

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2007 / V. ročník / 29. 1. 2007

OBSAH

<i>Redakční poznámka</i>	3
--------------------------------	---

I. JUDIKÁTY

1006. Řízení před soudem: nutnost odůvodnit usnesení.	3
1007. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o odvolání vedoucího pracovníka příspěvkové organizace; výkon veřejné moci	8
1008. Řízení před soudem: ustanovení Veřejného ochránce práv opatrovníkem účastníka řízení	9
1009. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění.	11
1010. Řízení před soudem: nezákonný zásah; podmínky řízení	14
1011. Řízení před soudem: ustanovení zástupce před zahájením řízení.	15
1012. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti; přípustnost kasační stížnosti	18
1013. Řízení před soudem: postup při nepředložení správního spisu	20
1014. Řízení před soudem: pasivní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti výroku	21
1015. Řízení před soudem: posouzení včasnosti žaloby při nerespektování poučení soudu	25
1016. Kompetenční výluka: zrušení údaje o místu trvalého pobytu	28
1017. Daň z příjmů: úroky z úvěru.	30
1018. Daň z převodu nemovitostí: předmět daně	32
1019. Daňové řízení: zastavení řízení; výzva k doplnění odvolání	36
1020. Daňové řízení: doručování veřejnou vyhláškou.	38
1021. Daňové řízení: právo klást svědkům otázky; právo součinnosti	40
1022. Daňové řízení: dokazování	43
1023. Celní řízení: evidence cla; úkon směřující k vyměření nebo doměření cla.	45

1024. Puncovní právo: puncovní kontrola. ...	47
1025. Ceny: popis skutku zakládajícího porušení cenových předpisů	51
1026. Volby do zastupitelstev obcí: registrace kandidátní listiny; volební strana	53
1027. Volby do zastupitelstev obcí: lhůta k podání návrhu ve věci registrace. ...	56
1028. Stavební řízení: prodloužení platnosti stavebního povolení Správní řízení: oznámení rozhodnutí.	57
1029. Stavební zákon: regulativy určující využití území.	60
1030. Stavební řízení: stavební povolení	63
1031. Ochrana přírody a krajiny: narušení krajinného rázu	65
1032. Důchodové pojištění: k sukcesi do dohody o sociálním zabezpečení mezi ČSSR a SSSR	67
1033. Důchodové pojištění: povaha oznámení o výplatě důchodu	74
1034. Státní kontrola: oznámení zahájení kontroly právnické osobě	76
1035. Advokacie: pozastavení výkonu advokacie.	82
1036. Odpady: nežádoucí znehodnocení, odcizení nebo únik odpadů	85
1037. Živnostenské podnikání: způsobilost provozovny k provozování živnosti; pozastavení provozování živnosti.	88
1038. Správní trestání: ne bis in idem.	92
1039. Řízení o přestupku: vysvětlení poskytnuté policistovi	94

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1040. Řízení před soudem: kompetenční výluka	96
1041. Zrušení právního předpisu Ústavním soudem ve vztahu k rozhodování ve správním soudnictví Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost.	96
1042. Řízení před soudem: náležité odůvodnění soudního rozhodnutí.	96

Redakční poznámka

Vážení čtenáři,

již 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 pojmout. (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. Počínaje tímto číslem Sbírky budou tedy na posledních několika stranách zpravidla zařazovány právní věty z oněch „přebývajících“ judikátů (s připojeným nadpisem, vykládanými ustanoveními právních předpisů a s uvedením zdroje).

I. JUDIKÁTY

1006

Řízení před soudem: nutnost odůvodnit usnesení

k § 35 odst. 8 a § 55 odst. 4 soudního řádu správního, ve znění zákona č. 350/2005 Sb.

Usnesení, kterým soud zamítá žádost o ustanovení zástupce (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), musí obsahovat odůvodnění.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, čj. 8 As 21/2005-101)

Věc: Jana Š. proti bývalému Okresnímu úřadu v Hodoníně o přístup k informacím, o kasační stížnosti žalobkyně ve věci neustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti ve věci samé.

Krajský soud v Brně dne 27. 2. 2004 odmítl žalobu směřující proti rozhodnutí bývalého Okresního úřadu v Hodoníně, které podle žalobního tvrzení mělo být vydáno cestou právní fikce (§ 16 odst. 3 věta druhá zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (stěžovatelka) prvou kasační stížnost, a dalším podáním ze dne 9. 4. 2004 požádala pro řízení o této kasační stížnosti o osvobození od soudních poplatků a současně o ustanovení advokáta.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 28. 5. 2004 zamítl žádost o osvobození a zamítl návrh stěžovatelky na ustanovení zástupce.

Usnesení neobsahovalo odůvodnění; v části rozhodnutí takto označené je uvedeno, že podle § 55 odst. 4 s. ř. s. se od odůvodnění tohoto usnesení upouští.

Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka včas druhou kasační stížnost, v níž poukázala na ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je soud povinen poskytnout účastníkům řízení stejné možnosti uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Namítala, že napadeným usnesením jí soud klade nepřekonatelnou překážku v uplatnění jejich práv před Nejvyšším správním soudem z hlediska ustanovení § 105

odst. 2 s. ř. s. Věcně uvedla, že se jí pro řízení o prvé kasační stížnosti nepodařilo sehnat advokáta a její měsíční příjem činí cca 5000 Kč. Uvedla dále, že v žalobním řízení ve věci samotné jí ale soud advokáta ustanovil. Napařeným usnesením o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce pro ni řízení končí. Z toho důvodu postrádá stěžovatelka i odůvodnění výroku citovaného usnesení, protože situace neodpovídá stavu popsanému v § 55 odst. 4 s. ř. s. Navrhovala, aby jí byl zástupce ustanoven.

Rozhodující tříčlenný senát při předběžné poradě dospěl k názoru, že klíčová je právní otázka, zda je nutné odůvodnit usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce v řízení před správním soudem podle § 35 odst. 7 s. ř. s.^{*)} a jakým způsobem má Nejvyšší správní soud při přezkumu takového usnesení postupovat. K věci existuje prejudikatura, ale ta není jednotná. Proto tříčlenný senát věc postoupil rozšířenému senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

V předkládací zprávě poukázal na dva rozsudky, které řešily obdobnou problematiku. V prvním případě šlo o rozsudek ze dne 29. 3. 2005, čj. 4 Azs 32/2005-64 (dostupný na www.nssoud.cz), jímž Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě a které nebylo odůvodněno s odkazem na § 55 odst. 4 s. ř. s., a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. Vyslovil tu, že pokud je rozhodnutí soudu o podaném, byť jen procesním, návrhu závislé na posouzení zákonných předpokladů, musí usnesení o zamítnutí takového návrhu obsahovat odůvodnění, třebaže se jím řízení nekončí a účastník se neukládá žádná povinnost; nejde proto o případ upravený v § 55 odst. 4 s. ř. s. Nedostatek odůvodnění takového rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ve druhém případě (rozsudek ze dne 28. 4. 2005, čj. 6 As 27/2005-61, dostupný na www.nssoud.cz) v právně obdobné věci bylo usnesení krajského soudu zrušeno a věc vrá-

cena k dalšímu řízení s tím, že „rozhodování o žádosti stěžovatele o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti je samostatným řízením a rozhodnutím soudu, kterým byl takový návrh zamítnut, se řízení končí. Usnesení soudu proto musí obsahovat odůvodnění (§ 55 odst. 4 s. ř. s.)“.

Předkládající senát považoval oba názory za argumentačně nehajitelné; první proto, že každé rozhodnutí soudu je závislé na posouzení zákonných předpokladů; soudy totiž mohou rozhodovat jen tam, kde jim to zákon umožňuje, a nutně i každé rozhodnutí může přirozeně být vydáno jen při splnění předpokladů, které stanoví zákon. Při akceptování judikátu by ustanovení § 55 odst. 4 s. ř. s. (a obdobná ustanovení v jiných procesních předpisech) neměla vůbec užití. Konstrukci druhého právního názoru o tom, že řízení o žádosti o osvobození od soudních poplatků je samostatným řízením, považoval předkládající senát za zřetelně účelovou, neboť takové řízení samo o sobě žádný „samostatný“ význam nemá a mít nemůže; jde o typické rozhodnutí o jednom z procesních návrhů v rámci řízení o jediné věci, jichž mohou být do skončení věci učiněny desítky.

Podle názoru osmého senátu se nabízel pro řešení dvě úvahy. Za prvé lze uvažovat o změně dosavadní judikatury a rozhodnutím rozšířeného senátu judikovat, že ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je kasační stížnost proti usnesení o zamítnutí žádosti účastníka řízení nepřípustná, neboť se jedná toliko o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. Druhá varianta, ke které se osmý senát klonil spíše, vychází z úvahy o tom, že krajskému soudu nelze vytýkat vadu (nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů), neboť vadu nelze hledat v postupu, který odpovídá zákonu. Nejvyšší správní soud by se proto měl kasační stížností zabývat věcně, což je možné, protože věcné důvody, pro které krajský soud žalobu zamítl, mají být (musejí být) ze spisu samotného seznatelné, byť i formální odůvodnění rozhodnutí ve shodě

^{*)} Po novele provedené zákonem č. 350/2005 Sb. jde o odst. 8; ustanovení bylo následně znovu novelizováno (zákon č. 79/2006 Sb.). Žádná z novel nesouvisí s právní otázkou zde probíranou.

se zákonem bude chybět. Nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí sice nastat může, ale jen tam, kde důvody neobsahuje ani spis, případně tam, kde takové důvody budou v rozporu se spisem.

Z obsahu spisů dále vyplynulo, že stěžovatelka v rámci řízení o kasační stížnosti v souvislosti se žádostí o osvobození od soudních poplatků předložila potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech. Z tohoto potvrzení plyne, že její průměrný měsíční čistý výdělek za kalendářní čtvrtletí 1/2004 činil 4941 Kč. Stěžovatelka dále pobírala příspěvek na bydlení ve výši 83 Kč měsíčně. V osobním majetku má byt 1 + 1 v celkové výměře 34,4 m². Spis potvrzuje, že v samotném žalobním řízení před krajským soudem (tedy ve věci samé) jí byl ustanoven advokát.

Rozšířený senát po projednání věci vyslovil, že usnesení, kterým se zamítá žádost o ustanovení zástupce, musí obsahovat odůvodnění; dalším výrokem věc vrátil osmému senátu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Koncepce podmínek pro ustanovení zástupce je uvedena v ustanovení § 35 odst. 8 (dříve § 35 odst. 7) s. ř. s. věty první tak, že stěžovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát.

Z předkládací zprávy osmého senátu pak vyplývá, že tento senát považoval usnesení o zamítnutí takové žádosti za usnesení, jímž se řízení nekončí a jímž se neukládá nikomu povinnost, tedy za usnesení, které nemusí obsahovat odůvodnění (§ 55 odst. 4 s. ř. s.).

Rozšířený senát však dospěl k závěru, že tomu tak není.

Vycházel v první řadě ze srovnání právní úpravy rozhodnutí, která nemusejí obsahovat odůvodnění, obsažené v jiných právních odvětvích.

Podle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění,

nemusí odůvodnění obsahovat zjednodušený písemný rozsudek vydávaný v řízení před samosoudcem (§ 314d odst. 3 trestního řádu). Zjednodušený písemný rozsudek lze vydat tehdy, jestliže se po vyhlášení rozsudku státní zástupce a obviněný vzdali odvolání, nebo prohlášení o tom, že se vzdávají odvolání, učinili ve lhůtě, kterou jim samosoudce stanovil.

Podle § 134 odst. 3 trestního řádu ve vykonávacím řízení může soud I. stupně vyhovět zjednodušené usnesení, jestliže se po vyhlášení ve veřejném zasedání obviněný nebo jiná oprávněná osoba a státní zástupce vzdali práva stížnosti. Zjednodušené usnesení neobsahuje odůvodnění.

Podle § 169 odst. 2 o. s. ř. písemné vyhovení usnesení, kterým se zcela vyhovuje návrhu, jemuž nikdo neodporoval, nebo usnesení, které se týká vedení řízení, anebo usnesení podle § 104a nemusí obsahovat odůvodnění.

Mezi usnesení, která lze podřadit posledně citovanému ustanovení, je řazeno i usnesení soudu I. stupně, jímž byl nařízen výkon rozhodnutí. Dosavadní judikatura však stanoví, že vyjádří-li se povinný ještě před nařízením výkonu rozhodnutí a namítá, že předpoklady pro nařízení exekuce splněny nejsou, je povinností soudu se s těmito argumenty vypořádat a rozhodnutí odůvodnit, i když návrhu oprávněného bylo zcela vyhověno (SJ 15/1997).

Podle výkladu uvedeného v učebnici (Winterová, A. a kol.: Civilní právo procesní. 3. aktualizované a přepracované vydání. Linde, Praha 2004) není pojem usnesení o vedení řízení v zákoně vymezen a je třeba zkoumat v každém konkrétním případě, zda dané usnesení má povahu usnesení o vedení řízení či nikoliv, a to podle obsahu a významu usnesení, a zejména podle toho, zda dané usnesení zasahuje do práv účastníka. Jde o usnesení, jímž soud není vázán a může je kdykoliv změnit, nebo vydat usnesení, v němž rozhodne jinak. Příkladem usnesení o vedení řízení je usnesení o odročení jednání (§ 115 o. s. ř.), usnesení o ustanovení znalce (§ 127 o. s. ř.), usnesení o prominutí pořádkové pokuty

(§ 53 odst. 2 o. s. ř.) atd. Naproti tomu nebude usnesením o vedení řízení usnesení o uložení pořádkové pokuty (§ 53 odst. 1 o. s. ř.), neboť takové rozhodnutí může přivodit účastníkovi vážnější újmu na jeho právech.

Z výše uvedeného plyne, že rozhodnutí, u nichž procesní úprava jiných právních odvětví nestanoví povinnost jejich odůvodnění, jsou rozhodnutími, která významně nezasahují do práv účastníků řízení, a není zde předpoklad ani dalšího jejich přezkoumání soudy vyššího stupně. Účastníci ostatně zpravidla dají i projevem vůle najevo, že jsou s výsledkem řízení srozuměni, a nebudou využívat procesních prostředků, aby rozhodnutí napadli, a dosáhli tak jeho změny či zrušení. Postup soudu předcházející vydání takových rozhodnutí a jejich důvody jsou zcela zjevné a odůvodnění takových rozhodnutí by nebylo přínosné ani pro účastníky, neboť by mělo pouze formální charakter.

Rozhodnutí (usnesení) o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce však takový charakter nemá. Jak již bylo výše naznačeno, k tomu, aby byl stěžovatel ustanoven zástupce, je třeba, aby byly současně splněny dvě podmínky, a to předpoklad, že účastník bude osvobozen od soudních poplatků, a dále vyžaduje-li to ochrana jeho práv. Posouzení těchto podmínek předpokládá určitou činnost a postup soudu vyúsťující v úvahu a závěr, který může postavení účastníka řízení významně ovlivnit. Nelze totiž přehlédnout, že ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. je realizací článku 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Případné negativní rozhodnutí může ve svých důsledcích znamenat, že účastník řízení, a to právě řízení o kasační stížnosti, nebude moci v řízení pokračovat, resp. nebude se moci dovolávat meritorního rozhodnutí před Nejvyšším správním soudem.

Je třeba dále vycházet i z toho, že je-li ustanovení zástupce vázáno na splnění více než jedné zákonné podmínky, pak by měl mít účastník právo vědět, kterou z podmínek stanovených zákonem podle názoru soudu ne-

splnil a z jakých důvodů. Tento požadavek má ostatně své opodstatnění i ve vztahu k rozhodovací činnosti přezkumného soudu, neboť i ten by měl seznat, jakými úvahami byl veden krajský soud v případě negativního rozhodnutí o žádosti účastníka řízení.

Byť tedy rozhodnutí o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je rozhodnutím, jímž se řízení nekončí, a jakkoliv by ho bylo možno formálně posoudit jako rozhodnutí, jímž se nikomu neukládá povinnost, nelze takové rozhodnutí se zřetelem k jeho významu a možnému výraznému zásahu do práv účastníka řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění. Bylo-li by totiž rozhodnutí o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce podřazeno pod rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění, nastala by situace, kdy v různých řízeních před soudy téhož státu by s účastníky v obdobné procesní situaci bylo zacházeno různě, aniž by byly zřejmé důvody pro takový postup, neboť usnesení podle § 30 o. s. ř., podle něhož se rozhoduje o ustanovení zástupce v občanském soudním řízení, nemá charakter rozhodnutí vymezených v ustanovení § 169 odst. 2 o. s. ř., a musí být tedy odůvodněno.

Na podporu tohoto názoru rozšířený senát poukazuje na zásady vyplývající z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, kdy např. v rozsudku ze dne 21. 1. 1999 ve věci *Garcia Ruiz v. Španělsko* je uvedeno, že „podle ustálené judikatury soudu, odrážející princip související s řádným chodem spravedlnosti, soudní rozhodnutí musejí v dostatečné míře uvádět důvody, na nichž jsou založena“. Dále je možno připomenout rozsudek *Ruiz Torija a Hiro Balani proti Španělsku*, 1994, *Higginsová a další proti Francii*, 1998, podle nichž se rozsah této povinnosti může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého případu. Je nutné rovněž připomenout závěr, že ačkoliv článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod soudy zavazuje, aby svá rozhodnutí odůvodňovaly, tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument (viz *Van Hurk proti Nizo-*

zemí, 1994). Odvolací soud se tak při zamítnutí odvolání v principu může omezit na převzetí odůvodnění nižšího soudu (viz *Helle proti Finsku*, 1997).

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 492/03 ze dne 23. 6. 2006, jímž bylo zrušeno usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání, které neobsahovalo odůvodnění s poukazem na § 243c odst. 2 o. s. ř., ve znění před vyhlášením zrušujícího nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/03, publikovaného ve Sbírce zákonů pod č. 153/2004 Sb., „*právo na soudní ochranu (článek 36 a následující Listiny) patří k základním rysům právního státu (článek 1 odst. 1 Ústavy ČR), a představuje tak procesní rámec tohoto základního principu každého demokratického státu. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu ohledně přezkoumatelnosti rozhodnutí obecných soudů je nutnost řádného odůvodnění rozhodnutí obecných soudů esenciální podmínkou ústavně konformního rozhodnutí, které je v souladu s ustanovením článku 36 odst. 1 Listiny*“. Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném a procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z článku 36 a následujících Listiny, jakož i z článku 1 Ústavy. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (§ 157 odst. 1 o. s. ř.), a to způsobem zakotveným v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. V případě, kdy jsou právní závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci soudního rozhodnutí nevyplývají, nutno takovéto rozhodnutí považovat za stojící v rozporu s článkem 36 odst. 1 Listiny, jakož i s článkem 1 Ústavy (nález č. 85/1997 Sb. ÚS).

Pro posuzovanou věc by mohl být do jisté míry významný i nález č. 80/1998 Sb. ÚS, ve

kterém Ústavní soud uvedl, že součástí ústavního rámce nezávislosti soudů je jejich povinnost dbát rovnosti právě plynoucí z článku 1 Listiny. Rovnost v právech ve vztahu k obecným soudům zakládá tudíž, kromě jiného, právo na stejné rozhodování ve stejných věcech a zároveň vylučuje libovůli při aplikaci práva.

Při akceptaci výše uvedených zásad je možné dojít pouze k jedinému závěru, a to k tomu, že rozhodnutí (usnesení) o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce musí obsahovat odůvodnění. Především je právem účastníka vědět, proč nesplňuje podmínky, které zákon předpokládá pro to, aby jeho žádosti bylo vyhověno, a z jakých důvodů si musí zvolit zástupce sám. Uvedený závěr má své opodstatnění mj. i pro případ, kdy bude žádost např. zamítnuta z důvodů uvedených v ustanovení § 36 odst. 3 věty druhé s. ř. s., tedy proto, že návrh zjevně nemůže být úspěšný. Povinnost krajských soudů odůvodňovat takové rozhodnutí není v rozporu ani s cílem rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť zcela postačuje třeba jen stručná, ale zřetelná úvaha, která vedla soud k závěru, že žadatel podmínky uvedené v zákoně nesplňuje. Odůvodnění takového rozhodnutí pak bude mít zcela nepochybně význam i pro přezkumný soud, neboť z neodůvodněného rozhodnutí nelze seznat postup úvah krajského soudu. Tento postup se dá pouze dovozovat, což v případě takového rozhodnutí, které výrazně zasahuje do právní sféry účastníka řízení z hlediska možnosti přístupu k soudu, není na místě.

Nutno tedy uzavřít, že rozhodnutí soudu o zamítnutí žádosti navrhovatele o ustanovení zástupce nelze podřadit pod rozhodnutí uvedená v § 55 odst. 4 s. ř. s., neboť byt' jde o rozhodnutí, jímž se řízení nekončí, nelze tvrdit, že pojmově je zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce postaveno naroveň usnesením, jimiž se nikomu neukládá povinnost. Spíše naopak: i když se tímto usnesením výslovně povinnost neukládá, je navrhovatel postaven do situace, kdy hodlá-li v řízení pokračovat, musí si zvolit zástupce sám, jinými slovy nepřímou se mu tato povinnost stanoví, a to v případě řízení o kasační stížnosti pod sankcí ztráty procesu.

Názor, že usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je rozhodnutím, které lze subsumovat pod ustanovení § 55 odst. 4

s. ř. s., a nemusí proto obsahovat odůvodnění, nemůže z výše uvedených důvodů obstát.

1007

Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o odvolání vedoucího pracovníka příspěvkové organizace; výkon veřejné moci

k § 3 a § 8 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zřídí-li Ministerstvo zdravotnictví jako organizační složka státu (§ 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) zdravotnické zařízení, které je státní příspěvkovou organizací v jeho přímé řídicí působnosti, tedy právníckou osobou hospodařící s majetkem státu (§ 8 téhož zákona), jde o úkon učiněný jménem státu, a nikoliv o úkon státního orgánu učiněný v rámci výkonu veřejné moci. Vztah mezi vedoucím pracovníkem zdravotnického zařízení, které je státní příspěvkovou organizací (samostatnou právníckou osobou hospodařící s majetkem státu), a ministrem zdravotnictví jako vedoucím organizační složky státu (Ministerstva zdravotnictví), která příspěvkovou organizací zřídila, je vztahem pracovním.

(Podle usnesení Městského osudu v Praze ze dne 15. 8. 2006, čj. 5 Ca 139/2006-80)

Věc: Prof. MUDr. Jan Č., CSc., proti Ministerstvu zdravotnictví o odvolání žalobce z funkce ředitele Centra kardiovaskulární a transplantační chirurgie Brno.

Žalobce se žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který dle jeho tvrzení spočívá v postupu žalovaného při odvolání žalobce z funkce ředitele Centra kardiovaskulární a transplantační chirurgie Brno a v následném průběhu výběrového řízení na tuto funkci. Postup žalovaného byl zaměřen přímo proti žalobci; v prosinci 2005 bylo uveřejněno sdělení o vyhlášení výběrového řízení a následně dopisem ministra zdravotnictví ČR ze dne 4. 1. 2006, doručeným dne 5. 1. 2006, byl žalobce bez uvedení důvodů odvolán z funkce ředitele Centra kardiovaskulární a transplantační chirurgie Brno; dne 2. 2. 2006 pak proběhlo výběrové řízení na obsazení uvolněné funkce. Žalobce byl tedy odvolán dříve, než byl do této funkce řádně vybrán vhodný uchazeč.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že nesouhlasí s názorem žalobce v tom, zda uvedená věc spadá do pravomoci soudu ve správním soudnictví. Žalovaný si není vě-

dom žádné právní normy, která by žalobci zakládala právo zůstat ředitelem příspěvkové organizace, popřípadě žalovanému povinnost neodvolávat žalobce z takové pozice. Jde zde o soukromoprávní (pracovníprávní) vztah spíše vnitroorganizační povahy, ve kterém žalovaný nebyl způsobilý uplatňovat veřejnou (v tomto případě státní) moc; nemohlo tedy dojít k zásahu správního orgánu do práv žalobce ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

Městský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

V souzené věci se žalobce jako bývalý ředitel Centra kardiovaskulární a transplantační chirurgie Brno, příspěvkové organizace, jejímž zřizovatelem je žalovaný, domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje v postupu žalovaného při jeho odvolání z funkce ředitele příspěvkové organizace a následném průběhu výběrového řízení. Je proto třeba především po-

soudit, zda odvolání žalobce z funkce ředitele příspěvkové organizace jejím zřizovatelem (žalovaným) je úkonem správního orgánu učiněným v rámci výkonu veřejné moci, jímž došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce.

Zdravotnická zařízení zřizují ministerstvo zdravotnictví, kraje v samostatné působnosti, obce, fyzické a právnické osoby (§ 39 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů). Státní příspěvkové organizace jsou právnickými osobami a hospodaří s majetkem státu. Přitom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon č. 219/2000 Sb.“), která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem státu, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům. Výkon zřizovatelských (zakladatelských) funkcí vůči organizacím se řídí zákonem č. 219/2000 Sb., pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak (§ 54 zákona č. 219/2000 Sb.).

Jmenováním se pracovní poměr zakládá u vedoucích zaměstnanců, jmenovaných do

funkce podle zvláštních předpisů. Je-li zaměstnavatelem stát, jmenování a odvolání může provádět výlučně vedoucí organizační složky státu (§ 27 zákoníku práce). Zaměstnanec, který byl do funkce jmenován, lze z této funkce odvolat. Odvoláním z funkce pracovní poměr nekončí (§ 65 zákoníku práce).

Na základě shora uvedeného má soud za to, že zřídí-li Ministerstvo zdravotnictví jako organizační složka státu (§ 3 zákona č. 219/2000 Sb.) zdravotnické zařízení, které je státní příspěvkovou organizací v jeho přímé řídicí působnosti, tedy právnickou osobou hospodařící s majetkem státu (§ 8 zákona č. 219/2000 Sb.), jde o úkon ministerstva učiněný jménem státu, a nikoliv o úkon státního orgánu učiněný v rámci výkonu veřejné moci. Vztah mezi vedoucím pracovníkem zdravotnického zařízení, které je státní příspěvkovou organizací (samostatnou právnickou osobou hospodařící s majetkem státu), a ministrem zdravotnictví jako vedoucím organizační složky státu (ministerstva zdravotnictví), která příspěvkovou organizaci zřídila, je vztahem pracovněprávním.

1008

Řízení před soudem: ustanovení Veřejného ochránce práv opatrovníkem účastníka řízení

k § 29 odst. 3 občanského soudního řádu

Nelze-li ze zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, nebo jiného právního předpisu dovodit možnost ustanovit tohoto ochránce opatrovníkem, soud tak nemůže učinit a zavázat ho jinými úkoly než úkoly stanovenými v citovaném zákoně, a rozšiřovat tak jeho působnost, neboť státní orgán může obecně činit jen to, k čemu byl zřízen.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2006, čj. 7 As 18/2006-76)

Věc: Yi Wen Z. (Čínská lidová republika) proti Policii České republiky o kasační stížnosti ustanoveného opatrovníka žalobkyně – Veřejného ochránce práv.

Veřejný ochránce práv (stěžovatel) se kasační stížností domáhal zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2006, kterým byl ustanoven opatrovníkem žalobkyně. Tvrdil, že soud v předcházejícím řízení nevezl v úvahu zákonem vymezené postavení

Veřejného ochránce práv, které ustanovení opatrovníkem vylučuje. Institut Veřejného ochránce práv byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, který jednoznačně vymezuje mimo jiné jeho postavení, procesní oprávnění a působnost. Veřejný ochránce

práv pak jako veřejný činitel *sui generis* plní úkoly stanovené citovaným zákonem, přičemž současná právní úprava mu přiznává postavení představitele státní moci. Veřejný ochránce práv tak není v právním slova smyslu fyzickou ani právnickou osobou, jíž je Kancelář veřejného ochránce práv jako organizační složka. Proto může být Veřejný ochránce práv účastníkem jen takových právních vztahů, které zákon výslovně předpokládá, např. jak je tomu v zákoně o Ústavním soudu. Stěžovatel dodal, že by opatrovníkem mohl být ustanoven pouze jako soukromá fyzická osoba, což však soud neučinil, a to pouze v případě svého souhlasu.

Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil.

Z odůvodnění:

Podle § 29 odst. 3 občanského soudního řádu, pokud předseda senátu neučiní jiná opatření, může ustanovit opatrovníka také účastníku, jehož pobyt není znám, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stížen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat.

Výchozí rámec pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v předmětné věci tvoří nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000, ve kterém Ústavní soud uvedl, že „*občanský soudní řád v § 29 odst. 2 (před novelou) stanoví možnost soudu, aby ustanovil osobě, jejíž pobyt není znám, opatrovníka. Opatrovníkem může být pouze osoba fyzická nebo právnická. Nic tedy nebrání soudu v tom, aby takové osobě jako opatrovníka ustanovil i obec, tj. právnickou osobu. Ta ovšem musí s takovým ustanovením souhlasit. V případě jejího nesouhlasu, což se projeví v podaném odvolání, nemůže odvolací soud potvrdit rozhodnutí soudu prvního stupně o jmenování opatrovníka, neboť nemá pro to v žádném zákoně oporu. Listina v čl. 4 odst. 1 stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Takový zákon pro stanove-*

ní povinnosti obce proti její vůli však neexistuje, a proto soudy nemohou proti vůli obcí jim tuto povinnost ukládat. Výkon funkce opatrovníka ve smyslu § 29 odst. 2 o. s. ř. je funkcí obce soukromoprávní“. Výkladem výše uvedeného nálezu Ústavního soudu je nutno dospět k závěru, že Veřejný ochránce práv by mohl být ustanoven opatrovníkem účastníka řízení pouze tehdy, jestliže by tak stanovil zákon.

Dle definice Mezinárodní asociace právníků je Veřejný ochránce práv „*úřadem zřízeným ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru či parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky, zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravné opatření a vydávat zprávy*“ (citováno dle Sládeček, V.: Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1997, str. 9). Další z autorů teoretických publikací Filip chápe Veřejného ochránce práv jako samostatný státní orgán oddělený od správy a soudnictví (Filip, J. a kol.: Základy státovědy. Masarykova univerzita, Brno 2004, str. 32). Lze proto uzavřít, že v obecné teorii panuje shoda nad skutečností, že institut Veřejného ochránce práv je státním orgánem, který je vykonáván monokraticky, tj. jednou osobou. Monokratičnost výkonu toho úřadu je jistým specifikem v rámci státní správy, neboť je zřejmé, že úřad jako takový je v užším slova smyslu tvořen pouze osobou Veřejného ochránce práv a jeho zástupcem. V širším slova smyslu je však pod tento institut nutno zahrnout i pracovníky Kanceláře, kterou zřizuje zákon o Veřejném ochránci práv ve svém § 25 odst. 1 jako pomocný orgán sloužící k zabezpečení úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Veřejného ochránce, a to jako organizační složku státu. Zde je třeba ještě pro úplnost (s ohledem na znění kasační stížnosti) zdůraznit, že na základě § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve

znění pozdějších předpisů, není Kancelář jako organizační složka státu právníckou osobou.

Vzhledem k okolnosti, že Veřejný ochránce práv je orgánem státu, je nutno určit jeho pravomoc a působnost, které vymezují okruh úkolů, které má tento orgán řešit (působnost), a svěřené právní prostředky, jimiž má plnění těchto úkolů dosahovat (pravomoc). Tato zákonem, zde zákonem o Veřejném ochránci práv, svěřená pravomoc a působnost je omezena právě rozsahem vymezeným ve zřizovacím aktu. Proto správní orgán může obecně činit pouze to, k čemu byl zřízen (což koresponduje i s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky), jak byly stanoveny hranice je-

ho činnosti. V této situaci je nutno předeštěřit, že zákonodárce mnohdy umísťuje ustanovení rozšiřující základní okruh pravomoci a působnosti i do jiných zákonů (než jen zřizovacích), a to v zejména v případě, kdy je v tomto zvláštním zákoně komplexně řešena určitá otázka týkající se právních vztahů; v daném případě tomu tak však není, takže je nutno vyjít z dikce § 1 odst. 1 až 6 zákona o Veřejném ochránci práv, z něhož nelze dovodit žádnou možnost ustanovit Veřejného ochránce práv opatrovníkem a v této souvislosti ho zavazovat jinými úkoly než úkoly stanovenými v citovaném zákoně, a tak rozšiřovat jeho působnost nad rámec působnosti stanovené v tomto zákoně.

1009

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění

k § 171 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o pobytu cizinců“)*

Rozhodnutí o správním vyhoštění je podle § 171 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ze soudního přezkumu vyloučeno pouze tehdy, pokud cizinec pobýval neoprávněně na území České republiky nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště bezprostředně před zahájením řízení o vyhoštění, nikoli v tom případě, kdy před zahájením správního řízení byl již pobyt cizince legalizován.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2006, čj. 4 Azs 419/2005-65)

Věc: Viktoriya P. (Ruská federace) proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě víza, jehož platnost skončila dne 7. 2. 2004. Od 8. 2. 2004 pak pobývala v České republice neoprávněně, a to až do 11. 7. 2004, kdy projevila úmysl požádat na území České republiky o azyl. Dne 11. 7. 2004 jí bylo uděleno vstupní vízum opravňující ji k pobytu na území České republiky od 11. 7. 2004 do 20. 7. 2004.

Dne 19. 7. 2004 bylo s žalobkyní zahájeno správní řízení ve věci udělení správního vyho-

tění z území České republiky, přičemž ještě téhož dne obdržela rozhodnutí o vyhoštění na dva roky z důvodu neoprávněného pobývání na území České republiky v době od 8. 2. 2004 do 11. 7. 2004. Rozhodnutí vydala Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, odbor pátrání a kontroly pobytu Frýdek-Místek, na základě § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.

Žalobkyně podala vůči rozhodnutí o vyhoštění odvolání k žalovanému, který jej dne

*) S účinností od 27. 4. 2006, tj. ve znění zákona č. 161/2006 Sb., označovaný jako § 171 odst. 1 písm. c).

15. 9. 2004 zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. V žalobě se mj. dovolávala nezákonnosti rozhodnutí orgánu I. stupně, neboť toto bylo vydáno v době platnosti vstupního víza (tj. v období od 11. 7. 2004 do 20. 7. 2004). Tato skutečnost je podle názoru žalobkyně v rozporu s § 3c odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, který brání tomu, aby po dobu, kdy je cizinec oprávněn k pobytu na území České republiky na základě vstupního víza, bylo možno mu ukončit pobyt na základě úředního rozhodnutí.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 7. 2005 žalobu odmítl s konstatováním, že podle § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně. Jelikož se žalobkyně v době od 8. 2. 2004 do 11. 7. 2004, tedy před zahájením správního řízení o vyhoštění, skutečně zdržovala na území České republiky neoprávněně, městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je z přezkoumání soudem vyloučeno. Podanou žalobu proto podle § 68 písm. e) s. ř. s. považoval za nepřipustnou a v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ji odmítl.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s. Stěžovatelka především namítla, že § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců se má vztahovat pouze na neoprávněný pobyt cizince na území České republiky v době zahájení správního řízení, a nikoli na neoprávněný pobyt kdykoli v minulosti před zahájením správního řízení. Proto v případě, že cizinec pobývá v okamžiku zahájení správního řízení na území České republiky na základě platného víza, není rozhodnutí správního orgánu vyloučeno ze soudního přezkumu.

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

Z odůvodnění:

Ustanovení § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců stanoví, že z přezkoumání soudem jsou vyloučena rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně. Zákon o pobytu cizinců tak připouští soudní přezkum uděleného vyhoštění pouze pro ty, kteří na území České republiky před zahájením správního řízení pobývali oprávněně (na základě uděleného víza, povolení k pobytu apod.), zatímco osobám, které na území České republiky před zahájením správního řízení pobývaly neoprávněně, je soudní přezkum odepřen.

Nejvyšší správní soud vychází z toho, že soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu v otázkách rozhodování o veřejných subjektivních právech fyzických i právnických osob je, jak vyplývá z platné právní úpravy správního soudnictví dané především soudním řádem správním, jednou ze základních a pravidelných záruk zákonnosti výkonu veřejné správy, již je realizován čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kteréž kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva [např. ve věci *Maaouia v. Francie* (Velký senát) ze dne 5. 10. 2000, č. 39652/98, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2000-X], mezinárodní ochrana základních lidských práv a svobod, již je Listina vnitrostátní reflexí, nechápe právo cizince na pobývání na určitém území jako základní lidské právo, a tudíž absence soudního přezkumu vyhoštění z území státu není nedostatkem standardů ochrany, jež by základní práva a svobody měly požívat. Evropský soud pro lidská práva dovodil, že na vyhoštění cizince z území státu se nevztahuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod týkající se práva na spravedlivý proces („Každý má

právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“), vyhlášené jako sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 206/1992 Sb., nýbrž že základní procesní záruky jsou upraveny v čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě [„*Cizinec, který má povolen pobyt na území některého státu, může být vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost: a) uplatnit námitky proti svému vyhoštění; b) dát přezkoumat svůj případ; c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem nebo před osobou nebo osobami tímto úřadem určenými.*“]. Nejvyšší správní soud tak právní úpravu, která nepřipouští soudní přezkum u některých případů vyhoštění – u těch, kdy vyhošťovaný cizinec nepobývá na území České republiky před zahájením správního řízení oprávněně –, pokládá za přípustnou výjimku ze soudního přezkumu rozhodování veřejné správy o otázkách veřejných subjektivních práv. Sporný v souzené věci je však výklad zákonodárcem zvoleného kritéria, na základě něhož má či nemá dojít k soudnímu přezkumu.

Je nepochybné, že otázku přípustnosti žaloby si musí soud posoudit sám. Skutečnost, že cizinec se před zahájením řízení o vyhoštění zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně, musí soud zkoumat bez ohledu na skutečnosti, jimiž je vyhoštění cizince odůvodněno. Toto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje s ohledem na to, že v dané věci je textové znění skutkového základu vyhoštění [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců] podobné důvodům, které vylučují rozhodnutí o vyhoštění ze soudního přezkumu.

V případě § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců je třeba vycházet z toho, že toto ustanovení tvoří výjimku z jinak pravidelného soudního přezkumu rozhodování veřejné správy. Je tedy třeba při aplikaci této výluky dbát zásady, že v případě pochybností je za-

potřebí jakékoli výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, č. 809/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž poukázal na to, že i Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu vztahujícím se ještě k části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002, že z čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně; na místě je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, zveřejněný pod č. 76 ve svazku č. 22 Sb. ÚS).

Stěžovatelka se dovolává špatné aplikace výluky soudního přezkumu městským soudem, který dovodil, že podmínka „*před zahájením řízení o tomto vyhoštění*“ byla splněna, neboť stěžovatelka se v době od 8. 2. 2004 do 11. 7. 2004, tedy před zahájením správního řízení o vyhoštění, zdržovala na území České republiky neoprávněně, ačkoli v době zahájení správního řízení (19. 7. 2004) již stěžovatelka na území České republiky pobývala oprávněně. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že městským soudem zvolená a časově těžko definovatelná široká interpretace onoho „*před zahájením*“ je z hlediska shora uvedené zásady, jakož i celkového pojetí soudní ochrany v případě vyhošťování, nesprávná. Zprv, je-li třeba výjimky interpretovat restriktivně, pak není možné zaujmout jiné stanovisko, než že podmínka výluky soudního přezkumu bude splněna jen tehdy, pokud cizinec bezprostředně před zahájením řízení o vyhoštění, tj. v den zahájení správního řízení, bude na území České republiky pobývat neoprávněně. Pokud ještě před zahájením správního řízení o vyhoštění bude již pobyt cizince na území České republiky legalizován (v případě stěžovatelky udělením vstupního víza), pak nelze rozhodnutí o správním vy-

hoštění ze soudního přezkumu vyloučit. Jen taková interpretace totiž poskytuje požadovanou míru právní jistoty a předvídatelnosti a brání nežádoucí extenzi výluky soudního přezkumu.

Učiněný závěr má i své racionální odůvodnění, které ospravedlňuje procesní diferenciaci. Jakkoli principy moderního demokratického státu odporují projevům svévolle ze strany státních orgánů, i v rámci mezinárodní ochrany lidských práv a svobod se přiznává státům právo kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území a případně vyhostit cizince, je-li to v souladu se zákonem, jsou-li sledovány legitimní cíle a je-li to v demokratické společnosti nezbytné (viz např. rozsudek Ev-

ropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1998, *Dalia v. Francie*, č. 26102/95, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1998-I). Mezi cizinci je však činěn rozdíl v tom, zda stát souhlasil (byť třeba konkludentně) s jejich pobytem na svém území, či zda se na jeho území vyskytují bez tohoto souhlasu. Důkazem toho jsou i samotná minimální procesní pravidla stanovená v čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, která se vztahují pouze na „*cizince, který má povolen pobyt na území některého státu*“. Kritérium zvolené v § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců tak vyjadřuje podobný postoj. Vyjadřuje ochotu státu poskytnout více procesních záruk těm, jimž pobyt na území České republiky povolil či s ním jakoukoliv formou souhlasil.

1010

Řízení před soudem: nezákonný zásah; podmínky řízení

k § 46 odst. 1 písm. a), § 82 a § 87 odst. 3 soudního řádu správního

Pokud soud zvažoval naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak v dané věci není, nejedná se o nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. Žaloba je v důsledku nesplnění podmínek § 82 s. ř. s. podle § 87 odst. 3 téhož zákona nedůvodná, nikoli neprojednatelná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 3/2005-139)

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

Věc: Společnost s ručením omezeným P. proti Finančnímu úřadu pro Prahu 5 o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby soud žalovanému přikázal ukončit daňovou kontrolu tak, že řádně projedná zprávu o daňové kontrole.

