jejíž poskytování spočívá zcela nebo zčásti v přepravě nebo směřování informací telekomunikačními sítěmi třetím osobám (§ 2 odst. 7 zákona o telekomunikacích, ve znění účinném k 30. 4. 2004); služba elektronických komunikací spočívá podle nové zákonné definice zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací [§ 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích]. Jak ve zrušeném zákoně o telekomunikacích, tak v novém zákoně o elektronických komunikacích je tedy telekomunikační služba, resp. služba elektronických komunikací, definována jednak charakterem přenášených impulsů, jednak povahou sítě, jejímž prostřednictvím je poskytována (tedy „*telekomunikační síť*“ nebo „*síť elektronických komunikací*“). Ve věci není sporu o tom, že žalobce – prostřednictvím souboru zařízení – za-

jišťoval pro žalovanou přenos a příjem satelitního signálu; zbývá proto posoudit, zda se tak dělo po síti elektronických komunikací.

Síť elektronických komunikací se podle § 2 písm. h) zákona o elektronických komunikacích rozumí „*přenosové systémy, popřípadě spojovací nebo směrovací zařízení a jiné prostředky, které umožňují přenos signálů po vedení, rádiem, optickými nebo jinými elektromagnetickými prostředky, včetně družicových sítí, pevných sítí s komutací okruhů nebo paketů a mobilních zemských sítí, sítí pro rozvod elektrické energie v rozsahu, v jakém jsou používány pro přenos signálů, sítí pro rozhlasové a televizní vysílání a sítí kabelové televize, bez ohledu na druh přenášené informace*“. Z popisu služby, kterou žalobce žalobkyni poskytoval, i z návrhu Úřadu je přitom zřejmé, že signál přijímaný satelitní anténou instalovanou u žalované byl vyslán a přenášen ze satelitu (družice) prostřednictvím elektromagnetického vlnění. Taková síť je pak nepochybně přenosovým systémem, který umožňuje přenos signálů elektromagnetickými prostředky, a navíc slouží k televiznímu vysílání. Na právním posouzení věci nic nemění skutečnost, že službu spočívající v distribuci televizních programů z družice neposkytuje žalobce jakožto provozovatel vysílání, nýbrž zahraniční společnost, která je provozovatelem družicového spoje. Jak provozovatel družicového spoje, tak provozovatel vysílání jsou totiž osobami vykonávajícími komunikační činnost: zatímco však první z nich dodává své služby provozovatelům vysílání, tito provozovatelé sami dodávají služby koncovým uživatelům. Není přitom důležité, že žalobce sám neprovozuje družicový spoj, neboť vlastní úplné technické zázemí není podmín-

kou poskytování služby elektronických komunikací: podstatné je, že žalobce zajišťuje dodávku signálu, resp. programů, prostřednictvím sítě, která odpovídá zákonné definici sítě elektronických komunikací. (Pro účely rozhodování o pravomoci lze ponechat stranou rozdíly mezi „dodávkou signálu“ a „dodávkou programu“, jak je popsal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí uvedeném shora: obě tyto služby jsou totiž podle tohoto rozhodnutí telekomunikačními službami, a tím spíše jsou i službami elektronických komunikací.)

Smluvní povinnost platit měsíční poplatky za poskytovanou službu, již žalovaná porušila, je tak zároveň povinností uloženou na základě zákona o elektro-

nických komunikacích: ten v § 64 odst. 1 stanoví, že uživatel veřejně dostupné služby elektronických komunikací [takovou službou je přitom i služba poskytovaná žalobcem, neboť z jejího využívání není nikdo předem vyloučen – srov. § 2 písm. o) zákona o elektronických komunikacích] je povinen uhradit za poskytnutou službu cenu ve výši platné v době poskytnutí této služby. O sporech, které vznikly mezi osobou vykonávající komunikační činnost a uživatelem ohledně této povinnosti, rozhoduje Úřad (§ 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích). Rozhodování o nárocích plynoucích z porušení povinnosti platit za dodávku televizních programů prostřednictvím satelitního signálu proto nepřislouží soudu, nýbrž správnímu úřadu.

935

Daň z příjmů: zdaňování při spolupráci manželů

k § 13 a § 25 odst. 1 písm. u) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

I. Jestliže daňový subjekt netvrdil, že smlouvou upravil rozsah společného jmění manželů ve smyslu § 143a a § 144 občanského zákoníku, ani takovou smlouvu nedoložil, musí správce daně za součást společného jmění manželů považovat i prostředky daňového subjektu určené k podnikání. V důsledku toho nemohlo dojít k plnění ze smlouvy o dílo uzavřené mezi daňovým subjektem a jeho manželkou.

II. V případě, kdy daňový subjekt nerozdělí své příjmy z podnikání nebo z jiné samostatné činnosti dle § 13 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je správce daně oprávněn zkoumat, zda výdaj daňového subjektu, tj. částka uhrazená na základě účetního dokladu manželce daňového subjektu za provedené práce (služby), není výdajem na osobní potřebu poplatníka [§ 25 odst. 1 písm. u) citovaného zákona].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 Afs 21/2003-66)

Věc: Antonín N. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Přerově dodatečným platebním výměrem ze dne 5. 11. 2001 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1999 ve výši 1740 Kč. Vyšel z výsledků kontroly daně z příjmů fyzických osob a dále silniční daně za roky 1999 a 2000, kterou provedl v roce 2001 a v jejímž rámci zjistil, že stěžovatel uplatnil v roce 1999 výdaje ve výši 391 589 Kč. Kontrolou byl podle § 25 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů vyloučen mimo jiné výdaj 9800 Kč za přípravu účetních dokladů v roce 1999, vynaložený ve prospěch manželky paní Hany N. Správce daně posoudil tento vztah v souladu s § 2 odst. 7 daňového řádu jako vztah mající znaky pracovněprávního vztahu. Jelikož však z ustanovení § 269 zákoníku práce vyplývá, že pracovněprávní vztah nemůže vzniknout mezi manžely, a dále z toho důvodu, že uvedený výdaj byl vynaložen z prostředků ze společného jmění manželů (nevyporádaného dle ustanovení § 143 a následujícího občanského zákoníku), byl takto posouzen jako výdaj čerpaný pro osobní spotřebu žalovaného a vyloučen z daňově uplatněných výdajů pro rok 1999 ve smyslu § 25 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů.

Finanční ředitelství v Ostravě žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 1. 7. 2002 odvolání žalobce zamítlo. Z odůvodnění zamítavého rozhodnutí mj. vyplynulo, že v rámci doplnění odvolacího řízení byl žalobce vyzván k tomu, aby prokázal, že shora uvedený výdaj byl ve prospěch manželky vynaložen na základě smlouvy o dílo. Žalobce však předložil pouze písemné potvrzení o převzetí objednávky s tím, že další požadavky správce daně by považoval za zbytečné zatěžování daňového subjektu. Správce daně rovněž vyzval žalobce k předložení případné smlouvy ve smyslu § 143a ob-

čanského zákoníku k prokázání provedené úpravy stanoveného rozsahu společného jmění manželů Hany N. a Antonína N. pro období roku 1999. Žádnou takovou smlouvu však žalobce nepředložil.

Krajský soud v Ostravě žalobu rozsudkem ze dne 10. 7. 2003 jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů upravuje z daňového hlediska jediné možné a právem aprobovaný postup daňového poplatníka, který vstupuje do závazkových vztahů s manželem, z nichž jejich účastníkům vznikají (zdanitelné) příjmy. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že v daném případě je třeba zkoumat skutečnou vůli manželů, subjektů závazkového vztahu, zda skutečně „spolupracovali“ za účelem rozdělení příjmů a výdajů dle ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů či nikoliv. V případě, že by skutečným záměrem stěžovatele a jeho manželky byl postup prezentovaný v § 13 zákona o daních z příjmů, je dle názoru stěžovatele zřejmé, že manželka stěžovatele by jakožto spolupracující osoba poplatníka musela být registrována u místně příslušného správce daně, okresní správy sociálního zabezpečení (jako osoba samostatně výdělečně činná) apod. Vůle stěžovatele a jeho manželky nesměřovala a ani směřovat nemohla k postupu dle § 13 zákona o daních z příjmů. Stěžovatel se ztotožňuje s názorem Krajského soudu v Ostravě, že s výjimkou zákoníku práce žádný právní předpis v rámci právního řádu ČR nezažaduje manželům vstupovat do vzájemných závazkových vztahů. Z prezentovaného obligačního vztahu stěžovatele a jeho manželky plynul manželce příjem, tj. odměna za provedenou činnost

ve výši 9800 Kč. Podstata věci, tzn. skutečnost, že se jedná o příjem z platně uzavřené smlouvy mezi stěžovatelem a jeho manželkou, nebyla zpochybňována soudem ani dalším účastníkem. Z rozsudku, který plnění ze smlouvy uzavřené mezi manžely považuje za „spolupráci v nejširším slova smyslu“, však lze nepochybně dovodit, že příjem (odměna) manželky představuje nákladovou položku vynaloženou stěžovatelem, z čehož má dle ustanovení § 13 ve spojení § 25 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů plynout závěr, že se vždy jedná o výdaj na osobní spotřebu stěžovatele, resp. spolupracující osoby. Závěrem stěžovatel udával příkladmo případ, v němž by subjektem závazkového vztahu byla namísto manželky stěžovatele třetí osoba: příjem, který by třetí osoba za zpracování účetnictví od stěžovatele obdržela, by zdaňovala bezpochyby samostatně. Stejně tak za předpokladu platnosti smluvního závazkového vztahu má tento příjem zdaňovat samostatně i manželka stěžovatele. Nelze tak stěžovateli podsouvat jako jediné možnou a právem aprobovanou povinnost rozdělit příjmy a výdaje postupem dle ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů, neboť smluvní vztah mezi manžely je platným právním úkonem a právní řád ČR manželům realizaci vzájemných závazkových vztahů výslovně nezakazuje, tj. dovoluje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Pro posouzení, zda se v daném případě jedná o pracovněprávní nebo jiný vztah mezi manžely, je třeba poznamenat, jaké mohou nastat případy spolupráce manželů: v úvahu přicházejí tři možné formy, a to 1) dosahování příjmů

za spolupráce druhého z manželů, 2) podnikatelská činnost obou manželů v rámci sdružení bez právní subjektivity podle ustanovení § 829 a násl. občanského zákoníku, nebo 3) manžel i manželka provozují vlastní podnikatelskou činnost nezávisle na sobě. Jelikož nebylo ve správním řízení ani v řízení před soudem I. stupně prokázáno, že manželka stěžovatele provozuje vlastní podnikatelskou činnost (to nepřímě potvrzuje stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedením podmiňovacího způsobu), ani nebyla prokázána existence sdružení dle bodu 2), připadá v úvahu spolupráce manželů dle ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů.

Ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů, platného v době provádění daňové kontroly, o výpočtu příjmů spolupracujících osob říká, že příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti [§ 7 odst. 1 písm. a) až c) a odst. 2] provozované za spolupráce druhého z manželů a výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení se rozdělují tak, aby podíl připadající na spolupracujícího manžela (manželku) nečinil více než 50 %; přitom částka připadající na spolupracujícího manžela (manželku), o kterou příjmy přesahují výdaje, smí činit nejvýše 540 000 Kč při spolupráci po celé zdaňovací období nebo 45 000 Kč za každý i započatý měsíc této spolupráce. V ostatních případech spolupráce manžela (manželky) a ostatních osob žijících v domácnosti s poplatníkem, popřípadě za spolupráce jen ostatních osob žijících v domácnosti s poplatníkem, se příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti rozdělují na spolupracující osoby tak, aby jejich podíl na společných příjmech a výdajích činil v úhrnu nejvýše 30 %; přitom částka připadající

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

Z uvedeného vyplývá, že se stěžovatel ve své kasační stížnosti upíná na nesprávný výklad ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů, když zaměňuje výslovně uvedenou dispozici normy ve znění „se rozdělují tak, ...“ za zákonem danou možnost volit daný postup. S tímto názorem se nelze ztotožnit vzhledem k dikci zákona; tím spíše z ní nelze vyvozovat nezákonnost rozsudku soudu I. stupně. Rovněž vůle subjektů v daném případě nemohla být podrobena průzkumu: bylo třeba zabývat se objektivním stavem věci.

Danou možnost aplikovat ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů však stěžovatel nevyužil, čímž vyčerpал všechny zákonné formy spolupráce manželů; proto musel správce daně dále zkoumat,

zda došlo mezi manžely k pracovněprávnímu vztahu. Tento vztah dle ustanovení § 269 zákoníku práce nemůže vzniknout mezi manžely. Správce daně proto dále zkoumal, zda napadený výdaj lze podřadit pod ustanovení § 25 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů (za výdaje – náklady – vynaložené k dosažení, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely nelze uznat zejména výdaje na osobní potřebu poplatníka). Vzhledem k tomu, že žalovaný zpochybnil řádnou existenci smlouvy o dílo dle občanského zákoníku mezi manžely (poukázal na možnost považovat ji za simulovaný právní úkon), dotázal se stěžovatele na existenci a rozsah úpravy společného jmění manželů, aby mohl vzít za prokázané plnění z této smlouvy.

Stěžovatel k výzvě nic nepředložil ani netvrdil, že by k úpravě rozsahu společného jmění došlo; proto ve smyslu ustanovení § 143a a § 144 občanského zákoníku správci daně nezbylo než považovat za součást společného jmění manželů i prostředky stěžovatele určené k podnikání. Z výše uvedeného nelze dovodit, že došlo k plnění ze smlouvy o dílo, jelikož stěžovatel plnil fakticky ze společného jmění manželů manželce, tedy z toho, co patří i jí. Správce daně tedy postupoval správně, pokud nekvalifikoval dotčenou smlouvu jako smlouvu o dílo.

936

Daň z nemovitostí: ukončení nájemního vztahu k pozemkům, jejichž hranice v terénu neexistují

k § 3 odst. 2 zákona ČNR č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění účinném k 31. 12. 2002

k § 22 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (v textu též „zákon o půdě“)*

*) V současném znění odst. 2.

Vznikl-li nájemní vztah mezi dosavadním uživatelem a vlastníkem zemědělského pozemku podle § 22 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, a je-li pozemek pro vlastníka nepřístupný, neskončí nájemní vztah na základě výpovědi před provedením pozemkových úprav. Pozemek musí být přístupný jak ve smyslu faktickém, tak ve smyslu právním; nepostačí proto, zajistí-li nájemce vlastníkovu přístup na jeho pozemky přes pozemky jiných vlastníků, které má nájemce sám jen pronajaté. Nájemní vztah v takovém případě trvá i nadále a poplatníkem daně z nemovitostí zůstává nájemce pozemků (§ 3 odst. 2 zákona ČNR č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Afs 71/2004-91)

Věc: JUDr. Jaroslav R. proti žalovanému Finančnímu ředitelství v Brně o daň z nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný zamítl odvolání žalobce proti platebním výměrům Finančního úřadu v Pacově, kterými byla žalobci vyměřena daň z nemovitostí za rok 1999, 2000 a 2001.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobami u Krajského soudu v Brně; ten žaloby zamítl. V odůvodnění uvedl, že pozemky, z nichž byla daň vyměřena, byly žalobci vydány podle zákona o půdě, a byl tedy jako jejich vlastník poplatníkem daně z nemovitostí (pozemků). Je rovněž zřejmé, že nájemní vztah skončil výpovědí nájemce, a není rozhodné, že žalobce pozemky fyzicky nepřevzal.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudky krajského soudu kasačními stížnostmi. Stěžovatel tvrdil nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]: krajský soud uvažoval nesprávně, pokud uzavřel, že stěžovatel byl v rozhodných letech poplatníkem daně z nemovitostí (pozemků). Předmětem sporu přitom není platnost či neplatnost výpovědi z nájmu, ale to, zda skončil běh výpovědní lhůty. Krajský soud totiž nevzal v úvahu, že pozemky

nebyly přístupné, a proto podle § 22 odst. 3 zákona o půdě nemohla výpovědní lhůta skončit dříve, než budou provedeny pozemkové úpravy. Z tohoto důvodu tedy neskončil nájemní vztah dosavadního nájemce, a ten byl namísto stěžovatele poplatníkem daně z nemovitostí.

Ze správních spisů vyplynulo, že stěžovatel je společně se svojí manželkou Hanou R. spoluvlastníkem pozemků v katastrálním území Ch., H. a S. Tyto zemědělské pozemky užívalo Agrodružstvo K. (dále jen „nájemce“), které ukončilo nájemní vztah vzniklý na základě § 22 odst. 3 zákona o půdě výpovědí ze dne 9. 8. 1994 s tím, že bude „fyzicky ukončen k 1. 10. 1995“. Stěžovatel na výpověď z nájmu reagoval dopisem ze dne 27. 9. 1995 s tím, že pozemky je ochoten ke dni 1. 10. 1995 převzít jen za předpokladu, že budou geometricky zaměřeny a zpřístupněny.

