

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

12^{2006 / IV. ročník / 20. 12. 2006}

OBSAH

981. Řízení před soudem: nečinnost při vyznačení dne registrace spolku	1037	993. Daň z přidané hodnoty: uplatnění nadměrného odpočtu	1088
982. Řízení před soudem: vrácení přeplatku není nenahraditelnou újmou	1044	994. Spotřební daň a daň z přidané hodnoty: pojem „alkoholický nápoj“	1091
983. Ochrana před nezákonným zásahem	1047	995. Daň z převodu nemovitostí: k úplatnosti převodu	1096
984. Řízení před soudem: kompetenční vyluka	1052	996. Daň z převodu nemovitostí: vydání nemovitosti společníkovi v rámci vypořádacího podílu	1099
985. Rozhodnutí správního orgánu: sdělení úřadu procesní straně ..	1054	997. Čerpání dotace poskytnuté spolku	1102
986. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví Katastr nemovitostí: oprava údajů v katastrálním operátu	1057	998. Hospodářská soutěž: zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů	1105
987. Řízení před soudem: odkladný účinek žaloby Správní trestání: přestupek podle stavebního zákona	1061	999. Političtí vězni: příplatek k důchodu	1111
988. Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost; rozhodnutí ve věci soukromého práva Řízení před soudem: přezkoumání rozhodnutí o privatizaci	1065	1000. Důchodové pojištění: starobní důchod; hodnocení doby pojištění	1114
989. Správní (vodoprávní) řízení: doručování veřejnou vyhláškou	1072	1001. Důchodové pojištění: posuzování zdravotního stavu	1116
990. Správní řízení: k podmínkám náhradního doručení	1075	1002. Služební poměr: porušení základních povinností příslušníka Hasičského záchranného sboru; souběh kázeňského trestu a propuštění ze služebního poměru	1118
991. Daňové řízení: daňová kontrola; stanovení daně podle pomůcek	1079	1003. Zdravotnictví: rozsah poskytování zdravotní péče. . .	1122
992. Daň z převodu nemovitostí: skutečnosti rozhodné pro stanovení daňové povinnosti	1084	1004. Stavební řízení: účastníci	1124
		1005. Odpady: rekultivace vydobytého ložiska nerostu. . .	1127
		<i>Redakční poznámka.</i>	1130

Rízení před soudem: nečinnost při vyznačení dne registrace spolku

§ 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

§ 79 odst. 1 soudního řádu správního

Je-li Ministerstvo vnitra nečinné při vyznačení dne registrace podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, může se spolek domáhat soudní ochrany proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení podle § 79 odst. 1 s. ř. s. V rámci tohoto řízení si soud jako předběžnou otázku posoudí, zda spolek vznikl fikcí registrace podle tohoto ustanovení či nikoliv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165)

Věc: Spolek Ů. proti Ministerstvu vnitra o ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal, aby soud uložil podle § 79 s. ř. s. žalovanému povinnost vydat osvědčení o registraci občanského sdružení, konkrétně vyznačit den 20. 5. 2003 jako den registrace žalobce na vyhotovení stanov a zaslat je žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku. V žalobě uvedl, že členové přípravného výboru občanského sdružení podali dne 10. 4. 2003 žalovanému návrh na registraci občanského sdružení Ů., k němuž připojili ve dvojím vyhotovení stanovy. Tento návrh byl bezvadný (žalovaný ve stanovené lhůtě žalobce na žádné vady neupozornil), a proto doručením tohoto bezvadného návrhu došlo v souladu s § 7 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále jen „zákon č. 83/1990 Sb.“), k zahájení řízení o registraci. Vzhledem k tomu, že ve lhůtě stanovené v § 8 odst. 5 téhož zákona žalovaný zmocněnci přípravného výboru žádné rozhodnutí nedoručil, v důsledku marného uplynutí této lhůty došlo k registraci žalobce dne 20. 5. 2003. Zmocněnec přípravného výboru proto požádal dne 30. 5. 2003 žalovaného o zaslání jednoho vyhotovení

stanov s vyznačením dne registrace, ale marně. Počínaje tímto dnem žalovaný odpírá vydat osvědčení o registraci žalobce a přidělit mu identifikační číslo.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že řízení nebylo zahájeno proto, že návrh obsahoval vady spočívající v uvedení nepřesných údajů. K jejich odstranění byl žalobce vyzván písemně ze dne 16. 5. 2003. Řízení bylo zahájeno až 28. 7. 2004, kdy byl žalovanému doručen bezvadný návrh na registraci (žalovaný ovšem dospěl k závěru, „že registraci občanského sdružení Ů. je třeba odmítnout“). Lhůta pěti dnů má podle žalovaného pořádkovou povahu; protože zákon nestanoví „pozitivní fikci“ týkající se bezvadnosti návrhu pro případ, kdy Ministerstvo vnitra neupozorní přípravný výbor na vady podání do 5 dnů ode dne jeho doručení, nelze s nedodržením této lhůty spojovat jakékoliv právní důsledky. Žalobce rovněž vychází z mylného přesvědčení, že § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. zakládá fikci registrace, a nikoliv fikci vydání rozhodnutí o registraci občanského sdružení. Kromě

skutečnosti, že podle § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. se o registraci občanského sdružení nevydává rozhodnutí ve správním řízení, nejde v případě § 8 odst. 5 cit. zák. o fikci, nýbrž o vznik sdružení ze zákona, tzn. ve spojitosti s § 79 odst. 1 s. ř. s. o jiný právní důsledek; uplatnění ochrany proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. je tak vyloučeno. Žalovaný dále dovodil, že žalobce nemá postavení právnické osoby, a proto postrádá i žalobní legitimaci. Žaloba je proto podaná osobou zjevně neoprávněnou, a nadto je nepřipustná.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 3. 2005 žalobu zamítl. V odůvodnění svého zamítavého rozsudku uvedl, že žalobu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. nelze podat v případech, kdy zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu, nebo jiný právní důsledek. Tímto jiným zákonem předvídaným důsledkem je marné uplynutí lhůty pro rozhodnutí podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., na základě něhož vzniká při splnění zákonných podmínek oprávnění přímo ze zákona, takže žaloba proti nečinnosti je neopodstatněná; městský soud ovšem zároveň dovodil, že při nesplnění zákonných podmínek sdružení ze zákona nevzniká a opět nepřichází v úvahu žaloba proti nečinnosti. Krom toho, že podle § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. se o registraci občanského sdružení nevydává správní rozhodnutí, nejde v případě § 8 odst. 5 téhož zákona o fikci, ale o vznik občanského sdružení ze zákona, o čemž svědčí znění § 8 odst. 3. Protože oprávnění vzniká přímo ze zákona, je žaloba na nečinnost neopodstatněná; neopodstatněná je rovněž tehdy, pokud podmínky pro vznik ze zákona neexistují. Vznik občanského sdružení ze zákona je jiným právním důsledkem ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Žaloba na ochranu pro-

ti nečinnosti nemá místo v případě sporu o to, zda občanské sdružení vzniklo či nevzniklo ze zákona podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., a to již z toho důvodu, že pojmově nemůže jít o nečinnost správního orgánu. Městský soud dále poukázal na to, že žalovaný již dne 9. 8. 2004 vydal rozhodnutí, kterým odmítl registraci žalobce. Žalovaný tedy již rozhodl ve věci a jeho rozhodnutí je přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V každém případě po vydání tohoto rozhodnutí již nečinnost trvat nemůže. Z těchto důvodů městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti nejprve tvrdil, že nezastává názor, že občanské sdružení vzniká fikcí; naopak je ve shodě se soudem toho názoru, že občanské sdružení vzniká ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. *ex lege*. Stěžovatel tak nadále měl za to, že dnem jeho registrace je den 20. 5. 2003, jakožto den následující po marném uplynutí čtyřicetidenní lhůty. Stěžovatel dále soudu vytýkal, že rozhodl o jiném předmětu, než stěžovatel určil v žalobě. Stěžovatel nežádal o autoritativní rozhodnutí stran vzniku občanského sdružení, nýbrž navrhoval, aby žalovanému byla uložena povinnost vyznačit na stanovy stěžovatele den registrace. Soud však tento petit nerespektoval. Stěžovatel dále dovozoval, že soud uznal jeho právní subjektivitu, byť tuto skutečnost výslovně nevyjádřil; soud totiž žalobu neodmítl, ale zamítl, resp. za účastníky řízení neoznačil členy přípravného výboru. Konečně stěžovatel namítl, že řízení před městským soudem bylo zmatečné. Důvod zmatečnosti spatřoval v tom, že městský soud považoval rozhodnutí o odmítnutí registrace ze dne 9. 8. 2004 za rozhodnutí ve věci návrhu na registraci občanského sdružení Ú. Žalovaný to-

tiž nesprávně zaevidoval pod shodné číslo jednací dvě různá podání, které učinily různé fyzické osoby (přípravné výbory) a které obsahovaly i různá znění stanov; jediným pojítkem byla totožnost názvu občanského sdružení. Tato skutečnost však nemůže jít k tíži stěžovatele. Rozhodnutí ze dne 9. 8. 2004 je rozhodnutím v jiné věci. Pokud by stěžovatel jeho relevanci hypoteticky připustil, pak by to znamenalo, že soud jednal s neexistujícím subjektem, jelikož jeho registrace byla dne 9. 8. 2004 odmítnuta.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své písemné vyjádření k žalobě ze dne 12. 11. 2004. Toliko k tomu, že stěžovatel poukazuje na rozdílná data podání návrhu na registraci (10. 4. 2003) a data zahájení řízení (28. 7. 2004), žalovaný upozornil na § 7 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, dle něhož je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy Ministerstvu vnitra došel návrh, který nemá vady uvedené v odstavci 2 citovaného ustanovení. Závěrem žalovaný uvedl, že rozhodnutí ze dne 9. 8. 2004 o odmítnutí registrace občanského sdružení Ú. se stěžovatele nepochybně týká.

Stěžovatel replikoval v podání ze dne 27. 9. 2005. Ve svém podání především vysvětloval, že existuje více samostatných návrhů na registraci občanského sdružení Ú. Dále poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2005, který dospěl ke správnému závěru, že jde o dvě samostatná registrační řízení. Naproti tomu rozsudek napadený kasační stížností stojí na nesprávném názoru, že jde o jedno registrační řízení. Stěžovatel dále dovozoval, že žalovaný mu v přípisu ze dne 16. 5. 2003 nevytkl žádnou formální vadu; dále že prekluzivní lhůta pro odstranění vad uplynula. Svě vyjádření shrnul tak, že registrační

řízení bylo zahájeno dne 9. 4. 2003; stěžovatel nebyl vyrozuměn o formálních vadách návrhu, které by způsobily nemožnost zahájení řízení; stěžovatel byl až 20. 5. 2003 (tedy 42. den po doručení návrhu žalovanému) pouze informativně vyrozuměn o údajných věcných vadách návrhu, nikoliv však formou rozhodnutí podle § 8 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb.; občanské sdružení Ú. tak vzniklo ze zákona dnem 19. 5. 2003.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud v první řadě stěžovateli přisvědčil ohledně námitky, že městský soud rozhodoval o jiném předmětu řízení, než jak jej stanovil v žalobě stěžovatel. Ten se v žalobě nedomáhal ochrany proti nečinnosti spočívající v neregistraci spolku, ale brojil proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení v podobě vyznačení dne 20. 5. 2003 na jedno vyhotovení stanov jakožto dne registrace a zaslání tohoto vyhotovení stěžovateli (k ostatním žalobním petičím viz dále).

Mezi nečinností Ministerstva vnitra při samotné registraci či neregistraci spolku na straně jedné a nečinnosti spočívající v nevyznačení dne registrace na jednom vyhotovení stanov je přitom zcela zásadní rozdíl, a to jak co do právních následků, tak i co do způsobů právní ochrany. Tyto rozdíly však rozhodnutí městského soudu nedůvodně přehlíží.

Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. zužuje žalobní ochranu proti nečinnosti pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a na nečinnost při vydání

osvědčení. Při jiných formách nečinnosti ji využít nelze; zda je tato úprava *de lege ferenda* dostatečná, je věc jiná a pro souzenou věc nepodstatná (v této konkrétní věci totiž neznamená odepření spravedlnosti).

Ve standardním správním řízení, které se končí vydáním rozhodnutí, by stěžovatel mohl proti nečinnosti žalovaného brojit žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. a domáhat se vydání rozhodnutí ve věci samé. Řízení o registraci spolků (poznává se, že název „občanské sdružení“ je označení nevhodné, matoucí a teoreticky nesprávné; proto se nadále hovoří o spolku) však vykazuje poměrně značné odlišnosti, které vylučují, aby stěžovatel brojil proti nečinnosti při meritorním rozhodování.

Řízení o registraci je bezpochyby správním řízením, avšak nejenže se nezahajuje tak jako obvyklá návrhová správní řízení, ale ani obvyklým způsobem nekončí. Věc je jasná, rozhodne-li Ministerstvo vnitřní o odmítnutí registrace spolku: v takovém případě je k dispozici žaloba proti tomuto rozhodnutí. Dospěje-li soud k závěru, že tu nebyly dány důvody pro odmítnutí registrace, napadené rozhodnutí zruší; den právní moci jeho rozhodnutí je potom dnem registrace spolku. Pokud soud zruší rozhodnutí nikoliv proto, že nebyly dány důvody pro odmítnutí registrace, ale z jiných důvodů (např. pro vady řízení), není den právní moci dnem vzniku spolku (neplatí tedy § 8 odst. 4 zákona č. 83/1990 Sb.), ale soud věc vrátí ministerstvu k dalšímu řízení (Soudní judikatura ve věcech správních č. 538/1999).

Z registračního principu vzniku spolků vyplývá, že jejich vznik není vázán na povolení státního orgánu, ale že při spl-

nění stanovených podmínek je na jejich vznik nárok. O vzniku spolku tedy není třeba vydávat rozhodnutí, ale postačí jej pouze zaregistrovat. Tomu odpovídá i právní úprava: § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. stanoví, že „*pokud ministerstvo nezjistí důvod k odmítnutí registrace, provede do 10 dnů od zahájení řízení registraci a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, kterým je den odeslání. O registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení*“. Vzhledem k registračnímu principu – kdy se rozhodnutí vydává pouze tehdy, má-li být návrh odmítnut, a nikoliv již v případě kladného stanoviska ministerstva, je zřejmé, že se žalobou proti nečinnosti nelze domáhat vydání meritorního rozhodnutí, tedy rozhodnutí ve věci registrace.

Jako jistou formu ochrany před nečinností § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. stanoví, že pokud ministerstvo nedoručí přípravnému výboru do 40 dnů od zahájení řízení rozhodnutí o odmítnutí registrace, vzniká spolek dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. Spolek tedy v posléze uvedeném případě vznikne fikcí registrace 41. dnem po dni zahájení řízení, nerozhodno přitom, zda např. ministerstvo je (nesprávného) názoru, že řízení nebylo zahájeno pro vady návrhu. Výrazná právní nejistota však může nastat, pokud ministerstvo odmítá registraci spolku, který vznikl na základě této fikce registrace, fakticky provést a poznamenat ji na stejnopis stanov; v takovém případě totiž není jisto, zda určitá entita jako spolek skutečně vznikla, tj. zda je subjektem práva či nikoliv; tato nejistota přitom zatěžuje nejen takovou entitu samotnou, ale též všechny potenciální účastníky právního styku.

Spor o otázku, zda vznik spolku na základě § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. je vznikem na základě fikce registrace spolku, nebo zda jde o vznik spolku *ex lege*, není pro věc podstatný. Pouze pro úplnost je nutno dodat, že určitý právní následek vzniká ze zákona striktně vzato pouze tam, kde sám zákon je dostatečným právním důvodem tohoto právního následku; pokud však zákon k vyvolání právního následku v podmiňující části právní normy předpokládá nastoupení určitých skutečností (tj. právních skutečností), již o vzniku právního následku ze zákona hovořit nelze. O vzniku právního následku ze zákona lze proto správně uvažovat pouze v ojedinělých případech; to platí i přesto, že se tohoto pojmu v běžné mluvě používá pro mnohem širší okruh případů. Ani v případě předvídaném v § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. nevzniká spolek *ex lege*: antecedent citované normy naopak předpokládá, že po dobu čtyřiceti dnů od zahájení řízení nebylo zmocněnci přípravného výboru doručeno rozhodnutí o odmítnutí registrace. Spolek vzniká následujícího dne nikoliv ze zákona, nýbrž na základě zákona v důsledku nastoupení právní skutečnosti předvídané v § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb.

I tehdy, vzniká-li spolek podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. v důsledku skutečností předvídaných v podmiňující části této právní normy, stále platí registrační princip, byť jde o registraci fiktivní. Citované ustanovení je totiž nutno jednak číst v souvislosti s § 6 odst. 1 téhož zákona, z něhož se beze vší pochybnosti jako základní princip podává, že spolek vzniká registrací; krom toho sám § 8 odst. 5 o dni následujícím po uplynutí čtyřicetidenní lhůty, v němž vzniká spolek, výslovně říká, že „*tento den je dnem registrace*“. Jde však o registraci

fiktivní, jak již bylo řečeno, neboť ve skutečnosti k žádné registraci nedošlo; toliko zákon s nečinností Ministerstva vnitra z důvodu ochrany výkonu společovacího práva spojuje fikci, že spolek tohoto dne vznikl registrací. Fikce je zákonem uměle konstruovaná skutečnost, která nemá oporu v realitě, s níž však zákon spojuje právní následky, jako by byla existovala; právě na tomto principu je postaven i § 8 odst. 5 citovaného zákona.

Vzhledem k tomu, že spolek vzniká fikcí čtyřicátým prvním dnem od zahájení řízení o registraci, je nutno zabývat se též otázkou, kdy je toto řízení zahájeno. Podle § 7 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb. je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy ministerstvu došel návrh, který nemá vady uvedené v odstavci 2 téhož ustanovení. To znamená, že pokud jsou v návrhu uvedeny dostatečně přesně a určitě všechny náležitosti předepsané v § 6 odst. 2 a 4 téhož zákona, je řízení zahájeno už dnem dojití takového návrhu. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 6 A 137/2001-42 (publikován na www.nssoud.cz), se připomíná, že v této fázi se Ministerstvo vnitra zabývá pouze formální stránkou návrhu, a nikoliv jeho obsahem. Pokud návrh na registraci spolku a stanovy k němu připojené prokazatelně obsahují formální náležitosti vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) až f) zákona č. 83/1990 Sb., nemá výzva k odstranění vad podání dle § 7 odst. 2 citovaného zákona zákonný podklad. Zasláním takové výzvy by Ministerstvo vnitra v této fázi řízení nedovoleným způsobem překročilo zákonnou pravomoc omezenou pouze na kontrolu formální správnosti návrhu na registraci. Výhrady Ministerstva vnitra k obsahu stanov, tj. k materiálním podmínkám registrace sdružení, nemohou být podřazeny režimu ustanovení

§ 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., ale může o nich být usuzováno pouze v řízení podle ustanovení § 8 tohoto zákona (odmítnutí návrhu). [K citovanému rozhodnutí se poznamenává, že je zčásti překonané v důsledku změn v právní úpravě správního soudnictví; v dané věci bylo řízení zahájeno v době, kdy ve správním soudnictví bylo možno poskytovat ochranu jediné na základě žaloby či opravného prostředku směřujícího proti rozhodnutí správního orgánu, zatímco dnes lze využít mj. i žalobu na ochranu proti nečinnosti, což má v souzené věci podstatný význam. Ovšem z hlediska rozboru samotného zákona č. 83/1990 Sb. je toto rozhodnutí použitelné i nadále.]

Zde je nutno zdůraznit, že Ministerstvo vnitra není oprávněno rozhodovat o tom, zda registrační řízení zahájí či nezahájí: řízení je zahájeno již tím, že mu dojde návrh, který nemá vady, případně tím, že přípravný výbor odstraní vadu návrhu. Řízení je tedy zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci a stanov, případně doručením podání, jímž přípravný výbor odstraní jejich vady, neúplnosti nebo nepřesnosti. Oproti většině řízení zahajovaných na návrh je tu tedy rozdíl spočívající v tom, že řízení není zahájeno dnem doručení byť i vadného návrhu na zahájení řízení, přičemž v rámci již zahájeného a probíhajícího řízení se posléze odstraňují vady návrhu, nýbrž až dnem doručení bezvadného návrhu; úprava je nelogická v tom, že nejprve se mimo řízení odstraňují vady a teprve potom je řízení zahájeno. Důležité ovšem je, že stále jde o řízení zahajované na návrh; proto dojde-li Ministerstvu vnitra návrh, který nemá vady (případně vady byly odstraněny), je řízení zahájeno, byť by Ministerstvo vnitra bylo subjektivně přesvědčeno o opaku a přípravnému výboru připisem sdělovalo, že řízení zahájeno nebylo.

Z toho pro souzenou věc vyplývá, že pokud přípravný výbor stěžovatele podal návrh na registraci spolku Ů. již dne 10. 4. 2003 (což potvrzuje i prezenční razítko na návrhu, který je součástí správního spisu) a tento návrh neměl formální vady, potom tímto dnem bylo řízení o registraci zahájeno, a to bez ohledu na to, že žalovaný jej za bezvadný nepovažoval a dne 16. 5. 2003 vyzýval k odstranění vad. Stejně tak z toho vyplývá, že čtyřicátým prvním dnem od zahájení řízení dne 10. 4. 2003 – bylo-li řízení v souladu se závěry v předchozí větě skutečně zahájeno – by spolek vznikl; následné rozhodnutí o odmítnutí registrace ze dne 9. 8. 2004 by na tom již nemohlo nic zvrátit. Ministerstvo vnitra totiž nemůže uvedený následek (tj. vznik právnické osoby) už nijak odvrátit; má leda možnost spolek rozpustit, což je však zcela jiné řízení než řízení o registraci.

Jestliže spolek vznikne tímto způsobem, je z důvodu právní jistoty všech účastníků právního styku nezbytné postavit najisto, že skutečně vznikl; jinak např. třetí osoby, které budou mít v úmyslu navázat s takovým spolkem smluvní vztah, nebudou mít jistotu, zda smlouva nebude případně absolutně neplatná. Zákon č. 83/1990 Sb. s touto nutností počítá: v § 8 odst. 5 stanoví, že na žádost zmocněnce přípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace.

Z hlediska § 79 odst. 1 s. ř. s. je podstatné, že vyznačení dne (fiktivní) registrace na stanovách má povahu pouhého osvědčení, že určitá entita byla registrována jako spolek. Teorie vymezuje osvědčení jako úřední potvrzení skutečností, které jsou v něm uvedeny; na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není

třeba autoritativního zjištění, neboť o věci není pochybnost nebo spor, a kdy není zapotřebí ani jinak použít správní uvážení nebo vyložit neurčitý správní pojem (Staša, J. *in* Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání, C. H. Beck, Praha, str. 185 *i. f.*). Vyznačení dne registrace na stejnopisu stanov lze za takové osvědčení považovat. Teoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat a spíše je na místě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzení skutečností, které jsou v něm uvedeny: tomuto vymezení vyznačení dne registrace na stejnopisu stanov zcela vyhovuje, neboť úředně potvrzuje, že fikce registrace nastala dnem v něm uvedeným. Pomocí stejnopisu stanov, na němž je osvědčení o registraci, se pak spolek vykazuje v právním styku se třetími osobami, soudy či úřady.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti, již se žalobce domáhá vydání osvědčení, že spolek vznikl (tj. vyznačení dne registrace na stejnopisu stanov), není vyloučena ani tou částí ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., podle níž žaloba nepřichází v úvahu tam, kde zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu, případně jiný právní důsledek. Právní důsledek, který má citované ustanovení na mysli, musí být následkem nečinnosti, proti níž žalobce brojí; to znamená, že v daném případě by následkem nečinnosti musela být fikce osvědčení o registraci. Ta však nenastává: právním následkem uplynutí čtyřicetidenní lhůty

od zahájení řízení je fikce registrace; je-li však správní orgán nečinný při vydání osvědčení o registraci, zákon s takovou nečinností nespojuje žádné právní důsledky. Proto je soudní ochrana touto cestou možná.

V rámci řízení si potom soud jako předběžnou otázku vyhodnotí, zda návrh na registraci a stanov byly po formální stránce bezvadné, úplné a nevyžadovaly upřesnění, a zda tedy řízení bylo zahájeno či nikoliv, tj. zda návrh byl po formální stránce v pořádku. V případě, že dospěje k závěru, že řízení zahájeno bylo, a zároveň zjistí, že marně uplynula předepsaná lhůta pro doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace, přičemž správní orgán zároveň odmítá den registrace na stejnopisu stanov vyznačit, žalobě vyhovějí a žalovanému uloží, aby vydal osvědčení o registraci, tj. aby na stejnopisu stanov vyznačil den registrace.

Mezi nečinností při samotné registraci na straně jedné a nečinností při požadovaném vyznačení dne registrace na stanovách je tedy zcela podstatný rozdíl: zatímco v prvním případě je žaloba vyloučena, ve druhém lze žalovat na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

V souzené věci se stěžovatel domáhal nikoliv vydání rozhodnutí o registraci, jak se mylně domníval městský soud, nýbrž žaloval o povinnost vydat osvědčení o registraci občanského sdružení, konkrétně vyznačit den 20. 5. 2003 jako den registrace žalobce na vyhotovení stanov a zaslat je žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku. Tím, že městský soud rozhodoval o jiném než žalobcem uplatněném petitu, rozhodoval i o jiném předmětu řízení. Předmětem řízení, jak jej vymezuje moderní procesualistika, je

procesní nárok, který se skládá ze dvou konstitutivních složek: z předmětu procesního nároku a z jeho skutkového základu. Předmět nároku je přitom určen tím, čeho se žalobce v žalobě domáhá, tj. obsahem žalobního petitu; právě žalobní petit městský soud nesprávně zaměnil a rozhodl tím o jiné věci, než kterou učinil předmětem řízení stěžovatel. V důsledku toho je kasační stížností napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Rozsudek je však nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i z důvodu jeho vnitřní rozpornosti mezi výrokem a odůvodněním. Pokud městský soud žalobu zamítl, znamená to, že rozhodoval meritorně. Předpokladem rozhodování ve věci samé přitom je, že jsou naplněny procesní podmínky. Jednou z procesních podmínek je i způsobilost žalobce být účastníkem řízení, která se odvozuje od

hmotněprávní způsobilosti k právům a povinnostem (§ 33 odst. 2 s. ř. s.). Jestliže žalobce nemá způsobilost být účastníkem řízení, protože nemá ani právní subjektivitu, může soud s žalobou naložit jedině tak, že ji odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Městský soud v Praze však dospěl k závěru, že Ministerstvo vnitra již rozhodlo ve věci, a sice tak, že dne 9. 8. 2004 registraci odmítlo. Z toho vyplýval jediný možný logický závěr, že stěžovatel neměl způsobilost k právům a povinnostem, tedy ani způsobilost být účastníkem řízení, a žaloba měla být důsledně vzato odmítnuta. Městský soud v Praze však žalobu zamítl, čímž naopak implicitně připustil – jak na to poukazuje kasační stížnost – že stěžovatel jako právnická osoba vznikl (jinak by nemohl meritorně rozhodovat). I z tohoto důvodu je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

982

Řízení před soudem: vrácení přeplatku není nenahraditelnou újmou

k § 73 a § 107 soudního řádu správního

Tvrzená újma spočívající v ohrožení veřejného zájmu na řádném stanovení a vybírání daní a ve zkrácení státního rozpočtu v souvislosti s vracením přeplatku na dani jako důsledku pravomocného rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího orgánu v daňové věci, není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 odst. 2 s. ř. s. přiměřeně použitý podle § 107 s. ř. s.).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2005, čj. 1 Afs 106/2004-49)

Věc: Zdeňka P. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň darovací, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Krajský soud v Plzni zrušil rozsudkem ze dne 30. 6. 2004 rozhodnutí žalo-

vaného ze dne 25. 11. 2003, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti pla-

tebnímu výměru na daň darovací vydanému dne 17. 7. 2003 Finančním úřadem v Domažlicích, jakož i tento platební výměr samotný. Současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Kasační stížností se žalované Finanční ředitelství v Plzni (jako stěžovatel) domáhalo zrušení shora uvedeného rozsudku. Současně stěžovatel navrhl, aby soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. K tomu uvedl, že rozhodnutí krajského soudu založilo stěžovateli povinnost vrátit žalobkyni přeplatek na daň darovací a současně i zaplatit jí úrok z přeplatku podle § 64 odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“). Pokud by stěžovatel v kasačním řízení uspěl, tyto úkony by se ocitly v rozporu s veřejným zájmem, jímž je podle daňového řádu dosažení cíle daňového řízení spočívajícího ve stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy (§ 2 odst. 2 daňového řádu). Okamžitá realizace rozhodnutí krajského soudu by tedy tento veřejný zájem státu mohla ohrozit. Příjem státního rozpočtu by navíc byl zřejmě zkrácen i o částku zaplaceného úroku z přeplatku, neboť následná konvalidace tohoto stavu je za současné právní úpravy nejasná. Stěžovatel má tak za to, že v daném případě jsou splněny předpoklady pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 107 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Nejvyšší správní soud nicméně

po zvážení stěžovatelových argumentů nedospěl k závěru, že by výkon rozhodnutí napadeného kasační stížností znamenal pro stěžovatele nenahraditelnou újmu. Tvrzené ohrožení veřejného zájmu spočívajícího v řádném stanovení a vybrání daní (stěžovatel chápe pojem veřejného zájmu dosti úzce jako „fiskální zájem státu“) nemůže vést k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti: podobným způsobem a s přihlédnutím ke své konkrétní věcné působnosti by totiž mohl argumentovat každý správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, neboť činnost všech správních orgánů směřuje k uspokojení toho či onoho veřejného zájmu. To je však v rozporu s mimořádnou povahou institutu odkladného účinku: kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u nějž by bylo možno odkladný účinek očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti prolamuje Nejvyšší správní soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákoným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce opsál slovy o nenahraditelné újmě.

Stěžovatel nadto nesprávně ztotožňuje vznik nenahraditelné újmy s pouhým ohrožením veřejného zájmu. Pojmovým znakem nenahraditelné újmy je právě její nezhojitelnost; kromě toho je přiznání odkladného účinku vázáno nikoli na možnost vzniku újmy (tedy na újmu pouze hrozící), nýbrž na újmu, která by následkem výkonu či účinků napadeného rozhodnutí s velkou pravděpodobností nastala. Kdyby naproti tomu soud třebas i přisvědčil stěžovateli tvrzení

o ohrožení veřejného zájmu, není jednak jisté, zda do veřejného zájmu bude v důsledku takového ohrožení vůbec zasazeno, a jednak ani zásah do veřejného zájmu s sebou nutně nenese vznik nenahraditelné újmy.

Ani argumentace ustanovením § 64 odst. 6 daňového řádu není na místě. Stěžovatel zde naznačuje, že pokud by nyní vrátil žalobkyni daňový přeplatek vzniklý na základě soudem zpochybněného platebního výměru a poté by se svou kasační stížností úspěš, bylo by opětovné získání jednou již vydané částky ohroženo. V tom se však mylí: zrušil-li by Nejvyšší správní soud napadený rozsudek, jímž krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i platební výměr vydaný v I. stupni, obě správní rozhodnutí by se znovu stala vykonatelnými a opět by jim svědčila presumpce správnosti. Nic navíc nebrání tomu, aby správce daně daň opět vyměřil, případně doměřil. Jeho postavení je usnadněno i stavením běhu lhůt pro zánik práva (zde práva vyměřit daň ve lhůtách podle § 47 daňového řádu) ve věcech daní a jiných plateb do veřejných rozpočtů (§ 41 s. ř. s.).

Stěžovatel konečně poukazuje na to, že pokud by žalobkyni vrátil úrok z přeplatku, byl by příjem státního rozpočtu v případě jeho procesního úspěchu zkrácen o tuto částku vyplacenou žalobkyni; přehlíží však, že i v daňovém řízení je třeba dbát na vyváženost práv a povinností daňového subjektu a správce daně.

Stěžovatel se domáhá přiznání odkladného účinku také kvůli své povinnosti zaplatit žalobkyni úrok z přeplatku; tato povinnost by však nevznikla, kdyby žalobkyně již nezaplatila vyměřenou daň. Zanedbala-li by tedy žalobkyně svou povinnost k úhradě daně, stěžovatel by ani nemohl právě uvedeným argumentem odůvodňovat svou žádost. Kdyby soud stěžovateli v tomto bodě přisvědčil a přiznal odkladný účinek jeho kasační stížnosti, znevýhodnil by tak právě takového daňového poplatníka, který řádně splnil svou daňovou povinnost: tomuto poplatníkovi by totiž v důsledku přiznání odkladného účinku byly i po zrušení rozhodnutí žalovaného zadržovány peněžní prostředky vynaložené na úhradu daně, jejíž vyměření neshledal krajský soud v souladu s právem, a nemohl by se zhojit ani na úroku, který mu náleží pro zadržování zaplacené daně bez zákonného podkladu. Přiznání odkladného účinku by tak nepřímou mohlo vést k důsledkům opačným, než o jaké usiluje stěžovatel, tedy k demotivačnímu působení na daňové poplatníky a k následnému ohrožení daňových příjmů.

Jelikož stěžovatel neprokázal, že výkon či účinky rozhodnutí napadeného kasační stížností by vedly ke vzniku nenahraditelné újmy, soud se již nezabýval tím, zda by se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a zda není v rozporu s veřejným zájmem.

Ochrana před nezákonným zásahem

k § 82 a § 85 soudního řádu správního

I. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je podle § 85 s. ř. s. nepřijatelná, pokud žalobce nevyužil možnosti ochrany či nápravy stavu pomocí právních prostředků, které mu právní řád poskytuje (zde: podání rozkladu); přitom není rozhodující, zda žalobce subjektivně považuje právní prostředky, jimiž se může domáhat ochrany či nápravy stavu, za efektivní či nikoliv.

II. Odmítá-li soud žalobu pro chybějící podmínky řízení, nemůže současně věcně zamítnout návrh na předběžné opatření ve věci: nerozhodl-li o něm totiž již dříve, sdílí takový návrh procesní osud věci hlavní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, čj. 3 As 52/2003-278)

Věc: Společnost s ručením omezeným M. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a o nařízení předběžného opatření, o kasační stížnosti žalobce, za účasti společností Č., R., V. a M. jakožto osob zúčastněných na řízení.

Žalovaný rozhodnutím zrušil jím dříve vydaná předběžná opatření, jimiž uložil povinnost společnostem Č., R., V. a M. (v soudním řízení osoby zúčastněné na řízení) ve prospěch žalobce.

Žalobce podal ve věci žalobu, kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem a vydání zákazu žalovanému pokračovat v porušování práv žalobce jako účastníka správního řízení. Tuto žalobu Krajský soud v Brně usnesením odmítl. Týmž usnesením krajský soud zamítl návrh na vydání předběžného opatření, kterým by žalovanému bylo uloženo oznámit žalobci čtyři rozhodnutí vydaná dne 27. 1. 2003, a zamítl další návrh na vydání předběžného opatření, kterým by žalovanému bylo uloženo odstranit doložky právní moci a vykonatelnosti vyznačené na týchž správních rozhodnutích.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti výroku o odmítnutí žaloby (výrok I usnesení krajského soudu) a proti výroku o nákladech řízení (výrok IV). Usnesení krajského soudu zrušil v zamítavých výrocích II (návrh na předběžné opatření, jímž by byla správnímu orgánu uložena povinnost oznámit vydané rozhodnutí žalobci) a III (návrh na předběžné opatření, jímž by bylo uloženo odstranit doložky právní moci a vykonatelnosti); o obou těchto návrzích na předběžná opatření rozhodl současně Nejvyšší správní soud za použití § 110 odst. 1 s. ř. s. tak, že návrhy na předběžná opatření odmítl.