Městský soud v Praze žalobu odmítl. Odkázal přitom na § 82 s. ř. s., který vymezuje, co je možno považovat za nezákonný zásah. Žalobce spatřoval nezákonný zásah v ukončení daňové kontroly správcem daně, což dle názoru Městského soudu v Praze definici zákonného zásahu neodpovídá. V případě ukončení daňové kontroly nejsou kontrolovaným subjektům ukládány žádné povinnosti spočívající v konání, strpění či zdržení se ně-

čeho. Vzhledem ke skutečnosti, že ukončení daňové kontroly nemá povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., chybí základní podmínka meritorního projednání žaloby; jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž mimo jiné namítal nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Daňová kontrola je tvořena sérií samostatných úkonů, které mohou splňovat znaky § 82 s. ř. s. Úkonem ukončení daňové kontroly se změnila procesní i hmotněprávní pozice stěžovatele, který již nemohl uplatnit některá práva, např. podávat

námítky dle § 16 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, prokazovat kontrolované skutečnosti a podávat k nim vysvětlení, vyjadřovat se ke kontrolním zjištěním. Ukončení daňové kontroly vyžaduje součinnost kontrolovaného subjektu. Ukončením daňové kontroly dochází ke kompletaci podkladů pro vyměření daně, tedy k otevření cesty pro vydání platebních výměrů. Stěžovatel nesouhlasí s restriktivním výkladem soudního řádu správního upřednostňujícím přezkum zákonitosti až v rámci meritorních rozhodnutí.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním názorem Městského soudu v Praze v té části rozhodnutí, ve které dovozuje, že ukončení daňové kontroly není nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud se povahou daňové kontroly ve vztahu k § 82 s. ř. s. zabýval v několika rozhodnutích, z nichž zásadní je usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 31. 8. 2005, č. 735/2006 Sb. NSS. Dle tohoto rozhodnutí může být nezákonným zásahem zahájení a provádění daňové kontroly, neboť zahájením a prováděním daňové kontroly správce daně přímo zasahuje do právní sféry daňového subjektu (porušení práva na sféru osobní svobody, práva na ochranu vlastnictví, nepřípustné omezení subjektivního veřejného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, zásah do práva na soukromí a případně též do dobré pověsti, v roz-

poru s právem na respektování obydlí). Ukončení daňové kontroly však nezákonným zásahem z povahy věci být nemůže, neboť tímto úkonem ani v jeho důsledku k uvedeným narušením nedochází.

(...) Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s věcným posouzením povahy tvrzeného nezákonného zásahu, shledal však vadu ve volbě formy rozhodnutí o žalobě. Výše uvedené posouzení splnění podmínek § 82 s. ř. s. a následné vyslovení závěru, zda jde či nejde o nezákonný zásah, je dle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodováním o věci samé. Pokud soud zvažoval naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak v dané věci není, nejedná se o nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. Žaloba je v důsledku nesplnění podmínek § 82 s. ř. s. podle § 87 odst. 3 téhož zákona nedůvodná, nikoli neprojednatelná.

Za podmínky řízení lze označit předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 82 s. ř. s. musí být splněny obecné podmínky na straně účastníků řízení, tj. způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, a dále dle citovaného ustanovení musí být též splněna povinnost tvrzení žalobce, že byl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem. Závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, kterým by žalobce mohl být na svých právech zkrácen, je již hmotněprávním posouzením věci, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby.

Řízení před soudem: ustanovení zástupce před zahájením řízení

k čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k § 35 odst. 7 soudního řádu správního, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 79/2006 Sb.*)

*) Zákonem č. 79/2006 Sb. byl za odstavec 6 vložen nový odst. 7 a dosavadní odst. 7 se nadále označuje jako odst. 8.

Ustanovení zástupce navrhovatelí podle § 35 odst. 7 s. ř. s. připadá podle okolností věci v úvahu i před podáním samotného návrhu na zahájení řízení (§ 32 s. ř. s.) navrhovatelem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 2/2006-50)

Prejudikatura: srov. č. 108/2004 Sb. NSS.

Věc: Ema P. proti České advokátní komoře o ustanovení zástupce v řízení před soudem, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze o neustanovení zástupce.

Navrhovatelce byl k její žádosti, podané u České advokátní komory, určen advokát, s jehož pomocí hodlala podat u soudu správní žalobu. S činností určeného advokáta, který v předběžném rozboru věci zpochybnil její procesní vyhlídky, nebyla spokojena; podala proto ústavní stížnost s návrhem, aby Ústavní soud uložil žalované České advokátní komoře, aby navrhovatelce určila náhradního advokáta. Ústavní soud však její stížnost usnesením ze dne 9. 12. 2004 odmítl s tím, že nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí k ochraně práv poskytuje soudní řád správní.

Dne 17. 1. 2005 navrhovatelka podala u Městského soudu v Praze žádost o ustanovení advokáta k podání návrhu na zahájení řízení. Městský soud navrhovatelku vyzval k doplnění tohoto podání. Navrhovatelka soudu opáčila, že její podání je žádostí o ustanovení advokáta k podání žaloby, a uvedla, že z jejího podání je dostatečně určující, kdo je žalovaným, jaký je předmět řízení a jaké jsou skutkové okolnosti. Soud navrhovatelce zaslal poučení podle § 8 odst. 5 a § 51 s. ř. s., na něž navrhovatelka znovu odpověděla, že svoji žádost nemíní jako žalobu.

Městský soud v Praze usnesením žádost odmítl s tím, že se jedná o předčasně podaný návrh na ustanovení zástupce podle § 35 odst. 7 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je zřejmé, že se zástupce ustanovuje v určité věci, v níž se i zkoumá, zda je ustanovení zástupce třeba k ochraně práv navrhovatele. Interpretaci, kterou městský soud v této věci vytvořil, tj. že navrhovatelka je žalobkyní a žalovaná je Česká advokátní komora, navrhovatelka nepřijala a ani na výzvu soudu své podání v tomto směru neupřesnila. Městský soud dále uvedl, že je tedy třeba vycházet z toho, že

navrhovatelka s ohledem na § 32 s. ř. s. žalobu zatím nepodala a její podání je pouze předčasnou žádostí o ustanovení zástupce bez uvedení předmětu řízení.

Proti tomuto usnesení podala navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou, napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Předmětem sporu je otázka, zda je možné požádat soud o ustanovení advokáta ještě před zahájením řízení, tj. před podáním žaloby, a z toho vyplývající otázka, zda je návrh stěžovatelky předčasný.

Jedním ze základních znaků právního státu je, že rozhodování veřejné moci o právech a povinnostech soukromých osob se musí dít procedurou, ve které absentuje libovůle a která soukromým osobám skýtá dostatečné záruky k hájení jejich právní pozice. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatelky, že k ustanovení advokáta soudem může dojít již před podáním žaloby. Podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. To je nezbytné pro zachování principu rovnosti účastníků v jejich procesním postavení a možnostech, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva často nazývaného „rovností zbraní“ (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 17. 1. 1970 ve věci *Delcourt proti Belgii*, A 11 (1970), dostupný na <http://cmiskp.echr.coe.int>). Pojem „počátku řízení“ v uvedeném ustanovení Listiny zá-

kladních práv a svobod je relativně autonomním pojmem ústavního práva, reflektujícím smysl a účel poskytnutí právní pomoci, jímž je zajištění efektivní možnosti k hájení právní pozice fyzické či právnické osoby, a nelze jej bez dalšího ztotožňovat s obdobně znějícími pojmy jednotlivých procesních kodexů, např. s pojmem „zahájení řízení“. V určitých případech tak „počátek řízení“ podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je okamžikem dřívějším než „zahájení řízení“ např. podle § 32 s. ř. s., zejména pak tehdy, když se osoba, jež se hodlá obrátit na soud, nachází ve stavu vážné a objektivní (tj. složitosti věci či jejího právního postavení dané) nejistoty o tom, jakým konkrétním procesním postupem má svoji právní pozici hájit. Tato zásada nachází ve správním soudnictví své vyjádření v § 35 odst. 7 s. ř. s., který stanoví, že navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. (...) Požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení. Aby mohl být navrhovatel ustanoven zástupce, musí dojít ke kumulativnímu splnění dvou podmínek. První podmínkou je, že u navrhovatele jsou splněny předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, druhou podmínkou je, že ustanovení zástupce je třeba k ochraně navrhovatelových práv.

Ve správním soudnictví je právě podání žaloby velmi složitým a často nejdůležitějším úkonem, který musí navrhovatel učinit. Pro podání žalobního návrhu jsou stanoveny poměrně přísné podmínky (lhůta pro podání žaloby apod.) a tento úkon klade velké nároky na právní erudici navrhovatele. Následkem špatně podaného žalobního návrhu se navrhovatel může snadno dostat do situace, kterou již nebude možné napravit. Výše uvedeným principem rovnosti zbrání se rozumí mj. to, že žádná ze stran procesu nesmí mít podstatnou výhodu vůči protistraně. Je nut-

né si uvědomit, že na straně žalovaného obvykle stojí subjekt, jenž je k soudnímu řízení nepoměrně odborněji vybaven a v předcházejícím řízení byl vůči účastníkovi v nadřazeném postavení [srov. k tomu důvodovou zprávu k tomuto ustanovení soudního řádu správního: „*Osnova považuje za zvlášť důležité explicitní vyjádření principu rovného postavení účastníků v řízení, kde zpravidla proti sobě stojí fyzická nebo právnická osoba a správní orgán; jejich postavení v předcházejícím řízení (před správním orgánem) bylo diametrálně odlišné. V souvislosti s tím je třeba založit povinnost soudu zajistit účastníkům k uplatnění práv stejné možnosti, až po osvobození od soudních poplatků a bezplatné zastoupení advokátem*“ (dle: Důvodová zpráva k návrhu zákona o soudním řízení správním. Zvláštní část. K § 31 až § 38, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. volební období, sněmovní tisk 1080/0)]. V případě stěžovatelky se dokonce jedná o advokátní komoru, o jejímž odborném vybavení k zastupování před soudem nelze pochybovat. K zajištění toho, aby poskytnutá právní pomoc mohla působit reálně od počátku řízení, a byla tak dodržena ústavně zaručená práva navrhovatele, je nutné připustit ustanovení zástupce již před podáním návrhu. Argumentem pro tento výklad předmětného ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s. je i jeho poslední věta, která v okamžiku podání návrhu na ustanovení zástupce staví lhůty k podání návrhu na zahájení řízení. Z toho jednoznačně vyplývá vůle zákonodárce umožnit ustanovení zástupce již před podáním návrhu na zahájení řízení. Stejný názor se vyskytuje i v odborné literatuře (srov. Brothánková, L., Žišková, M.: Soudní řád správní. Komentář. Linde, Praha 2004, str. 68). Uvedený výklad § 35 odst. 7 s. ř. s. také lze považovat za výklad ústavně konformní, neboť nejvhodnějším způsobem zajišťuje možnost právní pomoci v řízení před soudem již od – ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod – ústavněprávně chápaného – „počátku řízení“.

Nejvyšší správní soud pro podporu svého názoru odkazuje též na řízení dle občanské-

ho soudního řádu, kde je ustanovení zástupce navrhovatelí na jeho žádost upraveno v § 30 obdobně. I zde odborná literatura jednotně připouští ustanovení zástupce nejen v řízení již zahájeném, ale i před zahájením řízení, jestliže navrhovatel hodlá prostřednictvím ustanoveného zástupce podat návrh na zahájení řízení (srov. např. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. I. díl. 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 113; srov. dále Winterová, A. a kol.: Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. 2. vydání, Linde, Praha 2005, str. 63).

Z těchto důvodů městský soud neměl návrh stěžovatelky odmítnout jako předčasný, ale měl se zabývat otázkou, zda splňuje podmínky uvedené v ust. § 35 odst. 7 s. ř. s.

Je nesporné, že při posuzování toho, zda soud zástupce navrhovatelí ustanoví již před

podáním návrhu, se soud musí velmi důkladně zabývat otázkou, zda je to nezbytné k ochraně jeho práv. Povinností navrhovatele je ve své žádosti poměrně přesně vymezit, co má být předmětem řízení, jež hodlá zahájit, a z čeho usuzuje, že došlo k porušení jeho veřejných subjektivních práv. Jinak by nebylo možné dovodit splnění jedné ze dvou podmínek, jež § 35 odst. 7 s. ř. s. určuje. V případě stěžovatelky, která byla na podání žaloby dle soudního řádu správního ve své postatě odkázána odůvodněním výše uvedeného usnesení Ústavního soudu, ve svém návrhu podrobně popsala skutkový stav a je nesporné, čeho se v následujícím řízení dožaduje (toho, aby jí Česká advokátní komora určila jiného advokáta, než jaký jí byl předtím jejím rozhodnutím určen), lze výše uvedené mít za dostatečně prokázané.

1012

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti; přípustnost kasační stížnosti

k § 46 odst. 1 písm. a), § 79 a násl. a § 102 soudního řádu správního

Vydal-li správní orgán rozhodnutí tak, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135)

Věc: JUDr. Zdeněk V. proti Ministerstvu vnitra o ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal mimo jiné vydání rozhodnutí, kterým by byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci návrhů na obnovu řízení.

Městský soud rozsudkem ze dne 29. 9. 2005 uložil žalovanému, aby ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku o návrzích žalobce rozhodl.

Žalovaný napadl rozsudek městského soudu kasační stížností; argumentoval, že rozsudek městského soudu je v rozporu se správním řádem a se zákonem o služebním

poměru příslušníků Policie České republiky. Současně uvedl, že i přes podání kasační stížnosti přesto – v souladu s rozsudkem – vydal rozhodnutí, kterým o návrzích rozhodl a dle § 62 odst. 1 správního řádu obnovu řízení nepovolil.

Kasační stížnost je u Nejvyššího správního soudu projednávána osmým senátem. Ten při předběžném posouzení věci zjistil, že zásadní otázku, zda kasační stížnost je v takových případech přípustná, již Nejvyšší správní soud řešil, a to usnesením ze dne 16. 8. 2005, čj. 5 Ans 1/2005-54 (dostupný na www.nssoud.cz).

Vyslovil zde názor, že jestliže správní orgán poté, co podá kasační stížnost proti rozhodnutí soudu, které mu ukládá vydat rozhodnutí, takové rozhodnutí vydá, odpadá předmět kasační stížnosti, a proto Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Osmý senát dospěl k názoru opačnému a s potřebnou argumentací věc postoupil rozšířenému senátu s návrhem na rozhodnutí sporné právní otázky.

Rozšířený senát vyslovil, že věcnému projednání kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem proti pravomocnému rozsudku krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti nebrání, jestliže žalovaný mezitím vydal rozhodnutí, jak mu bylo tímto rozsudkem uloženo; s tímto závazným právním názorem věc vrátil osmému senátu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem). Tento závěr vyplývá z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů a je podpořen mimo jiné rozsahem stížních bodů, které může správní orgán v takovém řízení uplatnit (srov. § 103 odst. 1 s. ř. s.).

Výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby: buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu při vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku. Odepření možnosti přezkumu pravomocného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem – a to v důsledku jednání v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu – nemá oporu v zákoně.

Uložil-li by např. krajský soud správnímu orgánu v řízení o žalobě o ochraně proti ne-

činnosti povinnost vydat rozhodnutí a zároveň jej nezákonně zavázal k vydání rozhodnutí určitého obsahu, neměl by správní orgán prakticky možnost tuto nezákonnost zvrátit s výjimkou případů, kdy by záměrně nerespektoval pravomocné rozhodnutí krajského soudu.

Možnost stěžovatele požádat v souladu s ustanovením § 107 s. ř. s. o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správnímu orgánu neposkytuje dostatečně účinný nástroj, jak neporušit povinnost uloženou mu pravomocným rozhodnutím krajského soudu (tj. povinnost ve stanovené lhůtě vydat rozhodnutí) a současně se splněním této povinnosti jej nezbavit možnosti přezkumu rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem.

Pouze hypotetická účinnost odkladného účinku kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti je zcela zjevná v posuzovaném případě. Rozhodnutí městského soudu nabylo právní moci dne 1. 11. 2005 a posledním dnem soudem stanovené jednoměsíční lhůty pro vydání správního rozhodnutí byl čtvrtek 1. 12. 2005. Žalovaný správní orgán podal dne 14. 11. 2005 k poštovní přepravě kasační stížnost, jejíž součástí byl i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Městský soud, který postupoval v souladu s ustanovením § 108 odst. 1 s. ř. s., kasační stížnost spolu se spisy předložil Nejvyššímu správnímu soudu sice bez průtahů, ale až dne 10. 1. 2006. Rozhodnutí o případném přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by tak již z hlediska ochrany žalovaného správního orgánu před neporušením povinnosti uložené mu pravomocným rozhodnutím krajského soudu (tj. povinnosti ve stanovené lhůtě vydat rozhodnutí) nemělo smysl. Lhůta, v níž bylo žalovanému (stěžovateli) uloženo vydat žalobou požadované rozhodnutí, totiž uplynula již dne 1. 12. 2005.

Rozšířený senát ve svém závěru subsidiárně odkazuje k analogické situaci v případě dovolání jako mimořádného opravného prostředku v civilním soudnictví. Skutečnost, že účastník řízení splní povinnost, která mu byla uložena pravomocným rozhodnutím odvolacího soudu (případně rozhodnutím soudu

prvního stupně, které bylo potvrzeno pravomocným rozhodnutím odvolacího soudu), sama o sobě není důvodem nepřipustnosti dovolání. Odepření možnosti přezkumu takového rozhodnutí k dovolání Nejvyšším soudem nemá žádnou oporu v zákoně (§ 236 a násl. o. s. ř.).

Rozšířený senát proto uzavřel, že věcnému projednání kasační stížnosti správního orgánu nebrání skutečnost, že tento orgán poté, co podal kasační stížnost proti rozhodnutí soudu, které mu ukládá vydat rozhodnutí, takové rozhodnutí vydal.

1013

Řízení před soudem: postup při nepředložení správního spisu

k § 36 odst. 1, § 44, § 74 odst. 1 a § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Pokud správní orgán nepředloží soudu správní spisy v souladu s výzvou podle § 74 odst. 1 s. ř. s., nelze bez dalšího rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, ale je nezbytné správní orgán k jejich předložení opětovně vyzvat, poučit jej o následcích, které by nepředložení spisu mohlo způsobit (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), případně uložit sankci za neuposlechnutí výzvy soudu podle § 44 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 6 As 33/2006-92)

Věc: Bc. Stanislav S. proti Policii ČR, správě Jihomoravského kraje, o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalované.

Ředitel Policie ČR, Okresního ředitelství Uherské Hradiště, svým rozhodnutím propustil žalobce ze služebního poměru příslušníka Policie ČR.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou. Krajský soud v Brně zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jak rozhodnutí žalované, tak rozhodnutí vydané v I. stupni a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že pro posouzení zákonnosti napadeného správního rozhodnutí měla zásadní význam skutečnost, že žalovaná nedostála své povinnosti předložit soudu v jím stanovené lhůtě správní spis k věci se vztahující: Žalovaná předala soudu spis až po uplynutí stanovené měsíční lhůty. Soud uvedl, že příslušnému senátu nebylo umožněno se s obsahem spisu seznámit, neboť byl doručen soudu až poté, co bylo vydáno meritorní rozhodnutí. K obsahu spisu proto soud nemohl přihlídnout ani v odůvodnění rozsudku, jelikož už byl soudem vyhlášen a je závazný.

Proti rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž mj. poukázala na to, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů nemůže být způsobena tím, že stěžovatelka nepředložila včas vyžádaný správní spis. Aby se dalo správní rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné, muselo by se jednat o vady rozhodnutí samotného, nikoliv o nezaslání správního spisu. K získání správního spisu může soud použít pořádkových opatření, nezasláním spisu však nemůže odůvodnit rozhodnutí ve věci samé.

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

Z odůvodnění:

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud především zjistil, že pokynem na č. 1. 29 bylo soudní kanceláři uloženo, aby žalovanému spolu s poučením zaslala kopii žaloby k vyjádření a výzvu k předložení správních spisů, a to ve lhůtě jednoho měsíce. V soudním spise však není tato písemnost založena

v té podobě, v jaké byla odeslána účastníkům řízení. Výzva byla žalovanému podle připojené doručky doručena dne 16. 8. 2005. Z podacího razítka na č. l. 31 je pak zřejmé, že žalovaný soudu své vyjádření spolu s přílohami doručil dne 17. 10. 2005. Žalovaný ke kasační stížnosti doložil kopii výše uvedené písemnosti, v níž je ale k vyjádření a zaslání správních spisů uložena lhůta dvou měsíců. Ani ve vyjádření předsedkyně senátu krajského soudu na č. l. 75 není odlišný obsah přípisu krajského soudu – pokud jde o stanovenou lhůtu – nijak zpochybněn.

Z výše uvedeného je tedy zcela zřejmé, že stěžovatelka doručila své vyjádření k žalobě a správní spisy krajskému soudu v posledním den stanovené lhůty (16. 10. 2005 byla neděle, proto byla lhůta v souladu s § 40 odst. 3 s. ř. s. zachována). Pokud tedy soud s poukazem na jejich nedodání, event. opožděné dodání, napadená správní rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, došlo v řízení před krajským soudem k vadě, které měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a proto byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že postup krajského soudu by bylo možno označit za nezákonný i za předpokladu, že by stěžovatelka skutečně nedodala správní spisy ve stanovené lhůtě. Starší judikatura Vrchního soudu v Praze v obdobných případech sice skutečně připouštěla možnost zrušení napadeného správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost

spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, ovšem pouze v případech, kdy se soud marně a opakovaně předložení spisů dožadoval (k tomu srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 7. 1996, čj. 6 A 883/95-20). V jiném případě pak vrchní soud došel k obdobnému závěru poté, co byl správní orgán k předložení spisů vyzván, tato výzva byla urgována, správnímu orgánu byla z tohoto důvodu dvakrát uložena pořádková pokuta, i přesto ale výzva soudu k předložení úplného správního spisu zůstala nevyslyšena (rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 77/96-29 ze dne 27. 2. 1998). Postup použitý krajským soudem v nyní posuzovaném případě by byl i za předpokladu nedodržení stanovené lhůty stěžovatelkou zjevně nepřiměřený situaci, neboť rozhoduje v neprospěch stěžovatelky, aniž by se pokusil ji přiměřenými prostředky přimět ke splnění uložené povinnosti. Uvedený postup se rovněž neslučuje s principem rovného postavení účastníků, neboť soud neposkytl stěžovateli poučení o procesní povinnosti v takovém rozsahu, aby v řízení neutrčila újmu (§ 36 odst. 1 s. ř. s.).

Lze tedy shrnout, že pokud správní orgán nepředloží soudu správní spisy v souladu s výzvou podle § 74 odst. 1 s. ř. s., nelze bez dalšího rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, ale je nezbytné správní orgán k jejich předložení opětovně vyzvat, poučit jej o následcích, které by nepředložení spisu mohlo způsobit (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), případně uložit sankci za neuposlechnutí výzvy soudu podle § 44 s. ř. s.

1014

Řízení před soudem: pasivní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti výroku

k § 69 soudního řádu správního

k § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (v textu též „zákon o služebním poměru“)^{*)}

^{*)} Ustanovení bylo změněno zákonem č. 21/2006 Sb. s účinností od 1. 3. 2006; zákon jako celek byl pak zrušen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (původně s účinností k 1. 1. 2007, nyní odloženo k 1. 1. 2009).

I. V řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru podle zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

II. Výrok rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, nemusí obsahovat údaj o tom, zda byl policista propuštěn pro porušení služební přísahy, nebo služební povinnosti, ani skutkové okolnosti, které jsou důvodem k tomuto propuštění. Zcela postačí, pokud jsou tyto údaje uvedeny v odůvodnění rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 34/2005-61)

Prejudikatura: srov. č. 534/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Josef Š. proti náměstkovi policejního prezidenta pro trestní řízení o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 23. 12. 2004 zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Policie ČR, útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování ve věcech služebního poměru, ze dne 9. 6. 2004, kterým byl žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky pro porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem.

Žalobce brojil proti zamítnutí svého odvolání žalobou, kterou městský soud taktéž zamítl, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je vydáno v souladu se zákonem a žádnou ze žalobcem vznesených žalobních námitek neshledal důvodnou.

Proti zamítavému rozhodnutí městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uplatnil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. Konkrétně pak především namítl, že řízení před městským soudem bylo zmatečné, neboť soud považoval za účastníka řízení „*Policejní prezident České republiky zastoupené náměstkem policejního prezidenta pro trestní řízení*“. V žalobě však byl jako žalovaný označen služební funkcionář, tj. náměstek policejního prezidenta. Stěžovatel se dále domníval, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda ve výroku správního rozhodnutí musí být uvedeno, o kterou z alternativ § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru se jedná, tj. zda dochází k propuštění pro po-

rušení služební přísahy, nebo služební povinnosti, a rovněž zda zde musí být uvedeno, v jakém jednání je toto porušení shledáno. Stěžovatel měl za to, že v zájmu právní jistoty musí být již ve výroku jasně uvedeno, o které z alternativ se jedná. Tomu podle stěžovatele nasvědčuje i výklad § 108 odst. 1 zákona o služebním poměru, který požaduje, aby v rozhodnutí o propuštění byl uveden důvod propuštění se skutečnostmi jej zakládajícími, jinak je „*neplatné*“. Ve výroku tedy musí být rovněž uveden i skutkový podklad propuštění tak, aby nemohl být zaměněn s jiným. K tomu stěžovatel poukazoval na § 124 odst. 2 a 3 zákona o služebním poměru.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadené rozhodnutí první instance obsahuje ve výroku důvod propuštění podle § 106 odst. 1 písm. d) za použití § 108 odst. 3 zákona o služebním poměru, neboť stěžovatel porušil služební přísahu úmyslně zvláště závažným způsobem; to je dále popsáno v odůvodnění. Takový postup je podle žalovaného v souladu s § 108 i § 124 zákona o služebním poměru. Dále se domníval, že soud označil žalovaného správně, naopak stěžovatel pochybil, když v žalobě uvedl, že žalovaným je náměstek policejního prezidenta, aniž upřesnil, kterého ze čtyř náměstků má na mysli.

Stěžovatel k uvedenému vyjádření žalovaného zaslal soudu svoje stanovisko, kde mj.

přiznal, že se dopustil jisté nedůslednosti, když neoznačil přesně, kterého náměstka měl na místě žalovaného na mysli; nadále se však domníval, že je nesprávně označení žalovaného jako „*Policejní prezidium České republiky zastoupené náměstkem policejního prezidenta*“. Služební funkcionář totiž rozhoduje ve své vlastní pravomoci, a nikoliv na základě zmocnění. Pokud by pak služební funkcionář jednal v rámci své pravomoci za policejní prezidium, nešlo by o jednání na základě zastoupení, nýbrž přímo o jednání tohoto orgánu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel předně považuje řízení před městským soudem za zmatečné, protože městský soud ve svém rozsudku nesprávně označil žalovaný správní orgán. Podle stěžovatele je žalovaným služební funkcionář, tj. náměstek policejního prezidenta ve věcech trestních, zatímco městský soud označil jako žalovaného „*Policejní prezidium ČR zastoupené náměstkem policejního prezidenta pro trestní řízení*“. Předně je třeba poukázat na to, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu *není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon* (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu č. 534/2005 Sb. NSS). Konkrétně se jedná o § 69 s. ř. s., podle něhož *je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. V daném případě šlo o věc služebního poměru, o níž v posledním stupni rozhodl náměstek policejního prezidenta JUDr. Ing. Jaroslav Macháně. Řízení ve věcech služebního poměru je upraveno v hlavě deváté zákona o služebním poměru. Podle § 122 zákona o služebním poměru jsou *účastníky řízení ve věcech služebního poměru policie a policista nebo pozůstalý po policistovi*. V definičním ustanovení § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru je pak uvedeno, že pod pojmem „*policie*“ užívaným v následných ustanoveních je nutno chápat Policii České republiky. Odst. 2 tohoto ustanovení pak sta-

noví, že *jménem policie jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru podle tohoto zákona ministr vnitra České republiky (dále jen „ministr“)* a *v rozsahu jím stanoveném další funkcionáři (dále jen „služební funkcionář“)*. Základní odpovědnost a rozhodovací pravomoc ve věcech služebního poměru je tak svěřena ministru vnitra, tedy konkrétní fyzické osobě stojící v čele Ministerstva vnitra. Ministr tuto pravomoc může dále delegovat, vždy však zase jen na konkrétní fyzické osoby – proto také zákon hovoří v tomto případě o (služebních) funkcionářích, nikoliv o služebních orgánech. Ministr vnitra, případně jím pověřený další služební funkcionář jsou ve věcech služebního poměru správními orgány – nerozhodují samozřejmě jako fyzické osoby samy o sobě, nýbrž jako fyzické osoby vykonávající ve struktuře vojensky organizovaného sboru, podřízeného ministerstvu vnitra (§ 3 odst. 1 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky) zákonem, resp. na základě zákona (rozhodnutím ministra vnitra), jím svěřené rozhodovací pravomoci ve věcech služebního poměru. V daném případě byl služebním funkcionářem, který rozhodl v posledním stupni, právě náměstek policejního prezidenta pro trestní řízení, a ten také je ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalovaným správním orgánem. Ke shodnému závěru, tedy že žalovaným správním orgánem je právě služební funkcionář, a nikoliv Policejní prezidium, případně Policie ČR, dospěl Nejvyšší správní soud již ve svých rozhodnutích ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58, a ze dne 4. 11. 2004, čj. 3 Ans 2/2004-60 (obě dostupná na www.nssoud.cz).

Je tedy třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že žalovaným je v dané věci náměstek policejního prezidenta pro trestní řízení a že městský soud v napadeném rozsudku žalovaného nepřesně označil jako „*Policejní prezidium ČR zastoupené náměstkem policejního prezidenta pro trestní řízení*“. Na druhou stranu však nelze se stěžovatelem souhlasit, že by uvedené formulační pochybení městského soudu mohlo způsobovat zmatečnost řízení, případně jinou vadu řízení před sou-

dem, pro kterou by měl zdejší soud rozsudek městského soudu zrušit. Jak totiž vyplynulo ze soudního spisu, městský soud během řízení řádně jednal s náměstkem policejního prezidenta pro trestní řízení jako účastníkem tohoto řízení, a ten v něm také aktivně vystupoval a činí tak i v řízení o kasační stížnosti (vyjádření k žalobě ze dne 11. 2. 2005 i vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 7. 2005 je podepsáno žalovaným náměstkem). Lze tedy uzavřít s tím, že městský soud v označení žalovaného v napadeném rozsudku pochybil, nicméně se nejedná o pochybení natolik zásadní, aby mohlo být důvodem pro zrušení tohoto rozsudku. Tvrzený důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tak neobstojí.

(...) Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda ve výroku správního rozhodnutí musí být uvedeny skutkové okolnosti a také to, o kterou z alternativ § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru se jedná, tj. zda dochází k propuštění pro porušení služební přísahy, nebo služební povinnosti. Při posouzení této námitky vycházel Nejvyšší správní soud ze znění příslušných ustanovení zákona o služebním poměru. Zejména se jednalo o § 124 tohoto zákona, podle jehož odst. 1 *musí být rozhodnutí služebního funkcionáře v souladu s právními předpisy, vycházet ze skutečného stavu věci a obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Písemné vyhotovení rozhodnutí musí obsahovat též datum vydání a musí být podepsáno s uvedením hodnosti, jména, příjmení a funkce služebního funkcionáře a doručeno účastníkovi řízení.* Odst. 2 tohoto ustanovení pak stanoví náležitosti výroku rozhodnutí; podle tohoto odstavce *výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, a rozhodnutí o nákladech řízení. Pokud se*

v rozhodnutí ukládá povinnost k plnění, stanoví pro ni služební funkcionář lhůtu. Náležitosti odůvodnění jsou pak zakotveny v odst. 3, který stanoví, že *v odůvodnění rozhodnutí služební funkcionář uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval.* Ustanovení § 108 odst. 1 zákona o služebním poměru pak stanoví, že *rozhodnutí o propuštění musí být vyhotoveno písemně a musí v něm být uveden důvod propuštění se skutečnostmi jej zakládajícími, jinak je neplatné.*

V daném případě je ve výroku rozhodnutí o propuštění stěžovatele ze služebního poměru obsaženo jak rozhodnutí ve věci (propuštění stěžovatele ze služebního poměru příslušníka Policie ČR), tak ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo rozhodnuto [§ 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru]. V odůvodnění je pak přesně popsán důvod propuštění i skutečnosti jej zakládající (řízení služebního vozidla dne 13. 5. 2004 v 19.50 hod. po předchozím požití alkoholických nápojů, při němž stěžovatel ohrožoval ostatní vozidla; toto jednání bylo posouzeno jako zvláště závažné porušení služební přísahy). Rozhodnutí o propuštění stěžovatele tedy splňuje veškeré zákonem požadované náležitosti a nelze je považovat za nezákonné. Stěžovatelova domněnka o nutnosti specifikovat ve výroku též skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí, a také přesné vymezení toho, zda byl propuštěn pro porušení služební přísahy, nebo služební povinnosti, nemá oporu v zákoně. Pokud pak zákon ve výroku rozhodnutí určité skutečnosti přímo nevyžaduje, je zásadně možné a postačující uvést je toliko v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. neobstojí.

1015

Řízení před soudem: posouzení včasnosti žaloby při nerespektování poučení soudu

k § 46 odst. 2 a § 72 odst. 1 soudního řádu správního
k § 82 občanského soudního řádu

Nerespektoval-li žalobce poučení správního soudu, obsažené v usnesení o odmítnutí věci podle § 46 odst. 2 s. ř. s., o tom, že má podat žalobu u obecného soudu v civilním řízení soudním, a žalobu podal opět u soudu správního, nelze lhůtu pro podání žaloby posuzovat podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a § 82 odst. 3 o. s. ř., podle něhož platí, že řízení o žalobě je zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba. V takovém případě se lhůta pro podání žaloby počítá ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 4 As 48/2003-59)

Prejudikatura: srov. č. 276/2004 Sb. NSS, č. 395/2004 Sb. NSS a č. 396/2004 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost T. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o zamítnutí přihlášky ochranné známky, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 31. 5. 2002, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 6. 4. 2001 o částečném zamítnutí přihlášky ochranné známky a toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno. Žaloba byla podána poté, co Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 5. 2003 odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. žalobu směřující proti těmto rozhodnutím a žalobce poučil, že může do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného u příslušného okresního (obvodního) soudu.

Městský soud v Praze žalobu usnesením ze dne 25. 8. 2003 odmítl podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. s tím, že se nejedná o věc patřící do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Proti tomuto usnesení podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž snesl řadu argumentů k tomu, proč Městský soud v Praze zaujal věcně nesprávný postoj k funkci zápisu (výmazu) ochranné známky do rejstříku.

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

Z odůvodnění:

Není na újmu účastníkům řízení před správním orgánem, jestliže se z neznalosti žalobou obrátí do nesprávné soudní větve. Oba procesní předpisy (občanský soudní řád a soudní řád správní) mají totiž ustanovení umožňující odmítnout takovou nesprávnou žalobu, respektive řízení o takové žalobě zastavit (§ 46 odst. 2 a § 68b s. ř. s., § 104b o. s. ř.). Soud musí v takovém případě poučit žalobce o tom, že žalobu je třeba podat v druhé větvi soudnictví; řídí-li se účastník takovým poučením, neztrácí lhůtu, kterou oba předpisy pro podání žaloby stanoví (§ 72 odst. 3 s. ř. s., resp. § 82 odst. 3 o. s. ř.), jestliže tuto lhůtu dodržel při podání původní žaloby.

Nastal-li spor mezi soudem rozhodujícím věci občanskoprávní a soudem správním o věcnou příslušnost, pak jej může vyřešit jen zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. Tento senát jednak vysloví, zda je pro řízení příslušný soud ve správním soudnictví, nebo soud v řízení ve věcech občanskoprávních, a jednak svým výrokem odstraní to rozhodnutí soudu, které tomuto výroku o věcné příslušnosti odporuje.

Naskýtá se však otázka, jaký bude postup za situace, kdy žalobce poučení soudu o mož-

nosti podat žalobu v jiné větvi soudnictví nerespektuje, jak tomu bylo v posuzované věci.

V posuzované věci bylo totiž rozhodnuto usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003, čj. 6 A 107/2002-41, o tom, že žaloba se odmítá podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s., a současně byl žalobce poučen o tom, že může do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení podat žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného u příslušného okresního (obvodního) soudu. Pokud by žalobce respektoval toto poučení a podal žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 6 ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení Nejvyššího správního soudu, řídil by se další postup podle ustanovení § 82 odst. 3 o. s. ř.: odmítl-li podle něj žalobu (návrh na zahájení řízení) soud, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, protože šlo o věc, kterou soudy projednávají a rozhodují v občanském soudním řízení, a došla-li soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení žaloba v této věci, platí, že řízení o ní je u soudu zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba. Při takovém postupu by lhůta k podání žaloby byla zachována za předpokladu, že byla žaloba podána včas u soudu, který ji odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

V dané věci však žalobce tímto způsobem nepostupoval, a aniž respektoval poučení Nejvyššího správního soudu, podal žalobu u Městského soudu v Praze, tedy ve stejné větvi správního soudnictví, v níž již jednou byla žaloba podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnuta. V takovém případě nelze ovšem dospět k závěru, že žalobce lhůtu pro podání žaloby neztratil. Jestliže tedy žalobce nerespektoval poučení soudu rozhodujícího ve správním soudnictví o tom, že má podat žalobu v řízení občansko-právním, nelze postupovat při posuzování včasnosti lhůty pro podání žaloby podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. a § 82 o. s. ř., neboť došlo k přerušení zákonem stanoveného postupu. Žalobu podanou ve stejné větvi soudnictví, tedy ve správním soudnictví, je třeba považovat za žalobu samostatně podanou a lhůtu pro její podání je pak třeba počítat od doručení napadeného rozhodnutí správního orgánu.

K eventuální námitce, že Nejvyšší správní soud tím, že žalobu sám odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s., ačkoliv později došlo ke změně názoru na řízení o ochranných známkách v tom směru, že náleží do přezkumné činnosti správních soudů, se sám na stavu nepříznivém pro žalobce spolupodílel, je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud z pohledu pozdějšího rozhodnutí zvláštního senátu nepostupoval správně. Na druhé straně je však třeba zdůraznit, že samotným jeho postupem by žalobce neztratil možnost domáhat se přezkoumání napadeného rozhodnutí, pokud by respektoval poučení, jehož se mu právě v usnesení Nejvyššího správního soudu dostalo. Pokud by takto žalobce postupoval a podal do jednoho měsíce od právní moci usnesení Nejvyššího správního soudu žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 6, mohlo dojít k tomu, že tento soud (pokud by ve věci sám nehodlal rozhodnout) by požádal zvláštní senát o rozhodnutí sporu o věcnou příslušnost, vzniklého ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. Tento postup by pak vedl k tomu, že zvláštní senát by jednak rozhodl podle nynější judikatury o tom, že příslušným vydat rozhodnutí o této žalobě je soud ve správním soudnictví, a jednak by zrušil usnesení Nejvyššího správního soudu, jímž tento soud popřel svou pravomoc, a odstranil by tak i překážku věci rozhodnuté.

Takový postup však již nelze v posuzované věci očekávat právě pro nerespektování poučení obsaženého v usnesení Nejvyššího správního soudu.

I kdyby snad žalobce podal žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 6 až poté, co byl takto opětovně poučen v usnesení Městského soudu v Praze, znamenal by sice shora nastíněný postup možnost zrušit usnesení Městského soudu v Praze v řízení před zvláštním senátem a jeho výrok o tom, že v dané věci jsou příslušné rozhodnout soudy ve správním soudnictví, avšak při posuzování včasnosti podané žaloby by již nebylo možno vycházet z kontinuity ustanovení § 46 odst. 2 a § 82 odst. 3 o. s. ř.

Nejvyšší správní soud ve své úvaze, která byla odůvodněna snahou zmírnit negativní

následky vyplývající pro žalobce z toho, že nerespektoval poučení Nejvyššího správního soudu, zvažoval, zda Městský soud v Praze neměl posuzovat nebo alespoň učinit kroky ke zjištění, zda nejde o žalobu podle § 244 a násl. o. s. ř., i když je třeba dodat, že je otázkou, podle jakých ustanovení by měl Městský soud v Praze žalobu (v případě zjištění, že jde o žalobu podle § 244 a násl. o. s. ř.) příslušnému soudu postoupit. Dospěl však k závěru, že žaloba podaná dne 24. 7. 2003 u Městského soudu v Praze vykazuje znaky žaloby podávané ve správním soudnictví podle soudního řádu správního. Žalobce označil za žalovaného předsedu Úřadu průmyslového vlastnictví a návrh výroku rozsudku koncipoval tak, že navrhuje, aby bylo rozhodnuto tak, že „rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 31. 5. 2002, sp. zn. O113021, se zrušuje a věc se vrací předsedovi Úřadu průmyslového vlastnictví k dalšímu řízení“. Mělo-li by však jít o žalobu podle § 246 odst. 2 o. s. ř., měla by kromě dalších náležitostí v tomto ustanovení uvedených obsahovat i to, v jakém rozsahu má soud věc projednat a rozhodnout a jak má soud rozhodnout spor, neboť soud v tomto řízení může rozhodnout o věci samé rozsudkem (§ 250j o. s. ř.). Protože však žaloba náležitosti uvedené v ustanovení § 246 odst. 2 o. s. ř. neobsahuje, nebylo možno Městskému soudu v Praze nedostatek výše uvedeného postupu vytýkat.

Na základě shora uvedených závěrů se dále naskýtá otázka, jak posuzovat postup Městského soudu v Praze uvedený v napadeném usnesení a jaký zvolit postup při rozhodování o kasační stížnosti v této věci.

Pokud by byl postup soudu posuzován z hlediska soudní praxe v tom období, kdy Městský soud v Praze rozhodoval, nebylo by lze vytýkat soudu to, že neposuzoval včasnost podané žaloby, neboť postup podle § 46 odst. 2

s. ř. s., jímž odmítl pravomoc rozhodovat v této věci, měl přednost před odmítnutím žaloby pro opožděnost.

Takový postup však volit nelze, neboť podle nynější soudní praxe patří rozhodování v posuzované věci soudům ve správním soudnictví. Pokud bychom dospěli k závěru, že Městský soud v Praze měl žalobu odmítnout pro opožděnost, pak by se dalo uvažovat o tom, že soud rozhodl správně, pokud žalobu odmítl, avšak odmítl ji z nesprávného důvodu. Naskýtá se tak otázka, zda by nebylo možné kasační stížnost považovat za kasační stížnost směřující pouze do důvodů rozhodnutí a tu poté jako nepřipustnou odmítnout (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Nabízel by se i postup podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první za středníkem: pokud již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud má však za to, že za situace, kdy je třeba vycházet ze závěru, že o žalobě v této věci rozhodují soudy ve správním soudnictví a soud nezkoumal, zda jsou splněny podmínky pro projednání žaloby, pak bylo řízení před soudem (Městským soudem v Praze) zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (případně bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé), a za této situace pak bylo nutno postupovat podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení také Nejvyšší správní soud postupoval a napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3), což znamená, že bude třeba, aby nejprve zkoumal, zda žaloba u něj podaná 24. 7. 2003 byla podána včas.