V červenci až září roku 1998 proběhla mezi stěžovatelem a nájemcem pozemků další korespondence ohledně předání pozemků. Nájemce navrhoval, že jeho zaměstnanci zaměří a vytyčí předmětné pozemky, které budou ná-

sledně oborány hlubokou brázdou, a přístupové cesty k pozemkům budou stanoveny po pozemcích nájemce. Stěžovatel trval na tom, aby pozemky, a stejně tak i přístupové cesty k nim, byly zaměřeny, vytyčeny a označeny v terénu hraničními znaky trvalým způsobem, a to k tomu oprávněnou odbornou organizací, a aby přístupové cesty vedly po původních veřejných přístupových cestách, které budou zpevněny. Ze zápisu ze dne 30. 9. 1998 pak plyne, že vyměření pozemků provedla ve dnech 21. – 30. 9. 1998 komise složená ze dvou členů privatizační komise nájemce a starosty obce Ch., a to bez účasti stěžovatele. Dle zápisu byly celkem vyčleněny pozemky o výměře 94 349 m², které byly zorány a oborány hlubokou rýhou; součástí zápisu pak mají být i mapy, na nichž jsou pozemky vyznačeny červenou barvou a přístupové cesty tmavou silnou čarou.

Finanční úřad v Pacově stěžovatele vyzval k podání daňového přiznání k dani z nemovitostí na rok 1999. Stěžovatel daňové přiznání nepodal. Finanční úřad v Pacově tedy dne 4. 1. 2001 vydal platební výměr na daň z nemovitostí na rok 1999. Stěžovatel posléze nepodal ani daňové přiznání k dani z nemovitostí za rok 2000 a rok 2001, a proto Finanční úřad v Pacově vydal dne 8. 10. 2001 platební výměry na daň z nemovitostí i za tato dvě zdaňovací období.

Nejvyšší správní soud nejprve spojil kasační stížnosti ke společnému projednání; poté rozsudky Krajského soudu v Brně zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se zaměřil na zodpovězení otázky, zda poplatníkem

daně z nemovitostí (pozemků) byl v rozhodných zdaňovacích obdobích stěžovatel jako vlastník pozemků.

Obecné pravidlo říká, že poplatníkem daně z pozemků je vlastník pozemku (§ 3 odst. 1 zákona ČNR č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999, 2000 a 2001). Vedle toho však u pronajatých pozemků, jde-li o pozemky, jejichž původní vlastnické hranice v terénu neexistují, protože byly sloučeny do pozemků s hranicemi v terénu reálně existujícími, je poplatníkem nájemce pozemku (§ 3 odst. 2 citovaného zákona).

Nájemní vztah mezi stěžovatelem a nájemcem vznikl na základě § 22 odst. 3 zákona o půdě, ve znění zákona č. 93/1992 Sb. a zákona č. 183/1993 Sb. Nájemce tento nájemní vztah k 1. říjnu 1995 vypověděl. Podle citovaného ustanovení však v případě, že pozemek je pro vlastníka nepřístupný, nemůže vypovědní lhůta skončit dříve, než budou provedeny pozemkové úpravy. A právě otázka přístupnosti daných zemědělských pozemků je těžištěm sporu. Zatímco žalovaný i krajský soud vychází z toho, že pozemky byly stěžovateli vydány k 30. 9. 1998 přístupné, stěžovatel tvrdí opak.

V úvodu je třeba předznamenat, že se jedná o pozemky zemědělské. Je přitom všeobecně známo, že k tomu, aby zemědělské pozemky mohly být využívány k provozování zemědělské výroby, k níž jsou primárně určeny, je nezbytná jejich pravidelná obsluha, a to také těžkými zemědělskými stroji. Nelze tedy účelně zemědělsky využívat půdu, která by nebyla přístupná. Taková půda by totiž byla pro svého vlastníka fakticky bezcenná, neboť by ji nemohl sám zemědělsky využívat, ani by ji nemohl za tím účelem pro-

najmout. Vzniku těchto situací má přitom bránit právě sporné ustanovení zákona o půdě. I na toto ustanovení je třeba nahlížet vždy skrze primární *ratio legis* celého zákona o půdě. Účelem tohoto zákona je „*zmírnit následky některých majetkových křivd, k nimž došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku v období let 1948 až 1989*“ (první odstavec preambule), tedy alespoň v určité míře reparovat následky porušení základních práv vlastníků v období totality.

S ohledem na shora vyslovené je zapotřebí ustanovení § 22 odst. 3 zákona o půdě vykládat tak, aby jeho aplikací bylo možno dosáhnout účelu, který zákonodárce sledoval (náprava křivd). Pozemek tedy bude možné považovat za přístupný jen tehdy, bude-li přístupný jak ve smyslu faktickém, tak ve smyslu právním. Přístupnost pozemku po právní stránce přitom znamená, že vlastníku pozemku budou přístupové cesty zaruče-

ny jedním z právem předvídaných institutů: po veřejné komunikaci či po pozemcích jiných vlastníků, k nimž však bude mít zřízeno příslušné věcné břemeno.

Na tomto místě je třeba upozornit, že v tomto směru nebyla skutková podstata zjištěna dostatečně, neboť ve správním spise není důkazu o tom, že by vlastníci pozemků, po nichž „přístupové cesty“ měly vést, s takovým řešením souhlasili, či dokonce věcná břemena zřídili.

Stěžovatel se tedy oprávněně nespokojil pouze s tím, že v mapě byly vyznačeny „přístupové cesty“ k pozemkům, které povedou po pozemcích, které má nájemce řádně pronajaté. Fyzicky by se na své pozemky tímto způsobem pravděpodobně dostal. Toto řešení mu ale nepřináší vůbec žádnou jistotu, že jeho pozemky budou přístupné i do budoucna, tj. že nájemce, resp. vlastníci „přístupovou cestou“ dotčených pozemků, příslušná omezení dobrovolně strpí i v budoucnu.

937

Daňové řízení: doměření daně; rozsah přezkumu rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek

k § 15, § 16 a § 50 odst. 3 a odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Není-li zahájena a provedena daňová kontrola při zachování všech práv, která daňovému subjektu garantuje § 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nelze daňovému subjektu daň doměřit pouze na základě výsledků získaných při místním šetření.

II. Je-li daňovému subjektu stanovena daň pomocí pomůcek, pak postup podle § 50 odst. 5 daňového řádu již neumožňuje odvolacímu orgánu doplňovat odvolací řízení tak, že uloží správci daně odstranit vady jeho řízení, které správce daně vzal za rozhodné pro stanovení daně za užití pomůcek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, čj. 1 Afs 70/2004-80)

Prejudikatura: ad II. srov. opačně č. 290/2004 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost T. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Prahu 5 stanovil žalobkyni dodatečným platebním výměrem daň z příjmů právnických osob za rok 1996 ve výši 53 430 Kč.

Žalovaný dne 18. 7. 2001 odvolání žalobkyně proti výše uvedenému rozhodnutí zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného následně žalobkyně brojila žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 9. 1. 2004 zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že právo na provedení místního šetření má správce daně, aniž by zároveň zahajoval daňovou kontrolu. Pokud správce daně doměří daň, může tak učinit na základě vlastního zjištění a je nerozhodné, zda toto zjištění vzešlo z místního šetření, nebo z daňové kontroly. Podle § 31 odst. 9 daňového řádu prokazuje daňový subjekt všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v daňovém přiznání či hlášení nebo k nimž byl správcem daně vyzván. Pokud tak neučiní, je správce daně oprávněn stanovit daň s použitím pomůcek. K postupu odvolacího orgánu, který rozhoduje o dani stanovené s použitím pomůcek, soud uvedl, že rozsah přezkumu v odvolacím řízení je omezen, neboť odvolací orgán zkoumá dle § 50 odst. 5 d. ř. pouze podmínky pro stanovení daně tímto způsobem. Takto vymezený rozsah přezkumu však nevylučuje použití § 50 odst. 3 d. ř. Během odvolacího řízení je odvolací orgán oprávněn podle tohoto ustanovení rovněž řízení doplňovat či odstraňovat vady řízení, popřípadě uložit odstranění vad správci daně prvního stupně; takové doplnění však musí směřovat pouze k přezkoumání, zda jsou

dodrženy zákonné podmínky pro stanovení daně podle pomůcek.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek Městského soudu v Praze kasační stížností, ve které předně namítala, že správce daně postupoval nesprávně, jestliže místním šetřením prověřoval základ daně a daň a poté doměřil daň za použití pomůcek: místní šetření je totiž institut, který k takovému účelu neslouží. Pokud správce daně přistoupí k prověřování základu daně a daně, musí tak učinit prostřednictvím daňové kontroly, která zajišťuje práva daňového subjektu ve větším rozsahu. O místním šetření se sepíše dle povahy protokol o ústním jednání nebo úřední záznam. Pokud správce daně vydával výzvy k dokazování po ukončení místního šetření, jsou tyto výzvy neplatným právním úkonem. Správce daně proto nemohl již na základě těchto výzev daň doměřit. Je rovněž vadou řízení, že tyto chybné procesní kroky správce daně (stran doručení výzev), se snažil odstraňovat až žalovaný. V tomto bodě se mýlil rovněž soud, když vyslovil právní názor, podle něhož lze doměřovat daň pouze na základě výsledků získaných z místního šetření. Další okruh námitek stěžovatelky pak směřuje do nezákonného postupu žalovaného. Jestliže správce daně stanoví daňovou povinnost s použitím pomůcek, žalovaný jako odvolací orgán pak již může přezkoumávat pouze podmínky pro použití tohoto způsobu stanovení daně dle § 50 odst. 5 d. ř. Žalovaný však překročil své zákonné meze, využil § 50 odst. 3 d. ř. a uložil správci daně, aby odstranil vady řízení a řádně doručil výzvu. Pokud však

žalovaný dospěl k závěru, že daň neměla být stanovena s použitím pomůcek, měl rozhodnutí správce daně zrušit právě pro procesní pochybení a pro vady, které při přezkoumání rozhodnutí zjistil. V rámci odvolacího řízení tak žalovaný nahradil činnost správce daně a stěžovatele tím odňal možnost obrany. Stejně nesprávnou úvahou byl pak veden i soud, jestliže vyslovil, že odvolací orgán je oprávněn uložit doplnění řízení, popř. jej doplnit sám (podle § 50 odst. 3 d. ř.), a to i při přezkoumávání rozhodnutí, kterým byla stanovena daňová povinnost za použití pomůcek.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správce daně má právo na provedení místního šetření, i když nezařadil dříve daňovou kontrolu, a může jeho výsledky použít při vyměření, popřípadě doměření daně (§ 46 odst. 7 d. ř.). Správce daně ani žalovaný nepochybili, když využili výsledky místního šetření a pro nevyhovění požadavkům výzvy vyměřili žalobci daň za použití pomůcek. Žalovaný se rovněž ztotožnil se závěrem soudu, že i když je stanovena daňová povinnost za použití pomůcek, je odvolací orgán oprávněn postupovat podle § 50 odst. 3 d. ř. a řízení doplňovat a odstraňovat jeho vady, nebo doplnění či odstranění vad uložit správci daně.

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

Z odůvodnění:

Podle § 15 odst. 1 d. ř. je správce daně oprávněn v souvislosti s daňovým řízením provádět místní šetření jak u subjektu daně, tak i u jiných osob. V následujících odstavcích tohoto ustanovení je upraven soubor práv i povinností správce daně, jakož

i osob, u nichž je místní šetření prováděno. Je však skutečností, že toto ustanovení samo nevymezuje obsah pojmu a explicitně ani cíl místního šetření, a proto je nutno vycházet z obsahu celého ustanovení a jednotlivých zde upravených oprávnění i povinností obou stran. Pracovník správce daně má tak například v době přiměřené předmětu šetření, zejména v době provozu, právo na přístup do každé provozní budovy, místnosti a místa, včetně dopravních prostředků, k účetním písemnostem, záznamům a informacím na technických nosičích dat v rozsahu nezbytně nutném pro dosažení účelu podle tohoto zákona. Toto právo má též, jde-li o obydlí, které daňový subjekt užívá rovněž pro podnikání. Pracovník správce daně může zajistit též věci, u nichž jejich nezajištění by mohlo mít za následek nemožnost dodatečného průkazu skutečností potřebných v daňovém řízení. Naproti tomu daňový subjekt a třetí osoby jsou povinny poskytnout pracovníku správce daně všechny přiměřené prostředky a pomoc potřebnou k účinnému provedení místního šetření, zejména mu podat potřebná vysvětlení.

Z obsahu § 15 d. ř. je tedy zřejmé, že cílem místního šetření je získávání předběžných informací o daňových subjektech (popř. jiných osobách), jež by bylo možno poté využít v daňovém řízení ke stanovení daně ve správné výši. V každém případě se však jedná o pouhé zjišťování podkladových informací či „mapování terénu“. O místním šetření je pořizován, dle jeho povahy, protokol či pouhý úřední záznam. Přesto, že protokol o ústním jednání (§ 12 d. ř.) je veřejnou listinou, vždy však pouze zobrazuje či dokumentuje průběh jednání, popis děje či výpovědi jednotlivých osob.

Naproti tomu § 16 d. ř. jasně vymezuje cíl daňové kontroly, jestliže uvádí, že

daňovou kontrolou pracovník správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňového subjektu nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější.

Jak je z uvedeného zřejmé, je to právě institut daňové kontroly, který slouží k tomu, aby mohl správce daně zjistit a prověřit daňový základ (v daném případě ověřit správnost daňové povinnosti přiznané daňovým subjektem); následující odstavce tohoto ustanovení vybavují jak správce daně, tak i osoby, u nichž je daňová kontrola prováděna, širokým okruhem zvláštních práv a povinností. Podle odstavce 4 tak například může daňový subjekt podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně, vyjádřit se před ukončením daňové kontroly k výsledku uvedenému ve zprávě, ke způsobu jeho zjištění, případně navrhnout jeho doplnění apod. O výsledku zjištění pak sepíše správce daně zprávu o daňové kontrole, kterou je povinen s daňovým subjektem projednat. Znamená to, že zpráva z daňové kontroly tak musí obsahovat výsledek zjištění, tedy správný úvahu správce daně, na základě níž dospěl k důvodům pro případné doměření daně a rovněž ke zvolenému způsobu stanovení základu daně a daně. Tato skutečnost je právně významná obzvláště proto, že dodatečný platební výměr neobsahuje odůvodnění a daňový subjekt musí mít zachovánu reálnou možnost seznat důvody, jež vedly správce daně k jejímu doměření pro případ jeho obrany v odvolacím řízení.

Správce daně tedy není oprávněn volně volit mezi těmito právními úkony, nýbrž musí přihlídnout k jejich skutečnému obsahu, a to již z důvodu ochrany práv subjektu, s nímž je vedeno daňové řízení.

Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že nepostačuje, je-li daňová povinnost doměřena pouze na základě výsledků získaných při místním šetření, aniž by byla zahájena a provedena daňová kontrola při zachování všech práv, která jsou daňovému subjektu garantována právě § 16 d. ř. Takovým postupem by byl totiž daňový subjekt krácen na svých, zákonem garantovaných, právech, zejména na právu kvalifikované obrany, kterou může uskutečnit, vycházející z úvah a výsledku zjištění, jež jsou nutným obsahem právě zprávy z daňové kontroly.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s úvahou Městského soudu v Praze nad rozsahem přezkoumání rozhodnutí odvolacím orgánem (zde žalovaným) za předpokladu, že daň byla subjektu stanovena za užití pomůcek (§ 31 odst. 5 d. ř.).

Postup odvolacího orgánu je upraven v § 50 d. ř. Podle jeho odstavce 3 odvolací orgán přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí vždy v rozsahu požadovaném v odvolání. Vyjdou-li při přezkoumávání najevo skutečnosti odvolatelem sice neuplatněné, ale mající podstatný vliv na výrok rozhodnutí, lze k nim rovněž při rozhodování přihlídnout. Při tom není odvolací orgán vázán návrhy odvolatele, a může proto změnit rozhodnutí odvoláním napadené i v neprospěch odvolatele. V rámci odvolacího řízení může odvolací orgán výsledky daňového řízení doplňovat, odstraňovat vady řízení anebo toto doplnění nebo odstranění vad uložit správci daně se stanovením přiměřené lhůty. Zjistí-li odvolací orgán, že jsou splněny u správce daně prvního stupně podmínky pro rozhodnutí podle § 49 odst. 2 d. ř., vrátí věc k rozhodnutí s odůvodněním a pokyny pro další řízení správci daně prvního stupně, který je právním názorem odvolacího orgánu vá-

zán. Tato zákonná úprava tak zjevně dopadá na postup odvolacího orgánu, má-li jím být přezkoumáno rozhodnutí, kterým byla vyměřena daňová povinnost za užití důkazů, které mohou být rovněž v odvolacím řízení z pokynu odvolacího orgánu správcem daně doplňovány či v něm mohou být odstraňovány jiné vady řízení.