Z odůvodnění:

V odůvodnění napadeného usnesení krajský soud uvedl, že jednou z podmínek řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je, že žalobce se ochrany před nezákonným

zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu nemohl bránit jinými právními prostředky. Tato podmínka splněna nebyla. Sporná otázka, zda žalobci měla být správní rozhodnutí o zrušení předběžných opatření doručena s účinky vyplývajícími z § 51 odst. 1 správního řádu, měla být dána k posouzení nikoliv soudu, ale orgánu, který je žalovanému instančně nadřízen. Žalobce tak mohl a měl tato rozhodnutí napadnout řádným opravným prostředkem (rozkladem) s poukazem na popření svých práv jako účastníka řízení. Žalobci byly kopie rozhodnutí na vědomí zaslány, a byl tedy s jejich obsahem seznámen. I za situace, kdy by mu měla být rozhodnutí jako účastníkovi řízení doručena, by nemohl utrpět žádnou újmu, neboť pro případ takového procesního pochybení by v jeho případě nemohla uplynout lhůta pro podání rozkladu (§ 61 odst. 1 správního řádu). Skutečnost, že žalovaný na rozhodnutích vyznačil doložky právní moci a vykonatelnosti, na této situaci ničeho nemění, neboť jsou to jen evidenční úkony, které samy o sobě právní moc a vykonatelnost nezakládají. Krajský soud proto odmítl návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu obsáhlou kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. Poukázal na to, že jiným právním prostředkem nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. může být jen takový prostředek, jehož uplatnění může být efektivní. Odvolání či rozklad však musí směřovat vždy do výroku rozhodnutí. Výsledkem přezkoumání pak může být změna či zrušení rozhodnutí. Jde tedy vždy o dispozici s výrokem rozhodnutí. Výsledkem přezkoumání napadeného rozhodnutí tak nemůže být zá-

vazný příkaz podřízenému orgánu, komu má rozhodnutí doručit či zda má nesprávně vyznačené doložky právní moci na rozhodnutí odstranit a oznámit to účastníkům řízení. Proto užití řádného opravného prostředku není jiným právním prostředkem obrany ve smyslu § 85 s. ř. s. způsobilým donutit správní orgán nezasahovat do práva stěžovatele neoznamováním správních rozhodnutí. Stěžovatel podal rozklady proti neoznamovým rozhodnutím žalovaného; ty byly přezkoumány s negativním výsledkem i z hlediska, zda neodůvodňují přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení či obnovu řízení, ale tato rozhodnutí žalovaný rovněž stěžovateli řádně neoznámil. Žaloba podaná stěžovatelem podle § 82 a násl. s. ř. s. je proto přípustná a usnesení soudu o jejím odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nezákonné (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.).

Žalobce namítl dále, že soud řádně neodůvodnil výrok usnesení, kterým zamítl jeho návrh na nařízení předběžného opatření, jestliže pouze uvedl, že takový návrh je imanentně spojen s návrhem ve věci samé. Tím, že soud řádně nezdůvodnil zamítnutí návrhu na nařízení předběžného opatření, je dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalovaný proti tomu ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel podal proti rozhodnutí o zrušení předběžných opatření rozklady; o nich bylo rozhodnuto. V rozkladu mohl stěžovatel namítat i procesní pochybení, a to také učinil. Rozklad je nutno chápat jako jiný právní prostředek, jímž se lze domáhat ochrany či nápravy, který plně koresponduje s § 85 s. ř. s. Žalovaný odkázal rovněž na specifičnost rozhodnutí o předběžných opatřeních. Předseda Úřadu již ve věci

dne 15. 8. 2003 rozhodl a stěžovatelův rozklad zamítl.

Ke kasační stížnosti podaly své vyjádření osoby zúčastněné na řízení.

Osoba zúčastněná na řízení M., a. s., uvedla, že setrvává na svém stanovisku, že nápravu stěžovatelem namítaných údajných procesních pochybení žalovaného je možno požadovat výhradně postupem podle § 65 s. ř. s. Nedoručení zmíněných rozhodnutí žalovaným bylo důsledkem právního názoru žalovaného, podle něhož stěžovatel účastníkem řízení vůbec nebyl. Rozhodnutím ze dne 15. 8. 2003 předseda Úřadu potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2003. Protože jakékoliv předběžné opatření pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí ve věci samé nabylo právní moci (§ 43 odst. 2 správního řádu), údajný zásah do práv stěžovatele tak pominul. Společnost M. proto navrhuje, aby soud kasační stížnost zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení V., a. s., ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že žalovaný postupoval při doručování svých rozhodnutí týkajících se předběžných opatření v souladu se správním řádem; stěžovatel není osobou, které se taková rozhodnutí doručují. Přesto však, domníval-li nestěžovatel, že mu měla být rozhodnutí doručena, měl možnost se bránit oprávněným prostředkem a v něm tuto námitku uplatnit. K posouzení zákonnosti procesního postupu žalovaného tak v této fázi řízení není příslušný soud, ale správní orgán II. stupně. V současné době bylo již správní řízení pravomocně skončeno: předseda Úřadu potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení. K zamítnutí návrhu na nařízení předběžných opatření společnost V. uvedla, že s ohle-

dem na odmítnutí žaloby již odpadl důvod rozhodovat o souvisejících návrzích na vydání předběžných opatření. I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že žaloba byla přípustná, bylo by již třeba vzhledem ke stavu věci postupem podle § 110 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 86 s. ř. s. řízení zastavit.

Osoba zúčastněná na řízení R., a. s., se ve svém vyjádření ztotožnila s postupem krajského soudu. Nepřípustnost žaloby spatřuje rovněž v nevyužití možnosti stěžovatele zajistit ochranu nebo nápravu jeho práv jinými právními prostředky. Dále podrobně popsala postup, jehož se měl stěžovatel ve správním řízení přidržel. Právě v nevyužití možnosti podání oprávněného prostředku spatřuje důvod pro odmítnutí žaloby: v době podání žaloby stěžovatel nenapadl rozhodnutí žalovaného oprávněným prostředkem, učinil tak až po podání žaloby; tyto skutečnosti také soud v odůvodnění usnesení podrobně a logicky vyložil. Stěžovatel tedy zkresluje fakta a takto formulované odůvodnění soudu označuje za nesrozumitelné. Stěžovatel mohl podat rozklad; nebránila tomu ani skutečnost, že rozhodnutí byla opatřena doložkou právní moci a vykonatelnosti. Vyznačení právní moci na rozhodnutí nebrání tomu, aby proběhlo odvolací řízení, jestliže se účastník řízení v zákonné lhůtě odvolá. Stěžovatel měl za to, že byl osobou oprávněnou podat proti rozhodnutí žalovaného o zrušení předběžných opatření oprávněný prostředek, a byl prokazatelně seznámen s obsahem rozhodnutí. Když mu byly doručeny jejich kopie, měl možnost v patnáctidenní lhůtě podat rozklad. To neučinil a své opomenutí se snažil napravit podáním žaloby. K námitce vztahující se k návrhu na předběžné opatření společnost R. uvedla, že takový návrh lze dle § 38 odst. 1 s. ř. s. podat

pouze společně s návrhem na zahájení řízení ve věci. Je-li návrh ve věci odmítnut, odpadá důvod řízení o návrhu na předběžné opatření. Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení Č., s. r. o., se vyjádřila v obdobném smyslu: stěžovatel podle ní nevyčerpal řádné opravné prostředky, které měl k dispozici.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a uvážil o ní takto:

K výroku I (zamítnutí žaloby) a IV (náklady řízení) z rozhodnutí krajského soudu:

Podle § 82 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo; taková osoba se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti zásahu, trvalí-li jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba je ale nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.).

Pojem „zásah“ soudní řád správní nedefinuje, a nečiní tak obecně ani jiný zákon. Soud vykládá pojem „zásah“ tak, že jím mohou být aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související většinou s výkonem správní činnosti. Může se tak jednat o jednorázo-

vý a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení stavu po právu existujícího. Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu ve věcech subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; to platí i při ochraně poskytované podle § 82 s. ř. s. Nestačí, bude-li prokázána nezákonnost zásahu, ale musí být prokázáno současně, že žalobce byl nezákonným zásahem přímo zkrácen na svých subjektivních právech.

Taková žaloba je však vyloučena, nevyužil-li žalobce možnosti ochrany či nápravy stavu pomocí právních prostředků, které mu právní řád poskytuje, jinak řečeno, nebránil-li se takovými prostředky, které mu zákon dává k poskytnutí ochrany nebo nápravy. Nevyužití takových existujících právních prostředků má za následek nepřípustnost žaloby a její odmítnutí.

Je zřejmé, že v době podání žaloby stěžovatel uvedených právních prostředků nevyužil. Není rozhodující, zda stěžovatel sám je podle svého úsudku považoval za efektivní či nikoliv. Takový názor nemá oporu v zákoně. Podmínkou, s níž soudní řád správní spojuje nepřípustnost žaloby, je nevyužití právních prostředků, jimiž se lze ochrany domáhat, nikoliv případná či tvrzená neefektivita takových prostředků.

Opravným prostředkem v posuzované věci je rozklad (§ 61 správního řádu), jak správně uvedl krajský soud. Stěžovatel měl tedy právní možnost ochrany, kterou ostatně posléze také využil. Pro věc není významné tvrzení stěžovatele, že takovým opravným prostředkem lze napadat pouze výrok rozhodnutí a takový postup není efektivní pro výsledek řízení, kterým hodlal prosadit svoje úča-

stenství v řízení. Podle § 60 správního řádu je odvolací orgán povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřípustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Odvolací orgán tedy měl možnost se v novém řízení vyslovit k účastenství stěžovatele; to také učinil.

Soud v předchozím řízení zkoumal, zda v době podání žaloby využil již stěžovatel všech právních prostředků pro svoji obranu a vedl svůj procesní útok způsobem, který zákon předpokládá:

Žaloba byla podána k soudu dne 10. 2. 2003. Až dne 15. 5. 2003 obdržel krajský soud od předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na vědomí fotokopie rozhodnutí ze dne 23. 4. 2003, kterými byly zamítnuty rozklady stěžovatele proti napadeným rozhodnutím. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že v době podání žaloby stěžovatel nevyužil právních prostředků, kterými se mohl domáhat obrany či nápravy, a z uvedených důvodů ve shodě s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítl.

Nejvyšší správní soud se s tímto výrokem ztotožnil a shodně s krajským soudem uzavřel, že žaloba byla nepřípustná ve smyslu § 85 s. ř. s. Rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu tedy není nezákonné, jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti. Kasační stížnost podaná z důvodu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. (napadený výrok I o odmítnutí žaloby a výrok IV o nákladech řízení ve věci samé v usnesení krajského soudu).

Stěžovatel uvedl dále, že soud řádně neodůvodnil výrok usnesení, kterým za-

mítl jeho návrhy na nařízení předběžného opatření. V tom spatřoval důvod pro podání kasační stížnosti ve shodě s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (výroky II a III z usnesení Krajského soudu v Brně).

Rozhodnutí krajského soudu o tom, že návrh na vydání předběžného opatření, jímž by bylo uloženo žalovanému oznámit stěžovateli čtyři rozhodnutí z 27. 1. 2003 (výrok II z usnesení krajského soudu), a dalšího předběžného opatření, jímž by bylo žalovanému uloženo odstranit doložky právní moci a vykonatelnosti na těchto rozhodnutích (výrok III), se zamítá, je však skutečně vadné.

Jestliže totiž krajský soud o návrzích na předběžná opatření rozhodoval až současně s rozhodnutím ve věci samé (kdy žalobu odmítl), tedy v době, kdy již se závazně vyslovil o tom, že pro řízení o žalobě samotné neshledal podmínky, nemohl již o návrzích na předběžné opatření rozhodovat věcně (zamítnutím). To proto, že neshledá-li soud podmínky k tomu, aby řízení o „hlavní“ věci vůbec vedl, logicky nemůže věcně (zamítnutím) rozhodovat o návrhu, jehož přípustnost je na přípustnosti žaloby závislá a s ní spojená; v takovém případě měl krajský soud současně s odmítnutím žaloby odmítnout i návrhy na předběžná opatření, neboť – *a maiori ad minus* – nejsou-li podmínky pro řízení o věci samé, nemohou tu být podmínky ani k vydávání rozhodnutí na ní závislých.

Rozhodnutí krajského soudu je ostatně vnitřně rozporné a nesrozumitelné, uvádí-li (správně), že akcesorický návrh (na předběžné opatření) musí sledovat osud hlavního rozhodnutí a – dokonce – že byla-li žaloba odmítnuta, odpadl důvod rozhodovat o návrzích s ní souvisejících. Tento v zásadě správný názor kraj-

ský soud ovšem ve výroku nevyjádřil ani tím, že by vůbec o návrzích nerozhodl, ani tím, že by tyto návrhy odmítl. Zamítl-li tyto návrhy (rozhodl-li věcně), jsou oba výroky nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnosti v tomto ohledu vyhověl, výroky II a III z usnesení krajského soudu zrušil a sám je nahradil výrokem o odmítnutí návrhů na předběžná opatření; tento postup je umožněn ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s.

984

Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 15 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

Pozvání podle § 15 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, je listinou sepsanou zvoucí osobou a obsahující stanovené náležitosti, kterou policie ověří v případech, že neshledá důvod pro odepření ověření. Ověření policie je osvědčením zákonem předpokládaných podmínek, za nichž lze na pozvání vstoupit na území republiky. Potvrzení o odepření ověření není úkonem správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. a je vyloučeno ze soudního přezkumu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2005, čj. 2 As 25/2004-69)

Věc: Radka Č. proti Policii České republiky o potvrzení o odepření ověřit pozvání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 3. 11. 2003 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu proti potvrzení žalované ze dne 3. 9. 2003 s odůvodněním, že se jedná o úkon předběžné povahy vyloučený ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e), § 70 písm. b) s. ř. s. Žalovaná napadeným úkonem potvrzovala, že žalobkyni odmítla ověřit pozvání pro Alexandra Č. a Nikolaje Č., státní příslušníky Ruska.

Usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Rozhodnutí krajského soudu označila za nezákonné; konkrétně přitom namítla, že podala u žalované k ověření dvě pozvání k návštěvě České republiky

k soukromým účelům, a to pro nezletilého syna svého manžela a pro bratra manžela k doprovodu dítěte. Pracovník žalované jí sdělil, že musí předložit 63 800 Kč k prokázání majetkových poměrů; to stěžovatelka odmítla a reagovala prohlášením o svých příjmech, i přesto však žalovaný pozvání neověřil. Podle názoru žalobkyně nemůže být ověření pozvání k návštěvě České republiky podkladovým úkonem. Řízení o ověření pozvání je samostatným správním řízením, které se zahajuje a je vedeno se zvoucí osobou, která je účastníkem tohoto řízení. To, že ověřené pozvání pak pozvaná osoba použije ke vstupu, resp. k získání víza, je pouze použitím tohoto pozvání. Pozvaná osoba také není účastníkem správní-

ho řízení o ověření pozvání. Za podkladový úkon ve vztahu k rozhodnutí o vstupu může být považován úkon vůči pozvanému cizinci, nikoliv vůči zvoucí osobě. Nelze ani argumentovat tím, že ze soudního přezkumu je vyloučeno rozhodnutí o odepření vstupu na území ve smyslu § 171 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“): to nelze vztáhnout na případ nezletilého dítěte vstupujícího na území za účelem návštěvy jednoho z rodičů nebo za účelem sloučení rodiny, neboť tím by došlo k porušení práv rodičů i dítěte zaručených Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod i Listinou základních práv a svobod. Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla zrušení usnesení krajského soudu i správního rozhodnutí žalované ze dne 3. 9. 2003 a uložení povinnosti žalované ověřit „pozvání k návštěvě České republiky udělená stěžovatelkou jejím nevlastnímu nezletilému synu Nikolaji Č. a jejímu švagrovi Alexandru Č.“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

O důvodech kasační stížnosti, které odpovídají § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., Nejvyšší správní soud uvážil následovně:

Ověřené pozvání je dokladem, který je cizinec podle § 5 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců povinen předložit při hraniční kontrole (pokud nedoloží doklad o zajištění prostředků k pobytu na území). Jeho nedostatek vede k odepření vstupu na území podle § 9 odst. 1 písm. a) cit. zákona. Rozhodnutí o odepření vstupu je podle § 171 písm. b) zá-

kona o pobytu cizinců vyloučeno z přezkoumání soudem. Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že její žalobou napadený úkon žalované není podkladovým úkonem ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Za úkon správního orgánu předběžné povahy, vyloučený ze soudního přezkumu [a tedy ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustný], lze považovat pouze takový úkon, který existuje a je předběžný ve vztahu k dalšímu, konečnému rozhodnutí zákonem předpokládanému. Tak tomu v daném případě není. Důvodem rozhodnutí o odepření vstupu cizinci je nepředložení ověřeného pozvání.

Pozváním podle § 15 zákona o pobytu cizinců se zvoucí osoba zavazuje k úhradě nákladů zde výslovně uvedených a toto pozvání podle § 164 odst. 1 písm. k) a odst. 2 zákona ověřují orgány cizinecké policie postupem podle § 180 zákona. Toto ustanovení upravuje náležitosti pozvání a povinnost policie ověřit pozvání do sedmi pracovních dnů ode dne podání žádosti.

Odepřít ověření pozvání lze v případech uvedených v § 180 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (mj. i z důvodů neprokázání schopnosti splnit závazek podle § 15). V případě odepření ověření pozvání sdělí policie tuto skutečnost zvoucí osobě podle § 180 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a na žádost jí tuto skutečnost bez uvedení důvodů písemně potvrdí.

Pozvání je tedy listinou sepsanou zvoucí osobou a obsahující stanovené náležitosti, kterou policie ověří v případech, že neshledá důvod pro odepření ověření. Ověření policie je tedy určitým osvědčením zákonem předpokládaných podmínek, za nichž lze na pozvání vstoupit na území republiky. Nejde tedy o rozhodování o právech či povinnostech

zvoucí osoby ve smyslu § 1 správního řádu, o žádosti o ověření se nevede žádné správní řízení, správní řád je výslovně vyloučen ustanovením § 168 zákona o pobytu cizinců. Pokud orgán policie ověření žádosti odepře, tedy odmítne osvědčit splnění podmínek, nevydává o tom rozhodnutí, pouze tuto skutečnost žadateli sdělí, případně na žádost písemně potvrdí. Tak tomu bylo i v daném případě. Stěžovatelka předložila žalovaně dne 25. 8. 2003 pozvání pro dva cizince k ověření, žalovaná jí sdělila, že žádosti neověří, tuto skutečnost uvedla záznamem na žádostech a o tom, že žádosti nebyly ověřeny, vydala stěžovatelce písemné potvrzení dne 3. 9. 2003. Žalovaná nevydala žádné rozhodnutí, pouze neprovedla požadovaný úkon, a o této skutečnosti vydala potvrzení. Potvrzení má význam pouze pro zjištění, že žalovaná odmítla ověření, a že se tedy nejedná o její nečinnost. Toto potvrzení není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím stěžovatelčina práva či povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a není tedy rozhodnutím ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Správní úkony, které nejsou rozhodnutím, jsou vyloučeny ze soudního přezkoumání, tudíž žaloba proti nim je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná. Nepřipustný návrh soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.

Nejvyšší správní soud se sice plně nezotožnil z argumentací užitou krajským soudem ohledně charakteru přezkoumávaného potvrzení, neboť nesdílí názor, že jde o správní úkon předběžné povahy, ale zaujal názor, že toto potvrzení vůbec není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, ovšem v obou případech jde o nepřipustnost žaloby ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. mající za následek odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle těchto ustanovení krajský soud také postupoval a není na místě jeho rozhodnutí zrušit a žalobu odmítnout pouze na základě zčásti jiné právní argumentace.

Pokud jde o věcné námitky proti postupu žalované, nelze se jimi za zjištění důvodného odmítnutí žaloby zabývat; lze jen připomenout, že je věcí stěžovatelky, jakou právní cestu prosazení svých tvrzených práv zvolila.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Za takové situace není třeba se zabývat návrhem stěžovatelky na uložení povinnosti žalované; lze jen připomenout, že daný požadavek neodpovídá pravomoci Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti.

985

Rozhodnutí správního orgánu: sdělení úřadu procesní straně

k § 65, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního
k § 62 a § 65 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*

Přípis, jímž správní orgán toliko oznamuje uplynutí lhůt pro obnovu řízení i pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový akt je vyloučen z přezkoumání soudem ve

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

správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, čj. 3 As 14/2004-40)

Prejudikatura: shodně Soudní judikatura ve věcech správních č. 488/1999*) a 966/2002.

Věc: Akciová společnost C. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o přezkoumání sdělení úřadu účastníkovi řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 23. 9. 2003 odmítl žalobu proti úkonu, kterým správní orgán písemně sdělil žalobci, že již nelze uplatnit mimořádný opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému v roce 1999, neboť uplynuly lhůty pro vedení takového řízení. Soud uvedl, že v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního by bylo možno napadnout až konečné rozhodnutí, vydané na základě případně proběhnuvšího správního řízení, zahájeného ve smyslu § 65 odst. 1 správního řádu. Závěrem soud dodal, že žalobou podanou v tomto procesním režimu se nelze domáhat ani vyslovení nicotnosti napadeného aktu, neboť tento akt se jako správní rozhodnutí nepředstavuje; není tedy nutné jeho neexistence jakožto individuálního správního aktu soudně deklarovat.

Kasační stížnost proti usnesení krajského soudu Nejvyšší správní soud zamítl.

Z odůvodnění:

Žalobce (stěžovatel) uplatnil v kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Poukazoval na to, že postup správního orgánu ve správním řízení vykazuje vady spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonitost celého řízení. Stěžovatel uvedl, že podáním ze dne 21. 10. 2002 adresovaným správnímu orgánu a nazvaným „podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení“ došlo k zahájení správního řízení o mimořádném opravném prostředku. Skutečnost, že správní orgán vydal rozhodnutí nazvané „oznámení zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení“, v němž uvedl řadu pochybení, kterých se dopustil a která odůvodňovala změnu napadeného kolaudačního rozhodnutí, přesto však napadené rozhodnutí do zákonem stanovené tříleté lhůty nepřezkoumal, nemůže jít k tíži stěžovatele.

*) Uveřejněno s touto právní větou: „Rozhodnutí podle § 9 odst. 7 zákona o půdě, jímž se uvádí výše pohledávek na nedoplatku přidělové nebo kupní ceny a lhůta k jejich zaplacení, není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 244 a 247 odst. 1 o. s. ř., jímž by bylo autoritativním a právní mocí schopným způsobem zasaženo do práv a povinností oprávněné osoby. Správní akt, resp. jeho žalobou napadená část, představující se jako samostatný výrok (popř. samostatné rozhodnutí, srov. druhou větu odst. 7 § 9 zákona o půdě) je pouhou výzvou ke splnění zákonné povinnosti a sdělením úřadu straně o rozsahu této povinnosti. Není tedy schopen nabyt materiální právní mocí (zasáhnout do práv a povinností) a není také exekučně proveditelný. Jen pokud by tato povinnost byla v rozhodnutí výslovně uložena, šlo by o akt nulitní z důvodu inkompetence pozemkového úřadu takový akt vydat.“

Po skutkové stránce stěžovatel uvedl, že se dozvěděl, že na jeho pozemcích byla zřízena stavba – příjezdová komunikace k obchodnímu centru Carrefour, a to bez jeho souhlasu a bez toho, že by byl účastníkem řízení. Stěžovatel nebyl účastníkem řízení a nemohl se vyjádřit k jeho předmětu; přesto byla stavba zkolaudována, čímž bylo významně zasaženo do jeho vlastnických práv. O této skutečnosti se dozvěděl až dne 13. 9. 2002, kdy mu katastrální úřad oznámil, že jeho pozemky byly rozděleny a byl změněn způsob jejich využití a že tato změna byla vyvolána návrhem společnosti E., s. r. o. V takovém postupu správního orgánu spatřoval stěžovatel zásadní pochybení, a proto podal podnět k přezkoumání kolaudačního rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem. Správní orgán nejprve uznal svá pochybení a obeslal známé účastníky řízení „oznámením zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení“; dalším rozhodnutím ze dne 13. 1. 2003 nazvaným „Sdělení k podnětu ve věci přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení“ však sdělil, že lhůta pro přezkoumání rozhodnutí dle § 68 správního řádu již uplynula, a proto nelze napadené rozhodnutí přezkoumat. Rovněž tak skutečnost, že byla nesprávným postupem správního úřadu účastníku řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí, je sice podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu důvodem pro obnovu řízení, avšak povolení či nařízení obnovy je rovněž omezeno lhůtou, která též uplynula. Správní orgán uvedl, že z uvedených důvodů nelze již zahájit řízení o přezkoumání rozhodnutí ani povolit či nařídit obnovu řízení.

Protože byl způsoben stav, který stěžovatel nevyvolal a který bezprostředně zasahoval do jeho práv, podal stěžovatel

žalobu proti celému postupu správního orgánu. Soud měl tedy přezkoumat celý postup správního orgánu, a ne se omezit pouze na výsledek nesprávného postupu, tedy na „sdělení“ ze dne 13. 1. 2003. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, v němž stěžovatel tvrdí, že Krajský soud v Brně měl zrušit napadené rozhodnutí žalovaného, označené jako „sdělení“, které v podstatě ukončilo řízení zahájené k podnětu stěžovatele, a to proto, že řízení před správním orgánem bylo stíženo vadami [§ 109 odst. 2, 3 a § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud v souzené věci vycházel předně z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má žalobní legitimaci ten, 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 (dále jen „rozhodnutí“).

Úkon správního orgánu, který je předmětem přezkoumání soudem, je sdělení, neformální dopis, kterým správní orgán oznámil stěžovateli, že lhůta pro řízení o obnově řízení i pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení již uplynuly. Takový intimát skutečně není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., kterým by se zakládaly, měnily, rušily nebo závazně určovaly práva nebo povinnosti stěžovatele. Sdělení není schopno soud-

ního přezkumu; je proto vyloučeno z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne [§ 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud tedy postupoval správně.

Namítá-li stěžovatel, že soud v předcházejícím řízení měl přezkoumat celý postup správního orgánu, a ne se omezit pouze na jeho výsledek, je možno připomenout, že odmítá-li důvodně soud žalobu podle § 46 s. ř. s., jak tomu bylo i v tomto případě, nemůže se již zabývat přezkoumáním postupů, které sdělení předcházely. Výsledek takového případného přezkoumání by na věci nic nezměnil, neboť akt sám soudní kognici nepodléhá a na faktu jeho existence soud nic změnit nemůže.

I přes zamítavý výrok, nad rámec důvodů tohoto rozhodnutí, však soud pova-

žuje za potřebné poukázat také na to, že žalobce nebyl zbaven možnosti brojit proti meritornímu rozhodnutí ve věci, totiž kolaudačnímu rozhodnutí Magistrátu Města Brna, odboru dopravy, ze dne 21. 12. 1999, a to za předpokladu, že skutečně byl účastníkem řízení – bez ohledu na to, zda s ním tak správní orgán jednal. Nebylo-li žalobci jako účastníku řízení předmětné rozhodnutí doručeno, nemohlo ani nabýt právní moci. Mohl tedy na správním orgánu požadovat doručení předmětného rozhodnutí a poté proti němu brojit řádným procesním postupem (odvoláním). Pokud by ani tak nebyl úspěšný a jeho odvolání by bylo zamítnuto, nemá poté uzavřenu cestu ke správnímu soudu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

986

Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví

Katastr nemovitostí: oprava údajů v katastrálním operátu

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

k § 8 zákona ČNR č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.

Rozhodnutí o neprovedení opravy údajů v katastrálním operátu podle § 8 zákona ČNR č. 344/1992 Sb., katastrálního zákona, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2006, čj. 2 As 58/2005-125)

Prejudikatura: srov. č. 403/2004 Sb. NSS, č. 720/2005 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost F. proti Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Pardubicích o zápis do katastru nemovitostí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Katastrální úřad pro Pardubický kraj rozhodnutím ze dne 22. 4. 2004 zamítl

námítky žalobkyně proti neprovedení oprav údajů v katastru nemovitostí s tím,

že i nadále zůstanou v listu vlastnictví zápsání původní vlastníci (spoluvlastníci) nemovitostí. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 28. 7. 2004 nevyhověl.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně u Krajského soudu v Hradci Králové žalobu, kterou soud odmítl. Uvedl, že o věci rozhoduje opakovaně, neboť jeho předchozí usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s. bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno proto, že zvláštní senát zřízený k rozhodování některých kompetenčních sporů v usnesení publikovaném pod č. 403/2004 Sb. NSS určil příslušnost správního soudnictví k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím o opravě chyb v katastrálním operátu. Krajský soud tento závěr respektoval, ovšem dospěl k závěru, že není naplněn zákonný předpoklad přípustnosti žaloby, a to existence soudem přezkoumatelného rozhodnutí. Ze vzájemného vztahu § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s. dovodil, že v daném případě zde takové rozhodnutí není. I když žaloba brojí proti rozhodnutí majícímu jeho formální znaky, materiálně je pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ podřadit nelze. Rozhodnutí o opravě chyb v katastrálním operátu má pouze evidenční účinky a slouží k uvedení údajů v katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Rozhodováním se neupravují ani vlastnické, ani jiné vztahy k nemovitostem, a tudíž se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují žádná práva a povinnosti. Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na provedení opravy má charakter procesního rozhodnutí, a i když taková rozhodnutí obecně ze správního přezkumu vyloučena nejsou, je vyloučeno, aby byl zkoumán proces tam, kde přezkumu nepodléhá konečné rozhodnutí. Navíc v daném případě byl sporný údaj zapsán záznamem, který je

že soudního přezkumu vyloučen. To by podle soudu znamenalo, že soudnímu přezkumu by podléhala oprava údaje, zápsaného způsobem soudnímu přezkumu nepodléhajícím. Podpůrně soud užil argumentace o možnosti řešení vlastnického sporu žalobkyně cestou civilní žaloby.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Poukázala na skutečnost, že katastrální úřad o opravě chyb rozhoduje jako orgán veřejné moci. Jeho rozhodnutí má sice evidenční účinky, ale současně má výrazný dopad do sféry soukromoprávní. Podle § 11 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, je navíc chráněna dobrá víra v zápis do katastru. Zda zápis proběhl formou vkladu či záznamu, je nerozhodné. Neprovedením odůvodněné opravy je zasaženo do veřejného subjektivního práva stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Předmětem žaloby bylo rozhodnutí o opravě chyb v katastrálním operátu podle § 8 zákona ČNR č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Právní názory na soudní přezkum takového rozhodnutí skutečně prošly určitým vývojem, který vyvrcholil usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zveřejněným pod č. 403/2004 Sb. NSS. Zvláštní senát se ovšem pouze vyslovil k tomu, že o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o opravě údajů v ka-

tastrálním operátu je věcně příslušný k rozhodnutí soud ve správním soudnictví.

Na toto rozhodnutí navázal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku zveřejněném pod č. 720/2005 Sb. NSS, v němž hodnotil vztah ochrany před úkony katastrálního úřadu cestou žaloby proti nezákonnému zásahu a cestou žaloby proti rozhodnutí. Vyslovil, že pokud Nejvyšší správní soud akceptoval příslušnost soudu činného ve správním soudnictví ve věcech přezkumu rozhodnutí správního orgánu o opravě údajů v katastrálním operátu podle § 8 katastrálního zákona, je tím zároveň vysloveno, že v takovém správním řízení se rozhoduje o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob ve smyslu § 2 s. ř. s. V opačném případě by příslušnost správních soudů postrádala jakékoliv racionální opodstatnění. Dále v tomto rozhodnutí uvedl, že využitím postupu podle § 8 katastrálního zákona se otevírá procesní prostor k případnému podání následné soudní žaloby, přičemž soud pak hodnotí mj. míru dotčení práv v konkrétním případě.

Pokud jde o argumentaci užitou krajským soudem, lze mu přisvědčit v tom, že soudu příslušnému k rozhodnutí o takové žalobě náleží právo (i povinnost) posoudit naplnění všech podmínek soudního přezkumu. Lze s ním souhlasit i v tom, že k nim patří existence přezkoumatelného rozhodnutí.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může žalobu podat každý, 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 (dále jen „rozhodnutí“). Pojem rozhodnutí v dal-

ším textu tedy musí být vykládán v mezích takto dané legislativní zkratky. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. pak vylučuje ze soudního přezkoumání úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Tomu je třeba rozumět tak, že formální označení úkonu správního orgánu jako rozhodnutí neznamená, že se o rozhodnutí soudem přezkoumatelné skutečně jedná; musí zde vždy být i naplněna podmínka, že tento úkon je zásahem do práv a povinností předpokládaným v § 65 odst. 1 s. ř. s.

K tomu je třeba posoudit, zda a k jakému zásahu do práv dochází rozhodnutím o opravě chyb v katastrálním operátu. Podle § 8 odst. 1 katastrálního zákona na písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví katastrální úřad chybné údaje katastru, které vznikly buď zřejmým omylem při vedení a obnově katastru, nebo nepřesností při podrobném měření, zobrazení předmětu měření v katastrální mapě a při výpočtu výměr parcel, pokud byly překročeny mezní odchylky stanovené prováděcím předpisem. Podle odst. 2 téhož ustanovení katastrální úřad opraví chybné údaje katastru, které vznikly nesprávnostmi v listinách, podle nichž byly zapsány, na základě opravy listiny provedené tím, kdo listinu vyhotovil nebo kdo je oprávněn opravu listiny provést. Podle odst. 4 oznámení o provedené opravě nebo o tom, že opravu na návrh neprovedl, protože se nejedná o chybu, doručí katastrální úřad vlastníkovi a jinému oprávněnému. Sdělí-li do 30 dnů od doručení oznámení vlastníka nebo jiný oprávněný katastrálnímu úřadu, že s provedenou opravou nebo s tím, že se

nejedná o chybu, nesouhlasí, vydá katastrální úřad rozhodnutí ve věci. Proti rozhodnutí je možno podat odvolání k zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu, v jehož obvodu je dotčená nemovitost (odst. 5). Pro rozhodování platí správní řád (§ 27a katastrálního zákona).

Institut opravy v katastrálním operátu tedy slouží k uvedení údajů v katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Mění se jím evidované údaje, aniž by se tak mohlo založit či pozbýt vlastnické či jiné právo k nemovitosti – to plyne i z § 5 odst. 7 katastrálního zákona. Opravou má být pouze dosaženo souladu mezi evidovanými a skutečnými údaji, a to bez ohledu na to, zda původní zápis byl podložen rozhodnutím o vkladu, či se jednalo o záznam údajů o právních vztazích plynoucích z rozhodnutí jiných orgánů nebo z listin právní vztahy osvědčujících. Pro opravu údajů tak není rozhodný způsob zápisu údaje do katastru, jelikož jak vklad, tak i rozhodnutí jiných orgánů mají vlastní přezkumnou cestu, která však již logicky nezahrnuje katastrální evidenci. Odvozovat nemožnost přezkoumání rozhodnutí o opravě z toho, že původní zápisy byly provedeny záznamem, proto nelze.

Nelze ani obecně říci, že údaje v katastru mají pouze evidenční význam – podle § 1 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 365/1992 Sb.“), zápisy mají právní a evidenční účinky podle tohoto zákona; nerozhodné je, že zápis vliv na vznik, změnu nebo zánik práva nemá (§ 14 odst. 3 cit. zákona). V rozsahu, v jakém do právních a evidenčních vztahů zasahuje zápis sám, zasahuje do nich i provedená oprava – nikoliv však její neprovedení, neboť při tom zůstává původní stav

zachován. Ani z toho však nelze dovodit, že neprovedením opravy není dotčeno žádné právo. Lze přisvědčit stěžovateli v tom, že § 11 zákona č. 265/1992 Sb. zakládá dobrou víru ve správnost evidovaných údajů. Závaznost některých údajů vedených v katastru pak plyne z § 20 katastrálního zákona. Ostatně katastr nemovitostí je informačním systémem a podle § 1 odst. 3 katastrálního zákona je zdrojem informací, které slouží k ochraně práv k nemovitostem, pro daňové a poplatkové účely, k ochraně životního prostředí, zemědělského a lesního a půdního fondu, nerostného bohatství, kulturních památek, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické a pro tvorbu dalších informačních systémů. Ustanovení § 4 odst. 2 katastrálního zákona pak stanoví, čím je katastrální operát tvořen, tedy co vše je v něm evidováno. Z těchto ustanovení je zřejmé, že nesprávná evidence může mít vliv v řadě oblastí, nejen pro disponování s nemovitostmi, ale třeba i pro vznik či rozsah daňové povinnosti nebo pro ukládání povinností na úseku životního prostředí apod. K evidovaným údajům se také váže povinnost vlastníka a jiných oprávněných osob označit ve stanovené lhůtě trvalým způsobem hranice svých pozemků podle § 10 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona nebo povinnost ohlásit katastrálnímu úřadu změny údajů katastru týkající se jejich nemovitosti [§ 10 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona]; jejich porušení pak zakládá sankční odpovědnost (§ 23 katastrálního zákona). Významu zapsaných skutečností odpovídá i význam jejich oprav, které jsou prostředkem ochrany před nesprávným zápisem skutečností z listin vyplývajících.