Kompetenční vyluka: zrušení údaje o místu trvalého pobytu

k § 12 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a o rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)^{*)}

k § 68 písm. e) a k § 70 písm. a) soudního řádu správního

Rozhodnutím ohlašovny o zrušení údaje o místu trvalého pobytu (§ 12 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel) se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti; takové rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. a žaloba podaná proti takovému rozhodnutí je nepřipustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.].

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 6 As 33/2003-81)**)*

Prejudikatura: srov. náleží pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/02 (Sb. ÚS, sv. 28, náleží č. 136, str. 181).

Věc: Jana P. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, za účasti osob zúčastněných na řízení Miloslava a Marty P., o kasační stížnosti žalobkyně.

Obecní úřad ve V. rozhodnutím ze dne 11. 11. 2002 zrušil údaj o místu trvalého pobytu žalobkyně vedeném v evidenci obyvatel na adrese V. č. p. 25.

Krajský úřad rozhodnutím ze dne 20. 1. 2003 odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu věcně přezkoumal a rozsudkem ze dne 30. 5. 2003 ji zamítl.

Žalobkyně napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž dovozovala jeho nezákonnost a vytýkala vady řízení před krajským soudem.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se při svém rozhodování o kasační stížnosti nejprve zabýval otázkou, zda rozhodnutí o zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel, proti němuž stěžovatelka brojila žalobou, jež byla napadeným rozsudkem zrušena, je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se 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“), může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Základní podmínkou pro přezkoumání úkonu správního orgánu je tedy skutečnost, že jde o takový jeho úkon, který lze subsumovat pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zavedenou § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. takový úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Úkony správního orgánu, které pod tuto legislativní zkratku subsumovat nelze (tj. které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.), jsou pak stíženy kompetenční vylukou podávanou z § 70 písm. a) s. ř. s., a z přezkoumání jsou tedy vyloučeny.

Vyplývá-li z § 10 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel, že z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplyvají žádná práva k objektu, v němž je občan přihlášen, ani k jeho vlastníkovi, pak je nepochybné, že takové právo ne-

^{*)} S účinností od 1. 4. 2004 též ve znění zákona č. 53/2004 Sb.

^{**) V současnosti tuto otázku projednává rozšířený senát ve věci vedené pod sp. zn. 2 As 64/2005.}

může samotným ohlášením změny místa trvalého pobytu ani zaniknout; stejně tak nemůže k zániku žádného takového práva dojít zrušením údaje o místě trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel.

Nevzniká-li a nezaniká-li v důsledku přihlášení k trvalému pobytu žádné ze shora popsaných práv, a k takovému vzniku a zániku přitom nedochází ani v důsledku ohlášení změny místa trvalého pobytu ohlašovně podle § 10 odst. 5 zákona o evidenci obyvatel či v důsledku zrušení údaje o místě trvalého pobytu ohlašovnou na návrh oprávněných osob podle § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel, pak je zapotřebí se zabývat otázkou, zda neexistuje jiné právo nad rámec těch, jež jsou výslovně uvedena v § 10 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel, jež by byla v důsledku takového přihlášení k trvalému pobytu, ohlášení změny tohoto místa či úředního zrušení údaje o místě trvalého pobytu přesto dotčena. V této souvislosti by v úvahu přicházelo především právo svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě, tj. ve skutečnosti právo svobodně si volit v rámci České republiky místo trvalého pobytu, jak je podáváno z § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel a jak je ostatně garantováno samotným článkem 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ani toto právo však nemůže být rozhodnutím podle § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel založeno, změněno, zrušeno nebo jinak závazně určeno. Zrušení údaje o místě trvalého pobytu občanovi ve skutečnosti nijak nebrání realizovat jeho právo svobodně pobývat a usazovat se.

K témuž závěru ostatně dospělo i plénum Ústavního soudu v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 4/02. Rozhodnutí o zrušení údaje o místě trvalého pobytu totiž naplňuje toliko evidenční funkci formální změny místa trvalého pobytu, z níž žádné přímé důsledky pro výběr místa pobytu nevyplývají. Zrušení evidence trvalého pobytu navíc neznamená, že by v jeho důsledku nebyl občan hlášen na žádném místě. Pokud si jiné místo sám nezvolí, je podle § 10 odst. 5 zákona hlášen v sídle ohlašovny, to znamená stále v téže obci. Zrušení evidence trvalého pobytu se tak nemůže dotknout například ani práv politických, ja-

kým je zejména právo volební (srov. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů).

Pokud jde o oblast práv soukromých, pak je evidentní, že případné spory je nutno řešit pořadem práva, avšak ani v nich nemůže být evidence místa trvalého pobytu sama o sobě jakkoli rozhodná.

Nemá-li tedy rozhodnutí učiněné podle § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel žádný bezprostřední dopad, jenž by se projevil v založení, změně, zrušení či jiném závazném určení stěžovatelčina subjektivního práva charakteru věcného (majetkového), nedopadá-li toto rozhodnutí nijak ani do stěžovatelčina práva na výběr místa pobytu a nelze-li dovést dotčení jiného konkrétního subjektivního veřejného práva v důsledku rozhodnutí vydaného podle § 12 odst. 1 tohoto zákona, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než uzavřít, že zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle § 12 odst. 1 zákona, byť ohlašovna o takovém zrušení formálně „rozhoduje“ ve správním řízení, je úkonem správního orgánu, jímž se osobě, dosud k trvalému pobytu na konkrétní adrese evidované, žádné konkrétní subjektivní veřejné právo ani povinnost nezakládá, nemění ani neodnímá.

Nejvyšší správní soud by byl nejvýše připraven aprobovat takovou konstrukci, podle níž by bylo možno dovodit pouze nepřímé dotčení zájmů těch osob, jímž náleží řádné užívací právo k prostorám, v nichž má evidováno místo pobytu jiná osoba; soud tu míří například na situace, kdy by se důsledky této evidence negativně projevovaly v rámci exekutivního řízení tehdy, pokud by osoba, jež by místo svého pobytu měla v příslušných prostorách evidováno, byla osobou povinnou. Ani v takovém případě by nešlo o přímý zásah do jejích práv a povinností.

Je-li si Nejvyšší správní soud vědom rozhodovací praxe Ústavního soudu, jež se v minulosti ve prospěch toliko evidenčního charakteru údaje o místě pobytu jednoznačně přiklonila, a porovnává-li právní úpravu, podle níž žalovaný o zrušení údaje o místě trvalého pobytu rozhodl, s právní úpravou obsa-

ženou v zákoně č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, který byl zrušen aktuální právní úpravou a k němuž se judikatura Ústavního soudu vyslovovala, pak žádné zásadní rozdíly, jež by přivodily opodstatněnost změny právního názoru, neshledává. Skutečnost, že nyní se o zrušení údaje o místu trvalého pobytu rozhoduje formálně ve správním řízení, které lze zahájit na návrh oprávněných osob, sama o sobě takovou změnu nepředstavuje. Ze shora uvedeného tedy

Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí žalovaného o zrušení trvalého pobytu, byť je vydáváno ve správním řízení, není po materiální stránce rozhodnutím, jež by splňovalo kritéria podávaná z § 65 odst. 1 s. ř. s.; nejedná se o rozhodnutí ve smyslu úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Takový úkon správního orgánu je tedy podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu v režimu správního soudnictví vyloučen.

1017

Daň z příjmů: úroky z úvěru

k § 7 odst. 1 písm. c) a § 8 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1995 a 1996

Úroky z úvěru poskytnutého poplatníkem, u něhož poskytování úvěrů není předmětem jeho podnikatelské činnosti, nejsou příjmem z podnikání podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ale příjmem z kapitálového majetku podle § 8 odst. 1 písm. g) téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2005, čj. 7 Afs 35/2005-65)

Věc: František K. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Ústí nad Labem vydal dne 5. 2. 1998 dodatečný platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1995 a dne 3. 2. 1998 dodatečný platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1996. Finanční úřad přitom vyšel z výsledků kontroly daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1995 a 1996, zaměřenou na poskytování finanční výpomoci, k níž žalobce neměl vystavený živnostenský list. Podle smlouvy o úvěru ze dne 26. 4. 1994 uzavřené mezi bankou a žalobcem se banka zavázala poskytnout žalobci dlouhodobý úvěr na investice ve výši 50 000 000 Kč, který byl účelově vázán. V průběhu daňové kontroly se žalobce vyjádřil, že úvěr byl poskytnut na pekárnu, avšak pekárnu splatila společnost s ručením omezeným J. Podmínky zrušení smlouvy o úvěru byly nepřijatelné, a proto se žalobce rozhodl poskytovat finanční výpomoc jako fyzická osoba a z výnosu splácet úvěr.

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutími ze dne 23. 12. 1998 odvolání proti oběma platebním výměrům zamítlo.

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 29. 10. 2004 žaloby proti rozhodnutím finančního ředitelství zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalobci byl poskytnut úvěr původně na koupi nemovitosti, jež se však neuskutečnila, a žalobce finanční prostředky získané z úvěru půjčoval dalším subjektům, přičemž tato skutečnost nebyla předmětem jeho podnikání, neboť k takovému předmětu podnikání mu nebyl vydán živnostenský list. Příjem z výnosů z poskytované finanční výpomoci použil žalobce ke splácení úvěru a uplatnil je jako příjem podle § 7 zákona o daních z příjmů. Krajský soud, shodně jako finanční orgány, dospěl k závěru, že prostředky, které plynuly z úvěru, nebyly použity v žádné souvislosti s předmětem podnikání žalobce. Za této situ-

ace označil za nepodstatné, na jakém smluvním základě žalobce půjčoval peníze daným subjektům. Tyto příjmy nelze podřadit pod žádnou ze skupin definovaných v § 7 zákona o daních z příjmů, naopak svým charakterem odpovídají ustanovení § 8 odst. 1 písm. g) téhož zákona. Protože žalobce nepoužil poskytnutý úvěr za účelem svého podnikání, nelze zařadit náklady spojené s jeho čerpáním do výdajů, které byly vynaloženy k dosažení, zajištění a udržení některého příjmu z podnikání.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti označil za nesporné, že v souvislosti se svým podnikáním a pod svým jménem uzavřel smlouvu o úvěru na 50 000 000 Kč za účelem nákupu privatizované pekárny. Tyto prostředky za účelem snížení daňové ztráty pak dále půjčoval a úroky takto získané pojímal jako úroky z podnikání. Na druhé straně úroky, které platil bance, pokládá za úroky z podnikatelského úvěru, jež jsou daňově uznatelným výdajem, neboť byly vynaloženy v souvislosti s dosažením, udržením a zajištěním podnikatelského příjmu, k němuž by předpokládaný nákup pekárny směřoval. Úvěr byl stěžovateli poskytnut na základě podnikatelského záměru odsouhlaseného úvěrující bankou jako podnikatelský úvěr na koupi podniku a není rozhodující, že prostředky byly použity k jinému účelu, ale že byly získány pro podnikatelský záměr. S podnikáním souvisí i stěžovatelův záměr snížit výdaje, které tak jako tak musel nést. Proto bez ohledu na povahu příjmů v důsledku jím přijatých úroků od třetích osob je třeba uznat jím placené úroky bance jako daňově uznatelné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Pro posouzení možnosti uplatnit úroky jako výdaj vynaložený na dosažení, zajištění a udržení příjmů je rozhodné, zda byl stěžovatelův příjem z finanční výpomoci příjmem z podnikání, jak tvrdí stěžovatel, nebo příjmem z kapitálového majetku, jak dovodily finanční orgány, s jejichž závěrem se krajský soud ztotožnil.

Podle § 5 odst. 1 zákona o daních z příjmů je základem daně částka, o kterou příjmy plynoucí poplatníkovi ve zdaňovacím období, za které se pro účely daně z příjmu fyzických osob považuje kalendářní rok, přesahují výdaje prokazatelně vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení, pokud dále u jednotlivých příjmů podle § 6 až § 10 není stanoveno jinak.

V § 6 až § 9 zákona o daních z příjmů jsou uvedeny jednotlivé příjmy charakterizované podle jejich konkrétního zdroje a konkrétních podmínek (ze závislé činnosti, z podnikání, z kapitálového majetku, z pronájmu). Možnost uplatnění výdajů (nákladů) je pak určována právě tím, k jakému druhu z uvedených příjmů je možno jej přiřadit. Zatímco např. příjmy z podnikání podle § 7 zákona o daních z příjmů umožňují uplatnění široké škály výdajů (nákladů) vynaložených na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, u příjmů z kapitálového majetku tuto možnost právní úprava v době rozhodné nepřipouští.

Podle § 7 odst. 1 zákona o daních z příjmů jsou příjmy z podnikání příjmy ze zemědělské výroby, lesního a vodního hospodářství; příjmy ze živnosti; příjmy z jiného podnikání podle zvláštních předpisů; podíly společníků veřejné obchodní společnosti a komplementářů komanditní společnosti na zisku.

Protože nebylo prokázáno, že stěžovatel je držitelem živnostenského listu opravňujícího jej k provozování živnosti – poskytování úvěrů a půjček, nemůže být jeho činnost spočívající v poskytování úvěrů či půjček podřazena pod podnikatelskou činnost. V tomto ohledu neobstojí ani námitka stěžovatele dovozující podnikatelský charakter jím placených úroků z faktu, že mu byl úvěr poskytnut na podnikatelský záměr, který následně nebyl realizován, případně že charakter podnikání měla jeho snaha snížit náklady v souvislosti s úvěrem poskytnutým bankou. Příjmem z podnikání je totiž pouze a výlučně příjem z činností uvedených v § 7 odst. 1 zákona o daních z příjmů, nikoliv z činností, které si stěžovatel volně bez ohledu na právní úpravu jako podnikání definuje.

Podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona o daních z příjmů jsou příjmy z kapitálového majetku, pokud nejde o příjmy podle § 6 odst. 1 nebo § 7 odst. 1 písm. d), též úroky a jiné výnosy z poskytnutých úvěrů a půjček. Podle odst. 5 citovaného ustanovení jsou příjmy uvedené v odstavci 1 písm. g) snižované o výdaje základem daně (dílčím základem daně).

Protože stěžovatel neměl podnikatelské oprávnění poskytovat úvěry a půjčky, nejsou jím přijaté úroky z úvěrů a půjček příjmy z podnikání, ale ve smyslu § 8 odst. 1 písm. g) zákona o daních z příjmů příjmy z kapitálové-

ho majetku. Tím ovšem je i vyloučeno uplatnění úroků, které zaplatil bance, jako výdajů, protože § 8 odst. 5 zákona o daních z příjmů to nepřipouští.

Z uvedených důvodů je proto nedůvodná i stěžovatelova námitka požadující samostatné posouzení úroků placených bance jako výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů bez ohledu na to, k jakým příjmům je lze přiřadit, neboť konstrukce zákona důsledně vychází ze zásady, že daňová uplatnitelnost výdajů závisí na druhu příjmů.

1018

Daň z převodu nemovitostí: předmět daně

k § 118, § 119 a § 120 občanského zákoníku

k § 9 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí

k § 26 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Vymezil-li stěžovatel technologické vybavení čerpací stanice pohonných hmot jako „Soupis hmotného investičního majetku“, určil tak pouze účetní a daňový režim těchto věcí, ale nemohl právně vymezit jejich charakter, tzn. zda se jedná o věc movitou, nemovitou, věc hlavní, součást věci nebo její příslušenství (§ 26 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Takové vymezení nezávisí na vůli subjektu, ale je nutno je posuzovat ve smyslu příslušných ustanovení občanského zákoníku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. 5 Afs 130/2004-62)

Prejudikatura: srov. též č. 93/2004 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost R. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 26. 2. 2002 zamítl odvolání žalobce proti platebnímu výměru Finančního úřadu ve Zlíně ze dne 6. 11. 2001, kterým byla žalobci vyměřena daň z převodu nemovitostí ve výši 850 000 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 11. 2. 2004 zamítl.

Proti rozsudku brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítl, že krajský soud, stejně jako žalovaný, se vůbec nezabýval ustanovením § 119 občanského zákoníku. Definice nemovitosti tam uvedená vylučuje závěr, k němuž dospěl žalovaný a poté i soud,

totiž že volně položená nádrž, stojany, počítače a vysavač jsou nemovitostmi. Soud opřel svůj závěr výlučně o § 120 občanského zákoníku, jeho použití je přitom jednostranné a založené na nepřipustném extenzivním výkladu tohoto ustanovení. Podle stěžovatele definice věci hlavní a součásti věci nevylučuje, aby součástí věci hlavní – nemovitosti byla věc movitá. Definice součásti věci vychází ze dvou kritérií: prvním je vzájemná sounáležitost věci hlavní a její součásti a druhým je míra jejich oddělitelnosti, aniž by došlo k poškození jak věci hlavní, tak součásti. Míra oddělitelnosti je přitom dána potřebou sta-

vebních prací nutných k oddělení věci hlavní a součástí. Právě toto kritérium není v daném případě naplněno, neboť míra oddělitelnosti při demontáži a výměně technologií je téměř nulová, neboť ve velmi krátkém čase, bez potřeby stavebních prací a pouze montážními zásahy může dojít k oddělení věci, aniž by došlo k jakémukoli poškození jak věci hlavní, tak její součástí.

Soud I. stupně správně dovodil, že hlavní funkcí objektu čerpací stanice pohonných hmot je čerpání pohonných hmot; nakonec ale nesprávně uzavřel, že věcí hlavní je právě nádrž na pohonné hmoty, čerpací stojany a počítače tvořící řídicí systém. Ostatní součásti čerpací stanice jako kiosky, zastřešení apod. mají pouze doplňkovou funkci, a jsou tedy součástmi uvedených věcí hlavních.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdil, že součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila. O charakteru tohoto „oddělení“ přitom zákon nic nestanoví; lze tedy mít za to, že tento pojem musí zahrnovat více způsobů, a to od přímých zásahů do hmotné podstaty věci přes manipulaci ničící podstatu věci po pouhé volně proveditelné odnětí věci. V předmětné věci se jedná o úplatný převod čerpací stanice pohonných hmot; nabyvatelem je obchodní společnost O., jejímž předmětem je mimo jiné provozování čerpací stanice s palivy a mazivy. Byl-li objekt čerpací stanice přizpůsoben tomu, aby v něm byla čerpána paliva a maziva, je nepochybné, že demontáží výše uvedeného technologického zařízení ztrácí objekt čerpací stanice schopnost být využíván k těmto účelům a k jiným účelům nemůže být plnohodnotně využíván bez dalších úprav. Technologické zařízení vyjmenované v kupní smlouvě je součástí věci hlavní, a sdílí tedy její právní režim včetně režimu daňového. Okolnost, že v kupní smlouvě je technologické vybavení čerpací stanice jako součást věci vyloučeno, je bezvýznamná. Obdobně je pak nutno posuzovat ostatní vybavení čerpací stanice (stacionární vysavač, manometr, zastřešení manipulačních ploch). Samostatnou věcí by se součást věci stala pouze za předpokladu, by-

la-li by nejprve fakticky oddělena a poté samostatně prodána samostatnou smlouvou. Převáděná čerpací stanice byla navíc znaleckým posudkem oceněna včetně technologického vybavení, tj. jako celek; technologické zařízení čerpací stanice je tedy součástí věci hlavní, která je věcí nemovitou. Žalovaný rovněž poukázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, podle které se součást věci stává věcí samostatnou faktickým oddělením od věci hlavní, nikoli pouhým projevem vůle vlastníka vyjádřeným např. uzavřením kupní smlouvy týkající se jen součástí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nezákonnost spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení právní otázky týkající se aplikace § 120 občanského zákoníku a posouzení technologií jako součástí nemovitosti. Tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení věci soudem v předcházejícím řízení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popř. je sice aplikována správná právní věta, ale ta je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci. Takové pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí Krajského soudu v Brně neshledal.

Ze spisu vyplynulo, že stěžovatel kupní smlouvou ze dne 12. 3. 2001 převedl na jiný subjekt komplex movitých a nemovitých věcí za celkovou cenu 18 000 000 Kč. Dle dohody obou stran byla cena rozdělena na nemovité věci – stavba v ceně 7 000 000 Kč, movité věci – technologie v ceně 10 000 000 Kč a movité věci – drobné předměty v ceně 1 000 000 Kč. V přiznání k dani z převodu nemovitostí ze dne 27. 6. 2001 uvedl stěžovatel cenu sjednanou ve výši 7 000 000 Kč, na základě provedeného vytykácího řízení byla vyměřena daň ze stanoveného základu 17 000 000 Kč; při svém rozhodování vycházel Finanční úřad ve Zlíně z celkové kupní ceny převáděného souboru, přičemž jako částku tvořící základ daně stanovil nejen cenu převáděné nemovitosti,

kteřá činila podle smlouvy 7 000 000 Kč, ale i cenu technologií, která dle kupní smlouvy činí 10 000 000 Kč.

Není sporu o to, že se v předmětné věci se jedná o převod čerpací stanice pohonných hmot. V čl. I. kupní smlouvy stěžovatel jako prodávající prohlašuje, že je na základě kolaudačního rozhodnutí ze dne 16. 2. 1999 výhradním a neomezeným vlastníkem objektu čerpací stanice pohonných hmot postavené na pozemku, který je ve vlastnictví jiného subjektu, a není proto předmětem prodeje. V čl. I bodu 1.3 kupní smlouvy se uvádí, že technologické vybavení čerpací stanice včetně movitých věcí a jejich specifikace je uvedena v přílohách. V příloze „Soupis HIM na ČS Zlín“ je uvedeno: nádrž 60 m³ dělená, nádrž na úkapy 5 m³, výdejní stojan jednostranný, výdejní stojan oboustranný, El. řídicí systém, cent. informační panel – totem, vysavač CB M, v celkové ceně 10 000 000 Kč.

Ze znaleckého posudku o ceně nemovitosti – areálu čerpací stanice pohonných hmot, provedeného dle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, Josefem Č., vyplynulo, že předmětem posudku je ocenění nemovitosti – areálu čerpací stanice za účelem vkladu vlastnického práva na základě kupní smlouvy. Dále se v posudku konstatuje, že čerpací stanice je užívána od kolaudace, tj. od 16. 2. 1999, skutečný stav všech objektů čerpací stanice (hlavních staveb, inženýrských staveb a venkovních úprav) odpovídá projektové dokumentaci z roku 1996, areál čerpací stanice je od roku 1998 na základě smlouvy o nájmu čerpací stanice ze dne 21. 9. 1998, uzavřené mezi panem Miroslavem P. (nájemce) a žalobcem (pronajímatel), předmětem pronájmu. V celkovém popisu nemovitosti se mimo jiné uvádí: „Pořizovací ceny technologických zařízení čerpací stanice, která tvoří její pevně zabudovanou a nedílnou součást, jsou převzaty ze smluv o dílo a z kupních smluv uzavřených mezi investorem a dodavateli.“ Ze spisu bylo dále zjištěno, že dne 17. 12. 1997 požádal stěžovatel o stavební povolení na stavbu čerpací stanice pohonných hmot Zlín-Podvesná na dobu dočasnou do 1. 6. 2012; rozhodnutím Úřadu města Zlín ze dne

11. 2. 1998 bylo vydáno stavební povolení na stavbu čerpací stanice na dobu do 1. 6. 2012. Kolaudačním rozhodnutím ze dne 16. 2. 1999 bylo stěžovateli povoleno užívání stavby „Čerpací stanice pohonných hmot Zlín-Podvesná, na dobu dočasnou do 1. 6. 2012, která obsahuje: SO 03 – kiosk, SO 04 – úložiště nádrží, SO 05 – potrubní trasy, SO 06 – zastřešení manipulačních ploch, SO 08 – přípojka vody, SO 09 – kanalizace, SO 10 – přípojka NN, SO 11 – přípojka sdělovacích zařízení, SO 12 – přípojka plynu, SO 13 – komunikace, SO 15 – reklamní zařízení, SO 16 – úpravy objektů DSZO, SO 17 – přeložka NTL plynovodu, SO 18 – konečné terénní úpravy, SO 19 – sadové úpravy“. Objekt byl povolen k užívání pouze k účelu, který je stanoven kolaudačním rozhodnutím.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se v předmětné věci, tedy posouzení technologického vybavení, jedná o objekty, které sice jsou z technického hlediska jako stavební objekty schopné samostatné stavební existence a samostatného plnění určité vymezené funkce (např. vysavač lze užívat samostatně, popř. i nádrž na úkapy nebo nádrže lze využívat samostatně i k jiným účelům); z hlediska fungování a provozování čerpací stanice však nemohou být osamostatněny, nemá-li dojít ke zmaření účelu, k jakému byl celý objekt čerpací stanice vybudován, zkolaudován, poté pronajímán a prodán. Není sporu o to, že takovým účelem je provoz čerpací stanice, který by bez technologií, o které se ve věci jedná, nebyl možný. S tímto záměrem – provozem čerpací stanice – byla stavba od počátku budována a dodnes mu slouží. Předmět převodu byl definován v kupní smlouvě jako stavba, která byla zkolaudována včetně všech součástí; není přitom rozhodné, jak stěžovatel jednotlivé objekty označil ve smlouvě.

Stavby a pozemky jsou samostatnými předměty právních vztahů (§ 118 a § 119 občanského zákoníku) a ve vzájemném vztahu nemohou být stavby součástí pozemků (§ 120 odst. 2 občanského zákoníku). Mezi stavbou a pozemkem nemůže být ani vztah věci hlavní a příslušenství ve smyslu § 121 občanského zákoníku; nelze však vyloučit, aby

např. dvě stavby byly navzájem ve vztahu věci hlavní a jejího příslušenství nebo aby věc movitá byla součástí stavby. Předpokladem takového vztahu je, že obě věci náležejí témuž vlastníku a že je tu jeho vůle věc k určitému konkrétnímu účelu trvale užívat.

Podle § 120 odst. 1 občanského zákoníku je součástí věci „vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila“.

Zákonným předpokladem součástí věci je tak její neoddělitelnost, bez současného znehodnocení věci hlavní. Znehodnocení nelze přitom chápat pouze v úzkém slova smyslu, tedy jako zničení či podstatné poškození věci hlavní při oddělení součástí, znehodnocení lze chápat rovněž ve smyslu snížení hodnoty. Součástí věci mohou být s věcí hlavní pevně spojeny (věc je jedním kusem) nebo nespojeny (věc se skládá z několika kusů). Podstatnými definičními znaky součástí věci je její funkční a fyzická spojitost, součástmi věci jsou ty, ať oddělitelné nebo neoddělitelné, bez nichž by věc nebyla toutéž věcí jako dosud, tj. nemohla by sloužit svému účelu; souhrn takových součástí tvoří „podstatu věci“. Technologické zařízení, o které se ve věci jedná, tyto znaky splňuje.

Stěžovatel namítá, že věci v žalobě a poté v kasační stížnosti uvedené jsou samostatnými movitými věcmi; tuto skutečnost odvozuje mimo jiné i z kupní smlouvy, v níž stanovil pro tyto věci samostatnou cenu, a dále namítá i samostatnou funkci těchto věcí. Dovojuje-li stěžovatel z této skutečnosti, jakož i z toho, že projevil vůli, že zařízení, o která jde, nejsou součástí převáděné věci – stavby, ale movitými věcmi, potom se mýlí. Použil-li stěžovatel v kupní smlouvě pro předmětné věci označení: „Soupis hmotného investičního majetku“, vymezil tyto věci pouze z hlediska účetního a daňového; z tohoto pohledu nelze nic namítat proti tomuto určení provedenému v souladu s § 26 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, přičemž toto vymezení je provedeno pouze pro účely zákona o daních z příjmů. Zákon ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, však takové vy-

mezení majetku – věci neobsahuje, ani znalecký posudek takového vymezení nepoužívá; naopak používá pojem „hlavní stavby“, kam zařazuje mimo jiné i zmiňované nádrže na pohonné hmoty, výdejní stojany, objekt služeb... (viz str. 5 posudku). Vymezil-li stěžovatel technologické vybavení jako soupis hmotného investičního majetku, určil tak pouze účetní a daňový režim těchto věcí, nikoli právní vymezení jejich charakteru, tzn. zda se jedná o věc movitou, nemovitou, věc hlavní, součást věci nebo její příslušenství. Takové určení věci je nutno posuzovat ve smyslu příslušných ustanovení občanského zákoníku.

Nejvyšší správní soud netvrdí, že samostatná nádrž, vysavač, popř. reklamní panel, nemůže být věcí movitou, ovšem movité věci určené vlastníkem k trvalému užívání věci nemovité zůstávají součástí věci nemovité, pokud takový poměr trvá. Rozhodné ve věci je, že nemovitost byla před prodejem určena jako čerpací stanice pohonných hmot, technologie byly v nemovitosti ponechány a kupující takto zařízenou čerpací stanicí koupil k dalšímu provozování čerpací stanice.

Nedůvodná je rovněž námitka, že není možno považovat tyto věci movité za součást, neboť v mnoha případech patří zařízení jiné osobě než vlastníku nemovitosti. Nehledě k tomu, že o takový případ zde nejde, rozhoduje vůle vlastníka, resp. prodávajícího a kupujícího, aby se tyto „věci“ trvale užívaly ke zcela konkrétnímu účelu. Součástí čerpací stanice by tyto věci nepochybně přestaly být, došlo-li by k jejímu zániku, přestala-li by sloužit k původnímu účelu.

Nelze přitom při posuzování předmětné stavby odhlédnout od faktu, že čerpací stanice pohonných hmot je typizovanou stavbou, která je vnímána právě jako stavba se všemi součástmi, které jsou předmětem sporu.

Zaplatí-li zákazník u pokladny umístěné v kiosku pohonné hmoty, přičemž bez technického propojení a řídicích technologií by prodávacé údaje o počtu litrů a ceně pohonných hmot nemohl znát (stejně tak by bez takového propojení nemohl fungovat např. in-

formační panel o cenách), použije-li vysavač, „vzduch“, popř. použije hygienické zařízení nebo si zakoupí občerstvení, činí tak vždy „na čerpací stanici“. Nelze proto dospět k jinému závěru, než k jakému Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl, totiž že technologické zařízení, jakož i standardní obslužná zařízení, jsou součástí čerpací stanice náleže-

jící jejímu vlastníkovu, a jejich cena je proto součástí ceny nemovitosti pro účely daně z převodu nemovitostí.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud posoudil právní otázku v souladu se zákonem, a proto kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

1019

Daňové řízení: zastavení řízení; výzva k doplnění odvolání

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

Vyhoví-li odvolatel výzvě správce daně dle § 48 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, k doplnění předepsaných náležitostí odvolání, byť po stanovené lhůtě, není správce daně oprávněn odvolací řízení zastavit v situaci, kdy již má z hlediska zákonem stanovených náležitostí k dispozici perfektní odvolání.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2006, čj. 10 Ca 184/2005-21)

Věc: Xing J. S. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob.

Finanční úřad pro Prahu 9 vyměřil dne 20. 12. 2001 žalobci daň z příjmů fyzických osob za rok 2000 ve výši 1 489 548 Kč. Při doručování tohoto rozhodnutí žalobci byla záslilka uložena na poště dne 31. 12. 2001, žalobce si ji však v zákonné lhůtě 15 dnů od uložení nevyzvedl. Následně správce daně doručoval uvedené rozhodnutí žalobci veřejnou vyhláškou ve smyslu § 19 daňového řádu.

Dne 2. 9. 2002 podal žalobce návrh na obnovu řízení o uvedeném platebním výměru, neboť o existenci tohoto výměru se dozvěděl až v červenci 2002. Správce daně ovšem dne 8. 10. 2004 tento návrh zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 18. 11. 2004 odvolání, ve kterém mimo jiné uvedl, že vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez jeho zavinění uplatněny již dříve v řízení a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí.

Výzvou ze dne 25. 11. 2004 správce daně žalobci uložil, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení této výzvy podané odvolání doplnil

o přesné označení odvolatele, uvedení rozporu s právními předpisy či skutkovým stavem nebo jiných důvodů osvědčujících nesprávnost nebo nezákonnost napadeného rozhodnutí a návrh důkazních prostředků. Výzva byla žalobci doručena dne 1. 12. 2004.

Žalobce odvolání doplnil podáním ze dne 18. 12. 2004, v němž uvedl, že odvolatelem je žalobce a že závěry správce daně v odůvodnění rozhodnutí ve věci obnovy řízení jsou v rozporu se skutkovým stavem; odkázal dále na svoji žádost o obnovu řízení, v níž předložil nové důkazy a zdůvodnil, proč je nemohl uplatnit v původním řízení. Podání žalobce bylo předáno k poštovní přepravě dne 23. 12. 2004 a doručeno správci daně dne 27. 12. 2004.

Rozhodnutím ze dne 3. 1. 2005 zastavil správce daně podle § 48 odst. 5 d. ř. řízení o odvolání žalobce proti rozhodnutí správce daně ve věci obnovy řízení. V odůvodnění uvedl, že žalobce nevyhověl ve stanovené lhůtě výzvě k doplnění odvolání.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 2. 2. 2005 odvolání, které žalovaný dne 12. 4. 2005 zamítl. V odůvodnění konstatoval, že podání neobsahovalo přesné označení odvolatele a nebyla k němu přiložena plná moc. Žalobce nevyhověl výzvě k doplnění náležitostí odvolání ve stanovené lhůtě, proto správce daně v souladu s daňovým řádem řízení zastavil.

Žalobce uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobou, ve které zejména namítal, že řízení o odvolání neměl správce daně zastavit, neboť obsahovalo veškeré náležitosti podle daňového řádu. Z odvolání a z plné moci právního zástupce, která byla založena ve spise správce daně, bylo možné jednoznačně určit, že odvolání podal žalobce, a výkladem textu uvedeného v odvolání mohl správce daně dospět k závěru, že odvolacím důvodem byl tvrzený rozpor rozhodnutí o zamítnutí obnovy řízení se skutkovým stavem, neboť v návrhu na obnovu řízení žalobce uváděl skutečnosti, které nemohl uplatnit dříve ve vyměřovacím řízení před správcem daně, a tyto skutečnosti mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí správce daně o vyměření daně za rok 2000. Navíc správce daně neměl vydat rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu prodloužení s upřesněním odvolání, neboť toto rozhodnutí vydal v době, kdy již měl upřesněné odvolání k dispozici, a nic nebránilo tomu pokračovat v odvolacím řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména konstatoval, že správce daně správně posoudil odvolání žalobce jako podání, které mimo jiné nesplňuje náležitosti předepsané v § 48 odst. 4 d. ř., neboť toto podání neobsahovalo přesné označení odvolatele. Proto správce daně v souladu s § 48 odst. 5 d. ř. vyzval žalobce k doplnění náležitostí odvolání a určil mu k tomu lhůtu 15 dnů ode dne doručení výzvy. V uvedené lhůtě žalobce výzvě nevyhověl, proto správce daně v souladu s § 48 odst. 5 d. ř. řízení zastavil. Žalovaný nesouhlasí s názorem žalobce, že lhůta k dopl-

nění odvolání dle § 48 odst. 5 d. ř. má jen procesní charakter, neboť takový názor podle žalovaného nemá v daňovém řádu oporu.

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

Z odůvodnění:

(...) Soud shledal oprávněnou i druhou námitku žalobce, podle níž správce daně neměl zastavovat řízení v situaci, kdy již měl k dispozici doplnění odvolání žalobce, byť podané po stanovené lhůtě. Ustanovení § 48 odst. 5 d. ř. spojuje zastavení řízení se skutečností, že odvolatel nevyhoví výzvě k doplnění odvolání, nikoli tedy, že výzvě nevyhoví „ve stanovené lhůtě“. Smyslem této lhůty a procesní sankce zastavení řízení je přimět odvolatele, aby vady odvolání odstranil. Pokud tak neučiní, je správce daně oprávněn řízení zastavit. Pokud však správce daně bezprostředně po uplynutí stanovené lhůty o zastavení řízení nerozhodne a v době rozhodnutí o zastavení řízení již má k dispozici z hlediska zákonem stanovených náležitostí perfektní odvolání, a byla tedy odstraněna překážka odvolacího řízení, bylo by přepjatým formalismem, který neodpovídá dikci ani účelu § 48 odst. 5 d. ř., odvolací řízení zastavit. Odvolací daňové řízení není ovládáno koncentrační zásadou. Podle § 48 odst. 7 d. ř. může odvolatel odvolání doplňovat a pozměňovat až do doby, kdy je o něm rozhodnuto. Obdobně podle § 48 odst. 5 d. ř., vyhoví-li odvolatel plně výzvě k doplnění odvolání, má se za to, že bylo podáno včas a řádně. V souladu s § 14 odst. 10 d. ř. nelze prodloužit nebo navrátit lhůtu pro podání odvolání. Jestliže však odvolání bylo podáno včas a posléze doplněno tak, že obsahuje i podle hodnocení správce daně veškeré zákonem stanovené náležitosti, bylo by v rozporu s právem na spravedlivý proces zakotveném v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v takové situaci řízení o tomto odvolání zastavit.

Daňové řízení: doručování veřejnou vyhláškou

k § 19 odst. 1 větě druhé zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Podle § 19 odst. 1 věty druhé zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se písemnost doručí veřejnou vyhláškou mj. v případě, že se adresát písemnosti v místě svého sídla nezdržuje. Předpokladem pro užití tohoto způsobu doručování není neúspěšný pokus o doručení všem osobám oprávněným jednat jménem právnické osoby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2006, čj. 2 Afs 203/2005-72)

Věc: Akciová společnost T. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Prahu 1 vyměřil žalobci daň z převodu nemovitostí. Podle výpisu z obchodního rejstříku žalobce tehdy sídlil v Moravské Ostravě, předsedou jeho představenstva byl pan Goran D. s bydlištěm v Praze. Platební výměr byl doručován nejprve na adresu žalobce v Moravské Ostravě, poté na adresu pana Gorana D. v Praze, přičemž jeho příjmení bylo uvedeno nesprávně. Další doručení bylo opět směřováno na adresu žalobce v Moravské Ostravě. Zásilka se pokaždé vrátila s poznámkou pošty, že adresát je neznámý. Nakonec byla písemnost doručována veřejnou vyhláškou vyvěšenou na Finančním úřadě pro Prahu 1 a na Úřadě městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz. Následně Finanční úřad pro Prahu 1 vydal exekuční příkaz na přikázání pohledávky na peněžní prostředky dlužníka na účtech vedených u bank ve výši odpovídající dlužné dani a exekučním nákladům.

Žalobce podal proti exekučnímu příkazu odvolání, které žalovaný zamítl. Žalovaný mj. poukázal na neúspěšné doručování poplatníkově a nezbytnost doručení veřejnou vyhláškou.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu proti zamítavému rozhodnutí žalovaného. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný nedoručil platební výměr v souladu se zákonem, neboť pro doručení vyhláškou nebyly splněny zákonné podmínky. Nemohla proto běžet lhůta pro zaplacení daně, nevznikl vykonatelný daňový nedoplatek, a nebyly

tak splněny podmínky pro vydání exekučního příkazu. Městský soud proto zrušil rozhodnutí žalovaného i exekuční příkaz.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Za nesprávný považoval odkaz soudu na § 17 odst. 9 daňového řádu upravující oprávnění k přijímání písemností určených právnickým osobám. Odvolal se na vyhlášku č. 286/2004 Sb. (dříve vyhlášku č. 28/2001 Sb.), podle níž je adresátem zásilky ten, kdo je v adrese uveden jako první. U právnické osoby to je její obchodní jméno, a vzhledem k tomu, že právnická osoba nemůže „fyzicky“ provést akt převzetí, je zásilka předána podatelně či vedoucímu organizace, pokud zde není osoba přímo k přebírání pošty určená. Vrátila-li se tedy zásilka s tím, že adresát není znám, mohl správce daně přikročit k doručení veřejnou vyhláškou. Veřejná vyhláška slouží k doručení v případech, kdy není znám pobyt příjemce nebo kdy se mu nepodařilo doručit způsobem podle § 17 odst. 3 daňového řádu. Názor soudu o doručení osobám oprávněným jednat jménem právnické osoby je neudržitelný a nerealizovatelný tam, kde se právnická osoba nenalézá na adrese uvedené v obchodním rejstříku, nemá podatelnu ani pracovníky pověřené k přebírání pošty, a současně má několik osob oprávněných za právnickou osobu jednat společně. V takovém případě by musel správce daně úspěšně doručit všem z nich, což je zdlouhavé a nevhodné. Podnikají-

cí daňový subjekt by měl ve vlastním zájmu sdělit poště osoby pověřené přebíráním zásilek, popř. sdělit doručovací adresu, pokud se v sídle nevyskytuje. Tato povinnost vyplývá i z § 33 daňového řádu.

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

Z odůvodnění:

Z hlediska kasační stížnosti je úkolem Nejvyššího správního soudu posouzení správnosti právního názoru městského soudu, který na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro vydání exekučního příkazu, neboť platební výměr žalobci doručen v souladu se zákonem. Zejména městský soud označil za nezbytné, aby před doručováním prostřednictvím vyhlášky správce daně neuspěl s doručováním všem osobám oprávněným za právnickou osobu jednat, jak stanoví § 17 odst. 9 daňového řádu.

Platební výměr je rozhodnutím, které je pro příjemce právně účinné, jen bylo-li mu řádným způsobem doručeno (§ 32 odst. 1 a 8 daňového řádu). Doručování je upraveno v § 17 daňového řádu, přičemž platební výměr je podle odst. 4 písemností, kterou je třeba doručit do vlastních rukou adresáta. Tímto adresátem byla v daném případě právnická osoba, existence zástupce s neomezenou plnou mocí správci daně doložena nebyla. Podle § 17 odst. 9 daňového řádu se písemnosti určené právnickým osobám doručují pracovníkům oprávněným za tyto příjemce přijímat písemnosti. Správce daně v daném případě doručoval opakovaně do místa sídla žalobce, které odpovídalo sídlu zapsanému v rozhodné době v obchodním rejstříku, a poštou bylo v obou případech sděleno, že adresát je na této adrese neznámý. Žalobce ani v řízení netvrdil, že by se v sídle zdržoval. V žalobě jen namítal, že měl zástupce (což bylo soudem vyvráceno), že pokus o doručení předsedovi představenstva byl zmatečný pro záměnu příjmení a dále že mohlo být doručeno i jiným jeho představitelům. V sídle právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku tedy tato

právnická osoba nebyla známa, nezdržovala se zde a nezdržoval se zde ani nikdo, kdo byl oprávněn přijímat písemnosti. Ustanovení § 17 odst. 9 dále stanoví, že není-li osob oprávněných za právnickou osobu přijímat písemnosti, doručují se písemnosti určené do vlastních rukou osobám oprávněným za právnickou osobu jednat. To městský soud vyložil tak, že správce daně byl povinen doručit osobám oprávněným za právnickou osobu jednat. Pokud tak správce daně učinil vůči předsedovi představenstva, u něhož však uvedl nesprávně jeho příjmení (...), nemůže vycházet z toho, že se v místě svého bydliště nezdržoval. Soud ovšem netvrdil, jak namítá stěžovatel, že se správce daně měl pokusit doručit všem osobám oprávněným za tuto právnickou osobu jednat. V každém případě však soud v tom shledal nenaplnění podmínek pro doručování vyhláškou.

Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že předpokladem doručování vyhláškou je neúspěch při doručování podle § 17 daňového řádu. To vyplývá z priority řádného doručení zajišťujícího skutečné seznámení adresáta s obsahem písemnosti tak, aby jednak mohl splnit z ní vyplývající povinnosti, jednak aby měl možnost řádné obrany proti ní. Doručování veřejnou vyhláškou je jistě jen náhradním způsobem doručení tam, kde jsou k tomu splněny podmínky.

Podle § 19 odst. 1 věty druhé daňového řádu se písemnost doručí veřejnou vyhláškou mj. v případě, že se adresát písemnosti v místě svého sídla nezdržuje. Nezdržováním je ovšem třeba rozumět, že zde právnická osoba vůbec nesídlí, tedy mj. že se zde nezdržuje vůbec nikdo, kdo je oprávněn ve smyslu § 17 odst. 9 daňového řádu písemnost převzít. Byla-li podle opakovaného sdělení pošty daná právnická osoba v místě svého sídla neznámá, jsou tyto podmínky nepochybně splněny. Z § 17 odst. 9 daňového řádu lze dovodit jen to, že se doručuje do sídla právnické osoby, kde se zásilka předá osobě oprávněné k přijímání písemností, a není-li jí, pak osobě oprávněné za právnickou osobu jednat. Pokud by byl správný výklad městského soudu, vycházející z toho, že osobám oprávněným za

příjemce jednat má být doručováno na adresu jejich pobytu, znamenalo by to současně, že pokud právnická osoba má pracovníky oprávněné k přijímání pošty, muselo by se v první řadě (a tedy vždy) doručovat jim osobně – tedy na jejich adresu, pokud se v sídle nezdržují. Takový závěr je jistě absurdní, ovšem koncepcie doručení je pro oba okruhy osob shodná.

Tomu odpovídá i úprava doručování uvedená ve vyhlášce č. 28/2001 Sb., o základních službách držitele poštovní licence, platné v době doručování předmětné písemnosti. Podlé § 47 odst. 1 písm. b) vyhlášky se zásilka určená do vlastních rukou právnické osoby dodá tomu, kdo je oprávněn za právnickou osobu zásilku převzít. Dále je zde stanoveno, jak vypadá adresa právnické osoby (§ 5 odst. 2), i skutečnost, že v případě uvedení adresy tak, že na prvním místě je uvedena právnická osoba a na druhém místě fyzická osoba, je adresátem právnická osoba (§ 5 odst. 7). Doručení poplatníkovi na adresu předsedy jeho

představenstva tedy nebylo neúčinné proto, že se jednalo o doručení jemu osobně a jeho příjmení bylo nepřesné, ale proto, že bylo doručováno právnické osobě na adresu, na níž nesídlila. Tento doručovací pokus je však nerozhodný, neboť správce daně platební výměr opakovaně doručoval na adresu sídla právnické osoby a měl doloženo, že se na této adrese nezdržuje.

Za nerozhodný považuje Nejvyšší správní soud odkaz stěžovatele na § 33 daňového řádu vztahující se k registrační povinnosti daňových subjektů a s tím spojené ohlašovací povinnosti změn sídla, neboť v daném případě se zřejmě jednalo o ojedinělou daňovou povinnost spojenou s převodem nemovitosti. Navíc podle žaloby a aktuálního výpisu z obchodního rejstříku žalobce své sídlo v rozhodné době nezměnil.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že byly splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou a platební výměr ukládající daňovou povinnost byl řádně doručen.

1021

Daňové řízení: právo klást svědkům otázky; právo součinnosti

k § 2 odst. 9 a § 16 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Povinnost i právo daňového subjektu spolupracovat se správcem daně při správném stanovení a vybrání daně svědčí daňovému subjektu v takovém řízení kdykoli (§ 2 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Není tedy rozhodné, zda se tak děje v rámci vytykácího řízení nebo při daňové kontrole, ani to, zda je takové právo v ustanovení zvláštní části zákona *expressis verbis* uvedeno. Právo klást svědkům otázky při jednání, jakož i ostatní práva součinnosti, daňovému subjektu nepochybně náleží i bez výslovného odkazu v § 16 odst. 4 citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, čj. 5 AfS 14/2004-60)

Prejudikatura: srov. č. 255/2004 Sb. NSS.

Věc: Vlastimil F. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 25. 9. 2002 zrušil pro vady řízení rozhodnutí ze dne 29. 5. 2002, kterým žalovaný změnil rozhodnutí Finančního úřadu v Litovli ze dne 26. 7. 2001 tak, že daňová povinnost žalobce

k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí 1999 byla z částky 1200 Kč zvýšena na částku 17 419 Kč. Krajský soud žalovanému vytkl, že při provádění dokazování v rámci vytykácího řízení výsledkem osob na-

cházejících se v procesním postavení svědků nerespektoval právo žalobce klást svědkům otázky při ústních jednáních stanovené v § 16 odst. 4 písm. e) daňového řádu.

Žalovaný (dále „stěžovatel“) proti rozsudku brojil kasační stížností. Namítal nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud nesprávně usoudil, že daňová kontrola plní stejný účel jako vytýkáci řízení, tj. zjištění skutečností rozhodných pro správné stanovení daňové povinnosti daňovému subjektu, a není proto důvodu k odlišnostem ve způsobu provedení důkazu výsledkem svědka. Stěžovatel tvrdil, že ustanovení obecné části daňového řádu upravují řadu institutů; některé z nich se uplatňují v jakékoli fázi daňového řízení (základní zásady, místní příslušnost, úřední jazyk, apod.), jiné pouze za splnění dalších podmínek zákonem stanovených. V části druhé až šesté daňový řád upravuje systematicky samostatné fáze daňového řízení s tím, že ustanovení těchto částí se neaplikují pro jiné fáze daňového řízení. Samostatnou fází řízení je i vyměřovací řízení upravené v části třetí zákona, kam nesporně patří institut vytýkáciho řízení, jehož cílem je stanovení a v konečném důsledku vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy (§ 2 odst. 2 d. ř.). Smyslem vytýkáciho řízení je odstranění pochybností, ať již o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti daňového přiznání. Z povahy institutu vytýkáciho řízení v § 43 daňového řádu i jeho systematického řazení je zřejmé, že tento postup může správce daně zvolit pouze tehdy, není-li dle daňového přiznání daň vyměřena. V rámci vedeného vytýkáciho řízení správce daně aplikuje ta ustanovení obecné části daňového řádu, která nejsou v rozporu s jeho ustanovením § 43. V rámci daňové kontroly upravené v ustanovení § 16 daňového řádu, které je zařazeno do obecných ustanovení části první, provádí správce daně několik samostatných procesních úkonů upravených jak v tomto ustanovení (převzetí dokladů, sepsání zprávy o kontrole, její projednání, apod.), tak i v jiných ustanoveních. Všechna práva a povinnosti upravená v § 16 daňového řádu se vztahují výlučně k daňové kontrole. Názor soudu, že

právo daňového subjektu, které se vztahuje k daňové kontrole, se promítá i do vytýkáciho řízení, nemá tedy v zákoně oporu.

Stěžovatel rovněž zdůraznil odlišné cíle daňové kontroly a vytýkáciho řízení; zatímco cílem vytýkáciho řízení je odstranění pochybností podaného daňového přiznání, u daňové kontroly se jedná o správné stanovení již vyměřené daně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost coby nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Ze spisu vyplynulo, že žalobce podal u Finančního úřadu v Litvli přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí 1999, ve kterém vykázal daňovou povinnost ve výši 3212 Kč. Uvedený správce daně zahájil výzvou ze dne 10. 11. 1999 dle § 43 daňového řádu vytýkáci řízení za účelem odstranění pochybností, ve kterém požadoval předložení veškerých důkazních prostředků vztahujících se k přijatým a uskutečněným zdanitelným plněním včetně daňových dokladů. V průběhu tohoto řízení správce daně sám a dále prostřednictvím dožádaných správců daně provedl výslechy osob navržených stěžovatelem, avšak bez jeho účasti. Osoby, které byly vyslýchány, se nepochybně nacházely v procesním postavení svědků, neboť vypovídaly o důležitých okolnostech v daňovém řízení týkajících se stěžovatele. Protože u stěžovatele nebyla prováděna daňová kontrola, ale vytýkáci řízení, správce daně neuplatnil postup dle § 16 odst. 4 písm. e) daňového řádu.

Soud však má za to, že s ohledem na obsah výzvy, kterou bylo zahájeno vytýkáci řízení, v níž však nebyly sděleny konkrétní pochybnosti, které mají být odstraněny, ale subjekt byl vyzván obecně k předložení veškerých dokladů vztahujících se k uskutečněným zdanitelným plněním, aniž bylo specifikováno, ohledně kterých zdanitelných plnění má správce daně důvodné pochybnosti, a s ohledem na rozsah věcný i časový, nemělo prováděné řízení u stěžovatele charakter vytýkáciho řízení dle § 43 daňového řádu, podle

něhož bylo postupováno, ale charakter daňové kontroly. Nejvyšší správní soud se neztožňuje s žalovaným, který tvrdí, že daňovou kontrolu je možno provést pouze po vyměření daně, neboť takové tvrzení nemá oporu v zákoně. V tomto smyslu však stěžovatel námitky k postupu správce daně neuvádí, a proto se soud touto otázkou dále ve své argumentaci nezabýval.

Žalovaný uvádí, že ve své argumentaci vychází z doslovného textu daňového řádu [§ 16 odst. 4 písm. e)], dle kterého zákon přiznává stěžovateli právo být přítomen při výslechu svědka pouze tehdy, je-li prováděna daňová kontrola, nikoli však v případě vytykácího řízení dle § 43 citovaného zákona. Přitom vychází ze systematického výkladu a účelu jednotlivých daňových institutů.

Nejvyšší správní soud nezpochybňuje odlišnost cílů jednotlivých daňových institutů, ani výklad ustanovení § 43 a § 16 daňového řádu, který provedl žalovaný. Ustanovení obecné části daňového řádu upravují mezi jinými i zásady daňového řízení, přičemž ty, jak sám žalovaný uvádí, je nutno uplatňovat v kterékoli fázi daňového řízení. Stanoví-li ustanovení § 2 odst. 9 daňového řádu povinnost i právo daňového subjektu spolupracovat se správcem daně při správném stanovení a vybrání daně, svědčí toto právo daňovému subjektu kdykoli v řízení, je-li jeho předmětem správné stanovení nebo vybrání daně, přičemž není rozhodné, děje-li se tak v rámci vytykácího řízení nebo při daňové kontrole, ani to, zda je takové právo *expressis verbis* v ustanovení zvláštní části zákona uvedeno. V této části soud uzavírá, že právo klást svědkům otázky při jednání, jakož i ostatní práva součinnosti, nepochybně daňovému subjek-

tu náleží i bez výslovného odkazu v § 16 odst. 4 daňového řádu.

Účel a smysl zákona nelze hledat jen ve slovech a větách právního předpisu, neboť v právním předpisu jsou a musí být vždy obsaženy i principy uznávané demokratickými právními státy. Za určitých okolností může i právní princip vyloučit doslovný výklad textu zákona a tímto způsobem interpretovat a realizovat skutečný obsah a význam právní normy. Užití právních principů při interpretaci právních norem, které s ohledem na své lingvistické vyjádření v textu právního předpisu nebo z jiných důvodů vyžadují další informace kromě základních metod, je nezbytné. Argumentace se tak musí opírat nejen o samotný doslovný text zákona, ale také o závěry dosažené standardními interpretačními metodami.

Při interpretaci právního předpisu je nutno (a soud je povinen) se odchýlit i od textu na první pohled jednoznačného a namísto doslovného výkladu zvolit výklad konformní s účelem a smyslem zákona se zřetelem na relevantní právní principy. Jeden z těchto principů je zakotven právě v čl. 38 odst. 2 Listiny, pokud jde o právo účastníka řízení být přítomen projednávání věci a vyjadřovat se k prováděným důkazům. Pro důvody výše uvedené neobstojí závěr žalovaného, že postupoval v souladu s platným právním předpisem.

Ústavně nekonformní interpretací tohoto předpisu, kterou provedl žalovaný, byla porušena procesní práva stěžovatele, dokazování bylo zatíženo procesními vadami, a krajský soud proto nepochybil, když rozhodnutí žalovaného, které vycházelo z nesprávně zjištěného skutkového stavu, zrušil.

Daňové řízení: dokazování

k § 31 odst. 9 a odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)

Daňové řízení, resp. dokazování v jeho průběhu, není založeno na zásadě vyšetřovací, ale na prioritní povinnosti daňového subjektu dokazovat vše, co sám tvrdí (§ 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Nebylo proto povinností správce daně tvrdit a prokázat, jaký byl úmysl účastníků smluvního vztahu a co sledovali uzavřením určité smlouvy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 Afs 54/2004-125)

Predjudikatura: srov. nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/95, uveřejněný pod č. 130/1996 Sb.

Věc: Akciová společnost C. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Brně dne 13. 10. 1999 do datečným platebním výměrem doměřil žalobci daň z příjmů právnických osob za rok 1995 dle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve výši 6 090 960 Kč. Svým rozhodnutím ze dne 3. 5. 2001 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti tomuto dodatečnému platebnímu výměru.

Žalobce se žalobou ke krajskému soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného a namítal zejména, že žalovaný vycházel z kontrolního nálezu správce daně a z jeho závěru, že žalobce v průběhu daňové kontroly nepředložil důkazy, které by prokázaly uskutečnění služeb uzavřených mezi žalobcem a akciovou společností F. Důkazní materiály předané správci daně byly sice zhotoveny až v roce 1996, to však nemění nic na skutečnosti, že předmětné plnění bylo poskytnuto již v roce 1995 a v tomto roce bylo i záúčtováno. Žalovaný dále odmítl návrh na výpověď svědka Ing. Daniela K., učiněný žalobcem v odvolacím řízení. Kdyby žalovaný hodnotil nejen každý důkaz zvlášť, ale všechny ve své vzájemné souvislosti, dospěl by k závěru, že předmětné plnění bylo poskytnuto. Neprovedením dokazování z moci úřední porušily finanční orgány § 31 odst. 2 daňového řádu. Žalobce dále zdůraznil, že mnoho důkazních materiálů je již skartováno, vyřazeno z archivu, a to proto, že již jedna daňová kontrola zmíněného zdaňovacího období proběhla, a nebyl tedy důvod materiály nadále schovávat.

Krajský soud rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění zejména uvedl, že nelze přisvědčit tvrzení žalovaného, že žalobce neunesl důkazní břemeno a neprokázal výdaje na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Žalobce předložil v odvolacím řízení důkazní materiál, který měl být výsledkem služeb poskytnutých dle předmětné smlouvy a který byl podkladem pro fakturaci. Žalovaný i správce daně uplatnili své vrchnostenské postavení mimo zákonný rámec tím, že vybírali a připustili jen určité důkazní prostředky. Pokud žalobce navrhl v rámci splnění své důkazní povinnosti výslech svědka potvrzujícího věrohodnost a správnost žalobcem předložených listinných důkazů, pak nelze tento důkaz odmítnout s tím, že žalobce neunesl důkazní břemeno. Jestliže správce daně odmítl důkaz smlouvou a na ni navazujícími fakturami, přeneslo se důkazní břemeno na správce daně (§ 31 odst. 8 daňového řádu) a bylo na něm, aby prokázal skutečnosti vyvracející realizaci deklarovaných obchodních případů.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, která se opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel mj. tvrdí, že soud nesprávně vyložil § 31 odst. 9 v návaznosti na § 31 odst. 8 daňového řádu. Dospěl totiž k závěru, že žalobce unesl důkazní břemeno, a toto pře-

svědčení opírá o množství listin předložených žalobcem v odvolacím řízení, aniž by se současně zabýval jednotlivými důkazními prostředky, včetně jejich hodnocení v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel se se všemi důkazními prostředky vypořádal, uvedl, co z nich vyvozuje, a pokud je odmítl, uvedl důvod svého postupu a své úvahy. Stěžovatel odmítá závěr soudu, že bylo na něm, aby tvrdil, co mělo být skutečným obsahem smlouvy. Soud neuvedl, v čem byla zásada volného hodnocení důkazů porušena, překročena či zneužita a jakých logických chyb se při své úvaze správce daně i žalovaný dopustili.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že nevyslechnutí Ing. K. mělo podstatný vliv na výsledek daného rozhodnutí. Zdůraznil, že stěžovatel vůbec nehodnotil listinné důkazy, které žalobce do řízení předložil.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatel namítá nesprávný výklad přechodu důkazního břemene z daňového subjektu na správce daně (§ 31 odst. 8, 9 daňového řádu). Jedná se zde o určení okamžiku, kdy již důkazní břemeno přestává stíhat samotný daňový subjekt a přesouvá se na správce daně. Podle § 31 odst. 9 daňového řádu daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván. Nejvyšší správní soud odkazuje rovněž na nálezy pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 38/95, publikovaný pod č. 130/1996 Sb., který uvedl, že ustanovení § 31 odst. 9 daňového řádu nedává správci daně oprávnění vyzvat daňový subjekt k prokázání čehokoliv, ale

pouze k prokázání toho, co tvrdí tento subjekt sám. Taková úprava důkazního břemene v daňovém řízení není v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod ani s jinými ústavně zaručenými právy a svobodami. Tvrdil-li tedy žalobce, že náklad na poskytnutou službu oprávněně zahrnul do nákladů ovlivňujících základ daně a daň, bylo bez dalšího právě na něm, aby prokázal nejen, že náklad skutečně vynaložil, ale i to, zda služba, za kterou zaplatil, byla poskytnuta a zda náklad skutečně sloužil k dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů žalobce. Naproti tomu ustanovení § 31 odst. 8 daňového řádu se použije až tehdy, podaří-li se subjektu tyto skutečnosti prokázat a předkládá-li hodnověrné důkazy, avšak správce daně je nepřijme.

Rovněž je nutno zdůraznit, že dokazování v daňovém řízení je ovládáno mj. zásadou volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 3 daňového řádu). Je tak zcela v pravomoci správce daně posoudit závažnost jednotlivých důkazních prostředků. Rovněž tak je ale povinen případně uvést, proč navržený důkaz provést nehodlá. Pokud se však žalovaný podrobně v napadeném rozhodnutí zabýval všemi v řízení provedenými důkazy, vyhodnotil jejich dopad do výsledku řízení, uvedl, proč navržený důkaz výsledkem svědka Ing. K. nepovažuje za rozhodný či potřebný, a tuto úvahu rovněž zdůvodnil, je takový postup v souladu s touto zásadou.

Závěr soudu, že bylo na správci daně, aby tvrdil, co mělo být uzavřením smlouvy skutečně sledováno, jaký měl být podle závěrů správce daně skutečný úmysl účastníků tohoto vztahu a co je ve skutečnosti obsahem tohoto právního úkonu, je nesprávný. Soudem naznačená existence vyšetřovací zásady v daňovém řízení se neuplatní, a Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil s námitkou stěžovatele.

1023

Celní řízení: evidence cla; úkon směřující k vyměření nebo doměření cla

k § 267 odst. 2 a § 268 odst. 3 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění účinném do 30. 4. 2004

Úkon, jímž celní úřad zapíše do evidence částku cla, která je z předmětného zboží pravděpodobně dlužná dle § 267 odst. 2 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, nemá vliv na běh tříleté lhůty k vyměření nebo doměření cla ve smyslu § 268 odst. 3 téhož zákona.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2005, čj. 9 Ca 98/2004-43)

Prejudikatura: srov. č. 698/2005 Sb. NSS.

Věc: MUDr. Ivan Č. proti Celnímu ředitelství Praha o celní dluh.

Celní úřad Praha IV dne 28. 11. 2004 žalobci dodatečně vyměřil podle § 267 odst. 1 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, celní dluh a penále v celkové výši 25 247 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém zejména namítal uplynutí tříleté lhůty pro doměření cla. Žalovaný ovšem dne 28. 1. 2004 toto odvolání zamítl. Podle žalovaného byla žalobci vyměřena vyšší částka cla oproti původnímu clu na základě kontroly provedené celním úřadem. Celní úřad postupoval podle § 267 odst. 1 celního zákona; celní dluh v dané věci vznikl při dovozu zboží jeho propuštěním, a to okamžikem přijetí celního prohlášení dne 13. 10. 1999. Tříletá lhůta v tomto případě tedy běžela do konce roku 2002. Dne 24. 1. 2002 však byl žalobce informován o provedení následné kontroly podle § 127 celního zákona, čímž celní úřad učinil úkon směřující k dodatečnému vyměření cla. Dalším úkonem bylo jednání na Celním úřadě Praha IV dne 26. 11. 2002, přičemž kontrola byla ukončena sepsáním kontrolního protokolu dne 9. 9. 2003. Úkony celního úřadu byly dostačující k naplnění § 268 odst. 3 celního zákona. Dodatečný platební výměr byl vydán podle § 32 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“), tedy nemusel obsahovat odůvodnění ani informaci týkající se doby zahájení řízení; rozhodné bylo, že účastník řízení byl o prvním úkonu celního úřadu vyrozuměn.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, ve které mimo jiné konstatoval, že celní dluh byl již promlčen. Podle žalobce tříletá lhůta k zapsání dodatečné částky cla do evidence uplynula dne 31. 12. 2002. Dodatečný platební výměr však byl vydán až dne 28. 11. 2003, tj. po uplynutí uvedené lhůty. Posouzení běhu lhůty žalovaným považuje žalobce za nesprávné. Zahájení následné kontroly nelze považovat za úkon směřující k dodatečnému vyměření cla, a to vzhledem k § 267 odst. 2 celního zákona, z něhož vyplývá, že úkony prováděné v rámci kontroly nejsou považovány za úkony směřující k vyměření či doměření cla ve smyslu § 268 celního zákona.

Při jednání před soudem zástupce žalobce zejména poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 8 Ca 89/2004, v němž tento soud vyslovil, že z § 267 odst. 2 celního zákona vyplývá, že kontrola sama, jakož i úkony prováděné v rámci kontroly, nejsou úkony, které směřují k vyměření částky cla nebo k jejímu dodatečnému stanovení.

Zástupce žalovaného při jednání mimo jiné upozornil na § 127 odst. 3 celního zákona s tím, že součástí protokolu o kontrole může být i dodatečný platební výměr, což svědčí o tom, že daňová kontrola je dostačující pro posouzení, zda byl učiněn úkon směřující k doměření cla.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V daném případě se tříletá lhůta pro doměření celního dluhu odvíjí od okamžiku přijetí celního prohlášení, ke kterému došlo dne 13. 10. 1999. Tato lhůta podle § 268 odst. 2 celního zákona běžela do konce roku 2002. Soud tedy podle § 268 odst. 3 celního zákona posuzoval, zda před datem 31. 12. 2002 došlo k úkonu celního úřadu směřujícímu k dodatečnému vyměření částky cla, který by způsobil, že by tříletá lhůta začala běžet znovu od konce roku, v němž byla příslušná osoba o tomto úkonu zpravena. Soud vyšel z toho, že v dané věci celní úřad činil úkony v rámci celní kontroly. Institut celní kontroly (obdobně jako institut daňové kontroly podle daňového řádu) nepředstavuje jediný úkon, nýbrž je souborem celé řady dílčích úkonů. Z hlediska nastolení právní jistoty okamžiku, od něhož je v rámci daňové kontroly spolehlivě odvozovat běh lhůty pro vyměření či doměření daně, se jeví k upřednostnění výklad, podle kterého se plynutí lhůty přerušuje od okamžiku zahájení celní kontroly, nikoliv až od dalších případných úkonů, které by tuto lhůtu nastavovaly. Zároveň je však třeba akceptovat znění zákona, že následná celní kontrola je zahájena sdělením evidenčních čísel celních prohlášení, která budou ověřována, včetně rozsahu ověřovaných údajů, kontrolované osobě. V souzené věci za relevantní úkon, který by způsobil běh nové lhůty, nelze považovat sdělení celního úřadu ze dne 24. 1. 2002, neboť toto sdělení nesplňuje požadavky na zahájení celní kontroly v celním řízení dle § 127 odst. 4 celního zákona, neboť oporu v podkladech správního řízení nemá zjištění, že celní úřad v uvedeném sdělení žalobci sdělil evidenční čísla celních prohlášení a rozsah prověřovaných údajů; příloha, v níž tato prohlášení měla být uvedena, totiž chybí. Nadto se soud řídil i právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozhodnutí ze dne 20. 6. 2005, č. 698/2005 Sb. NSS, podle kterého za okamžik zahájení daňové kontroly (srov. obdobně i celní kontroly) nelze považovat sepsání protokolu o jejím zahájení, v němž je daňový subjekt seznámen pouze se skutečností, že u něj bude v následujícím

období kontrola prováděna, aniž by byly ze strany správce daně konány jakékoliv úkony s kontrolou související. Soud tedy shledal, že za zahájení kontroly v daném případě je třeba považovat úkon, při němž již celní úřad požadoval předložení konkrétních dokladů vážících se ke konkrétním celním prohlášením, a tím byla výzva Celního úřadu Praha IV ze dne 6. 6. 2002, zcela určitě jím však bylo projednání kontrolních zjištění se samotným žalobcem uskutečněné za jeho přítomnosti dne 26. 11. 2002 u Celního úřadu Praha IV. Protože až tyto úkony evidentně směřují k prověření základu daně (cla), a tím i ke skutečnému provádění celní kontroly, jsou těmi právně relevantními úkony, které je třeba zvažovat z hlediska § 268 odst. 3 celního zákona jako úkony, které přerušují běh tříleté lhůty pro vyměření či doměření cla. Tyto úkony – z nichž nejpozdější úkon, kterým mohla být celní kontrola dle § 127 odst. 4 celního zákona a v materiálním slova smyslu zahájena, je ústní jednání ze dne 26. 11. 2002 – tak byly oba učiněny před 31. 12. 2002, tedy před uplynutím lhůty tří let od konce roku, v němž celní dluh vznikl. Z uvedených důvodů byly v daném případě splněny podmínky pro přerušování běhu uvedené lhůty a nová lhůta začala běžet od konce roku 2002; předmětné clo stanovené dodatečným platebním výměrem v roce 2003, ve znění napadeného rozhodnutí z roku 2004, tedy bylo doměřeno v zákonné lhůtě.

Na základě shora uvedeného soud nepřistoupil na námitku žalobce, že v dané věci nebyl učiněn úkon směřující k doměření daně před uplynutím tříleté lhůty k doměření daně a že tomu brání i § 267 odst. 2 celního zákona. Žalobce se mylí, pokud zvažuje, že ustanovení § 267 odst. 2 má vliv na běh tříleté lhůty ve smyslu § 268 odst. 3 celního zákona. Ustanovení § 267 odst. 2 celního zákona ostatně již svým řazením v chronologii úpravy zákona upravuje právní účinky jiné situace, které vznikají v případech vyměření „prozatímní“ částky cla, tj. v případech, kdy v důsledku kontroly vzniká předpoklad celního dluhu, jeho částku však celní úřady nejsou prozatím schopny určit. Pro takový případ je

do evidence pro účely vyměření dluhu zapsána pouze částka pravděpodobně dlužná tak, aby mohlo být dlužníkovi doručeno rozhodnutí o vyměření prozatímní částky cla. Smyslem této právní úpravy je, aby v případech nepřesného určení dluhu nedošlo k úniku dluhu jeho nevyměření. Pokud však celní úřad do tří let ode dne, kdy dlužníkovi doručil rozhodnutí o vyměření prozatímní částky cla, nemůže určit přesnou částku cla, zápis do evidence se stává neplatným. Třiletá lhůta zde stanovená pro platnost či neplatnost již

učiněného zápisu „prozatímní“ částky cla (a to jen pro případ, že v budoucnu nelze dospět k přesné částce celního dluhu) nemá vliv na plynutí lhůty dle § 268 odst. 2 a 3, kterou zákon stanoví pro případy zjištěného a vyčísleného celního dluhu a pro účely jeho vyměření. Tato lhůta je lhůtou garantující právní jistotu, že po jejím uplynutí již nelze zjištěnou částku cla doměřit. Smyslem § 267 odst. 2 celního zákon je logicky stanovení neplatnosti zápisu celního dluhu, který se nepodařilo určit přesnou částkou cla.

1024

Puncovní právo: puncovní kontrola

k § 41 odst. 2 písm. c) a d) a k § 43 odst. 2 písm. j) zákona č. 539/1992 Sb., o puncovníctví a zkoušení drahých kovů (puncovní zákon), ve znění zákona č. 127/2003 Sb. a před novelou provedenou zákonem č. 157/2006 Sb.)*

Naplnit skutkovou podstatu § 43 odst. 2 písm. j) zákona č. 539/1992 Sb., puncovního zákona, lze pouze tehdy, jestliže povinná osoba nepředloží k provedení puncovní kontroly ve lhůtě stanovené inspektorem podle § 41 odst. 2 písm. d) tohoto zákona, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 157/2006 Sb., „zboží“ [definované v § 3 odst. 1 písm. a) téhož zákona], u kterého vzniklo podezření, že nebylo předloženo puncovní kontrole.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2005, čj. 10 Ca 67/2005-31)**)

Věc: Simona Š. proti Ministerstvu průmyslu a obchodu o uložení pokuty podle puncovního zákona.

Puncovní úřad, pobočka Brno, provedl u žalobkyně kontrolu, při které jeho inspektoři zjistili, že žalobkyně ve své provozovně nabízí předměty označené jako „ze žlutého kovu“, které vykazovaly značnou podobnost se zbožím z drahých kovů. Pojali podezření, že se jedná o předměty ze zlata, které v rozporu se zákonem nejsou označeny puncovní značkou, proto je zajistili proti neoprávněné manipulaci a stanovili žalobkyni lhůtu k předložení tohoto zboží k dodatečné puncovní kontrole.

Dne 22. 12. 2004 pak tento úřad svým rozhodnutím žalobkyni udělil podle § 43 odst. 2 písm. j) puncovního zákona pokutu 250 000 Kč za to, že ve lhůtě stanovené inspektory zjištěné předměty ke kontrole nepředložila.

Žalobkyně podala odvolání, ve kterém argumentovala, že deliktem může být pouze taxativně vymezené jednání, tj. pouze nepředložení „zboží“, jak jej přesně definuje § 3 puncovního zákona, a nikoliv nepředložení výrobků z jiných materiálů, které jsou se „zbožím“ vzhledově zaměnitelné [jak o nich

*) Zákon č. 157/2006 Sb. doplnil s účinností k 1. 5. 2006 do ustanovení § 41 odst. 2 písm. d) větu, která byla již od novely provedené zákonem č. 127/2003 Sb. obsažena v písm. c) tohoto ustanovení („Pro tento účel se považují za zboží i výrobky z jiných materiálů než drahých kovů, pokud jsou vzhledově se zbožím zaměnitelné.“).

**) Rozsudek Městského soudu v Praze byl napaden kasační stížností; tu zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 3. 10. 2006, čj. 2 As 7/2006-70 (dostupný na www.nssoud.cz).

hovořil § 41 odst. 2 písm. c) puncovního zákona]. Pokud inspektoři měli v úmyslu tyto předměty zajistit proti manipulaci za účelem dodatečné kontroly, měli napřed provést zkoušku ryzosti ihned na místě, jak jim to zákon umožňuje.

Žalovaný dne 9. 2. 2005 odvolání zamítl s tím, že podle § 41 odst. 2 písm. c) puncovního zákona jsou inspektoři při provádění kontroly oprávněni provádět zkoušku ryzosti zboží včetně odběrů vzorků. Za tím účelem jsou oprávněni požadovat jejich předložení. Pro tento účel se považují za zboží výrobky z jiných materiálů než z drahých kovů, pokud jsou vzhledově se zbožím zaměnitelné. Inspektoři jsou podle žalovaného oprávněni i tyto předměty zajistit a uložit kontrolované osobě lhůtu na jejich předložení k dodatečné kontrole.

Žalobkyně proti rozhodnutí podala žalobu, ve které zopakovala svou argumentaci a poukázala na § 46 správního řádu z roku 1967, podle něž rozhodnutí musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

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

Z odůvodnění:

Podle § 3 odst. 1 písm. a) puncovního zákona se za výrobky z drahých kovů pro účely tohoto zákona považují: klenotnické, bižuterní, medailérské a jiné zlatnické a stříbrnické výrobky ze slitin zlata, stříbra nebo platiny, které mohou být kombinovány s přírodními či syntetickými kameny, perlami, smaltem, korály, sklem a jinými nekovovými materiály (dále jen „zboží“). Zákon tak toliko pro výrobky z drahých kovů uvedené v odst. 1 písm. a) volí legislativní zkratku „zboží“, přičemž za zboží se nepovažují výrobky v odst. 2 písm. a) až d), tj. mj. výrobky ze zlata, stříbra a platiny o nižší ryzosti než tam stanovené. Zboží takto definované je podle odst. 3 dovoleno v tuzemsku vyrábět nebo ze zahraničí pro obchodování v tuzemsku dovážet, jen pokud má zákonnou ryzost stanovenou tímto zákonem s odkazem na § 5. Zákon pak rovněž de-

finuje v § 4, co se rozumí tuzemským zbožím, cizím zbožím, starým zbožím a starožitným zbožím, opraveným zbožím, registrovanou slitinou atd. s tím, že obchodováním se rozumí prodej včetně obstarání prodeje, nákup za účelem dalšího prodeje a prodej použitého zboží. Pokud jde o pojem puncovní kontroly, je vymezen v § 8 puncovního zákona, podle něž předmět a rozsah puncovní kontroly spočívá ve zjištění a ověření ryzosti a předepsaného stavu zboží, které jsou stanoveny tímto zákonem, tj. zákonné ryzosti dle § 5. Výsledkem puncovní kontroly je pak úřední označení zboží puncovní značkou příslušné zákonné ryzosti nebo jiným způsobem stanoveným tímto zákonem. Povinné puncovní kontrole, pokud není dále stanoveno jinak, podléhá podle § 9 tuzemské a cizí zboží určené pro obchodování v tuzemsku, staré zboží v případě, že má být předmětem obchodování, opravené zboží. Ve smyslu § 14 zkoušku ryzosti zboží provádí Puncovní úřad vázán následnými ustanoveními části II puncovního zákona.

Z uvedených definic vyplývá, že pokud jde o pojem „zboží“, pro účely puncovního zákona se jím rozumí výrobky z drahých kovů, jak jsou shora vymezeny, a nerozumí se jím jiné výrobky, které zákon uvádí v negativním výčtu.

Podle § 38 odst. 1 puncovního zákona obchodníci nesmějí obchodovat s úředně neoznačeným zbožím nebo takové zboží k obchodování mít nebo k prodeji nabízet, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se tento zákaz vztahuje i na prodej zastaveného zboží zastavárníkem.

Práva a povinnosti puncovní inspekce uvedené v § 41 puncovního zákona stanoví, že Puncovní úřad kontroluje u výrobců a obchodníků, zda zboží prodávané, nabízené k prodeji, nebo za tím účelem skladované neuniklo puncovní kontrole a zda je označeno ryzostním číslem, pokud tak zákon stanoví; dále kontrolují ryzost a složení klenotnických slitin nebo dentálních drahých kovů a dodržování dalších povinností. Pracovníci Puncovního úřadu jsou pak oprávněni při výkonu kontroly podle § 41 odst. 2 písm. c) pro-

vádět zkoušku ryzosti zboží a dále klenotnických slitin nebo dentálních drahých kovů včetně odběru vzorků, za tím účelem jsou oprávněni požadovat jejich předložení; pro tento účel se považují za zboží i výrobky z jiných materiálů než z drahých kovů, pokud jsou vzhledově se zbožím zaměnitelné; podle § 41 odst. 2 písm. d) jsou dále oprávněni zboží, u něhož vzniklo důvodné podezření, že v rozporu s tímto zákonem nebylo předloženo k puncovní kontrole, odebrat za účelem jejího provedení nebo toto zboží zajistit proti neoprávněné manipulaci a uložit kontrolované osobě lhůtu k jeho předložení Puncovnímu úřadu k provedení puncovní kontroly. Podle odst. 3 o odběru vzorků nebo zboží a jejich hmotnosti vystaví inspektoři kontrolované osobě potvrzení, drahý kov ze vzorků Puncovní úřad po provedení zkoušky vrátí.

Z uvedeného zákonem stanoveného postupu podle § 41 odst. 2 písm. c) a d) je zřejmé, že pracovníci inspekce v rámci kontroly, pokud v provozovně naleznou výrobky z jiných materiálů než drahých kovů, které jsou vzhledově se zbožím definovaným v zákoně zaměnitelné, jsou oprávněni provést zkoušku ryzosti tohoto zboží, resp. těchto výrobků, a za tím účelem jsou oprávněni odebrat vzorky a požadovat jejich předložení. Toliko pro tento účel se považují za zboží i výrobky, které jsou vzhledově se zbožím zákonem definovaným zaměnitelné. Pokud jde o písmeno d), v tomto případě jde o zboží definované v zákoně, u něhož však vzniklo podezření, že v rozporu s tímto zákonem nebylo předloženo k puncovní kontrole, a za tímto účelem pak pracovníci inspekce mohou odebrat toto zboží nebo toto zboží zajistit proti neoprávněné manipulaci a uložit kontrolované osobě lhůtu k jeho předložení Puncovnímu úřadu k provedení puncovní kontroly. Jestliže pracovníci inspekce jako závadu konstatovali prodej úředně neoznačeného „zboží“, a tedy možné porušení § 38 zákona, tj. podezření z toho, že obchodník obchoduje z úředně neoznačeným zbožím a jako takové zboží je nabízí, tzn. nabízí zboží definované v § 3 odst. 1 písm. a), které není řádně označeno puncovními značkami a nebylo předloženo k pun-

covní kontrole, a žalobkyně toto popírá, bylo v první řadě povinností zajistit důkazní prostředek, z něhož by vyplynulo, že zajištěné předměty jsou skutečně zbožím ve smyslu puncovního zákona. K zajištění takového důkazního prostředku mohla vést zkouška ryzosti podle § 14 puncovního zákona, jejíž provedení však z výsledku zjištění a údajů uvedených v protokolu o provedené kontrole nevyplývá, anebo mohli pracovníci Puncovního úřadu využít práva odebrat vzorky, popřípadě požadovat jejich předložení s tím, že jde o výrobky z materiálů, které jsou vzhledově se zbožím zaměnitelné, a to podle § 41 odst. 2 písm. c). Postup podle téhož ustanovení písm. d) pak přicházel v úvahu u výrobků z drahých kovů, které již prokazatelně jsou „zbožím“, u něhož vzniklo důvodné podezření, že v rozporu s tímto zákonem nebylo předloženo k puncovní kontrole a není označeno, jak má dle zákona být, a je možno odebrat toto zboží k provedení této kontroly, nebo jej zajistit a uložit, aby bylo předloženo této kontrole. Jde však již toliko o puncovní kontrolu zboží ve smyslu zákona, tj. zjištění a ověření ryzosti a předepsaného stavu směřující k úřednímu označení puncovní značkou příslušné ryzosti.

V daném případě však z protokolu o provedení kontroly vyplývá, že referent puncovní inspekce vyzval obchodníka k předložení zajištěných věcí k puncovní kontrole, uvedené výrobky, jejichž seznam je přílohou protokolu, označil za zboží z drahých kovů, aniž by bylo ověřeno, zda skutečně jde o zboží z drahých kovů ve smyslu zákona, s tím, že uvedl, že jde o podezření, že zboží není označeno platnými úředními značkami, a tedy jde o porušení § 38 odst. 2 písm. b) puncovního zákona, a požadoval, aby toto zboží bylo předloženo k dodatečné puncovní kontrole. Rovněž z přílohy protokolu vyplývá, že výrobky uvedené v seznamu byly označeny jako zboží z drahých kovů, které bylo zajištěno ve smyslu § 41 odst. 2 písm. d) puncovního zákona. Pakliže žalobkyně popírá, že v daném případě šlo o výrobky, které lze označit ve smyslu definice zákona za zboží, ale naopak tvrdí, že šlo o výrobky z jiných kovů, bylo nutno zaji-

tit důkazní prostředek, zda skutečně šlo o zboží ve smyslu zákona, či nikoliv. Skutkový stav tak, jak žaloba namítá, proto nebyl dostatečně zjištěn a v daném případě nemůže být rozhodné, že řádnému zjištění skutkového stavu nepřispěla žalobkyně tím, že právě nepředložila zajištěné výrobky k puncovní kontrole, neboť její povinnost předložit zajištěné zboží k puncovní kontrole je vázaná na skutečnost, že jde skutečně o zboží ve smyslu zákona. Jinou povinnost má, a to předložit výrobky i z jiných než drahých kovů vzhledově zaměnitelné se zbožím, a to k tomu, aby ve smyslu § 41 odst. 2 písm. c) byla provedena zkouška ryzosti včetně odběru vzorků.