Je-li však daňová povinnost správcem daně stanovena (a poté i vyměřena) podle pomůcek (§ 31 odst. 5 d. ř.), pak je pro postup odvolacího orgánu nutno aplikovat zvláštní ustanovení, jímž je § 50 odst. 5 d. ř., kterým je určen rozsah přezkoumání napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem; toliko v jeho rámci se pak může odvolací orgán „pohybovat“. Podle něho totiž, směřuje-li odvolání proti rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek, zkoumá odvolací orgán pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Shledá-li odvolací orgán, že tyto zákonné podmínky byly dodrženy, odvolání pro jeho neodůvodněnost zamítne. V opačném případě rozhodnutí změni nebo zruší. Zjistí-li, že jsou u správce daně prvního stupně podmínky pro rozhodnutí podle § 49 odst. 1 d. ř. (autoremedura), vrátí věc k rozhodnutí s odůvodněním a pokyny pro další řízení správci daně prvního stupně.

Znamená to, že brojí-li daňový subjekt proti rozhodnutí, kterým byla stanovena daň podle pomůcek, odvolací orgán zkoumá jen podmínky pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Oněmi zákonnými podmínkami je nutno rozumět nejen podmínky uvedené v § 31 odst. 5 d. ř., ale i zjištění, zda daň tímto způsobem je stanovena dostatečně spolehlivě (§ 31 odst. 7 téhož zákona). To vše obzvláště s přihlédnutím k základním zásadám daňového řízení. Podle § 2 odst. 1 a 2 d. ř. jednají správci daně při

správě daně v řízení o daních v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, chrání zájmy státu a dbají přitom na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení, při tom volí jen takové prostředky, které umožňují ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy.

Užil-li správce daně prvního stupně takový způsob stanovení daně (pomůcky), zkoumá odvolací orgán jednak to, zda daňový subjekt skutečně nesplnil některou ze svých zákonných povinností a nedostatek či absence důkazů neumožňuje již stanovit daň dokazováním, a jednak i to, zda daň je stanovena pomocí pomůcek dostatečně spolehlivě. Tím je také určen jeho rozsah zkoumání dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně podle § 50 odst. 5 d. ř.

Ustanovení § 50 odst. 5 d. ř. tak již neumožňuje odvolacímu orgánu doplňovat odvolací řízení způsobem spočívajícím v tom, že uloží správci daně odstranit vady jeho řízení, které však správce daně vzal za rozhodné pro stanovení daně právě tímto náhradním způsobem (za užití pomůcek). Zjistil-li totiž odvolací orgán, že podmínky pro stanovení daně podle pomůcek nebyly splněny, měl rozhodnutí zrušit.

Této interpretaci odpovídá i odstavec 6 citovaného ustanovení, podle něhož odvolací orgán rozhodnutí přezkoumá, a není-li při rozhodování vázán ustanovením odstavce 5, rozhodnutí v odůvodněných případech změni nebo zruší, jinak odvolání zamítne; i zde je vyjádřena vázanost odvolacího orgánu speciálními ustanoveními za předpokladu, že přezkoumává rozhodnutí, kterým byla stanovena daň podle pomůcek.

Daňové řízení: k postupu správce daně před vydáním dodatečného platebního výměru

k § 15, § 16 a § 36 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Dodatečným platebním výměrem nelze doměřit daň pouze na základě výsledků získaných při vyhledávací činnosti (§ 36 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) a při místním šetření (§ 15 citovaného zákona), aniž by byla zahájena a provedena daňová kontrola při zachování všech práv, která jsou daňovému subjektu garantována ustanovením § 16 citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Afs 60/2005-130)

Věc: Společnost s ručením omezeným M. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dodatečným platebním výměrem ze dne 17. 9. 1999 doměřil Finanční úřad pro Prahu 6 (dále též „správce daně“) žalobci daň z příjmů právnických osob za rok 1994 ve výši 462 000 Kč. Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 11. 2001.

Žalobu, jíž žalobce napadl rozhodnutí žalovaného, zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 10. 2004. Na základě skutkového stavu, z něhož daňové orgány vycházely a který byl podle jeho názoru doložen důkazy provedenými v řízení před těmito orgány, se ztotožnil se žalovaným v tom, že daňový subjekt neprokázal, že částka vynaložená na zaplacení směnky byla účelně vynaloženým nákladem na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Důkazy, které žalobce nabízel, prokazovaly pouze skutečnost, že směnka existovala a bylo o ní účtováno, bylo mu však v průběhu celého dokazování známo, že má prokázat, že částku 3 000 000 Kč skutečně

přijal od sdružení H., poněvadž až po prokázání skutečného přijetí této částky mohla být posouzena oprávněnost zahrnutí částky 1 100 000 Kč do základu daně. Žalobce požadované důkazní prostředky nepředložil, nebyl schopen správci daně sdělit přesné sídlo a právní formu společnosti H., ani informace o věřiteli a pohybu směnky; soud proto neshledal důvodnou námitku, že správce daně nečinil kroky ke zjištění skutečností týkajících se směnky z účetnictví společnosti H. Ten přitom prováděl vlastní šetření a zjistil, že na uvedené adrese sídlilo více firem, které měly v názvu označení „H.“; tento subjekt, ač je občanským sdružením, měl poskytovat na základě smének různým společnostem finanční částky, a správce daně tak měl oprávněné pochybnosti o tom, že byl schopen fakticky tyto finanční částky poskytovat. V daňovém řízení nebyla napadena formální stránka účetnictví, správní orgán zkoumal věcný obsah formálně správných účetních operací a po-

dle soudu postupoval v souladu s § 2 odst. 7 daňového řádu.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku žalobce (stěžovatel) zejména namítal vady řízení před žalovaným (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.) a dokládal, že poskytl žalovanému požadované informace, ačkoli to žalovaný popírá. Vzhledem k tomu, že městský soud se ztotožnil s hodnocením žalovaného, jsou i jeho závěry v rozporu s obsahem správních spisů a jeho rozhodnutí je zatíženo vadou řízení (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Stěžovatel tak má za to, že prokázal oprávněnost zahrnutí předmětné částky do svých daňových nákladů. Žalovaný postupoval v rozporu s § 31 odst. 2 daňového řádu, neboť nesplnil svou povinnost ověřovat a zjišťovat údaje týkající se příjmů daňových subjektů i ve prospěch daňových subjektů a zjistit objektivní pravdu; není pouze povinností žalobce prokázat oprávněnost zahrnutí předmětné částky do daňových nákladů. Žalovaný též neprovedl důkazy navržené žalobcem.

Předtím, než se Nejvyšší správní soud zabýval stěžovatelem uplatněnými důvody, zkoumal, zda tu nejsou vady, k nimž je podle § 109 odst. 3 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Jelikož shledal, že řízení před městským soudem trpělo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, zrušil rozsudek napadený kasační stížností a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V předmětné věci stěžovatel v žalobě namítal porušení ustanovení daňového řádu žalovaným; především se dovolával toho, že žalovaný porušil ustanovení § 36 odst. 1 daňového řádu tím, že neověro-

val a nezjišťoval skutečnosti rozhodné pro správné a úplné vyměření daně též ve prospěch stěžovatele, a je nesprávný jeho názor, že bylo jen na stěžovateli navrhnout důkazy k prokázání oprávněnosti uplatněných daňových nákladů; stěžovatel se dovolával též toho, že navrhl řadu důkazů k prokázání důvodnosti zahrnutí částky 1 100 000 Kč do daňově uznatelných nákladů. Zpochybňoval tak závěr žalovaného o tom, že neunesl důkazní břemeno a že ani na výzvu nesplnil a nepředložil žádné důkazní prostředky nepochybně prokazující věcné plnění podle předmětné směnky.

Ač stěžovatel v žalobě nezpochybnil samotný postup správce daně v řízení, které vyústilo ve vydání dodatečného platebního výměru, nebylo možno od něj odhlédnout, neboť k tomu, aby si soud mohl učinit úsudek, zda byl důvodně zpochybněn závěr žalovaného o tom, že stěžovatel neprokázal oprávněnost zahrnutí částky 1 100 000 Kč do základu daně, musel se nutně zabývat i tím, zda daňová povinnost stěžovatele byla ověřována zákonem stanoveným postupem. Jen tehdy, pokud byl řádným procesním postupem daňový subjekt vyzván k prokázání skutečností dle § 31 odst. 9 daňového řádu, lze z této důkazní povinnosti vyvodit závěr o unesení či neunesení důkazního břemene a následně pak i závěr, zda náklad, který daňový subjekt odečetl ze svých příjmů, je daňově uznatelným nákladem či nikoliv.

Ze správního spisu vyplývá, že v souvislosti s daňovou kontrolou společnosti S., spol. s r. o., požádal Finanční úřad pro Prahu 9 správce daně o ověření, zda v účetnictví stěžovatele je zaúčtována směnka ze dne 30. 1. 1994, vystavená stěžovatelem na částku 4 100 000 Kč. Na základě tohoto dožádání byl za účasti zá-

stupce stěžovatele Martina B. sepsán protokol o ústním jednání ze dne 27. 8. 1998. V něm (aniž by bylo jakkoliv specifikováno, co z uvedeného je tvrzením zastupce stěžovatele a co vlastním zjištěním pracovníků správce daně na základě účetnictví stěžovatele či dalších podkladů, ani zda a v jakém rozsahu bylo účetnictví předloženo) se konstatuje, že směnka je v účetnictví stěžovatele zaúčtována, byla vystavena pro „firmu H.“, se zde uvedeným sídlem; nebyla zjištěna bližší identifikace této firmy. Na směnku stěžovatel obdržel 3 000 000 Kč v hotovosti dne 30. 1. 1994, byla zaúčtována na účet 322 a peníze byly přijaty do pokladny. Úhrada směnky byla provedena společností S., spol. s r. o. (4 100 000 Kč v hodnotě směnky, jednatel Jan K.; 1 100 000 Kč je zaúčtováno na účet 568). Operace se směnkou mezi jejím vyplacením nejsou stěžovateli známy. Směnka byla vystavena za účelem získání kapitálu.

Ve správním spise se dále nachází v souvislosti s daňovými řízeními jiných daňových subjektů záznamy o šetřeních prováděných daňovými orgány a týkajícími se občanského sdružení H. a též společnosti S., spol. s r. o., a jejich obchodování se směnkami.

Správce daně následně výzvou ze dne 2. 6. 1999 vyzval podle § 16 odst. 2 daňového řádu stěžovatele k prokázání skutečností dle § 31 odst. 9 a § 31 odst. 4 daňového řádu, konkrétně k doložení všech skutečností týkajících se vydané směnky, tedy veškerého účtování této směnky, příjmového dokladu, výdajového dokladu, smlouvy, vyplacení směnky a dále doložení všeho, čím může prokázat faktické uskutečnění a naplnění skutkové podstaty směnky. Ač stěžovatel požádal o prodloužení lhůty ve výzvě uvedené a této žádosti bylo vyhověno, ze

správního spisu nevyplývá, že by této výzvě vyhověl a žádané doklady předložil. Správce daně poté vydal dne 17. 9. 1999 dodatečný platební výměr, kterým stěžovateli dodatečně doměřil daň z příjmů právnických osob za rok 1994 ve výši 462 000 Kč. K žádosti o sdělení důvodů dodatečného platebního výměru správce daně stěžovateli sdělil, že daň byla doměřena proto, že stěžovatel nedoložil požadované skutečnosti dle výzvy z 2. 6. 1999, týkající se vydané směnky, čímž neprokázal výdaje za rok 1994 dle § 24 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

V podaném odvolání stěžovatel namítal, že tyto výdaje byly prokázány správcem daně při místním šetření, které proběhlo na základě obdobné výzvy z července 1998; při tomto šetření byly doloženy všechny požadované skutečnosti a byl o něm sepsán protokol ze dne 27. 8. 1998. V odvolání stěžovatel popsal účel vystavení směnky i důvod a způsob, jak byla směnka proplacena. K prokázání uvedených skutečností stěžovatel navrhl provedení výsledku pracovníků správce daně, kteří prováděli místní šetření, výsledku Martina B. ke stvrzení způsobu zaúčtování obchodní transakce, navrhl provedení místního šetření u společnosti S., spol. s r. o., o zaúčtování směnky a výsledku jejího jednatele k pravosti příjmového dokladu a důkaz vyjádřením soudního znalce o právní relevantnosti předmětné směnky. Následně byl stěžovatel výzvou dle § 16 odst. 2 daňového řádu ze dne 14. 1. 2000 vyzván k předložení vyjádření znalce, které pak v prodloužené lhůtě předložil.

Ze správního spisu vyplývá, že správce daně při svém rozhodování vycházel z výsledků zjištěných při vyhledávací činnosti dle § 36 daňového řádu a zjiště-

ní v rámci místního šetření; závěry o nesplnění důkazní povinnosti stěžovatele prokázat věcné plnění podle předmětné směnky, na základě níž do daňových nákladů zahrnul částku 1 100 000 Kč, a o neunesení důkazního břemene o tomto nákladu spojil s výzvou ze dne 2. 6. 1999, jíž byl stěžovatel vyzván k prokázání svých tvrzení týkajících se směnky a s ní souvisejících nákladů. Ač výzvu správce daně opřel o ustanovení § 16 odst. 2 daňového řádu, a dovolával se tak plnění povinností, které má daňový subjekt v průběhu daňové kontroly ve vztahu k pracovníku správce daně, správní spis neobsahuje nic, co by svědčilo o tom, že u stěžovatele byla zahájena daňová kontrola, ale ani o tom, že by daňová kontrola u stěžovatele probíhala a byla řádně ukončena vypracováním zprávy o kontrole, která by byla se žalobcem projednána a jím podepsána. To ostatně vyplývá i z rozhodnutí žalovaného, který již samotná zjištění z vyhledávací činnosti a zjištění učiněná v rámci místního šetření považuje za dostatečnou oporu k dodatečnému vyměření daně dle § 46 odst. 7 daňového řádu, a i on ve spojitosti s výše uvedenými výzvami dovodil, že stěžovatel v daňovém řízení neprokázal tvrzený náklad týkající se předmětné směnky.

Institut místního šetření a daňové kontroly je upraven v části první daňového řádu mezi obecnými ustanoveními, vyhledávací činnost pak v části druhé v rámci přípravného řízení.

Podle § 15 odst. 1 daňového řádu je správce daně oprávněn v souvislosti s daňovým řízením provádět místní šetření jak u subjektu daně, tak i u jiných osob. V následujících odstavcích tohoto ustanovení je upraven soubor práv i povinností správce daně, i osob, u nichž je místní šetření prováděno. Je však skuteč-

ností, že toto ustanovení samo nevymezuje obsah pojmu a explicitně ani cíl místního šetření, a proto je nutno vycházet z obsahu celého ustanovení a jednotlivých zde upravených oprávnění i povinností obou stran. Pracovník správce daně má tak například v době přiměřené předmětu šetření, zejména v době provozu, právo na přístup do každé provozní budovy, místnosti a místa, včetně dopravních prostředků, k účetním písemnostem, záznamům a informacím na technických nosičích dat v rozsahu nezbytně nutném pro dosažení účelu podle tohoto zákona. Toto právo má též, jde-li o obydlí, které daňový subjekt užívá rovněž pro podnikání. Pracovník správce daně může zajistit též věci, u nichž jejich nezajištění by mohlo mít za následek nemožnost dodatečného průkazu skutečností potřebných v daňovém řízení. Naproti tomu daňový subjekt a třetí osoby jsou povinny poskytnout pracovníku správce daně všechny přiměřené prostředky a pomoc potřebnou k účinnému provedení místního šetření, zejména mu podat potřebná vysvětlení.

Z obsahu § 15 daňového řádu je tedy zřejmé, že cílem místního šetření je získávání předběžných informací o daňových subjektech (popř. jiných osobách), jež by bylo možno poté využít v daňovém řízení ke stanovení daně ve správné výši. V každém případě se však jedná o pouhé zjišťování podkladových informací, či „mapování terénu“. O místním šetření je pořízován, dle jeho povahy, protokol či pouhý úřední záznam. Přesto, že protokol o ústním jednání (§ 12 daňového řádu) je veřejnou listinou, vždy pouze zobrazuje či dokumentuje průběh jednání, popis děje či výpovědi jednotlivých osob.