Z tohoto hlediska je třeba přistupovat k posouzení vlivu provedení či ne-

provedení opravy na dotčené subjekty. Stěžovatelka, která požaduje provedení opravy chybného údaje, má právo na to, aby katastrální úřad opravu provedl; jistě jen za předpokladu, že skutečně došlo k zapsání skutečností odporujících listinám, které byly podkladem zápisu. Bylo-li jí toto právo odepřeno, musí mít nárok na přezkoumání správnosti takového úkonu. Jde tedy o úkon zasahující do jejích práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze jej vyložit podle § 70 písm. a) s. ř. s.

K výkladu zásahu do práv lze poukázat i na usnesení rozšířeného senátu č. 906/2006 Sb. NSS, podle něhož ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce (úplné znění na www.nssoud.cz).

Mimo tuto argumentaci a výše označená rozhodnutí (č. 403/2003 Sb. NSS, č. 720/2005 Sb. NSS) lze poukázat i na dosavadní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, který věcně zkoumal kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů věcně posuzujících žaloby proti rozhodnutím o opravě chyb v katastrálním operátu – např. rozsudek ze dne 25. 11. 2004, čj. 4 As 28/2003-121, ze dne 28. 2. 2005, čj. 5 As 21/2004-81, ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 As 16/2005-88 (vše dostupné na www.nssoud.cz).

Z těchto hledisek je třeba považovat kasační stížnost za důvodnou, neboť stěžovatelce byl v rozporu se zákonem odepřen přístup k soudu. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. byl naplněn. Nejvyššímu správnímu soudu ovšem v tomto řízení nepřísluší hodnotit kasační tvrzení o nesprávnosti zápisu v katastrálním operátu a činit závěry o tom, zda oprava měla či neměla být provedena.

987

Řízení před soudem: odkladný účinek žaloby Správní trestání: přestupek podle stavebního zákona

k § 73 odst. 3 a § 75 odst. 1 soudního řádu správního

k § 105 odst. 3 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

Přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o povinnosti odstranit nepovolenou stavbu v době, kdy je podána žaloba proti rozhodnutí o přestupku podle § 105 odst. 3 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona (za neprovedení rozhodnutí o odstranění stavby nebo zařízení), neovlivňuje povinnost soudu přezkoumat rozhodnutí o přestupku podle stavu, který tu byl (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) v době vydání rozhodnutí o přestupku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2006, čj. 6 As 54/2005-58)

Věc: Ing. Josef V. proti Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pokuty za přestupek, o kasační stížnosti žalobce.

Správní orgán I. stupně uložil žalobci povinnost odstranit do tří měsíců od právní moci rozhodnutí nepovolenou stavbu. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl.

Po nesplnění uložené povinnosti však správní orgán I. stupně ještě zahájil přestupkové řízení a rozhodnutím ze dne 25. 3. 2003 uložil žalobci pokutu podle § 105 odst. 3 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona. Žalovaný o odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhodl (dne 24. 5. 2004) tak, že pouze snížil výši pokuty.

Žalobce následně podal žalobu proti původnímu rozhodnutí o odstranění stavby. Soud žalobě přiznal na dobu od 17. 6. 2004 až do svého rozhodnutí dne 16. 9. 2004 odkladný účinek a zamítl ji.

Žalobce podal rovněž dne 3. 8. 2004 žalobu proti rozhodnutí ve věci přestupku. Namítal, že soud přiznal předtím podané žalobě odkladný účinek, a neodstranění stavby tak má nulovou společenskou nebezpečnost, resp. přiznáním odkladného účinku zanikla nebezpečnost činu pro společnost, a za takový čin mu nemůže být uložena pokuta. Dožadoval se, aby soud rozhodl podle stavu ke dni podání této druhé žaloby.

Městský soud v Praze žalobu zamítl s tím, že žaloba obecně ve správním soudnictví nemá odkladný účinek, odložení účinků rozhodnutí o povinnosti odstranit stavbu zaniklo rozsudkem městského soudu ze dne 16. 9. 2004, toto rozhodnutí je pravomocné a vykonatelné, proto rozhodnutí o přestupku netrpí vadami, pro které by je měl městský soud zrušit.

V podané kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) zopakoval svou argumentaci o vlivu odkladného účinku předchozí žaloby na společenskou nebezpečnost přestupku. Uvedl, že pokuta mu byla uložena v době, kdy soud předtím podané žalobě přiznal odkladný účinek. Tím, že soud nerozhodl podle stavu ke dni podání žaloby, došlo podle něj k porušení procesních pravidel a k zásahu do jeho práv na „fair proces“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel činí ústřední právní otázkou, kterou má Nejvyšší správní soud posoudit (a kterou uplatnil již v žalobě, a proto je námitkou přípustnou – srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.), ke kterému okamžiku má správní soud posoudit zákonnost správního aktu, pokud jde o rozhodnutí z oboru správního trestání (zde přestupek proti stavebnímu řádu), jehož skutková podstata je vázána na nesplnění povinnosti uložené jiným rozhodnutím, za situace, kdy u správního soudu je podána žaloba na přezkum tohoto jiného rozhodnutí spolu s návrhem na přiznání odkladného účinku této žalobě.

Nejvyšší správní soud považuje především za nutné připomenout, že odkladný (suspenzivní) účinek je obvyklou vlastností odvolání (řádného opravného prostředku), a znamená, že do doby, než je o odvolání rozhodnuto, nenabývá právní moci a není vykonatelné (srov. § 55 odst. 1, § 52 odst. 1, 2 správního řádu účinného do 31. 12. 2005*). Soudy ve správním soudnictví přezkoumávají roz-

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

hodnutí správních orgánů vydaná v posledním stupni řízení (je-li přípustný opravný prostředek v řízení správním), podání žaloby nemá odkladný účinek (§ 73 odst. 1 s. ř. s.). Za splnění předpokladů uvedených v § 73 odst. 2 může soud odkladný účinek žalobě přiznat; důsledkem je (§ 73 odst. 3), že do skončení řízení před soudem se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí. Odkladný účinek přiznaný rozhodnutím soudu *ex lege* zaniká rozhodnutím ve věci samé. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že stěžovatel opírá svou námitku o tvrzení, které nemá oporu ve správních ani soudních spisech městského soudu zmíněných shora; tj. že pokuta mu byla uložena v době, kdy městský soud přiznal žalobě proti rozhodnutí o povinnosti odstranit stavbu odkladný účinek. Rozhodnutí o přestupku, jehož skutková podstata byla naplněna tím, že ve lhůtě stanovené rozhodnutím ze dne 16. 8. 2002 (tj. do 18. 9. 2003) neodstranil stěžovatel nepovolenou stavbu, bylo vydáno 25. 3. 2004, nabylo právní moci 31. 5. 2004 a usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě vůči rozhodnutí o povinnosti odstranit stavbu (správní rozhodnutí vydané v I. stupni dne 16. 8. 2002, ve II. stupni řízení dne 6. 6. 2003, nabylo právní moci 18. 6. 2003) bylo vydáno městským soudem pod sp. zn. 11 Ca 298/2003 dne 17. 6. 2004. Rozhodnutí o přestupku tedy reflektovalo skutkový a právní stav, jaký tu byl v době, kdy o přestupku bylo rozhodováno, tedy existovalo pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o povinnosti odstranit stavbu, přičemž lhůta ke splnění povinnosti marně uplynula. V době rozhodování ža-

lovaného o přestupku (ve II. stupni řízení 24. 5. 2004, právní moc 31. 5. 2004) si ce existoval návrh stěžovatele (ze dne 12. 8. 2003) městskému soudu, aby přiznal jeho žalobě proti rozhodnutí o povinnosti odstranit stavbu ze dne 6. 6. 2003 odkladný účinek, ovšem toto řízení o žalobě vedené pod sp. zn. 11 Ca 298/2003 nebylo ke dni vydání rozhodnutí o přestupku skončeno, a městský soud vydal usnesení o přiznání odkladného účinku až 17. 6. 2004, tedy po 10 měsících řízení, aby po dalších třech měsících rozhodl ve věci samé – žaloba ve věci sp. zn. 11 Ca 298/2003 tedy suspendovala účinky rozhodnutí o povinnosti odstranit nepovolenou stavbu pouze na období od 17. 6. do 16. 9. 2004.

Správní soudy přezkoumávají rozhodnutí pravomocná a otázku přiznání odkladného účinku žalobě v posuzované věci nebylo možno chápat jako prejudiciální ve vztahu k řízení o přestupku, neboť na vyřešení této otázky nezáviselo rozhodnutí o přestupku; přiznání odkladného účinku je opatřením dočasné povahy, které suspenduje na určitý čas (do rozhodnutí soudu ve věci samé) účinky rozhodnutí, nic víc, nic méně. Návrh na přiznání odkladného účinku žalobě je procesním návrhem učiněným v rámci řízení o přezkumu správního rozhodnutí, nemá samostatný „procesní život“, za okolností vymezených judikaturou Nejvyššího správního soudu o něm ani není rozhodováno, zejména pak rozhoduje-li soud o věci samé bezodkladně a do té doby o odkladném účinku nerozhodl; nevede se tedy o takovém návrhu samostatné soudní řízení, jež by mohlo mít od svého počátku prejudiciální povahu vůči správnímu řízení o přestupku. Právní úprava promlčení možnosti stíhat přestupek nezná stavení lhůty v důsledku přerušení řízení, a pro-

to by rozhodnutí o návrhu na odkladný účinek chápané jako prejudiciální otázka mohlo v některých případech vést k promlčení možnosti stíhat správní delikt.

V posuzované věci byly suspendovány účinky rozhodnutí o povinnosti odstranit stavbu pouze v období od června do září 2004, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci již v červnu 2003 a vykonatelnosti v září 2003. Společenská nebezpečnost činu, jehož se stěžovatel dopustil tím, že neodstranil nepovolenou stavbu podle pravomocného a vykonatelného rozhodnutí, nebyla nijak umenšena tím, že soud po deseti měsících od zahájení řízení na tři měsíce suspendoval účinky rozhodnutí, které stěžovatel dobrovolně nerespektoval, a nebyla by umenšena ani v případě, že by soud rozhodl o odkladném účinku dříve. Ostatně není zřejmé, proč stěžovatel nevyužil možnosti, kterou mu dává § 83 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, a nepožádal správní orgán o odložení výkonu rozhodnutí, kteréžto žádosti v případě, je-li podán návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, správní orgán vyhoví. Dále nutno vidět, že pokud by rozhodnutí o uložení povinnosti odstranit stavbu bylo jako pravomocné soudem pro nezákonnost či pro vady řízení zrušeno, právní řád pak zná nástroje, které ve vztahu k rozhodnutí o přestupku bylo lze užít. Obdobně, pokud by bylo shledáno nezákonným pravomocné rozhodnutí o přestupku. Stěžovatel tedy postupem městského soudu v posuzované věci nebyl nijak ukrácen na svých právech a užití § 75 odst. 1 s. ř. s. bylo na místě; je sice pravda, že městský soud své rozhodnutí odůvodnil poněkud stroze, nicméně rozhodovací důvody jsou z jeho odůvodnění jasně patrný, nelze je tedy hodnotit jako takové, jež se se žalobní

námítkou vyrovnaly nedostatečně. Konečně jeho rozhodnutí nelze upřít *ratio* ani potud, pokud konstatuje, že v době jeho rozhodování (1. 3. 2005) již bylo od září 2004 (kdy byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí o povinnosti odstranit nepovolenou stavbu) postaveno najisto i v řízení soudním, že rozhodnutí o povinnosti odstranit nepovolenou stavbu bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Za rozhodující princip Nejvyšší správní soud považuje, že žaloby proti správním rozhodnutím nemají ze zákona odkladný účinek (§ 73 odst. 1 s. ř. s.), a proto jen pravomocné usnesení soudu o přiznání odkladného účinku může mít vliv na právní moc a vykonatelnost napadeného správního aktu. Poněvadž rozhodnutí o přestupku a o sankci za něj bylo vydáno v době, kdy rozhodnutí o povinnosti odstranit nepovolenou stavbu nebylo dotčeno odkladným účinkem přiznaným soudem (na rozdíl od tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti ze správních a soudních spisů jednoznačně plyne, že odkladný účinek byl na dobu tří měsíců přiznán až poté, co rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci), nebyla práva stěžovatele jakkoli porušena, a to ani v podobě zásad *fair* procesu. Obě rozhodnutí byla přezkoumána v řádném soudním procesu za využití všech prostředků, jež předpisy o správním soudnictví připouštějí. *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že přiznání odkladného účinku žalobě závisí rovněž na neexistenci rozporu s veřejným zájmem (§ 73 odst. 2 s. ř. s.), a pokud by důsledkem tohoto postupu byla faktická nemožnost stíhat přestupky z důvodu zániku odpovědnosti v jednoleté lhůtě podle § 20 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, musel by se soud rozhodující o takovém návrhu touto okolností zabývat.

Skutečnost, že stěžovatel podal žalobu proti pravomocnému rozhodnutí o přestupku v době, kdy městský soud v jiném řízení dočasně suspendoval účinky pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o povinnosti odstranit stavbu, jež bylo významné pro

naplnění skutkové podstaty přestupku, není s to jako kasační námitka přivodit jiné názírání na přezkum rozhodnutí o přestupku ve vztahu k určení rozhodného období, k němuž se přezkum před krajskými soudy upíná (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

988

Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost; rozhodnutí ve věci soukromého práva

Řízení před soudem: přezkoumání rozhodnutí o privatizaci

k § 68 písm. b) a e) a § 76 odst. 2 soudního řádu správního

k § 10 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění zákona č. 210/1993 Sb.

I. Vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu podle § 76 odst. 2 s. ř. s. předpokládá, že žaloba proti takovému rozhodnutí směřující je vůbec způsobilá soudní přezkum vyvolat.

II. Zamezuje-li § 10 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, soudnímu přezkumu rozhodnutí o privatizaci, není možné ani přezkoumání dalšího rozhodnutí, jímž je rozhodnutí o privatizaci změněno. Žalobu podanou proti takovému rozhodnutí správní soud odmítne z důvodů uvedených v § 68 písm. e) s. ř. s.

III. Při rozhodování správního orgánu o způsobu a formě vypořádání restitučního nároku jde o majetkové nároky účastníka, tedy o soukromoprávní věc; žalobu proti takovému rozhodnutí správní soud odmítne z důvodů uvedených v § 68 písm. b) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, čj. 5 As 67/2005-88)

Prejudikatura: *ad II.* zejména (k možnosti přezkoumání schválení privatizačního projektu, resp. rozhodnutí o privatizaci před a po novele č. 210/1993 Sb.): usnesení Ústavního soudu č. 27/1998 Sb. ÚS, srov. též Sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 10/1993, Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 63/1994 a Soudní judikatura ve věcech správních č. 246/1998, jakož i rozhodnutí Rc 44/1994 a Rc 31/1998 Sb. r. NS; *ad III.:* srov. Sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 9/1993.

Věc: Jitka E. proti vládě České republiky a Ministerstvu financí proti rozhodnutí o privatizaci, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení usnesení vlády České republiky ze dne 20. 10. 2004, č. 1008, kterým vláda zrušila podle § 10 odst. 7 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (dále jen „zákon o privatizaci“), bod č. 15 části A přílohy usnesení vlády ze dne 18. 8. 1993, č. 452, k rozhodnutí o privatizaci podle § 10 odst. 1 zákona o privatizaci (privatizační projekt Dřevořádky B.).

Dále žalobkyně napadla navazující rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 25. 11. 2004, kterým bylo vydáno rozhodnutí o vypořádání restitučního nároku na majetek znárodněné firmy Josef M., parní pila B., jímž bylo nahrazeno původní rozhodnutí o vypořádání restitučního nároku; tímto novým rozhodnutím bylo vypořádání určeno formou finanční náhrady poskytnuté ve formě směnek.

V žalobě namítala nicotnost těchto rozhodnutí. Zastávala názor, že je dána příslušnost a pravomoc soudu, neboť se nejedná o návrh na přezkum rozhodnutí o privatizaci, ale o návrh na určení nicotnosti těchto rozhodnutí.

Ze spisů vyplynulo, že (již zemřelá) matka žalobkyně, paní Emilie M., jako manželka původního spoluvlastníka firmy Josef M., parní pila B., podala privatizační projekt, jímž navrhla (shodně jako základní privatizační projekt ev. č. 1825, předložený vedením podniku Dřevořádky B.) privatizaci vydáním věci oprávněné osobě s dokoupením majetku souvisejícího.

Rozhodnutí o privatizaci bylo vydáno usnesením vlády ČR ze dne 18. 8. 1993, č. 452, a je obsaženo v bodě 15 části A přílohy tohoto usnesení. Jednalo se

o přímý prodej předem určenému zájemci – restituentce paní M. K. Dne 1. 5. 1995 došlo k převodu majetku privatizovaného podniku ze zakladatele – Ministerstva průmyslu na Fond národního majetku (dále též „FNM“), ale nikdy nedošlo k uzavření kupní smlouvy mezi FNM a paní M. (a po její smrti žalobkyní paní E.), neboť kupující nedoložila bankovní garanci na kupní cenu. Paní M., resp. žalobkyně, měla předmětný majetek pouze v pronájmu.

V roce 1996 došlo v objektu k požáru a pojistka byla neoprávněně vyplacena nájemkyni, nikoli pojištěnému FNM. Protože v mezidobí vyšly najevo i další nesrovnalosti, FNM po předchozím upozornění žalobkyně založil akciovou společnost Dřevořádky B., a. s., do níž privatizovaný majetek vložil.

FNM poté opakovaně, naposledy v roce 2004, žádal Ministerstvo financí dle § 20a zákona ČNR č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, o předchozí souhlas k prodeji 100 % akcií této společnosti. Podmínkou vydání souhlasu bylo zrušení původního rozhodnutí o privatizaci, neboť nikdy nedošlo k přímému prodeji ani k vypořádání restitučního nároku (dědické řízení po paní M. dosud nebylo ukončeno a žalobkyně nepřihlásila do dědictví restituční nárok po své matce). Aby mohlo ministerstvo souhlas udělit, muselo revokovat původní rozhodnutí o privatizaci, které nebylo nikdy provedeno, neboť rozhodnutím určená nabyvatelka privatizovaného majetku (paní M.) zemřela. Její dcera podle názoru ministerstva neměla nárok na majetek určený k dokoupení k majetku vydávanému. FNM tedy popíral, že by mohl uzavřít kupní smlou-

vu s žalobkyní jako osobou odlišnou od osoby, která je v rozhodnutí o privatizaci označena jako nabyvatel, i když žalobkyně tvrdila, že došlo k postoupení nároku na odkoupení, plynoucího z privatizačního projektu.

Žalovaní ve vyjádření k žalobě zastávali stanovisko, že právní řád nepřipouští dědění nároků vyplývajících z rozhodnutí o privatizaci, protože nejde o majetkový nárok, který by bylo možno dědit; rozhodnutí o privatizaci je projevem oprávnění vlastníka k nakládání s konkrétním majetkem, tj. projevem dispoziční volnosti vlastníka. Proto bylo možno vyhovět žádosti FMN o revokaci rozhodnutí o privatizaci a vydat nové rozhodnutí, které řeší oprávněný nárok na restituci, ale nikoli vydáním věci, nýbrž finančním odškodněním formou směnek.

Městský soud v Praze žalobu odmítl podle § 68 písm. b), resp. písm. e) s. ř. s., protože dospěl k závěru, že v případě rozhodnutí o privatizaci se jedná o rozhodnutí, které je podle § 10 odst. 3 zákona o privatizaci ze soudního přezkoumání vyloučeno; v případě rozhodnutí Ministerstva financí o vypořádání restitučního nároku, kterým byl určen způsob a forma vypořádání, se jedná o rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. O nicotnosti nelze uvažovat, jestliže se nejedná o rozhodnutí, které by zasahovalo do sféry veřejných subjektivních práv žalobkyně, a tvrzenou neplatnost právního úkonu nemůže soud ve správním soudnictví posuzovat, neboť – jak uvedeno – věc nespadá do sféry veřejného práva.

Proti usnesení soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Městskému soudu v Praze především vytkla nepřípadnost užití argumentace stran

vyloučení ze soudního přezkoumání. Soud na podkladě předchozí judikatury Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze dovodil, že se jednalo o rozhodování státu jako vlastníka majetku o tom, jak bude s majetkem naloženo, a že i ve fázi privatizace při rozhodování o změně původního rozhodnutí o privatizaci se stále jedná o rozhodování státu jako vlastníka majetku. Proti tomu stěžovatelka namítla, že tato judikatura je nepoužitelná, zejména proto, že převáděný majetek, o němž bylo v privatizaci rozhodováno, byl již převeden k realizaci rozhodnutí na FNM, a po tomto převodu zákon o privatizaci změnu rozhodnutí o privatizaci zakazuje. Podle názoru stěžovatelky zákon sice stanoví nemožnost soudu přezkoumávat rozhodnutí o privatizaci, ale nikoli již rozhodnutí, která nejsou vydána v souladu s tímto zákonem. Soud tak ponechal v platnosti protiprávní jednání, čímž stěžovatelce znemožnil domoci se svého práva.

Dále stěžovatelka mimo jiné namítla, že městský soud se rovněž vůbec nezabýval námitkou, podle níž byla napadená rozhodnutí vlády i ministerstva vydána v době, kdy se stěžovatelka domáhala provedení původního rozhodnutí vlády u soudu (Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou), a toto řízení nebylo dosud skončeno.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud především předepisil, že v případě, je-li žaloba odmítnuta, nepřísluší mu v řízení zabývat se otázkami meritorního posouzení, tedy zda a jakého obsahu mělo či nemělo být vydáno rozhodnutí stran restitučního ná-

roku stěžovatelky; předmětem přezkumu může být toliko posouzení, zda se Městský soud v Praze nedopustil nezákonnosti, odmítl-li žalobu, aniž se jí zabýval věcně. V úvahu proto připadá uplatnění stížního bodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelka především namítá, že se soud zabýval pouze otázkou možnosti soudního přezkoumání původního rozhodnutí o privatizaci, které však nenapadla, nikoli však již následným rozhodnutím, jehož vydání považuje za protiprávní, a toto rozhodnutí je nicotné. Ve věci, která byla soudu předložena, se jedná o rozhodnutí o privatizaci majetku, resp. rozhodnutí o způsobu a formě vypořádání restitučního nároku.

Nejvyšší správní soud především považuje za nutné korigovat názor stěžovatelky na postavení Fondu národního majetku, která jej označuje jako samostatnou právnickou osobu zcela odlišnou od státu a na něm nezávislou, a z toho dovozuje, že se ve věci nejedná o rozhodování ve věci vlastnictví majetku státu, jak uvádí Městský soud v Praze, ale o rozhodování zcela jiným, na státu nezávislým, subjektem o jiném majetku než majetku státu.

Fond národního majetku České republiky byl zřízen na základě § 4 odst. 1 zákona č. 171/1991 Sb. pod odbornou gescí tehdejšího Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci jako jedna z nezbytných institucí určených k zajišťování programu reformy ekonomiky České republiky; jedním z rozhodujících úkolů této reformy byla transformace vlastnických vztahů, tj. převod státních podniků a dalších státních organizací do rukou soukromých vlastníků. K tomu účelu bylo nutné vy-

tvořit zvláštní instituci, do značné míry nezávislou na ostatních orgánech státní správy, se svými vlastními působnostmi a vlastní odpovědností, která měla tuto transformaci vlastnických vztahů realizovat. Fond národního majetku byl charakterizován jako právnická osoba, která se zapisuje do obchodního rejstříku. Základním cílem FNM bylo převzít na sebe majetek bývalých státních subjektů a v souladu se schválenými privatizačními projekty vložit tento majetek do nově zakládaných obchodních společností nebo jej převést do vlastnictví fyzických nebo již založených právnických osob (§ 5 odst. 1 zákona č. 171/1991 Sb.). Je pravda, že fondem tak v souladu s § 18 cit. zákona byl postupně vytvářen majetek, který je definován jako majetek, který „*tvorí majetek převedený na něj podle § 5 a zisk z jeho účasti na podnikání obchodních společností*“. Stěžovatelce lze přisvědčit pouze v tom, že zákon určoval přísně účelové způsob a užití majetku a vyslovil požadavek, aby se tento majetek nestal součástí státního rozpočtu. Tato skutečnost však neznamená, že se stále nejednalo o majetek státu.

Pro posouzení projednávané věci je nadto tato skutečnost zcela bezvýznamná. Nutno totiž rovněž podotknout, že v souvislosti s činností, kterou lze obecně charakterizovat jako účast na privatizaci majetku státu, FNM zajišťoval i některé další činnosti, především kontrolu plnění smluvních závazků nabyvatelů privatizovaného majetku, poskytování záruk za úvěry akciových společností na základě příslušných usnesení vlády, účast na soudních sporech, správu zpětvzatého majetku a jeho další prodej. I když FNM neměl postavení ústředního orgánu státní správy, a nebyl ani orgánem státu, je třeba působnosti FNM chápat jako významné funkce, které plnil na

úseku privatizace v kontextu s působnostmi a pravomocemi v podstatě všech ústředních orgánů státní správy včetně vlády ČR. Působnosti FMN totiž navazovaly na rozhodovací a další kompetence ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a vlády a zajišťovaly realizaci těchto rozhodnutí na úseku privatizace majetku státu ve smyslu deetatizace majetku a převodu tohoto majetku směrem od státu do soukromoprávní sféry.

Lze uzavřít, že FNM byl koncipován pro výše uvedené účely jako právnická osoba zvláštního druhu do značné míry nezávislá na státu a na struktuře státních orgánů; zákonem byl FNM nadán speciálními kompetencemi na úseku privatizace majetku státu a z titulu výkonu těchto kompetencí měl i samostatnou odpovědnost. To ostatně bylo nutno dovozovat i z § 21 výše cit. zákona, podle kterého při uskutečňování činnosti podle tohoto zákona vznikaly FNM práva a závazky a FNM byl oprávněn domáhat se svých práv u soudu nebo jiných příslušných orgánů, mohl být žalován za nesplnění svých závazků, za porušení svých povinností ručil celým svým majetkem. I přes značnou samostatnost FNM byla zajištěna zákonem i nezbytná míra ingrence nejvyšších státních orgánů do složení jeho orgánů a do jeho činnosti; FNM byl pod kontrolou Parlamentu ČR též tím, že mu předkládal ke schválení svůj rozpočet a výroční zprávu.

Fond národního majetku v průběhu své činnosti v podstatě splnil své poslání a zásadním způsobem se podílel na změně vlastnické struktury v České republice; to znamená, že jeho prostřednictvím, na základě rozhodnutí Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci (později Ministerstva financí) a vlády ČR byl do rukou soukromoprávních

subjektů převeden k tomu účelu určený majetek státu. Proto byl zákonem č. 178/2005 Sb., ve znění pozdějších změn, ke dni 1. 1. 2006 zrušen.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že stěžovatelka v téže věci, která je nyní předmětem soudního přezkoumání, podala rovněž dne 3. 3. 2005 ústavní stížnost, ve které uplatnila v podstatě identické námitky jako v podané žalobě (ze dne 7. 3. 2005) a následně i v kasační stížnosti. Ústavní soud odmítl návrh stěžovatelky usnesením ze dne 15. 9. 2005 pod sp. zn. III. ÚS 134/05 dle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jako zjevně neopodstatněný; ve svém rozhodnutí mimo jiné konstatoval: *„Jak plyne z § 10 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., rozhodování o privatizaci se nerealizuje v rámci správního řízení, takže ani osoby, o jejichž návrhu se rozhoduje, nelze považovat za jeho účastníky, a vydané rozhodnutí není svou povahou rozhodnutím o jejich subjektivních právech a povinnostech. V této souvislosti nutno zmínit usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 380/97 (publ. in: Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 10, usn. č. 27), ve kterém se uvádí, že rozhodování o privatizaci je sice rozhodováním státu, ale státu jako dosavadního vlastníka privatizovaného majetku, takže jakákoli dispozice s tímto majetkem v režimu uvedeného zákona je výrazem a důsledkem vlastnickovy vůle a odpovědnost orgánu povolaného zákonem k provedení privatizace za takto učiněné rozhodnutí se vymyká z rámce odpovědnosti daného jinak právním řádem. Pokud jde o restituční aspekt posuzované věci, vzhledem k výše uvedenému nutno vycházet z toho, že neexistuje žádné subjektivní právo na to, aby restituční nárok byl uspokojen způsobem, jak*

oprávněná osoba požaduje; tak tomu je v posuzované věci, v níž se stěžovatelka v podstatě domáhá toho, aby její nárok byl uspokojen formou přímého prodeje podniku. K tomu nutno podotknout, že skutečnost, že již jednou bylo o privatizaci, a tedy i o restitučním nároku stěžovatelky, vládou rozhodnuto, ještě neznamená, že by tím bylo příslušné subjektivní právo autoritativně deklarováno, byť nepochybně mohlo vyvolat u stěžovatelky určité očekávání. Vzhledem k tomu nemůže na právní postavení stěžovatelky, coby oprávněné osoby, mít vliv skutečnost, že původní privatizační rozhodnutí bylo zrušeno. Jestliže pak bylo vydáno „rozhodnutí“ nové, s nímž se stěžovatelka neztotožňuje, má možnost se ochrany svých subjektivních práv domáhat soudní cestou dle § 47 zákona č. 92/1991 Sb., rovněž tak zřejmě není vyloučeno se v souvislosti s údajným protiprávním postupem vlády, příp. Ministerstva financí, domáhat náhrady škody.“

Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné jen v případech, že tak stanoví zákon (§ 6 s. ř. s.). Není to však možné v případech, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod, Ústavy a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy (srov. nález Ústavního soudu č. 3/2000 Sb. ÚS, sv. 17).

Podle § 10 odst. 3 zákona o privatizaci se na rozhodnutí o privatizaci nevztahují obecná ustanovení o správním řízení. Toto rozhodnutí nepodléhá přezkoumání soudem.

Nejvyšší správní soud nemohl v posuzované věci ohlédnout od skutečnosti, že výše citované ustanovení již Ústavní soud několikrát podrobil svému přezkumu, přitom neshledal důvod pro jeho zrušení, resp. jeho protiústavnost. Ústavní soud přitom ve své judikatuře konstatuje, že „jestliže se na rozhodování o privatizaci ustanovení o správním řízení nevztahuje (§ 10 odst. 3 zák. č. 92/1991 Sb.), je zřejmé, že proces privatizace má charakter volného výběru mezi přihlášenými uchazeči; podáním nabídky uchazečům o privatizaci nevzniká právně (nadto ústavněprávně) vynutitelný vztah. Za současného právního stavu je tudíž věcí státu, koho z uchazečů vybere a kterým z kritérií dá přednost apod.“ Ústavní soud stran postavení státu v procesu rozhodování o privatizaci dále konstatoval, že „není nejmenšího důvodu (z ústavněprávního hlediska) korigovat ustálený názor obecných soudů, totiž že rozhodování státu o privatizaci podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, je sice rozhodováním státu, nicméně nikoli státu jako nositele veřejné moci, ale státu jako dosavadního vlastníka privatizovaného majetku, čímž podle přesvědčení Ústavního soudu je dáno, že jakákoli dispozice (rozhodnutí o ní) s tímto majetkem v režimu zmíněného zákona je výrazem a důsledkem vlastnickovy vůle a že odpovědnost orgánu zákonem k provedení privatizace povolaného za takto učiněné rozhodnutí se za současného právního stavu vymyká z rámce odpovědnosti daného jinak právním řádem. Z tohoto důvodu proto nezbyvá než přisvědčit stanovisku vlády České republiky, totiž, že odpovědnost za její rozhodnutí učiněná ve věcech privatizace majetku státu je dána toliko její odpo-

vědností Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky dle čl. 68 odst. 1 Ústavy (III. ÚS 380/97 ze dne 9. 4. 1998, sv. č. 10)“.

Městský soud v Praze proto nepochybil, aplikoval-li v případě rozhodnutí o privatizaci postup dle § 68 písm. e) s. ř. s. a žalobu shledal nepřipustnou.

Stěžovatelkou namítaná nicotnost „změněného“ rozhodnutí je nedůvodná. Trpí-li rozhodnutí správního orgánu tak závažnou právní vadou, jež vyvolává jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost soud i bez návrhu. K nicotnosti správního aktu tudíž přihlíží soud z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda žaloba poukazovala na vady nicotnost způsobující, nebo se domáhala zrušení aktu pro nezákonnost nebo věcnou vadnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Na druhé straně však nutno konstatovat, že možnost vyslovení nicotnosti právního aktu přichází v úvahu jen za splnění předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující je sama způsobilá soudní přezkum vůbec vyvolat. Jinými slovy řečeno, není-li žaloba přípustná pro některý z důvodů, s nimiž soudní řád správní nepřipustnost spojuje, odmítne ji usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle § 10 odst. 3 zákona o privatizaci nepodléhá soudnímu přezkumu celé rozhodování, nikoli konkrétní rozhodnutí, o privatizaci. Nebylo-li způsobilé soudního přezkumu dle § 10 odst. 3 zákona o privatizaci prvně vydané rozhodnutí o privatizaci, nelze soudní přezkoumání připustit ani pro případ kteréhokoli dalšího rozhodnutí, tím spíše, je-li jím původní rozhodnutí, ze soudního přezkumu vyloučené, změněno. Soud se může zabývat právní kvalitou rozhodnutí samotného, tzn. i otázkou jeho případné nicotnosti, teprve poté, dospěje-li k zá-

věru o přípustnosti žaloby. Otázka přípustnosti žaloby spadá do okruhu zkoumání podmínek řízení, které předchází zjišťování právních vad rozhodnutí samotného. Na tom nic nemění skutečnost, že vyslovit nicotnost rozhodnutí pro jeho vady musí soud *ex offio*, aniž by musel nařizovat jednání. Z výše uvedeného důvodu se Městský soud v Praze nemohl zabývat ani dalšími námitkami stěžovatelky, nepříslušelo-li mu o žalobě jednat vůbec.

Restituční nárok, o němž se ve věci dále jedná, je soukromoprávním subjektivním oprávněním (resp. právem, které zákonodárce nepřesně nazývá nárokem – viz § 47 odst. 1 a 2 zákona o privatizaci). Je tak zřejmé, že u soudu se musí oprávněná osoba domáhat svého subjektivního oprávnění, a nikoli přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o privatizaci. Soud tak nerozhoduje v těchto případech ve správním soudnictví, ale pořadem práva v řízení nalézacím o existenci či neexistenci nároku oprávněné osoby a o jeho ocenění, resp. způsobu vypořádání.

Co se týče způsobu uspokojení restitučního nároku, věc je proto třeba považovat za spadající do práva soukromého, neboť je zde rozhodováno v soukromoprávní věci vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Počínaje 1. 1. 2003 takové věci na základě podané žaloby projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení podle nové části páté občanského soudního řádu (ve znění zákona č. 151/2002 Sb.) Ochrana soukromých práv, která jsou předmětem řízení před správním orgánem, není zajištěna soudním přezkumem ve správním soudnictví, ale postupem podle části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2003. Soukromým právům je tak poskytována větší ochrana, neboť zatímco ve správním

soudnictví soud provádí přezkum správního rozhodnutí s možností v případě zjištění nezákonnosti pouze takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, v řízení podle nové části páté občanského soudního řádu je povolán k tomu, aby v případě, kdy dospěje k závěru, že o věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám o věci rozhodl, a nahradil tak jeho rozhodnutí. Proto zákonodárce stanovil v § 68 písm. b) s. ř. s., že žaloba ve správním soudnictví je nepřípustná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci.