Soud musí konstatovat, že nepochybně je kvalifikaci či znalost inspektorů Puncovního úřadu v tom smyslu, že by v provozovně nerozpoznali, zda některý výrobek je nebo není zbožím ve smyslu zákona, nicméně jak vyplývá z dikce zákona, je zboží vymezeno objektivně, tj. popisem a složením, a to na jedné straně znamenná, že jeho určení nikterak nemůže záviset na tom, jak výrobky obchodník označí, nebo jako co je prodává; na druhé straně vymezení zboží jeho „složením“, tj. určením hranice jeho ryzosti, vyvolává pochybnosti, zda bez jakýchkoliv zkoušek ryzosti lze určité předměty za zboží označit. Z protokolu o inspekci vyplývá, že referent puncovní inspekce označil sice zboží jako zboží z drahých kovů, nicméně nevyplývá z něho, že by provedl jakoukoliv zkoušku ke zjištění, zda šlo skutečně o zboží či nikoliv. Naplnit skutkovou podstatu § 43 odst. 2 písm. j) však lze pouze tehdy, jestliže povinná osoba nepředloží ve lhůtě stanovené inspektorem zboží k provedení puncovní kontroly, tedy jestliže na základě postupu inspektora podle § 41 odst. 2 písm. d) skutečně u zboží, u kterého vzniklo podezření, že nebylo předloženo k puncovní kontrole, dojde k tomu, že nebylo předloženo zajištěné zboží proti neoprávněné manipulaci ve lhůtě Puncovnímu úřadu. Naopak je zřejmé, že zákon tak, jak stanoví oprávnění inspektorů Puncovního úřadu, a tak, jak zavazuje povinnostmi obchodníky s výrobky či zbožím z drahých kovů, považoval za vhodné vybavit inspektory Pun-

covního úřadu při kontrole na místě pravomocí provádět zkoušku ryzosti zboží včetně odběrů vzorků, a tedy ve smyslu § 41 odst. 2 písm. c) lišit výrobky, u nichž je podezření, že jsou se zbožím zaměnitelné, a zjistit na místě, zda jde o zboží ve smyslu zákona. Jenom takovéto zboží pak podléhá puncovní kontrole a je s ním možno nakládat ve smyslu § 41 odst. 2 písm. d). Z uvedeného důvodu proto soud neshledal napadené rozhodnutí v souladu se zákonem, neboť jak rozhodnutí prvního stupně, tak i rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvoláním napadené rozhodnutí potvrzeno, vycházelo z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, neboť správní delikt, za který byla žalobkyni uložena pokuta, byl výslovně postaven na naplnění skutkové podstaty ve smyslu § 43 odst. 2 písm. j) tím, že nepředložila zajištěné předměty vzhledově zaměnitelné se zbožím definovaným v § 3 odst. 1 písm. a) puncovního zákona k provedení puncovní kontroly Puncovnímu úřadu, s poukazem dále na postup Puncovního úřadu a opírající se o protokol z kontroly, z něhož jednoznačně vyplývá, že šlo o zboží zajištěné ve smyslu § 41 odst. 2 písm. d) puncovního zákona. Nemůže z tohoto důvodu obstát podle názoru soudu tvrzení, respektive závěr žalovaného, že pokud puncovní zákon fikci zboží výslovně v bodě § 41 odst. 2 písm. d) neuvádí, je nutno pro účely předložení uplatnit fikci stanovenou v § 41 odst. 2 písm. c), tzn. že i ve smyslu ustanovení písm. d) se zbožím rozumí zboží zaměnitelné se zbožím definovaným v zákoně. Pokud by k tomu bylo možno takto přistupovat, pak by § 41 odst. 2 písm. c), který vybavuje inspektory puncovního úřadu pravomocí provádět zkoušku ryzosti, byl nadbytečný, neboť by postačovalo, aby je zákon nadal oprávněním odebrat či zajistit jakékoliv výrobky zaměnitelné se zbožím, a nebylo by nutno dělit jejich oprávnění podle § 41 odst. 2 písm. c) a oprávnění podle téhož ustanovení písm. d) puncovního zákona.

Z uvedených důvodů soud proto dospěl k závěru, že podklady ve spise neposkytují výroku napadeného rozhodnutí dostatečnou oporu, neboť postup inspektorů Puncovního úřadu tak, jak vyplývá z protokolu o provede-

né kontrole, není dostatečně určitý v tom smyslu, že z žádného důkazu nevyplývá, že skutečně bylo v provozovně zajištěno zboží ve smyslu zákona. Takového pochybení se mohli pracovníci Puncovního úřadu vyvarovat tím, že by odebrali vzorky přímo na místě a neponechávali zajištěné zboží v provozov-

ně s tím, že má být dodatečně předloženo k puncovní kontrole, anebo mohli ihned na místě provést zkoušku ryzosti zboží, čímž by byl proveden důkaz, který by byl nesporný, a bylo by rovněž nesporné, že následný postup ve smyslu § 41 odst. 2 písm. d) byl v souladu se zákonem.

1025

Ceny: popis skutku zakládajícího porušení cenových předpisů

k § 11 až § 13 a § 15 odst. 1 písm. f) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách
k § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Z § 15 odst. 1 písm. f) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, vyplývá, že prodávající poruší cenové předpisy, jestliže nesplní své evidenční nebo informační povinnosti nebo povinnosti v označování zboží cenami podle § 11 až § 13 nebo předá cenovému orgánu nepravdivé údaje. Vzhledem k tomu, že uvedená skutková podstata zahrnuje více možných jednání kvalifikovaných jako porušení zákona, musí být v rozhodnutí o uložení sankce jednoznačně uvedeno, které jednání z uvedených možných je sankcionováno, jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2006, čj. 6 Ca 100/2004-41)

Přejudikatura: k popisu skutku srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 626/2000.

Věc: Společnost s ručením omezeným B. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu provedlo u žalobce kontrolu dodržování zákona o cenách a navazujících předpisů, zaměřenou na dodržování pevných cen tabákových výrobků. V protokolu o kontrole ze dne 12. 11. 2003 konstatovalo, že změny pevných cen pro konečného spotřebitele u určitých značek cigaret ze 42,00 Kč na 37,50 Kč byly stanoveny výměrem Ministerstva financí č. 4/T/2003 s účinností od 1. 5. 2003. Žalobce však již v období od 18. do 30. 4. 2003 vystavil 56 faktur pro 10 zákazníků na celkem 58 638 kartin (11 727 600 kusů) cigaret za novou cenu. Tímto postupem žalobce nedodržel § 13 odst. 2 a 4 zákona o cenách, a naplnil tak skutkovou podstatu porušení cenových předpisů ve smyslu § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu vydalo na základě výsledků cenové kontroly dne 15. 12. 2003 rozhodnutí, jímž žalob-

ci uložilo pokutu ve výši 220 000 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách (neplnění povinnosti označování zboží cenami, určené v § 13 odst. 2 a 4 zákona o cenách, neoznačením tabákových výrobků cenou platnou pro konečného spotřebitele).

Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 24. 3. 2004 změnilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že ve výroku se v textu v závorce „*neplnění povinnosti označování zboží cenami, určené v § 13 odst. 2 a 4 zákona o cenách, neoznačením tabákových výrobků cenou platnou pro konečného spotřebitele*“ ruší text „2 a“; ostatní části výroku se potvrzují. V odůvodnění uvedlo, že ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách se nevztahuje na účastníka řízení, protože značení tabákových výrobků pro konečného spotřebitele je odstavcem 4 téhož paragrafu z odstavce 2 vyňato. K povinnosti označování tabákových

výrobků cenou pro konečného spotřebitele, určené v ustanovení § 13 odst. 4 zákona o cenách, odvolací orgán s odkazem na zjištění cenové kontroly uvedl, že odvolatel tyto povinnosti nedodržel, neboť nesprávnou cenou byly označovány a prodávány uvedené druhy cigaret již od 18. 4. 2003.

Žalobce v žalobě uvedl, že neúmyslnou logistickou chybou dodal v období od 18. 4. do 30. 4. 2003 cigarety za cenu 37,50 Kč za krabičku, přestože tato pevná cena vstoupila v účinnost až k 1. 5. 2003. Proti rozhodnutí o uložení pokuty namítal, že tabákové výrobky nespádají do režimu zákona o cenách, dále že chybí objekt správního deliktu (zákonem chráněný zájem), a konečně to, že značení tabákových výrobků cenou pro konečného spotřebitele se řídí zákonem o spotřebních daních.

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

Z odůvodnění:

V daném případě je součástí výroku rozhodnutí i popis skutku, za který je pokuta ukládána. Podle výroku napadeného rozhodnutí byla žalobci uložena pokuta za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách (neplnění povinnosti označování zboží cenami, určené v § 13 odst. 4 zákona o cenách, neoznačením tabákových výrobků cenou platnou pro konečného spotřebitele). Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo žalobci prokázáno porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách, kterého se dopustil tím, že pro kontrolované období nesplnil své evidenční povinnosti podle § 13 odst. 4 zákona o cenách.

Mezi popisem skutku, za který je pokuta ukládána, ve výroku napadeného rozhodnutí

a popisem skutku v odůvodnění tohoto rozhodnutí je tedy určitý rozpor. Z napadeného rozhodnutí tak nelze jednoznačně dovodit, zda je pokuta ukládána za nesprávné označování tabákových výrobků cenou platnou pro konečného spotřebitele, nebo za nesplnění evidenční povinnosti. Označování tabákových výrobků cenou platnou pro konečného spotřebitele nelze dle názoru soudu ztotožňovat s neplněním evidenční povinnosti. Z ustanovení § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách vyplývá, že prodávající poruší cenové předpisy, jestliže nesplní své evidenční nebo informační povinnosti nebo povinnosti v označování zboží cenami podle § 11 až § 13 nebo předá cenovému orgánu nepravdivé údaje. Z tohoto ustanovení je tedy zřejmé, že uvedená skutková podstata zahrnuje více možných jednání kvalifikovaných jako porušení zákona. V rozhodnutí o uložení sankce pak musí být jednoznačně uvedeno, které jednání z uvedených možných je sankcionováno. Podle § 13 odst. 11 zákona o cenách se značení tabákových výrobků cenou pro konečného spotřebitele řídí zákonem o spotřebních daních. I když lze souhlasit s tím, že cena tabákových výrobků se stala provedenou právní úpravou cenou regulovanou, a že na ni tedy dopadá zákon o cenách, je třeba vycházet z toho, že samotná úprava značení tabákových výrobků je stanovena v jiném právním předpise, a to v zákoně o spotřebních daních. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí však není zřejmé, které ustanovení zákona o spotřebních daních žalobce porušil, když v době před 1. 5. 2003 předmětné cigarety označoval cenou platnou až od uvedeného data. Rovněž z něj nelze dovodit, jakou evidenční povinnost nesplnil. I z tohoto důvodu se jeví napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné.

Volby do zastupitelstev obcí: registrace kandidátní listiny; volební strana

k § 20 odst. 1 a § 21 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Volební stranou ve smyslu § 20 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, může být jen politická strana zaregistrovaná v souladu se zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve lhůtě pro podání kandidátní listiny (§ 21 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů).

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 9. 2006, čj. 57 Ca 129/2006-21)

Věc: Strana Svobody proti Úřadu městského obvodu Plzeň 1 o registraci kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce.

Zmocněnec navrhovatele Ing. Petr B. předal odpůrci dne 15. 8. 2006 kandidátní listinu této strany pro volby do zastupitelstva městského obvodu Plzeň 1. Odpůrce dne 23. 8. 2006 vyzval navrhovatele k odstranění závad podané kandidátní listiny, neboť ta mimo jiné obsahovala údaj o typu volební strany „politická strana“, avšak navrhovatel nebyl v rejstříku registrovaných politických stran a politických hnutí u Ministerstva vnitra veden. V podání ze dne 28. 8. 2006 zmocněnec navrhovatele odpůrci sdělil, že tato strana byla jako politická strana registrována Ministerstvem vnitra dne 25. 8. 2006.

Rozhodnutím ze dne 1. 9. 2006 odpůrce podle § 23 odst. 3 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“), s odkazem na § 21 odst. 1 a § 20 odst. 1 téhož zákona kandidátní listinu navrhovatele odmítl. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že v souladu s § 21 odst. 1 zákona o volbách mohou podávat kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce volební strany. Dle § 20 odst. 1 téhož zákona mohou být volební stranou pouze registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Navrhovatel, jenž se označil na doručené kan-

didátní listině za politickou stranu, v době doručení kandidátní listiny správnímu orgánu ani v zákonné lhůtě pro podání kandidátní listiny nebyl registrovanou politickou stranou, tudíž nemohl být ani volební stranou ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o volbách. Podání navrhovatele ze dne 28. 8. 2006 není způsobilé ke zhojení zásadní vady kandidátní listiny spočívající v podání kandidátní listiny neexistujícím subjektem. Dle § 6 odst. 1 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dál jen „zákon č. 424/1991 Sb.“), vzniká strana registrací. Úkonem Ministerstva vnitra (tzn. registrací navrhovatele) však nemohlo dojít ke zhojení zásadní závady kandidátní listiny, která nebyla podána oprávněným subjektem v souladu s § 21 odst. 1 zákona o volbách. Protože kandidátní listina byla podána jménem a ve prospěch právnické osoby v době podání neexistující, a tedy nemající způsobilost k právům ani právním úkonům, trpí tak zásadní vadou, že nemůže být za kandidátní listinu vůbec považována. Ke zhojení závady podáním kandidátní listiny by mohlo dojít buď tím, že by navrhovatel předložil odpůrci relevantní dokumenty stvrzující registraci nejpozději k datu 15. 8. 2006, nebo tím, že by se označil za sdružení nezávislých kandidátů s potřebným počtem podpisů voličů.

Navrhovatel se svým návrhem domáhá vydání rozhodnutí, kterým by byla odpůrci ulo-

žena povinnost registrovat jeho kandidátní listinu pro volby do obecního zastupitelstva. Především namítal, že byl řádně zaregistrován dne 25. 8. 2006, tj. přede dnem konání voleb do zastupitelstev obcí a přede dnem posledního termínu (zákonného) pro vydání rozhodnutí o odstranění veškerých vad potencionálně bránících registraci kandidátních listin. Podle předběžných sdělení Ministerstva vnitra nevyloučilo, že v případě dodání chybějících nedostatků v registraci do data ze zákona odvozeného na 28. 8. 2006 jsou kandidátní listiny strany z úrovně pověřených obecních orgánů registrovatelné.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 12. 9. 2006 mimo jiné uvedl, že registrace navrhovatele Ministerstvem vnitra jako politické strany ke dni 25. 8. 2006 je nepopíratelný fakt, který nikdy nezpochybnil. Zdůraznil dále, že sdělení třetí osoby (Ministerstva vnitra) směrem k navrhovateli jsou v dané kauze irelevantní a že registrace kandidátních listin pro volby do zastupitelstev obcí je plně v kompetenci správního orgánu, nikoliv tohoto ministerstva. Navrhovatel vystupoval s ohledem na typ volební strany jako politická strana, která ovšem vznikla až ke dni 25. 8. 2006, tedy 10 dnů po mezním termínu pro podání kandidátních listin pro volby do zastupitelstva městského obvodu Plzeň 1. S ohledem na § 23 odst. 3 písm. b) zákona o volbách a na okolnost, že k nápravě postupem podle § 23 odst. 1 a 2 téhož zákona nedošlo, nezbylo než rozhodnout o odmítnutí kandidátní listiny. Podal-li kandidátní listinu jménem politické strany, která v době podání neexistovala, její „zmocněnec“, nelze to považovat za platné jednání jménem tohoto *non-subjektu*. Zákonodárce mohl přiznat právo podat kandidátní listinu i přípravnému výboru vznikající politické strany, leč neučinil tak.

Krajský soud v Plzni návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Esenciálním předpokladem pro registraci kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce je podání kandidátní listiny. Kandidátní listinu může dle zákona podat výlučně volební strana, jejíž název a typ musí

být v kandidátní listině uveden. Jestliže ve výčtu typů volebních stran je uvedena vedle dalších politická strana s dovětkem „registrovaná“, je tím třeba nepochybně rozumět registraci politické strany ve smyslu zákona č. 424/1991 Sb. Pakliže kandidátní listina musí být podána nejpozději do 16 hodin 66 dnů přede dnem voleb, k registraci politické strany, která se hodlá stát volební stranou, nemůže dojít až v časovém úseku počínajícím bezprostředně po uplynutí termínu pro podání kandidátní listiny a končícím posledním dnem lhůty pro odstranění závad podání. To proto, že v takovém případě by nemohl být splněn zákonný požadavek explicitně vyjádřený v § 21 odst. 1 zákona o volbách, aby kandidátní listinu podala volební strana, protože by do konce lhůty pro podání kandidátní listiny nebyla politickou stranou registrovanou. Řečeno jinak, volební stranou ve smyslu § 20 odst. 1 volebního zákona může být jen politická strana zaregistrovaná některým ze způsobů vyjmenovaných v § 8 odst. 2 zák. č. 424/1991 Sb., ve lhůtě pro podání kandidátní listiny uvedené v § 21 odst. 3 volebního zákona. Při pozdější registraci již politická strana nemůže aktivně zasáhnout do probíhajícího volebního procesu a realizovat své veřejné subjektivní volební právo. Kandidátní listinu podanou takovou politickou (nikoliv též volební) stranou registrační úřad na podkladě § 23 odst. 3 písm. b) volebního zákona odmítne s argumentací, že není podána podle § 21 téhož zákona. K předestřenému závěru s prakticky shodnou argumentací (podpořenou dalšími důvody o *non-subjektu*, který podal kandidátní listinu) dospěl ve svém rozhodnutí i správní orgán, přičemž již takový závěr poskytuje jeho rozhodnutí dostatečnou oporu. Navrhovatelův právní názor naproti tomu nenachází v platném právu žádný podklad.

(...) Soud podotýká, že se zabýval též otázkou, zda pozitivistický výklad shora citovaných ustanovení nevede k porušení navrhovatelových práv, zejména pak k porušení čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat

svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Jak opakovaně judikoval Ústavní soud ve svých rozhodnutích, čl. 22 Listiny je základním interpretačním pravidlem pro zákony, které upravují blíže výkon politických práv (např. nálezy sp. zn. III. ÚS 276/96 ze dne 22. 10. 1996). Na základě následujících úvah má soud za to, že navrhovatelova práva výkladem nezkrátil.

Účelem zákona o volbách je upravit základní politické právo volit a být volen. Sporná ustanovení zákona je třeba vykládat tak, aby smysl zákona byl naplněn, tj. aby právo volit a být volen bylo, pokud tak lze, umožněno. V tomto případě dle názoru soudu interpretovaná ustanovení nejsou sporná, nýbrž naopak jednoznačná. I pro případ opačného názoru však soud uvažoval následujícím způsobem. Z Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) vyplývá, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101 odst. 1), členové zastupitelstev jsou voleni (čl. 102 odst. 1) a funkční období zastupitelstva je čtyřleté s tím, že zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období (čl. 102 odst. 2). Podle čl. 63 odst. 2 Ústavy a § 3 odst. 1 zákona o volbách volby do zastupitelstev obcí vyhlašuje, nestanoví-li tento zákon jinak, prezident republiky nejpozději 90 dnů před jejich konáním. Vyhlášení voleb se uveřejňuje ve Sbírce zákonů. Za den vyhlášení voleb se považuje den, kdy byla rozeslána částka Sbírky zákonů, v níž bylo rozhodnutí o vyhlášení voleb uveřejněno. Stávající právní úprava voleb do zastupitelstev obcí obsažená v zák. č. 491/2001 Sb. nabyla účinnosti 31. 12. 2001 a volební proces třemi novelami nedoznal žádnou zásadní změnu. Je obecně známou skutečností, že poslední (řádné) volby do zastupitelstev obcí se konaly 1. a 2. 11. 2002 (na základě rozhodnutí prezidenta republiky uveřejněného pod č. 38/2002 Sb.). Volby do zastupitelstev obcí a zastupitelstev městských obvodů a městských částí ve statutárních městech s termínem konání pátek a sobota 20. a 21. října 2006 vyhlásil prezident republiky svým rozhodnutím ze dne 13. 7. 2006 uveřejněným ve Sbírce zákonů pod

č. 369/2006, která byla rozeslána dne 21. 7. 2006. Volební proces a jeho podmínky, včetně frekvence konání řádných voleb do zastupitelstev obcí, jsou podrobně a bez významnějších změn (tedy v zásadě stabilně) upraveny Ústavou a volebním zákonem. Tento závěr se týká i právní úpravy části volebního procesu, kterou je registrace kandidátních listin. Zákonodárce upravit rovněž vznik politické strany zákonem č. 424/1991 Sb., ve kterém mimo jiné stanovil určité lhůty. Vzhledem k tomu, že pro případ zákonem vymezené nečinnosti ministerstva uvažuje i se vznikem politické strany fikcí, lze okamžik vzniku politické strany po podání návrhu na její registraci relativně dobře předvídat. Všechny tyto skutečnosti vedou krajský soud k závěru, že jiný než doslovný výklad § 21 odst. 1 zákona o volbách nemá rozumný důvod. Pokud část veřejnosti zamýšlela realizovat své základní politické právo sdružit se v politické straně, účastnit se komunálních voleb v roce 2006 a prostřednictvím politické strany získat zastoupení v zastupitelských sborech, nic nebránilo tomu, aby do data rozhodného pro podání kandidátních listin, tj. do 15. 8. 2006 do 16.00 hod., již existovala jako osoba v právním slova smyslu, tedy slovy zákona o volbách byla registrovanou politickou stranou a potenciální volební stranou. To proto, že jak termín voleb a volební proces, tak proces vzniku politické strany je standardní a dostatečně předvídatelný nejen z hlediska jednotlivých kroků, nýbrž také z hlediska časového. Zdejší soudem zastávaný právní názor nebrání volné a svobodné soutěži politických sil, která, jak judikoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001 (byť ve věci skutkově poněkud odlišné, přesto podle mínění zdejšího soudu pro obecnou povahu aplikovatelném i na posuzovaný případ), je založena především na tom, že se všechny politické subjekty řídí stejnými předem stanovenými pravidly, která vycházejí ze základních principů politického systému obsažených v ústavním pořádku právního řádu České republiky. Mezi těmito principy je volná soutěž politických stran zárukou politického pluralismu, nese s sebou zákaz diskriminace, zejména

nepřípustnost upřednostňování jedné politické strany oproti druhým, dbá na dodržování rovných šancí v politické soutěži, zejména ve volbách. Naopak přistoupit na extenzivní vý-

klad navrhovatele stran § 20 až § 22 volebního zákona by mělo za následek zvýhodnění Strany Svobody oproti ostatním volebním stranám, a tudíž porušení článku 22 Listiny.

1027

Volby do zastupitelstev obcí: lhůta k podání návrhu ve věci registrace

k § 23 odst. 4 a § 59 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“)

k § 40 odst. 5, § 46 odst. 1 písm. b) a § 93 soudního řádu správního

I. Dvoudenní lhůta k podání návrhu na soudní ochranu proti provedení registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce stanovenou v § 59 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, je nutno počítat ode dne vyvěšení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny na úřední desce, neboť den vyvěšení je dnem doručení (§ 23 odst. 4 věta třetí), bez ohledu na to, kdy oprávněný subjekt rozhodnutí o registraci fakticky obdržel.

II. Právní úprava obsažená v § 93 s. ř. s., upravující některé procesní odlišnosti oproti řízení v jiných věcech rozhodovaných ve správním soudnictví, vylučuje postup podle ustanovení § 40 odst. 5 s. ř. s. umožňující předsedovi senátu z vážných omluvitelných důvodů na žádost prominout zmeškání lhůty k provedení úkonu.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2006, čj. 44 Ca 132/2006-11)

Věc: Volební strana – sdružení nezávislých kandidátů Sbor dobrovolných hasičů Trnová proti Městskému úřadu Mníšek pod Brdy, za účasti volební strany – sdružení nezávislých kandidátů Za rozvoj obce Trnová, o zrušení registrace kandidátní listiny.

Městský úřad Mníšek pod Brdy jako registrační úřad rozhodnutím ze dne 31. 8. 2006 podle § 23 odst. 3 písm. a) zákona o volbách do zastupitelstev obcí registroval kandidátní listinu volební strany – sdružení nezávislých kandidátů Za rozvoj obce Trnová (dále jen „volební strana Za rozvoj obce Trnová“).

Podáním osobně doručeným Krajskému soudu v Praze dne 8. 9. 2006, doplněným k výzvě soudu podáním ze dne 14. 9. 2006, se navrhovatel domáhal podle § 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 s. ř. s. vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny volební strany Za rozvoj obce Trnová.

Krajský soud v Praze návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Soud ze spisového materiálu předloženého registračním úřadem konstatuje, že navr-

hovatel je subjektem aktivně legitimovaným k podání návrhu na zahájení řízení ve věci registrace kandidátní listiny, neboť podáním kandidátní listiny splňuje zákonnou podmínku vyplývající z § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a z § 89 odst. 4 s. ř. s. Návrh navrhovatele na zahájení řízení však nemohl být projednán a musel být ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnut pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v opožděnosti návrhu.

Lhůta, v níž se mohou oprávněné subjekty domáhat soudní ochrany proti provedení registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce, vyplývá z ustanovení § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a činí 2 pracovní dny ode dne doručení rozhodnutí o provedení registrace kandidátní listiny.

Podle ustanovení § 23 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí registrační úřad neprodleně vyhotoví rozhodnutí o registraci a zašle je tomu, kdo je oprávněn domáhat se ochrany u soudu proti tomuto rozhodnutí. Současně se rozhodnutí vyvěsí na úřední desce registračního úřadu a vyznačí se na něm den vyvěšení. Za doručené se rozhodnutí považuje třetím dnem ode dne vyvěšení. Z věty první citovaného ustanovení plyne, že povinností registračního úřadu není rozhodnutí o registraci doručit (se všemi právními důsledky z tohoto institutu vyplývajícími), nýbrž pouze zaslat tomu, kdo je oprávněn domáhat se soudní ochrany. Zásadní význam pro posouzení otázky zachování lhůty k podání návrhu na zahájení soudního řízení má tak právní úprava vyplývající z věty třetí citovaného ustanovení, která s ohledem na specifičnost řízení ve věcech volebních považuje rozhodnutí o registraci za doručené třetím dnem ode dne vyvěšení na úřední desce, tedy bez ohledu na to, kdy oprávněný subjekt rozhodnutí o registraci fakticky obdržel.

Obsahem spisového materiálu registračního úřadu je doloženo, že rozhodnutí o registraci kandidátní listiny volební strany Za rozvoj obce Trnová, jakož i rozhodnutí o registraci kandidátní listiny navrhovatele byla vydána dne 31. 8. 2006 a téhož dne vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Mníšek pod Brdy.

Ve smyslu věty třetí ustanovení § 23 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je tedy dnem doručení rozhodnutí den 3. 9. 2006 (neděle), resp. 4. 9. 2006 (pondělí), a dnem, kdy mohl být ve smyslu ustanovení § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí nejpozději podán u soudu návrh na zahájení řízení, je tak den 6. 9. 2006. Navrhovatel však své podání doručil osobně krajskému soudu až dne 8. 9. 2006, tedy po uplynutí zákonné lhůty.

Z hlediska zachování lhůty proto není rozhodující, že zmocněnkyně navrhovatele obdržela rozhodnutí o registraci kandidátní listiny volební strany Za rozvoj obce Trnová dne 6. 9. 2006.

Vzhledem k tomu, že ve věcech volebních je třeba postupovat urychleně, jsou v ustanovení § 93 s. ř. s. upraveny některé procesní odlišnosti oproti řízení v jiných věcech rozhodovaných ve správním soudnictví. Ustanovení § 93 odst. 3 s. ř. s. výslovně stanoví, že v těchto řízeních nelze prominout zmeškání lhůty k podání návrhu. Je proto vyloučen postup podle ustanovení § 40 odst. 5 s. ř. s. umožňující předsedovi senátu prominout z vážných omluvitelných důvodů a na žádost lhůtu k provedení úkonu. Včasnost podání návrhu na zahájení soudního řízení je tak výhradně v rukou a věci navrhovatele.

1028

Stavební řízení: prodloužení platnosti stavebního povolení Správní řízení: oznámení rozhodnutí

k § 69 a § 140 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)^{*)}
k § 51 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)^{**)}

Ustanovení § 69 stavebního zákona z roku 1976 je zvláštním ustanovením ve vztahu k § 51 správního řádu z roku 1967, vylučujícím s ohledem na § 140 stavebního zákona použití obecné úpravy oznámení rozhodnutí dle správního řádu. Smyslem § 69 stavebního zákona z roku 1976 však v žádném případě není prodloužení platnosti stavebního povolení srovnatelné s § 40 odst. 3 téhož zákona.

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

^{**)} S účinností od 1. 1. 2006 zrušen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2006, čj. 57 Ca 19/2006-55)

Věc: Spolek Z. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o obnovu řízení ve věci změny stavby před jejím dokončením.

Městský úřad Rokycany, odbor stavební (stavební úřad), vydal dne 13. 12. 2001 podle § 66 stavebního zákona k žádosti stavebníka, obce Strašice, stavební povolení. Dne 22. 7. 2005 obdržel stavební úřad žádost stavebníka o prodloužení lhůty k dokončení stavby až do 31. 12. 2008 z důvodu nedostatku finančních prostředků a rozhodnutím ze dne 27. 7. 2005 s odkazem na § 68 stavebního zákona lhůtu k dokončení stavby do 31. 12. 2008 prodloužil.

Dne 29. 8. 2005 obdržel stavební úřad podání žalobce ze dne 28. 8. téhož roku obsahující mimo jiné návrh, v němž žalobce pro případ, že by odvolání proti shora označenému rozhodnutí nebylo posouzeno jako včasné, žádal o obnovu řízení z důvodu uvedeného v § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu. Argumentoval přitom mimo jiné s odkazem na § 68 odst. 2 a § 59 odst. 1 písm. c) stavebního zákona tím, že realizací stavby dojde ke kácení tří lip a k odstranění větší plochy zeleně.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 27. 9. 2005 zamítl žádost o povolení obnovy řízení ve věci prodloužení lhůty k dokončení stavby. Stavba byla povolena na pozemku vedeném jako ostatní plocha a ve stavebním řízení předložená technická zpráva konstatovala, že stavba neovlivní negativně stávající životní prostředí. Vzhledem k tomu, že stavebník stavbu zahájil, rozhodl stavební úřad o žádosti o prodloužení lhůty podle § 68 stavebního zákona; vyrozuměl o tom účastníky původního stavebního řízení, mezi nimiž však žalobce nebyl. Závěrem stavební úřad konstatoval, že jeho případný nesprávný postup stran účastenství žalobce nemohl mít podstatný vliv na rozhodnutí, jak požaduje § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém setrval na názoru, že mu náleželo postavení účastníka řízení, které odvozoval vzhledem k jeho generální žádosti ze dne 24. 6. 2005 z § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

(dále jen „zákon č. 114/1992“), a dále z § 68 odst. 2 a § 59 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 12. 2005 odvolání žalobce zamítl. Žalobce neměl zákonné právo být účastníkem řízení o prodloužení lhůty na dokončení stavby, a není tedy důvod pro povolení obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu. Okruh účastníků řízení podle § 68 stavebního zákona, ve kterém se žádosti o prodloužení lhůty pro dokončení stavby projednávají, je dán v § 68 odst. 2 stavebního zákona; stavební úřad tedy vycházel z okruhu účastníků původního stavebního řízení. V době vydání stavebního povolení žalobce ještě neexistoval (jeho registraci provedlo Ministerstvo vnitra až dne 12. 2. 2002), a nemohl se tedy stát účastníkem stavebního řízení. Na řízení vedené podle § 68 stavebního zákona nelze vztahovat § 59 téhož zákona, kterým je stanoven okruh účastníků stavebního řízení; do okruhu účastníků řízení podle § 68 stavebního zákona pak nelze přibírat další účastníky řízení ani podle § 59 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Naopak, stavební zákon zužuje okruh účastníků řízení vedeného podle § 68 stavebního zákona jen na ty, jichž se změna dotýká.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které zejména namítal, že doručil dne 24. 6. 2005 Městskému úřadu Rokycany podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. žádost o zasílání informací o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Následně též úřad obdržel žádost obce Strašice o prodloužení lhůty stavebního povolení pro stavbu, na kterou bylo stavební povolení vydáno dne 13. 12. 2001. Uvedené žádosti stavební úřad vyhověl rozhodnutím ze dne 27. 7. 2005, avšak žalobce o zahájení stavebního řízení nebyl písemně informován, takže se dle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. nemohl ve stanovené lhůtě do stavebního řízení přihlásit a hájit veřejný zájem na ochraně přírody,

jak mu umožňuje § 70 odst. 1 téhož zákona. Žalobce tvrdí, že byl správními akty žalovaného a stavebního úřadu zkrácen na svých právech. Ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. umožňuje veřejnosti podílet se prostřednictvím jejich občanských sdružení přímo na ochraně přírody. Stavební úřad však v daném případě nesplnil svoji povinnost dle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., když žalobce o zahájení předmětného správního řízení písemně neinformoval. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí argumentuje ustanovením § 68 stavebního zákona, podle kterého skutečně není možné do řízení o změně stavby před jejím dokončením zahrnout jiné účastníky, než kteří byli součástí původního stavebního řízení. Řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení však neupravuje § 68, ale § 69 stavebního zákona. Ten nijak blíže nespecifikuje okruh účastníků řízení, pouze říká, že rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení se oznámí stejným způsobem jako zahájení stavebního řízení. Z toho lze dovodit, že i zahájení řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení se oznamuje stejným způsobem jako zahájení stavebního řízení; okruh účastníků je tedy třeba stanovovat ve smyslu § 59 stavebního zákona. Účast žalobce v řízení na základě tohoto ustanovení je zjevná a připouští ji i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Další nezákonnost původního rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení tkví v tom, že obec Strašice podala žádost o prodloužení stavebního povolení 21. 7. 2005, ačkoliv stavební povolení samotné pozbylo platnosti 3. 1. 2004. Dne 3. 1. 2002 stavební povolení nabylo právní moci, v souladu s § 67 stavebního zákona pak po dvou letech pozbylo platnosti. Není zjevně možné prodloužit stavební povolení, které již pozbylo platnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 18. 4. 2006 mimo jiné zdůraznil, že stavební úřad dne 27. 7. 2005 rozhodl podle § 68 stavebního zákona o prodloužení lhůty k dokončení stavby, nikoliv podle § 69 stavebního zákona o prodloužení platnosti stavebního povolení. Uvedl dále, že lhůta stanovená podmínkou stavebního povolení pro dokon-

čení stavby je lhůtou pořádkovou a její nesplnění nemá vliv na platnost stavebního povolení. Jediným důsledkem toho, že stavebník nesplní lhůtu k dokončení stavby a nepožádá včas o prodloužení této lhůty, je možnost uložení sankce za neplnění podmínek stavebního povolení.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Již z porovnání znění § 68 a § 69 stavebního zákona je evidentní, že nemůže být správný právní názor žalobce, že § 69 stavebního zákona upravuje nějaké řízení, resp. určitý druh stavebního řízení (chápáno v širším slova smyslu). Na rozdíl od § 68 stavebního zákona, v němž je založena pravomoc stavebního úřadu pro rozhodování o žádosti stavebníka o povolení změny stavby ještě před jejím dokončením, slovy zákona „...*projedná stavební úřad žádost a vydá rozhodnutí*...“ (odst. 2 věta první), a upraven postup stavebního úřadu při projednání žádosti o změnu stavby před jejím dokončením zčásti odlišně od stavebního řízení – v tomto případě v užším slova smyslu (zejména vymezením okruhu účastníků řízení), ve zbytku odkazem na ustanovení o stavebním řízení (která se použijí přiměřeně), a stanoví věcné náležitosti rozhodnutí („...*rozhodne i o případných námitkách účastníků a stanoví podle potřeby další závazné podmínky*...“), § 69 stavebního zákona upravuje pouze oznámení rozhodnutí, a to stavebního povolení a rozhodnutí o prodloužení jeho platnosti. Řečeno jinak, § 69 stavebního zákona je podle předmětu úpravy zvláštním ustanovením k § 51 správního řádu, vylučujícím s ohledem na § 140 stavebního zákona použití obecné úpravy oznámení rozhodnutí dle správního řádu. Smyslem § 69 stavebního zákona však v žádném případě není právní úprava prodloužení platnosti stavebního povolení srovnatelná s § 40 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého může stavební úřad prodloužit na žádost navrhovatele dobu platnosti územního rozhodnutí. O prodloužení platnosti stavebního povolení se zmiňuje dále jen § 70 stavebního zákona, podle něhož stavební povolení a roz-

hodnutí o prodloužení jeho platnosti jsou závažná i pro právní nástupce účastníků řízení. Vzhledem k čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, dle něž státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a obdobného znění čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a dále vzhledem k absenci ustanovení zákona, které by zakládalo stavebním úřadům pravomoc vydat rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení, je otázkou, zda by takové rozhodnutí nebylo stiženo závažnou vadou. V posuzované věci však rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení vydáno nemusel dále zabývat. Netkví-li smysl § 69 stavebního zákona v úpravě specifického druhu stavebního řízení, pak ani odkaz na stavební řízení nemůže být vykládán tak, že okruh účastníků řízení v řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení je dán ustanovením § 59 stavebního zákona, jak uváděl žalobce.

(...) Podle § 67 stavebního zákona stavební povolení pozbývá platnost, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy nabyla právní moci, pokud stavební úřad v odůvodněných případech nestanovil pro zahájení stavby delší lhůtu. Předpokladem případného prodloužení platnosti stavebního povolení s výhradou shora by byl tudíž stav, kdy sta-

vebník dosud nezapočal konzumovat své veřejné subjektivní právo uskutečnit stavbu založené stavebním povolením. Naproti tomu § 68 stavebního zákona umožňuje povolit změnu stavby ještě před jejím dokončením. Jazykovým a logickým výkladem je nutno dojít k závěru, že citované ustanovení dopadá na případy, kdy již stavba byla zahájena. V obou případech by se jednalo vždy jen o řízení zahajovaná k návrhu stavebníka, nikoliv z moci úřední. Způsob zahájení řízení je v § 68 stavebního zákona výslovně uveden, a protože uskutečnit stavbu je oprávněním stavebníka, nikoliv jeho povinností, zcela nepochybně i v případě řízení o návrhu na prodloužení platnosti stavebního povolení by se jednalo o řízení návrhové. Při uplatnění dispoziční zásady účastník řízení určuje ve svém návrhu předmět řízení, kterým je správní orgán vázán. V posuzovaném případě stavebník požádal výslovně o prodloužení lhůty k dokončení stavby a k žádosti připojil čestné prohlášení a fakturu na vykonané práce, jimiž dokládal, že se stavbou již bylo započato v roce 2003. Formálně i materiálně se evidentně jednalo o žádost ve smyslu § 68 stavebního zákona, stavební úřad také podle tohoto ustanovení rozhodl, a v řízení o obnově řízení byl tudíž povinen otázku účastenství žalobce posuzovat výlučně z pohledu § 68 stavebního zákona. (...)

1029

Stavební zákon: regulativy určující využití území

k § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.*)

Obecně závazná vyhláška obce (orgánu územního plánování), která stanoví regulativy pro plochy v oblasti s čistým bydlením tak, že vymezuje určené využití území, přípustné využití území a nepřípustné využití území, je nástrojem územně plánovací dokumentace provádějící limity využití území, tzv. regulativy, které – inkorporovány do vyhlášky obce dle § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona – jsou právně závazné a určují konkrétní využití území. Jiné určení využití území nelze dovozovat argumentem, podle něhož to, co ve vyhlášce není regulativy stanoveno, je dovoleno, neboť by tím byla umožněna neschválená zástavba a nekoordinované funkční využití území.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2005, čj. 9 Ca 187/2004-56)

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

Věc: Společnost s ručením omezeným K. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o povolení změny stavby.

Městský úřad Černošice, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 11. 2. 2004 zamítl žádost žalobce o povolení změny stavby rodinného domu o třech bytových jednotkách s garážemi, kancelářskými prostory a ateliérem a dalšími doplňkovými stavbami před jejím dokončením tak, že změnou by vznikl bytový dům se sedmi bytovými jednotkami.

Krajský úřad Středočeského kraje odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný vyšel ze zjištění stavebního úřadu, že navrhovanou změnou ztratí předmětná stavba charakter rodinného domu, bude mít charakter bytového domu, což je v rozporu se schváleným územním plánem, a tím by byly ohroženy veřejné zájmy. Stavba se nachází v území, které je v územním plánu označeno jako oblast s čistým bydlením a v níž jsou ve vyhlášce k územnímu plánu sídelního útvaru Černošice jako určené využití území uvedeny samostatné rodinné domy, nikoliv však bytové domy či obecně stavby pro bydlení. Účelné a přípustné využití území dle vyhlášky představuje pevný a konečný regulativ při posuzování staveb, který nelze svévolně překračovat, a rozšiřovat tak možnosti výstavby i na stavby podobného charakteru. Je nepřijatelný názor, že stavby, které nejsou uvedené v příslušné části vyhlášky, jsou z tohoto důvodu automaticky přípustné. Veřejné zájmy jsou porušeny právě tím, že stavba je v rozporu s územním plánem, a není pak rozhodující, zda bude zachován architektonický charakter stavby.

Žalobce v žalobě především namítal, že žalovaný se při zjišťování souladu navrhovaného využití území s regulativy funkčního využití území řídil pouze určeným využitím, které výslovně uvádí samostatné rodinné domy, a nepřihlédl k nepřípustnému využití území, které zakazuje výstavbu výrobních, skladových a dopravních zařízení, a dále všechny činnosti s negativními vlivy a porušující pohodu prostředí. Dle žalobce je třeba regulativy využití území vykládat v souladu

s cíli a úkoly územního plánování. Území, které je označeno za oblast s čistým bydlením, má plnit především funkci obytnou, která v tomto případě bude navrhovanou změnou přímo podpořena a posílena (namísto nebytových prostor dojde ke vzniku bytů). Dále je třeba přihlídnout k tomu, že tím, že došlo ke stanovení nepřípustného využití území, byly vytvořeny limity využití území, které rovněž nebyly porušeny. Jiný výklad by byl v rozporu s článkem 2 odst. 4 Ústavy České republiky. Je třeba vzít v úvahu, že určené využití území se týká především velkých ploch nové zástavby. Při stavbě objektů v již zastavěném území je nutné brát ohled na okolní zástavbu a regulaci odvozovat od ní.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření k podané žalobě nesouhlasil s názorem žalobce, že regulativy využití území je třeba vykládat v souladu s cíli a úkoly územního plánování a že navrhovanou změnou stavby bude přímo podpořena a posílena obytná funkce daného území. Dle názoru žalovaného je stavební úřad povinen přezkoumat soulad navrhované změny stavby především s regulativy, které pro dané území vyhláška stanoví, nikoliv pouze s označením jednotlivých oblastí. Stavební úřad musí považovat určené a přípustné využití dle vyhlášky za pevný a konečný regulativ při posuzování staveb, který nemůže svévolně překračovat, a rozšiřovat tak možnosti výstavby i na stavby podobného charakteru, v tomto případě bytové domy. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V souzené věci Městský úřad Černošice, stavební úřad, rozhodoval o žádosti žalobce o povolení změny stavby rodinného domu o 3 bytových jednotkách, s garážemi, kancelářskými prostory, ateliérem a dalšími doplňkovými stavbami před jejich dokončením na bytový dům se 7 bytovými jednotkami. Rozhodnutí vydal dne 11. 2. 2004, tedy ná-

sledně a krátce poté, kdy na předmětný rodinný dům bylo vydáno stavební povolení dne 4. 11. 2003 a nabylo právní moci dne 24. 11. 2003. V té době stavební úřad v řízení posuzoval předložený návrh z hledisek uvedených v § 68 odst. 2 stavebního zákona s přihlédnutím k § 62 odst. 4 citovaného zákona a návrh odmítl z toho důvodu, že podle schváleného územního plánu sídelního útvaru města Černošice je předmětná lokalita určena jako oblast s čistým bydlením. Regulativy funkčního využití území byly stanoveny v příloze č. 1 vyhlášky č. 8/2003, ve znění vyhlášky č. 11/2003 města Černošice; žalovaný věc posoudil tak, že navrhovanou změnou ztratí předmětná stavba charakter rodinného domu a bude mít charakter bytového domu, což je v rozporu se schváleným územním plánem, a tím jsou ohroženy veřejné zájmy.