Na prakticky obdobných principech je založena i vyhledávací činnost správce

daně. Jejím cílem je dle § 36 odst. 1 daňového řádu ověřování úplnosti evidence či registrace daňových subjektů, zjišťování údajů týkajících se jejich příjmů, majetkových poměrů a dalších skutečností rozhodných pro správné a úplné vyměření a vymáhání daně. K tomu účelu může správce daně sdružovat informace a informační systémy sloužící k rozdílným účelům. Dle odstavce 2 cit. ustanovení má správce daně při vyhledávací činnosti stejná oprávnění jako při místním šetření. Vyhledávací činnost může vykonávat i bez přímé součinnosti s daňovým subjektem, výsledky vyhledávací činnosti však dle odstavce 3 může využít až po zahájení příslušného daňového řízení.

Na rozdíl od místního šetření vyhledávací činnost může správce daně provádět pouze u daňových subjektů; tato činnost však není, na rozdíl od místního šetření, vázána na jednoznačný požadavek, aby byla prováděna v souvislosti s daňovým řízením.

Ustanovení § 16 daňového řádu vymezuje cíl daňové kontroly tak, že daňovou kontrolou pracovník správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňového subjektu nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější.

Jak je z uvedeného zřejmé, je to právě institut daňové kontroly, který slouží k tomu, aby mohl správce daně zjistit a prověřit daňový základ (v daném případě ověřit správnost daňové povinnosti přiznané daňovým subjektem); následující odstavce tohoto ustanovení vybavují jak správce daně, tak i osoby, u nichž je daňová kontrola prováděna, širokým okruhem zvláštních práv a povinností. Podle odstavce 4 tak například může

daňový subjekt podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně, vyjádřit se před ukončením daňové kontroly k výsledku uvedenému ve zprávě, ke způsobu jeho zjištění, případně navrhnout jeho doplnění apod. O výsledku zjištění pak sepíše správce daně zprávu o daňové kontrole, kterou je povinen s daňovým subjektem projednat. Znamená to, že zpráva z daňové kontroly tak musí obsahovat výsledek zjištění, tedy správní úvahu správce daně, na základě níž dospěl k důvodům pro případné doměření daně a rovněž ke zvolenému způsobu stanovení základu daně a daně. Tato skutečnost je právně významná obzvláště proto, že dodatečný platební výměr neobsahuje odůvodnění a daňový subjekt musí mít zachovánu reálnou možnost seznat důvody, jež vedly správce daně k jejímu doměření pro případ jeho obrany v odvolacím řízení.

Správce daně tedy není oprávněn volně volit mezi těmito právními úkony, nýbrž musí přihlídnout k jejich skutečnému obsahu, a to již z důvodu ochrany práv subjektu, s nímž je vedeno daňové řízení. Nepostačuje proto, je-li daňová povinnost doměřena pouze na základě výsledků získaných při vyhledávací činnosti či při místním šetření, aniž by byla zahájena a provedena daňová kontrola při zachování všech práv, která jsou daňovému subjektu garantována právě v § 16 daňového řádu. Takovým postupem je totiž daňový subjekt krácen na svých zákonem garantovaných právech, zejména na právu kvalifikované obrany, kterou může uskutečnit, vycházející z úvah a výsledku zjištění, jež jsou nutným obsahem právě zprávy z daňové kontroly.

V předmětné věci správce daně zaslal stěžovateli výzvu dle § 16 odst. 2 daňového řádu k prokázání skutečností podle

§ 31 odst. 9 a § 34 odst. 4, jíž jej vyzval k doložení všech skutečností týkajících se předmětné směnky. Na jejím základě ze skutečností zjištěných vyhledávací činností a místním šetřením pak daňové orgány dovodily závěr o neunesení důkazního břemene prokázat předmětný výdaj.

Za situace, kdy správce daně daňovou kontrolu řádně nezahájil, v daňové kontrole řádně nepokračoval, o výsledných zjištěních nese-psal zprávu o daňové kontrole a tu zákonem stanoveným způsobem neukončil, nebyla výzva, doručená stěžovateli, způsobila založit mu povinnost prokázat předmětný náklad. Pokud správce daně řádným procesním postupem stěžovatele nevyzval k prokázání tvrzeného nákladu, nemohl ani učinit závěr o tom, že stěžovatel své důkazní břemeno neunesl, a dodatečným platebním výměrem o neprokázaný náklad zvýšit základ

daně a daň z příjmů právnických osob za příslušné zdaňovací období. Ve vadném procesním postupu pokračoval i žalovaný, jestliže postup správce daně shledal souladným se zákonem a i on vyzval stěžovatele k doložení důkazů navržených jím v odvolání procesně vadným způsobem.

V daňovém řízení tak správní orgány porušily daňový řád tak zásadním způsobem, že to mohlo mít nejen za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, ale zároveň takto v samém základu vadně vedené daňové řízení ani nedávalo městskému soudu prostor přezkoumat napadené rozhodnutí v intencích žalobních bodů. Městský soud proto měl napadené rozhodnutí z úřední povinnosti zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení; jestliže tak neučinil, sám zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost jeho vlastního rozhodnutí.

939

Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek

k § 16 odst. 8, § 31 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1996 Sb. a č. 29/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Ze zprávy o daňové kontrole (§ 16 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) musí být zřejmé, jaké důkazní prostředky byly v řízení předloženy, jak byly hodnoceny, popřípadě zda a proč považoval správce daně jejich množství za nedostatečné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Afs 55/2005-92)

Věc: Petr K. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce brojil proti rozhodnutí vydanému dne 20. 10. 2000 Finančním ředitelstvím v Ústí nad Labem, kterým bylo zamítnuto odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru orgánu I. instance (dále jen „správce daně“) na daň z pří-

jmů fyzických osob. Tímto výměrem správce daně stanovil daň za použití pomůcek dle § 31 odst. 5 daňového řádu. Správce daně své rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce neprokázal původ nabyté částky ve výši překračující čtyři miliony

korun, kterou vložil jakožto budoucí společník do společnosti s ručením omezeným P. (dále jen „společnost P.“).

Žalobce při soudním jednání vypověděl, že finanční prostředky pocházely od Ing. N., taktéž budoucího společníka. Předložil kopii dohody o společném podnikání, upravující i způsob vkladu Ing. N. před jeho vstupem do společnosti, a to prostřednictvím vkladu žalobce s následným vyrovnáním. O vkladech neúčtoval, a neuváděl je tedy ani ve svých daňových přiznáních.

Správce daně vydal výměr na základě daňové kontroly, jejíž závěrečnou zprávu projednal se zástupkyní žalobce. Ve zprávě konstatoval správce daně fakt, že žalobce nereagoval na předchozí výzvu k doplnění a dokázání svých tvrzení. Zástupkyně si vyžádala týdenní lhůtu na vyjádření k výsledkům kontroly, nicméně již následující den po projednání vydal správce daně dodatečný platební výměr, a to pouze na základě závěrečné zprávy; zvýšil přitom žalobcem přiznaný základ daně o příjmy ve výši domnělých vkladů do společnosti P. Při jednání u krajského soudu mimo jiné obhajoval svůj postup tím, že dodatečný platební výměr předal žalobci až měsíc po jeho vydání a že právní moc výměru stanovil k datu následujícímu dokonce dva měsíce po vydání.

Krajský soud ale argumenty žalovaného nepřijal, neboť podle § 32 odst. 2 písm. b) daňového řádu je rozhodnutí vydáno dnem, který je na něm uveden. Rovněž úvahu správce daně, na jejímž základě správce daně vydal dodatečný platební výměr podle pomůcek, vyhodnotil soud jako nedostatečnou. Správce daně se totiž zejména nevypořádal s návrhem důkazu (tzn. s dohodou o financování vkladu do společnosti P. panem Ing. N.),

přestože se jedná o stěžejní a v podstatě jediný důkaz. Správce daně měl jistě možnost tento důkaz zpochybnit a při dalším zhodnocení k němu nepřihlížet, byl však povinen se s jeho existencí vypořádat a sdělit žalobci, z jakých důvodů jej považuje za nevěrohodný či nepoužitelný. Soud také žalovanému vytkl nesplnění druhé podmínky pro stanovení daně podle pomůcek, tj. nemožnost stanovit daň dokazováním. Závěr o tom, že daň takto stanovit nelze, musí být řádně opodstatněn a odůvodněn. Takovýto závěr nemůže správce daně konstatovat automaticky. Soud se ztotožnil s názorem žalobce, že důkazní břemeno k prokázání původu částky tížilo správce daně, neboť o ní žalobce neúčtoval.

V kasační stížnosti se žalovaný domáhal zrušení rozsudku pro nesprávné právní posouzení věci. Nesouhlasil jednak s názorem soudu na míru účasti žalobce v procesu dokazování (v daňovém řízení), dále pak s názorem na přechod důkazního břemene, a také s konstatováním soudu, že nebyly naplněny podmínky pro užití pomůcek.

K míře účasti žalobce v procesu dokazování uvedl žalovaný to, že učinil opakované konkrétní výzvy k objasnění původu sledované částky. Žalobce po těchto výzvách neprokázal, že se jedná o vklady pocházející od Ing. N., a ani to, že se nejedná o jeho vklady.

Svůj názor, že žalobci náleží důkazní břemeno, podpořil žalovaný nálezy Ústavního soudu, podle nichž dovozoval, že správce daně může požadovat na daňovém subjektu prokázání původu finančních prostředků, resp. zda tyto prostředky vložené do podnikání byly zdaněny, pokud dosavadní daňová přiznání vklad takovýchto prostředků neodůvodňují.

Konečně k podmínkám pro užití pomůcek žalovaný vylicil, že mu žalobce střídavě tvrdil, že zkoumanou částku zdanil, a poté naopak, že se jednalo o půjčku. Navíc faktury, které měly představovat investice Ing. N. do společnosti P., byly podle Policie ČR zfalšovány, dodavatelé uvedení na fakturách předložených k daňové kontrole tyto faktury nevystavili, ani částky na nich uvedené nepřevzali. Na základě těchto zjištění pak žalobce v doplnění odvolání následně tvrdil, že se jednalo o půjčky od Ing. N. K výzvě k prokázání půjček žalobce nejprve tvrdil, že smlouva o spolupráci s Ing. N. měla pouze ústní formu, pak doložil fotokopii, v níž se však nenachází evidence faktur, které měl Ing. N. zaplatit (tzn. vložit do společnosti), a na tuto skutečnost dohoda ani nijak neodkazuje. K soudem uvedené vadě řízení spočívající v tom, že žalobce (resp. jeho zástupkyně) neměl možnost vyjádřit se k závěrům z daňové kontroly, neboť správce daně vydal platební výměr ještě před uplynutím poskytnuté lhůty, žalovaný uvedl, že žalobci k vyjádření stanovil lhůtu do 14. 12. 1999, a ta marně uplynula, neboť vyjádření žalobce bylo podáno až 17. 12. 1999.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti její důvodnost popřel a dodal, že vložil do společnosti vklad společníka investice, tzn. pana Ing. N. V okamžiku spoluvlastnictví Ing. N. mu měly být veškeré investice upraveny jako vklad společníka. Ing. N. však zemřel, a proto k naplnění dohody nedošlo. Pokud správce daně dospěl k závěru, že měl žalobce příjem ve výši přesahující čtyři miliony korun, o který mu bez dalšího zvýšil základ daně, měl tuto skutečnost prokázat ve shodě s § 31 odst. 8 daňového řádu. Rovněž k otázce dodržení lhůty k vyjádření dodal, že jej k poštovní přepravě odevzdal dne 14. 12. 1999, tedy včas.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V dané věci považuje Nejvyšší správní soud za zásadní posouzení otázky, zda byly dány zákonné podmínky pro dodatečné vyměření daně za použití pomůcek ve smyslu § 31 odst. 5 daňového řádu.

Tento způsob stanovení daňové povinnosti je způsobem náhradním v případech, kdy daň nelze stanovit dokazováním. Je rovněž výjimkou ze základních zásad daňového řízení, a to zásady součinnosti vyjádřené v § 2 odst. 2 daňového řádu a zásady spolupráce daňového subjektu se správcem daně vyjádřené v § 2 odst. 9 daňového řádu.

Předpokladem uplatnění tohoto způsobu stanovení daně je splnění dvou podmínek, a to porušení zákonné povinnosti ze strany daňového subjektu při dokazování jím uváděných skutečností a současně nemožnost stanovit daňovou povinnost dokazováním. Mezi těmito předpoklady musí být dána příčinná souvislost. Jsou-li splněny tyto zákonné předpoklady a správce daně stanoví základ daně a daň podle pomůcek, odvolací orgán podle § 50 odst. 5 daňového řádu zkoumá pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Rovněž tak obrana daňového subjektu je omezena možnostmi napadat pouze dodržení či nedodržení uvedených podmínek pro stanovení daně právě tímto náhradním způsobem. Subjekt tak již nemůže vlastně ovlivnit výši daně či volbu jednotlivé pomůcky.

V daném případě se jedná navíc o skutečnost, že důvodem pro doměření daně byly peněžní vklady žalobce do

společnosti P., jejichž původ, popřípadě jejich zdanění (či osvobození od daně), v předcházejících zdaňovacích obdobích žalobce ani k výzvě správce daně neprokázal. Tvrdil jen, že se nejednalo o jeho finanční prostředky, ale o prostředky Ing. N., s nímž hodlal v budoucnu společně podnikat ve společnosti P. Jako důkaz svého tvrzení předložil kopii dohody, kterou s Ing. N. podepsali.

Jak bylo uvedeno výše, předpokladem pro užití pomůcek při stanovení daně je nesplnění zákonných povinností daňového subjektu při dokazování a současná nemožnost stanovit daň za užití důkazů. Zákonná povinnost při dokazování je vyjádřena v § 31 odst. 9 daňového řádu, podle něhož daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván, přičemž (dle nálezu ÚS č. 130/1996 Sb.) toto ustanovení nedává správci daně oprávnění vyzvat daňový subjekt k prokázání čehokoliv, ale pouze k prokázání toho, co tvrdí tento subjekt sám. Podstatné rovněž je, že je to právě správce daně, kdo dokazování provádí a kdo jej vede. Podle § 31 odst. 2 daňového řádu správce daně dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejúplněji; v tom není vázán jen návrhy daňových subjektů. Z uvedeného je zřejmé, že dokazování v daňovém řízení není sice postaveno stroze na vyšetřovací metodě, jako je tomu u jiných typů správních řízení, a je proto na daňovém subjektu, aby bez pochyb prokázal svá tvrzení, nicméně je i na správci daně, aby rovněž sám zjišťoval rozhodné skutečnosti pro správné stanovení daně, zvláště pak za situace, kdy se do jeho dispoziční sféry dostane informace o skutečnosti, která může být pro výsledek řízení rozhodná.

Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce byl vyzván k prokázání finančních vkladů; to se mu sice nepodařilo, neboť nevyvrátil pochybnosti správce daně. Pokud však předložil návrh důkazního prostředku (kopii dohody s Ing. N.) a správce daně měl rovněž možnost důkazní prostředek obstarat (např. jej získat z dědického řízení ve věci Ing. N.), byl takový postup správce daně na místě.

Tato úvaha platí tím spíše, že platební výměr neobsahuje odůvodnění, a proto musí být alespoň ze zprávy z daňové kontroly zřejmé, jaké důkazní prostředky byly do řízení vneseny, jak byly hodnoceny, popřípadě zda a proč považoval správce daně jejich množství za nedostatečné, a především pak bylo nutno zdůvodnit, proč případná absence důkazních prostředků vedla k nutnosti stanovit daň pomůckami.

Nejvyšší správní soud se proto ztožňuje s odůvodněním rozsudku v té jeho části, kde soud vyslovil, že se správce daně zejména nevypořádal s návrhem důkazu (dohoda o financování vkladu do společnosti P. Ing. N.), přestože se jedná o stěžejní a v podstatě jediný důkaz. Správce daně měl jistě možnost tento důkaz zpochybnit a při dalším zhodnocení k němu nepřihlížet, byl však povinen se s jeho existencí vypořádat a sdělit žalobci, z jakých důvodů jej považuje za nevěrohodný či nepoužitelný. Nelze bez dalšího dle vlastních kritérií provádět selekci důkazů. Tento fakt je navíc zdůrazněn i tím, že předmětnou část, odůvodňující užití pomůcek a nemožnost stanovit daň dokazováním, postřádá i žalobou napadené rozhodnutí.

Jak bylo uvedeno výše, je-li daň stanovena za užití pomůcek, může daňový subjekt v podstatě účinně napadat pouze dů-

vody, které vedly ke stanovení daně právě tímto způsobem, tedy jen podmínky pro užití tohoto způsobu stanovení daně. Již zcela mimo dosah obrany daňového subjektu tedy pak již stojí původně navržené důkazní prostředky. A právě proto je nutno nejdříve, jak jen to lze (zde např. ve zprávě z daňové kontroly), nabídnout daňovému subjektu hodnocení důkazů, které do řízení byly vneseny, a poté zdůvodnění, proč zrovna ten který důkaz neobstál, a je tedy dále nutno stanovit daň pomocí pomůcek. Kdyby totiž byl tento postup správce daně řádně zdůvodněn (jak popsáno), byla by podstatně širší možnost obrany daňového subjektu, a to ještě předtím, než mu byla daň náhradním způsobem stanovena.