V posuzovaném případě se věcně jedná o rozhodnutí, kterým byl změněn

způsob a forma vypořádání restitučního nároku, tj. o majetkových nárocích stěžovatelky. Podle § 47 odst. 3 zákona o privatizaci, jestliže oprávněná osoba nesouhlasí s oceněním svého nároku v rozhodnutí o privatizaci nebo byli její nárok zamítnut, může se domáhat svého nároku u soudu ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy byla o způsobu vypořádání svého nároku vyrozuměna. Zákon tak připouští opravný prostředek *sui generis* u soudu, nicméně příslušnost soudu, který má ve věci jednat, je nutno dovozovat z práva hmotného; v projednávané věci není pochyb o jeho soukromoprávní povaze. Jak ze spisového materiálu, resp. z podaných vyjádření, možno dovodit, stěžovatelka tohoto prostředku zřejmě i využila.

989

Správní (vodoprávní) řízení: doručování veřejnou vyhláškou

k § 14 odst. 10 zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění zákona č. 23/1992 Sb.)*

k § 24 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon)**)

k § 115 odst. 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

Doručení správního rozhodnutí veřejnou vyhláškou, byť přípustné zvláštním právním předpisem (zde: § 14 odst. 10 zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství), není prostředkem, jak doručit „náhradním“ způsobem rozhodnutí v případě, že se zásilka, jejímž obsahem je rozhodnutí vydané ve vodoprávním řízení (zde: rozhodnutí o charakteru kanalizace jako veřejné podle § 24 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., vodního zákona), vrátila správnímu orgánu proto, že si ji adresát v úložní době nevyzvedl. Takové doručení veřejnou vyhláškou nemá právní účinky.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, čj. 5 A 109/2001-45)

Věc: Veřejná obchodní společnost H. proti Ministerstvu zemědělství o charakter kanalizace jako veřejné.

*) Zákon byl s účinností k 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon); viz nyní § 115 odst. 8 tohoto zákona.

**) Zrušen tímž zákonem.

Okresní úřad v Trutnově rozhodnutím ze dne 9. 10. 2000 určil charakter kanalizace v lokalitě N. v Trutnově (sídliště H.) jako kanalizace veřejné. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal; žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Žalobce se žalobou podanou dne 16. 8. 2001 u Vrchního soudu v Praze domáhal zrušení tohoto rozhodnutí. Věc převzal po datu 31. 12. 2002 k dokončení Nejvyšší správní soud; usnesením pak žalobu odmítl pro opožděnost.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud musel – dříve než přikročil k meritornímu projednání žaloby – zkoumat, zda jsou v projednávané věci splněny všechny podmínky řízení a zda byla žaloba podána včas. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno (podle doručky založené ve správním spise) dne 30. 4. 2001; doručeno bylo v obálce s hnědým pruhem. Dále bylo napadené rozhodnutí doručováno veřejnou vyhláškou; stalo se tak vyvěšením na úřední desce Městského úřadu v Trutnově od 5. 6. 2001 do 20. 6. 2001. Žaloba byla podána u Vrchního soudu v Praze dne 16. 8. 2001; ze soudního spisu není zřejmé, zda byla doručována držitelem poštovní licence či zda byla podána osobně (obálka není v soudním spise založena).

Podle § 250b odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, musela být žaloba podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Zmeškání lhůty nebylo lze prominout. Lhůty určené podle týdnů, měsíců nebo let se končí uplynutím toho dne, který se svým

označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, a není-li ho v měsíci, posledním dnem měsíce. Příkladně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den (§ 57 odst. 2 o. s. ř.). Podle § 247 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, bylo podmínkou řízení nabytí právní moci rozhodnutí.

Soudní řád správní zachoval délku lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) i pravidlo pro běh lhůty (§ 40 odst. 2 s. ř. s.), upustil však od právní moci rozhodnutí jako podmínky řízení soudního.

V posuzované věci se jednalo o rozhodnutí o charakteru kanalizace jako kanalizace veřejné podle § 24 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., vodního zákona. Procesním předpisem pro řízení o věcech upravených tímto zákonem byl zákon ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství (dále jen „zákon č. 130/1974 Sb.“) – § 14 odst. 1 stanovil, že pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodohospodářské orgány při řízení o věcech upravených vodním zákonem nebo tímto zákonem podle správního řádu. V § 14 odst. 10 zákona č. 130/1974 Sb. pak byla zakotvena možnost doručit rozhodnutí ve vodoprávním řízení veřejnou vyhláškou v obcích, v jejichž územních obvodech jsou dotčeny zájmy účastníků, nejde-li o žadatele o povolení, správce vodního toku, popřípadě toho, kdo vzněl v řízení námitky.

Citovaný zákon č. 130/1974 Sb., za jehož účinnosti bylo napadené rozhodnutí vydáno a doručováno (soud věc posuzuje podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu – § 75 odst. 1 s. ř. s.), tedy představoval zvláštní zákon vůči správnímu řádu, předvídaný v § 26 odst. 1

správního řádu; ten stanoví, že doručení veřejnou vyhláškou použije správní orgán v případě, kdy mu účastníci řízení nebo jejich pobyt nejsou známi, nebo pokud tak stanoví zvláštní právní předpis. Obecně tedy bylo možné, aby žalovaný jako vodohospodářský orgán vymezené skupině účastníků řízení doručil rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Institut doručení veřejnou vyhláškou však neslouží jako náhradní způsob doručování správního rozhodnutí za situace, kdy si někteří účastníci řízení nevyzvednou písemnost jim doručovanou prostřednictvím držitele poštovní licence v úložní době a taková zásilka se vrátí správnímu orgánu. To se stalo i v posuzovaném případě:

Žalovaný zaslal napadené rozhodnutí účastníkům řízení (všichni byli známi) do vlastních rukou; žalobci nikoliv do vlastních rukou (z důvodů blíže ze spisu nezjistitelných). Tato zásilka byla odeslána dne 27. 4. 2001, žalobce ji převzal dne 30. 4. 2001. Některé zásilky (pro některé účastníky řízení) se žalovanému po vypršení úložní doby vrátily nevyzvednuty (ve 30 případech bylo doručeno převzetím písemnosti, v 15 případech si adresát zásilku nevyzvedl). V těchto případech nastalo doručení za použití fikce podle pravidel obsažených v § 24 odst. 2 správního řádu (třetím dnem od uložení zásilky, pokud byly splněny podmínky citovaným ustanovením správního řádu stanovené).

Žalovaný dne 31. 5. 2001 požádal Městský úřad v Trutnově, aby vyvěsil napadené rozhodnutí na své úřední desce po dobu 15 dnů; tuto žádost odůvodnil tím, že toto rozhodnutí se nepodařilo doručit několika účastníkům řízení, a proto žádá o náhradní doručení.

Doručení veřejnou vyhláškou jako forma „náhradního doručení“ za popsané situace nemohlo mít již žádné právní důsledky, neboť rozhodnutí bylo doručeno oznámením jeho písemného vyhotovení.

Jestliže napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 30. 4. 2001, uplynula lhůta k podání žaloby dne 2. 7. 2001 (30. 6. 2001 byla sobota). Na tom nic nemění ani dříve platná úprava, podle níž bylo třeba, aby napadené rozhodnutí bylo v moci práva – ostatně z doručenek založených ve správním spise se podává, že tomu tak bylo již v průběhu měsíce května 2001. Oba procesní předpisy – jak občanský soudní řád, tak soudní řád správní – vážou běh lhůty k podání žaloby na doručení napadaného rozhodnutí, nikoliv na jeho právní moc. Proto podal-li žalobce žalobu u vrchního soudu až dne 16. 8. 2001, případně ji podal k poštovní přepravě dne 14. 8. 2001, kdy je datována, učinil tak opožděně. Skutečnost, že napadené rozhodnutí nebylo žalobci doručeno za použití doručenky s modrým pruhem (tedy do vlastních rukou), leč bylo mu nepochybně doručeno jiným způsobem (doporučeně s doručenkou s hnědým pruhem), představuje sice vadu řízení, nikoliv však takovou, jež by bývala měla vliv na možnost podat včas žalobu; svědčí o tom skutečnost, že již podáním ze dne 4. 5. 2001 se žalobce žalovaného dotazoval – patrně s úmyslem podat žalobu – na údaj o právní moci napadaného rozhodnutí.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo za dané situace než žalobu odmítnout pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Správní řízení: k podmínkám náhradního doručení

k § 24 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Soud proto nemůže akceptovat pouze formální ohlášení změny trvalého pobytu, ke které došlo v účelové snaze účastníka ztížit, resp. znemožnit doručení úředních zásilek. Při hodnocení, zda došlo k náhradnímu doručení podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, je tak nutno zkoumat faktický pobyt účastníka správního řízení v době doručování rozhodnutí a nepostačuje vycházet z formálně oznámeného pobytu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 2 As 28/2004-31)

Věc: Jaroslav K. proti Městskému úřadu ve Frýdku-Místku o přestupek, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní úřad Frýdek-Místek, referát vnitřních věcí, shledal žalobce svým rozhodnutím ze dne 8. 10. 2002 vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 cit. zákona. Těchto přestupků se žalobce dopustil tím, že se dne 27. 8. 2002 v obci T. jako řidič motorového vozidla po zastavení hlídkou Policie ČR na výzvu nepodrobil dechové zkoušce. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel po dobu 17 měsíců. V odůvodnění rozhodnutí okresní úřad konstatoval, že jako přitěžující okolnost byla vzata v úvahu skutečnost, že se žalobce dopustil zmíněných přestupků ve služebním vozidle a že byl pracovníkem referátu dopravy a silničního hospodářství okresního úřadu, od něhož se především očekává

plnění povinností daných platným právním řádem.

Rozhodnutí okresního úřadu bylo doručováno na adresu žalobce, kde však žalobce dne 10. 10. 2002 nebyl zastížen; stejného dne proto byla zásilka uložena na poště, odkud byla jako nevyžádaná dne 29. 10. 2002 vrácena okresnímu úřadu. Z úředního záznamu okresního úřadu je dále patrné, že žalobce podle vyjádření personálního oddělení svého zaměstnavatele v období od 10. 10. do 25. 10. 2002 docházel do zaměstnání, nečerpал dovolenou a nebyl ani hospitalizován. Nebyla tedy shledána příčina, proč si žalobce zásilku v místě svého bydliště nevyzvedl; byl proto použit institut náhradního doručení dle § 24 správního řádu a okresní úřad vyznačil na rozhodnutí nabytí právní moci dnem 30. 10. 2002. Součástí spisu je rovněž protokol, z něhož je patrné, že žalobce dne 10. 9. 2002 odmítl přímo na pracovišti převzetí jiné zásilky (zahájení řízení

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

a vyjádření ohledně ústního jednání) s tím, že trvá na doručování obvyklou cestou, tj. poštou.

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě dne 19. 2. 2003 napadl žalobce rozhodnutí okresního úřadu a navrhl jeho zrušení, byť tvrdí, že tak činí toliko z procesní opatrnosti, neboť toto rozhodnutí mu nebylo doručeno, a nemůže být proto ani pravomocné. Žalobce nezná jeho obsah a o jeho existenci se dozvěděl z jiného správního rozhodnutí, vydaného Ministerstvem dopravy. Krajský soud v Ostravě však usnesením odmítl žalobu pro předčasnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. s lakonickým odůvodněním, že *„za situace, kdy žalobce tvrdí v podané žalobě, že mu rozhodnutí žalovaného správního orgánu nebylo doposud doručeno, nezbylo soudu než jeho návrh odmítnout jako předčasně podaný“*.

Žalobce (stěžovatel) ve včas podané kasační stížnosti brojí proti tomuto usnesení Krajského soudu v Ostravě. Namítá, že o existenci rozhodnutí Okresního úřadu ve Frýdku-Místku, kterým byl uznán vinným ze spáchání dvou přestupků, se dozvěděl teprve z rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 4. 12. 2002. Rozhodnutí okresního úřadu údajně nabýlo právní moci dne 30. 10. 2002 marným uplynutím odvolací lhůty, a to přesto, že stěžovateli nebylo nikdy doručeno. Proto stěžovatel navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě; jelikož však stěžoval před podáním žaloby nevyčerpal řádné opravné prostředky, a již v řízení před krajským soudem tak byly dány důvody pro odmítnutí ža-

loby, Nejvyšší správní soud zároveň odmítl stěžovatelu žalobu.

Z odůvodnění:

Ze shora uvedené rekapitulace skutkových okolností projednávané věci je patrné, že stěžovatel podal správní žalobu ke krajskému soudu proti citovanému rozhodnutí okresního úřadu, tzn. proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Přitom namítal, že toto rozhodnutí mu nikdy nebylo doručeno. Jak však vyplývá z dříve vysloveného, rozhodnutí okresního úřadu bylo stěžovateli doručováno náhradním způsobem ve smyslu ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, a základní otázkou, se kterou se v projednávané věci musel Nejvyšší správní soud vypořádat, proto bylo naplnění podmínek tohoto zákonného ustanovení. K tomu je nutno předně konstatovat, že nelze bez dalšího akceptovat názor krajského soudu o nedoručení rozhodnutí okresního úřadu, jelikož se opírá toliko o tvrzení stěžovatele, nikterak nekonfrontované s obsahem správního spisu.

Z ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu plyne, že *„nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastížen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, doručovatel uloží písemnost v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu a adresáta o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od uložení, poslední den této lhůty se považuje za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl“*.

V projednávané věci ze správního spisu plyne, že předmětné rozhodnutí okresního úřadu bylo zasláno na adresu

trvalého pobytu stěžovatele - D. 880. Ze spisu je však patrné, že od 2. 10. 2002 byl stěžovatel nahlášen k trvalému pobytu na adrese D. 444, a součástí spisu je rovněž prohlášení pana U. (švagra stěžovatele) ze dne 26. 2. 2003, že stěžovatel od poloviny srpna na této adrese u něj skutečně bydlel.

K tomu Nejvyšší správní soud především uvádí, že z dikce i smyslu citovaného ustanovení správního řádu je zřejmé, že „zdržování se v místě doručení“ nepředstavuje vždy identitu s místem nahlášeného trvalého pobytu. Zatímco totiž „zdržování se v místě doručení“ zjevně míří k faktickému stavu, představuje úřední nahlášení akt formální; ten se s faktickým stavem, který je však rozhodující, nutně nepřekrývá. Obdobně judikoval rovněž Ústavní soud, který uvedl, že *„je plně na každém a na jeho svobodné volbě, pro jaké místo k trvalému pobytu se rozhodne. Trvalý pobyt je pak faktickým stavem, který existuje nezávisle na tom, zda byl ohlášen a kde byl ohlášen“*. (In: nález sp. zn. IV. ÚS 97/94, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3, str. 64.) Je proto nutno učinit dílčí závěr, že při hodnocení naplnění podmínek náhradního doručení podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu je nutno zkoumat faktický pobyt stěžovatele v době doručování předmětného rozhodnutí okresního úřadu a nepostačuje vycházet z formálně oznámeného pobytu.

V tomto směru Nejvyšší správní soud na základě skutečností seznatelných z obsahu správního spisu dospěl k závěru, že faktický pobyt stěžovatele byl v rozhodné době stále na adrese původního ohlášeného pobytu D. 880, a nikoliv v domě jeho švagra na adrese D. 444. Z protokolu vyhotoveného okresním

úřadem dne 10. 9. 2002 totiž je patrné, že stěžovatel byl uvedeného dne na svém pracovišti vyzván k převzetí blíže specifikované zásilky, což však odmítl s tím, aby mu byla doručena poštou. V protokolu o podání vysvětlení ze dne 27. 8. 2002, podepsaném stěžovatelem, je jako místo trvalého pobytu uvedena adresa D. 880. Ze záznamu o prošetření Policie ČR, obvodní oddělení D., ze dne 21. 1. 2003 vyplývá, že tohoto dne provedli policisté opakovaný pokus o předání doporučené písemnosti do vlastních rukou stěžovateli na obou uvedených adresách; na adrese D. 880 však nikdo neotevíral a na adrese D. 444 majitel domu pan U. sdělil, že stěžovatel není doma, a neví, kdy přijde. Ze záznamu stejného policejního orgánu ze dne 21. 1. 2003 plyne, že dotazem u poštovní doručovatelky J. P. bylo zjištěno, že v listopadu a prosinci jmenovaná učinila několik pokusů doručit stěžovateli zásilky okresního úřadu na adrese D. 880, nicméně stěžovatel na této adrese odmítl převzetí zásolek s tím, že bydlí na adrese D. 444. Jmenovaná dále na základě místní znalosti uvedla, že stěžovatel se stále zdržuje v rodinném domku na adrese D. 880 se svojí manželkou a dětmi, nicméně že se tam nechává zapírat. Z úředního záznamu policejního orgánu ze dne 23. 1. 2003 je patrné, že tohoto dne v civilu oblečený policista zastihl stěžovatele na adrese D. 880, když se za ním dostavil společně s pracovníkem kontroly OSSZ Frýdek-Místek, který prováděl kontrolu dodržování léčebného řádu. Stěžovatel podepsal pouze kontrolní lístek pro účely OSSZ, avšak odmítl převzít zásilku okresního úřadu doručovanou policistou s tvrzením, že je nemocen. Z úředního záznamu policejního orgánu ze dne 23. 12. 2002 dále vyplývá, že stěžovatel byl v 9 hod. viděn, jak projíždí kolem obvodního oddělení

PČR ve svém vozidle, a proto policista přijel k domu na adrese D. 880, kde sice toto vozidlo bylo zaparkováno u garáže, nicméně stěžovatelova dcera sdělila, že otec není doma a vrátí se domů až v noci. Správní spis dále obsahuje řadu úředních záznamů, obsahujících informaci o pokusu o doručení listovních zásilek, kdy na adrese D. 880 doručujícím policistům nikdo neotevřel ani jinak nereagoval na zvonění.

Na základě shora uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k jednoznačnému závěru, že se stěžovatel v předmětné době fakticky zdržoval na adrese D. 880, a že proto došlo k doručení rozhodnutí okresního úřadu ve smyslu ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu. Skutečnost formálního ohlášení změny trvalého pobytu a popsany přístup stěžovatele (zejména odmítnutí přebírat zásilky na pracovišti) soud s přihlédnutím ke všem okolnostem této konkrétní věci vnímá jako účelovou snahu stěžovatele o ztížení, resp. znemožnění doručení úředních zásilek v této věci. Takovýto přístup Nejvyšší správní soud nemůže akceptovat, a to již z toho důvodu, že základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní počínání účastníků řízení. Rovněž v tomto směru je totiž nutno spatřovat praktické naplnění smluvního pojetí státu, představujícího konsensuální průmět přesvědčení občanů o nutnosti existence této instituce k ochraně základních práv a svobod. Ve svých důsledcích by se totiž toto základní paradigmajevilo jako zcela neefektivní, pokud by v praxi bylo připuštěno zneužívání jednotlivých procesních institutů k obcházení a k cí-

leným obstrukcím, v konečném výsledku znemožňujícím faktické působení práva.

Za těchto okolností Nejvyšší správní soud shledal, že nebyl dán zákonný důvod k odmítnutí žaloby krajským soudem pro předčasnost ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť z obsahu správního spisu je zřejmé, že se stěžovatel na adrese D. 880, kam mu bylo rozhodnutí okresního úřadu doručováno, v rozhodné době skutečně zdržoval. Správní orgán přitom pečlivě zkoumal materiální okolnosti aplikace citovaného ustanovení správního řádu, neboť např. dotazem na personální oddělení stěžovatelova zaměstnavatele zjistil, že stěžovatel v rozhodné době do práce docházel, nečerpal dovolenou a nebyl ani v pracovní neschopnosti, takže nebyl dán žádný důvod k domněnce, že se v době doručování v místě svého stálého bydliště nezdržoval.

Zároveň Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního je – mimo jiné – založeno na principu subsidiarity soudního přezkumu. To znamená, že účinnou žalobu je možno podat až poté, co jsou marně vyčerpány řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem; v opačném případě je žaloba nepřipustná [§ 68 písm. a) s. ř. s.].

V projednávané věci je nicméně patrné, že stěžovatel řádný opravný prostředek (tzn. odvolání) proti citovanému rozhodnutí okresního úřadu v zákonné lhůtě nepodal, ačkoliv toto rozhodnutí obsahuje poučení o možnosti podat odvolání, a v řízení před krajským soudem napadl žalobou toliko rozhod-

nutí správního orgánu I. stupně. Jak vyplývá ze shora předestřené argumentace, rozhodnutí okresního úřadu nabylo právní moci a je nutno je považovat za rozhodnutí konečné. Stěžovatel proto

nevyčerpal řádné opravné prostředky k ochraně svých práv, a krajský soud tak neměl vytvořen procesní prostor, aby se mohl meritorně zabývat podanou žalobou.

991

Daňové řízení: daňová kontrola; stanovení daně podle pomůcek

k § 16, § 31 odst. 5 a § 32 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 323/1993 Sb., č. 255/1994 Sb., č. 29/2000 Sb. a č. 226/2002 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 2 odst. 2 písm. e) zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty*)

k § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

I. Cílem daňové kontroly podle § 16 odst. 1 zákona č. ČNR 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je ověřit správnost a pravdivost údajů o základu daně a dani uváděných v daňových přiznáních. Je na úvaze správce daně, jakým směrem daňovou kontrolu zaměří a v jakém rozsahu; pokud však správce daně sám určí, že předmětem daňové kontroly je daň z přidané hodnoty za určité zdaňovací období, a to jak daň na vstupu, tak i na výstupu, potom je oprávněn daňovou kontrolu provádět pouze v těchto v mezích, které si sám určil, a to způsobem stanoveným zákonem o správě daní a poplatků.

II. Nastanou-li skutečnosti předvídané ustanovením § 31 odst. 5 a násl. zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je povinností správce daně stanovit daň pomocí pomůcek. Jde-li o daň z přidané hodnoty, pak - vzhledem k zákonné konstrukci daňové povinnosti u této daně jako rozdílu mezi daní na vstupu a daní na výstupu - je nutno stanovit daňovou povinnost za určité zdaňovací období jednotně podle pomůcek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2004, čj. 1 Afs 19/2004-67)

Věc: Zdeněk V. proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 9 doměřil 17. 10. 2001 žalobci dodatečným platebním výměrem daň z přidané hodnoty za zdaňovací období leden 1998. Odvolání žalobce proti tomuto výměru žalovaný

zamítl svým rozhodnutím ze dne 23. 4. 2002. Žalobu, kterou proti tomuto rozhodnutí žalobce podal u Městského soudu v Praze, tento soud zamítl.

*) Zrušen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Srov. nyní ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) tohoto zákona.

Včas podané kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze Nejvyšší správní soud vyhověl, rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobce žalobou vytýkal žalovanému, že dodatečný platební výměr byl nezákonný a neplatný, protože ve výroku rozhodnutí není uvedena výše doměřovaného základu daně, daňové řízení vykazovalo vady, správce daně nebyl schopen stanovit daň dokazováním, a proto byl povinen ji stanovit podle pomůcek. Uvedl dále, že ze zprávy o kontrole bylo zřejmé, že předmětem kontroly bylo prověření daně na vstupu i na výstupu; závěr žalovaného, že nebylo nutno ze strany správce daně zpochybnit daň na výstupu, je tak nelogický a neoprávněný. Správce daně vůbec nehodnotil důkazní prostředky týkající se daně na výstupu, což je jeho povinností, je-li daň stanovena dokazováním; uvedl pouze, že žalobce neunesl své důkazní břemeno podle § 31 odst. 9 d. ř., ke stanovení daně podle pomůcek však nepřistoupil. Není však pouze na úvaze správního orgánu, zda tak učiní. To je jeho povinností, nastanou-li skutečnosti uvedené v § 31 odst. 5 d. ř.

Městský soud v Praze v zamítavém rozsudku uvedl, že námitka týkající se neplatnosti a nezákonnosti platebního výměru je nedůvodná, neboť zjistí-li správce daně v souladu s § 46 odst. 7 daňového řádu po vyměření, že stanovená daňová povinnost je nesprávně nižší oproti zákonné daňové povinnosti, dodatečně daň vyměří ve výši rozdílu mezi daní původně vyměřenou a nově stanovenou, a to dodatečným platebním výměrem. Podle § 32 odst. 2 písm. d) daňového řádu je základní náležitostí

rozhodnutí uvedení vyměřené daně a rozdílu daně, nikoliv základu daně.

Městský soud uvedl dále, že žalobce nedoložil daňovými doklady přijatá zdanitelná plnění ve výši, jakou uvedl v daňovém přiznání. Správce daně mu proto dodatečně vyměřil daň na vstupu s ohledem na neoprávněně uplatněné odpochty daně, které žalobce doložil fiktivními dokumenty. V průběhu daňového řízení bylo prokázáno především výsledky svědků, že účetnictví žalobce obsahuje doklady, které žalobce předložil, aniž byly podloženy faktickým plněním od plátců; tyto doklady nejsou daňovými doklady ve smyslu § 12 zákona o dani z přidané hodnoty. Soud se proto ztotožnil se závěry správce daně i žalovaného, že plnění od plátců žalobce neprokázal. Je zcela v kompetenci správce daně, zda vyhodnotí, že důkazní prostředky, které má k dispozici, postačí k tomu, aby byla daň stanovena dokazováním, nebo zda již důkazní prostředky nepostačují k tomuto způsobu stanovení daně a daň musí být stanovena podle pomůcek. Správci daně je tak dána možnost na základě správního uvážení stanovit daň podle pomůcek. Ze zprávy o kontrole vyplývá, že správce daně považoval údaje týkající se daně na výstupu za správné, proto se daňovou kontrolou soustředil na údaje týkající se daně na vstupu. Takovým postupem nevybočil z rozsahu svého oprávnění, které mu je v § 16 d. ř. přiznáno. Ustanovení § 46 odst. 3 d. ř. se uplatní při stanovení daně podle pomůcek; správce daně však neměl povinnost toto ustanovení v daném případě aplikovat.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., a domáhal se zrušení napadeného rozhodnutí soudu. Nesou-

hlasil s tím, že postačuje uvést ve výroku rozhodnutí pouze rozdíl na doměřené dani (nikoli i základ daně). Správce daně má povinnost stanovit základ daně a daň (§ 46 odst. 8 d. ř.). Pokud by tomu tak nebylo, odvolatel by nemohl napadat ve svém odvolání stanovený základ daně, neboť jeho odvolání může směřovat toliko do výroku rozhodnutí.

Stěžovatel dále vytkl, že soud nesprávně posoudil i právní otázku týkající se způsobu stanovení daně. Ze zprávy o kontrole je zřejmé, že prověřována měla být daň na vstupu i na výstupu; stěžovatel – nikoli svojí vinou – nemohl ke kontrole předložit všechny účetní doklady, týkající se jak daně na výstupu, tak i daně na vstupu. Správce daně měl mít pochybnosti takového rázu, že byl povinen stanovit daň podle pomůcek, a to především proto, že k dispozici nebyly důkazy pro stanovení základu daně a daně ani na vstupu, ani na výstupu. Pokud správce daně použije ke stanovení základu daně a daně z daňového přiznání pouze údaje o základu daně a dani na vstupu, a nikoliv rovněž údaje o základu daně a dani na výstupu, jedná se o stanovení daně podle pomůcek, kdy na výstupu byly údaje ze stěžovatelova přiznání použity jako pomůcka. Daňový řád neumožňuje kombinovat různé způsoby stanovení daně.

Konečně podle stěžovatele neodpovídá skutečnosti tvrzení soudu, že ze zprávy o daňové kontrole vyplývá, že správce daně považoval údaje týkající se daně na výstupu za správné, a protože tyto údaje, uvedené stěžovatelem, nikterak nepochybnil, nepřeváděl dokazování a vzal je za prokázané. Naopak, ze zprávy o kontrole ze dne 15. 10. 2001 vyplývá, že správce daně prověřoval jak daň na vstupu, tak i na výstupu. Správce daně

vydal výzvu k prokázání jak daně na výstupu, tak i na vstupu; tyto údaje tedy správce daně zpochybnil, a bylo proto jeho povinností vypořádat se s tím. Měl tedy ve zprávě z kontroly uvést, které důkazy týkající se daně na výstupu vzal v úvahu a jak je zhodnotil. To správce daně neudělal; přesto stanovil daň dokazováním, i když ji měl stanovit podle pomůcek a vzít v úvahu i § 46 odst. 3 d. ř. I tuto právní otázku tedy soud posoudil nesprávně.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že předložené účetnictví nedokládalo přijetí zdanitelných plnění v takové výši, jakou stěžovatel uvedl v daňových přiznáních za jednotlivá zdaňovací období. Správce daně vycházel z § 19 zákona o dani z přidané hodnoty, podle něhož povinnost uplatnit daň na výstupu vzniká uskutečněním zdanitelného plnění, a tedy nezávisle na tom, zda byl později schopen stěžovatel tento doklad předložit správci daně. Správce daně proto neměl důvod předpokládat, že by stěžovatel přiznával a odváděl daň ve vyšších částkách, než jaké odpovídaly uskutečněným zdanitelným plněním; proto údaje uvedené stěžovatelem považoval za správné.

Námítka, že správce daně měl povinnost stanovit podle pomůcek i daň na vstupu, nemá oporu v zákoně. Cílem daňové kontroly je ověřit správnost a pravdivost údajů o základu daně a dani uváděných v daňových přiznáních, je však na úvaze správce daně, jakým směrem daňovou kontrolu zaměří a v jakém rozsahu; tvrzení stěžovatele, že je povinností kontrolovat daň na vstupu i na výstupu, nemá oporu v zákoně. U daně na vstupu požaduje § 19 odst. 2 zákona o dani z přidané hodnoty prokázání nároku na odpočet daně daňovým dokladem, zatímco povinnost odvést daň (na

výstupu) vzniká podle § 10 téhož zákona uskutečněním zdanitelného plnění, bez ohledu na to, zda plátce má k dispozici příslušný daňový doklad či nikoliv; u stěžovatele byly prověřovány údaje o dani na vstupu a daň byla stanovena dokazováním v částkách, které odpovídaly rozdílu mezi předloženými přijatými daňovými doklady a údaji v daňových přízních. Skutečnost, že přijaté daňové doklady neprokazovaly nárok na odpočet daně v původně deklarované výši, nebyla důvodem pro stanovení daně za použití pomůcek. Důkazní řízení u daně na výstupu správce daně nevedl, neboť předpokládal, že stěžovatel přiznal a odvedl daň včas a ve správné výši. Rovněž v kontrolní zprávě správce daně uvedl, že vycházel ze skutečnosti, že daň na výstupu byla odvedena včas a ve správné výši.

Dále žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že náležitosti daňového rozhodnutí jsou taxativně vymezeny v § 32 odst. 2 d. ř.; údaj o stanovení základu daně není povinnou náležitostí, a to ani jako součást výroku, jak je stanoveno v písm. d) citovaného ustanovení. Z § 46 odst. 8 d. ř. je sice zřejmé, že odvoláním lze napadat doměřený rozdíl na základu daně a dani, nelze však z něho dovodit, že tento údaj musí být vždy součástí výroku rozhodnutí: může být totiž seznatelný i ze správního spisu. Nadto je postačující, je-li v rozhodnutí uvedena výše doměřené daně, což je hodnota ze základu daně matematicky odvozená.

Kasační stížnost je důvodná.

Ohledně námitky neplatnosti vycházel Nejvyšší správní soud z § 32 odst. 7 d. ř. V posuzované věci soud – při hodnocení čistě formální stránky zmiňovaného platebního výměru – vychází ze skutečnosti, že výrok zmíněného doda-

tečného platebního výměru obsahuje pouze uvedení celkové částky doměřené daně, obsahuje však rovněž výslovný odkaz na další list rozhodnutí, na němž se nachází rozpis základu daně a daň. Sdělí-li správce daně daňovému subjektu formou platebního nebo dodatečného platebního výměru rozhodnutí, stanoví podle § 32 odst. 8 d. ř. základ daně a daň. Obsahuje-li výrok rozhodnutí výslovný odkaz na další list s tím, že je na něm základ daně uveden, a list č. 2 skutečně takový údaj obsahuje, je splněn požadavek ustanovení § 32 odst. 2 d. ř. na tuto základní náležitost rozhodnutí. Protože výrok rozhodnutí má výslovný odkaz na další list, který je součástí rozhodnutí, pak údaje uvedené na tomto listu (č. 2) jsou součástí výroku zmíněného platebního výměru. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem Městského soudu v Praze v tom, že rozhodnutí správce daně v tomto ohledu nebylo neplatné a ne- trpělo nezákonností.

O další námitce stěžovatele, týkající se nesprávného postupu správního orgánu, který učinil předmětem daňové kontroly daň z přidané hodnoty zdaňovacího období leden 1998, tedy jak daně na vstupu, tak i na výstupu, avšak nesprávně se zaměřil pouze na kontrolu daně na vstupu a nestanovil daň podle pomůcek, uvážil soud následovně:

Správce daně zahájil u stěžovatele daňovou kontrolu daně z přidané hodnoty za zdaňovací období leden – prosinec roku 1998. Předmětem kontroly byla jak daň na vstupu, tak i daň na výstupu. Skutečnosti rozhodné pro uplatnění daně na vstupu podrobil správce daně kontrole. Při kontrole na výstupu však vznikly u správce daně pochybnosti o výši daně, a proto zaslal stěžovateli výzvu k prokázání zjištěných rozdílů mezi daní na

vstupu a na výstupu. Stěžovatel reagoval na výzvu sdělením, že rozdíl vznikl pravděpodobně ztrátou některých dokladů; k rekonstrukci účetnictví nebyly předloženy veškeré doklady. Na takové sdělení reagoval správce daně závěrem, učiněným ve vztahu k dani na výstupu, že nebylo možno doklady zkontrolovat pro jejich nedostatečnost; proto vycházel z toho, že daň na výstupu byla odvedena včas a správně. Takový závěr je vnitřně rozporný.

Pokud učinil správce daně předmětem své kontroly daň zdaňovacího období leden 1998 jak na vstupu, tak i na výstupu, má povinnost postupovat ve shodě s § 16 d. ř. 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. Daňová kontrola se provádí v rozsahu nezbytně nutném pro dosažení účelu podle tohoto zákona. Cílem daňového řízení je stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly kráceny daňové příjmy (§ 2 odst. 2 d. ř.).

Podle § 2 odst. 2 písm. e) zákona o dani z přidané hodnoty (ve znění platném k 30. 4. 2004) je daní na výstupu daň, kterou je plátcе povinen uplatnit jako součást ceny za jím uskutečněná zdaniitelná plnění. Vznik povinnosti plátce daně uplatnit daň na výstupu je upraven v § 10 tohoto zákona. Existuje-li tedy povinnost odvést daň na výstupu za zákonem stanovených podmínek a učinil-li sám správce daně předmětem daňové kontroly i daň na výstupu, bylo jeho povinností ověřit, zda daň byla stanovena a popř. odvedena správně. Jestliže správce daně uzavřel, že účetnictví a doklady, z nichž mohl správnost daně na výstupu

ověřit, jsou nedostatečné, nemohl již od své povinnosti ověřit správnost daně na výstupu odstoupit.

Při ověření správnosti daňové povinnosti má správce daně povinnost postupovat mj. podle § 31 d. ř. Při dokazování dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejúplněji. Nastane-li stav, kdy daňový subjekt při dokazování jím uváděných skutečností nesplní některou ze svých zákonných povinností, takže zde není možno daňovou povinnost stanovit dokazováním, je správce daně oprávněn stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará bez součinnosti s daňovým subjektem. Toto oprávnění však odpovídá povinnosti správce daně přistoupit ke stanovení daně podle pomůcek, pokud nastanou skutečnosti, které zákon s tímto postupem spojuje, tedy podmínky pro použití tohoto způsobu stanovení daně uvedené v § 31 odst. 5 a násl. d. ř. Přitom se zdůrazňuje, že je na úvaze správce daně, zda se v rámci daňové kontroly spokojí s předloženým účetnictvím a doklady a usoudí o nich na správnost údajů daňového přiznání.

Správce daně v daňové kontrole uzavřel, že účetnictví i doklady předložené stěžovatelem jsou neúplné, a že z nich tedy nelze správnost daně na výstupu ověřit. Proto měl stanovit daň podle pomůcek, které měl k dispozici nebo které si opatřil.