Z uvedeného je zřejmé, že v době, kdy rozhodoval stavební úřad, a potažmo i žalovaný, bylo úkolem správních orgánů postupovat podle § 68 odst. 2 a § 62 odst. 4 stavebního zákona, neboť i na řízení o změně stavby se přiměřeně vztahují ustanovení o stavebním řízení, a tedy i požadavek na přezkum stavebním úřadem, zda navrhovaná změna stavby a její dokumentace je v souladu s požadavky územního plánování.

Podle § 10 odst. 1 stavebního zákona územní plán obce stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. Územní plán představuje základní koncepční dokument řízení územního rozvoje obce, který je zaměřen na urbanistickou koncepci a stanovení funkčního využití ploch a jejich vzájemného uspořádání. Vedle toho regulační plán stanoví využití jednotlivých pozemků a určuje regulační prvky plošného a prostorového uspořádání (§ 11 stavebního zákona). Obce jsou pak podle § 12 stavebního zákona orgánem územního plánování a podle § 13 citovaného zákona pořizují v přenesené působnosti územní plán obce, regulační plány a územně plánovací podklady. Podle § 29 odst. 1 stavebního zákona

územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závaznými částmi jsou pak základní zásady uspořádání území a limity jeho využití vyjádřené v regulativích. Ostatní části řešení jsou směrné. Podle § 29 odst. 2 a 3 stavebního zákona orgán územního plánování vymezuje závaznou část územně plánovací dokumentace a vyhláší ji obecně závaznou vyhláškou. Tak postupovala obec Černošice i v dané věci. Regulativy využití území jako závazná část územně plánovací dokumentace jsou stanoveny ve vyhlášce č. 8/2003 města Černošice, která byla přijata dne 15. 10. 2003 k vymezení závazné části změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Černošice, a to podle § 10 písm. d) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, a podle § 29 odst. 2 stavebního zákona. Uvedená vyhláška je tedy nástrojem územního plánování, je závaznou částí územního plánu, je regulativem, který stanoví limity využití území v daném sídelním útvaru. V daném případě tedy nepřipadá v úvahu, jak žalobce naznačuje v podané žalobě, aby stavební úřad regulativy využití území vykládal v souladu s cíli a úkoly územního plánování, neboť právě regulativy využití území jsou projevem a vyjádřením cílů a úkolů územního plánování v dané lokalitě. Protože úkolem územně plánovací dokumentace, a tedy i její části, již jsou regulativy využití území, je určení využití území, byla v daném řízení rozhodná ta část vyhlášky, která toto určení stanoví.

Podle vyhlášky č. 8/2003 města Černošice, přílohy č. 1, regulativy pro plochy v oblasti s čistým bydlením stanoví určené využití jako bydlení v samostatných rodinných domech pod jedním čp. skládajících se z přízemí, patra a podkrovní, v případě ploché střechy pak z přízemí a prvního patra (dvě nadzemní podlaží), z garáže, ohrazené zahrady s funkcí rekreační, okrasnou nebo užitkovou [písm. a) bod 1, bod 1.1]. Regulativy pro plochy v oblasti s čistým bydlením stanoví přípustné využití tak, že jde o rekreační bydlení ve stávajících objektech pro individuální rekreaci, k obslužné činnosti nevýrobního charakteru omezeného rozsahu (drobné provozovny, maloobchod, veřejné stravování a ubytování do 6 lůžek, zdravotní a sociální služby), tj. po-

kud jde o využití objektů [písm. a) bod 1, bod 1.2]. Uvedené regulativy stanoví jako nepřipustné využití pro tuto oblast s čistým bydlením: výstavbu výrobních, skladových a dopravních zařízení, všechny druhy činností, které svými negativními vlivy přímo nebo nepřímo narušují pohodu bydlení nebo životního prostředí, chovatelství a pěstitelství v rámci drobných staveb a výstavbu staveb pro individuální rekreaci [písm. a) bod 1, bod 1.3].

Protože úkolem regulativů v rámci územně plánovací dokumentace je určení využití území, byla pro posouzení souladu navrhované stavby s územně plánovací dokumentací v dané věci rozhodná ta část obecně závazné vyhlášky města Černošice, která pozitivně stanoví určení využití daného území. Vyhlášku nelze aplikovat ve smyslu argumentace co není právním předpisem zakázáno, je dovoleno, neboť je třeba vycházet ze smyslu této vyhlášky, jak bylo již výše uvedeno, tj. z toho, že tato vyhláška je nástrojem územně plánovací dokumentace provádějící limity využití území, tzv. regulativy, které inkorporovány do vyhlášky obce jsou právně závazné. Na tuto vy-

hlášku tedy nelze pohlížet pouze jako na obecně závazný předpis, ale rovněž jako na nástroj provedení schválené územně plánovací dokumentace směřující k určení konkrétního využití území. Určení využití území nelze dovozovat z toho, co ve vyhlášce není stanoveno, a dovozovat možnost umístění a výstavby objektů, které nejsou ve vyhlášce jako určení využití území stanoveny. Takový postup by popřel funkci vyhlášky jako regulativu – nástroje územně plánovací dokumentace, neboť by umožnil neschválenou zástavbu, nekoordinované funkční využití území (jako příklad lze uvést možnost výstavby vysokého panelákového domu mezi rodinnými domky), tedy postup, který by se vymykal regulativům územního plánování schváleným obcí. Nadto soud poukazuje na to, že v regulativech přípustného bydlení ve stávajících objektech pro individuální rekreaci, nikoliv bydlení v nově vystavěných domech s kapacitou tak, jak je požadováno v navrhované změně stavebního povolení. Z toho lze dovodit jasně vymezené limity určení využití území.

1030

Stavební řízení: stavební povolení

k § 62 odst. 1 písm. a) a § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.^{*)}

Podmínku obsaženou v územním rozhodnutí, podle níž v dokumentaci pro stavební povolení musí být uvedeno konkrétní využití nebytových prostor, nesplní stavební úřad tím, že ve stavebním povolení užije pojmu „nebytový prostor“ namísto pojmu „provozovna“, aby tím dal najevo, že nebude tento prostor komerčně využit. Takový postup stavebního úřadu je v rozporu s jeho povinnostmi stanovenými v § 62 odst. 1 písm. a) a v § 66 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona. Účel užívání nebytových prostor je stavební úřad povinen uvést jednoznačně a konkrétně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 As 57/2005-196)

Věc: Dagmar L., Zdeňka P., Jan H. a Jiří L. proti Magistrátu města Plzně o vydání stavebního povolení, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Plzně rozhodnutím ze dne 11. 5. 2004 zamítl odvolání a potvrdil roz-

hodnutí, jímž Úřad městského obvodu Plzeň 4 povolil stavbu „Dostavba proluky v ul. N. -

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

bytový dům SNP, včetně přípojky vody, kanalizace, plynu, komunikací, zpevněných ploch, parkovacích stání a sadových úprav“.

Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2005 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že stavební úřad nerespektoval při vydání stavebního povolení podmínku č. 23 z rozhodnutí o umístění stavby, jíž byla stavebníkovi pro stavební povolení stanovena povinnost uvést v dokumentaci konkrétní využití nebytových prostor. V případě, že by se jednalo o hlučný provoz, mělo být dle podmínky č. 23 doloženo posouzení těchto škodlivin s ohledem na chráněnou bytovou zástavbu. Krajský soud poukázal na § 62 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, dle kterého je stavební úřad povinen ve stavebním řízení přezkoumat, zda dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí. Ustanovení § 66 stavebního zákona dále ukládá stavebnímu úřadu povinnost stanovit ve stavebním povolení podmínky pro užívání stavby; tomu odpovídá veřejné subjektivní právo účastníků řízení, aby stavební úřad soulad dokumentace s podmínkami územního řízení posoudil. Účastníci mají rovněž právo zjistit ze stavebního povolení, k jakému účelu budou nebytové prostory užívány a za jakých podmínek. Stavební úřad tuto povinnost nesplnil, jeho pochybení pak neodstranil ani žalovaný.

Žalovaný (stěžovatel) v kasační stížnosti namítal, že soud vyložil podmínku č. 23 příliš úzce a formálně. Označením „*nebytové prostory*“, a nikoli „*provozovna*“ ve stavebním povolení dal stavební úřad dostatečně najevo, že investor nepočítá s komerčním využitím. Pokud by měly být nebytové prostory upraveny k jakémukoliv komerčnímu provozu, pak je nutno provést stavební řízení se zachováním všech práv účastníků řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že povinnost stavebního úřadu přezkoumat ve stavebním řízení

splnění podmínek územního rozhodnutí [§ 62 odst. 1 písm. a) stavebního zákona] a závazně stanovit podmínky pro užívání stavby (§ 66 stavebního zákona) odpovídá právu účastníků řízení na ověření souladu dokumentace s podmínkami územního řízení a právu na jednoznačné stanovení účelu a podmínek užívání nebytových prostor, jsou-li součástí stavby. Povinnost stavebního úřadu zkoumat účinky budoucího provozu je stanovena též v § 62 odst. 2 stavebního zákona.

Krajský soud neměl povinnost, ba dokonce ani nemohl sám brát v úvahu možnosti využití nebytových prostor v I. podlaží předmětné stavby. Stavební úřad a následně stěžovatel byli povinni stanovit ve stavebním řízení konkrétní účel užívání nebytových prostor. Tato formulace povinnosti nenechává žádný prostor pro jiný výklad než ten, že je nutno konkrétně uvést, k jakému účelu budou tyto prostory sloužit. Nejvyšší správní soud se nezotožňuje se stěžovatelem v názoru, že zvolením označení „*nebytové prostory*, *případně kancelář*“ namísto „*provozovna*“ byla tato povinnost splněna, neboť tím měla být zdůrazněna skutečnost, že investor nepočítá s komerčním využitím. Takový výklad nemá podklad v žádném z ustanovení stavebního ani jiného zákona, jedná se o nepřipustné zkrácení výše uvedené povinnosti, dle které měl stavební úřad jednoznačně a konkrétně uvést, k jakému účelu budou nebytové prostory užívány, tj. neponechávat tuto otázku otevřenou či pouze naznačenou. Zmíněnou podmínkou byla uložena povinnost „*stanovit konkrétní účel užívání nebytových prostor*“, nikoli rozlišit mezi „*nebytovým prostorem*“ a „*provozovnou*“. Stavební zákon ani jiný prováděcí předpis platný ke dni vydání napadeného rozhodnutí nedovozuje z použití jednoho či druhého pojmu žádné rozdíly a důsledky pro stavební řízení, úvahy stěžovatele předestřené v kasační stížnosti proto nelze považovat za opodstatněné.

Nejvyšší správní soud nepochybně uznává správnost postupu správních orgánů ve stavebním řízení, pokud respektují případné skutečnosti, které ovlivnily tvorbu a formulaci podmínek územního rozhodnutí; rovněž je

správné, pokud přihlížejí k záměru územního rozhodnutí a k reálnému stavu zjištěnému ve stavebním řízení. Nelze však připustit, aby s odkazem na tyto obecné zásady stavebního řízení nebyly splněny konkrétní povinnosti uložené územním rozhodnutím. Stavební úřad byl povinen od stavebníka zjistit, k jakému účelu budou využívány nebytové prosto-

ry, a uvést toto ve stavebním povolení. Soud neshledal žádný prostor pro modifikaci této povinnosti. Případné další skutečnosti mohly ovlivnit následující postup stavebního úřadu při stanovení podmínek určeného využití, nikoliv však samotnou prvotní povinnost tyto podmínky ve stavebním povolení transparentně uvést.

1031

Ochrana přírody a krajiny: narušení krajinného rázu

k § 12 odst. 2 a 3 a § 87 odst. 2 písm. h) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Odpovědnost za přestupek podle § 87 odst. 2 písm. h) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jehož se dopustí ten, kdo naruší krajinný ráz nesplněním povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona (povinnost požádat o souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz), není oslabena tím, že Ministerstvo životního prostředí nevydalo prováděcí právní předpis podle § 12 odst. 2 zákona, ani tím, že právním předpisem vydaným podle § 12 odst. 3 zákona byla stanovena některá omezení využití území přírodního parku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2005, čj. 6 As 6/2004-98)

Věc: Václav a Ludmila K. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobců.

Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 25. 4. 2002 zamítlo odvolání žalobců proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí a potvrdilo toto rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 10 000 Kč za přestupek podle § 87 odst. 2 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož se žalobci dopustili tím, že v období od 19. 6. 2001 do 12. 10. 2001 bez souhlasu orgánu ochrany přírody na pozemku v katastrálním území B., který mají ve společném jmění manželů, realizovali činnosti, kterými hrubě narušili přírodní charakteristiku krajinného rázu údolní nivy řeky Jihlavy, jež je součástí přírodního parku „Střední Pohlaví“. Tyto činnosti spočívaly v provedení skřívky půdy na části uvedeného pozemku a následném umístění v krajině neestetickým dojmem působících dřevěných objektů (větší o půdorysu asi 16 m² se sedlovou střechou, menší suchý WC o půdorysu asi 1 m²).

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 30. 10. 2003 žalobu napadající roz-

hodnutí žalovaného. Neshledal přitom překážky pro použití § 12 odst. 2 citovaného zákona (povinnost vyžádat si souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny, a to pro každého, kdo by mohl svou činností snížit nebo změnit krajinný ráz) na zjištěný skutkový stav věci: pokud vyhláška nestanoví všechny činnosti, jejichž realizace je při využití přírodního parku omezena, resp. vázána na souhlas orgánu ochrany přírody, pak nastupuje povinnost uvedená v § 12 odst. 2 zákona, tj. žádat příslušné orgány o souhlas k takové činnosti.

V kasační stížnosti žalobci (stěžovatelé) namítali, že žalovaný nevydal vyhlášku podle § 12 odst. 2 anebo § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a je proto nejasno, které činnosti jsou na území přírodního parku zakázány a ke kterým je třeba povolení orgánu ochrany přírody. Přitom argumentovali sdělením jednoho z odborů žalovaného ke zřizování přírodních parků, který doporučuje metody pro stanovení způsobu omezení využití

území přírodního parku a jako takovou metodu označuje vydávání souhlasů – toto sdělení publikované ve Věstníku žalovaného dne 15. 4. 1996 označují stěžovatelé za „resortně závazný právní předpis“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je v souladu s jeho § 1 (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného) přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy chrání mj. krajinu jakožto součást zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, a chrání též prostřednictvím § 12 její ráz. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, jakož i jiné činnosti, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, na harmonické měřítko a vztahy v krajině. Zásahy do krajinného rázu, pokud by byly s to jej snížit nebo změnit, je možno provádět jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody.

Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, mimo jiné i harmonické měřítko a vztahy v krajině. Orgán ochrany přírody je tedy zákonem povolán k tomu, aby posoudil, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti).

Jestliže před účinností tohoto zákona (č. 114/1992 Sb.) vydaly dřívější správní orgány předpisy podle dříve platných předpisů, jimiž upravovaly některá omezení ve vymezené oblasti, které se v souladu s § 90 odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny (ve znění účinném k 1. 6. 1992, v současné době jde o odstavec 11) staly oblastmi přírodního parku, nemění to nic na použitelnosti § 12 odst. 1 a 2 zákona ve vztahu k činnostem, jež takovýmto předpisem vydaným před účinností zákona omezeny nebyly.

Pokyny odboru ministerstva jako metodické návody pro subjekty podřízené ústřednímu orgánu státní správy, které se vyjadřují k metodám přípravy předpisu podle § 12 odst. 3 citovaného zákona, nemají pro posuzovanou věc žádnou právní relevanci. To, že ministerstvo nevydalo prováděcí předpis podle § 12 odst. 2 citovaného zákona, také nemůže mít pro stěžovatele právní význam; městský soud správně vyložil, v jakých mezích by se tento prováděcí předpis musel pohybovat. Rozhodující je, že zákon sám o sobě stanoví v § 12 příslušnou povinnost v dostatečně konkretizované podobě. Jde o povinnost požádat orgán ochrany přírody o souhlas k činnosti, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že nebylo rozhodující, zda umístěním dřevěné buňky a suchého WC došlo ke „stavbě“, anebo nikoli, neboť zákon předpokládá, že souhlas je třeba i k jakékoli jiné činnosti, než kterou je umístění či povolení stavby. Nejvyšší správní soud neshledává v právní úpravě § 12 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žádné možnosti pro uplatnění libovůle správního orgánu, jenž je povolán k ochraně přírody a krajiny. Jedná se o právní úpravu zcela standardní; představa stěžovatelů, že prováděcí právní předpisy by mohly obsahovat detailní výčty činností postihující veškerou rozmanitost možných zásahů do krajinného rázu, nemá v zákonné konstrukci žádnou oporu.

Jestliže správní orgán přistoupí k zahájení řízení o přestupku, musí v tomto řízení zjišťovat náležitě skutkový stav věci a tento skutkový stav subsumovat pod právní normu,

příčemž musí vyložit, v čem spatřuje naplnění skutkové podstaty přestupku. To se v posuzované věci i stalo. Stěžovatelé provedli na vymezeném pozemku, jenž se nachází v údolní nivě řeky Jihlavy a je součástí přírodního parku [příčemž údolní niva je *ex lege* významným krajinným prvkem – srov. § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny], skryvku zeminy, umístili zde dva objekty (k jednomu z nich posléze přičinili kola, aby se tento objekt stal mobilním). V tomto jednání správní orgány spatřovaly zásah do krajinného rázu, jenž se hrubě dotkl přírodních charakteristik krajinného rázu údolní nivy řeky Jihlavy. S tímto hodnocením, které apro-

boval městský soud, se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Stěžovatelé byli povinni požádat orgán ochrany přírody o souhlas k zamýšlenému zásahu do krajiny spočívajícímu v zemních pracích (skryvka zeminy) a umístění dvou objektů; tento souhlas je vydáván ve správním řízení a stěžovatelé by byli bývali měli veškeré právní možnosti v takovém správním řízení předestřít své argumenty a vyjasnit povahu zásahu, k němuž hodlali přikročit. Pokud tuto svou právní povinnost nesplnili, naplnili výše popsanou činností skutkovou podstatu přestupku vymezeného v § 87 odst. 2 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny.

1032

Důchodové pojištění: k sukcesi do dohody o sociálním zabezpečení mezi ČSSR a SSSR

k vyhlášce ministra zahraničních věcí č. 116/1960 Sb., o Dohodě mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení

Dohodu o sociálním zabezpečení mezi ČSSR a SSSR (publikovanou pod č. 116/1960 Sb.) lze ohledně posouzení podmínek pro nárok a výši starobního důchodu aplikovat jen v případě, že je jí Česká republika vázána vůči nástupnickému státu SSSR v době, kdy je podána žádost o tento důchod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 Ads 40/2003-48)

Věc: Vladimír J. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 7. 8. 2002 přiznala žalobci od 1. 8. 2002 podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a podle Dohody o sociálním zabezpečení mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959 (vyhlášené pod č. 116/1960 Sb.) starobní důchod ve výši 6362 Kč měsíčně. Žalobci byla pro nárok a výši důchodu zhodnocena i doba zaměstnání v Rusku, celkem 32 let, jako doba pojištění.

Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu podal žalobce opravný prostředek podle tehdy platné úpravy obsažené v hlavě třetí části páté občanského soudního řádu. Žalob-

ce v opravném prostředku vytkl rozhodnutí žalované, že mu při stanovení výše důchodu nebyla zhodnocena též doba více než deseti let zaměstnání a přípravy na zaměstnání v bývalém SSSR na území dnešního Tádžikistánu, přičemž Okresní správa sociálního zabezpečení v T. tento postup odůvodnila tím, že Tádžikistán, kde žalobce spolu se svou rodinou žil za doby existence SSSR, neuzavřel dohodu s Českou republikou o sociálním zabezpečení. Žalobce poukázal na celkovou nespravedlivost toho, že by měl mít nižší důchod z důvodů, které nemohl ovlivnit a které jsou svým způsobem náhodné – nebylo jeho rozhodnutím, že jeho rodina byla za doby existence SSSR poslána, a to nikoli dobrovolně, do Tá-

džikistán, tak jako milióny dalších lidí v SSSR byly proti své vůli umístěny na různých místech této země. Nebylo ani v jeho moci ovlivnit, že vojenskou službu v tehdejší Sovětské armádě vykonával rok v Samarkandu a dva roky v Taškentu.

Žalovaná ve vyjádření k opravnému prostředku uvedla, že z dob, které by mohly být považovány za dobu pojištění, jež žalobce uplatnil a doložil, mu bylo možno uznat z dob strávených na území bývalého SSSR pouze ty, které žalobce strávil v nástupnických státech, s nimiž je Česká republika v mezinárodně-právním smluvním vztahu na úseku důchodového zabezpečení. Takovýmito zeměmi ale byly pouze Rusko a Bělorusko, nikoli Ukrajina, ve vztahu k níž pozbyla Dohoda o sociálním zabezpečení mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959 platnosti dne 28. 2. 2000, a ani Tádžikistán.

Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozsudku ze dne 4. 4. 2003, který je napaden kasační stížností, rozhodnutí žalovaného správního orgánu zrušil. Dospěl k závěru, že z Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959, konkrétně z jejího čl. 20 bodu 3, vyplývá, že dojde-li k výpovědi této dohody, budou důchody přiznané a vyplácené podle ní pokládány za důchody přiznané podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území důchodce bydlí; nároky vzniklé podle dohody pak její výpovědí nezanikají. Podle krajského soudu vznikl tím, že žalobce se na území bývalého SSSR v době plně pokryté citovanou dohodou připravoval na budoucí povolání, sloužil v ozbrojených silách a byl v pracovním poměru, žalobci nárok na započtení těchto dob jako dob pojištění, na což nemohl mít vliv ani rozpad Sovětského svazu a to, že některé z jeho nástupnických států se stranami této dohody nestaly. Žalovaná mohla podle soudu nezapočíst doby pojištění získané na území nástupnických států SSSR, které se nestaly stranami citované dohody, jen v případě, že by tyto doby byly získány až po rozpadu SSSR.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, jež se podle svého obsahu opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné právní posouzení věci. Stěžovatelka namítla, že soud nesprávně posoudil právní otázku, pokud dospěl k závěru, že jako dobu pojištění je nutno započíst dobu získanou na území některého nynějšího nástupnického státu SSSR za jeho existence a za platnosti Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959, rozhodoval-li správní orgán o přiznání starobního důchodu v roce 2002, tedy v době, kdy již Sovětský svaz neexistoval a uvedená dohoda ve vztahu mezi Českou republikou a nástupnickým státem SSSR, na jehož území měl žalobce jím uplatňovanou dobu pojištění získat, neplatila. Stěžovatelka poukázala na chybný výklad citované mezinárodní dohody krajským soudem: podle ní nemohl nárok žalobce na zápočet dob pojištění vzniknout v době, kdy tyto doby probíhaly (tj. v letech 1959 – 1966), neboť uvedená mezinárodní dohoda žádné ustanovení v tomto smyslu neobsahuje. Aplikace poslední věty v čl. 20 bodu 3 dohody nepadá podle stěžovatelky v úvahu. Naopak, čl. 4 bod 1 dohody stanoví, že získané doby zaměstnání se započítávají až při přiznávání důchodu, a čl. 6 a 7 stanoví, který ze smluvních států důchod přiznává a vyplácí, přičemž rozhodujícím kritériem je trvalé bydliště žalobce ke dni podání žádosti o důchod, popřípadě změna trvalého bydliště po přiznání důchodu.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z jeho pohledu je rozhodnutí krajského soudu správné, a to nejen z pohledu právního, ale i lidského, protože zohledňuje utrpení a bídu rodin násilně vystěhovaných a roztroušených po celém bývalém Sovětském svazu. Dále ve vyjádření zopakoval skutečnosti uváděné již v žalobě týkající se vystěhování jeho rodiny z Ukrajiny do Tádžikistánu. V České republice žije s rodinou od roku 1966.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud rozhodl správně, pokud dospěl k závěru, že správní rozhodnutí žalované je třeba zrušit. Nejvyšší správní soud však nesdílí právní názor, kterým byl krajský soud veden ve svém rozhodnutí. K tomu nutno poznamenat, že za takové situace – je-li rozhodnutí krajského soudu ve věci samé správné, třebaže k němu krajský soud dospěl na základě nesprávného právního názoru – není důvodu, aby Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. K zachování jednoty a věcné správnosti rozhodování, jakož i k poskytnutí závazné informace žalovanému správnímu orgánu o tom, jak je třeba věc posuzovat (srov. ustanovení § 78 odst. 5 a § 110 odst. 3 s. ř. s.), zde postačí, aby Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí o kasační stížnosti vyslovil právní názor, který k věci samé zaujal. Takovýmto právním názorem Nejvyššího správního soudu je v rozsahu, v němž je jím korigován právní názor krajského soudu, vyslovený ve zrušujícím rozsudku, správní orgán vázán stejně, jako je vázán právním názorem krajského soudu podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Opačný postup, tedy zrušení rozhodnutí krajského soudu, třebaže bylo věcně správné (tj. výrok rozhodnutí správně určil práva a povinnosti účastníků řízení), i když vycházelo z rozdílného právního posouzení věci, by byl v rozporu se zásadou zákazu brojení opravnými prostředky jen proti důvodům rozhodnutí soudu, promítnutou také v § 104 odst. 2 *in fine* s. ř. s., jakož i se zásadou hospodárnosti řízení; výjimkou by byl případ, kdy by užité důvody rozhodnutí činily nepřezkoumatelným a byl by dán důvod k jeho zrušení pro tuto vadu [obdobný názor zaujal již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2004, čj. 2 Afs 17/2003-52 (nepublikováno)].

Z hlediska práva aplikovatelného na posuzovanou právní věc je nesporné, že žalobcův nárok na starobní důchod a jeho výši nutno posuzovat podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Citovaný zákon v § 28 stanoví – a stanovil i v době vydání správního rozhodnutí napadeného žalobou (srov. § 75

odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.), že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, popřípadě splňuje další podmínky stanovené v tomto zákoně. Z ustanovení § 29 tohoto zákona dále plyne, že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně a) 25 let a dosáhl alespoň věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod (dále jen „důchodový věk“) nebo b) 15 let a dosáhl alespoň 65 let věku, pokud nesplnil podmínky podle písmene a). Podle § 2 odst. 2 tohoto zákona se pojištěncem pro účely důchodového pojištění rozumí osoba, která je nebo byla účastna pojištění, přičemž podle § 2 odst. 1 je účast na pojištění povinná pro fyzické osoby uvedené v § 5, v první řadě pro zaměstnance v pracovním poměru. Podle § 54 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. pak nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem.

Žalobci vznikl nárok na starobní důchod dnem 23. 2. 2002 (tímto dnem byla splněna podmínka dosažení důchodového věku a 25 let pojištění); podstatou sporu je, zda žalobci měly být pro výši starobního důchodu hodnoceny i doby studia, vojenské služby a zaměstnání vykonané na území bývalého SSSR do roku 1966. Podle § 13 odst. 1 citovaného zákona č. 155/1995 Sb. se doba zaměstnání v cizině před 1. 1. 1990 hodnotí jen v případě, že za ni bylo zapláceno pojistné. Podle čl. V odst. 4 zákona č. 134/1997 Sb. bylo možno pojistné na důchodové pojištění za dobu zaměstnání před 1. 1. 1996 (včetně doby před r. 1990) zaplatit nejpozději do 31. 12. 1999. Po tomto datu již nebylo možno pojistné doplatit. Podle správního spisu žalobce žádné pojistné za tuto dobu nezaplatil. Uvedenou dobu by proto bylo možno žalobci hodnotit jen pokud, pokud by existovala mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu ČR, použije se přednostně před vnitrostátní úpravou a umožňuje hodnocení takovýchto dob.

Stěžovatelka rozhodovala o přiznání starobního důchodu žalobci již za účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým byla novelizována Ústava (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.).

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. nabyl účinnosti 1. 6. 2002. Podle čl. 10 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., platí, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959 (dále označována jen jako „Dohoda o sociálním zabezpečení“) byla ratifikována prezidentem republiky 6. 6. 1960 a vyhlášena pod č. 116/1960 Sb. Česká republika zásadně succedovala do práv a povinností České a Slovenské Federativní Republiky (viz čl. 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky). Dohoda o sociálním zabezpečení je tedy při rozhodování o přiznání starobního důchodu žalobci použitelná, pokud je pro Českou republiku závazná a pokud stanoví něco jiného než zákon č. 155/1995 Sb.

Klíčovou vlastností mezinárodního práva veřejného je zásadní relativita práv a povinností, zvláště pak práv a povinností upravených mezinárodními smlouvami [podrobněji k tomu viz např. Alfred Verdross, Bruno Simma: *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlín (Západní) 1984, str. 40 – 41]. Jinak řečeno, práva a povinnosti se mezinárodní smlouvou stanovují ve vzájemném vztahu mezi dvěma či více existujícími subjekty práv a jsou pro ně závazná, pokud a dokud tyto subjekty práv existují (k tomu viz Ignaz Seidl-Hohenveldern: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha 1999, str. 89), samozřejmě za předpokladu, že se nedohodnou na skončení platnosti smlouvy a závazků z ní vyplývajících. Zanikne-li některá ze stran mezinárodní smlouvy, řídí se případná sukcese právního nástupce této smluvní strany do mezinárodní smlouvy pravidly obecného mezinárodního práva o sukcesi do smluv; podstatná část těchto pravidel byla kodifikována ve Vídeňské úmluvě o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám ze dne 23. 8. 1978 (vyhlášena pod

č. 292/1999 Sb., dále označována jako „Vídeňská úmluva“), jež je nyní (od 25. 8. 1999) závazná i pro Českou republiku a kterou Československá socialistická republika jako její právní předchůdce podepsala 30. 8. 1979. Čl. 34 Vídeňské úmluvy praví:

„1. Jestliže část nebo části území státu se oddělí, aby vytvořily jeden nebo více států, ať už stát – předchůdce nadále existuje, nebo ne:

a) každá smlouva platná k datu sukcese států na celém území státu – předchůdce zůstává v platnosti pro každý stát – nástupce, jenž takto vznikl;

b) každá smlouva platná k datu sukcese států pouze na té části území státu – předchůdce, která se stala státem – nástupcem, zůstává v platnosti pouze pro tento stát – nástupce.

2. Odst. 1 se nepoužije, jestliže:

a) státy, jichž se to týká, se dohodnou jinak; nebo

b) vyplývá ze smlouvy nebo je jinak stanoveno, že by provádění smlouvy státem – nástupcem bylo neslučitelné s jejím předmětem a účelem nebo by podstatně změnilo okolnosti provádění smlouvy.“

Dohoda o sociálním zabezpečení byla typem smlouvy uzavřené na teritoriálním principu, tedy určovala, že důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany (čl. 6). Při přiznávání důchodů se plně započítávají doby zaměstnání (jakož i doby jiné jim narovené postavené) na území obou smluvních stran (čl. 4 odst. 1).

Z výše popsané relativní povahy mezinárodního práva a z úpravy obsažené v Dohodě o sociálním zabezpečení v projednávané věci vyplývá, že tato dohoda byla podle čl. 10 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., použitelná na rozhodování o starobním důchodu žalobce jen za předpokladu, že v době

podání žádosti o důchod byla závazná ve vztahu k nějakému existujícímu státu, na jehož území (posuzováno podle stavu státních hranic ke dni vzniku nároku na důchod) žalobce získal v minulosti doby zaměstnání nebo jiné činnosti, které by byly podle této dohody a podle zákona č. 155/1995 Sb. započitatelné jako doby pojištění.

Vzhledem k tomu, že Svaz sovětských socialistických republik zanikl před vznikem samostatné České republiky a na jeho území vzniklo či svoji státnost obnovilo 15 nezávislých států, je nutno zabývat se otázkou, ve vztahu ke kterým z těch nástupnických států SSSR, na jejichž území žalobce získával doby případně započitatelné jako doby pojištění, je Česká republika Dohodou o sociálním zabezpečení vázána, a ke kterým nikoliv.

Jak vyplývá z vyjádření Ministerstva zahraničních věcí České republiky ze dne 28. 1. 2005, které si Nejvyšší správní soud vyžádal, k rozpadu SSSR došlo postupně před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a vznikem samostatné České republiky. Z čl. 12 Dohody o vytvoření Společenství nezávislých států z 8. 12. 1991 a následné Almatské deklarace z 21. 12. 1991 sice vyplývalo, že státy, jež vznikly na území bývalého SSSR, projeví vůli zaručit splnění mezinárodních závazků vyplývajících ze smluv a dohod, kterými byl vázán bývalý SSSR, v praxi se nicméně projevilo, že řada nástupnických států do těchto smluv odmítala succedovat. Česká republika jako subjekt mezinárodního práva proto ve vztahu k těmto státům postupovala tak, že vycházela (v souladu s principem obsaženým v čl. 34 Vídeňské úmluvy) z presumpce platnosti mezinárodních smluv, a to až do formálního uzavření sukcesní jednání. V některých případech pak vzhledem k tomu, že se výsledky jednání s některými těmito nástupnickými státy nepodařilo vzájemně potvrdit dvoustrannou deklarací či jiným projevem vůle, neboť tyto státy nereagovaly na návrhy České republiky, Česká republika, mimo jiné v souvislosti s harmonizací svých mezinárodněprávních závazků s právem Evropských společenství, ukončila sukcesní jednání jednostranným prohlášením formou

diplomatické noty s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí žádné smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR.

Podle údajů obsažených ve správním spisu, konkrétně v žalobcově žádosti o důchod, vykonával žalobce v době, která by byla případně hodnotitelná jako doba pojištění, pracovní nebo jinou naroveň postavenou činnost na následujících místech: od 23. 2. 1959 do 29. 10. 1962 v Kolchozabadu (Tádžikistán), od 29. 10. 1962 do 22. 9. 1965 vykonával vojenskou službu, a to podle údaje v žádosti o důchod v Rusku, ovšem podle svého tvrzení v kasační stížnosti rok v Samarkandu a dva roky v Taškentu (obojí Uzbekistán), od 22. 9. 1965 do 26. 10. 1966 pak opět v Kolchozabadu (Tádžikistán), od 6. 12. 1966 do 19. 7. 1968 v Úpici (Česká republika), od 25. 9. 1968 do 7. 7. 1969 v Gorkém (Rusko), od 6. 8. 1969 do 2. 11. 1971 v Kyjevě (Ukrajina) a poté už jen na různých místech v České republice.

Ve vztahu k Tádžikistánu došlo podle shora uvedeného vyjádření Ministerstva zahraničních věcí České republiky k uzavření sukcesní problematiky dne 30. 5. 2004 s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR. Platí tedy presumpce platnosti Dohody o sociálním zabezpečení ve vztahu k Tádžikistánu do 30. 5. 2004.

Ve vztahu k Uzbekistánu došlo k uzavření sukcesní problematiky dne 24. 3. 2000 s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR. Platí tedy presumpce platnosti Dohody o sociálním zabezpečení do 24. 3. 2000.

Ve vztahu k Ruské federaci je Dohoda o sociálním zabezpečení i nadále platná, v současné době ovšem probíhají jednání o sjednání nové dohody.

Ukrajina se podle shora uvedeného vyjádření Ministerstva zahraničních věcí České republiky považovala za nástupnický stát SSSR a postupovala v souladu s Vídeňskou úmluvou. Ve vztahu k tomuto státu proto Dohoda o sociálním zabezpečení platila až do 28. 2. 2000, kdy pozbyla platnosti dnem vstupu v platnost Protokolu mezi vládou České

republiky a kabinetem ministrů Ukrajiny o dvoustranných smluvních vztazích mezi Českou republikou a Ukrajinou, podepsaného dne 17. 12. 1998, který vstoupil v platnost 28. 2. 2000.

Dohoda o sociálním zabezpečení stanoví v čl. 4 odst. 1, že při přiznávání důchodů a jiných dávek se plně započítává doba zaměstnání na území obou smluvních stran, včetně doby zaměstnání opravňující k přiznání důchodů za výhodnějších podmínek a ve vyšší výměře; přitom orgány sociálního zabezpečení započítávají dobu zaměstnání, jakož i dobu jiné jemu naroveň postavené činnosti jak ve svém, tak i ve druhém státě bez ohledu na to, jaká část požadované doby zaměstnání připadá na práci v každém z těchto států. Z uvedené formulace nepochybně plyne, že výkonem určité činnosti, kterou lze později při přiznání důchodu hodnotit jako započitatelnou dobu na území SSSR, v době, kdy Dohoda o sociálním zabezpečení platila ve vztahu k tomuto zaniklému státu, nevzniká žádný „nárok na započtení“ této doby, který by se tím právně zafixoval, přetrval a přenesl – bez ohledu na fakt zániku SSSR a vznik nástupnických států, ve vztahu k nimž Dohoda o sociálním zabezpečení v některých případech ke dni rozhodování správního orgánu již neplatila – do doby rozhodování správního orgánu. Naopak čl. 4 odst. 1 Dohody o sociálním zabezpečení nutno vykládat tak, že okolnosti započtení doby zaměstnání posuzuje správní orgán podle právního stavu v době svého rozhodování, resp. podání žádosti o důchod, což znamená, že právě k tomuto okamžiku musí též posoudit, zda dohoda platí ve vztahu k určitému státu vzniklému po rozpadu SSSR v závislosti na tom, součástí kterého z těchto států se stalo místo, kde byla doba zaměstnání za existence SSSR odpracována. Ani čl. 20 bod 3 Dohody o sociálním zabezpečení na věci nic nemění – tento článek upravuje režim přiznaných a vyplácených důchodů v případě, že dojde k výpovědi Dohody o sociálním zabezpečení, a to tak, že budou pokládány za důchody přiznané podle právních předpisů smluvní strany, na jejímž území důchodce bydlí, a dále stanovuje, že

nároky vzniklé podle Dohody o sociálním zabezpečení její výpovědí nezanikají. Nezanikají a i po skončení platnosti Dohody o sociálním zabezpečení přetrvávají pouze nároky vzniklé za její platnosti – jestliže však, jak výše vyloženo, žádný „nárok na započtení“ doby odpracované na území SSSR jejím samotným odpracováním nevznikl, tím méně může takto neexistující nárok nezaniknout.

V právu důchodového pojištění se všeobecně uznává platnost zásady, že přijetím mezinárodních smluv nemohou být dotčena výhodnější práva, ochrana a podmínky poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím. Tato zásada však výkladem, který zastává Nejvyšší správní soud, porušena není, neboť v případě žalobce je vztah vnitrostátní a mezinárodní úpravy opačný – vnitrostátní úprava je pro něho sama o sobě méně výhodná než úprava mezinárodní, pokud by byla aplikovatelná jen sama o sobě, bez zapojení úpravy mezinárodní, která umožňuje přihlídnout i k dobám zaměstnání, které by vnitrostátní úprava za doby pojištění nepovažovala. Pokud by tedy mezinárodní úprava na žalobce aplikovatelná ve vztahu k některému z nástupnických států SSSR nebyla, nezhorší to žádným způsobem jeho právní pozici z hlediska úpravy vnitrostátní. Takový závěr ostatně nelze považovat ani za nespravedlivý – České republice nelze klást za vinu, že ve vztahu k některým nástupnickým státům po bývalém SSSR Dohoda o sociálním zabezpečení nebyla již ke dni, kdy žalobce požádal o důchod, v platnosti; k tomu, aby Dohoda o sociálním zabezpečení nadále platila, bylo v případě těchto nástupnických států vždy třeba souhlasu obou smluvních stran (ČR i daného nástupnického státu), a tohoto souhlasu se nepodařilo dosáhnout, což je v mezinárodních vztazích běžným jevem. Ze žádné ústavní kautely a ani z žádného jiného právního principu pak nelze dovozovat, že by Česká republika musela jednostranně, bez adekvátní reciprocit ze strany druhého státu, uznávat pro účely svého vlastního systému důchodového pojištění doby, které žadatel o starobní důchod odpracoval v tomto druhém státě.

Nelze ani paušálně tvrdit (takto argumentoval žalobce ve svém opravném prostředku proti správnímu rozhodnutí stěžovatelky), že ve skutečnosti jediným nástupnickým státem SSSR je Rusko a že tento stát odpovídá za vše, co se v době existence SSSR odehrálo. Nejvyšší správní soud na tomto místě již spíše mimo rámec odůvodnění tohoto rozhodnutí poukazuje na fakt, že je nutno rozlišovat nástupnictví ve smyslu historickém a politologickém, nástupnictví v oboru mezinárodních vztahů a nástupnictví v oboru mezinárodního práva. Je nepochybné, že fakticky leželo těžiště politické moci v totalitním sovětském systému v jeho ruské části a že míra dobrovolnosti setrvávání některých regionů v sovětském svazu byla přinejmenším výrazně pochybná. To platí v první řadě o Pobaltí, nepochybně však také, byť zřejmě v menší míře, i o republikách kavkazského regionu i Střední Asie. V tomto, tedy v historickém a politologickém ohledu, lze Rusko jistě považovat za „dědice“ Sovětského svazu. Je rovněž nepochybné, že Rusko jako s odstupem nejsilnější a nejvýznamnější ze států vzniklých či obnovivších se na území bývalého SSSR zaujalo v řadě ohledů ve světovém systému mezinárodních vztahů roli podobnou té, kterou kdysi sehrával SSSR. To se v některých případech projevilo i v rovině mezinárodního práva, zejména tím, že Rusko zaujalo pozici bývalého SSSR jako stálý člen Rady bezpečnosti Organizace spojených národů. Obecně však v oboru mezinárodního práva veřejného výlučnou právní odpovědnost Ruska za jednání bývalého SSSR a za nároky vůči němu konstruovat nelze, neboť to ze žádné normy mezinárodního práva nevyplývá. SSSR jako subjekt mezinárodního práva zanikl. Nedošlo k tomu, že by se od SSSR oddělily některé části území, na nichž vznikly nové státy, avšak původní stát zůstal, byť s omezeným územím, zachován. Skutečnost, že Rusko jako jeden z nástupnických států zaujímá největší část území bývalého SSSR, na tom nic nemění. Rusko nedeklarovalo, že je připraveno za veškerá jednání

bývalého SSSR a za nároky vůči němu univerzálně odpovídat, a ze žádné normy mezinárodního práva veřejného neplyne, že by tak bylo povinno učinit. Z hlediska mezinárodního práva tedy není ničím více než jedním z nástupnických států SSSR. Nástupnické státy mají zásadně právo po svém vzniku rozhodnout, zda a v jaké míře hodlají být vázány závazky států – předchůdce, zejména pak závazky z mezinárodních smluv. Pokud tak řada nástupnických států po bývalém SSSR učinila a konkrétně do Dohody o sociálním zabezpečení nesukcedovala, bylo to jejich právem. Rusko za takovéto rozhodnutí dalších nástupnických států nijak neodpovídá; stejně tak neodpovídá za tíživé následky, které to pro některé osoby, mimo jiné i pro žalobce, má či může mít.