V souzeném případě o to více ve zmíněné souvislosti vystupuje na povrch vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správce daně (a na ně navazující rozhodnutí žalovaného), spočívající v nevyčkání konce lhůty pro vyjádření žalobce ke zprávě z daňové kontroly.

Jestliže si zástupkyně žalobce při projednání zprávy z daňové kontroly vymínila týdenní lhůtu k tomu, aby se seznámila s výsledkem kontroly i s průběhem kontrolovaných finančních transakcí (neboť do řízení vstoupila jako nový žalobcův zástupce), bylo na správci daně, aby jí takovou přiměřenou lhůtu skutečně poskytl.

Institut daňové kontroly (§ 16 daňového řádu) slouží k tomu, aby mohl správce daně zjistit a prověřit daňový základ (v daném případě ověřit správnost daňové povinnosti přiznané daňovým subjektem); následující odstavce tohoto ustanovení vybavují jak správce daně, tak i osoby, u nichž je daňová kontrola prováděna, širokým okruhem zvláštních práv a povinností. Podle odst. 4 tak například daňový subjekt může podávat námitky proti po-

stupu pracovníka správce daně, vyjádřit se před ukončením daňové kontroly k výsledku uvedenému ve zprávě, ke způsobu jeho zjištění, případně navrhnout jeho doplnění apod. O výsledku zjištění pak sepiše správce daně zprávu o daňové kontrole, kterou je povinen s daňovým subjektem projednat. Znamená to, že zpráva z daňové kontroly tak musí obsahovat výsledek zjištění, tedy správní úvahu správce daně, na základě níž dospěl k důvodům pro případné doměření daně a rovněž ke zvolenému způsobu stanovení základu daně a daně. To vše právě proto, že dodatečný platební výměr neobsahuje odůvodnění a daňový subjekt musí mít reálnou možnost seznat důvody, jež vedly správce daně k jejímu doměření pro případ jeho obrany v odvolacím řízení.

Zpráva o daňové kontrole měla být se zástupkyní žalobce projednána dne 7. 12. 1999, a přesto, že si zástupkyně vyžádala prodloužení lhůty pro seznámení se s výsledkem kontroly i s průběhem kontrolovaných finančních transakcí, již další den, tedy 8. 12. 1999, vydal správce daně rozhodnutí, kterým žalobci daň doměřil. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s výrokem soudu, že není rozhodné, kdy si žalobce předmětné rozhodnutí vyzvedl či kdy mu bylo předáno, neboť datum podpisu rozhodnutí je dnem jeho vydání [§ 32 odst. 2 písm. b) daňového řádu]. (Nadto soud připomíná, že mu žalobce doložil, že skutečně poslední den lhůty vyjádření ke zprávě z kontroly podal k poštovní přepravě.) Je tedy nepřijatelné, aby správní orgán vydal rozhodnutí o daňové povinnosti, aniž by vyčkal konce lhůty, v níž může žalobce vnést do řízení nová vyjádření či doplnění, která by jinak musela být rovněž součástí zprávy o daňové kontrole, a kontrola by tak nemohla být ukončena. Není již relevantní nyní posuzovat, nakolik mohlo její vyjádření výsledek rozhodnutí ovlivnit.

Soudní poplatky: lhůta pro vyměření a vymáhání; postavení ručitele

k § 13 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákonů č. 36/1995 Sb. a č. 255/2000 Sb.

k § 57 odst. 5*) a § 70 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Zákon ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, stanoví v § 13 podrobnou úpravu lhůt pro vyměření a vymáhání soudního poplatku, která je k zákonu ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v poměru speciality. Ustanovení § 70 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se tedy v tomto ohledu na vymáhání soudního poplatku nepoužije. Tříletá lhůta pro vymáhání soudního poplatku podle § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích je lhůtou prekluzivní a uplatní se i pro ručitele.

Vzhledem k akcesorické povaze ručitelského závazku vůči hlavnímu závazku dlužníka nemůže být nikdo ručitelem za pohledávku na soudním poplatku, která již vůči dlužníkovi zanikla.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2006, čj. 10 Ca 75/2004-38)

Prejudikatura: k postavení ručitele srov. též č. 792/2006 Sb. NSS.

Věc: Ing. Ivo P. proti Ministerstvu spravedlnosti o zaplacení nedoplatku na soudním poplatku ručitelem.

Krajský soud v Ostravě jako správce daně učinil vůči žalobci dne 30. 4. 2003 výzvu podle § 57 odst. 5 daňového řádu k zaplacení nedoplatku na soudních poplatcích ve výši 54 496 Kč ručitelem (žalobce byl společníkem veřejné obchodní společnosti).

Ministerstvo spravedlnosti rozhodnutím ze dne 25. 2. 2004 odvolání žalobce zamítlo. K námitce promlčení práva vymáhat daňový nedoplatek poukázalo na § 70 odst. 3 daňového řádu, který dle jeho názoru umožňuje vznést námitku promlčení pouze daňovému dlužníkovi, nikoli daňo-

vému ručiteli. Daňový nedoplatek, který je povinen ručitel za daňového dlužníka uhradit, je evidován na osobním daňovém účtu daňového dlužníka, a není tedy daňovým nedoplatkem ručitele, ale daňového dlužníka. Správce daně může podle názoru žalovaného vymáhat daňový nedoplatek po ručiteli až do uplynutí lhůty uvedené v § 70 odst. 2 daňového řádu, resp. v § 13 zákona o soudních poplatcích, tj. do deseti let od konce roku, ve kterém se stal daňový nedoplatek splatným.

Žalobce v žalobě mj. nesouhlasil se závěrem žalovaného, že daňový ručitel

*) S účinností od 1. 6. 2006 srov. § 57a, vložený zákonem č. 230/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; touto novelou byl zároveň zrušen § 57 odst. 5.

nemůže vznést námitku promlčení práva vymáhat daňový nedoplatek. Ručitel by měl mít možnost vznášet veškeré námitky, které by mohl vznést daňový dlužník, a ustanovení § 70 odst. 3 daňového řádu je proto třeba vykládat tak, že námitku promlčení práva vymáhat daňový nedoplatek, je-li vymáhán po ručiteli, může vznést i ručitel.

Žalovaný s žalobou nesouhlasil a ve svém vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Podle § 57 odst. 5 daňového řádu jsou daňový nedoplatek povinni zaplatit ručitelé, pokud jim zákon povinnost ručení ukládá a pokud byli správcem daně k plnění platební povinnosti vyzváni. Obě tyto zákonné podmínky byly dle žalovaného v předmětné věci splněny. Poplatková povinnost v tomto případě dle žalovaného vznikla z podání odvolání podle § 1 a § 4 zákona o soudních poplatcích. Podle těchto ustanovení se soudní poplatky vybírají za řízení před soudy, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků, který je přílohou tohoto zákona.

Z obsahu správního spisu vyplynuly tyto skutečnosti:

Usnesením ze dne 10. 8. 1998 vyzval tehdejší Krajský obchodní soud v Ostravě veřejnou obchodní společnost C. k zaplacení soudního poplatku za odvolání ve výši 54 496 Kč. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 9. 1998. Dne 24. 11. 1998 vyzval Krajský obchodní soud veřejnou obchodní společnost C. jakožto daňového dlužníka v souladu s § 73 odst. 1 daňového řádu k zaplacení vyměřeného soudního poplatku. Dne 27. 11. 1998 požádal daňový dlužník Krajský obchodní soud jakožto správce daně o posečkání s úhradou soudního poplatku do 20. 12. 1998 z důvodu druhotné platební neschopnosti.

Vzhledem k tomu, že soudní poplatek nebyl ani v dodatečné lhůtě zaplacen, podal správce daně dne 26. 1. 1999 u Okresního soudu v Ostravě návrh na výkon rozhodnutí prodejem movitého majetku povinného. Okresní soud v Ostravě nařídil výkon rozhodnutí usnesením ze dne 9. 3. 1999. Soupis majetku povinného však nebyl vykonán, neboť bylo zjištěno, že na adrese uvedené v obchodním rejstříku nesídlí. Přípisem ze dne 23. 7. 1999 vyzval správce daně daňového dlužníka ke sdělení adresy společnosti a čísla účtu. K této výzvě uvedl dne 27. 8. 1999 daňový dlužník, jehož jménem jednal jako statutární orgán žalobce, opětovně adresu sídla společnosti zapsanou v obchodním rejstříku. Přípisem ze dne 8. 9. 1999 sdělil exekuční soud správci daně, že prostory na adrese povinného zapsané v obchodním rejstříku jsou zjevně opuštěné a prázdné, vchod uzamčen. Dle protokolu o výsledku tehdejšího společníka povinného Ing. Jaroslava B. ze dne 21. 9. 1999 povinný již několik let nevyvíjí činnost.

Na základě údajů o bankovních účtech povinného zaslaných na žádost správce daně Finančním úřadem Ostrava I podal správce daně dne 7. 5. 1999 u Okresního soudu v Ostravě návrh na nařízení výkonu rozhodnutí odpisem z účtu povinného u Union banky, a. s. Okresní soud v Ostravě nařídil výkon rozhodnutí usnesením ze dne 12. 7. 1999. Přípisem ze dne 26. 11. 1999 sdělil Okresní soud v Ostravě správci daně oznámení Union banky, a. s., že účet povinného byl zrušen výpovědí banky ke dni 3. 11. 1999. Pohledávka oprávněného nemohla být uspokojena ani zčásti vzhledem k trvale debetnímu zůstatku účtu.

Podáním ze dne 23. 7. 1999 požádal správce daně Okresní soud v Ostravě

o poskytnutí pomoci dle § 260 odst. 2 o. s. ř. při zjišťování údajů o sídle, číslech bankovních účtů a majetkových poměrech povinného, na které by mohl být proveden výkon rozhodnutí. Přípisem ze dne 30. 11. 1999 sdělil exekuční soud správci daně čísla účtů povinného u GE Capital Bank, a. s., Československé obchodní banky, a. s., a Komerční banky, a. s. Přípisem ze dne 17. 12. 1999 sdělil exekuční soud správci daně, že povinný vlastní nemovitost v blíže identifikovaném katastrálním území.

Dále správní spis pokračuje až výše uvedeným rozhodnutím ze dne 30. 4. 2003, kterým je výzva Krajského soudu v Ostravě jakožto správce daně žalobci a dalšímu společníkovi daňového dlužníka Ing. Heleně J. k zaplacení nedoplatku ručitelem. V odůvodnění rozhodnutí se pouze stručně odkazuje na ručení společníků veřejné obchodní společnosti dle § 86 obchodního zákoníku a na postup správce daně dle § 57 odst. 5 daňového řádu.

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

Z odůvodnění:

(...) Druhá námitka žalobce se týkala promlčení práva vymáhat nedoplatek na soudních poplatcích. Soud se především neztotožnil s názorem žalovaného, že daňový ručitel nebyl oprávněn tuto námitku uplatnit, neboť podle § 70 odst. 3 daňového řádu může promlčení namítnout jen daňový dlužník. Soud konstatuje, že § 70 daňového řádu se u soudních poplatků nepoužije, neboť zákon o soudních poplatcích stanoví v § 13 vlastní podrobnou úpravu, které je k daňovému řádu v poměru speciality. Navíc, jak je patrné z formulace tohoto ustanovení,

zákon o soudních poplatcích nestanoví pro vymáhání soudních poplatků lhůty promlčecí, ale prekluzivní.

Žalobce tedy měl v každém případě právo tuto námitku v odvolání uplatnit, to i přes omezení rozsahu odvolacích námitek uvedeného v § 57 odst. 5 daňového řádu. Jestliže by se totiž prokázalo, že pohledávka na soudním poplatku zanikla vůči dlužníkovi prekluzí již před vydáním výzvy k úhradě nedoplatku ručitelem, svědčila by žalobci v souladu s § 57 odst. 5 daňového řádu námitka, že není ručitelem. Vzhledem k akcesorické povaze ručitelského závazku vůči hlavnímu závazku dlužníka, která vyplývá již z obecné úpravy tohoto institutu v občanském a obchodním zákoníku, nemůže být nikdo ručitelem za pohledávku na soudním poplatku, která již zanikla.

Soud v této souvislosti odkazuje také na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 792/2006 Sb. NSS, podle něhož ručitel má obdobnou povinnost jako dlužník, a musí mít tudíž k dispozici obdobné prostředky k obraně před touto povinností. Nejvyšší správní soud dále uvedl: *„Ručení není institutem, který by se vyskytoval toliko v daňovém řízení, ale je naopak obecným institutem celého právního řádu, jenž je detailně propracován především teorií a judikaturou soukromého práva... Ručení tedy především není vynálezem českého finančního práva a už vůbec ne českého daňového řádu. V souladu s principem jednoty českého právního řádu je proto na místě četné deformace, jímž tento institut v daňovém řádu a v jeho interpretaci finančními orgány podléhá, napravit výkladem a používáním v souladu s jeho skutečnou povahou.“*

Soud se tedy domnívá, že námitka žalobce nepřekračuje omezení odvolacích námitek stanovených v § 57 odst. 5 daňového řádu. Z tohoto důvodu soud nebyl nucen přerušovat řízení, ačkoliv si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud shledal v jiné věci toto omezení neústavním a předložil Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy návrh na zrušení § 57 odst. 5 daňového řádu.

Žalovaný se měl tudíž zabývat otázkou, zda právo vymáhat nedoplatek na soudním poplatku není prekludováno. To však neučinil a soud neshledal k vyhodnocení této otázky ve správním spise dostatek podkladů. Ze správního spisu lze odvodit, že tříletá prekluzivní lhůta dle § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích začala poprvé běžet od 31. 12. 1998. Je zřejmé, že v roce 1999 učinil správce daně samostatně anebo prostřednictvím exekučního soudu řadu úkonů vůči dlužníkovi, které splňují podmínky § 13 odst. 2 a 3 zákona o soudních poplatcích, tedy poplatník byl písemně uvědoměn o úkonu soudu provedeném k vymáhání poplatku. Prekluzivní lhůta tedy počala běžet znovu od 31. 12. 1999. Dalším úkonem ve spise je však až výzva

žalobci k zaplacení nedoplatku ručitelem, která byla žalobci doručena dne 14. 5. 2003. Ze spisu nelze zjistit, zda některé z exekučních řízení zahájených v roce 1999 pokračovalo i v roce následujícím a zda byly v rámci takového řízení či mimo něj činěny vůči dlužníkovi úkony, které by splňovaly podmínky pro přerušování běhu prekluzivní lhůty dle § 13 zákona o soudních poplatcích. Pokud tomu tak bylo, byla výzva vůči žalobci uplatněna včas. Pokud tomu tak ovšem nebylo, uplynula prekluzivní lhůta vůči dlužníkovi 31. 12. 2002, a pohledávka na soudním poplatku tudíž nemohla být v následujícím roce uplatněna vůči ručiteli.

Lze tedy uzavřít, že soud shledal druhou námitku žalobce důvodnou v tom rozsahu, že žalovaný vycházel v otázce prekluze práva vymáhat nedoplatek z nedostatečně zjištěného skutkového stavu a jeho rozhodnutí nemá v tomto ohledu oporu ve spisech (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). V dalším řízení musí být spolehlivě zjištěno, zda došlo k uplynutí prekluzivních lhůt dle § 13 zákona o soudních poplatcích či nikoli. Právním názorem, v tomto rozsudku vysloveným, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Pojistné na sociální zabezpečení: účast cizince na pojištění

k Úmluvě o sociální bezpečnosti mezi republikou Československou a republikou Francouzskou (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 215/1949 Sb.), ve znění vyhlášky č. 68/1970 Sb. (o smluvních dokumentech k Všeobecné úmluvě o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií ze dne 12. října 1948)

k čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.
k § 1 zákona č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění

k § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění účinném k 31. 12. 2003

k § 8 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 424/2003 Sb.

I. Úmluva o sociální bezpečnosti mezi republikou Československou a republikou Francouzskou vyhlášená pod č. 215/1949 Sb. byla s ohledem na ustanovení § 1 zákona č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění, do 1. 5. 2004 součástí českého právního řádu.*)

II. Francouzští státní příslušníci, kteří neměli v České republice trvalý pobyt a byli činní v České republice pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, byli účastni na pojištění podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění účinném do 31. 12. 2003. Ustanovení § 5 písm. b) tohoto zákona se na ně nevztahovalo, neboť francouzští státní příslušníci podléhali zákoným předpisům o sociálním zabezpečení platným v České republice a požívali jejich výhod za stejných podmínek jako čeští státní příslušníci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, čj. 4 Ads 9/2005-62)

Věc: Společnost s ručením omezeným A. proti České správě sociálního zabezpečení o pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a penále, o kasační stížnosti žalobkyně.