Zákon o dani z přidané hodnoty v § 2 odst. 2 písm. i) definuje pro účely tohoto zákona daňovou povinnost jako vlastní daňovou povinnost nebo nadměrný odpočet, přičemž vlastní daňovou povinností je třeba rozumět převýšení daně na výstupu nad odpočtem daně za přísluš-

né zdaňovací období [§ 2 odst. 2 písm. g)] a nadměrným odpočtem převýšení odpočtu daně nad daní na výstupu za příslušné zdaňovací období [§ 2 odst. 2 písm. h)]. Daňová povinnost tedy vyjadřuje vztah plátce daně z přidané hodnoty ke státnímu rozpočtu za určité zdaňovací období. Jejím obsahem může být buď povinnost plátce příslušnou vyměřenou daň odvést, nebo právo plátce daně na vrácení nadměrného odpočtu. Vzhledem k zákonné úpravě pak je nutno stanovit daňovou povinnost za zdaňovací období (tedy onen rozdíl mezi daní na vstupu a daní na výstupu) jednotným způsobem tak, jak vymezuje daňový řád v § 31.

Cílem daňové kontroly je ověřit správnost a pravdivost údajů o základu daně a dani uváděných v daňových přízních. Je přitom na úvaze správce da-

ně, jakým směrem daňovou kontrolu zaměřit a v jakém rozsahu. Pokud však správce daně sám určí, že předmětem daňové kontroly je daň z přidané hodnoty za určité zdaňovací období, a to jak daň na vstupu, tak i na výstupu, má povinnost pohybovat se v mezích, které si sám vytyčil, a to způsobem, který mu stanovuje zákon, v daném případě daňový řád.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že v řízení před správním orgánem byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před ním, a to takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí; městský soud měl tedy pro takové vady řízení rozhodnutí zrušit. Jestliže tak neučinil, postupoval sám vadně, nesplnil svou přezkumnou povinnost a nesprávně posoudil právní otázky.

992

Daň z převodu nemovitostí: skutečnosti rozhodné pro stanovení daňové povinnosti

k § 9 odst. 2 a § 25 odst. 3 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb., č. 322/1993 Sb., č. 169/1998 Sb. a č. 120/2001 Sb.

Skutečností rozhodnou pro stanovení daňové povinnosti, tj. rozhodnou pro vyměření daně z převodu nemovitostí, není, zda bylo od původně platné a účinné a k věcněprávním účinkům vedoucí převodní smlouvy odstoupeno a případně kdy se tak stalo a s jakými účinky, nýbrž pouze, zda k převodu původně došlo. Odstoupení od smlouvy (to, zda bylo platné) a jeho účinky, jakož i další skutečnosti (včasné podání žádosti ve lhůtě podle § 25 odst. 3 *in fine* zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí), jsou rozhodné toliko pro posouzení nároku na prominutí daně podle § 25 odst. 3 písm. a) tohoto zákona. Tento právní institut přitom nelze s vyměřením daně směšovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2006, čj. 2 Afs 151/2005-59)

Prejudikatura: srov. č. 915/2006 Sb. NSS.

Věc: Zuzana M. proti Finančnímu ředitelství pro hl. město Prahu o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2004 zamítl žalovaný odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 27. 3. 2003, jímž Finanční úřad pro Prahu 8 zamítl žádost žalobkyně o obnovu řízení ve věci platebního výměru ze dne 11. 9. 2002, kterým byla žalobkyni vyměřena daň z převodu nemovitostí ve výši 308 625 Kč. Žalovaný uvedl, že není dán důvod k obnově řízení ve věci vyměření daně z převodu nemovitosti (spoluvlastnického podílu ve výši 1/3 k pozemku), kterou žalobkyně jako prodávající uhradila, rozhodl-li Obvodní soud pro Prahu 8 rozsudkem ze dne 2. 6. 2002, poté, co byl spoluvlastnický podíl k nemovitosti převeden, o určovací žalobě tak, že žalobkyně je spoluvlastnicí jí prodané nemovitosti, neboť po převodu nemovitosti od kupní smlouvy platně odstoupila. Žalovaný uzavřel, že uvedený rozsudek soudu není novou skutečností ve smyslu § 54 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“). Podle žalovaného je dani z převodu nemovitostí podroben úplatný převod nemovitosti i v případech, kdy následně dojde k odstoupení od smlouvy a smlouva se tím od počátku ruší; daň lze v takovém případě prominout, ovšem za podmínek stanovených v § 25 odst. 3 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědicke, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“).

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 6. 2005 zamítl. Žalobkyně (stěžovatelka) tento rozsudek napadla kasační stížností. Tvrdila, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku, uzavřel-li, že pro

účely řízení o vyměření daně z převodu nemovitostí není novou skutečností ve smyslu § 54 odst. 1 písm. a) daňového řádu rozsudek soudu v občanském řízení soudním, kterým bylo určeno, že vlastníkem nemovitostí, jejichž převod byl předmětem daně, je stěžovatelka jako kupující, jelikož poté, co ve prospěch kupujícího bylo do katastru nemovitostí vloženo vlastnické právo k nemovitostem, které kupujícímu jako prodávající prodala, od kupní smlouvy platně odstoupila.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Předtím, než bude lze přikročit k výkladu mezi stranami sporného ustanovení § 54 odst. 1 písm. a) d. ř., nutno objasnit otázku, které ze to jsou skutečnosti, jež jsou rozhodné pro vyměření, anebo naopak nevyměření daně z převodu nemovitosti v případě, že poté, co je vlastnické právo k nemovitosti převedeno z prodávajícího na kupujícího, dojde k platnému odstoupení od kupní smlouvy prodávajícím.

Podle § 9 odst. 1 písm. a) věty první zákona č. 357/1992 Sb. je předmětem daně z převodu nemovitostí úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem. Podle § 9 odst. 2 téhož zákona pak platí, že předmětem daně z převodu nemovitostí je rovněž úplatný převod vlastnictví k nemovitostem v případech, kdy dojde následně k odstoupení od smlouvy a smlouva se tímto od počátku ruší. Z uvedených ustanovení zákona č. 357/1992 Sb. jasně vyplývá, že před-

mětem daně je zde dokonáný a právně perfektní převod nebo přechod vlastnického práva k nemovitosti; jinými slovy, povinnost platit daň z převodu nemovitostí nastane jen tehdy, převede-li se nebo přejde-li skutečně vlastnické právo k nemovitosti z jedné osoby na druhou. Jen za splnění této podmínky se původní vlastník [v terminologii § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. převodce] stane poplatníkem daně a nový vlastník [v terminologii § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. nabyvatel] ručitelem. I v případě upraveném v § 9 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb. platí, že podmínkou vzniku daňové povinnosti je převod vlastnického práva, který je teprve následně, po odpadnutí závazkověprávního právního úkonu (kupní smlouvy), anulován a vrácen do stavu před provedením převodu vlastnického práva. *A contrario* tedy platí, že daňová povinnost nevznikne, nedojde-li vůbec k převodu či přechodu vlastnického práva (srov. obdobné závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2005, čj. 2 Afs 94/2004-50, publikovaném na www.nssoud.cz).

V případě stěžovatelky je mezi stranami nesporné, že k právně perfektnímu převodu vlastnického práva k nemovitosti (přesněji řečeno spoluvlastnického podílu k ní) došlo. Znamená to tedy, že stěžovatelce by měla zásadně vzniknout daňová povinnost. Na rozdíl od situace, kdy soukromoprávní právní úkon zakládající převod vlastnického práva, tedy právní titul (typicky kupní smlouva), byl absolutně, tj. od počátku a s účinky *erga omnes*, neplatný, takže vůbec nevedl k převodu vlastnického práva z původního na nového vlastníka, a proto zde v takovém případě ani není předmět zdaně-

ní, zákon č. 357/1992 Sb. podrobuje ve svém § 9 odst. 2 dani z převodu nemovitostí i ty převody vlastnického práva, které byly původně platné a teprve následně byly anulovány odpadnutím právního titulu, byť – z hlediska soukromoprávního (viz pro případ odstoupení od smlouvy § 48 odst. 2 občanského zákoníku) – s účinky zrušení právního titulu *ex tunc*.

Jakkoli lze mít pochyby o racionalitě, vhodnosti a možná i přiměřenosti takovéto úpravy, ústavně konformním výkladem lze korigovat pouze některé zcela očividně absurdní důsledky této právní úpravy: Nejvyšší správní soud takto například vyslovil v rozsudku ze dne 22. 3. 2006, čj. 1 Afs 57/2005-61, zveřejněném na www.nssoud.cz^{*)}, že *možnost uplatnit osvobození od daně z převodu nemovitostí při prvním úplatném převodu vlastnictví ke stavbě či bytu (§ 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb.) se může vyčerpat jen takovým převodem, jehož účinky později nezaniknou, a jenž tedy splnil svůj ekonomický účel. Úplatný převod stavby či bytu je proto osvobozen od daně i tehdy, pokud táž věc byla již dříve předmětem kupní smlouvy, od níž převodce později odstoupil pro nezaplacení kupní ceny kupujícím*. Dále např. Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000-55, že *daňová povinnost zatěžující převodce nemovitostí je proporcionální, a tedy ve spravedlivé rovnováze mezi zájmy společnosti a základními právy a svobodami osoby, pouze tehdy, pokud jde o takový převod nemovitostí [§ 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb.], jehož účinky později neodpadnou a který přinese smluvním stranám užitek spočívající v uspokojení zájmu nabyvatele na získání nemovitosti do svého vlastnic-*

^{*)} Publikováno též pod č. 915/2006 Sb. NSS.

tví, jakož i opačného zájmu převodce na prodeji nemovitosti za sjednanou kupní cenu. Jestliže došlo k úplatnému převodu nemovitosti, avšak v důsledku nastoupení rozvazovací podmínky jeho právní účinky pominuly a vlastnické právo bylo do katastru nemovitostí zápsáno opětovně ve prospěch převodce, nelze takový převod vůbec podrobit dani z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. V recentní judikatuře Nejvyššího správního soudu lze tedy sledovat tendenci k takovému výkladu ustanovení zákona č. 357/1992 Sb., který v co největší ještě únosné míře (tj. tak, aby se ještě zcela nevzdálil dikci zákona) preferuje poplatníka daně.

Ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. ve spojení s § 9 odst. 2 téhož zákona ovšem jsou ve své dikci natolik jednoznačná, že nedávají prostor pro výklad vedoucí k závěru, že dani z převodu nemovitostí není podroben takový převod nemovitosti, který ke dni vyměření daně (za účinnosti právní úpravy, podle které se i daň z převodu nemovitostí vyměřovala platebním výměrem a byla splatná nejpozději do 30 dnů ode dne, v němž byl poplatníkovi doručen platební výměr o vyměření daně, tj. za účinnosti § 18 zákona č. 357/1992 Sb., ve znění účinném do novely provedené zákonem č. 420/2003 Sb., tj. do 31. 12. 2003) již nebyl účinný, neboť – třebaže po jistou dobu účinný byl – následně odpadl v důsledku platného odstoupení od převodní smlouvy jednou ze smluvních stran. Úmyslem zákonodárce, vyjádřeným zcela jednoznačně i v ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb., bylo podrobit dani jakýkoli úplatný převod vlastnictví k nemovitostem v případech, kdy dojde následně k odstoupení od smlouvy a smlouva se tímto od počátku ruší, bez ohledu na to, zda ke dni vymě-

ření daně ještě zdaňovaný převod má účinek v podobě změny osoby vlastníka nemovitosti, anebo nikoli. Tvrdost této právní úpravy zákonodárce zmírňuje pouze ve velmi omezené míře, a sice (od roku 1998) stanovením právního nároku na prominutí takto vyměřené daně, ovšem za velmi striktně formulovaných podmínek § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. Uvedené ustanovení ve znění aplikovatelném na případ stěžovatelky (tj. ve znění do účinnosti výše již zmíněné novely č. 420/2003 Sb.) pod svým písm. a) podmiňovalo nárok na prominutí daně tím, že k odstoupení od (převodní) smlouvy došlo ve lhůtě 2 let ode dne vzniku právních účinků vkladu práva do katastru nemovitostí a současně že daňový subjekt ve lhůtě 2 let od této skutečnosti také o prominutí daně požádá; kumulace obou podmínek znamená, že na prominutí daně je nárok jen tehdy, jsou-li splněny obě současně. V žádném jiném případě nebyl podle rozhodného znění zákona č. 357/1992 Sb. nárok na prominutí daně podle jeho § 25 odst. 3 dán.

Z výše uvedeného vyplývá zásadní závěr: Skutečností rozhodnou pro stanovení daňové povinnosti, tj. rozhodnou pro vyměření daně z převodu nemovitostí, není, zda bylo od původně platné a účinné a k věcněprávním účinkům vedoucí převodní smlouvy, týkající se předmětné nemovitosti, odstoupeno a příp. kdy se tak stalo a s jakými účinky, nýbrž pouze, zda k převodu původně došlo. Odstoupení od smlouvy (to, zda bylo platné) a jeho účinky, jakož i další skutečnosti (včasné podání žádosti ve lhůtě podle § 25 odst. 3 *in fine* zákona č. 357/1992 Sb.) jsou rozhodné toliko pro posouzení nároku na prominutí daně podle § 25 odst. 3 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., což je právní institut zákona č. 357/1992 Sb., který nelze s vyměřením daně směřovat. (...)

Daň z přidané hodnoty: uplatnění nadměrného odpočtu

k § 5 odst. 7 a § 19 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 196/1993 Sb., č. 321/1993 Sb., č. 258/1994 Sb., č. 133/1995 Sb. a č. 208/1997 Sb.)*

Zákon ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, je třeba aplikovat v jeho celku, smyslu a účelu, což mimo jiné znamená, že nelze zkoumat samostatně oprávněnost uplatnění nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty podle ustanovení § 5 odst. 7 tohoto zákona, bez přihlédnutí a použití jeho dalších ustanovení, zejména § 19. Ustanovení § 5 odst. 7 citovaného zákona sice nad rámec zákona umožňuje uplatnit nárok na odpočet i dalším plátcům, kteří by za obvyklého režimu neměli na jeho uplatnění nárok, ale to jen při zachování ostatních pravidel stanovených pro uplatnění tohoto nároku. Kdyby tomu bylo naopak, tato skupina plátců by měla neodůvodněně nerovné, výhodnější postavení oproti ostatním plátcům daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 Afs 9/2004-55)

Věc: Ing. Klement F. proti Finančnímu ředitelství v Praze o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru Finančního úřadu v Benátkách nad Jizerou ze dne 14. 1. 2002. Uvedeným dodatečným platebním výměrem byla žalobci stanovena daň z přidané hodnoty za I. čtvrtletí roku 1999 podle § 46 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), ve výši 0 Kč, a to poté, co žalobce za shodné zdaňovací období podal dodatečné daňové přiznání, jímž vykázal přeplatek na této dani ve výši 699 684 Kč a požádal o jeho vrácení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 11. 2003 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl zejména, že podmínkou

pro úspěšné uplatnění odpočtu jsou daňové doklady, jež obsahují cenu včetně daně. Žalobce ale v rozhodné době, tedy v roce 1998, o majetku (rozestavěné stavbě) nevedl účetnictví a nepřiznal tento majetek ani ve svých příslušných přiznáních k dani z příjmů fyzických osob, ač tak učinit měl, pokud chtěl úspěšně uplatnit odpočet na dani z přidané hodnoty. Jelikož žalobce neúčtoval, nebyla k datu registrace známa ani zůstatková cena stavby.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností; namítl, že soud nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Za onu nesprávně posouzenou právní otázku přitom považoval interpretaci § 5 odst. 7

*) Zákon byl s účinností k 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (srov. ustanovení jeho § 72).

zákona o dani z přidané hodnoty. Z tohoto ustanovení nevyplývá povinnost účtovat o majetku k datu registrace, pouze se zde uvádí, jak a k jakému datu se stanoví hodnota majetku. Kdyby byl závěr městského soudu správný, pak by si nemohli nárokovat odpočet daně z přidané hodnoty podnikatelé, kteří vedou jen pomocnou účetní evidenci, nevedou tedy účetnictví a uplatňují si pouze paušální výdaje pro daňové účely. Tak tomu však není.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření; uvedl zejména, že osoba, která se stane plátcem daně z přidané hodnoty, je oprávněna uplatnit odpočet daně u majetku z jeho zůstatkové ceny zjištěné podle § 29 odst. 2 zákona o daních z příjmů a z ceny pořízených zásob zjištěné podle § 25 zákona o účetnictví, a to ke dni účinnosti uvedenému na osvědčení o registraci. Správní orgán však zjistil, že ke dni účinnosti osvědčení o registraci, tedy ke dni 1. 1. 1999, žalobce nevykazoval žádný majetek a závazky, jak je zřejmé z daňového přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1998.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 5 odst. 7 zákona o dani z přidané hodnoty platí, že pokud se osoba podléhající dani stane plátcem, je oprávněna uplatnit nárok na odpočet daně u majetku, a to ze zůstatkové ceny pořízeného hmotného a nehmotného majetku zjištěné podle zvláštního předpisu (jímž je § 29 odst. 2 zákona o dani z přidané hodnoty) a z ceny pořízených zásob zjištěné podle zvláštního předpisu (§ 25 zákona o dani z přidané hodnoty)

ke dni účinnosti uvedenému na osvědčení o registraci. Odpočet daně je možno uplatnit pouze u majetku pořízeného nejpozději 12 měsíců před dnem účinnosti osvědčení o registraci, přičemž podmínkou pro uplatnění odpočtu jsou daňové doklady, popřípadě doklady vystavené plátcem, které obsahují cenu včetně daně. Nárok se uplatní v daňovém přiznání za první zdaňovací období po dni účinnosti uvedeném na osvědčení o registraci a výše daně se vypočte způsobem uvedeným v § 17 odst. 3. Ustanovení tohoto odstavce se nevztahuje na majetek včetně zásob pořízený vlastní činností.

Z citovaného ustanovení je zřejmé, že zákon touto formou nad rámec obecných pravidel v zákoně upravených umožnil uplatnit odpočet daně z přidané hodnoty zpětně i plátcům daně, kteří se zaregistrovali k této dani poté, co majetek či zásoby poříдили, a to na základě daňových dokladů, jinak však za stejných podmínek pro uplatnění takového nároku.

Podmínky pro uplatnění nadměrného odpočtu jsou obecně upraveny v § 19 zákona o dani z přidané hodnoty, podle něhož má plátcé nárok na odpočet daně, pokud jím přijatá zdanitelná plnění skutečně jiným plátcem použije k dosažení obratu za svá zdanitelná plnění, případně k dosažení příjmů nebo výnosů za plnění, která nejsou zdanitelná, pokud tento zákon nestanoví jinak. Nárok na odpočet prokazuje plátcé daně daňovým dokladem záúčtovaným podle zvláštního předpisu, případně evidovaným podle § 11 u plátců, kteří nejsou účetní jednotkou, který má všechny tímto zákonem předepsané náležitosti a který byl vystaven plátcem daně. V případě, že doklad neobsahuje všechny náležitosti daňového dokladu, prokazuje plátcé nárok podle zvláštního předpisu.

Znamená to, že plátce daně, chce-li uplatnit nárok na odpočet, musí svůj nárok prokázat daňovým dokladem, který musí zaúčtovat podle pravidel zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Náležitosti daňového dokladu jsou upraveny v § 12 zákona o dani z přidané hodnoty. Pokud plátce zaúčtuje doklad, který nemá náležitosti daňového dokladu, pak je možno nárok na odpočet prokázat podle § 31 daňového řádu. To však pouze a jen za situace, že doklad bude řádně zaúčtován.

Z uvedené právní úpravy je tak zcela zřejmé, že odpočet daně je institutem, na který má plátce daně z přidané hodnoty právní nárok při současném splnění předpokladů stanovených v § 19 zákona o dani z přidané hodnoty, tedy že plátce přijme zdaniitelné plnění uskutečněné jiným plátcem daně z přidané hodnoty, dále takto přijaté zdaniitelné plnění použije k dosažení obrátu za svá zdaniitelná plnění a o přijetí uskutečněného zdaniitelného plnění je řádně účtováno na základě daňového dokladu. Tyto podmínky musí být splněny současně. Chyběli některá z nich, nemůže být nárok na odpočet daně z přidané hodnoty úspěšně uplatněn.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zákon o dani z přidané hodnoty je třeba aplikovat v jeho celku, smyslu a účelu, což mimo jiné znamená, že nelze zkoumat samostatně oprávněnost uplatnění nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty podle § 5 odst. 7 zákona o dani

z přidané hodnoty bez přihlédnutí k dalším ustanovením zákona, zejména § 19, a jejich současné aplikaci.

Tvrzení stěžovatele, že nebyl povinen zaúčtovat, tedy vést účetnictví o daňových dokladech, jimiž prokazoval zdaniitelná plnění, a na základě nichž také uplatňoval nárok na odpočet daně, je nesprávné a nemá oporu v zákoně.

Ustanovení § 5 odst. 7 zákona o dani z přidané hodnoty nad rámec zákona umožňuje uplatnit nárok na odpočet i dalším plátcům, kteří by za obvyklého režimu neměli na jeho uplatnění nárok, avšak jen při zachování ostatních pravidel pro jeho uplatnění. Kdyby tomu bylo naopak, tato skupina plátců by měla neodůvodněně nerovné, výhodnější postavení od všech ostatních plátců daně. Jedná se tedy o jisté zvýhodnění nových plátců, kteří by bez existence tohoto ustanovení nemohli svůj nárok uplatnit vůbec.

V řízení před správními orgány i prohlášením samotného stěžovatele bylo prokázáno, že v daňových dokladech v roce 1999, tedy v době registrace k dani z přidané hodnoty, stěžovatel neúčtoval ani o majetku, ani o zásobách, ke kontrole předložil účetnictví roku 2001, neměl nárok na odpočet daně zdaňovacího období I. čtvrtletí roku 1999, a proto soud v předcházejícím řízení posoudil správně právní otázku o nutnosti vést účetnictví i v případě aplikace ustanovení § 5 odst. 7 zákona o dani z přidané hodnoty.

Spotřební daně a daň z přidané hodnoty: pojem „alkoholický nápoj“

k § 12b zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 303/1997 Sb.)*

k § 45b zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 208/1997 Sb. (v textu též „zákon o DPH“)**)

k § 1 odst. 2 zákona ČNR č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniiemi***)

Udělí-li Ministerstvo financí podle § 12b zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, a § 45b zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, povolení k prodeji alkoholických nápojů v prodejnách DUTY/TAX FREE bez spotřební daně a daně z přidané hodnoty, aniž v povolení stanoví závazný výklad pojmu „alkoholický nápoj“, je nutno tento pojem vykládat v souladu s jeho obecným významem. Vymezení pojmu alkoholického nápoje, použitelné pro celý právní řád, obsahuje § 1 odst. 2 zákona ČNR č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniiemi.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 6. 2006, čj. 29 Ca 122/2004-34)

Věc: Společnost s ručením omezeným D. proti Finančnímu ředitelství v Brně o spotřební daň z lihu a lihovin.

Ministerstvo financí udělilo dne 2. 5. 1994 a 16. 6. 1994 (a dále v dodatcích ze dne 3. 11. 1994 a v tzv. Rozšíření povoleného sortimentu ze dne 8. 9. 1999) žalobci povolení k prodeji zboží za ceny bez daní v prodejnách DUTY/TAX FREE na celních přechodech s Rakouskem. Povolení, jakož i dodatky k nim z let 1994 a 1999, obsahují položku „alkoholické nápoje“.

Finanční úřad Brno IV (dále jen „správce daně“) dodatečným platebním výměrem ze dne 20. 12. 2002 žalobci dodatečně vyměřil spotřební daň z lihu a li-

hovin za zdaňovací období červen 1998 ve výši 798 282 Kč.

Finanční ředitelství v Brně rozhodnutím ze dne 11. 9. 2003 odvolání proti rozhodnutí správce daně zamítlo. Konstatovalo, že daňovou kontrolou spotřebních daní bylo zjištěno, že žalobce nakupoval a dále v prodejnách DUTY/TAX FREE prodával líh nedenaturovaný, který byl obsažen ve výrobcích A. RUM STROH 80 %, A. SPITZ RUM INLANDER 80 %, A. ALCOOL SURFIN 94 % a A. BAILONI INLANDER RUM 80 %, dovezených z Rakouska. Takovéto zboží však v přísluš-

*) S účinností od 1. 1. 2004 zrušen zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

**) S účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

***) S účinností od 1. 1. 2006 zrušen zákonem č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů.

ných povoleních Ministerstva financí nebylo uvedeno. V posuzovaném zdaňovacím období byly podle ustanovení § 16 písm. b) vyhlášky č. 335/1997 Sb., která provádí zák. č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, považovány za lihoviny alkoholické nápoje obsahující nejméně 15 % a nejvýše 79,5 % objemových etanolu, kromě vína a piva. Podle ustanovení § 16 písm. c) cit. vyhlášky se ostatními alkoholickými nápoji rozuměly nápoje obsahující více než 1,2 % objemových a méně než 15 % objemových etanolu, kromě vína a piva. Při kontrole postupoval správce daně podle právních norem platných v předmětném zdaňovacím období a pojem „*alkoholický nápoj*“ interpretoval ve zprávě o kontrole. Výše uvedená právní úprava platila od 12. 12. 1997 do 31. 3. 2000. Žalovaný je přesvědčen, že pojem „*alkoholický nápoj*“ byl v tomto období dostatečně definován, a proto při prodeji etylalkoholu nedenaturovaného s obsahem vyšším než 79,5 % objemových etanolu se nejednalo o alkoholický nápoj a žalobce měl uplatňovat spotřební daň. Základní rozpor mezi žalobcem a správcem daně spočívá v časové interpretaci pojmu „*alkoholický nápoj*“. Zatímco žalobce vychází z právní úpravy existující v době vydání jednotlivých povolení Ministerstva financí, správce daně zastává názor, že použilo-li Ministerstvo financí v povoleních přesně nedefinovaný obecný pojem „*alkoholický nápoj*“, je nutno ho interpretovat v závislosti na aktuálně platném právním prostředí, kdy k nákupu a prodeji předmětného zboží docházelo. Tomu svědčí i Pokyn D-229, který různě rozlišuje vymezení pojmu „*alkoholický nápoj*“. Akceptací názoru žalobce by docházelo k situaci, kdy různí provozovatelé prodejen DUTY/TAX FREE, mající povolení shodného znění, by byli oprávněni v téže době prodávat různý sortiment (např. alkohol)

jen podle doby, kdy povolení od Ministerstva financí obdrželi. U stejného zboží prodávaného ve stejném čase by tak uplatňovali rozdílné daňové zatížení. S názorem žalobce, že z § 16 písm. b) cit. vyhlášky vyplývá, že jsou i jiné alkoholické nápoje, a to s vyšším obsahem etanolu, žalovaný nesouhlasil. Podle žalovaného naopak z tohoto ustanovení vyplývá snaha vymezení alkoholické nápoje stanovením horní hranice objemové koncentrace etanolu, což se týká také konzumního lihu s nejvýše 80 % objemovými etanolu.

Žalobce v žalobě brojil proti interpretaci pojmu „*alkoholický nápoj*“ a dovozoval, že zboží, které ve své prodejně DUTY/TAX FREE prodával, odpovídalo povolením Ministerstva financí. Prováděcí vyhlášku k zákonu o potravinách a tabákových výrobcích nelze v daném případě použít: jednak v době vydání povolení neexistovala, jednak definuje pojmy pouze pro účely daně vyhlášky a jednak připouští existenci i jiných alkoholických nápojů než v ní popsaných lihovin. Pokud Ministerstvo financí v samotném povolení nestanoví jiný způsob výkladu, je třeba jej vykládat v souladu s jeho obecným významem, a to nikoli podle podzákonných předpisů, ale zejména podle zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi (dále jen „zákon č. 37/1989 Sb.“). Pojmy v povolení Ministerstva financí nelze vykládat ani prostřednictvím celního sazebníku, neboť ten se použije pouze v případě vyměření cla u dováženého zboží. Žalobce byl proto názoru, že za alkoholický nápoj ve smyslu povolení Ministerstva financí je možno považovat i etylalkohol nedenaturovaný s objemovým obsahem 80 % vol. nebo více.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval ohledně výkladu pojmu „*alkoholický*

nápoj“ na argumentaci obsažené v napadeném rozhodnutí.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost.

Z odůvodnění:

Pro posouzení věci je podstatné, zda zjištěný sortiment prodáváného zboží spadá do sortimentu zboží uvedeného v příslušných povoleních Ministerstva financí. V příslušných povoleních Ministerstva financí (ze dne 2. 5. 1994 a 16. 6. 1994, včetně dodatku ze dne 3. 11. 1994 a nových povolení ze dne 8. 9. 1999) je uděleno žalobci povolení k prodeji zboží za ceny bez daní (DPH a spotřebních daní) týkající se mimo jiné alkoholických a nealkoholických nápojů, a to za blíže určených podmínek.

V napadených rozhodnutích žalovaný ani správce daně neposkytli správný výklad pojmu „*alkoholický nápoj*“, správce daně se o to částečně pokusil ve zprávě o kontrole. Přesto, že žalobce namítal soulad prodáváného zboží s udělenými povoleními Ministerstva financí již v odvolání, žalovaný se s touto odvolací námitkou nevypořádal. Žalovaný nevysvětlil, proč předmětné zboží neodpovídá povolením Ministerstva financí; přitom argumentace celním sazebníkem (nařízení vlády č. 480/2001 Sb., jehož přílohou je celní sazebník) není na místě. Z citovaného nařízení vlády lze vyvodit použití celního sazebníku v případě vyměření cla u dováženého zboží, přitom však další jeho použití, např. ve vztahu k povolení Ministerstva financí vydávanému podle § 45b zákona o dani z přidané hodnoty a § 12b zákona o spotřebních daních, z vládního nařízení nevyplyvá. Rozsah i obsah povolení je ve výlučné kompetenci Ministerstva finan-

cí a míra konkrétnosti při specifikaci sortimentu zboží prodáváného za ceny bez daní závisí pouze na uvážení Ministerstva financí. Pro bližší vymezení zboží nepoužilo Ministerstvo financí v povolení odkaz na příslušnou podpoložku celního sazebníku, v souladu s ním by měl pak být sporný pojem vykládán. Ani sám žalovaný přesně neuvedl, proč bylo vycházeno také z celního sazebníku. Citovaný Pokyn D-229 vydaný Ministerstvem financí není závazný a má jen doporučující charakter.

Z praktického hlediska není možné vyčerpávajícím způsobem podat v povoleních Ministerstva financí taxativní výčet jednotlivých výrobků, které je možno prodávat za ceny bez daní. Proto je třeba považovat položky zboží uvedené v povoleních za obecné pojmy, pod které lze podřadit výrobky stejného druhu v souladu s jejich obvyklým určením. Pojmy uváděné v povoleních Ministerstva financí nelze interpretovat restriktivně. V daném případě nezbytnou interpretaci pojmu „*alkoholický nápoj*“ podává zákon č. 37/1989 Sb. V § 1 odst. 2 posledně cit. zákona je uvedeno, že alkoholickými nápoji jsou lihoviny, destiláty, víno, pivo a jiné nápoje, které obsahují více než 0,75 objemového procenta alkoholu. Tato zákonná definice pojmu „*alkoholický nápoj*“ je součástí našeho právního řádu v nezměněné podobě již od 1. 7. 1989. Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 335/1997 Sb., použitá správcem daně a žalovaným pro interpretaci pojmu alkoholický nápoj, neobsahuje obecnou definici pojmu „*alkoholický nápoj*“. Navíc v době vydání povolení Ministerstva financí vyhláška neexistovala, neboť v účinnost vstoupila až od 31. 12. 1997. Proto Ministerstvo financí nemohlo mít při vydání povolení na mysli alkoholické nápoje, které by bylo možno vykládat

pomocí citované vyhlášky. Použití předmětné vyhlášky pro výklad sporného pojmu není na místě ani z toho důvodu, že citovaná vyhláška provádí zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), jehož předmětem úpravy je stanovení povinností podnikatelům při výrobě potravin a tabákových výrobků a při jejich uvádění do oběhu, a také právní úprava státního dozoru nad dodržováním uvedených povinností (§ 1 odst. 1 zákona o potravinách). Zákon o potravinách, a tedy i vyhláška, která jej provádí, se nevztahují na projednávanou problematiku; té je naopak bližší zákon č. 37/1989 Sb.

Výklad pojmu „alkoholický nápoj“, který použili správce daně i žalovaný ve svých rozhodnutích, byl v dané věci nezákonný. Dle vyhlášky č. 335/1997 Sb., ve znění platném k 31. 3. 2000, se za lihoviny považují alkoholické nápoje obsahující nejméně 15 % objemových etanolu a nejvýše 79,5 % objemových etanolu, kromě vína a piva (§ 16 písm. b) cit. vyhlášky), ostatními alkoholickými nápoji se rozumí nápoje obsahující více než 1,2 % objemových etanolu a méně než 15 % objemových etanolu. V důsledku novely této vyhlášky nebyla od 1. 4. 2000 stanovena horní hranice objemového procenta etanolu (§ 16 písm. i) a j) cit. vyhlášky]. Jelikož Ministerstvo financí nestanovilo závazný způsob výkladu použitých pojmů ve svých povoleních, bylo třeba pojem „alkoholický nápoj“ vykládat v souladu s jeho obecným významem. Vyhláškou č. 335/1997 Sb. je stanoveno, že veškeré v ní použité definice jsou uvedeny pouze pro účely této vyhlášky. Z citované vyhlášky nelze jakkoliv dovodit, že nápoj s objemovým obsahem alkoholu 80 % a více není alkoholickým nápojem. Vzhledem k odlišnému předmětu

úpravy zákona o potravinách, včetně jeho prováděcí vyhlášky č. 335/1997 Sb., která se může uplatnit pouze v mezích předmětu úpravy tohoto zákona, nelze tyto právní předpisy v daném případě použít pro výklad sporného pojmu „alkoholický nápoj“. Definici pojmu „alkoholický nápoj“ obsahuje nikoliv podzákonný předpis (vyhláška č. 335/1997 Sb.), ale zákon č. 37/1989 Sb., který platí beze změny od 1. 7. 1989. Ze zákona o potravinách, jeho prováděcí vyhlášky č. 335/1997 Sb. a ani z jiného právního předpisu nelze dovodit, že by etylalkohol nedenaturovaný s objemovým obsahem 80 % vol. nebo více nebylo možno zařadit pod pojem „alkoholický nápoj“.

Žalovaný sice nesouhlasil s tvrzením žalobce, že existují mimo alkoholické nápoje uváděné ve vyhlášce č. 335/1997 Sb. i jiné „ostatní“ alkoholické nápoje, které nejsou lihovinami (§ 16 písm. b) cit. vyhlášky], ale neuvedl, z jakého důvodu s tímto závěrem žalobce nesouhlasí. Žalovaný se sice pokusil dovodit jakýsi úmysl zákonodárce při vydání vyhlášky č. 335/1997 Sb., ale nepoužil správný výklad pojmu „alkoholický nápoj“, přičemž nevyužil ani obecné definice tohoto pojmu ze zákona č. 37/1989 Sb. Přitom Ministerstvo financí povolilo žalobci prodávat za ceny bez daní „alkoholické nápoje“, a to v obecném smyslu. Jakýkoliv restriktivní výklad pojmu není na místě. Výklad použitý správními orgány pak může vést k absurdním závěrům. Například, že zákaz prodávat alkoholické nápoje osobám mladším 18 let by porušil ten, kdo by takové osobě prodal pivo nebo víno (§ 4 zákona č. 37/1989 Sb.), neporušil by jej však ten, kdo by takové osobě prodal nápoje s více než 80 % etylalkoholu. Obdobně by bylo odsouzeným ve výkonu trestu nebo zaměstnancům v pracovní době na pracovištích

dovoleno konzumovat 80 % nedenaturovaný etylalkohol, nesměli by však konzumovat pivo nebo víno. Z logiky věci je zřejmé, že existují nápoje, které jsou buď nápojem alkoholickým, nebo nealkoholickým. Žalobce obdržel od Ministerstva financí povolení prodávat v prodejnách DUTY/TAX FREE jak alkoholické, tak i nealkoholické nápoje, tedy veškeré nápoje. Pokud by tedy sporné zboží nebylo alkoholickým nápojem, pak by mohlo být nápojem, neboť se pije, a proto by byl žalobce také oprávněn jej v prodejnách DUTY/TAX FREE prodávat. Bez řádného zákonného výkladu pojmu „*alkoholický nápoj*“ nelze stanovit, zda zboží, které žalobce v prodejnách DUTY/TAX FREE prodával, bylo oprávněně prodáváno za ceny bez daně ve smyslu povolení Ministerstva financí. Proto je třeba vyložit obsah povolení Ministerstva financí, resp. pojmu alkoholický nápoj, a přitom je třeba také využít obecného přístupu výkladu obecných pojmů v souladu se zásadami logiky.