Stěžovatelka, jejíž rozhodnutí krajský soud zrušil, tedy v novém rozhodnutí v souladu se závěry výše uvedenými posoudí, zda podle stavu ke dni podání žádosti o důchod (20. 5. 2002) lze na některé žalobcem vykázané doby zaměstnání nebo jiné činnosti na místech, která ležela původně na území dřívějšího SSSR a k tomuto dni se nacházela v různých státech vzniknuvších či obnovivších se na jeho území, použít Dohodu o sociálním zabezpečení, tj. určí, ve vztahu k jakým státům vzniklým na teritoriu bývalého SSSR, na jejichž území žalobce pracoval, lze tuto dohodu aplikovat a ve vztahu k jakým nikoli. Vykázané doby zaměstnání nebo jiné činnosti pak posoudí z hledisek čl. 3 odst. 2 Dohody o sociálním zabezpečení a ty z nich, které jim budou odpovídat, započte jako dobu pojištění. Na základě takto zjištěné celkové doby pojištění pak určí výši žalobcova starobního důchodu. Přitom bude vycházet z údajů o použitelnosti Dohody o sociálním zabezpečení, jak je Nejvyššímu správnímu soudu sdělilo Ministerstvo zahraničních věcí a jak jsou výše v odůvodnění uvedeny. V tomto rozsahu se jedná o použitelné právo, neboť do této doby byla Česká republika Dohodou o sociálním zabezpečení ve vztahu k uvedeným nástupnickým státům vázána.

Důchodové pojištění: povaha oznámení o výplatě důchodu

k § 47 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)

k § 2 a § 65 soudního řádu správního

k § 274 písm. g) občanského soudního řádu

Oznámení o výplatě důchodu není součástí výroku rozhodnutí a svou povahou není rozhodnutím o zákonných nárocích ve věcech důchodového pojištění. Konkrétní oznámená částka doplatku proto nemůže být předmětem přezkumné činnosti soudu, odpovídajícího doplatku se může pojištěnec domáhat jen postupem podle ustanovení § 274 písm. g) o. s. ř.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005, čj. 3 Ads 15/2004-54)

Prejudikatura: Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek č. Rc 35/90.

Věc: MUDr. Bari M. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím I ze dne 23. 7. 2002 přiznala žalovaná žalobci podle § 2 zákona č. 39/1994 Sb., o předčasném poskytování starobního důchodu a o změně zákonů na úseku zaměstnanosti, ode dne 16. 3. 1995 starobní důchod ve výši 3937 Kč měsíčně. Důchod byl vyměřen z průměrného měsíčního výdělku za roky 1985 až 1989 ve výši 11 352 Kč, který byl pro stanovení výše důchodu upraven na částku 4067 Kč. V oznámení o výplatě důchodu žalovaná odkázala na rozhodnutí II.

Rozhodnutím II ze dne 23. 7. 2002 přiznala žalovaná žalobci ode dne 16. 7. 1997 starobní důchod podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve výši 5133 Kč měsíčně. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná uvedla, že nárok na doplatek důchodu za dobu před 19. 2. 1999 podle § 55 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. zanikl a ode dne přiznání starobního důchodu budou s jeho doplatkem zúčtovány částky vyplacené na starobním důchodu přiznaném před dosažením důchodového věku, který žalobci od téhož dne nenáleží. Doplatek za dobu od 19. 2. 1999 do 15. 8. 2002, který byl uveden v části oznámení o výplatě důchodu, žalovaná vyčíslila částkou 38 138 Kč.

Žalobce napadl obě rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze; namítal, že nesouhlasí se stanovením průměrného měsíčního výdělku ve výši 11 352 Kč pro výpočet starobního důchodu podle § 2 zák. č. 39/1994 Sb.,

kteří je podle něj v rozporu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2002. Poukázal rovněž na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 11. 1998. Dále žalobce namítal, že mu byl nesprávně vyměřen doplatek obou starobních důchodů.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 2. 2004 zrušil obě napadená rozhodnutí žalované pro nezákonnost. Dospěl přitom k závěru, že průměrný měsíční výdělek pro výpočet procentní sazby starobního důchodu podle § 2 zák. č. 39/1994 Sb. zjistila žalovaná v souladu se zákonem. Za oprávněnou však považoval námitku ohledně výše doplatku na starobních důchodech, neboť jak rozhodnutí I, tak rozhodnutí II obsahují oznámení o výplatě důchodu, které není v souladu se zjištěnými skutečnostmi, a neodpovídají nároku žalobce na doplatek starobního důchodu. Žalobci náleží doplatek na starobním důchodu za celou dobu, tedy ode dne 16. 3. 1995 až do dne 15. 8. 2002.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek kasační stížností. Namítala nezákonnost rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Stěžovatelka připustila, že v daném případě došlo z její strany k několika pochybením. Již při vydání rozhodnutí ze dne 23. 7. 2002 – I měl být vyměřen nedoplatek na doplatku předčasného

starobního důchodu podle § 2 zák. č. 39/1994 Sb. za dobu od 16. 3. 1995 do přiznání starobního důchodu podle § 29 zák. č. 155/1995 Sb., tj. do zániku nároku na tento předčasný starobní důchod. Rozhodnutí II ze stejného data pak mělo být vydáno podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., neboť šlo o změnu výše starobního důchodu, který již byl přiznán pravomocným rozhodnutím ze dne 5. 5. 2000. Stěžovatelka byla ale toho názoru, že Městský soud v Praze při svém rozhodování pochybil, neboť k těmto skutečnostem nepřihlédl a zavázal stěžovatelku k doplacení částky nedoplatku na starobním důchodu za celou dobu od 16. 3. 1995 do 15. 8. 2002, a to v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona č. 155/1995 Sb.

Z dávkového spisu a ze spisu Městského soudu v Praze vyplynulo, že žádost o předčasný starobní důchod uplatnil žalobce dne 8. 2. 1995 a požadoval jeho přiznání ode dne 16. 3. 1995. Žádost byla nejprve zamítnuta rozhodnutím stěžovatelky ze dne 7. 6. 1995. Po zrušení tohoto rozhodnutí rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 1996 byl však žalobci podle § 2 zák. č. 39/1994 Sb. předčasný starobní důchod přiznán následným rozhodnutím stěžovatelky ze dne 24. 9. 1996. I toto rozhodnutí bylo zrušeno, a to rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 11. 1998. Následně stěžovatelka vydala rozhodnutí ze dne 7. 1. 2000, jež však bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2002. K realizaci uvedeného rozsudku bylo vydáno rozhodnutí ze dne 23. 7. 2002 – I.

Žádost o starobní důchod uplatnil žalobce dne 8. 3. 2000 a požadoval jeho přiznání ode dne 16. 3. 1997. Rozhodnutím stěžovatelky ze dne 5. 5. 2000 mu byl tento důchod přiznán podle § 29 zák. č. 155/1995 Sb. ode dne 16. 7. 1997 ve výši 4393 Kč měsíčně. Proti tomuto rozhodnutí nebyl podán opravný prostředek, a nabylo tak právní moci. Z vnitřní korespondence stěžovatelky vložené v dávkovém spise lze dovodit, že skutečnosti rozhodné pro zahájení řízení o změně poskytované dávky, jež vedly k vydání rozhodnutí ze dne 23. 7. 2002 – II, zjistila stěžovatelka z výše citovaného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2002.

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

Z odůvodnění:

Za podstatné pro rozhodnutí ve věci považoval Nejvyšší správní soud zodpovězení otázky charakteru oznámení o výplatě důchodu, jak je uvedeno na obou rozhodnutích stěžovatelky ze dne 23. 7. 2002. Zde vycházel z již ustálené judikatury dřívějších odvolacích soudů, konkrétně z rozsudku Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 24. 5. 1988, čj. 8 Co 46/88, který byl uveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS ČSSR pod č. Rc 35/90, a z rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 5. 1997, čj. 1 Cao 209/96. V obou uvedených případech dospěly soudy k závěru, že oznámení o výplatě důchodu není součástí výroku rozhodnutí a svojí povahou nejde o rozhodnutí o zákonných nárocích ve věcech důchodového pojištění. Toto oznámení o výplatě je pouze informací pro pojištěnce o tom, jakým způsobem bude realizován doplatek na dávce vyplývající z výroku rozhodnutí. Tím, že stěžovatelka svým rozhodnutím ze dne 23. 7. 2002 – I přiznala žalobci předčasný starobní důchod ode dne 16. 3. 1995 ve výši 3937 Kč měsíčně s následnými zákonnými zvýšeními a rozhodnutím ze dne 5. 5. 2000 pak přiznala žalobci starobní důchod od 16. 7. 1997, vymezila tak období, za něž je povinna předčasný starobní důchod doplatit (od 16. 3. 1995 do 15. 7. 1997). Konkrétní vyměřená částka doplatku ani zjišťování, co již stěžovatelka žalobci reálně vyplatila, však už není předmětem přezkumné činnosti soudu; žalobce by se mohl doplatku domáhat pouze postupem podle § 274 písm. g) o. s. ř. Jestliže tedy Městský soud v Praze neměl pochybnosti o zákonnosti výroku rozhodnutí ze dne 23. 7. 2002 – I a toto rozhodnutí zrušil pouze v důsledku absence či chybného vyměření částky doplatku, postupoval tak v rozporu se zákonem.

Poněkud odlišná je situace při posouzení zákonnosti rozhodnutí ze dne 23. 7. 2002 – II. I pro něj sice platí teze o povaze oznámení o výplatě uvedené výše a závěr o nemožnosti

zabývat se konkrétní výší doplatku, nelze však přehlédnout pochybení, na která poukázala i sama stěžovatelka ve své kasační stížnosti. Uvedeným rozhodnutím byl totiž žalobci přiznán starobní důchod ode dne 16. 7. 1997, ačkoliv o tom bylo pravomocně rozhodnuto již rozhodnutím stěžovatelky ze dne 5. 5. 2000. Rozhodnutí ze dne 23. 7. 2002 – II přitom bylo vydáno v řízení zahájeném z vlastního podnětu stěžovatelky a svým charakterem se jednalo o řízení o změně poskytované dávky podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. Stěžovatelka tedy správně uvádí a Nejvyšší správní soud se s ní v tomto ztotožňuje, že výrok tohoto rozhodnutí měl být opřen o § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. a datum, od něhož se změna provádí, mělo být určeno za dané konkrétní situace dnem 19. 2. 1999. Tím je také vymezeno období, za které náleží doplatek starobního důchodu, tj. od 19. 2. 1999 do 15. 8. 2002. Výpočet výše dávky se však odvíjí ode dne

vzniku nároku na tuto dávku, tj. ode dne 16. 7. 1997. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v rozhodnutí stěžovatelky ze dne 23. 7. 2002 – II neodpovídá výrok předmětu řízení a toto pochybení není napraveno ani odkazem na § 55 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. obsaženým v odůvodnění rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze jednak chybně vymezil rozsah přezkumné činnosti soudu a jednak nepřihlédl k vadám řízení o starobním důchodu, v důsledku čehož nesprávně posoudil otázku doplatku důchodů, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu tak, že rozhodnutí stěžovatelky ze dne 23. 7. 2002 – I je v souladu se zákonem; rozhodnutí stěžovatelky ze dne 23. 7. 2002 – II je pak zatíženo vadou řízení popsanou výše, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

1034

Státní kontrola: oznámení zahájení kontroly právnické osobě

k § 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (v textu též „zákon o kontrole“)

Provádí-li se kontrola zaměřená pouze na činnost konkrétní organizační jednotky podniku kontrolované osoby, postačí ke splnění povinnosti kontrolního orgánu podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, že je zahájení kontroly oznámeno vedoucímu této organizační jednotky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53)

Prejudikatura: č. 865/2006 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost G. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 6. 9. 2002 se k žalobci dostavila pracovnice České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) za účelem provedení neohlášené kontroly, která se měla týkat nakládání s nebezpečnými látkami a přípravky (benzímem). Při příchodu se prokázala služebním průkazem řediteli pobočky v O. a informovala ho o provedení kontroly v pobočce. Ředitel pobočky odešel do vedlejší místnosti, kde údajně

telefonicky informoval personálního a provozního ředitele žalobce, Ing. N., který mu měl sdělit, že kontrolu lze provést pouze po předchozím ohlášení u statutárních orgánů v sídle společnosti. V zápisu se též uvádí, že Ing. N. je podle výpisu z obchodního rejstříku pouze předsedou dozorčí rady žalobce a podle sdělení ředitele kontrolované pobočky žalobce též jeho provozním a personálním ředitelem.

Rozhodnutím ze dne 4. 11. 2002 byla žalobci ve smyslu § 26 odst. 1 písm. c) zákona o chemických látkách uložena pokuta 100 000 Kč podle ustanovení § 30 odst. 3 písm. c) cit. zákona za porušení jeho § 10 odst. 7 spočívající v tom, že vedoucí pobočky žalobce neumožnil provést ČIŽP neohlášenou kontrolu ve věci plnění povinností žalobce vyplývajících ze zákona o chemických látkách.

Ministerstvo životního prostředí svým rozhodnutím ze dne 30. 1. 2003 k odvolání žalobce toto rozhodnutí zrušilo a řízení zastavilo, a to s odůvodněním, že kontrola měla být oznámena statutárním orgánům žalobce a že ČIŽP jednala pouze ve vztahu k zaměstnanci kontrolované osoby, který nebyl oprávněn kontrolovanou osobu zastupovat.

ČIŽP podala podle § 65 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) podnět k přezkoumání tohoto rozhodnutí ministerstva. Především uvedla, že za právnickou osobu mohou činit právní úkony i jiní pracovníci nebo členové, pokud je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Podle ČIŽP je vedoucí organizační jednotky – ředitel pobočky společnosti nepochybně pracovníkem, u něhož je vzhledem k jeho pracovnímu zařazení obvyklé, že může zastupovat kontrolovanou právnickou osobu při kontrole v této pobočce. Proto podle názoru ČIŽP byla povinnost podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o kontrole splněna. Ministr životního prostředí rozhodnutí ministerstva svým rozhodnutím ze dne 1. 7. 2003 podle § 65 odst. 2 správního řádu změnil tak, že odvolání bylo zamítnuto a napadené rozhodnutí ČIŽP bylo potvrzeno.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl. Podle soudu zápis z 6. 9. 2002 dostatečně popisuje skutkový děj a je z něj patrný způsob jednání kontrolní pracovnice i zaměstnanců žalobce. Ze zápisu bez jakýchkoliv pochybností vyplývá, že ze strany zaměstnanců žalobce byla možnost provedení kontroly vázána na její oznámení statutárním orgánu žalobce. Tuto skutečnost následně také inspektorka ČIŽP uvedla, přičemž k zaznamenanému skutkovému zjištění se ředitel pobočky, který zápis převzal, nijak nevyjádřil.

Dále soud uvedl, že v případě kontroly vystupuje kontrolní pracovník v pozici vrchnostenské a jednostranným úkonem dává najevo vůli vykonat kontrolu. Kontrolovaný subjekt je pouze příjemcem takového oznámení, přitom přijetí oznámení není právním úkonem. Žalobce si musí být vědom možnosti výkonu kontroly ze strany státu a v tomto směru instruovat příslušné zaměstnance, kteří mohou při výkonu zaměstnání přijít s kontrolním orgánem do styku, tak, že při předložení pověření k provedení kontroly jsou povinni kontrolu umožnit.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž – vedle dalších stížních námitek týkajících se postupu žalovaného v mimoodvolacím řízení a nedostatečného zjištění skutkového stavu žalovaným i soudem – namítal podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., že soud nesprávně posoudil právní otázku, zda kontrolní orgán porušil povinnost oznámit provedení kontroly kontrolované osobě. Oznámení o provedení kontroly mělo v daném případě být učiněno vůči statutárnímu orgánu stěžovatele, nikoli pouze řediteli kontrolované pobočky. Podle § 12 odst. 2 zákona o kontrole je povinností kontrolního pracovníka oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly. Podle stěžovatele proto není správný závěr, že kontrolní pracovnice postupovala v souladu se zákonem, oznámila-li provedení kontroly osobě odpovědné za řízení kontrolované provozovny. Kontrolovanou osobou ve smyslu zákona o kontrole nebyla provozovna – pobočka stěžovatele v O., ale akciová společnost G. Ve vztahu k této společnosti mělo být oznámení učiněno. To, že je kontrola vykonávána v prostoru určité organizační složky právnické osoby, podle názoru stěžovatele neznamená, že zaměstnanec kontrolované právnické osoby, který je vedoucím této organizační složky, objektivně může být schopen poskytnout kontrolním pracovníkům veškerou potřebnou součinnost. Vedoucí takové organizační složky může umožnit vstup do objektu, avšak nemusí být schopen podat kontrolnímu orgánu veškeré potřebné informace. Komplettní součinnost při výkonu

kontrolní činnosti může poskytnout pouze kontrolovaná osoba jako celek.

Námitku stěžovatele, že mu kontrola nebyla řádně oznámena, žalovaný odmítl. Oznámení bylo podle jeho názoru provedeno vůči řediteli pobočky stěžovatele, v jejímž objektu měla být kontrola provedena. Podle žalovaného je názor, že oznámit zahájení kontroly je možné pouze statutárnímu zástupci kontrolované osoby, popř. jím speciálně delegovaným pracovníkům, neudržitelný. Požadovat takový postup po kontrolních pracovnících inspekce by bylo „*in fraudem legis*“, odporující smyslu zákona. K naplnění funkce kontroly je totiž nezbytné, aby kontrolní pracovníci mohli v kteroukoli dobu a v kterémkoli objektu kontrolované osoby kontrolu provést. Statutární orgán je pak mnohdy nedosažitelný. Povinnost dle ustanovení 10 odst. 7 zákona o chemických látkách je povinností, kterou právníká osoba plní rovněž prostřednictvím svých zaměstnanců.

Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil; s dalšími stěžovatelskými námitkami se však ztotožnil. Napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) V první řadě je třeba zabývat se obsahem povinnosti zakotvené v § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách, jejíž porušení mělo být důvodem pro uložení pokuty stěžovateli. Podle tohoto ustanovení *právníké osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání jsou povinny umožnit zaměstnancům kontrolních a dozorových úřadů podle § 26 až § 29 (zákona o chemických látkách – pozn. Nejvyššího správního soudu) vstup na pozemky a do staveb užívaných k nakládání s látkami a přípravky a poskytnout jim informace o druhu a množství látky nebo přípravku, s nimiž je na pozemku nebo ve stavbě nakládáno*. Uvedenou povinnost nutno vykládat v kontextu dalších relevantních zákonných ustanovení, zejména pak v daném případě § 12 odst. 2 písm. a) a b) zákona o kontrole, podle nichž jsou kontrolní pracovníci *povinni oznámit kontrolované oso-*

bě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly a šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob. Z uvedených ustanovení zákona o kontrole vyplývá, že postihovat kontrolovanou osobu za nesoučinnost při kontrole lze zásadně jen za situace, kdy kontrolované osobě bylo zahájení kontroly oznámeno, takže tato o kontrole věděla, anebo sice nevěděla, ale vědět mohla a měla. Součinnost lze totiž z povahy věci vyžadovat pouze po tom, komu je či má být známo, že nastala situace, za které je povinen ji poskytnout. Jakkoli k odpovědnosti právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání za správní delikt podle § 30 odst. 3 písm. c) zákona o chemických látkách není samo o sobě třeba zavinění (zákon zde zavinění jako podmínku deliktů odpovědnosti nevyžaduje, jde o správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání postihovaný bez ohledu na zavinění), postih za porušení § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách připadá v úvahu pouze za předpokladu, že kontrolované osobě bylo zahájení kontroly předtím, než po ní kontrolní orgán požadoval splnění v tomto ustanovení uvedených povinností, oznámeno.

Znamená to tedy, že otázka, zda bylo stěžovateli jako kontrolované osobě zahájení kontroly v souladu se zákonem o kontrole oznámeno, je pro posouzení jeho odpovědnosti za správní delikt rozhodná. Oznámení o zahájení kontroly je jednostranným procesním úkonem správního orgánu (kontrolního orgánu) adresovaným kontrolované osobě. Aby mělo účinky vedoucí ke splnění povinnosti kontrolního orgánu vyplývající pro něj z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o kontrole, musí zejména splňovat náležitosti obsahové a dojit do sféry kontrolované osoby. Ve věci stěžovatele je sporné, zda uvedený úkon, o jehož obsahové stránce pochyb není, došel do sféry kontrolované osoby, byl-li adresován řediteli pobočky stěžovatele, jejíž prostory měly být kontrolovány. Smyslem a účelem oznámení o zahájení kontroly je dát kontrolované osobě na vědomí, že u ní je zahajována kontrola, takže jí tím vznikají specifické povinnosti i specifická práva, zakotvená zejména

v zákoně o kontrole, subsidiárně však – s ohledem na ustanovení § 26 zákona o kontrole – případně i ve správním řádu. Ve své podstatě plní oznámení o zahájení kontroly stejnou funkci jako uvědomění účastníka o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu – zajišťuje zejména, aby kontrolovaná osoba mohla od počátku provádění kontroly řádně a v potřebném rozsahu uplatňovat svá procesní práva a aby po ní bylo lze spravedlivě požadovat poskytnutí potřebné součinnosti.

Zákon o kontrole nemá zvláštní ustanovení o tom, vůči které konkrétní fyzické osobě je nutno oznámení o zahájení kontroly učinit, aby bylo lze mít za to, že došlo do sféry kontrolované právnické osoby; ani subsidiárně použitelný správní řád však uvedenou problematiku výslovně neupravuje. Z ustanovení § 17 odst. 2 správního řádu vyplývá, že akciová společnost, kterou je stěžovatel, jedná v řízení buď svým statutárním orgánem, anebo za ni jedná zástupce. Toto ustanovení se však týká procesních úkonů samotné právnické osoby jako účastníka řízení, nikoli toho, kdy je vůči účastníkovi řízení účinný procesní úkon správního orgánu. Správní řád výslovně upravuje některé případy doručování písemností (§ 24 až § 26 správního řádu), čímž ve své podstatě upravuje i to, kdy je účinný písemnou formou provedený procesní úkon správního orgánu vůči účastníku řízení; úkon provedený jinak než písemně a okamžik jeho účinnosti však neupravuje. Jistou výjimkou je ustanovení o oznamování rozhodnutí (§ 51 správního řádu), podle něhož namísto doručení písemného vyhotovení může mít účinek oznámení rozhodnutí jeho ústní vyhlášení – za předpokladu, že účastník, tj. u právnické osoby její statutární orgán nebo zástupce právnické osoby, je přítomen; den vyhlášení rozhodnutí je dnem jeho oznámení ovšem jen v případě, že se přítomný účastník řízení (vlastním právním úkonem) vzdal nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Jinou úpravu podmínek a účinku dojití právního úkonu správního orgánu účastníku řízení však ustanovení práva veřejného, použitelná na věc stěžovatele, tj. zejména ustanovení zákona o kontrole a pří-

padně správního řádu, nemají. Ucelenou úpravu jednání subjektů práva a otázek s tím souvisejících (mj. implicitně upravujících i dojití projevu vůle jiné osoby do sféry adresáta a to, kdy se tak stane, apod.), lze však najít v zákonech práva soukromého, a to jednak v obecné části občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, dále jen „obč. zák.“), jednak ve zvláštních předpisech např. o některých právnických osobách či osobách (fyzických či právnických) se specifickými vlastnostmi či postavením.

Veřejné právo takovou právní úpravu nemá; některé jeho předpisy však obsahují ustanovení, která se jednání subjektů práva týkají. Nejvyšší správní soud vychází z teze, že veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené, „čínskou zdí“, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva. chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinárními trendy poslední doby (viz např. Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. vyd., C. H. Beck, München 2004, str. 47 – 51, Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 21 – 25) jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávní je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že – zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordinální, organické v její původní podobě) – dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umož-

ňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel.

V doktríně občanského práva je notorií, že adresované právní úkony jsou perfektní (účinné) jejich dojitím adresátovi (Knappová – Švestka a kol.: *Občanské právo hmotné*. Svazek I, ASPI, Praha 2002, str. 120). Svojí povahou je adresovaným právním úkonem, ovšem úkonem veřejnoprávní povahy, i oznámení zahájení kontroly konkrétní (individuálně určené) kontrolované osobě. Právní předpisy veřejného práva nestanovují pro případ stěžovatele žádné pravidlo o účinnosti takového právního úkonu odlišné od pravidla v právu soukromém a není zde ani žádného jiného věcného či povaze věci vlastního důvodu pohlížet na účinek procesního úkonu kontrolního orgánu vůči stěžovateli odlišným způsobem.

Podle § 20 odst. 1 obč. zák. *právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem (statutární orgány)*. Podle odst. 2 téhož ustanovení však *za právnickou osobu mohou činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Překročili tyto osoby své oprávnění, vznikají práva a povinnosti právnické osobě, jen pokud se právní úkon týká předmětu činnosti právnické osoby a jen tehdy, jde-li o překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět*. Uvedené základní pravidlo zakotvené v § 20 odst. 2 obč. zák. je pro podnikatele, kterými jsou i akciové společnosti [§ 2 odst. 2 písm. a), § 34 odst. 1 písm. a), § 56 odst. 1 věta druhá zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku (dále jen „obch. zák.“)], tedy i stěžovatel, modifikováno ustanovením § 15 obč. zák., jehož odstavec 1 stanoví, že *kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, je zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází*. Podle odst. 2 téhož ustanovení pak *překročili*

zástupce podnikatele zmocnění podle odstavce 1, je takovým jednáním podnikatel vázán, jen jestliže o překročení třetí osoba nevěděla a s přihlédnutím ke všem okolnostem případu vědět nemohla. Ustanovení § 15 odst. 1 obč. zák. zakládá zvláštní zastoupení podnikatele tím, kdo byl při provozování jeho podniku pověřen určitou činností. Toto zmocnění je z hlediska svého věcného rozsahu omezeno, a to nikoli v závislosti na konkrétním rozsahu zastoupení, jak by jej podnikatel vůči osobě pověřené činností vymezil, nýbrž „objektivně“, tím, co je z hlediska „průměrné třetí osoby“ možno považovat za obvyklou škálu úkonů, k nimž při dané činnosti dochází.

Konkrétně ve vztahu ke stěžovateli je ten, kdo je stěžovatelem pověřen řízením jeho pobočky, zmocněn ke všem úkonům, ke kterým v obchodním a hospodářském životě při řízení poboček obdobného druhu a povahy obvykle dochází. Nepochybně se bude jednat i o přijímání jednostranných právních úkonů činěných vůči stěžovateli, týká-li se jejich obsah výlučně dané pobočky a nevztahují-li se i na jiné části podniku stěžovatele či na jiné stěžovatelovy aktivity. Mezi účastníky je nesporné, že kontrolní pracovnice oznámila zahájení kontroly řediteli pobočky. Ředitel pobočky jako určité relativně samostatné organizační jednotky podniku (Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pobočku neztotožňuje s legálně definovanými pojmy odštěpného závodu či organizační složky) zpravidla bývá osobou stojící v čele pobočky, která má na starosti její běžné provozní řízení; může i nemusí být odpovědný za rozhodování zásadních otázek týkajících se pobočky, obvykle však je v jeho moci řešení jejich běžných záležitostí, čítaje v to i záležitosti nenadálé či opakující se zřídka. Skutečnost, že vnitřní předpis právnické osoby může rozsah kompetencí ředitele pobočky oproti „obvyklému“ rozsahu omezit či podmínit např. souhlasem statutárního orgánu či jeho člena, na věci nemůže nic změnit, neboť podstatné je – jak již výše uvedeno – „objektivní“ vymezení kompetencí ředitele pobočky pohledem „průměrné třetí osoby“. Za součást běžného provozního řízení pobočky lze jistě považo-

vat i komunikaci s orgány veřejné moci, týká-li se její obsah výlučně činnosti pobočky samotné; součástí takové komunikace je jistě i přijímání právních úkonů orgánů veřejné moci adresovaných stěžovateli, týkají-li se výlučně pobočky. Toto je mezi účastníky nesporné – kontrolována měla být výlučně pobočka v O. a kontrola byla zaměřena na zjištění, zda stěžovatel dodržuje v této své pobočce při nakládání s chemickými látkami (konkrétně se jednalo především o benzin do zapalovačů) právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí. Lze tedy uzavřít, že v případě předmětné kontroly postačovalo, aby kontrolní pracovnice oznámila její zahájení toliko řediteli příslušné pobočky stěžovatele, a nebylo nutné, aby bylo oznámení učiněno do sídla stěžovatele.

Podpůrně lze ve prospěch uvedeného závěru snést i argumenty teleologické. K efektivitě kontroly ve fázi zjišťovací je nezřídka nutná i jistá její překvapivost, aby kontrolovaná osoba nemohla účel kontroly, jímž je zjištění skutečného stavu věcí, zmařit tím, že by tento skutečný stav věcí před jeho zjištěním rychle „zaretušovala“, a tak se vyhnula případné sankcí. K tomu by však mohlo dojít tehdy, pokud by po kontrolním orgánu bylo vyžadováno, aby k faktickému započetí kontroly v určité relativně samostatné organizační jednotce kontrolované osoby přistoupil až po jejím fyzickém oznámení statutárnímu orgánu kontrolované osoby, anebo doručením písemného oznámení do jejího sídla. Jistě si lze představit, že takováto koordinace konání kontrolního orgánu na dvou místech současně či těsně po sobě by byla v současné době technicky možná; bylo by však nepřiměřené a smyslu a účelu státní kontroly vzdálené, pokud by byla požadována, zvláště pak za situace, kdy právní úprava jednání podnikatele v § 15 obch. zák. přímo a výslovně počítá s tím, že podnik jako často velmi rozsáhlá a složitě strukturovaná hromadná věc je rozčleněn na různé organizační jednotky, jež navenek vystupují relativně samostatně, i když nejde o samostatné právnické

osoby ani organizační složky či odštěpné závody. Nelze souhlasit ani se stěžovatelským argumentem, že kompletní součinnost při výkonu kontrolní činnosti může poskytnout pouze kontrolovaná osoba jako celek. S tím Nejvyšší správní soud souhlasí pouze v tom smyslu, že relativní organizační samostatnost nečiní ještě z pobočky či jiné obdobné organizační jednotky samostatný subjekt práv a že samozřejmě s kontrolním orgánem jedná a součinnost mu poskytuje vždy právnická osoba jako celek. Velmi často – podobně jako v projednávaném případě stěžovatele – však dochází k tomu, že součinnost při kontrole se týká zřetelně místně a/nebo věcně vymezeného okruhu činností kontrolované osoby, který ve své podstatě odráží její vnitřní organizační strukturu a funkční rozčlenění, což velmi dobře umožňuje, aby součinnost poskytl vedoucí příslušné organizační jednotky a jemu podřízené fyzické osoby; to samozřejmě nevylučuje, aby tento vedoucí své kroky konzultoval s vedením kontrolované osoby a řídil se jeho pokyny (takto ostatně k věci přistupoval při zahájení kontroly i ředitel kontrolované pobočky stěžovatele, který se podle svého tvrzení spojil se členy vedení stěžovatele). Z § 12 odst. 2 písm. b) zákona o kontrole, který kontrolnímu orgánu přikazuje šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob, ostatně vyplývá povinnost kontrolního orgánu a jeho kontrolních pracovníků umožnit vedoucímu kontrolované organizační jednotky kontrolované osoby či jinému na místě přítomnému odpovědnému pracovníku této osoby, aby se povaze věci přiměřeným způsobem (např. telefonicky, mailem, případně i okamžitou osobní návštěvou) spojil s vrcholovým vedením kontrolované osoby a vyžádal si v souvislosti s poskytováním součinnosti při kontrole pokyny, jak má postupovat; tuto povinnost by kontrolní orgán neměl pouze za situace, kdy by bylo očividné, že již samotné spojení vedoucího organizační jednotky či jiného odpovědného pracovníka s vrcholovým vedením kontrolované osoby podstatným způsobem zmaří zjišťovací fázi kontrolní činnosti.

Advokacie: pozastavení výkonu advokacie

k § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii*)

K pozastavení výkonu advokacie podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, postačuje zjištění, že proti advokátovi bylo zahájeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin. Tato skutečnost je zpravidla patrná ze samotného usnesení o zahájení trestního stíhání. Není na závadu, pokud je skutek, pro nějž je advokát trestně stíhán, v usnesení o zahájení trestního stíhání popsán jinak než v rozhodnutí o pozastavení výkonu advokacie.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, čj. 4 As 41/2003-72)

Věc: JUDr. Radim V. proti České advokátní komoře o pozastavení výkonu advokacie, o kasační stížnosti žalobce.

Česká advokátní komora rozhodnutím ze dne 10. 9. 2001 pozastavila žalobci podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii výkon advokacie do pravomocného skončení trestního řízení vedeného pro trestný čin zneužívání informací v obchodním styku podle § 10 odst. 1 písm. c) k § 128 odst. 2, 4 trestního zákona.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 6. 2003 žalobu zamítl. Zákon o advokacii nestanoví výslovně žádná kritéria, ke kterým by měla Česká advokátní komora při rozhodování o pozastavení výkonu advokacie podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii přihlížet, a neurčuje, jakého konkrétního jednání se musí advokát dopustit. Soud neshledal důvodnou námitku, že v napadeném rozhodnutí není uvedeno, v čem je spatřována závadnost žalobcova jednání, a že z něj není patrné, z jakého skutkového stavu vycházelo. Konstatoval, že pro posouzení věci není rozhodující to, jakého jednání se advokát dopustil, ale to, že je proti němu zahájeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin. Není tedy v rozporu se zákonem, jestliže v napadeném rozhodnutí není uveden přesný popis jednání, pro které bylo obvinění vzneseno. V daném případě představenstvo žalované totiž nemuselo vycházet z jednání žalobce. Skutečnost, že proti němu bylo zahájeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin, je pak zcela doložena. V daném případě bylo žalobci sděleno obvinění pro pomoc k trestnému činu

zneužívání informací v obchodním styku. Lze souhlasit s odůvodněním napadeného rozhodnutí, že obvinění advokáta z pomoci k takovému trestnému činu může ohrozit důvěru ve vážnost advokátního stavu a je schopno ohrozit důvěru v řádný výkon advokacie, neboť žalobce v daném případě poskytoval právní službu v kombinaci s postavením člena statutárního orgánu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž nesouhlasil se závěrem, že samo obvinění advokáta z trestného činu zneužívání informací v obchodním styku může ohrozit důvěru ve vážnost advokátního stavu a je schopno ohrozit důvěru v řádný výkon advokacie. Stěžovatel dále uvedl, že skutkovou podstatu, z níž správní orgán a následně i soud vycházel, považuje za nesprávně zjištěnou a nemající oporu v příslušném spise. Tvzení v napadeném rozhodnutí totiž není skutkově podloženo obsahem spisu a zejména zmíněným sdělením obvinění, neboť stěžovatel u družstva Č. žádnou funkci statutárního orgánu nezastával a v samotném sdělení obvinění je označován jako člen družstva, což pochopitelně žádnou funkcí není; žádný vliv v orgánech družstva nevykonával, a ve sděleném obvinění to ani není tvrzeno. Samotná kombinace právního zastupování s účastí na statutárním orgánu družstva nebo obchodní společnosti není konfliktem zájmů, ani hrozbou takového konfliktu.

*) S účinností od 1. 4. 2006 též ve znění zákona č. 79/2006 Sb.

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že z gramatického znění ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii vyplývá, že Komora může, ale také nemusí při sděleném obvinění pozastavit advokátovi výkon advokacie. Odůvodnění postupu, proč v konkrétním případě Komora pozastavuje nebo nepozastavuje výkon advokacie, je proto zcela v kompetenci správního orgánu, který si sám stanoví určitá kritéria pro své rozhodnutí. Konstatovala dále, že se lze ztotožnit s argumentací Městského soudu v Praze v tom, že pro posouzení věci není rozhodující, jakého jednání se advokát dopustil, ale to, že je proti němu zahájeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin.

Ve správním spisu je obsaženo sdělení obvinění Policií České republiky, úřadem pro vyšetřování pro ČR, ze dne 13. 12. 2000, z něhož vyplývá, že žalobci bylo podle § 160 odst. 1 trestního řádu sděleno, že je stíhán jako obviněný pro pomoc k trestnému činu zneužívání informací v obchodním styku podle ustanovení § 10 odst. 1 písm. c) k § 128 odst. 2, 4 trestního zákona. Dále se ve spise nachází záznam o rozšíření obvinění ze dne 23. 3. 2001, v němž jsou popsány další dva skutky, jichž se žalobce údajně dopustil. Ve spise je dále obsaženo: vyjádření žalobce k řízení o pozastavení výkonu advokacie ze dne 7. 9. 2001, zápis z 18. schůze představenstva České advokátní komory konané ve dnech 10. a 11. 9. 2001 a záznam o projednání pozastavení výkonu advokacie žalobci ze dne 10. 9. 2001.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

V posuzované věci zákonem stanovené meze správního uvážení určuje ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii, podle něhož Komora může pozastavit advokátovi výkon advokacie, bylo-li proti němu zahájeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin, a to nejdéle do dne, kdy nabude právní moci rozhodnutí, kterým se toto řízení končí.

Ve správním spise je založeno sdělení obvinění ze dne 13. 12. 2000, podle něhož Poli-

cie sdělila žalobci podle ustanovení § 160 odst. 1 trestního řádu, že ho stíhá jako obviněného pro pomoc k trestnému činu zneužívání informací v obchodním styku podle § 10 odst. 1 písm. c) k § 128 odst. 2 a 4 trestního zákona. Trestný čin zneužívání informací v obchodním styku podle § 128 trestního zákona je trestným činem úmyslným, jak vyplývá z dikce jeho skutkové podstaty uvedené v ustanovení § 128 odst. 1 tohoto zákona. Jakkoliv lze souhlasit s žalobcem, že popis skutku ve sdělení obvinění ze dne 13. 12. 2000, jímž údajně spáchal tento trestný čin, je nepřehledný a lze z něho obtížně dovodit, co je vlastně žalobci kladeno za vinu (popis skutku tvoří jedna věta rozepsaná na dvou stránkách formátu A4), je pro posouzení věci rozhodné, že byla splněna podmínka uvedená v ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii, neboť tímto bylo proti žalobci zahájeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin. V této souvislosti nutno zdůraznit, že žalovaná ani soudy ve správním soudnictví nejsou oprávněny posuzovat kvalitu, příp. důvodnost vzneseného obvinění, ale jsou povinny vycházet z toho, že bylo zahájeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin. Je zřejmé, že žalovaná mohla přihlídnout ke kvalitě sděleného obvinění, avšak nepřihlíдела-li, nelze jí její postup vytýkat, neboť takto postupovala v rámci svého správního uvážení.

Bylo by jistě důvodné předpokládat, že napadenému rozhodnutí, jímž byl pozastaven výkon advokacie, bude věnována větší (patřičná) pozornost, než se v projednáváné věci stalo, neboť pro žalobce takové rozhodnutí znamenalo významný zásah do jeho života. Na druhé straně však nutno znovu konstatovat, že napadené rozhodnutí mohl soud přezkoumat pouze potud, zda byly či nebyly překročeny meze správního uvážení nebo zda nedošlo k jeho zneužití.

Ve správním spisu je dále obsaženo obsáhlé vyjádření advokáta žalobce ze dne 7. 9. 2001, dále zápis z 18. schůze představenstva České advokátní komory konané ve dnech 10. a 11. 9. 2001 a příloha tohoto zápisu o projednání pozastavení výkonu advokacie žalobci.

Z toho plyne, že ve spise je založeno dostatečné množství podkladů pro to, aby ve vě-

ci mohla žalovaná rozhodnout. K tomu nutno dodat, že jakkoliv by bylo možno se stěžovatelem souhlasit v tom, že tvrzení žalované o tom, že stěžovatel ohrozil důvěru v řádný výkon advokacie, neboť poskytoval právní službu v kombinaci s postavením člena statutárního orgánu, kde hrozil konflikt zájmů provázaných společností, není přesným odrazem skutku popsaného ve sdělení obvinění, je nutné si uvědomit, že jediným a rozhodujícím skutkovým zjištěním pro naplnění skutkové podstaty ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii je to, zda bylo prokázáno, že proti žalobci bylo zahájeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin. Vzhledem k tomu, že tato skutečnost nepochybně prokázána řádným postupem byla, nelze v dané věci dovodit, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí, nebo že by bylo napadené rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Zjistila-li tedy žalovaná, že proti žalobci bylo zahájeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin, zjistila podstatu věci a dále již mohla pozastavit žalobci výkon advokacie, neboť zákon jí žádné jiné případné další meze nestanovil. Bylo by samozřejmě vhodnější, aby napadené rozhodnutí bylo přesvědčivější, a to nejen pro žalobce, a nelze proto z tohoto pohledu souhlasit s tvrzením, že pokud bylo napadené rozhodnutí určeno výlučně advokátovi, mohlo se ve svém odůvodnění omezit na pouhé stručné konstatování (viz vyjádření žalované ze dne 1. 3. 2002).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že vycházela-li žalovaná ze správně a úplně zjištěného skutkového stavu věci, jímž je v tomto případě pouze zjištění, že proti žalobci bylo zahájeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin, pak její rozhodnutí o tom, že pozastavuje žalobci výkon funkce advokacie, nevybočuje ze zákonem stanovených mezí a nelze ani dovodit, že by nebylo logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Nebylo zjištěno ani to, že by žalovaná svého uvážení v případě žalobce zneužila; ostatně tuto sku-

tečnost žalobce ani netvrdil. Rozhodla-li tedy žalovaná Česká advokátní komora poté, co zjistila, že proti žalobci je vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin, tak, že mu pozastavuje výkon funkce advokáta, rozhodla na základě zákonem povolené úvahy, která nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem, konkrétně ustanovením § 9 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii.