Okresní správa sociálního zabezpečení v Hradci Králové platebním výměrem ze dne 31. 10. 2003 předepsala žalobkyni dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti spolu s penále. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové zamítl; v posouzení zásadní otázky, zda mělo být vyměřeno za zaměstnance Thierryho B., který je francouzským občanem a měl se žalobkyní uzavřenu pracovní smlouvu na dobu neurčitou, která se řídila francouzským právem, a neměl trvalý pobyt v České republice, se shodl se žalovanou.

Rozhodnutí odůvodnil tím, že Všeobecná úmluva o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií, vyhlášená pod č. 215/1949 Sb. a změněná Dodatkovou úmluvou vyhlášenou pod č. 68/1970 Sb. (dále jen „Úmluva“), je součástí právního řádu České republiky; stanoví-li me-

zinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Na zaměstnance – francouzského občana je nutno v České republice pro účely sociálního zabezpečení pohlížet stejně jako na zaměstnaného českého občana. Tímto ustanovením přestává být pro český právní řád cizincem a nelze aplikovat zákonná ustanovení vztahující se na cizince. Proto nepřicházela v úvahu aplikace § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, podle něhož jsou z pojištění vyňati cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území ČR a kteří jsou zde činní pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů, ani § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, podle něhož nejsou poplatníky pojistného zaměstnanci, pokud nejsou účastni nemocenského pojištění podle

*) Od 1. 5. 2004 byla tato úmluva nahrazena Nařízením Rady ES č. 1408/71.

předpisů o nemocenském pojištění. Ne-
být Úmluvy, byla by situace právě opačná.

Námitce, že platební výměr neměl
všechny náležitosti ve smyslu § 104c zá-
kona č. 582/1991 Sb. a § 47 odst. 3 správního
řádu (č. 71/1967 Sb.), krajský soud
částečně přisvědčil. Uznal, že odůvodně-
ní rozhodnutí musí být jeho součástí
a nelze je nahrazovat odkazy na jiné listi-
ny mimo rozhodnutí. Vzhledem ke všem
okolnostem případu však neshledal ten-
to nedostatek tak závažným, aby vedl ke
zrušení napadeného rozhodnutí.

V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) tvrdila, že soud nepřihlédl k její námitce, že Parlament nedal k ratifikaci Úmluvy svůj souhlas dle čl. 10 Ústavy, a proto není Úmluva součástí právního řádu České republiky. Nesouhlasila s názorem soudu, že ustanovení čl. 1 odstavce 2 Ústavy rozptyluje pochybnosti o retroaktivních účincích čl. 10 Ústavy a zanechává mezinárodním smlouvám ratifikovaným před jeho účinností dosavadní status. Článek 10 Ústavy totiž na-
byl účinnosti stejně jako čl. 1 odst. 2 až dne 1. 6. 2002. Stěžovatelka uvedla, že se nejedná o retroaktivitu, neboť čl. 10 Ústavy v novém znění nezasahuje do právních poměrů vzniklých před jeho účinností. Článek 10 ve znění účinném od 1. 6. 2002 nestanoví, že by mezinárodní smlouvy, které byly součástí právního řádu ČR, vlastně v minulosti jeho součástí nebyly. Říká pouze, že do budoucna jsou součástí právního řádu výlučně ty mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas. Nic tedy Parlamentu nebránilo, aby k ratifikaci Úmluvy dal souhlas a tím ji učinil součástí právního řádu ČR. Soudem citovaný čl. 1 odst. 2 Ústavy neřeší otázku, zda je mezinárodní smlouva součástí právního řádu ČR či nikoliv. Poukaz soudu na

ctění hodnoty právní jistoty vzhledem k tomu, že se nejedná o retroaktivitu ani o porušení jakéhokoliv závazku z mezinárodního práva, není na místě.

Stěžovatelka dále nesouhlasila s názorem soudu, že Úmluva stanoví něco jiného než zákon, a proto je třeba aplikovat její znění, protože podle jejího mínění Úmluva pro daný případ neobsahuje jinou úpravu než zákon, a soud navíc ani neuvedl, v čem je úprava v Úmluvě jiná. Ustanovení čl. 3 § 1 Úmluvy nesoulad mezi jejími ustanoveními a českým právním řádem zcela vylučuje. Přednostním použitím Úmluvy se tedy lze dostat pouze k odkazu na český právní řád [pozn.: vyjímající cizince v postavení pana B. z pojištění – § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb.]. Stěžovatelka poukázala na znění § 2 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců (účinné k 31. 12. 2003), podle něhož do okruhu pojištěných osob spadají pouze zaměstnanci, kteří mají sjednán pracovní poměr podle českého práva. Rovněž podle literatury (JUDr. J. Jakubka a kol.: *Novelizovaný zákoník práce. PRAKTIK* 1996) spadají zaměstnanci v pracovním poměru do okruhu pojištěných osob, jen když mají pracovní poměr sjednán podle práva České republiky a obsah a znaky pracovního poměru se posuzují podle právních předpisů České republiky. Podle § 8 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jsou důchodového pojištění účastníci ti zaměstnanci, kteří jsou účastníky pojištění nemocenského. Z těchto ustanovení je zřejmé, že podle českého právního řádu účinného do 31. 12. 2003 nebyli zaměstnanci, kteří měli sjednán pracovní poměr podle jiného než českého práva, účastníky systému sociálního zabezpečení České republiky.

Nedostatek důvodů rozhodnutí působící jeho nepřezkoumatelnost [důvod

uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] spatřovala stěžovatelka v tom, že navzdory tomu, co je uvedeno v odůvodnění rozsudku, má za to, že soud systematický či logický výklad čl. 1 § 1 a čl. 3 § 1 Úmluvy neprovedl. Nelze proto ověřit, zda je skutečně „nutno“ pohlížet na francouzské občany zaměstnané v České republice jako na české občany. Není rovněž zřejmé, na základě jakého ustanovení se z cizince stává občan ČR. Stěžovatelka dospěla výkladem zákona k jiným závěrům než soud a na rozdíl od něj svůj výklad i předestřela. Podle ní nelze jednoznačně tvrdit, že se Úmluva na daný případ vztahuje, neboť její působnost pokrývá okruh případů, kdy „francouzští státní příslušníci opustí Francii, kde podléhali povinnému pojištění, aby přesídlili do Československa“, což v této věci nenastalo. Nejde ani o situaci podle čl. 3 § 2 Úmluvy, kdy je zaměstnanec vyslán podnikem v místě svého bydliště. Z toho stěžovatelka dovodila, že by se Úmluva na daný případ nevztahovala, ani kdyby byla součástí českého právního řádu.

Konečně brojila stěžovatelka proti závěru soudu, že absence odůvodnění správního rozhodnutí nepředstavuje závažný nedostatek. Postupem, který správní orgán zvolil, se naznačuje, že vlastně rozhoduje již před vydáním rozhodnutí a již neprovádí žádné hodnocení důkazů, subsumpci pod právní normy apod. Tyto výtky lze podle jejich obsahu podřadit pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; konkrétně by v případě, že budou důvodné, představovaly jinou vadu řízení před soudem, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Dále podotkla, že ve skutkově a právně obdobných věcech již žalovaná (detašované pracoviště Brno) v řízeních o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zrušila svá rozhodnutí pro nezakon-

nost a řízení zastavila. Důvodem bylo zjištění, že ustanovení Úmluvy nelze na dané případy francouzských občanů použít.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejprve Nejvyšší správní soud zkoumal, zda je důvodná námitka stěžovatelky, v níž tvrdila, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatky důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Shledal, že odůvodnění obsahuje citace článku 1 § 1 a článku 3 § 1 Úmluvy, z jejichž znění soud dovodil závěr, že na zaměstnance, který je francouzským občanem, je nutno v České republice pohlížet pro účely sociálního zabezpečení jako na zaměstnaného českého občana. Na to navázal úvahou, že platí-li tato teze, nelze na francouzského občana aplikovat ta ustanovení českého právního předpisu vztahující se obecně na cizince, tedy ani to stanovící, kteří cizí státní příslušníci jsou z pojištění vyňati. Ze stejných důvodů vyloučil i aplikaci ustanovení, podle něhož nejsou poplatníky pojistného zaměstnanci, pokud nejsou účastni nemocenského pojištění podle předpisů o nemocenském pojištění. Z této pasáže je zcela zřejmé, z jakých právních ustanovení soud vycházel a jak posoudil vzájemný vztah mezi nimi, i k jakému závěru ho tyto úvahy dovedly. Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že rozsudek soudu neobsahuje dostatek důvodů, na nichž výrok o zamítnutí žaloby spočívá, a že z jeho odůvodnění nelze seznat, které právní předpisy byly aplikovány a jak byly vyloženy. Rozsudek by totiž byl podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS) nepřezkouma-

telný pro nedostatek důvodů, nebylo-li by z jeho odůvodnění zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Podobně by bylo třeba posoudit i situaci, kdy by soud opomněl přezkoumat jednu ze žalobních námitek (rozsudek publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS). Tak tomu však v projednávané věci nebylo. Závěry krajského soudu i úvahy, pomocí nichž k těmto závěrům v reakci na žalobní body dospěl, jsou v odůvodnění rozsudku srozumitelně vyjádřeny, proto mohou být podrobeny přezkumu Nejvyšším správním soudem, samozřejmě pouze v rozsahu a z důvodů uvedených v kasační stížnosti.

Dále je třeba vyslovit se k namítanému pochybení krajského soudu, jehož se měl dopustit tím, že neshledal nedostatek náležitosti odůvodnění platebního výměru vydaného správním orgánem prvního stupně zakládající takovou vadu, která měla vést ke zrušení obou rozhodnutí správních orgánů soudem. Nejvyšší správní soud je se stěžovatelkou i krajským soudem zajedno v tom, že se skutečně o vadu řízení před správním orgánem jedná. Zákon (správní řád v ustanovení § 47 odst. 1) zcela jasně stanovuje esenciální náležitosti každého rozhodnutí správního orgánu. V odůvodnění je prostor pro objasnění, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval (§ 47 odst. 3 spr. ř.). Nejvyšší správní soud podobně jako krajský soud zkoumal, zda mohla okolnost, že platební výměr OSSZ v Hradci Králové neobsahuje odůvodnění zcela respektující kritéria stanovená zákonem, ovlivnit zákonnost celé-

ho rozhodnutí, a přivodit tak zkrácení stěžovatelky na jejích veřejných subjektivních právech.

Odůvodnění platebního výměru vydaného správním orgánem prvního stupně obsahuje toliko sdělení, že se nedoplatek na pojistném a penále předepisuje k úhradě na základě skutečností zjištěných při kontrole s tím, že odůvodnění je uvedeno v protokolu o kontrole, který je přílohou tohoto rozhodnutí. Protokol o kontrole připojený k rozhodnutí sestává z dvanácti listů, na nichž je mimo jiné zaznamenáno zjištění, že z příjmu, který byl v období od ledna do srpna 2003 panu Thierrymu B. zúčtován, nebylo odvedeno pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a nedoplatek činí celkem 824 525 Kč. V textové části č. I protokolu, přesněji v bodě 3 písm. b) (list č. 1/2 až 1/5) je rovněž popsáno, z čeho OSSZ dovozuje, že je pan B. účasten nemocenského pojištění a jeho příjmy jsou vyměřovacím základem pro platby pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, které nebyly za dané období odvedeny. Protokol byl dne 31. 10. 2003 podepsán kromě pracovnice, jež provedla kontrolu, též jednatelem stěžovatelky (uvedený pan B.). V odvolání proti platebnímu výměru stěžovatelka kromě nedostatku odůvodnění namítala zejména, že byla nesprávně interpretována a aplikována Úmluva, tedy že bylo nesprávně vyloučeno použití § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb. a pan B. měl být z pojištění vyňat. Odkázala na protokol o provedené kontrole. Za této situace i Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že vada řízení spočívající v nedostatku odůvodnění neměla vliv na zákonnost posuzovaného rozhodnutí (platebního výměru). Podstatou odůvodnění je seznámit adresáta rozhodnutí s jeho důvody (skutková zjištění

a jejich subsumpce pod aplikované právní normy) a svou přesvědčivostí ho přimět, aby je dobrovolně akceptoval jako akt aplikace práva vydaný v souladu se zákonem, jakož i umožnit mu, aby v souladu s poučením mohl účinně brojit proti výroku rozhodnutí zpochybněním toho, na čem spočívá, pokud s ním nesouhlasí. Nejvyšší správní soud je přesvědčen o tom, že i když není formálně správné učinit součástí rozhodnutí protokol o kontrole a v odůvodnění na něj pouze odkázat (a to je třeba správnímu orgánu I. stupně vytknout), k újmě na právech stěžovatelky nedošlo. Všechny skutečnosti, jež se staly podkladem pro vydání platebního výměru, byly v protokolu o kontrole rozvedeny, částky uložené k úhradě náležitě vyčísleny a nechyběly ani právní úvahy, z nichž bylo zřejmé, ze kterých ustanovení správní orgán vycházel a jak je vykládá. Stěžovatelka měla včas k dispozici všechny relevantní informace proto, aby se mohla účinně bránit, a také tak učinila. Stěžovatelka v tomto směru na svých veřejných subjektivních právech zkrácena nebyla. Nejvyšší správní soud má za to, že opačný závěr o vlivu takového pochybení na zákonnost celého rozhodnutí by představoval „přepjatý formalismus“ tak, jak je obecným soudům v některých případech vytýkán Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud z předloženého spisového materiálu zjistil, že o skutkovém základu daného případu není mezi stranami sporu. Stěžovatelka nikdy nepopřela, že za svého zaměstnance – ředitele společnosti, pana Thierryho B., nezahrnula do vyměřovacího základu pro odvod pojistného jeho mzdu za období (od ledna do srpna 2003), jež bylo Okresní správou sociálního zabezpečení v Hradci Králové kontrolováno. Rovněž je nepochybné, že pan B. je občanem Francouzské republiky, v České republi-

ce nemá trvalý pobyt a pracovní smlouva se žalobkyní se řídí francouzským právem. Také částka dlužného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále k ní přirostlého není zpochybňována.

Těžiště kasační stížnosti podané stěžovatelkou tvoří důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka nesouhlasila s tím, aby na právní poměry v oblasti pojištění jejího zaměstnance, který je francouzským občanem, pracujícím na základě pracovní smlouvy řídící se francouzským právem, nemajícím trvalé bydliště v České republice, byla aplikována Úmluva o sociální bezpečnosti a Dodatková dohoda, Zvláštní a závěrečný protokol mezi republikou Československou a republikou Francouzskou, podepsaná v Paříži dne 12. října 1948, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 215/1949. Žalovaná i krajský soud podle ní pochybily, pokud na projednávaný případ neaplikovaly ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb.

Podle článku 10 Ústavy České republiky (zákon č. 1/1993 Sb.), ve znění do 31. 5. 2002, jsou ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.

Novelou Ústavy provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., účinnou od 1. 6. 2002, byl nově vymezen okruh mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. Článek 10 Ústavy nyní říká, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou sou-

částí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Rovněž bylo v odstavci 2 článku 1 Ústavy výslovně vyjádřeno, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

Zmíněná ustanovení měla výslovně stvrdit vázanost státu nejen jeho vlastním právem, ale též právem mezinárodním a odstranit dosavadní nepřehlednou situaci, kdy s výjimkou ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách bylo možné dosáhnout přednosti před zákonem a přímé použitelnosti (resp. postavení mezinárodních smluv jako součástí vnitrostátního práva) pouze speciálními odkazy v různých zákonech. Od 1. 6. 2002 je třeba – aby byla mezinárodní smlouva součástí právního řádu České republiky a měla přednost před zákonem – splnit čtyři podmínky: 1) souhlas Parlamentu s posléze ratifikovanou mezinárodní smlouvou, 2) její vnitrostátní vyhlášení, 3) závaznost pro Českou republiku a 4) skutečnost, že Parlament neprovedl mezinárodní smlouvu nebo její ustanovení zákonem. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že všechny mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány dříve, tj. před účinností této novely, si zachovávají dosavadní status.