V napadeném rozhodnutí žalovaný uváděl, že při výkladu pojmu „*alkoholický nápoj*“ vycházel z právních předpisů platných na území České republiky, tyto však nesprávně, nezákonně vyložil (viz napadené rozhodnutí žalovaného i zpráva o kontrole), a předpisy pak nesprávně aplikoval.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného je dále uvedeno, že se správce daně při posuzování sortimentu zboží prodáváného v prodejně DUTY/TAX FREE řídil povolením Ministerstva financí, vycházel z celního sazebníku a jednotných celních deklarací a pojem „*alkoholický nápoj*“ dostatečně interpretoval, přičemž vycházel z právních norem platných v České republice (v předmětném zdaňovacím období). Dále je také uvedeno, že stanovení rozsahu a obsahu povolení je ve výlučné

kompetenci Ministerstva financí. Pojem „*alkoholický nápoj*“ se v průběhu doby měnil, a proto jej bylo třeba interpretovat vždy podle aktuálních právních norem. O tom podle žalovaného svědčí Pokyn D-229 vydaný Ministerstvem financí, který vymezení tohoto pojmu různě rozlišuje. Uvedený pokyn však nezakládá žádné právní povinnosti a má jen vysvětlující charakter. Z uvedeného vyplývá, že žalovaný při hodnocení otázky, zda žalobcem prodávané zboží spadalo do sortimentu zboží uvedeného v povoleních Ministerstva financí, vycházel z více podkladů (jak shora uvedeno, šlo o příslušná povolení, celní sazebník, jednotné celní deklarace a další právní předpisy platné v České republice, blíže však neuvedené). Žalovaný dále sporné zboží („*alkoholické nápoje*“), které bylo žalobcem zařazeno do sortimentu dle příslušných povolení, takto neakceptoval a zařadil je do sortimentu, který nebyl obsažen v příslušných povoleních Ministerstva financí. Žalovaný však vůbec neuvedl, proč bylo vycházeno také z celního sazebníku a jaká bližší skutková zjištění byla využita v souvislosti s použitím této právní normy. Z odůvodnění rozhodnutí dále vyplývá, že byl proveden důkaz jednotnými celními deklaracemi, neuvádí se tu však, co z těchto důkazů bylo zjištěno a jak tato zjištění byla použita při právním hodnocení věci. Není dále vyloženo, jaké další právní normy platné v České republice byly použity (přestože je tvrzeno, že sloužily jako jeden z podkladů příslušných úvah) a jaká skutková zjištění byla při aplikaci konkrétních ustanovení právních norem využita. Je nutné, aby rozhodnutí žalovaného zcela transparentním způsobem uvedlo veškeré užité skutkové a právní důvody zvoleného výkladu mezi stranami sporného pojmu, protože odlišný výklad pojmu „*alkoholický nápoj*“ má pro žalobce závažné dopady spočívající ve vyřazení zboží z povoleného režimu.

Daň z převodu nemovitostí: k úplatnosti převodu

k § 9 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

Předmětem daně z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 až 3 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, je mimo jiné úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem. Rozhodujícím kritériem pro posouzení úplatnosti převodu je nepochybně poskytnutí úplaty, za niž je třeba považovat veškerá finanční plnění dohodnutá mezi převodcem a nabyvatelem a sjednaná ke dni převodu vlastnického práva k nemovitosti, jakož i veškerá protiplnění, která nemusí být nutně vyjádřena v penězích. Převod nemovitosti na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva podle § 553 občanského zákoníku však není vyvažován žádným hodnotovým ekvivalentem ze strany nabyvatele a ani na straně převodce není převod motivován úmyslem poskytnout nabyvateli majetkový prospěch, a proto není předmětem uvedené daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, čj. 7 Afs 126/2005-75)

Věc: JUDr. Kateřina T. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Blansku vyměřil žalobkyni rozhodnutím ze dne 7. 4. 2003 daň z převodu nemovitostí za dočasný převod nemovitosti, jenž proběhl na základě dohody o zajišťovacím převodu práva podle § 553 občanského zákoníku. Odvolání proti tomuto rozhodnutí Finanční ředitelství v Brně zamítlo.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu, jíž Krajský soud v Brně vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. V odůvodnění rozsudku uvedl, že spor mezi účastníky se týká výkladu, zda přechod vlastnictví k nemovitostem na základě smlouvy o zajištění závazku převodem vlastnického práva podle § 553 občanského zákoníku je možné považovat za úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani

z převodu nemovitostí (dále jen „zákon“). Soud dovodil, že jej za úplatný podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona považovat nelze. Své rozhodnutí odůvodnil tak, že i když zákonná úprava nerozlišuje, v čem spočívá úplatný převod vlastnictví, lze z ní dovodit, že rozhodující skutečností vymezující předmět daně z převodu nemovitostí je poskytnutí úplaty, za kterou lze považovat veškerá finanční plnění dohodnutá mezi převodcem a nabyvatelem, sjednaná ke dni převodu vlastnického práva, jakož i veškerá protiplnění, která nemusejí být nutně vyjádřena v penězích. Z povahy právního institutu zajištění závazku převodem práva ale plyne, že ke kompenzaci závazku s hodnotou převedeného práva může dojít až při nesplnění závazku. Účelem zajišťovacího převodu je v první řadě jeho zajišťovací funkce s rozvazovací podmínkou splnění zajištěného závazku. Zajišťovacím pře-

vodem práva vzniká samostatný závazkový vztah mezi dlužníkem a věřitelem. Teprve v případě, že není naplněna rozvazovací podmínka, může nastoupit uhrazovací funkce tohoto zajišťovacího institutu. V okamžiku převodu vlastnického práva k nemovitostem z titulu zajišťovacího převodu práva se nejedná o úplatný převod nemovitosti, jak má na mysli § 9 odst. 1 písm. a) zákona; o něm by bylo možno uvažovat následně až po nenaplnění rozvazovací podmínky.

Proti rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Zajišťovací převod práva podle něj zakládá vzájemná práva a povinnosti mezi dlužníkem a věřitelem, a lze tudíž odvodit, že věřitel poskytuje dlužníkovi protiplnění, např. v tom, že mu poskytne půjčku. Splnění rozvazovací podmínky je pro daňové řízení irelevantní, protože se občanský zákoník – v případě smluvního převodu nemovitostí – nezmiňuje o žádném dalším způsobu nabytí vlastnictví než vkladem do katastru nemovitostí. Dnem vzniku právních účinků vkladu proto dochází k vzniku předmětu daně podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona. Z daňového hlediska neexistuje rozdíl mezi převodem na základě smlouvy kupní a smlouvy o zajišťovacím převodu práva, tento úmysl zákonodárce jednoznačně vyjádřil. Naopak není nikde vyjádřeno, že druhý jmenovaný způsob dani nepodléhá nebo je od ní osvobozen. S tímto tvrzením se krajský soud nevypořádal. Stěžovatel poukázal na § 10 písm. d) zákona, ve znění s účinností od 1. 1. 2004, a uvedl, že se nejedná o novou úpravu zajišťovacích převodů vlastnického práva, jenom o upřesnění a odstranění pochybností; ostatně ani v § 9 k žádnému doplnění předmětu daně o zajišťovací převody práva nedošlo. Při obecné aplikaci práv-

ního názoru soudu (že vkladem práva do katastru na základě smluv o zajištění závazků převodem vlastnického práva nevzniká daňová povinnost) by mohly daňové subjekty uzavírat „kupní“ a jiné smlouvy ve formě smluv o „zajištění“ závazku, čímž by zákon téměř ztratil opodstatnění. Stěžovatel poukázal na to, že krajský soud sám uznal, že při zpětném zápisu (při řádném zániku závazku) došlo k převodu vlastnického práva, a nikoli až v momentu „kompenzace“.

Žalobkyně ve vyjádření zopakovala svůj právní názor a poukázala na to, že zákon musí výslovně označit, co shledává jako úplatný převod. Před novelou zákona účinnou od 1. 1. 2004 se však zákonný taxativní výčet o zajišťovacím převodu práva nezmiňoval a úmysl zákonodárce byl vyjádřen až touto novelou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Právní otázkou, jež měla být podle stěžovatele v řízení krajským soudem posouzena vadně, je otázka, zda převod vlastnického práva k nemovitostem na základě smlouvy o zajišťovacím převodu podléhá zdanění daní z převodu nemovitostí.

Ratio legis institutu zajištění závazku převodem práva, o který byl v § 533 a § 534 občanského zákoníku s účinností od 1. 1. 1992 rozšířen okruh zajišťovacích prostředků, spočívalo a spočívá v tom, aby dočasná ztráta převedeného práva stimulovala dlužníka ke splnění jeho závazku, v důsledku čehož získá zpět své vlastnické právo, a obnoví tak své dřívější právní postavení. Uzavřením smlouvy o zajišťovacím převodu práva

vzniká samostatný závazkový vztah mezi dlužníkem a věřitelem, jehož účelem je zajišťovací funkce s rozvazovací podmínkou splnění zajištěného závazku. Zajišťovacím převodem práva tak dochází, byť podmíněčně, ke změně v osobě nositele práva, v daném případě v osobě vlastníka, a je-li závazek splněn, obnovuje se bez dalšího původní stav. Na straně věřitele není účelem zajišťovacího převodu nabytí dlužníkovy práva a na straně dlužníka jeho pozbytí.

Nesporné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, že na základě smlouvy o zajišťovacím převodu dochází k převodu vlastnického práva. Z toho však bez dalšího nelze dovodit, že se jedná o převod podléhající dani z převodu nemovitostí.

Předmětem daně z převodu nemovitostí je podle ustanovení § 9 odst. 1 až 3 zákona úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem včetně vypořádání podílového spoluvlastnictví, bezúplatné zřízení věcného břemene nebo jiného plnění obdobného věcnému břemeni při nabytí nemovitosti darováním, úplatný převod vlastnictví k nemovitostem v případech, kdy dojde následně k odstoupení od smlouvy a smlouva se tímto od počátku ruší. Vyměňují-li se nemovitosti, považují se jejich vzájemné převody za jeden převod. Daň se vybere z převodu té nemovitosti, z jejíhož převodu je daň vyšší.

I když zákon nestanoví, co se rozumí úplatným převodem, rozhodujícím kritériem je nepochybně poskytnutí úplaty, za niž je třeba považovat veškerá finanční plnění dohodnutá mezi převodcem a nabyvatelem a sjednaná ke dni převodu vlastnického práva k nemovitosti, jakož i veškerá protiplnění, která nemusí být nutně vyjádřena v penězích. Tako-

vým protiplněním je podle stěžovatele v daném případě „úplata – služba, poskytnutí půjčky“. Nejvyšší správní soud však tento názor stěžovatele nesdílí. Smluvní strany si totiž na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva podle § 553 občanského zákoníku žádná protiplnění neposkytují. Převod nemovitosti na základě této smlouvy není vyvažován žádným hodnotovým ekvivalentem ze strany nabyvatele a ani na straně převodce není převod motivován úmyslem poskytnout nabyvateli majetkový prospěch. Tento převod vlastnického práva se od jiného převodu liší svou kauzou, neboť je takto zajišťován dluh po dobu, než je věřiteli v plné výši uhrazen. Nemovitost je po dobu trvání dluhu „deponována“, aby mohla být v případě řádného splnění závazku vrácena dlužníkovi. Pouze při nesplnění závazku může dojít ke kompenzaci závazku s hodnotou převedeného práva. Právo převedené zajišťovacím převodem má povahu práva převedeného s rozvazovací podmínkou, i když to občanský zákoník v žádném ustanovení výslovně nestanoví. V případě sjednání rozvazovací podmínky ve smlouvě o zajišťovacím převodu práva se jejím naplněním původní vlastník stává ze zákona opět vlastníkem předmětných nemovitostí. O této skutečnosti se provede zápis do katastru nemovitostí na základě souhlasného prohlášení ve smyslu § 36 odst. 5 písm. a) a odst. 6 vyhlášky č. 190/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Splní-li tedy dlužník svůj závazek a dluh věřiteli řádně uhradí, je zpětný převod na dlužníka proveden záznamem, a i když se jedná rovněž o změnu vlastnického práva, v tomto případě již nevznikají žádné pochybnosti o tom, že by s touto změnou měla být spojena daňová povinnost.

Pokud jde o další tvrzení stěžovatele, že dnem vzniku právních účinků vkladu

dochází k převodu vlastnického práva a současně ke vzniku předmětu daně v souladu s § 9 odst. 1 písm. a) zákona, bylo by je možno akceptovat pouze v případě, že by bylo nesporné, že se jedná o některý z převodů taxativně v citovaném ustanovení uvedený. Tak tomu však není. Ze znění citovaného ustanovení nelze, jak se o to snaží stěžovatel, dovodit úmysl zákonodárce, že uvedená kogentní ustanovení [§ 133 odst. 2 občanského zákoníku a § 9 odst. 1 písm. a) zákona] platí stejně jak pro převod vlastnického práva k nemovitostem kupní smlouvou, tak i pro převod vlastnického práva k nemovitostem smlouvou o zajištění závazku převodem vlastnického práva k nemovitostem. Pokud zákonodárce takový úmysl měl, nic mu nebránilo v tom, aby ho v textu zákona vyjádřil, což neučinil. Úmysl zákonodárce zdanit převod vlastnictví k nemovitosti na základě smlouvy o zajištění práva však nebyl vyjádřen způsobem, který odpovídá požadavkům na určitost a jasnost právních předpisů v podmínkách právního státu. Soud při výkladu a použití zákona musí vycházet z toho, co zákonodárce v zákoně uvedl, nikoliv z toho, co snad uvést chtěl, ale do zákona nevtělil, jak již uvedl Vrchní soud v Praze ve svém roz-

sudku ze dne 24. 6. 1994, čj. 6 A 59/93-43. Vzhledem k tomu, že v daném případě právní účinky vkladu nastaly dne 5. 10. 1999, není možné dovodit úmysl zákonodárce ani ze znění ustanovení § 10 písm. d) zákona účinného od 1. 1. 2004, které bylo doplněno tak, že *„základem daně z převodu nemovitosti je cena zjištěná podle zvláštního právního předpisu platná v den nabytí nemovitosti na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva“*, když důvodová zpráva k této změně pouze uvádí: *„v případě převodů vlastnického práva k nemovitostem na základě smlouvy o zajišťovacím převodu práva mezi dlužníkem a věřitelem se z důvodu jednoznačnosti za základ daně z převodu nemovitostí navrhuje stanovit cenu zjištěnou podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů)“*.

V této souvislosti lze také poukázat na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle které na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje, a jsou tedy povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod (viz např. nálezy č. 11/2002 Sb. ÚS, č. 145/2002 Sb. ÚS, č. 39/2002 Sb. ÚS).

996

Daň z převodu nemovitostí: vydání nemovitosti společníkovi v rámci vypořádacího podílu

k § 20 odst. 6 písm. e) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 42/1994 Sb. a č. 117/2001 Sb. *)

V ustanovení § 20 odst. 6 písm. e) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, je řešeno výlučně osvobození vkladů do obchodních společností a v žádném případě z něj nelze dovodit, že by bylo možno osvobození uplatnit i v případě, že nemovitost je

*) Nyní též ve znění zákonů č. 148/2002 Sb. a č. 245/2006 Sb.

v rámci vypořádacího podílu vydána společníkovi, jehož účast ve společnosti končí na základě uzavřené dohody. Je-li v rámci vypořádacího podílu převáděna nemovitost, nemůže se jednat o bezúplatný převod, protože společnost není dárce, který něco přenechává společníkovi, jehož účast ve společnosti končí, jako obdarovanému.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, čj. 7 Afs 3/2005-80)

Věc: JUDr. Kateřina T. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně byla výzvou z 10. 1. 2002 jako zákonný ručitel vyzvána Finančním úřadem Brno II k úhradě daňového nedoplatku na dani z převodu nemovitosti. Odvolání žalobkyně bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 7. 2002. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, která byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 3. 9. 2004.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že v daném případě se jednalo o převod nemovitosti ze společnosti s ručením omezeným S. na žalobkyni na základě dohody o ukončení její účasti jako společnice v této společnosti. Žalobkyně tvrdila, že není ručitelem, neboť převod (vrácení) předmětných nemovitostí ze společnosti S. na žalobkyni na základě dohody o ukončení účasti společníka ve společnosti je ve smyslu § 20 odst. 6 písm. e) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“), osvobozen od daně z převodu nemovitosti. Proto bylo již ve vztahu k daňovému dlužníkovi daňové řízení vedeno pro vznik neexistující daňové povinnosti. Krajský soud s poukazem na znění citovaného ustanovení zákona č. 357/1992 Sb. uvedl, že převod nemovitosti na základě dohody o ukončení účasti společníka ve společnosti není vkladem a nepochybně také je dalším převodem vlastnického práva. Přitom se

jedná o převod úplatný ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, neboť společník má vůči společnosti nárok na vypořádací podíl, který mu je v daném případě kompenzován převodem nemovitostí. Protože na tento převod se již osvobození nevztahuje, podléhá dani z převodu nemovitostí.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu nezákonnosti. Stěžovatelka poukázala na to, že daňová povinnost se týkala nemovitosti, která činila část jejího vypořádacího podílu při ukončení její účasti ve společnosti S. Nemovitost tedy byla vrácena stěžovateli jako společníku ukončujícímu účast ve společnosti ve vztahu k daňovým zákonům ve smyslu § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb. Stěžovatelka upozornila na § 9 zákona č. 357/1992 Sb., z něhož je zřejmé, že se nevztahuje na vrácení nemovitosti jako jednu z forem vypořádacího podílu při ukončení účasti společníka ve společnosti; nejedná se totiž o úplatný převod. Stěžovatelka proto položila otázku, proč vlastně vznikla daňová povinnost, v čem se jedná o úplatný převod a komu byla úplata zaplacená.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nerozlišuje mezi vypořádáním její účasti v obchodní společnosti S., řídícím se ustanoveními

obchodního zákoníku, a daňovými dopady této obchodní transakce do sféry jejích daňových povinností. Vklad nemovitosti do obchodní společnosti a vydání této nemovitosti zpět stěžovatelce považuje stěžovatelka za jeden právní úkon podléhající osvobození od daně z převodu nemovitostí ve smyslu § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb. Žalovaný se domnívá, že otázka nabývání vlastního obchodního podílu předmětnou obchodní společností, resp. snižování jejího základního jmění, nemůže vyloučit zdanění převodu dané nemovitosti ve smyslu zákona č. 357/1992 Sb., neboť to se řídí vlastními pravidly danými tímto veřejnoprávním předpisem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Právní otázkou, jež měla být podle stěžovatelky v řízení krajským soudem posouzena vadně, je určení, zda se při vrácení nemovitosti v rámci vypořádacího podílu jedná o úplatný převod podléhající dani z převodu nemovitosti či nikoliv.

Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že nemovitost jí byla vrácena jako společníku ukončujícímu účast ve společnosti ve vztahu k daňovým zákonům ve smyslu § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb., dokumentuje tím, že vůbec nepochopila podstatu právního problému, který byl řešen jak v daňovém řízení, tak i v řízení soudním.

V ustanovení § 20 odst. 6 zákona č. 357/1992 Sb. je taxativně stanoveno, ve kterých případech je dispozice s majetkem osvobozena od daně darovací a daně z převodu nemovitostí. Podle

písm. e) citovaného ustanovení se osvobození vztahuje také na vklady vložené podle zvláštního zákona, jímž je obchodní zákoník, do obchodní společnosti. V citovaném ustanovení je řešeno výlučně osvobození vkladů do obchodních společností a v žádném případě z něj nelze dovodit, že by bylo možno osvobození uplatnit i v případě, že nemovitost je v rámci vypořádacího podílu vydána společníkovi, jehož účast ve společnosti končí na základě uzavřené dohody.

Podle ustanovení § 20 odst. 6 písm. e) zákona č. 357/1992 Sb. se osvobození neuplatní ve vztahu k nemovitosti, jestliže účast společníka obchodní společnosti zanikne do pěti let od vložení vkladu. V takovém případě vklad mimo jakoukoliv pochybnost dani podléhá, a je nutno vyřešit otázku, zda se jedná o daň darovací či daň z převodu nemovitosti, protože celý odst. 6 citovaného ustanovení se vztahuje na osvobození od obou daní. Stěžovatelka vyslovuje v kasační stížnosti otázku, v podstatě řečnickou: „*V čem se jedná o úplatný převod a komu byla úplata zaplacená?*“; přitom sama žádnou právní argumentaci pro ani proti neuvedla. Předpokladem pro to, aby mohla být ve vztahu k nemovitosti představující součást vypořádacího podílu uplatněna daň darovací, je, aby se jednalo o darování, neboť takto je vymezen předmět této daně v ustanovení § 6 zákona č. 357/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení je předmětem daně darovací bezúplatné nabytí majetku na základě právního úkonu, a to jinak než smrtí zůstavitele. Právním úkonem, na jehož základě dojde k bezúplatnému nabytí majetku, je darovací smlouva, kterou dárce něco bezplatně přenechává nebo slibuje něco bezplatně přenechat obdarovanému, a obdarovaný tento dar nebo slib daru přijímá. Jedním z pojmových znaků

darovací smlouvy je bezúplatnost, která je splněna tehdy, jestliže obdarovaný nemá právní povinnost poskytnout za dar protihodnotu. Vklad společníka však znak bezúplatnosti postrádá, protože vkladem společníka je souhrn peněžních prostředků nebo jiných penězi ocenitelných hodnot, které se určitá osoba zavazuje vložit do společnosti za účelem nabytí nebo zvýšení účasti ve společnosti (§ 59 odst. 1 obchodního zákoníku). Účast společníka společnosti s ručením omezeným v této společnosti, a z této účasti plynoucí práva a povinnosti, je vyjádřena jeho obchodním podílem. Společník má např. právo požadovat od jednatelů informace o záležitostech společ-

nosti, nahlížet do dokladů společnosti, kontrolovat tam obsažené údaje, podílet se na zisku určeném valnou hromadou k rozdělení. Má-li charakter úplatného převodu z důvodů výše uvedených vklad do obchodní společnosti, není důvodu, aby se v případě opačném, tj. je-li v rámci vypořádacího podílu převáděna nemovitost, jak se stalo v případě stěžovatelky, nejednalo o úplatný převod. Společnost není dárce, který něco bezplatně přenechává společníkovi, jehož účast ve společnosti končí, jako obdarovanému. Protože společnost S. svou daňovou povinnost nesplnila, je povinností stěžovatelky jako ručitelky ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. daň z převodu nemovitostí zaplatit.

997

Čerpání dotace poskytnuté spolku

k vyhlášce Ministerstva financí České republiky č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací (v textu též „vyhláška č. 205/1991 Sb.“) *)

k § 5 odst. 2 a § 11 odst. 1 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)**)

Vyhláškou Ministerstva financí České republiky č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, se řídilo pouze finanční hospodaření ministerstev a ostatních ústředních orgánů České republiky a jimi zřizovaných rozpočtových a příspěvkových organizací, jakož i hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací zřízených obcemi a okresními úřady; na postup při posuzování dotací poskytnutých spolku zřízenému podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (zde: Českému svazu tanečního sportu), se však tato vyhláška nevztahuje. Čerpání dotace poskytnuté spolku upravují pouze obecná ustanovení § 5

*) Zrušena vyhláškou č. 389/2000 Sb., kterou se zrušuje vyhláška Ministerstva financí č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, ve znění pozdějších předpisů.

**) Zrušen zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

odst. 2 a § 11 odst. 1 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., rozpočtových pravidel republiky, podle nichž mohou být rozpočtové prostředky použity pouze v příslušném rozpočtovém roce. Dotaci poskytnutou dne 26. 5. 1998 na zabezpečení sportovní reprezentace v roce 1998 bylo proto možné čerpat do 31. 12. 1998.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, čj. 4 Afs 16/2003-41)

Věc: Český svaz tanečního sportu proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o vrácení neoprávněně použitých prostředků státního rozpočtu, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Ústí nad Labem uložil žalobci rozhodnutím ze dne 12. 9. 2000 povinnost vrátit neoprávněně použité prostředky státního rozpočtu ve výši 121 262 Kč.

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 24. 7. 2001 odvolání žalobce zamítlo. Žalobci byla na základě smlouvy ze dne 26. 5. 1998 udělena dotace ve výši 441 000 Kč; v článku V uvedené smlouvy byla stanovena povinnost občanského sdružení zajistit čerpání dotace k 31. 12. běžného roku, na který byla poskytnuta, tj. rok 1998, a dále v článku VIII uvedené smlouvy bylo zakotveno, že v případě neoprávněnosti použití nebo zadržení prostředků dotace budou proti občanskému sdružení použity sankce vyplývající z § 30 rozpočtových pravidel republiky, tj. neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu republiky jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu republiky. Žalobce však nezajistil čerpání dotace do 31. 12. 1998, přestože se jednalo o prostředky tohoto rozpočtového roku; žádný právní předpis přitom neopravňuje občanské sdružení přesouvat prostředky státního rozpočtu do následujícího rozpočtového roku.

Krajský soud v Ústí nad Labem kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne

14. 5. 2003 zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že podle ustanovení § 11 odst. 1 rozpočtových pravidel republiky mohou být rozpočtové prostředky použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na něž byly státním rozpočtem republiky určeny; tím zákonodárce kogentně vymezil časové použití a účelovost rozpočtových prostředků. Odchytky od časového použití těchto prostředků obsahovala vyhláška č. 205/1991 Sb., již se žalobce dovolával. Její působnost se však vztahovala pouze na subjekty definované v ustanovení § 1 odst. 1, mezi něž občanská sdružení nepatřila. Analogické použití tohoto právního předpisu na občanská sdružení nebylo možné, neboť zmocnění ke stanovení odchylek, zakotvené v § 11 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, bylo možné vztáhnout pouze na subjekty taxativně vyjmenované v příslušném právním předpisu. Z toho je zřejmé, že z hlediska časového použití prostředků ze státního rozpočtu byla občanská sdružení povinna postupovat podle obecného ustanovení § 11 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, takže je měla vyčerpat pouze v příslušném rozpočtovém roce. Ze správního spisu přitom vyplynulo, že rozpočtové prostředky žalobce nebyly ve stanoveném rozsahu čerpány v příslušném kalendářním roce, tudíž bylo jejich použití v roce 1999 neoprávněné. Žalobce porušil rozpočto-

vou kázeň a za této situace mu správce daně správně podle § 30 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech uložil povinnost odvést do státního rozpočtu stanovenou částku 121 262 Kč.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti namítal, že vlastní obecně závazné provedení § 11 rozpočtových pravidel republiky je učiněno částí čtvrtou „Hospodaření s rozpočtovými prostředky“ vyhlášky č. 205/1991 Sb. V § 30 odst. 1 je výslovně uvedeno, že následující úprava hospodaření s rozpočtovými prostředky je k provedení § 11 zákona. Jedná se podle jeho názoru o samostatnou část tohoto právního předpisu, zakotvenou v něm za účelem provedení zákona. V odst. 2 je specifikováno: „organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna...“; zákonodárce zde nepoužil taxativní výčet subjektů, které jsou za takovou organizaci považovány. Ustanovení k provedení zákona, stanovené obecně závazným právním předpisem, který se přiměřeně vztahuje na žalobce jako příjemce dotace [§ 5 odst. 3 písm. c) a § 10 odst. 4 rozpočtových pravidel republiky], se musí na něho přiměřeně vztahovat také, neboť z hlediska této vyhlášky musí být považován za „organizaci hospodařící se státními prostředky“. Je nedostatkem rozpočtových pravidel republiky a stejně tak prováděcí vyhlášky, že neobsahují jednoznačné ustanovení o tom, která jejich ustanovení se na příjemce státní dotace, který není ústředním orgánem, obcí, státním fondem nebo rozpočtovou či příspěvkovou organizací, nevztahují, popř. která ano.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu

tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale ten je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 5 odst. 3 písm. c) rozpočtových pravidel republiky bylo možné poskytovat ze státního rozpočtu dotace občanským sdružením. Tyto rozpočtové prostředky však podle § 11 odst. 1 téhož zákona mohly být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem určeny. Odchytky od časového a účelového použití rozpočtových prostředků pak mohly být k zabezpečení plynulého hospodaření a řádného plnění závazků stanoveny podle § 11 odst. 2 rozpočtových pravidel republiky pouze „obecně závazným právním předpisem“. Jím byla prováděcí vyhláška č. 205/1991 Sb., jejíž působnost byla vymezena v ustanovení § 1. V odstavci prvním bylo stanoveno, že touto vyhláškou se řídí finanční hospodaření ministerstev a ostatních ústředních orgánů České republiky a jimi zřizovaných rozpočtových a příspěvkových organizací, jakož i hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací zřízených obcemi a okresními úřady. Odstavec druhý stanovil, že ustanoveními částí čtvrté a páté této vyhlášky se řídí též obce a okresní úřady. Ze zmíněných ustanovení je tedy zřejmé, že předmětný prováděcí předpis se vztahoval pouze na subjekty vyjmenované v § 1, ne však na občanská sdružení, kterým stěžovatel – Český svaz tanečního sportu – je.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že se v tomto případě jedná o výjimku z obecného ustanovení právního před-

pisu, kterou je potřeba vykládat podle obecné výkladové zásady „*singularia non sunt extendenda*“ – výjimky je třeba interpretovat restriktivně. Důvodem k tomuto restriktivnímu výkladu je možnost vzniku nebezpečí zákonodárcem nepředpokládaného, a sice situace, že by se zákonem předepsaný vztah či pravidlo mohly obrátit. Nejvyšší správní soud proto nemůže přisvědčit námitce, že stěžovatel spadá do rozsahu působnosti této vyhlášky. Na stěžovatele jakožto občanské sdružení se vztahuje obecné ustanovení § 5 odst. 2 a § 11 odst. 1 rozpočtových pravidel republiky.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že poplatník je povinen dodržet podmínky pro poskytnutí dotace. Pokud věrohodně neprokáže, že splnil dané podmínky ve stanovené době, je povinen odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky z dotací. Jestliže vyhláška

č. 205/1991 Sb. řídí finanční hospodaření ministerstev a ostatních ústředních orgánů České republiky a jiných zřizovaných rozpočtových a příspěvkových organizací, jakož i hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací zřízených obcemi a okresními úřady, případně se vztahuje na obce a úřady, nelze její ustanovení použít na posouzení dotací týkajících se občanského sdružení zřízeného podle zákona č. 83/1991 Sb., o sdružování občanů. Na čerpání dotace poskytnuté stěžovateli – Českému svazu tanečního sportu – jako občanskému sdružení se proto vztahovalo pouze obecné ustanovení § 5 odst. 2 a § 11 odst. 1 rozpočtových pravidel republiky. Ostatně v souladu s uvedenými ustanoveními byla koncipována i smlouva ze dne 26. 5. 1998, podle jejíhož bodu 4 bylo třeba zajistit čerpání dotace k 31. 12. běžného roku, tedy roku 1998, na který byla poskytnuta.

998

Hospodářská soutěž: zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů

k § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 340/2004 Sb.

I. Pro kvalifikaci jednání sdružení soutěžitelů podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, jako „zakázaného rozhodnutí sdružení“ je vždy třeba, aby z něj alespoň nepřímou vyplývala snaha sdružení o unifikaci budoucího chování určitého okruhu soutěžitelů, tj. snaha nahradit jejich samostatné soutěžní chování takovým chováním, jež bude v souladu s rozhodnutím sdružení.

II. Nelze-li v konkrétním úkonu sdružení nalézt konsensuální prvek nahrazující budoucí individuální soutěžní vůli jednotlivých soutěžitelů, nejde o zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2006, čj. 31 Ca 164/2005-59)

Věc: Česká lékárnická komora proti předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vydal dne 15. 9. 2004 rozhodnutí, v jehož první výrokové části deklaroval, že žalobkyně tím, že sjezdem delegátů konaným dne 8. 11. 2002 schválila Licenční řád obsahující v § 4 odst. 1 oprávnění žalobce vyjadřovat souhlas s umístěním lékárny, včetně případného odloučeného oddělení pro výdej léčiv a prostředků zdravotnické techniky, a souhlas s věcným, technickým a personálním vybavením lékárny pro rozsah poskytované lékárenské péče, porušila § 3 odst. 1 zákona, neboť schválení § 4 odst. 1 Licenčního řádu sjezdem delegátů je zakázaným a neplatným rozhodnutím sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu lékárnických služeb. Druhou výrokovou částí téhož rozhodnutí bylo plnění rozhodnutí sdružení soutěžitelů uvedené v první výrokové části rozhodnutí žalobci zakázáno, třetí výrokovou částí byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 500 000 Kč a čtvrtou výrokovou částí bylo žalobkyni uloženo opatření k nápravě.

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 11. 10. 2005 změnil k rozkladu žalobkyně první a druhou výrokovou část rozhodnutí vydaného v I. stupni, a to tak, že přijetí ustanovení § 4 odst. 1 Licenčního řádu sjezdem delegátů žalobkyně konaným dne 8. 11. 2002 je podle § 3 odst. 1 zákona zakázaným a neplatným rozhodnutím sdružení soutěžitelů, neboť jeho aplikace mohla vést k narušení hospodářské soutěže na trhu lékárnických služeb. Druhá výroková část pak byla změněna v tom smyslu, že žalobkyni se plnění § 4 odst. 1 Licenčního řádu způsobem narušujícím hospodářskou soutěž na trhu lékárenských služeb zaka-

zuje. Třetí výroková část pak byla potvrzena, čtvrtá výroková část byla zrušena.

Důvody rozhodnutí lze stručně shrnout následovně: Akciová společnost D. měla zájem otevřít několik lékáren, přitom pro realizaci tohoto svého úmyslu musela získat oprávnění k provozování nestátního zařízení, jež vznikalo rozhodnutím o registraci krajského úřadu. Z § 9 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, v platném znění (dále jen „zákon o zdravotní péči“), vyplývalo, že právnická osoba jako provozovatel lékárny je povinna ustanovit odborného zástupce, jehož osvědčení o splnění podmínek k výkonu funkce odborného zástupce vydané žalobkyní bylo třeba přiložit k žádosti o registraci nestátního zdravotnického zařízení podle § 10 odst. 3 písm. a) zákona o zdravotní péči. Takové osvědčení však vydáno nebylo s odvoláním na § 4 odst. 1 Licenčního řádu. Odlišně od správního orgánu I. stupně dospěl žalovaný k závěru, že dopad na hospodářskou soutěž mělo nikoli přijetí § 4 odst. 1 Licenčního řádu, nýbrž aplikace tohoto ustanovení v případě žádosti o vydání osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce. Druhou změnou oproti názoru správního orgánu I. stupně bylo překvalifikování na toliko potenciální narušení hospodářské soutěže, a to vzhledem k nízkému počtu zamítnutých žádostí k poměru k podaným žádostem celkem.

Žalobkyně v žalobě mj. považovala za nesrozumitelný závěr žalovaného, podle něhož na straně jedné v důsledku rozhodnutí žalobkyně přijatého dne 8. 11. 2002 došlo k tomu, že akciové společnosti D. bylo znemožněno vstoupit na

trh lékárenských služeb, tedy k narušení hospodářské soutěže, na straně druhé ovšem podle žalovaného aplikací tohoto rozhodnutí žalobkyně toliko potenciálně mohlo dojít k narušení hospodářské soutěže – tedy ve skutečnosti nedošlo – aniž žalovaný podrobně rozvedl důvody změny posouzení oproti rozhodnutí vydanému v I. stupni správního řízení. Jestliže tedy žalovaný dospěl k závěru, že ani v jím citovaných případech žádosti o osvědčení podaných odbornými zástupci akciové společnosti D. nedošlo k narušení hospodářské soutěže, a současně sám uvedl, že nebylo zjištěno, že by v důsledku aplikace rozhodnutí přijatého dne 8. 11. 2002 byla zamítnuta jiná žádost o vydání osvědčení než právě pro provozovatele akciové společnosti D., měl žalovaný správní řízení zastavit, neboť nebyla prokázána ani teoretická možnost narušení hospodářské soutěže v důsledku aplikace rozhodnutí žalobkyně ze dne 8. 11. 2002. Žalobkyně rovněž zpochybnila konstrukci první výrokové části napadeného rozhodnutí, podle níž nikoli samotné rozhodnutí žalobkyně ze dne 8. 11. 2002, ale až jeho aplikace mohla vést k narušení hospodářské soutěže.

Žalovaný ve svém vyjádření ohledně změny právní kvalifikace směrem k pouhé potencialitě narušení hospodářské soutěže uvedl, že tato změna je odůvodněna zjištěným poměrem zamítnutí žádosti o vydání osvědčení na základě aplikace § 4 odst. 1 Licenčního řádu k celkovému počtu takto podaných žádostí. Vnitřním rozporem však rozhodnutí žalovaného dle jeho názoru netrpí. Na základě provedeného dokazování bylo dle žalovaného prokázáno, že žalobkyně znemožnila akciové společnosti D. přinejmenším ve dvou případech vstoupit na trh lékárenských služeb, a to tím, že zamítla žádost o vydání osvědčení pro osoby, které měly provo-

vat ve prospěch uvedené společnosti funkci odborného zástupce. Současně však žalovaný hodnotil tuto restriktivní vůči konkrétní společnosti v celkovém kontextu hospodářské soutěže, přičemž dospěl k závěru, že toto omezení vstupu mohlo soutěž na trhu lékárnických služeb narušit. Důsledná aplikace předmětného ustanovení Licenčního řádu přitom mohla zejména pro soutěžitele na trh nově vstupující představovat takovou bariéru vstupu na trh, která v konečném důsledku mohla vést až k tomu, že by se tito soutěžitelé nemohli soutěže na tomto trhu účastnit buď vůbec, nebo za výrazně ztížených podmínek. Dle žalovaného mohla aplikace § 4 odst. 1 Licenčního řádu vést až k absolutní ochraně na trhu již působících provozovatelů lékáren před subjekty, které hodlaly na trh teprve vstoupit a otevřít si nové provozovny lékáren. Žalovaný rovněž popřel důvodnost námitek směřujících do formulace první výrokové části napadeného rozhodnutí; protisoutěžní je dle jeho názoru již samotné přijetí rozhodnutí sdružení soutěžitelů.

Krajský soud v Brně rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobkyně je stavovskou (profesní) organizací. Nehledě k formě, v níž je zřízena (forma právnické osoby), je sdružením podle § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“), sdružujícím povinně všechny soutěžitele působící na trhu lékárnických služeb.

Na rozhodnutí sdružení soutěžitelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže lze nahlížet jako na

formálně či neformálně podchycený projev vůle soutěžitelů učiněný prostřednictvím autority, na niž sdružení soutěžitelé přenesli oprávnění k jejímu projevu. Úkonem takových autorit mohou být jak usnesení výkonných orgánů sdružení, jež mají být i nepřímou zavazovat členy sdružení, tak i rozhodnutí o přijetí konkrétních ustanovení do stanov, případně do jiných interních předpisů sdružení. Takovým předpisem je v právě projednávané věci Licenční řád.

Jednání žalobkyně spočívající v přijetí Licenčního řádu tedy lze principiálně posuzovat z pohledu zakázané dohody podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže uskutečněné v jedné z jejích tří forem, a sice „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“.

Podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je zakázaná taková dohoda (ve všech třech formách, tj. i ve formě „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“), která vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud žalovaný (resp. důsledně formálně vzato správní orgán I. stupně jinak než ve správním řízení, a sice prováděcím právním předpisem) nepovolí z tohoto zákazu výjimku. Zákon pro tento případ jinak nestanoví, rovněž nelze aplikovat žádnou z výjimek. Nevztahuje-li se tedy na tento případ výjimka vyplývající z prováděcího právního předpisu a nestanoví-li jinak ani tento zákon, pak se pravidlo podávané z uvedeného ustanovení uplatní vždy, pokud zvláštní právní předpis výslovně nestanoví jinak. Pokud by tedy konkrétní jednání žalobkyně mělo být vyňato z obecného zákazu vyplývajícího z § 3 odst. 1 zákona, pak by muselo jít o vynětí *expressis verbis* buď ve vztahu k samotné žalobkyni jako subjek-

tu, nebo ve vztahu ke konkrétnímu jednání žalobkyně.

Má-li být oprávnění žalobkyně promítnuté do § 4 odst. 1 Licenčního řádu opřeno o zákon o zdravotní péči, pak soud v něm takovou oporu neshledává. Pokud jsou obecné podmínky výkonu funkce odborným zástupcem upraveny v § 9 zákona o zdravotní péči a jde-li o jejich výčet taxativní, pak personální a věcné vybavení nestátního zdravotnického zařízení není podmínkou pro výkon takové funkce. Pokud § 4 odst. 1 Licenčního řádu obsahuje oprávnění žalobkyně vyjadřovat souhlas s umístěním lékárny, včetně případného odloučeného oddělení pro výdej léčiv a prostředků zdravotnické techniky, a souhlas s věcným, technickým a personálním vybavením lékárny pro rozsah poskytované lékařské péče, pak jde o oprávnění, které přesahuje rozsah oprávnění při vydávání osvědčení o splnění podmínek funkce odborného zástupce. Došlo-li na základě aplikace § 4 odst. 1 Licenčního řádu k zamítnutí žádosti o vydání osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce, zde prozatím bez ohledu na jejich kvantifikaci, pak se tak stalo z důvodů jsoucích nad rámec zákonného zmocnění. Pokud jde totiž o obecné oprávnění žalobkyně stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů [§ 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb.], nelze v něm ani za použití nejextenzivnějšího způsobu výkladu dovodit provázání s procedurou posuzování žádosti o vydání osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce. Pro soud tu není tedy podstatný rozsah oprávnění žalobkyně podávaných z Licenčního řádu, což zčásti nesprávně zohledňoval správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí („...činí tak nejen nad rámec oprávnění, která... vyplývají z platných právních předpisů, ale i nad rámec

oprávnění, která... vyplývají z Licenčního řádu..." – str. 11 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, třetí odstavec zdola), ale toliko ze zvláštního zákona.

Pokud tedy zkoumané jednání žalobkyně bylo založeno na aplikaci § 4 odst. 1 Licenčního řádu zahrnujícího i její oprávnění přesahující rámec zvláštních zákonů (zde zákona o zdravotní péči a zákona č. 220/1991 Sb.), není aplikovatelnost § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže na jeho posouzení principiálně nijak omezena. Námitka zákonné opory § 4 odst. 1 Licenčního řádu je tak nedůvodná. (...)

Za důvodnou soud považuje námitku žalobkyně, jíž žalovanému vytýká, že k narušení hospodářské soutěže vedlo nikoli samotné rozhodnutí žalobkyně ze dne 8. 11. 2002, které bylo shledáno protisoutěžním, ale až jeho aplikace, což je konstrukce neodpovídající § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a tedy nezákonná.

Při posuzování této námitky soud vycházel ze základních podmínek, jež musí být vždy splněny pro konstatování závěru o porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže zakázaným rozhodnutím sdružení soutěžitelů. Takovým zakázaným rozhodnutím musí být předně skutečně úkon sdružení. Tuto podmínku pokládá soud za splněnou, a sice právě z těchto důvodů jako žalovaný. Kromě toho však musí jít o úkon sdružení přímo zaměřený či alespoň nepřímo způsobující dopad na soutěžní chování jednotlivých soutěžitelů, tj. musí jít o takový projev vůle sdružení, který je zaměřen na způsobení určitého předem předvídaného protisoutěžního následku, popř. který je takový následek alespoň objektivně způsobit. Tuto podmínku však

již soud za splněnou nepovažuje. Sám žalovaný na str. 6 napadeného rozhodnutí deklaruje, že „... *pro protiprávnost jednání sdružení postačí, je-li způsobilé nahradit jinak samostatné a nezávislé rozhodování soutěžitelů...*“. Deklarace takového pravidla je dle soudu správná, přitom toto pravidlo lze vyložit jedinečně v tom směru, že z rozhodnutí sdružení soutěžitelů, má-li být protisoutěžní, musí vyplývat alespoň nepřímo snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů, tj. snaha nahradit jejich samostatné soutěžní chování takovým chováním, jež bude v souladu s rozhodnutím sdružení. Právě unifikace budoucího soutěžního chování jednotlivých soutěžitelů je oním předvídaným následkem projevu vůle sdružení. V rozhodnutí sdružení soutěžitelů, má-li být protisoutěžní, musí být vždy přítomen konsensuální prvek nahrazující individuální soutěžní vůli jednotlivých soutěžitelů, jež se pak má projevit v jejich chování. Již v roce 1987 ostatně Evropský soudní dvůr v právní věci *Verband der Sachversicherer* (rozsudek C-45/85, 1987, ECR-405) vyslovil pravidlo, podle něhož jednou z podmínek protisoutěžního charakteru rozhodnutí sdružení je skutečnost, že jde o „...*věrný projev vůle sdružení koordinovat chování svých členů...*“.

Pokud by měl tedy obstát závěr žalovaného ohledně protisoutěžního charakteru rozhodnutí žalobkyně spočívajícího v přijetí § 4 odst. 1 Licenčního řádu, a to z důvodu, o který žalovaný závěr o porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže materiálně opřel, tj. z důvodu zamezení vstupu nových soutěžitelů na trh, pak by takové rozhodnutí muselo v sobě zahrnovat alespoň nepřímý návod společného postupu proti soutěžitelům nově vstupujícím na trh. Buď by takové rozhodnutí muselo samo o sobě působit coby bariéra vstu-

pu na trh, nebo by muselo k vytvoření takové bariéry členy žalobkyně alespoň nepřímo navádět anebo by muselo být v tomto směru sice nepřímým, přesto však zřetelným návodem pro orgány žalobkyně rozhodující o splnění podmínek nezbytných pro vstup na trh. Nic z právě uvedeného v rozhodnutí žalobkyně přijmout text § 4 odst. 1 Licenčního řádu dovést nelze, neboť ten fakticky obsahuje toliko kritéria, jež mají být při rozhodování žalobce o vydání příslušného osvědčení posuzována. Tu zcela odhlédnuto od skutečnosti, že jde o kritéria přesahující rámec zákonné opory, tato kritéria sama o sobě nepředstavují pro žádný subjekt či orgán do budoucna návod postupu ani diskriminačního charakteru, ani excecčního charakteru ve vztahu k nově vstupujícím soutěžitelům na trh, a nemohou se nijak projevit na samotném *niveau* hospodářské soutěže.

Deklaroval-li tedy žalovaný porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže rozhodnutím sdružení soutěžitelů, tedy aktem směřujícím dovnitř sdružení uskutečněným na úrovni sdružení, v němž je přítomen konsensuální prvek nahrazující individuální soutěžní chování jednotlivých soutěžitelů, pak by musel tento svůj závěr opřít jediné o skutečnost, že k narušení hospodářské soutěže mohlo vést samo o sobě již jednání žalobkyně spočívající v přijetí § 4 odst. 1 Licenčního řádu. Takový závěr však neučinil a s ohledem na skutková zjištění jej učinit ani nemohl. Podle uvedeného ustanovení Licenčního řádu osvědčení o splnění podmínek pro výkon soukromé lékárnické praxe a pro výkon funkce odborných zástupců vyjadřuje souhlas s odbornou způsobilostí, s umístěním lékárny, včetně případného odloučeného oddělení pro výdej léčiv a prostředků zdravotnické techniky

a souhlas s věcným, technickým a personálním vybavením lékárny pro rozsah poskytované lékařské péče. Mělo-li tedy rozhodnutí žalobkyně o přijetí § 4 odst. 1 Licenčního řádu dle žalovaného vést k zamezení vstupu některých soutěžitelů na trh, pak žádný konsensuální prvek, jak jej soud shora definoval, z něj v tomto směru nevyplyvá. Přestože jde o požadavek jdoucí nad rámec zvláštních zákonů (zákona č. 220/1991 Sb. a zákona o zdravotní péči), jak soud shora podal, žádná bariéra vstupu pro nově vstupující soutěžitele z něj nevyplyvá, stejně tak z něj nevyplyvá ani nepřímý návod pro žalobkyni, její jednotlivé orgány či její jednotlivé členy k bránění vstupu na trh novým soutěžitelům. Diskrepance mezi skutkovým popisem údajného deliktu žalobkyně na straně jedné (*„rozhodnutí žalobce přijmout § 4 odst. 1 Licenčního řádu“*) a okamžikem, od něhož se odvíjí protisoutěžní dopad, na straně druhé (*„následná aplikace textu § 4 odst. 1 Licenčního řádu“*) si byl žalovaný zřejmě vědom, proto také přistoupil ke změně skutkové věty rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení. Tuto diskrepanci však nelze překlenout konstatováním protisoutěžní způsobilosti (teprve) aplikační bez ohledu na nedostatek protisoutěžní způsobilosti kodifikační (tj. při přijímání textu § 4 odst. 1 Licenčního řádu), jak žalovaný učinil. Aprobace takového závěru by po svém zobecnění mohla znamenat, že jakékoli rozhodnutí sdružení soutěžitelů, jež je následně v konkrétním případě jednotlivými orgány aplikováno z pohledu zachování a rozvíjení účinné soutěže na trhu restriktivně, by již samo o sobě bylo protisoutěžní. K důvodnosti takového závěru však není zákonné opory.

Soudu tedy nezbyvá než uzavřít, že k zabránění vstupu soutěžitelů na trh ne-

došlo, ani nemohlo dojít v přímém důsledku rozhodnutí žalobkyně o přijetí § 4 odst. 1 Licenčního řádu, ale nejvýše až v důsledku jeho následné aplikace v konkrétních případech, nehledě k tomu, zda správné či nikoli. (...)

Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že v rozhodnutí žalobkyně o přijetí § 4 odst. 1 Licenčního řádu nelze protisoutěžní prvek ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže dovozovat, a to

ani v potenciální rovině, již deklaroval v napadeném rozhodnutí žalovaný. Rozhodnutí žalobkyně o přijetí § 4 odst. 1 Licenčního řádu přímý důsledek spočívající v zabránění vstupu nových soutěžitelů na trh nevyvolalo, nadto nebylo samo o sobě ani nepřímým návodem postupu, jenž by měl takový důsledek způsobovat. Nejde dle názoru soudu jen o nepřesnost ve formální stránce výroku, ale o vybočení žalovaného z koncepce § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

999

Politici vězni: příplatek k důchodu

k § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální

Pokud byl žadatel o příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, pravomocně odsouzen pro trestný čin zběhnutí do ciziny podle ustanovení § 283 odst. 1 trestního zákona, ve znění účinném k 30. 6. 1973, a nevyužil možnosti domoci se soudní rehabilitace cestou přezkumného řízení podle oddílu třetího zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, nemůže se úspěšně domáhat přiznání nároku s poukazem na skutečnost, že byl na základě stížnosti pro porušení zákona zrušen výrok o trestu, neboť ani zrušením celého odsuzujícího rozsudku by mu nárok na tento příplatek nevznikl.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, čj. 3 Ads 38/2006-43)

Věc: László P. proti České správě sociálního zabezpečení o poskytnutí příplatku ke starobnímu důchodu.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 5. 2005 zamítla žádost žalobce o poskytnutí příplatku ke starobnímu důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 2. 2006 zamítl. Krajský soud uvedl, že žalobce byl rozsud-

kem Vojenského obvodového soudu v Praze ze dne 17. 12. 1970, sp. zn. 7 T 484/70, uznán vinným z trestného činu zběhnutí do ciziny podle § 283 odst. 1 tr. zák., ve znění účinném k 30. 6. 1973, byl mu uložen trest odnětí svobody v délce trvání pěti let nepodmíněně. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 1. 10. 2003, sp. zn. 4 Tz 130/2003, bylo na základě stížnosti

pro porušení zákona podané ministrem spravedlnosti ve prospěch žalobce rozhodnuto, že výrokem Vojenského obvodového soudu v Praze o trestu byl porušen zákon v neprospěch žalobce; tento výrok o trestu byl zrušen a byla zrušena i všechna další rozhodnutí na něj obsahově navazující. Při nedotčeném výroku o vině trestným činem zběhnutí do ciziny podle § 283 odst. 1 tr. zák., ve znění účinném k 30. 6. 1973, v němž lze nyní spatřovat jen trestný čin zběhnutí podle § 282 odst. 1 tr. zák., byl žalobce se zřetelem k § 16 odst. 1 tr. zák. odsouzen podle § 282 odst. 1 tr. zák. za použití § 40 odst. 1 tr. zák. k trestu odnětí svobody v délce jednoho dne. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalobce nesplňuje podmínku podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., aby bylo jeho odsouzení zrušeno cestou stížnosti pro porušení zákona. Výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího soudu byl zrušen pouze výrok o trestu, a to tak, že trest byl zmírněn na jeden den odnětí svobody nepodmíněně, avšak výrok o vině zůstal nedotčen.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvedl, že striktním výkladem sice podmínky pro přiznání příplatku k důchodu nesplňuje, nicméně se domnívá, že je zde prostor pro přirozenoprávní výklad právních pojmů a soud pochybil zejména při interpretaci pojmu „zrušení odsouzení“, neboť se striktně uchýlil k výkladu doslovnému, ačkoliv je zde prostor pro výklad extenzivní. Stěžovatel dále poukázal na to, že nařízení vlády č. 622/2004 Sb. bylo vydáno proto, aby byly napraveny křivdy, jichž se bývalý režim na svých občanech dopustil. Jeho účelem jistě bylo, aby měly nárok na příplatek k důchodu všechny osoby, které byly dřívějším režimem perzekvovány; v tomto směru zároveň žalované, že odsouzení žalobce neby-

lo zrušeno, není správný a je přepjatě formální.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel je přesvědčen, že byl poškozen příliš úzkým výkladem pojmu „zrušení odsouzení“ ve smyslu nařízení vlády č. 622/2004 Sb., v důsledku čehož mu nebyl přiznán příplatek k důchodu. Podle § 1 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení vlády mají nárok na poskytnutí příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených jim komunistickým režimem v oblasti sociální státní občané České republiky, kteří v době od 25. února 1948 do 31. prosince 1989 byli odsouzeni a vykonali trest odnětí svobody, jeho část nebo vazbu pro trestný čin, za který byli rehabilitováni podle zákona č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 58/1969 Sb. a zákona č. 70/1970 Sb., nebo podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb., zákona č. 633/1992 Sb. a zákona č. 198/1993 Sb., nebo jejichž odsouzení pro trestný čin uvedený v § 2 zákona č. 119/1990 Sb., ve znění zákona č. 47/1991 Sb., bylo zrušeno cestou obnovy řízení, stížnosti pro porušení zákona anebo podle § 6 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, popřípadě byli nezákonně zbaveni osobní svobody a byli rehabilitováni podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., a pobírají starobní nebo plný invalidní důchod z českého důchodového pojištění.

Z tohoto taxativního výčtu vyplývá, že zákonodárce přesně vymezil možné způsoby zrušení dřívějšího odsouzení, při nichž je oprávněné osobě poskyto-

ván příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Podmínkou však je, aby bylo odsouzení soudem za minulého režimu zrušeno některým v § 1 odst. 1 písm. a) nařízením vlády č. 622/2004 Sb. předpokládaným způsobem; aby tedy bylo zákonem aprobovaným způsobem deklarováno, že minulý režim spáchal na občanovi křivdu neoprávněným odsouzením, neboť smyslem poskytnutí příspěvku k důchodu podle uvedeného nařízení vlády je symbolicky přispět ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem. Stěžovatel je přesvědčen, že pod § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb. bylo možné podřadit také zrušení výroku o trestu ve věci trestného činu zběhnutí do ciziny podle § 283 odst. 1 tr. zák., ve znění účinném k 30. 6. 1973, vydané rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 1. 10. 2003, sp. zn. 4 Tz 130/2003, na základě stížnosti pro porušení zákona podané ministrem spravedlnosti. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že ani v případě, kdy by byl uvedeným rozsudkem Nejvyššího soudu zrušen také výrok rozsudku Vojenského obvodového soudu v Praze ze dne 17. 12. 1970, sp. zn. 7 T 484/70, o vině, by stěžovatel nesplnil podmínku pro přiznání příplatku k důchodu podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízením vlády č. 622/2004 Sb.

Trestný čin zběhnutí do ciziny podle § 283 odst. 1 tr. zák., ve znění účinném k 30. 6. 1973, za nějž byl stěžovatel odsouzen a ohledně něhož byla ministrem spravedlnosti podána v rozsahu výroku o trestu stížnost pro porušení zákona, nebyl totiž zrušen cestou soudní rehabilitace podle zákona č. 82/1968 Sb. nebo podle zákona č. 119/1990 Sb. Pouze tak však mohl být v dané věci založen nárok stěžovatele na příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Trestný čin zběhnutí do ciziny podle § 283

odst. 1 tr. zák., ve znění účinném k 30. 6. 1973, není totiž trestným činem uvedeným v § 2 zákona č. 119/1990 Sb., u něhož nařízením vlády č. 622/2004 Sb. připojení vznik nároku na příplatek k důchodu mimo jiné také zrušením odsouzení na základě obnovy řízení nebo stížnosti pro porušení zákona. I pokud by byl na základě stížnosti pro porušení zákona rozsudek Vojenského obvodového soudu v Praze zrušen rovněž ve výroku o vině, nezakládalo by takové zrušení odsouzení nárok stěžovatele na poskytnutí příspěvku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Trestný čin zběhnutí do ciziny podle § 283 odst. 1 tr. zák., ve znění účinném k 30. 6. 1973, je totiž uveden v § 4 zákona č. 119/1990 Sb.; nárok na příplatek k důchodu by stěžovateli vznikl pouze tehdy, pokud by odsouzení za tento trestný čin bylo zrušeno v rámci přezkumného řízení podle oddílu třetího zákona č. 119/1990 Sb. Tak se však v dané věci nestalo; stěžovatel, ač mu v tom nic nebránilo, návrh na zahájení přezkumného řízení ke své újmě nepodal a nyní se již nemůže cestou extrémně extenzivního výkladu dovolávat přiznání příplatku k důchodu; tento výklad odpovídá i římskoprávní zásadě „bdělým náležejí práva“.

Pokud jde o výklad pojmu „zrušení odsouzení“, podle názoru zdejšího soudu je nezbytné tento termín interpretovat tak, že odsuzující rozsudek je možné pokládat za zrušený, pokud je zrušen výrok o vině i výrok o trestu. Pokud je zrušen toliko výrok o trestu a výrok o vině je ponechán nedotčen, nelze dospět k závěru, že by trestný čin nebyl spáchán a že by obžalovaný nebyl odsouzen. V souzené věci byl rozsudkem Nejvyššího soudu zrušen jen výrok o trestu, přičemž podle názoru stěžovatele k tomu došlo toliko administrativní chybou ve

stížnosti pro porušení zákona, na jejímž základě byl zrušen výrok o trestu. S tímto tvrzením se však nelze ztotožnit, neboť Nejvyšší soud se ve svém rozsudku zabýval tím, že stížnost pro porušení zákona byla podána toliko do výroku o trestu, což podle Nejvyššího soudu vyplývalo z obsahu celé stížnosti i z jejího petitu; za této situace tedy nebylo možné poukazovat toliko na administrativní pochybení. Navíc Nejvyšší soud ve svém rozsudku si ce označil výši trestu odnětí svobody v případě stěžovatele za svévolný akt represe, na druhé straně však *obiter dictum* vyslovil, že není pochyb o tom, že se

žalobce dopustil jednání uvedeného pod zmíněnou skutkovou podstatou.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že krajský soud postupoval správně, když žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl, neboť v souzené věci nebyla splněna základní podmínka pro přiznání příplatku k důchodu podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., neboť – jak již bylo výše vyloženo – stěžovatel není osobou oprávněnou pobírat příplatek k důchodu podle tohoto nařízení vlády.

1000

Důchodové pojištění: starobní důchod; hodnocení doby pojištění

k čl. 15 odst. 1 písm. d) Nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení (EHS) č. 1408/71, o uplatňování systému sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, ve znění Nařízení č. 878/73

Jestliže před narozením dětí a péčí o ně byla žalobkyně povinně pojištěna v Polsku, pak bez ohledu na skutečnost, že se její děti narodily na území ČR (resp. ČSSR) a žalobkyně pak již pracovala a žila jen na území ČR, hodnotí dobu péče o děti polský nositel pojištění [čl. 15 odst. 1 písm. d) Nařízení Rady (EHS) č. 574/72]. Takto zhodnocená doba péče je pro Českou správu sociálního zabezpečení závazná, i když je pro žalobkyni nevýhodná.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 7. 2006, čj. 20 Cad 19/2006-28)

Věc: Urszula P. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod.

Žalovaná svým rozhodnutím ze dne 24. 11. 2005 přiznala žalobkyni starobní důchod podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a podle čl. 46 odst. 2 Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ve výši 728 Kč měsíčně a od téhož dne potvrdila výši vdovského důchodu 4346 Kč měsíčně.

Uvedené rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou. Nesouhlasila zejména s tím, že dobu péče o dvě děti, které se narodily a bydlí v České republice, jí zhodnotila polská strana a nezhodnotila ji žalovaná, přičemž polský nositel pojištění jí tuto dobu zhodnotil nevýhodně oproti možnosti započtení žalovanou.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaná popřela oprávněnost žaloby. Pokud se týká námitky započtení doby péče o děti, pak dobu za péči o syny Daniela a Zdislava započtla polská strana plně čtyřletou dobou péče o Daniela zhodnocením doby pojištění a péči o Zdislava zhodnotila v rozsahu od 24. 2. 1983 do 4. 1. 1987. Scházející doba od 5. 1. 1987 do 23. 2. 1987, jež nebyla zhodnocena ani polskou ani českou stranou, by dopočtením do českého pojištění žalobkyni nic nepřinesla.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle čl. 15 odst. 1 písm. d) Nařízení č. 574/72 kterákoli doba, za takovou považovaná podle předpisů dvou nebo více členských států, se vezme v úvahu pouze u instituce členského státu, podle jehož předpisů byla pojištěná osoba naposled povinně pojištěna před touto dobou; v případě, kdy pojištěná osoba nebyla povinně pojištěna podle předpisů členského státu před touto dobou, přihlédne k této době instituce členského státu, podle jehož předpisů byla tato osoba povinně pojištěna po této době.

Žalovaná při výpočtu procentní výše starobního důchodu vycházela z rozsahu náhradní doby pojištění, jenž vykázal polský nositel pojištění, neboť žalobkyně před narozením dětí, před náhradní dobou pojištění, byla povinně pojištěna

v Polsku. Nelze jednu a tutéž dobu hodnotit dvakrát, to znamená hodnotit jako dobu získanou v Polsku a současně jako dobu získanou na území ČR; nelze ani postupovat tak, že by se doba hodnotila podle předpisů té země, která je pro pojištěnkyni výhodnější. Jestliže žalobkyně před narozením dětí byla povinně pojištěna v Polsku, pak při respektování čl. 15 odst. 1 písm. d) Nařízení č. 574/92 musí tuto dobu hodnotit polský nositel pojištění podle svých právních předpisů. Polský nositel pojištění náhradní dobu pojištění - péče o dítě - zhodnotil dle polských právních předpisů v rozsahu 42 měsíců a 15 dní a tato doba v takovém rozsahu musí být žalovanou plně respektována. (...)

Vzhledem k výše uvedenému nelze ani přisvědčit tvrzení žalobkyně, že je nutno dobu péče o děti hodnotit pouze podle českých předpisů, neboť se jí děti narodily na území ČR poté, co ukončila pracovní poměr v Polsku, provdala se a odstěhovala do České republiky a byla nemocensky pojištěna z titulu pojištění manžela. Z titulu nemocenského pojištění manžela byla žalobkyně v době narození dětí pojištěna, ale jen pro některé nároky z nemocenského pojištění, např. podpora při narození dítěte (§ 13 zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o příspěvcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění k 5. 1. 1981 i k 24. 2. 1983), nikoliv však pro své důchodové nároky.

Důchodové pojištění: posuzování zdravotního stavu

k § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném od 1. 1. 1998

K objektivnímu posouzení zdravotního stavu není zapotřebí, aby posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (§ 4 odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) provedla sama zdravotní prohlídku, pokud má k dispozici kompletní zdravotní dokumentaci posuzované osoby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, čj. 3 Ads 7/2004-70)

Věc: Marie Z. proti České správě sociálního zabezpečení o plný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 10. 12. 2002 zamítla žádost žalobkyně o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek § 38 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Své rozhodnutí odůvodnila žalovaná posudkem posudkového lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v O. ze dne 27. 11. 2002, podle něhož není žalobkyně plně invalidní, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla její schopnost soustavné výdělečné činnosti o 30 %.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 24. 11. 2003 žalobu žalobkyně zamítl. V odůvodnění soud uvedl, že v soudním řízení ve věcech důchodového pojištění, kde je přiznání dávky podmíněno zdravotním stavem občana, posuzují zdravotní stav a pracovní schopnost komise Ministerstva práce a sociálních věcí dle § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Posudková komise vypracovala posudek, jehož závěry nebyly v průběhu celého přezkumného řízení zpochybněny z hlediska jeho odbornosti a přesvědčivosti. Posudková komise zasedala za situace, kdy měla k dispozici úpl-

nou spisovou dokumentaci Okresní správy sociálního zabezpečení v O., lékařské zprávy v ní obsažené a zdravotnickou dokumentaci ošetřující praktické lékařky žalobkyně. Soud uvedl, že u žalobkyně je sice dán dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, jehož hlavní a rozhodující příčinou je lehká porucha nálady doprovázená dalšími zdravotními potížemi, v souhrnu však tyto potíže způsobují ztrátu výdělečné schopnosti pouze o 25 %.

Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti namítala, že soud při vydání napadeného rozsudku nesprávně vycházel z posudku komise ze dne 24. 6. 2003, jež komise vypracovala, aniž žalobkyni vyšetřila. Proto nemohl být zjištěn její skutečný zdravotní stav.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Rozhodnutí o nároku na dávku, jejíž přiznání je podmíněno zdravotním stavem, je závislé především na odborném lékařském posouzení. V přezkumném

soudním řízení pak posuzují zdravotní stav a pracovní schopnost občanů, jakož i skutečnosti rozhodné pro přiznání, odnětí, eventuálně změnu důchodu, posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (§ 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Uvedené komise jsou přitom ze zákona povolány k celkovému posouzení zdravotního stavu, dochované pracovní schopnosti a poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti. Posudek komise soud hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v ustanovení § 132 o. s. ř. se zřetelem k ustanovení § 64 s. ř. s., nicméně – vzhledem k jeho mimořádnému významu v tomto řízení, plynoucímu z uvedené zákonné úpravy – nevzbuzuje-li takový posudek z hlediska své celistvosti a přesvědčivosti žádnou pochybnost a nejsou-li tu ani jiné skutečnosti nebo důkazy, jimiž by správnost posudku mohla být zpochybněna, bývá zpravidla v řízení důkazem rozhodujícím.

Soud v projednávané věci nepochybil, když vycházel z posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v H. ze dne 24. 6. 2003.

Stěžovatelka především namítá, že jak žalovaná, tak i krajský soud při rozhodování o přiznání plného invalidního důchodu nezhodnotily správně její zdravotní stav, který se věkem horší, a při posouzení jejího zdravotního stavu komise vycházela pouze z písemných zdravotnických podkladů, aniž stěžovatelku podrobila zdravotní prohlídce. K uvedeným námitkám stěžovatelky je třeba konstatovat, že Česká správa sociálního zabezpečení, která podle § 5 písm. a) bodu 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení rozhoduje o dávkách důchodového pojištění, vychází v souladu s ustanoveními § 6 odst. 4

písm. j) a § 8 téhož zákona v případě rozhodování o dávkách podmíněných zdravotním stavem z posudků lékařů okresních správ sociálního zabezpečení. Tak tomu bylo i v posuzované věci, kdy podkladem pro přezkoumání rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení byl posudek lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v O. ze dne 27. 11. 2002, podle něhož činila míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti u stěžovatelky 30 %. Česká správa sociálního zabezpečení postupovala při vydávání napadeného rozhodnutí způsobem upraveným v zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění. V přezkumném soudním řízení vycházel Krajský soud v Ostravě z posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, pracoviště v H., který lze i podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za úplný a přesvědčivý. Posudková komise jednala v řádném složení (vyhláška č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení) za přítomnosti i odborného lékaře psychiatra, jehož specializace odpovídala zdravotnímu postižení stěžovatelky, určujícímu dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Posudková komise vycházela při zpracování posudkových závěrů z lékařských nálezů vyhotovených před vydáním napadeného rozhodnutí i po jeho vydání; stěžovatelka byla z pohledu možnosti výkonu práce posuzována jako vysokoškolačka s uplatněním v administrativně hospodářské sféře. Za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu považuje posudková komise lehkou poruchu nálady; přitom konstatovala, že všechna zdravotní postižení stěžovatelky jsou lehkého charakteru a podstatně neomezuji stěžovatelku ve výkonu práce administrativně hospodářského charakte-

ru. Skutečnost, že posudková komise vycházela z kompletní zdravotní dokumentace (stěžovatelka ostatně ani nenamítala, že by tomu bylo naopak), tedy z písemných podkladů, není v rozporu s objektivním posouzením zdravotního stavu stěžovatelky. V dané věci není roz-

hodující, že posudková komise neprovedla zdravotní prohlídku stěžovatelky, jak stěžovatelka namítá, neboť měla k dispozici kompletní zdravotní dokumentaci, ze které mohla při prozkoumání objektivního zdravotního stavu stěžovatelky vycházet a učinit patřičný závěr.

1002

Služební poměr: porušení základních povinností příslušníka Hasičského záchranného sboru; souběh kázeňského trestu a propuštění ze služebního poměru

k § 13 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o Hasičském záchranném sboru“) k § 28 odst. 1 písm. a), § 33 a § 108 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (v textu též „zákon o služebním poměru“)

I. Jednání příslušníka Hasičského záchranného sboru zařazeného ve funkci hasič – strojník spočívající v nástupu do služby pod vlivem alkoholu je porušením základních povinností příslušníka tohoto sboru upravených v § 13 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, a v § 28 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.

II. Uložení kázeňského trestu podle § 33 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky a propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) citovaného zákona (zde: porušení povinnosti zvláště závažným způsobem) pro týž skutek se nevylučuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, čj. 7 A 39/2002-67)

Věc: Jaromír P. proti Ministerstvu vnitra o propuštění ze služebního poměru.

Ředitel Hasičského záchranného sboru Jihočeského kraje rozhodnutím ze dne 9. 11. 2001 uložil žalobci kázeňský trest snížení hodnosti o jeden stupeň na dobu jednoho roku, a to z důvodu, že žalobce jako příslušník Hasičského záchranného sboru České republiky nastoupil dne 3. 10. 2001 do služby pod vlivem alkoholu, čímž spáchal kázeňský přestupek.

Hasičský záchranný sbor Jihočeského kraje rozhodnutím ze dne 28. 11. 2001 propustil žalobce ze služebního poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru České republiky podle ustanovení § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Nástupem do služby pod vlivem alkoholu žalobce porušil služební přísahu a základní povinnosti

příslušníka Hasičského záchranného sboru. Současně porušil též povinnosti stanovené v § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, a rovněž tak povinnosti stanovené Řádem strojní služby v požární ochraně SP-VPR č. 3/1996 ze dne 2. 1. 1996, hlava XII bod 37, a Řádem chemicko-technické služby v požární ochraně SP-VPR č. 1/1996 ze dne 2. 1. 1996, hlava II bod 20 písm. b); tím došlo k porušení služebních povinností zvláště závažným způsobem.

Ministerstvo vnitra - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 30. 1. 2002 odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. V důvodech vyslovilo právní názor, podle něhož se správní orgán I. stupně nedopustil dvojího potrestání tím, že žalobce postihl za kázeňský přestupek a posléze jej propustil ze služebního poměru.