Úmluva o sociální bezpečnosti s Dodatkovou dohodou, Zvláštním a závěrečným protokolem mezi republikou Československou a republikou Francouzskou, podepsaná v Paříži dne 12. 10. 1948, vyhlášená pod č. 215/1949 Sb., byla ratifikována prezidentem republiky dne 15. 2. 1949 a účinnosti nabyla dne 1. 7. 1949. Tato smlouva, jejímž původním účastníkem bylo Československo, byla jednou z těch, které Česká republika převzala spolu s právy a závazky, jež pro Českou a Slo-

venskou Federativní Republiku vyplývaly z mezinárodního práva (podle čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb.). Jde o tzv. prezidentskou mezinárodní smlouvu, kterou je Česká republika vázána, jejímž předmětem nejsou lidská práva a základní svobody. Sama o sobě tedy nemůže být považována za bezprostředně závaznou a mající přednost před zákonem. Před novelou Ústavy (do 31. 5. 2002) tomu bránilo její věcné zaměření, tj. že předmětem její úpravy nejsou lidská práva a základní svobody. Článek 10 Ústavy tehdy spojoval bezprostřední závaznost mezinárodní smlouvy a její přednost před zákonem nejen se splněním podmínky vázanosti České republiky touto smlouvou, její ratifikace a vyhlášení, ale inkorporace přímo do vnitrostátního práva se týkala pouze takových mezinárodních smluv, které upravují lidská práva a základní svobody. Novela Ústavy sice rozšířila okruh mezinárodních smluv, jež jsou součástí vnitrostátního právního řádu, i mimo rámec těch, které se týkají lidských práv a základních svobod, avšak podmínila tyto účinky navíc souhlasem Parlamentu (viz výše). Úmluva Parlamentem schválena nebyla. Její postavení jako pramene práva je proto podmíněno zákonným odkazem, což znamená, že ji lze přímo aplikovat, pouze existuje-li zákon, který jí takový právní status přiznává.

Nejvyšší správní soud má za to, že právě takovým zákonem je zákon č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění. Jeho § 1 říká, že ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění, vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní. Úmluva mimo jiné určuje, jakým zákonným předpisům o sociálním zabezpečení českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci podléhají a za

jakých podmínek požívají jejich výhod, obsahuje tedy ustanovení o sociálním pojištění, jak o něm hovoří § 1 zákona č. 100/1932 Sb. Rovněž splňuje podmínku publikace ve Sbírce zákonů, a jelikož nebyla dosud zrušena ani nahrazena jinou, trvá i její mezinárodní účinnost. Z toho je třeba dovodit vnitrostátní účinnost ustanovení v ní obsažených. Pravidla obsažená v Úmluvě jsou aplikovatelná přímo a mají přednost před zákonem, který stanoví něco jiného.

Kladná odpověď na první položenou otázku implikuje úvahu nad tím, zda a jak znění Úmluvy ovlivňuje aplikovatelnost ustanovení § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., ve znění do 31. 12. 2003, tedy zda je zaměstnanec stěžovatelky pan B. účasten na pojištění v České republice. Zmíněné ustanovení zní takto: *„z pojištění podle tohoto zákona jsou vyňati cizí státní příslušníci, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky a kteří jsou činní v České republice pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastni nemocenského pojištění v jiném státě, nebo pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů.“* Článek 1 § 1 Úmluvy stanoví, že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci podléhají příslušným zákonným předpisům o sociálním zabezpečení, uvedeným v článku 2 této Úmluvy a platným v Československu nebo Francii, a požívají jejich výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci každého z těchto států za předpokladu, že prokáží svou státní příslušnost podle právních předpisů každého ze smluvních států. Článek 3 § 1 Úmluvy pak říká, že českoslovenští nebo francouzští státní příslušníci zaměstnaní v jednom ze smluvních států podléhají zákonodárstvím platným v místě jejich zaměstnání.

Věcná působnost § 5 písm. b) zákona č. 54/1956 Sb., v rozhodném znění, se vztahuje na cizí státní příslušníky nemající trvalý pobyt na území České republiky činné pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu uzavřeném podle cizích právních předpisů. Thierry B. je francouzským státním příslušníkem, který pracoval pro stěžovatelku v pracovněprávním vztahu řídicím se francouzským právním řádem. Vynětí z pojištění se ho však nedotkne proto, že zde existuje platná mezinárodní smlouva, která je na základě odkazu pojatého do zákona č. 100/1932 Sb. součástí právního řádu České republiky, a tedy přímo aplikovatelná, a která říká, že francouzští státní příslušníci podléhají zákonodárství platnému v místě jejich zaměstnání (tj. v tomto případě v České republice), tedy i zákonným předpisům o sociálním zabezpečení, a požívají jejich výhod za stejných podmínek jako státní příslušníci České republiky. Požívat výhody sociálního systému nepochybně předpokládá účast osoby, již jsou ony výhody přiznávány, na tomto systému. Smyslem Úmluvy, vyjádřeným výslovně i v její preambuli, je záměr „zaručiti výhody zákonných předpisů o sociální bezpečnosti, které jsou v platnosti v obou smluvních státech, osobám, pro něž platí nebo platily tyto zákonné předpisy“, tedy zaručit občanům obou smluvních států za stanovených podmínek stejné výhody, jako jsou poskytovány v dané zemi občanům vlastním. Stojí-li tedy v projednávané věci tato dvě pravidla proti sobě (zákon osobu z pojištění vyjímá a mezinárodní smlouva téže osobě přiznává stejné postavení v sociálním zabezpečení jako vlastním občanům v zemi, kde je cizinec zaměstnán), je třeba aplikační přednost přiznat mezinárodní smlouvě (čl. 10 Ústavy, věta za středníkem). Výsledkem kolize obou právních norem je závěr, že pan B. byl v rozhodné době účasten na pojištění

(nebyl z něho vyňat). Tato skutečnost pak přímo zakládá povinnost stěžovatelky odvádět za tohoto svého zaměstnance stanovené pojistné a za dobu prodlení s placením i penále v zákonem stanovené výši.

Argumentace stěžovatelky, že přednostní použití Úmluvy nás znovu přivede k odkazu na český právní řád (podle něhož jsou cizinci vyňati z pojištění), postřádá logické opodstatnění. Zákon sám o sobě totiž cizí státní příslušníky splňující tam uvedená kritéria z pojištění vylučuje. Mezinárodní smlouva, která by stanovila totéž, tj. pouze odkázala na toto pravidlo českého právního řádu, by byla zcela nadbytečná. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že s účinností od 1. 1. 2004 byl zákonem č. 424/2003 Sb. novelizován zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, tak, že napříště jsou z pojištění vyňati pouze cizí státní příslušníci nemající trvalý pobyt na území České republiky, kteří jsou v České republice činní pro zaměstnavatele požívající diplomatických výsad a imunit, pokud mohou být účastni nemocenského pojištění v jiném státě [§ 5 písm. b)], a ti zaměstnanci, kteří jsou činní v České republice pro zaměstnavatele, kteří nemají sídlo na území České republiky [§ 5 písm. c)]. Z posledně uvedené skupiny však zákon po novele stanoví výjimku, že vynětí z pojištění se netýká zaměstnanců činných v České republice pro zaměstnavatele, kteří mají sídlo na území státu, s nímž Česká republika uzavřela mezinárodní smlouvu o sociálním zabezpečení (tzn. že tito jsou pojištění účastni). Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že napříště se podle českého zákona vztahuje působnost předpisů o nemocenském pojištění zaměstnanců na všechny zaměstnance (lhostejno, zda jsou cizinci), kteří jsou činní v České republice pro zaměstnavatele

tele mající sídlo na jejím území a dále na území státu, se kterým Česká republika uzavřela smlouvu o sociálním zabezpečení. U cizinců ve stejné situaci, jako byl v této věci pan B. (jeho zaměstnavatel má sídlo v České republice), se v důsledku novely nadále není třeba spoléhat na mezinárodní smlouvy a nejednotné a netransparentní odkazy na ně ve vnitrostátních právních předpisech. Tato změna má nepochybně napomoci zpřehlednění celé situace pro zaměstnance i zaměstnavatele a umožnit cizincům, kteří si pro regulaci svého pracovněprávního vztahu zvolili jiné než české právo (jak jim to zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním umožňuje), účast na nemocenském pojištění, což však současně znamená, že se stanou i poplatníky pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (v souladu s odkazem v § 8 zákona č. 155/1995 Sb. jsou tyto osoby účastny i pojištění důchodového). Jak je uvedeno v důvodové zprávě k novele, má nová právní úprava přizpůsobit podmínky účasti na nemocenském pojištění podmínkám platným ve státech Evropské unie i v jiných státech, kde je rozhodující místo výkonu výdělečné činnosti (*lex loci laboris*), nikoliv to, podle jakých právních předpisů se výkon této činnosti řídí [podle článku 13 bodu 2 písm. a) Nařízení Rady (EEC) 1408/71 osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu podléhá právním předpisům toho státu, dokonce i když registrované ústředí nebo místo podnikání instituce, podniku nebo osoby, která ji zaměstnává, je na území jiného členského státu].

Nejvyšší správní soud podotýká, že si je vědom toho, že v rozhodné době (za níž bylo vyměřeno odvést dlužné pojistné a navíc zaplatit značnou částku jako penále) nebyla právní úprava stanovící povinnost odvádět pojistné a příspěvek

za zaměstnance v postavení pana B. vyjádřena z legislativně technického hlediska ideálně. Pro adresáty zmíněných právních norem (u nichž nelze předpokládat právnické vzdělání) přesto, že všechny formální zákonné náležitosti pro založení vnitrostátní účinnosti ustanovení mezinárodní smlouvy z roku 1948, resp. 1949, byly splněny (zejména publikace ve Sbírce zákonů), mohlo být nesnadné všechny stanovené povinnosti zjistit a dodržet. Tomu nasvědčuje i značný počet obdobných případů, které se v tomtéž období vyskytly, a nejednotný přístup při jejich řešení nejen na různých pracovištích žalované, ale i u krajských soudů činných ve správním soudnictví. Tato skutečnost může být však pouze podnětem k zamyšlení pro tvůrce legislativy na poli sociálního zabezpečení a podle názoru tohoto soudu i pro správní orgány nadané pravomocí prominout penále za opožděné zaplacení zákonných odvodů. V žádném případě však nemůže pana Thierryho B. a ostatní cizince jako zaměstnance ve stejném postavení připravit o výhody, které jim český právní řád v oblasti sociálního zabezpečení v rozhodné době přiznával. Povinnost zaměstnavatele odvést stanovené částky na pojistném a příspěvku je důsledkem takovéto garance, na něž výše naznačená úvaha nemůže mít vliv.

Námítku stěžovatelky, že nelze jednoznačně tvrdit, že se Úmluva na daný případ vztahuje (i kdyby součástí českého právního řádu byla), protože vymezuje svou působnost pouze na případy, kdy francouzští státní příslušníci opustí Francii, kde podléhali povinnému pojištění, aby přesídlili do Československa, je třeba odmítnout. Otázky spojené s přesídlením na území druhého smluvního státu řeší ustanovení článku 1 § 2 písm. a) a b) Úmluvy. Pravidlo, že u francouzských

státních příslušníků, kteří opustí Francii, kde podléhali povinnému pojištění, aby přesídlili do Československa, a nesplňují zde podmínky stanovené pro pojistnou povinnost, bude přesídlení považováno za vážný důvod přerušení zaměstnání při posuzování otázky zachování nároků za podmínek stanovených podle československých právních předpisů, na tento případ skutečně nedopadá. Patří sice mezi obecné zásady vyjádřené v článku 1 Úmluvy, ale nijak nezpochybňuje ustanovení určující, jakým předpisům o sociálním zabezpečení příslušníci smluvních států podléhají a jaké výhody s tím jsou spojeny (§ 1). Výjimky ze zásady uvedené v § 1 Úmluvy vyjmenované v čl. 3 § 2 se dané věci, jak správně stěžovatelka v kasační stížnosti podotkla, rovněž netýkají. Ze znění Úmluvy, jak byla výše citována a vyložena, plyne, že závěr krajského soudu, podle něhož se v posuzovaném případě (ve sledované oblasti právních vztahů) na francouzského občana hledí jako na občana České republiky, není absurdní, jak tvrdila stěžovatelka, ale správný a výstižný.

Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že krajský soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí posuzoval v mezích uplatněných žalobních bodů jeho soulad s právními předpisy. Žádného pochybení, pokud jde o výsledek právního posouzení, se nedopustil; Nejvyšší správní soud se pouze odchýlil od jeho úvahy o tom, z jakých ustanovení se přímá aplikovatelnost (vnitrostátní účinnost) Úmluvy dovozuje. Nejvyšší správní soud rovněž nezjistil, že by krajský soud přehlédl v žalobě důvodně vytýkanou vadu správního řízení, pro kterou měl rozhodnutí žalovaného zrušit. Řízení před soudem netrpělo ani jinou vadou, která by mohla mít vliv na zákonost rozhodnutí.

Řízení před soudem: delegace vhodná

k § 9 odst. 2 soudního řádu správního

Náklady na dopravu hromadnými dopravními prostředky z místa pobytu žalobce mimo obvod místně příslušného krajského soudu k jednání u místně příslušného krajského soudu nedosahují takové částky, aby ve spojitosti s právy žadatele o azyl na hmotné zabezpečení v rozsahu a za podmínek § 42 a § 43 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ohrožovaly žalobcovo právo se k jednání dostavit, či ho ohrožovaly ve schopnosti hradit náklady spojené s pobytem v České republice. Vynaložení nákladů na dopravu k jednání proto samo o sobě není důvodem postačujícím pro přikázání věci z důvodu vhodnosti podle § 9 odst. 2 s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, čj. Nad 167/2004-31)

Prejudikatura: k otázce delegace vhodné srov. č. 121/2004 a č. 305/2004 Sb. NSS.

Věc: Dina G. (Ruská federace) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o návrhu žalobkyně na přikázání věci jinému soudu z důvodu vhodnosti.

Žalobkyně podala u věcně a místně příslušného Krajského soudu v Ostravě žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2004, kterým jí nebyl udělen azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Následným podáním žalobkyně soudu sdělila, že žádá, aby ve věci proběhlo jednání za její přítomnosti, aby jí byl soudem ustanoven zástupce a tlumočník a aby věc byla postoupena Krajskému soudu v Praze. Návrh na delegaci odůvodnila tím, že v obvodu tohoto soudu se zdržuje, a dále tím, že nemůže hradit své náklady na cestu do Ostravy. Žalovaný vyslovil s návrhem na delegaci souhlas. Krajský soud v Ostravě poté předložil Nejvyššímu správnímu soudu spis k rozhodnutí o návrhu na delegaci.

Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že se věc nepřikazuje Krajskému soudu v Praze.

Z odůvodnění:*)

Ze soudního spisu vyplynulo, že žalobkyně byla ke dni podání žaloby hlášena k pobytu v Pobytovém středisku Vyšní Lhoty. Ze správního spisu pak vyplývá, že žalovaný udělil žalobkyni souhlas se změnou místa hlášeného pobytu, a to na adrese N. 18/46, obec M.

Skutečnost, že žadatel o azyl se v současné době zdržuje v místě mimo obvod místně příslušného krajského soudu a ve věci požaduje nařídit jednání, jehož se chce účastnit, není sama o sobě důvodem postačujícím pro přikázání věci podle § 9 odst. 2 s. ř. s. (...) K těmto okolnostem musí přistoupit další důležité důvody, které průlom do zásady zákonného soudu, jakož i do zásady trvání místní příslušnosti, odůvodní.

*) Z odůvodnění vypuštěny pasáže týkající se obecně delegace vhodné; k tomu srov. prejudikaturu.

Za takový důvod nelze považovat tvrzení, že žalobkyně nemá finanční prostředky na cestu do Ostravy. Žalobkyně jako žadatelka o azyl má právo na hmotné zabezpečení v rozsahu a za podmínek stanovených v § 42 a § 43 zákona o azylu. Pokud žadatel o azyl pobývá v azylovém zařízení, v němž je hlášen k trvalému pobytu, má právo na bezplatné poskytování ubytování, stravy (popřípadě finančního příspěvku) a jiných služeb a též na kapesné, pokud to jeho finanční a majetkové poměry odůvodňují. Pokud je žadatel hlášen k pobytu mimo azylové zařízení (a tak se může stát jen z iniciativy žadatele a se souhlasem žalovaného), hradí si žadatel náklady spojené s pobytem na území České republiky z vlastních prostředků; i v takovém případě však, odůvodňují-li to majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny, mu může být na jeho žádost poskytnut finanční příspěvek až do výše život-

ního minima, a to až na dobu tří měsíců v průběhu řízení o udělení azylu.

Z toho, že se žalobkyně zdržuje na soukromé adrese a nevyužívá dobrodinní bezplatného hmotného zabezpečení v azylovém zařízení, je patrné, že má finanční prostředky k hrazení svých nákladů na pobyt v České republice, popř. má i možnost požádat o finanční příspěvek, jak je shora uvedeno. Náklady na dopravu hromadnými dopravními prostředky z místa pobytu žalobkyně ke Krajskému soudu v Ostravě nedosahují takové částky, aby ohrožovaly její možnost k jednání u tohoto soudu se dostavit či jí ohrožovaly ve schopnosti hradit náklady spojené s pobytem v České republice. Přihlédnout je třeba i k tomu, že prostředky vynaložené na jízdné může žalobkyně uplatnit jako náklad řízení a bude-li se svou žalobou úspěšná, může ji soud přiznat jejich náhradu.