Žalobce v podané žalobě namítal, že neporušil předpisy uvedené v napadených rozhodnutích a že v uvedený den byl připraven plnit povinnosti vyplývající pro něj ze zákona o služebním poměru a zákona o Hasičském záchranném sboru; předně neporušil zákon č. 361/2000 Sb., neboť ustanovení, jehož porušení se mu vytýká [§ 5 odst. 2 písm. b)], se týká zákazu řízení vozidla, a žalobce vozidlo neřídil. Další námitka spočívá v žalobcově přesvědčení, že propuštěním ze služebního poměru byl za tentýž skutek potrestán dvakrát; poprvé se tak stalo uložením kázeňského trestu.

Žalovaný ve vyjádření poukázal na to, že žalobce nastoupil do služby pod vlivem alkoholu, protože nemohl službu

řádě a svědomitě vykonávat. Pro posouzení věci není rozhodující, že aplikace zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, může být sporná: i bez aplikace tohoto zákona byl dán důvod pro propuštění žalobce ze služebního poměru, neboť k porušení povinností příslušníka Hasičského záchranného sboru došlo. Žalobce nebyl potrestán dvakrát, neboť smysl a účel obou opatření jsou rozdílné. Uložením kázeňského trestu byl žalobce postižen za to, že svým jednáním naplnil skutkovou podstatu kázeňského přestupku. V případě propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru služební funkcionář posuzuje, zda došlo k porušení služebních povinností tak závažným způsobem, že je vyloučeno, aby příslušník Hasičského záchranného sboru setrval v jeho řadách. Propuštění ze služebního poměru tedy není trestem, nýbrž personálním opatřením. V posuzovaném případě mohlo dojít k propuštění i bez předchozího uloženého trestu. Kázeňským opatřením, proti němuž žalobce nepodal odvolání, však bylo porušení služební přísahy a služebních povinností pravomocně prokázáno, a důvod pro propuštění ze služebního poměru byl tedy dán.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 3. 10. 2001 žalobce jako příslušník Hasičského záchranného sboru v hodnosti praporčíka a ve služebním zařazení strojník - řidič nastoupil do služby pod vlivem alkoholu, což bylo prokázáno opakovanou dechovou zkouškou a posléze i rozbořem krve, jenž potvrdil hladinu alkoholu v krvi 0,59 g/kg - protokol o lékařském vyšetření při ovlivnění alkoholem Nemocnice Č., soudně lékařské oddělení, ze dne 4. 10. 2001. Žalobce ve svém vyjádření k této skutečnosti dne 24. 10. 2001 (poté, co mu bylo sděleno,

že bylo zahájeno šetření ve věci možného spáchání kázeňského přestupku) uvedl, že dne 3. 10. 2001 nastoupil do služby, neboť nepociťoval žádnou indispozici z důvodu vlivu alkoholu, která by snižovala jeho schopnost vykonávat činnost strojník – řidič. Pociťoval příznaky rýmy a kašle. Kladný výsledek orientační dechové zkoušky na alkohol ze dne 3. 10. 2001 byl pro něj překvapující.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Žalobce byl příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky; podle § 10 odst. 1 zákona o Hasičském záchranném sboru se na služební poměr příslušníků Hasičského záchranného sboru užíje zákon ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, nestanoví-li tento zákon jinak a s vyloučením některých taxativně stanovených ustanovení. Podle § 13 zákona o Hasičském záchranném sboru je příslušník Hasičského záchranného sboru povinen vykonávat službu svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností, prohlubovat své odborné znalosti, udržovat fyzickou zdatnost a to prokazovat zkouškou odborné a fyzické způsobilosti. Podle § 28 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru, který se na posuzovanou věc rovněž použije, je povinen plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími obecně závaznými předpisy, jakož i úkoly uložené mu rozkazy a pokyny služebních funkcionářů a nadřízených. Ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, stanoví, že řidič nesmí řídit vozidlo bezprostřed-

ně po požití alkoholického nápoje nebo v takové době po jeho požití, kdy by mohl být ještě pod jeho vlivem. Podle Rozkazu č. 1/1996 (Řád chemickotechnické služby v požární ochraně) je hasič povinen hlásit při nástupu služby neprodleně nadřízenému veliteli indispozici či jiné důvody, které mu zabráňují použít prostředky chemickotechnické služby [bod 20.b)] a podle Rozkazu č. 3/1996 (Řád strojní služby v požární ochraně) je řidič a strojník povinen každou indispozici, která snižuje schopnost k řízení požárního automobilu, neprodleně nahlásit bezprostředně nadřízenému veliteli (bod 37). Služebnímu zařazení hasič – strojník v 7. platové třídě (což bylo žalobcovo zařazení) odpovídá podle služebního platového řádu (nařízení vlády č. 79/1994 Sb.) činnost: řízení a obsluha speciální požární techniky a vyprošťovacích zařízení při zásahu. Podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, který na posuzovanou věc rovněž dopadá, může být příslušník Hasičského záchranného sboru propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvláště závažným způsobem.

Ačkoliv žalobce se ke skutkové stránce věci, tj. zda nastoupil dne 3. 10. 2001 do služby pod vlivem alkoholu, vyjadřuje v tom směru, že si této skutečnosti nebyl vědom, popřípadě, že byl závěry rozboru krve překvapen, anebo – při jednání soudu – že požil kapky proti kašli, nemá soud pochybnosti o tom, že jak trubice-mi ALTEST, tak rozbořem krve bylo prokázáno, že žalobce byl v době nástupu do služby pod vlivem alkoholu. Prvá dechová zkouška trubicí ALTEST v 7.20 hodin 3. 10. 2001 byla podle služebního záznamu z téhož dne pozitivní s délkou zabarvení téměř k rysce, rozbor krve odebrané v 9.10 hodin prokázal hladinu

alkoholu 0,59 g/kg. Proto pro vyslovení úvahy o prvé námitce [tvrzení o tom, že se žalobce nedopustil porušení povinností stanovených příslušnými předpisy uvedenými v napadených rozhodnutích, zejména porušení § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích] je rozhodující určení okruhu povinností (a to jak povinností stanovených obecně závaznými předpisy, tak rozkazy nadřízených služebních funkcionářů), jež tímto jednáním porušil.

Soud nejprve obecně poznamenává, že podstatnou náplní žalobcova služebního zařazení strojník - řidič je řízení složité požární techniky včetně její obsluhy při zásahu. Jestliže výše citovaná zákonná ustanovení vyžadují, aby příslušník Hasičského záchranného sboru vykonával službu svědomitě a řádně, přičemž § 5 odst. 2 písm. b) citovaného zákona č. 361/2000 Sb. zakazuje řidiči řídit vozidlo pod vlivem alkoholu, pak žalobce svým jednáním bez jakýchkoli pochybností způsobil, že službu, jejímž obsahem je ochrana života a zdraví osob, k čemuž se rovněž zavázal služební přísahou, nemohl vykonávat vůbec, natož svědomitě a řádně. Na tom nic nemění subjektivní připravenost k výkonu služby. Bylo žalobcovou povinností uloženou zákonem zdržet se požívání alkoholických nápojů v takové době před nástupem do služby, aby mohl vykonávat svědomitě a řádně službu, jež spočívá v řízení vozidel a jejich obsluze. Nejvyšší správní soud proto neshledává právní kvalifikaci, kterou žalovaný na tento skutek užil, nesprávnou. Jistě nešlo o přímé porušení ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) citovaného zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, neboť v řízení vozidla žalobci zabránili jeho nadřízení, nicméně aplikace tohoto ustanovení ve spojení s ustanoveními zákona o Hasič-

ském záchranném sboru (§ 13) a zákona o služebním poměru [§ 28 odst. 1 písm. a)] vymezujícími základní povinnosti příslušníka skýtají dostatečnou oporu pro vyslovení závěru, že žalobce povinnosti příslušníka porušil. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani žalobcovo tvrzení, že ne při každé směně řídil vozidlo; podstatné je, že řízení vozidel a obsluha techniky byly náplní jeho práce a v případě nutnosti zásahu by býval musel tyto povinnosti plnit. V řízení o propuštění ze služebního poměru pak orgán I. stupně hodnotil toto porušení jako zvlášť závažné, kterýžto stupeň intenzity porušení právní povinnosti stanoví § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru jako podstatný znak, jehož naplnění zakládá možnost propustit příslušníka ze služebního poměru. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k názoru, že žalobce porušil citovaná ustanovení předpisů upravujících služební poměr příslušníka Hasičského záchranného sboru ve spojení s § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Hodnocení intenzity tohoto porušení provedené v napadených rozhodnutích spjaté se specifiky funkce, kterou žalobce zastával (hasič - strojník), se nevymyká mezím, které zákon pro takové posouzení skýtá.

Pokud jde o námitku dvojího postihu za tentýž skutek, Nejvyšší správní soud jí nepřisvědčuje. Smysl a účel uložení kázeňského trestu a propuštění ze služebního poměru jsou zcela odlišné. Uložení kázeňského trestu je příslušník Hasičského záchranného sboru postižen za to, že svým jednáním naplnil skutkovou podstatu kázeňského přestupku (§ 33 zákona o služebním poměru), přičemž uložení kázeňského trestu nepatří mezi důvody pro propuštění. Propuštění příslušníka ze služebního poměru je jedním ze způsobů jeho skončení. V pří-

padě propuštění podle § 106 odst. 1 písm. d) služební funkcionář posuzuje, zda došlo k porušení služební přísahy nebo služební povinnosti tak závažným způsobem, že je vyloučeno další setrvání příslušníka v řadách Hasičského záchranného sboru. Nejde tedy o potrestání za stejné jednání, neboť propuštění není z hlediska právního trestem, i když subjektivně tak může být vnímáno. Každé protiprávní jednání může vyvolat následky spočívající ve vyvození různého druhu odpovědnosti (trestní, kázeňské, za škodu atd.). Za nepřipustné by soud považoval pouze současné či postupné uplatnění takového druhu odpovědnosti, které se vzájemně vylučují (například trestní a kázeňské podle § 37 zákona o služebním poměru). Zákon o Hasičském záchranném sboru ani zákon o služebním poměru nebrání tomu, aby došlo

k uložení kázeňského trestu a současně propuštění ze služebního poměru. Souběhu pak nebrání ani skutečnost, že v posuzovaném případě by v důsledku propuštění byl kázeňský trest (snížení hodnosti na dobu jednoho roku) fakticky nevykonatelný. Posuzování efektivity uložení kázeňského trestu ostatně není věcí soudu. Soud rovněž dává za pravdu vyjádření žalovaného, že k propuštění ze služebního poměru mohlo v posuzovaném případě dojít i bez kázeňského potrestání – v tomto ohledu je odůvodnění napadeného rozhodnutí nepřesné, nicméně pro posouzení důvodnosti této i poslední námitky (zmatečnost napadeného rozhodnutí v odůvodnění, pokud jde o domněnku, že by nevydáním rozhodnutí o kázeňském přestupku došlo k porušení principu presumpce nevinny) bez právní relevance.

1003

Zdravotnictví: rozsah poskytování zdravotní péče

k § 5 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních

Podle § 5 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, je nestátní zdravotnické zařízení povinno poskytovat zdravotní péči jen toho druhu a v tom rozsahu, v jakém je poskytování zdravotní péče stanoveno v rozhodnutí o registraci. Toto rozhodnutí vymezuje mj. i místo výkonu zdravotní péče (zde lékárnou); péči (zde péči lékárenskou) tak nelze poskytovat v prostorách jiných, k této činnosti nezpůsobilých.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, čj. 6 As 25/2004-80)

Věc: RNDr. Olga J. proti České lékárnické komoře o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 9. 2001 uložila žalobkyni podle § 18 odst. 3 písm. a) zákona ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stoma-

tologické komoře a České lékárnické komoře, pokutu ve výši 30 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná uvedla, že inspektorka žalované dne 24. 5. 2001 při

své návštěvě prodejny A. v obci B., kterou žalobkyně provozovala na základě živnostenského oprávnění, zakoupila léčivé přípravky, jejichž prodej je dle § 48 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 79/1997 Sb.“), umožněn pouze v lékárnách. Dále byl v uvedené prodejně vydán na lékařský předpis přípravek Viagra tbl., k němuž byla vydána účtenka z lékárny Š. v obci J., kterou žalobkyně rovněž provozuje na základě osvědčení České lékařnické komory. S žalobkyní bylo zahájeno disciplinární řízení a jednání žalobkyně bylo posouzeno jako porušení § 5 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (dále jen „zákon č. 160/1992 Sb.“), podle kterého je nestátní zdravotnické zařízení oprávněno poskytovat zdravotní péči jen toho druhu a v tom rozsahu, v jakém je poskytování zdravotní péče stanoveno v rozhodnutí o registraci. Za povolený rozsah činnosti lze v daném případě pokládat i místo jejího výkonu, tj. lékárnou, nikoli však jiné prostory pro tuto činnost neschválené.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Namítla, že žalovaná nepřípustným způsobem zaměnila dvě odlišné činnosti žalobkyně, která je jednak držitelkou koncesní listiny na živnost prodeje vyhrazených léčiv (tuto živnost žalobkyně provozovala v prodejně A. v obci B.) a zároveň je podle rozhodnutí o registraci oprávněna provozovat lékárnou v J. Žalovaná přitom nemá kompetenci kontrolovat prodejce vyhrazených léčiv ani jim ukládat sankce.

Městský soud v Praze žalobu zamítl s tím, že žalovaná nesankcionovala za-

lobkyni za výkon koncesované živnosti, ale za výkon jejího povolání lékárnice. Městský soud v Praze považoval za nepochybné, že žalovaná nebyla oprávněna provádět kontrolu prodejny v B., která není lékárnou; tomu ostatně odpovídal i postup žalované, která v odůvodnění napadeného rozhodnutí nákupy provedené v prodejně nehodnotí jako provádění kontroly a skutečnosti uváděné v zápisu pořízeném o těchto nákupech nepovažuje za kontrolní zjištění. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná výslovně uvádí, že důkazy byly provedeny zápisem o návštěvě prodejny, účetními doklady a výsledkem žalobkyně. Ve věci není rozhodné, že listina založená do správního spisu, kterou žalovaná označuje jako zápis z návštěvy prodejny, je nazvána „*Zápis z kontroly*“. Žalovaná obsahu této listiny nepřisuzovala důkazní váhu kontrolního zjištění, ale posoudila jej jako listinný důkaz. Žalobkyně také namítala, že pokud jde o lék Viagra tbl., ten byl v prodejně v B. pouze předán, k jeho vydání však došlo v lékárně v J. po předložení lékařského předpisu, a lékárna tedy zákon neporušila. Soud však dospěl k jinému závěru, a to že i tento lék byl vydán v rozporu s § 48 odst. 3 písm. a) zákona č. 79/1997 Sb. Lékařský recept na lék totiž zákazník předložil v prodejně v B. a poté pracovnice prodejny kontaktovala lékárnou. Personálu lékárny bylo tedy po předložení receptu pracovníci prodejny zřejmé, že lék lékárnou předaný pracovníci prodejny bude zákazníkovi fakticky vydán a zákazník zaplacen teprve v prodejně. Prodejem léků, jejichž prodej byl vázán na lékárnou, v prodejně, tj. v zařízení, které není k takovému prodeji způsobilé, tedy došlo k porušení § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb., podle kterého je nestátní zařízení povinno poskytovat zdravotní péči jen toho druhu a v tom

rozsahu, v jakém je poskytování zdravotní péče stanoveno v rozhodnutí o registraci.

Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž mj. vytkla městskému soudu nesprávné posouzení právní otázky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žalovaná oprávněně, v rámci své zákonné kompetence, uložila stěžovatelce sankci za to, že jako provozovatelka lékárny Š., kterou provozovala na základě osvědčení České lékařské komory č. 244/1994 ze dne 1. 6. 1994, zásobovala léčivy k jejich prodeji neoprávněně a nezpůsobilé zařízení – prodejnu A., a tím porušila § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení je nestátní zdravotnické zařízení povinno poskytovat zdravotní péči jen toho druhu a v tom

rozsahu, v jakém je poskytování zdravotní péče stanoveno v rozhodnutí o registraci. Za povolený rozsah činnosti lze pokládat i místo výkonu této činnosti, tj. v daném případě lékárnu, nikoli prostory jiné, k této činnosti nezpůsobilé. V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud hodnotí porušení citovaného ustanovení zákona č. 160/1992 Sb. stejně jako městský soud a žalovaná. To znamená, pokud stěžovatelka vydávala uvedené léky, které je možno vydávat pouze v lékárnách nebo výdejnách léků, v prodejně A., dopustila se tím jednak porušení § 5 odst. 2 zákona č. 160/1992 Sb., a dále § 18 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 79/1997 Sb. a § 21 odst. 1 písm. a) bodu 1, jakož i § 48 odst. 1 a § 48 odst. 3 písm. a) a b) zákona č. 79/1997 Sb. Podle těchto ustanovení je provozovatel lékárny nebo výdejny léků, kromě jiného, povinen při zacházení s léčivy dodržovat povinnosti stanovené tímto zákonem a prováděcími předpisy a dodržovat podmínky stanovené v rozhodnutí o povolení registrované činnosti, což se v případě stěžovatelky nestalo.

1004

Stavební řízení: účastníci

k § 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 83/1998 Sb. a č. 422/2002 Sb.^{*)}

Vlastníci pozemku, na němž je umístěna čerpací stanice, nemohou být účastníky stavebního řízení týkajícího se výstavby nové čerpací stanice umístěné na pozemcích značně vzdálených (oddělených místní komunikací a dalšími nejméně dvěma pozemkovými parcelami), dovozují-li své účastnictví pouze ze skutečnosti, že její výstavbou bude ohroženo jejich podnikání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, čj. 7 As 30/2004-81)

^{*) S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).}

Věc: Josef a Václava K. proti Městskému úřadu ve Varnsdorfu o stavební povolení na stavbu čerpací stanice pohonných hmot, o kasační stížnosti žalobců.

Městský úřad ve Varnsdorfu vydal stavební povolení společnosti C., s. r. o., na stavbu čerpací stanice. Žalobci brojili proti tomuto rozhodnutí žalobou; tu Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl.

Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobci mají ve společném jmění manželů pozemek, který má společnou hranici s místní komunikací; s ní dále hraničí rozsáhlé pozemky a teprve ty mezuji s další místní komunikací, na kterou navazují pozemky, na něž bylo vydáno stavební povolení. Na základě takto zjištěného skutkového stavu krajský soud konstatoval, že pozemky ve společném jmění žalobců jsou od pozemků, jež byly předmětem stavebního řízení, odděleny nejen místní komunikací, ale i dalšími prostornými nemovitostmi. Pozemky žalobců proto není možné považovat za pozemky sousední, a práva žalobců tak nemohla být stavebním povolením přímo dotčena. Kdo je také účastníkem stavebního řízení, je stanoveno v § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, přičemž pojmem „sousední pozemek“ nelze rozumět pouze pozemek, který má společnou hranici s pozemkem, na němž se má provést stavba, jak vyplývá z odůvodnění nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 96/2000 Sb. Okruh vlastníků vzdálenějších pozemků jako účastníků stavebního řízení však nelze podle názoru krajského soudu donekonečna rozšiřovat, a proto lze za ně v souladu s ustálenou soudní praxí považovat pouze majitele pozemků ležících proti prováděné stavbě přes cestu, potok atd. nebo od ní oddělených pouze úzkým pruhem jiného pozemku.

Proti tomuto rozsudku podali žalobci (stěžovatelé) v zákonné lhůtě kasační

stížnost, v níž namítali, že ve stavebním řízení s nimi nebylo jednáno jako s účastníky správního řízení, třebaže jejich nemovitosti sice přímo nesousedí s pozemky, na nichž má být stavba čerpací stanice pohonných hmot umístěna, ale jsou od nich odděleny v podstatě pouze místní komunikací a vzdálenost vzhledem k charakteru stavby je minimální. Stěžovatelé vyjádřili přesvědčení, že jejich práva jsou stavbou přímo dotčena. Odkázali na ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a na nálezy Ústavního soudu č. 96/2000 Sb. S ohledem na citované ustanovení stavebního zákona je třeba podle jejich názoru hodnotit nejen vzdálenost vlastních pozemků, ale i charakter staveb, které jsou na těchto pozemcích, a stavby, na niž bylo vydáno stavební povolení. Stěžovatelé se domáhali toho, aby jako účastníci řízení mohli uplatnit svá práva ve stavebním řízení, neboť stavební úřad při vydání rozhodnutí nerespektoval všechna hlediska, zejména dopravní situaci, hledisko ekologické, hygienické, hledisko požární bezpečnosti apod. Stěžovatelé jsou vlastníky nemovitostí, na nichž je umístěna čerpací stanice pohonných hmot, která je zařazena jako střední zdroj znečištění, a mají za to, že výstavbou další čerpací stanice ve vzdálenosti několika desítek metrů došlo ke zhoršení všech uvedených hledisek, jak o tom svědčí odborná vyjádření, která doložili v průběhu správních řízení. V neposlední řadě uváděli i hledisko ekonomické. Z těchto důvodů jsou přesvědčeni, že jsou osobami, jejichž práva jsou vydaným stavebním povolením přímo dotčena, a proto byli účastníky stavebního řízení. Krajský soud podle jejich názoru nesprávně posoudil právní otázku a vydal nezákonné

rozhodnutí. Kasační stížností se proto domáhali zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky stavebního řízení osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena.

V nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99,^{*)} jímž bylo zrušeno ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona obsahující legální definici pojmu „sousední pozemky a stavby na nich“, Ústavní soud uvedl, že si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, „až kam“ – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky sahat, pokud nebude platit podmínka společné hranice. Posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni přezkoumávání jejich rozhodnutí v rámci správního soudnictví. V této souvislosti připomenul Ústavní soud i praxi prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, který, a to dokonce s použitím judikatury bývalého Nejvyššího správního soudu rakouského, vykládal pojem „soused“ ve stavebním řízení daleko liberálněji. Např. v nálezu z 22. 6. 1938 (Boh. A 14314/38) vyslovil,

že sousedem je nejen ten, jehož nemovitý majetek bezprostředně souvisí se stavenišťem, ale i majitel vzdálenější nemovitosti, zejména také pozemku ležícího naproti projektované stavbě přes cestu, jestliže projekt může mít na jeho nemovitý majetek stavebně-policejní reflex. Stejně tak v nálezu z 23. 5. 1932 (Boh. A 9916/32) judikoval, že sousedy ve smyslu stavebního řádu jsou nejen majitelé nemovitostí sousedících bezprostředně se stavenišťem, ale i majitelé objektů vzdálenějších, jsou-li tyto objekty v takovém vztahu ke staveništi, že stavba může mít na zájmy vlastníka onoho objektu účinky, které požívají ochrany stavebního řádu. Dále Ústavní soud také poukázal na to, že Nejvyšší správní soud měl i ustálenou judikaturu o tom, že ne každá námitka sousedova může být považována za způsobitou soudní ochrany, neboť „správní soud je povolán chránit jen subjektivní veřejná práva“ (Boh. A 7679/29).

Proto také v daném případě je třeba posoudit, zda stěžovatelé mohou být považováni za vlastníky sousedních pozemků, neplatí-li podmínka společné hranice, a to z hlediska, zda může dojít stavbou čerpací stanice k zásahu do jejich veřejných subjektivních práv, neboť v tomto rozsahu v souladu s § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu fyzickým a právnickým osobám. Posouzení této otázky, jak uvedl Ústavní soud v citovaném nálezu, je vždy věcí konkrétního případu s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů. Protože Ústavní soud se v citovaném nálezu odvolával na judikaturu bývalého Nejvyššího správního soudu, není důvodu se od ní odchýlovat. Podle této judikatury byl soused legitimován uplatňo-

^{*)} Č. 43/2000 Sb. ÚS.

vat porušení veřejných subjektivních práv jen potud, pokud se jejich nedbání dotýkalo jeho vlastní zájmové sféry, takže jejich porušení zahrnovalo zároveň porušení jeho individuálního zájmu stavebním řádem uznaného za jeho veřejné právo sousedské (Boh. A. 1204, 2450, 4055).

Stěžovatelé však v tomto směru žádnou relevantní námitku neuplatnili. Jejich stěžejní námitka uplatněná jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti, je, že výstavbou nové čerpací stanice umístěné na pozemcích, které jsou značně vzdáleny od jejich pozemku, na němž mají rovněž umístěnu čerpací stanici, bude ohroženo jejich podni-

kání. Ochranu takových „práv“, tj. zajištění bezkonkurenčního prostředí pro podnikání, však stavební zákon účastníkům stavebního řízení neposkytuje. Pokud stěžovatelé poukazovali na to, že výstavbou další čerpací stanice vznikne také další střední zdroj znečištění, nijak nekonkretizovali, jakým způsobem se tato skutečnost bude dotýkat jejich individuálních zájmů jako spoluvlastníků jejich pozemku (kromě dopadu ekonomického). Stejně tak své přesvědčení, že stavbou budou dotčena jejich práva, nijak nekonkretizovali. Proto Nejvyšší správní soud neshledal, že krajský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil právní otázku.

1005

Odpady: rekultivace vydobytého ložiska nerostu

k § 2 odst. 1, § 3 odst. 4, § 24 odst. 1 a § 39 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech*)
k § 19 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

Činnost spočívající v ukládání směsi hutních strusek a hutní sutě na pozemky, na nichž byla ukončena těžba písku, by byla v souladu s § 3 odst. 4 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, pouze tehdy, pokud pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu bylo založeno oprávnění tyto odpady na dotčených pozemcích ukládat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 6 A 36/2002-53)

Prejudikatura: č. 667/2005 Sb. NSS.

Věc: Rudolf W. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty za nedovolené ukládání odpadů.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Ostravě (dále též „inspekce“) ze dne 6. 8. 2001 byla žalobci jako fyzické osobě oprávněné k podnikání uložena pokuta

podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve výši 300 000 Kč za porušení § 3 odst. 4 téhož zákona o odpadech tím, že odpad (směs odpadů katalogových čísel 100201

*) S účinností od 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

a 100202) byl zneškodněn v období let 1998 až 1999 na specifikovaných parcelách v katastrálním území S., přičemž tyto parcely nejsou určeny ke zneškodňování odpadu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný 12. 11. 2001 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Dalším rozhodnutím inspekce z následujícího dne (7. 8. 2001) byly podle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech žalobci uloženy podmínky a lhůty pro zjednání nápravy, a to: zastavit navážení odpadů na pozemky a projednat s příslušným obvodním báňským úřadem (OBÚ) způsob odstranění nelegálně zneškodněného odpadu a rekultivaci dané lokality. K odvolání žalovaný změnil rozhodnutí tak, že se žalobci ukládá projednat odstranění nelegálně zneškodněného odpadu a rekultivaci dané lokality do 30 dnů od právní moci rozhodnutí s místně příslušným stavebním úřadem a obvodním báňským úřadem.

Žalobu proti oběma rozhodnutím Nejvyšší správní soud zamítl.

Z odůvodnění:

O námitkách žalobce obsažených v žalobě proti napadeným rozhodnutím uvážil soud následovně:

Prvním z napadených rozhodnutí byl žalobce sankcionován za jednání, které žalovaný shledal odporujícím zákonu o odpadech; druhým rozhodnutím pak byly stanoveny podmínky a lhůty pro zjednání nápravy protiprávního stavu. Předmětem sporu (v intencích vymezených žalobcovými námitkami) je, zda žalobce svou činností porušil zákon o odpadech. Žalobce svou obranu proti napadeným rozhodnutím staví na tom,

že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav a z něho vyvozeny správné skutkové závěry; konkrétně tvrdí, že materiál použitý k zavážení nebyl odpadem podle zákona o odpadech a že svou činnost prováděl v souladu s vydanými územními rozhodnutími.

Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje v § 2 odst. 1 odpad jako movitou věc, která se pro vlastníka stala nepotřebnou a vlastník se jí zbavuje s úmyslem ji odložit, nebo která byla vyřazena na základě zvláštního právního předpisu. Okruh věcí, které se za dále stanovených podmínek považují za odpad, je uveden v příloze č. 1 zákona. Tamž. v bodu 8 do okruhu věcí, které se považují za odpady, zařazuje odpad z průmyslových procesů (např. strusky, destilační zbytky). Katalog odpadů (vyhl. č. 337/1997 Sb.) pak pod číselným označením 100201 a 100202 uvádí „odpad z úpravy strusky“ a „neupravená struska“.

Ze správního spisu vyplývá, že žalobce uzavřel s akciovou společností T. smlouvy o technologickém zpracování a uložení směsi hutních strusek a hutní sutě do lokality „Pískovna S.“, jimiž se mj. zavázal převzít směs hutních strusek a hutní sutě (pro účely smlouvy byly dále označovány jako „výrobek“) v množství potřeb obchodní společnosti, na vlastní náklady a vlastní odpovědnost zajistit její zpracování a uložení v souladu s právními předpisy a pokyny k tomu oprávněných státních orgánů. Správní spis rovněž dokládá množství směsi hutních strusek a hutní sutě, které byly v letech 1998 a 1999 žalobci dodány.

Soud se plně ztotožňuje se závěry obsaženými v napadených rozhodnutích (a na ně též pro stručnost odkazuje) v tom, že předmětný materiál byl odpa-

dem, který žalobce převzal od jeho původce. Nad rámec argumentace žalovaného soud dodává, že smlouvy o technologickém zpracování a uložení směsi hutních strusek a hutní sutě do lokality „Pískovna S.“ užívají pojmu „výrobek“ jen jako zkratky zavedené v bodech 1.1 těchto smluv, kterou se pak v dalším textu směs hutních strusek a hutní sutě označují; takové užití pojmu „výrobek“ pak ani podle obsahu smlouvy nesměřovalo k vůli stran učinit předmětem smlouvy nakládání s touto směsí jako s výrobkem. Námitka žalobce, že užitý materiál není možno považovat za odpad, je proto lichá.

S odpady lze nakládat pouze způsobem stanoveným zákonem o odpadech a předpisy vydanými k jeho provedení. Podle § 3 odst. 4 zákona o odpadech lze odpady podle tohoto zákona upravovat, využívat nebo zneškodňovat pouze v zařízeních, místech a objektech k tomu určených, ve smyslu tohoto zákona nebo za podmínek stanovených zvláštními předpisy. Původce odpadu se může odpadu zbavit pouze způsobem, který je v souladu s tímto zákonem a jinými právními předpisy. Podle odstavce 5 citovaného ustanovení na každého, kdo převzme odpady od původce, přecházejí povinnosti původce.

Z uvedených ustanovení zákona o odpadech vyplývá, že žalobcova činnost, spočívající v ukládání předmětného odpadu na pozemcích uvedených v napadených rozhodnutích, by byla v souladu se zákonem, pokud by tyto pozemky byly místem k tomu určeným, jinak řečeno by tomu tak bylo tehdy, pokud by zde bylo pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu, které by zakládalo oprávnění předmětné odpady na dotčených pozemcích ukládat. Žalobce v žalobě tvrdí, že tomu tak bylo, a dovolává se územ-

ních rozhodnutí vydaných Stavebním úřadem v S., kterými byla nejprve na pozemku p. č. 1504 (rozhodnutím ze dne 14. 10. 1994) a následně pak i na zbývajících pozemcích (rozhodnutím ze dne 19. 1. 1998, zrušeným až rozhodnutím 12. 8. 1999) povolena činnost pískovny a byla uložena podmínka provedení rekultivace vytěženého prostoru ekologicky nezávadnou sutí.

Námitka není důvodná. Žalovaný v rozhodnutích konstatoval (a jeho zjištění jsou v souladu s obsahem spisu) územní rozhodnutí, která byla ve věci využití území pro provádění těžby písku a následné rekultivace na předmětných pozemcích vydána. Ve shodě se žalovaným soud dospěl k závěru, že se jednalo o těžbu nevyhrazeného nerostu a s tím spojené navazující činnosti, tedy o činnost prováděnou hornickým způsobem.

K vlastnímu povolení využívání ložiska nevyhrazeného nerostu, ale též k zajištění a likvidaci hlavních důlních děl a lomů, je podle § 19 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb. potřebné povolení příslušného OBÚ; bez tohoto povolení nesmí být práce zahájeny. K žádosti o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu musí být přiloženo územní rozhodnutí a též plán využívání ložiska, k žádosti o povolení zajištění nebo likvidace hlavních důlních děl a lomů pak přiložen plán jejich zajištění nebo likvidace (odst. 2 citovaného ustanovení). Ze správního spisu vyplývá (a žalobce ani netvrdí, že tomu tak není), že příslušný OBÚ Ostrava pouze vydal rozhodnutí, kterým byla žalobci povolena těžba nevyhrazeného nerostu v rozsahu otvírky, přípravy a dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu – písku a štěrkopísku v pískovně S., vážící se schváleným plánem využití ložiska (který je součástí rozhod-

nutí) pouze k pozemku p. č. 1504/2; na ostatních pozemcích povolena těžba nebyla. S ohledem na předmětná žalobou napadená rozhodnutí je však podstatné především to, že OBÚ Ostrava nevydal žádné rozhodnutí povolující likvidaci lomu, opírající se o schválený plán likvidace; neexistence takového rozhodnutí bránila podle § 19 odst. 1 citovaného zákona zahájení prací směřujících k likvidaci lomu na předmětných pozemcích (včetně pozemku p. č. 1504/2).

Žalobce tak tím, že ukládal předmětný odpad na uvedených pozemcích, vykonával činnost v rozporu s ustanovením § 19 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb.; současně je však třeba z toho učinit závěr i o tom, že absence takového rozhodnutí brání považovat předmětné pozemky za místo určené ke zneškodňování, popř. využívání odpadu. Žalovanému je třeba přisvědčit i v tom, že převážná většina předmětných pozemků náleží do zemědělského půdního fondu a už tato skutečnost bránila na předmětných pozemcích nejen provádět těžbu nevyhrazeného nerostu, ale též ukládat odpady.

Z výše uvedeného je zřejmé, že předmětné pozemky nebyly místem určeným ke zneškodňování nebo využívání

odpadů. Žalobcová námitka, že činnost spočívající v ukládání odpadů na těchto pozemcích (resp. minimálně na pozemku p. č. 1504) prováděl v souladu s vydanými rozhodnutími a v mezích, které tato rozhodnutí povolovala, není důvodná.

Pokud žalobce namítal porušení § 32 odst. 1 správního řádu, omezil se pouze na obecné konstatování, že žalovaný nezjistil přesně a úplně skutkový stav a z nesprávně zjištěného skutkového stavu vyvodil nesprávné závěry. V čem konkrétně podle něj spočívala nedostatečnost skutkových zjištění, však neuvedl. Soud proto může též jen odkázat na výše uvedené a uzavřít, že správní orgány obou stupňů shromáždily dostatek podkladů pro svůj závěr o tom, že žalobce zneškodnil v letech 1998 až 1999 na předmětných pozemcích odpad (směs odpadů katalogových čísel 100201 a 100202), ačkoliv tyto pozemky nejsou určeny ke zneškodňování výše uvedených odpadů, a z těchto skutkových zjištění vyvodil správný právní závěr o tom, že žalobce porušil ustanovení § 3 odst. 4 zákona o odpadech, a vyvodil z toho důsledky spočívající v uložení sankce a rozhodl o podmínkách a lhůtách pro zjednání nápravy podle příslušných ustanovení zákona o odpadech. Ani tuto námitku proto soud neshledal důvodnou.

Redakční poznámka

Vážení čtenáři,

jtž od prvních čísel této Sbírky se ukazuje, že plénum Nejvyššího správního soudu schvaluje každým měsícem k publikaci poněkud více judikátů, než je Sbírka při svém omezeném rozsahu schopna pojmut. (Stávající rozsah Sbírky je přitom při nezměněných výrobních nákladech zárukou stálé ceny; případné zvýšení počtu stran sešitu či zvětšení jeho formátu by znamenalo především nepříjemné zvýšení předplatného.) Z technických důvodů tak dochází k tomu, že některé judikáty se do čísla zkrátka nedostanou; právní názory obsažené v těchto judikátech, ač nijak druhořadé, tak nevratně zastarávají ke škodě odborné veřejnosti. Aby se to do budoucna stávalo co nejméně, budou v dalším ročníku Sbírky (poprvé tedy v lednovém čísle roku 2007) na posledních několika stranách každého čísla zařazovány právní věty z oněch „přebývajících“ judikátů (s přípojeným nadpisem, vykládanými ustanoveními právních předpisů a s uvedením zároje).