943

Účastenství v kolaudačním řízení

Stavební zákon: prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu

k § 70 odst. 2 a 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny^{*)}

k § 78 odst. 1, 2 a § 84 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 90/2000 Sb. a zákona č. 59/2001 Sb.

^{*)} Ustanovení § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, bylo změněno zákonem č. 218/2004 Sb. s účinností od 28. 4. 2004. Pro srovnání uvádíme obě znění odst. 2 tohoto ustanovení. Původní znění: „(2) Místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněna, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.“ Znění po novele: „(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněna, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.“

I. Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pokud má právní subjektivitu (§ 70 odst. 2 a 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), není účastníkem kolaudačního řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona.

II. Smyslem a účelem prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu (§ 84 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je ověření jejích funkčních parametrů, zejména v režimu blížícím se předpokládanému trvalému provozu, a tím získání informací pro rozhodnutí o kolaudaci stavby. Prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu proto nelze vyčleňovat z kolaudačního řízení, takže nelze ani mít za to, že by okruh účastníků řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu měl být jiný, než jak je definován v § 78 odst. 1 (příp. odst. 2) tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78)

Prejudikatura: ad I. Soudní judikatura ve věcech správních č. 1006/2002-II. a č. 1020/2002-I.; srov. též č. 824/2001 tamtéž.

Věc: Spolek S. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o účastenství ve správním řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 3. 7. 2002 zamítl Okresní úřad České Budějovice účastenství žalobce v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu objektů a provozních souborů IV. A. a IV. B. stavby Jaderné elektrárny T., souvisejících s provozem prvního hlavního výrobního bloku.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 10. 10. 2002 zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil. Ztotožnil se přitom s právním názorem správního orgánu první instance, podle něhož žalobce jako občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), není v řízení o prozatímním užívání stavby účastníkem správního řízení na základě ustanovení § 70 odst. 3 cit. zákona, neboť v tomto řízení nemůže dojít k dotčení zájmu ochrany přírody či krajiny.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Odůvodnil ji zejména tím, že právní názor správního orgánu o tom, že v řízení o prozatímním užívání stavby jaderné elektrárny ke zkušebnímu provozu nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, není správný. Podle žalobce je všeobecně známo, že zkušebním provozem jaderné elektrárny, konkrétně provozováním štěpné reakce, se samozřejmě nelze nedotknout zájmů ochrany přírody a krajiny chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny a že účastenství žalobce v tomto řízení, vedeném podle § 84 stavebního zákona, je jedinou ústavně konformní interpretací ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu zamítl s odůvodněním, že v řízení o povolení dočasného užívání stavby ke zkušebnímu provozu je sledováno vy-

zkoušení stavby, která již byla postavena na základě rozhodnutí o povolení stavby, případně dodatečného povolení stavby, a že z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny zde nedochází k žádným změnám ve srovnání se stavem při vydání stavebního povolení. Zájmy ochrany přírody a krajiny mohou být dotčeny v řízení o povolení stavby a v tomto řízení je myslitelná účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny; právě v této fázi se stanoví podmínky pro zřízení a výstavbu dané stavby mimo jiné i z hlediska jednotlivých složek životního prostředí.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností založenou na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Správní orgán nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci (§ 32 odst. 1 spr. ř.), neboť řádně nezjistil, zda ve správním řízení podle § 84 stavebního zákona mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Žalobce má za to, že řízení podle § 84 stavebního zákona je svým smyslem a účelem obdobné řízení územnímu a řízení o povolení stavby, příp. řízení o dodatečném povolení stavby, neboť i v řízení o povolení dočasného užívání stavby ke zkušebnímu provozu lze rozhodnutím o povolení užívání stanovit závazné podmínky užívání na základě právních předpisů, stanovisek dotčených orgánů státní správy, účastníků řízení, příp. na základě správního uvážení v rámci diskreční pravomoci, přičemž tyto podmínky se zajisté mohou vztahovat i k zájmům ochrany přírody a krajiny chráněným podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tento závěr podle žalobce vyplývá i z § 81 odst. 1 *in fine* stavebního zákona, podle kterého se v kolaudačním řízení (jehož předstupněm je podle žalobce i řízení o povolení dočasného uží-

vání stavby ke zkušebnímu provozu) zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy mimo jiné z hlediska ochrany životního prostředí. Vzhledem k povaze provozu jaderné elektrárny nemůže k určitému dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny nedojít, naopak je zde třeba takové dotčení vždy presumovat – též s ohledem na ustanovení § 4 odst. 2 atomového zákona (zákon č. 18/1997 Sb.), který existenci rizika při mírovém využívání jaderné energie vždy předpokládá. Jestliže tedy soud žalobci nevyhověl v jeho návrhu, aby soud ověřil skutečný stav dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, a naopak se bez dalšího přiklonil k závěru žalovaného, že tyto zájmy dotčeny nejsou, pochybil.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu je předstupněm kolaudačního řízení a není zahajováno jako samostatné správní řízení. Zkušební provoz podle žalovaného umožňuje stavebníkovi prokázat, že očekávané vlivy a skutečnosti spojené s provozem probíhají v souladu s podmínkami stanovenými v předchozích správních řízeních. Připuštění účastenství žalobce podle § 70 zákona na ochranu přírody a krajiny by proto v daném případě bylo nepřipustně extenzivním výkladem právního předpisu.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že okruh účastníků řízení o dočasném užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona, který samotný tento okruh výslovně nedefinuje, musí být určen podle § 14 správního řádu jako předpisu subsidiárního ke stavebnímu zákonu, a nikoli (na základě analogie zákona) podle § 78 odst. 1 stavebního zákona. Žalobce vyjádřil názor, že je dotčen ve svých subjektivních

právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech (§ 14 odst. 1 spr. ř.), a to ve svých právech soukromých: vedle toho, že jako občanské sdružení chrání veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, též chrání soukromý zájem, a sice vlastnická práva svých členů k nemovitému majetku, který v důsledku fungování jaderné elektrárny ve zkušebním provozu ztrácí na hodnotě zejména existencí trvalého rizika jaderné havárie; tímto je porušováno též právo členů žalobce na zachování života a na příznivé životní prostředí. Podle žalobce je nesprávný názor o použitelnosti ustanovení § 75 až § 85 stavebního zákona na řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu, neboť ta není nikde výslovně stanovena; proto je nutno při absenci výslovné úpravy podle § 140 stavebního zákona subsidiárně užít správního řádu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Kasační stížnost byla podána ze dvou důvodů. V první řadě byl uplatněn důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel zde vytýká krajskému soudu nezákonnost jeho rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, zda je stěžovatel účastníkem řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona. V návaznosti na to pak stěžovatel uplatňuje též důvod kasační stížnosti podle písm. b) shora uvedeného ustanovení. Podle stěžovatele byl při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a sice tím, že správní orgán neprovedl stěžova-

telem navrhovaný důkaz, případně jiný důkaz k ověření skutečného stavu dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona, a naopak se bez dalšího přiklonil k závěru žalovaného, že tyto zájmy dotčeny nejsou, a s návrhy stěžovatele se nevypořádal. Pro tuto stěžovatelem vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny samozřejmě mohou v řízení podle § 84 stavebního zákona v případě zkušebního provozu jaderné elektrárny být dotčeny, neboť skutečně již uvádění jaderných zařízení, jejichž součástí je jaderný reaktor využívající štěpnou řetězovou reakci [§ 2 písm. h) bod 1 atomového zákona], do provozu a jejich provoz samy o sobě vzhledem k notoricky známým potenciálním rizikům nezvládnutí štěpné reakce jsou rizikem pro životní prostředí, tedy i pro přírodu a krajinu jako jeho významné složky. Právě z těchto důvodů ostatně v právním řádu existuje atomový zákon jako zvláštní zákon podřizující mírové využívání jaderné energie velmi přísným bezpečnostním požadavkům. V tomto bodu je proto třeba stěžovateli přisvědčit. Otázku jeho účastenství ve správním řízení je tudíž nutno zodpovědět na základě jiných kritérií, a to výkladem příslušných ustanovení zákona č. 50/1976 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb. a posouzením jejich vzájemného vztahu.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, upravuje ve své části druhé oddílu sedmém, označeném nadpisem „Užívání staveb“, postup ve-

doucí k umožnění trvalého užívání staveb nebo jejich částí, případně prostor, na nichž byly prováděny terénní úpravy, těžební a jim podobné nebo s nimi související práce. Procesní postup podle stavebního zákona, který k povolení k tomuto trvalému užívání vede, zákon nazývá kolaudačním řízením (viz § 76 až § 77 stavebního zákona). Stavební zákon pak v § 78 odst. 1 definuje okruh účastníků kolaudačního řízení, kterými jsou a) stavebník, b) vlastník stavby, c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno (speciální rozšířený okruh účastníků podle § 78 odst. 2 stavebního zákona není v projednávaném případě zjevně dán, a proto není důvodu se tímto ustanovením podrobně zabývat). Není pochyb o tom, že definice podle § 78 odst. 1 stavebního zákona je definicí taxativní, tedy uzavřenou, jež jinou osobu, než která bude odpovídat rozsahu této definice, jako účastníka kolaudačního řízení nepřipouští. Definice okruhu účastníků uvedená v § 78 odst. 1 stavebního zákona je nepochybně speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastenství uvedeně v § 14 odst. 1 správního řádu. To ostatně vyslovil již Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněného pod č. 95/2000 Sb. (též zveřejněno jako náleze č. 42 ve svazku 17 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Pokud by tedy měl být účastníkem kolaudačního řízení ještě někdo jiný než subjekty uvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, muselo by tak stanovit ustanovení zákona, které by bylo ve vztahu k tomuto paragrafu ustanovením speciálním. Na první pohled by se takovým ustanovením mohl jevit § 70 odst. 3 zá-

kona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s odst. 2 téhož paragrafu, podle něhož je občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pokud má právní subjektivitu (dále jen „ekologická občanská sdružení“), oprávněno účastnit se správního řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona na ochranu přírody, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení (§ 14 spr. ř.). Již Vrchní soud v Praze v rozhodnutí ze dne 20. 5. 2002 ve věci sp. zn. 5 A 175/2000 (zveřejněném v Soudní judikatuře č. 4/2002, str. 329, též zveřejněno v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 1006/2002) uvedl, že zákon o ochraně přírody a krajiny je sice zvláštním zákonem, který při splnění podmínek svého § 70 přiznává postavení účastníka řízení občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu, toto postavení jim však podle uvedeného rozhodnutí přísluší (za podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny) toliko v těch správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec (§ 14 odst. 1 správního řádu) anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a – *a contrario* – tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl. Ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona je (podobně jako to v citovaném judikátu Vrchního soudu v Praze byl § 14 odst. 1 atomového zákona) takovýmto ustanovením zvláštního zákona. Jak bylo výše zmíněno, podle jeho dikce není pochyb, že výčet účastní-

ků kolaudačního řízení je zde taxativní. Smyslem a účelem zvláštního ustanovení o okruhu účastníků je stanovit tento okruh relativně restriktivně, rozhodně restriktivněji, než jak to činí ustanovení § 59 odst. 1 stavebního zákona ve vztahu k účastníkům řízení stavebního. V tomto smyslu je § 78 odst. 1 stavebního zákona obdobou ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona, třebaže na rozdíl od věty druhé tohoto ustanovení atomového zákona výslovně neříká, že takto definovaní účastníci jsou „jedinými“ účastníky kolaudačního řízení.

Odlišné znění § 59 odst. 1 a § 78 odst. 1 stavebního zákona, včetně toho, že v § 78 odst. 1 chybí poznámka pod čarou (jakoli sama o sobě nemá normativní povahu) odkazující na zákon o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se (konkrétně podle jeho § 70) zakládá účastenství ekologických občanských sdružení, je dalším argumentem pro přijetí výkladu, že tato občanská sdružení účastníky kolaudačního řízení nejsou. Pokud by totiž zákonodárce chtěl, aby ekologická občanská sdružení účastníky kolaudačních řízení mohla být, zvolil by jistě dikci ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona obdobnou, jakou použil v jeho § 59 odst. 1. Zvolil-li však oproti tomu dikce různé, je třeba mít za to, že tím také zamýšlel dosáhnout různých účinků právních úprav.

Další otázkou, kterou je třeba stran účastenství ekologických občanských sdružení v řízení podle § 84 stavebního zákona zodpovědět, je posouzení vztahu řízení podle tohoto ustanovení k „obecnému“ kolaudačnímu řízení. Podle § 84 stavebního zákona „u staveb právnických osob nebo fyzických osob podnikajících podle zvláštních předpisů, kde komplexní vyzkoušení přechází plynule do zkušebního provozu, může být zku-

šební provoz zahájen se souhlasem stavebního úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí. Je-li pro posouzení způsobilosti stavby k užívání třeba zhodnotit průběh zkušebního provozu nebo jeho časového úseku, rozhodne stavební úřad v dohodě s dotčenými orgány státní správy o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu a stanoví pro něj podmínky. Po ukončení a vyhodnocení zkušebního provozu nebo jeho časového úseku vydá stavební úřad na návrh stavebníka nebo uživatele stavby kolaudační rozhodnutí“. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu připadá v úvahu jen u některých staveb, a to v závislosti na jejich povaze. Smyslem a účelem prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu je ověření jejích funkčních parametrů, zejména v režimu blížícím se předpokládanému trvalému provozu, a tím získání informací pro rozhodnutí o kolaudaci stavby. Prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu je tedy v případech, kde je ho třeba, integrální součástí kolaudačního řízení a předpokladem řádného prozkoumání skutečností podle § 81 stavebního zákona. Prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu proto nelze vyčleňovat z kolaudačního řízení, takže nelze ani mít za to, že by okruh účastníků řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu měl být jiný, než jak je definován v § 78 odst. 1 (příp. odst. 2) stavebního zákona.

Zákonodárce tedy zajišťuje ochranu přírody a krajiny v kolaudačním řízení a v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu jako jeho součásti (na rozdíl např. od stavebního řízení) – a to i v případě jaderných zařízení, jejichž součástí je jaderný reaktor využí-

vající štěpnou řetězovou reakci – jiným způsobem než účastí ekologických občanských sdružení na řízení, zejména pak kooperací stavebního úřadu s tzv. dotčenými orgány státní správy (viz § 80 odst. 1 a 2, § 84 věta druhá stavebního zákona). Tato zákonná úprava nevyvolává žádných pochyb o své ústavní konformitě; soudu, který je vázán zákonem, posuzování její věcné vhodnosti nepřísluší.

Z výše uvedeného plyne, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení podle § 84 stavebního zákona, neboť nebyl žádným ze subjektů uvedených v § 78 odst. 1 stavebního zákona, který definuje okruh účastníků řízení i pro případy řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu. Krajský soud proto správně rozhodl o zamítnutí žaloby proti správnímu rozhodnutí žalovaného a správně posoudil právní otázku, zda je stěžovatel účastníkem řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona.

Tím je zároveň vyvrácena i stěžovatelova námitka spočívající v tom, že stěžovatel jakožto občanské sdružení, jehož členy jsou fyzické osoby – vlastníci pozemků v okolí jaderné elektrárny T. – chrání v řízení podle § 84 též vlastnická práva těchto členů sdružení. Stěžovatel by totiž mohl být účastníkem řízení podle § 84 stavebního zákona jen tehdy, pokud by on sám byl některým ze subjektů definovaných jako účastníci řízení v § 78

odst. 1 (příp. odst. 2) stavebního zákona. Tak tomu však v daném případě zjevně není a stěžovatel to ostatně ani netvrdí.

Krajský soud neměl důvodu rozhodnutí správního orgánu zrušovat ani proto, že správní orgán neprovedl stěžovatelem navrhovaný důkaz, případně jiný důkaz k ověření skutečného stavu dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona, neboť pro posuzování účastenství stěžovatele v tomto řízení to bylo nerozhodné. Pokud tedy správní orgán ohledně toho, zda v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu mohou být zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny dotčeny či nikoli, dospěl k závěru, že zájmy ochrany přírody a krajiny zde dotčeny nejsou, pochybil sice v posouzení dílčí právní otázky, nepochybil však, jak shora podrobně vyloženo, v posouzení věci samé jako celku a rozhodl v souladu se zákonem. Skutečnost, že správní orgán neprováděl podle požadavků stěžovatele dokazování ohledně možnosti dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, neboť nezávisle na výsledku tohoto dokazování bylo třeba účast stěžovatele v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu zamítnout. Proto krajský soud i z tohoto důvodu zcela správně rozhodnutí správního orgánu nezrušil a žalobu stěžovatele zamítl a sám ohledně možnosti dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny dokazování neprováděl.