Při úvaze o tom, zda správní uvážení žalované je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění, má Nejvyšší správní soud za to, že závěr žalované o tom, že v odůvodnění usnesení popsané skutečnosti (mezi něž žalovaná zahrнула i skutečnost, že proti stěžovateli bylo zahájeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin) jsou schopny ohrozit důvěru v řádný výkon advokacie, a celkově tak ohrozit důvěru ve vážnost advokátního stavu, nelze považovat za závěr, který by neměl oporu ve skutkových zjištěních. I když soud se stěžovatelem souhlasí potud, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí není výslovně uvedeno, že samo sdělení obvinění vede ke ztrátě důvěry v řádný výkon advokacie, lze uvedený závěr i z nepříliš přesvědčivého odůvodnění dovodit. Odůvodnění rozhodnutí by jistě mohlo být preciznější a přesvědčivější, nicméně za situace, kdy nelze dovodit, že volná úvaha žalované vybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem nebo byla vůči stěžovateli zneužita, a kdy je odůvodnění rozhodnutí stručné, nikoliv ale nesrozumitelné, může se jednat nanejvýš o vadu odůvodnění rozhodnutí, která však bez dalšího nezákonnost rozhodnutí nepůsobí.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že obsaahuje-li rozhodnutí České advokátní komory o pozastavení výkonu funkce advokacie podle § 9 odst. 2 písm. a) z důvodu zahájení trestního řízení pro úmyslný trestný čin alespoň stručné odůvodnění, z jakých důvodů dospěl tento orgán ke svému závěru, nelze mu vytýkat, že vybočil z mezí zákonem stanovených, a to ani tehdy, nevystihuje-li popis jednání stěžovatele uvedený v napadeném rozhodnutí plně skutkovou podstatou trestného činu obsaženou ve sdělení obvinění orgánů činných v trestním řízení.

Odpad: nežádoucí znehodnocení, odcizení nebo únik odpadů

k § 4 písm. p) a § 66 odst. 2 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

Za původce komunálních odpadů vznikajících na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, se považují obce [§ 4 písm. p) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů]. Na obce se tak vztahuje zákonná fikce původce odpadu bez ohledu na to, zda obec odpad vytvořila či nežádoucím způsobem v rozporu se zákonem na určené místo na svém území sama uložila. Neučiní-li obec – jakožto původce odpadu stanovený zákonnou fikcí – dostatečná opatření k zabránění nežádoucího znehodnocení, odcizení nebo úniku odpadů, nese odpovědnost dle § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, čj. 9 Ca 296/2004-49)

Prejudikatura: k pojmu původce odpadů srov. Soudní judikatura správní č. 386/1999, č. 693/2000 a rozhodnutí č. 245/2004 Sb. NSS.

Věc: Obec L. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty.

Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) rozhodnutím ze dne 3. 8. 2004 uložila žalobkyni pokutu ve výši 15 000 Kč za porušení § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech, kterého se žalobkyně dopustila jako původce komunálního odpadu tím, že nezabezpečila odpady umístěné v prostoru chatové oblasti T. před nežádoucím únikem.

Ministerstvo životního prostředí odvolání žalobkyně zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. V odůvodnění uvedlo, že na stanovišti pytlů pro chatovou oblast se nalézá mnoho potrhanych igelitových pytlů, plastových pytlů modré barvy, ale i různých dílčích odpadů. Poukázalo rovněž na vyhlášku obce č. 2/2002, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a systém nakládání se stavebním odpadem; podle článku 6 odst. 1 písm. f) této vyhlášky mezi povinnosti vlastníka objektu náleží v oblastech nepřístupných pro systém pravidelného svozu využívat igelitové pytle a umísťovat je na předem stanovená sběrná místa. Z formulace této povinnosti nevyplývá výhradní používání igelitových pytlů. Nedílnou součástí vyhlášky je příloha č. 1 (označení sběrných nádob) a příloha č. 2 (specifika-

ce, rozmístění stanovišť sběrných nádob a sběrných míst na igelitové pytle pro jednotlivé složky odpadů). Z mapových příloh vyplynulo, že obec nemá vyznačená sběrná místa bez ohledu na název této přílohy, ale má tzv. „dočasné úložiště TKO“; tento pojem není uveden v článku 2 mezi základními pojmy citovanými obecně závaznou vyhláškou obce, a proto jej lze různě interpretovat. Podle článku 8 vyhlášky u „frekvence svozu“ odpadu není stanoveno žádné časové rozpětí pro systém pravidelného svozu odpadu v rekreačních a chalupářských oblastech. Z fotodokumentace není zřejmé, z jakého období nashromážděný odpad pochází. Podle stavu igelitových pytlů a jejich množství je možné předpokládat delší dobu. Z vyjádření obce ze dne 30. 4. 2004 k zahájení řízení o uložení pokuty je patrné, že obec o problému nežádoucího úniku odpadu věděla, neboť konstatovala nežádoucí chování některých občanů – rekreantů. Přitom nepodnikla zásadní opatření. Touto nečinností vznikl stav, který byl důvodem anonymní stížnosti a následného šetření ČIŽP. Žalovaný uvedl, že obec nebyla pokutována za protiprávní jednání neznámých fyzických osob, ale za porušení zákona jí samou. Pokud jde o uložení pokuty fyzic-

kým osobám, záleží na obci, jak využívá své pravomoci, nabyté dle článku 13 citované vyhlášky „sankce a pokuty“. Zákon o odpadech neposuzuje míru podílu původce na jeho porušení.

Žalobkyně v žalobě především namítala, že rozhodnutí o uložení pokuty i napadené rozhodnutí vycházejí z nesprávného právního posouzení věci a z nesprávné aplikace § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech. Žalobkyně totiž byla postižena za stav, který způsobily nezávisle na její vůli jiné osoby. Jiné osoby na místě, které bylo v rekreační sezóně určeno ke shromažďování komunálního odpadu, odkládaly komunální odpady v poškozených pytích nebo některé odpady i volně. Žalobkyně má za to, že k odpovědnosti za spáchání správního deliktu je třeba zavinění, a to úmyslné či z nedbalosti, a existence příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem. Přestože tato podmínka není v § 66 odst. 2 zákona o odpadech výslovně uvedena, vyplývá dostatečně ze znění tohoto ustanovení. Subjekt, jemuž je správním orgánem ukládána pokuta za porušení zákona o odpadech, musí mít možnost vlastní vůli ovlivnit své chování a zvolit takové chování, které je v souladu se zákonem. V daném případě však žalobkyně nemohla ovlivnit chování občanů, kteří na místo určené ke shromažďování komunálního odpadu odkládali jiný než určený odpad, nebo odpad neukládali ve stanovených speciálních plastových pytlích, ale v pytlích jiných, méně kvalitních, případně speciální pytle přepínávali, což vedlo k jejich poškození a znečištění okolí odpady, a dále ukládali odpady na místo, které je určeno k jejich shromažďování jen v určité roční době, kdy s tímto omezením byly fyzické osoby dostatečně seznámeny.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Neoprávněnost žalobních námitek v merituu věci spočívá v tom, že žalobkyně si neuvědomuje charakter odpovědnosti za správní delikt, za který jí byla pokuta uložena. Pokuta byla žalobkyni uložena jako právnícké osobě, která nezabezpečila odpady (v dané věci komunální odpad) před nežádoucím únikem.

Tuto povinnost měla žalobkyně podle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech jako původce odpadu dle § 4 písm. p) cit. zákona, podle kterého se pro účely zákona o odpadech rozumí původcem odpadů právnická osoba, při jejíž činnosti vznikají odpady, nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejíž podnikatelské činnosti vznikají odpady. Pro komunální odpady vznikající na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, se za původce odpadů považuje obec. Obec se stává původcem komunálních odpadů v okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stane vlastníkem těchto odpadů.

Žalobkyně je obcí, a proto se na ni vztahuje zákonná fikce původce odpadu dle citovaného zákonného ustanovení bez ohledu na to, zda odložený odpad obec vytvořila či nezáhodným způsobem v rozporu se zákonem o odpadech na určené místo na svém území sama uložila. S touto zákonnou fikcí je žalobkyně, jak vyplývá ze žaloby, srozuměna. Pak je ovšem na ní, aby byla srozuměna i s tím, že zákon o odpadech upravuje odpovědnost za správní delikty jako odpovědnost se znaky odpovědnosti objektivní, nikoliv za zavinění, a této odpovědnosti se proto nelze zprostit odkazem na jednání jiných osob a na porušení povinnosti ze strany jiného subjektu. Přesto žalobkyně v rozporu s dikcí a smyslem zákona namítá, že byla postižena za stav, který způsobily nezávisle na její vůli jiné osoby, neboť jinými osobami byly na místě určeném odkládány komunální odpady leckdy v obalech nevhodných a poškozených. Soud zdůrazňuje, že žalobkyně byla uloženou pokutou postižena nikoliv za vůli či způsob ukládání odpadů, nýbrž za to, že bezesporu jako původce odpadu (stanovený fikcí zákona) nezabezpečila odpad před nežádoucím únikem. Jí jednání, které bylo sankcionováno, tedy spočívalo v nedostatku opatření a kroků k tomu, aby odpad, který na území obce nepochybně ukládaly i jiné osoby, zajistila před únikem tak, jak požadují platné právní předpisy o odpadech. Z uvedených důvodů, pro nerelevantnost posouzení otázky zavinění,

není vadou řízení, neobsahují-li rozhodnutí správních orgánů obou stupňů žádné skutečnosti o míře zavinění.

Je samozřejmé, že žalobkyni nelze vést jako původce odpadu k sankční odpovědnosti za uvedený správní delikt absolutně, nýbrž jen na základě zákonem stanovených podmínek. Tyto podmínky jsou dány v úpravě právní povinnosti dle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech, totiž v povinnosti obce, u níž se dle zákona předpokládá původcovství odpadu, což je ze zákona předvídatelné, zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem. Pokud obec učiní taková opatření, která jsou dostatečná v otázce zajištění a ochrany shromážděných odpadů podle zákona o odpadech a vyhlášky č. 383/1991 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, pak obec bezesporu prokáže, že neporušila zákonem stanovenou povinnost a učinila veškeré možné kroky a opatření k tomu, aby své povinnosti dostála. Z podkladů správního řízení a kontroly provedené orgány ČIŽP však nevyplyvá, že by žalobkyně zajišťovala shromáždění a ochranu odpadů před nežádoucím únikem tak, jak požaduje zákon.

Předně bylo orgány ČIŽP zjištěno a v řízení vyhláškou obce č. 2/2000 a dopisem obce ze dne 31. 3. 2003 zjištěno, že producenté odpadu v rekreačních a chalupářských oblastech nepřístupných pro systém pravidelného svozu odpadu byli vyrozuměni, že k ukládání odpadu mají využívat igelitové pytle z PVC, které lze zakoupit na Obecním úřadu L. v období květen – říjen běžného roku, které po naplnění průběžně vždy v neděli odloží na určené místo označené informační tabulkou. Z pořízené fotodokumentace i z provedené kontroly vyplynulo, že žalobkyně na místě určeném pro ukládání odpadu informovala zde umístěnou vývěskou producenty odpadu o nezbytnosti ukládání odpadů v PVC pytlích s odkazem na vyhlášku obce č. 2/2000 a v dodatku vývěsky uvedla informaci o nutnosti shromažďovat odpad výlučně do typových pytlů REODEPONY. Z fotodokumentace není zřejmé, že by odpad zde ukládaný v různých shromažďovacích prostředcích byl chráněn před povětrnostními vlivy, před únikem ohro-

žujícím zdravím lidí nebo životní prostředí. Z žádné korespondence, vývěsky a ani z obecní vyhlášky nevyplyvá, v jakém období mohou rekreanti odpady na určené místo odkládat.

Přestože soud sdílí názor, že korespondence obce obsahující informace o době a způsobu ukládání odpadu nenahrazuje závaznou vyhlášku obce, je toho názoru, že je-li směřována vůči každému možnému producentovi odpadu, může informačně doplnit tuto vyhlášku z hlediska požadavku zákona na zabezpečení odpadů. V daném případě však obyvatelé obce nebyli ani korespondencí, ani umístěnou informační vývěskou srozumitelně a dostatečně informováni o době možného ukládání odpadu, a žádné opatření obce nadto nezajistilo shromážděný odpad tak, jak požaduje vyhláška č. 383/2001 Sb. Správní orgán I. stupně totiž vytýkal žalobkyni i to, že nesplnila technické požadavky vyhlášky č. 383/2001 Sb. na zajištění ochrany odpadů minimálně před povětrnostními vlivy, neboť z fotodokumentace je zřejmé, že kontrolovaný odpad se nacházel mimo chráněné prostory přímo u lesa. Žalobkyně tedy odpad nezabezpečila před únikem ohrožujícím zdravím lidí nebo životní prostředí (§ 5 odst. 1 písm. b) a g) vyhlášky č. 383/2001 Sb.), což je jednáním spadajícím rovněž pod skutkovou podstatu § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech.

Žalobkyně rovněž neprokázala, že by při neutěšeném stavu likvidace komunálního odpadu v rekreační oblasti spadající pod správu Obecního úřadu L. vynaložila úsilí k tomu, aby od producentů odpadu důsledně vyžadovala plnění povinností fyzických osob a povinností vlastníka objektu dle čl. 5 a 6 obecní vyhlášky č. 2/2000 s případným uplatněním sankčního postihu dle čl. 13 obecní vyhlášky a využívala oprávnění ke kontrolní činnosti zaměstnanců obecního úřadu dle čl. 12 vyhlášky. Pokud si obec sama právně upravila kontrolní činnosti a důsledky negativních zjištění v možnosti ukládání sankcí a pokut, pak nebylo prokázáno, že by tato její oprávnění byla využívána, zvláště, zmiňuje-li sama žalobkyně ve svém vyjádření k zahájení správního řízení, že problematika odpadu

v obci je „*boj, běh na dlouhou trať*“ a že vlastníci rekreačních objektů způsob likvidity TKO a divokých skládek dosud nepřijali. Jsou-li žalobkyní upraveny kontrolní mechanismy a sankční postihy, nelze zdůvodňovat nečinnost obce tím, že po dobu 24 hodin nelze nepřetržitě zajistit hlídače odpadků. Žalobkyně ničím nedoložila, ani z podkladů správního řízení nevyplývá, že by své kontrolní činnosti někdy využila alespoň namátkově nebo že by na schůzích obce společně s rekreanty zákonný způsob ukládání odpadů důsledně řešila. Neobstojí tedy její tvrzení, že splnila všechny povinnosti, které jí ze zákona o odpadech vyplývají.

Soud nepovažuje za důvodnou ani námitku žalobkyně, že není původcem odpadu vzhledem k tomu, že nebylo dostatečně prokázáno, že odpad uložený na určeném místě vyprodukovaly fyzické osoby. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí v rámci výsledků kontrolního zjištění příkladmo uvedl věci, které tvořily obsah pytlů s uniklým odpadem, mezi něž náležely komunální odpady typu

odpadní eternit, elektrokabeláž, kola, obaly od hygienických potřeb, léků, papírové, plastové a plechové obaly od potravin apod. Dostatečně tak odůvodnil, že uvedené odpady nasvědčují komunálnímu odpadu pocházejícímu z činnosti fyzických osob v rekreační oblasti. Tíživou záležitostí s ukládáním odpadů produkovaných rekreanty ostatně zmínila i obec sama. Podle názoru soudu tak postačí, jestliže provedené důkazy ve všech vzájemných souvislostech svědčí o tom, že jde o odpady odpovídající komunálnímu odpadu fyzických osob, a tak tomu bylo v daném případě. Smysl zákona o odpadech, který spočívá v určení osoby odpovědné jako původce komunálního odpadu pocházejícího z více zdrojů za zabezpečení před odvozem a likvidací tohoto odpadu na území obce, nelze upozadit a potlačit z hlediska životního prostředí nevýznamným a nereálným zkoumáním souvislosti mezi nalezenými odpady a osobou, která je vyprodukovala a fakticky uložila na určené místo, jen za účelem prokázání, že odpad vyprodukovala fyzická osoba.

1037

Živnostenské podnikání: způsobilost provozovny k provozování živnosti; pozastavení provozování živnosti

k § 17 odst. 3 a § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákonů č. 286/1995 Sb., č. 356/1999 Sb. a č. 167/2004 Sb.

k § 32 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.*)

I. Ke zřízení provozovny autobazaru a vřakovíště a dalších souvisejících služeb na území, které do té doby sloužilo k jiným účelům, je v souladu s § 32 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, třeba rozhodnutí o využití území. Podnikáním v takové provozovně bez vydání územního rozhodnutí podnikatel porušuje povinnost stanovenou v § 17 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, tj. povinnost zajistit, aby jeho provozovna byla způsobilá k provozování živnosti podle zvláštních předpisů.

II. Institut pozastavení provozování živnosti podle § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, je sankcí svého druhu, zároveň má však charakter nápravného opatření, jehož smyslem může být i odstranění určitého trvajících protiprávního stavu.

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

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2006, čj. 10 Ca 15/2005-69)

Věc: Petr K. proti Magistrátu hlavního města Prahy o pozastavení provozování živnosti.

Správní orgán I. stupně svými třemi rozhodnutími ze dne 11. 8. 2004 pozastavil žalobci na dobu jednoho roku provozování živností „opravy karosérií“, „opravy silničních vozidel“ a „koupě zboží za účelem dalšího prodeje a prodej“. Žalobce závažným způsobem porušil § 17 odst. 3 živnostenského zákona tím, že jeho provozovna se nacházela na pozemcích, které měly sloužit jiným účelům (byly vedeny v katastru nemovitostí např. jako kultura „zahrada“; podle územního plánu bylo území určeno pouze pro bydlení). Na těchto pozemcích však žalobce odstavoval automobily a náhradní díly. Podle § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je ke změně využití území zapotřebí vydat územní rozhodnutí, o které však žalobce ani nepožádal. Dále po určité dobu pro svoji živnost, v rozporu se zákonem, užíval přístavbu svého obytného domu bez potřebného kolaudačního rozhodnutí.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutími ze dne 12. 11. 2004 zamítl.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce tvrdil, že z obsahu jeho živnostenských oprávnění vyplývá, že správní orgán I. stupně s umístěním provozovny na uvedené pozemky souhlasil. Při kontrolách jej tento orgán nikdy na takové protiprávní chování neupozornil. Rovněž závěr, že žalobce porušil živnostenský zákon závažným způsobem, se neopírá o dostatečně a správně zjištěný skutkový stav. Žalobce podnikal v dané provozovně po dobu několika let s vědomím orgánů státní správy, aniž ho tyto orgány vyzývaly k nápravě nebo s ním zahájily správní řízení. Žalobce v souvislosti s provozováním živností obdržel souhlas s předloženým programem odpadového hospodářství, souhlas s nakládáním s nebezpečnými odpady a souhlasné stanovisko městského hygienika s umístěním autobazaru. Dotčené pozemky jsou situovány tak, že vlastníkem sousedních nemovitostí je v převážné míře žalobce; ostatní vlastníci dali k umístění provozovny písemný souhlas.

V okolí se vyskytují podobné provozovny jiných podnikatelů. Navíc přístavba rodinného domu již byla zkolaudována.

Rozhodnutí o pozastavení živností jsou podle žalobce nepřiměřeně tvrdá, neboť jejich provozem nevzniká žádné ohrožení lidí, zdraví ani majetku, žalobcova provozovna je součástí občanské vybavenosti v dané lokalitě. Naopak pozastavení těchto živností povede k zániku několika pracovních míst pro došavadní zaměstnance žalobce a k vážným sociálním důsledkům pro rodinu žalobce, pro niž je podnikání žalobce jediným zdrojem příjmů, přičemž není v možnostech žalobce převést podnikání do jiné provozovny.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že živnostenské oprávnění k provozování ohlašovací živnosti vzniká podáním ohlášení; kromě toho podle § 2 odst. 3 obchodního zákoníku si místo podnikání volí podnikatel sám. Nesouhlasil proto s tvrzením, že s umístěním provozovny souhlasil. Zápis do živnostenského rejstříku není schválením způsobilosti provozovny. Navíc správní orgán I. stupně žalobci opakovaně sděloval rozpor s územním plánem. Provozovnu nelze považovat za součást občanské vybavenosti, neboť se nachází na území označeném jako čistě obytné, na kterém se podle závazné části územního plánu mohou nacházet jiné než obytné stavby pouze pro uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí. Žalovaný také odkázal na stížnost manželů V., bydlících v sousedství, na velký hluk, exhalace a provoz automobilů způsobený provozovnou žalobce.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Soud se plně shoduje s žalovaným v názoru, že ke zřízení provozovny autobazaru a vrakoviště a dalších souvisejících služeb na poměrně rozsáhlém území, které do té doby sloužilo k jiným účelům a které bylo po zřízení provozovny používáno mimo jiné jako od-

stavná plocha pro velké množství automobilů a automobilových dílů, je třeba rozhodnutí o využití území. To vyplývá nejen z obecné dikce § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ale i z § 5 odst. 2 písm. c) prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu, která přitom obsahuje pouze demonstrativní výčet změn v území, k nimž je třeba územní rozhodnutí. Návrh na vydání takového územního rozhodnutí žalobce nepodal, a tudíž podnikáním v této provozovně žalobce porušoval povinnost stanovenou v cit. ustanovení stavebního zákona. Žalobce zároveň porušoval povinnost stanovenou v § 76 odst. 1 a § 85 odst. 1 stavebního zákona, neboť jako kancelář provozovny, a tudíž její součástí, používal přístavbu k obytnému domu, která nebyla zkolaudována. Skutečnost, že po vydání napadených rozhodnutí bylo žalobci vydáno příslušné kolaudační rozhodnutí, samozřejmě nemůže způsobit zánik odpovědnosti žalobce za porušení této právní povinnosti ani ovlivnit zákonnost napadených rozhodnutí. Uvedeným protiprávním jednáním žalobce zároveň porušoval povinnost stanovenou v § 17 odst. 3 živnostenského zákona zajistit, aby jeho provozovna byla způsobilá k provozování živností podle zvláštních předpisů, konkrétně stavebního zákona.

Soud se ztotožňuje s žalovaným i v tom ohledu, že uvedené porušení podmínek stanovených stavebním a živnostenským zákonem je třeba hodnotit jako závažné. Po řadu let byl totiž žalobcem udržován protiprávní stav, který vznikl umístěním provozovny nejen bez příslušného územního rozhodnutí, ale také v lokalitě, která je k tomu nevhodná, neboť je čistě obytným územím, a je tedy územním plánem určena k jinému využití, než je provozování živností spojených s prodejem či opravami automobilů, jež s sebou nezbytně nesou určité zatížení okolí hlukem, zplodinami a zvýšenou dopravou. Soud plně souhlasí s názorem správních orgánů, že by pro rozpor s platným, ale i s předchozím územním plánem nemohlo být rozhodnutí o využití území pro zřízení předmětné provozovny žalobci vydáno, i kdyby o něj požádal. Je zřejmé, že v žalobcově provozovně nebyly

poskytovány „nerušící služby“ ve smyslu výše uvedeného ustanovení platného územního plánu, ani nelze říci, že by tato provozovna měla sloužit primárně k uspokojování potřeb daného území určeného k bydlení. Soud nepochybně tvrdí žalobce, že má oporu ve správním spisu, že někteří vlastníci sousedních nemovitostí s provozovnou souhlasili. Ze správního spisu je ovšem též patrné, že jiní občané žijící v okolí provozovny a též zastupci samosprávy si na její negativní dopady opakovaně stěžovali. Soud nemůže hodnotit, zda a za jakých podmínek byly v předmětné lokalitě případně umístěny provozovny jiných podnikatelů a jaká správní rozhodnutí se k nim vztahují, neboť předmětem tohoto řízení je soudní přezkum rozhodnutí, jež se týkají provozovny žalobce.

Podle názoru soudu tedy byly dány veškeré podmínky stanovené v § 58 odst. 3 živnostenského zákona pro pozastavení provozování předmětných živností. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že příslušné správní orgány o tomto protiprávním stavu po dlouhou dobu věděly a tolerovaly ho. Soud sdílí údiv žalovaného nad tímto přístupem, nicméně tato skutečnost nemůže nijak ovlivnit zákonnost rozhodnutí, jež soud přezkoumává v této věci, ani řízení jim předcházejících. Na rozdíl od ustanovení týkajících se klasických správních deliktů nestanoví živnostenský zákon žádné lhůty, po jejichž uplynutí nelze zahájit řízení o pozastavení provozování živnosti či vydat takové rozhodnutí. Navíc v případě žalobce se jednalo o trvajících protiprávní jednání, neboť činnost v nezpůsobilé provozovně do vydání napadených rozhodnutí neukončil.

Zároveň nelze žalobci přisvědčit v jeho tvrzení, že správní orgány s umístěním provozovny „souhlasily“. Jestliže k tomu příslušné správní orgány vydaly některá dílčí rozhodnutí nezbytná pro podnikání v dané provozovně, neznamená to samozřejmě, že by tím zároveň schválily umístění provozovny. Každý správní úřad věc posuzoval pouze z hlediska své kompetence a z hlediska účelu, pro něž bylo žádáno jeho rozhodnutí či stanovisko. K vydání rozhodnutí o využití území pro účely dané provozovny byl ovšem pří-

slušný pouze stavební úřad a takové rozhodnutí nebylo nikdy vydáno, neboť návrh na jeho vydání žalobce nikdy nepodal a toto řízení se zahajuje pouze na návrh. Jak konstatuje žalovaný a jak vyplývá ze správního spisu, žalobce byl od roku 2000 několikrát upozorňován na to, že umístění provozovny je v rozporu s platným územním plánem.

Za souhlas s umístěním provozovny není možné považovat ani informaci živnostenského úřadu ve smyslu § 17 odst. 6 živnostenského zákona o zápisu provozovny žalobce na základě jeho oznámení do živnostenského rejstříku. Zápis do živnostenského rejstříku není „povolením“ provozovny, jde pouze o registraci údajů o provozovně podnikatele, přičemž zápisy do živnostenského rejstříku obecně nemají konstitutivní právní účinky. Obdobně je živnostenský list pouze osvědčením o živnostenském oprávnění podnikatele, přičemž místo podnikání je u fyzické osoby podnikatele ve smyslu § 2 odst. 3 obchodního zákoníku ekvivalentem sídla právnické osoby, což nemusí být nutně místo, kde je živnost fakticky vykonávána.

Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že napadená rozhodnutí vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Rozhodnutí vydaná v I. i II. stupni mají ve správním spise dostatečnou oporu pro závěr, že žalobce porušil citovaná ustanovení živnostenského a stavebního zákona a že jde o porušení závažná, neboť v jejich důsledku žalobce dlouhodobě provozoval živnosti v provozovně, jejíž umístění je v rozporu s územním plánem. Žalobce nepopírá, že se předmětného protiprávního jednání dopustil. Další dokazování, jež žalobce navrhoval v odvolacím řízení, by na tomto skutkovém podkladě nemohlo nic změnit. Žalovaný se s důkazními návrhy žalobce dostatečně vypořádal na straně 10 napadených rozhodnutí.

Konečně soud neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřené tvrdosti napadených rozhodnutí. Soud se shoduje s žalovaným i v náhledu na povahu a účel institutu pozastavení provozování živnosti, které je sankcí svého druhu, zároveň má však charakter nápravného opatření, jehož smyslem může být i odstranění určitého trvajících protiprávního

ho stavu. Tomuto účelu plně odpovídají i správní rozhodnutí v této věci, neboť správní orgán prvního stupně nepřistoupil, ač by k tomu byl oprávněn, ke zrušení živnostenských oprávnění žalobce, ale pouze k dočasnému pozastavení provozování živností, a to pouze v předmětné provozovně, jejíž umístění je v rozporu platnými právními předpisy. Správní orgán prvního stupně tedy volil opatření zcela přiměřená danému účelu, jímž je přemístění provozovny žalobce na jiné místo. Soud souhlasí s názorem správních orgánů, že pouze krátkodobé pozastavení živností by ke sledovanému účelu nevedlo. V rozhodnutích vydaných v I. i II. stupni jsou tyto důvody pro pozastavení provozování živnosti v předmětné provozovně na 1 rok vyjádřeny.

Je politováníhodné, pokud žalobce uvádí, že na přemístění provozovny nemá prostředky a že napadená rozhodnutí fakticky znamenají likvidaci jeho podnikání, zánik pracovních míst a nepříznivé sociální důsledky pro něho osobně i pro jeho rodinu. Tyto skutečnosti jsou však následkem jeho protiprávního jednání, na jehož počátku bylo umístění provozovny bez příslušného územního rozhodnutí a v rozporu s platným územním plánem. Správní orgán prvního stupně mohl jen stěží volit mírnější prostředky nápravy, neboť jak vyplývá ze správního spisu, další existence provozovny je z hlediska ochrany práv a oprávněných zájmů v okolí žijících občanů neúnosná. Ústavní pořádek ČR zaručuje každému právo podnikat a užívat předmět svého vlastnictví. Výkon těchto práv však nesmí být zneužit na újmu práv druhých nebo být v rozporu se zákonem chráněnými veřejnými zájmy (čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod). Při splnění zákonných podmínek živnostenský orgán dle § 58 odst. 3 živnostenského zákona „může“ mimo jiné provozování živnosti pozastavit. Zákon tedy správnímu orgánu poskytuje v tomto ohledu správní uvážení. Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. soud přezkoumává správní uvážení pouze z toho hlediska, zda správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Jak vyplývá z výše uvedeného, v předmětné věci se tak nestalo.

Správní trestání: *ne bis in idem*

k § 21 odst. 2 a 3, § 35 odst. 3 písm. i) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 304/1997 Sb. a č. 150/2000 Sb.

k § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě

k § 15 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

I pro správní trestání platí zásada *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku. Jde však o dva různé skutky a dva odlišné správní delikty, pokud provozovatel taxislužby jednak účtuje vyšší než povolenou cenu (následkem je porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy) a jednak nevydá cestujícímu doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxamtru, doplněný o údaje uvedené v § 15 odst. 2 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (následkem je porušení zájmu na transparentní kontrole služeb).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44)

Věc: Jiří K. proti Ministerstvu dopravy a spojů o uložení pokuty.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy – dopravní úřad, rozhodnutím ze dne 27. 6. 2002 uložil žalobci podle § 35 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě pokutu ve výši 300 000 Kč, a to pro porušení § 21 odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě a § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (dále jen „prováděcí vyhláška“), jehož se žalobce dopustil tím, že jako provozovatel taxislužby dostatečně účinně nezajistil, aby pan Martin G., řidič vozidla taxislužby, vydal dne 10. 5. 2002 ve 14 hodin odpoledne, kdy byla provedena cenová kontrola, po zaplacení doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxamtru, ručně doplněný o další údaje stanovené v § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky.

Ministerstvo dopravy a spojů žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 26. 9. 2002 zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný se ztotožnil s právním názorem správního orgánu I. stupně; k odvolacím důvodům mj. uvedl, že žalobce nebyl potrestán dvakrát za týž skutek, neboť pokuta ve výši 155 Kč byla žalobci uložena za nedodržení cenových předpisů.

Rozhodnutí o odvolání napadl žalobce žalobou. Jedním z žalobních bodů byla námit-

ka, že za totéž jednání již byl potrestán ve správním řízení. Součástí protokolu ze dne 31. 5. 2002 je rozhodnutí Hlavního města Prahy, odboru daní, poplatků a cen, jímž byla žalobci uložena pokuta 155 Kč, kterou žalobce zaplatil. Žalobce spáchal jeden skutek a byla mu vyměřena jedna sankce, přičemž za ten-
týž skutek nelze ukládat sankce dvě. Kdo zaplatí pokutu v blokovém řízení, má jistotu, že bylo projednáno vše, čeho se dopustil.

Žalovaný ve svém vyjádření k této námitce uvedl, že správní řízení u odboru dopravy a silničního hospodářství Magistrátu hlavního města Prahy se netýkalo stejné věci a za stejný skutek jako správní řízení (nikoliv blokové, jak uvádí žaloba) vedené u odboru daní, poplatků a cen Magistrátu hlavního města Prahy za vysoké předražení jízdného.

K tomu ze správního spisu vyplynulo, že Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 31. 5. 2002 uložil žalobci pokutu za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve výši 155 Kč. Porušení cenových předpisů spočívalo v tom, že za poskytnutou taxislužbu byla účtována cena vyšší, než byla cena povolená vyhláškou hlavního města Prahy č. 24/2000 Sbírky obecně závazných vyhlášek hlavního

města Prahy. Žalobce svými podpisy stvrdil, že se vzdává práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí a práva podat odvolání, a dále že na místě zaplatil pokutovým blokem pokutu ve výši 155 Kč a že bylo vráceno předražení jízdného ve výši 155 Kč Magistrátu hlavního města Prahy. Součástí správního spisu je rovněž stvrzenka ze dne 31. 5. 2002, podle níž Magistrát hlavního města Prahy jako správce daně přijal od daňového subjektu Jiřího K. (tj. od žalobce) 155 Kč; jako účel platby je uvedena pokuta za porušení cenových předpisů.

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

Z odůvodnění:

Žalobce namítal, že za totéž jednání již byl potrestán ve správním řízení pokutou ve výši 155 Kč; spáchal jeden skutek a byl za něj již sankcionován. Nejvyšší správní soud podotýká, že i pro správní trestání platí zásada *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku. Skutkem je určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která – v kontextu správního trestání – může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či i více správních deliktů (tzv. jednočinný souběh), nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu. Podstata skutku tedy spočívá v jednání. Rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Následek, který je znakem správního deliktu, spojuje jednotlivé akty do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky. (Z trestněprávní literatury srov.

Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. Obecná část. Praha 1997, str. 182 – 183; Šámal, F. a kol.: Trestní řád. Komentář. II. díl. 4. vydání, C. H. Beck, Praha, str. 1410 a násl.)

V souzené věci však nešlo ani o jednočinný souběh (tedy naplnění skutkových podstat několika správních deliktů jedním skutkem), nýbrž o dva skutky a dva správní delikty: první skutek spočíval v účtování vyšší než povolené ceny a jeho následkem bylo porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy, druhý skutek spočíval v nevydání dokladu o zaplacení jízdného jako výstupu z tiskárny taxamtru, doplněného o údaje uvedené v § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky, a jeho následkem bylo porušení zájmu na transparentní kontrole služeb, které žalobce poskytuje cestujícím. Jedná se tedy o dvě odlišná jednání s dvěma odlišnými následky, a proto i o dva správní delikty: první je deliktem podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, druhý podle zákona o silniční dopravě.

Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i to, že žalobce by byl za nevydání dokladu z taxamtru postižen i tehdy, pokud by jízda nebyla předražena (a naopak: pokud by došlo pouze k předražení jízdného, přičemž požadovaný doklad by měl všechny náležitosti, byl by žalobce potrestán pouze za cenový delikt). Z uvedeného je patrné, že žalobce byl potrestán za dva odlišné skutky. O porušení zákazu dvojího trestání za tentýž skutek by mohlo jít jedině tehdy, pokud by žalobce byl dvakrát postižen pro nevydání dokladu z taxamtru s předepsanými náležitostmi, nebo mu byla dvakrát uložena pokuta za účtování vyšší než povolené ceny. To se však v daném případě nestalo, a proto soud neshledal tento žalobní bod důvodným.

Rízení o přestupku: vysvětlení poskytnuté policistovi

k § 12 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákonů č. 26/1993 Sb. a č. 265/2001 Sb.

k § 35 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Vysvětlení podané před policejním orgánem dle § 12 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, není zároveň výpovědí svědka v přestupkovém řízení ve smyslu § 35 správního řádu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 7. 2006, čj. 51 Ca 27/2005-36)

Věc: Rostislav Ch. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Dne 16. 6. 2003 byl žalobce uznán viným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a přestupku proti občanskému soužití. Dopustil se jej tím, že v místě, v němž platí zákaz předjíždění, předjel zleva automobil Karla N., který se zapnutým ukazatelem změny směru jízdy odbočoval vlevo do míst mimo vozovku. Při tomto manévru došlo ke střetu jejich vozidel a vzniku dopravní nehody.

Odvolání proti rozhodnutí žalovaný dne 6. 8. 2003 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce poukazoval mj. na to, že mu nebylo prokázáno porušení § 17 odst. 5 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce zpochybnil výpověď svědka Václava K., který měl údajně v okamžiku nehody jet ve vozidle Škoda za druhým účastníkem Karlem N. Řádné vyšetření dopravní nehody podle žalobce znemožnil postup pracovníků Policie ČR, což žalovaný nevzal v úvahu. Zasahující policisté neprovedli všechna potřebná šetření a rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Zejména dostatečně nezjistili, zda Karel N. neodbočil vlevo až poté, co žalobce začal předjíždět.

Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žaloba je důvodná, neboť žalované rozhodnutí skutečně vycházelo z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. V proběhlém správním řízení se totiž nepodařilo jednoznačně objasnit přesný mechanismus vzniku dopravní nehody, s výjimkou konstatování nehody samotné. Jak je totiž z vyjádření druhého účastníka nehody Karla N. v protokolu o podání vysvětlení ze dne 5. 4. 2003 mimo jiné zaznamenáno, tak v době, kdy uvedl v činnost levý ukazatel změny směru jízdy, viděl za sebou dvě vozidla. První z nich přitom byla „škodovka“, tedy nikoliv žalobce. V tu dobu jej prý nikdo nepředjížděl, takže jel ve svém jízdním pruhu ke středu vozovky, přičemž po odbočení vlevo došlo ke střetu vozidel. Naopak žalobce při podání vysvětlení do protokolu ze dne 5. 4. 2003 a rovněž tak při ústním jednání dne 16. 6. 2003 při projednávání přestupku na Městském úřadu v Jičíně uvedl, že vozidlo, s nímž se střetl, dojel a jelo před ním. Předjížděl tedy žalobce najednou dvě motorová vozidla, nebo jen jedno? S touto okolností se správní orgán I. stupně ani žalovaný vůbec nevypořádali, přičemž v prvním případě by mělo svědectví řidiče oné „škodovky“ pro rozhodnutí ve věci zásadní význam. Takovou povahu naopak nemá úřední záznam ze dne 22. 3. 2003 pořízený Policií ČR, Okresním ředitelstvím v Jičíně, o vysvětlení podaném k dopravní nehodě Václavem K. Právě na ně přitom odkazuje jak správní orgán

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

I. stupně, tak žalovaný, přičemž k němu přistupují jako ke svědkovi dopravní nehody. Zde ovšem zjevně došlo k záměně tohoto tzv. svědka s institutem svědka zakotveným v § 35 správního řádu. Výslech svědka ve smyslu citovaného zákonného ustanovení přitom má hodnotu důkazu, což o prohlášení Václava K. v citovaném záznamu nelze říci, zvláště když jeho obsah je velmi kusý, neboť se omezuje v podstatě jen na konstatování, že Václav K. viděl předjíždějící osobní vozidlo, které se střetlo s jiným vozidlem a které jelo velmi vysokou rychlostí, odhadem kolem 90 km/hod. O jeho výpověď proto nebylo možno opřít rozhodnutí ve věci. Dlužno přitom poznamenat, že při výslechu svědka podle správního řádu mají účastníci řízení právo klást svědkovi otázky, k čemuž v daném případě ani nedošlo.

(...) Již jen tyto okolnosti odůvodňují závěr, že shora uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a že je nepřezkoumatelné pro nedostatek dů-

vodů. Žalovaný však tyto skutečnosti nezjistil a neodstranil, přestože na ně žalobce upozorňoval již ve svém odvolání. Sám v nezákonném postupu dále pokračoval, což mělo za následek i jeho nezákonné rozhodnutí. Uvedl-li pak ve vyjádření k žalobě ze dne 19. 10. 2003 v bodu IV, že porušení § 17 odst. 5 písm. c) zákona o silničním provozu bylo prokázáno výpovědí svědka Karla N., svědčí to skutečně o nepochopení institutu svědka, jak již bylo uvedeno výše. Důkazem v přestupkovém řízení totiž není vysvětlení dle § 12 zák. ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ale výslech svědka v intencích správního řádu. Vycházel-li pak žalovaný ze skutečnosti, že žalobce předjížděl rychlostí 80 km/hod. (viz strana druhá, 6. řádek odspodu), třeba poznamenat, že ji neměl prokázat. V této souvislosti nemohou obstát ani jeho úvahy ohledně rozsahu poškození vozidel či brzdových a smykových stop. Jedná se totiž o odborné posouzení skutečností důležitých pro rozhodnutí, k němuž by bylo nutno ustanovit znalce.

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1040

Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 50 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, ve znění zákonů č. 153/1969 Sb., č. 20/1975 Sb., č. 188/1988 Sb., č. 3/1991 Sb. a č. 74/1994 Sb.)*

§ 65 soudního řádu správního

Rozhodnutí, jímž Ministerstvo práce a sociálních věcí zamítne odvolání žalobce a potvrdí rozhodnutí úřadu práce, kterým byl udělen předchozí souhlas s rozvázáním pracovního poměru dle § 50 zákoníku práce, není po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože se jím pojmově nezkracují práva žalobce.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, čj. 7 A 74/2002-30)

1041

Zrušení právního předpisu Ústavním soudem ve vztahu k rozhodování ve správním soudnictví

Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost

k § 75 odst. 1 a § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

I. Správní soud nemůže při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vyjít z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), jestliže taková právní úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost.

II. Rozhodl-li správní orgán jedním rozhodnutím se stejným výrokem o rozkladu podaném účastníkem správního řízení i o rozkladu podaném osobou, která účastníkem takového řízení nebyla (tak, že se rozklady zamítají a rozhodnutí správního orgánu se potvrzuje), je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, čj. 7 A 48/2002-98)

Prejudikatura: č. 2/2003 a č. 690/2005 Sb. NSS.

1042

Řízení před soudem: náležité odůvodnění soudního rozhodnutí

k § 54 odst. 2 soudního řádu správního

Jestliže se správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně určitě vypořádal s rozhodnou právní otázkou, nelze mu vytýkat porušení § 47 odst. 3 správního řádu. Pokud má soud za to, že tento právní názor nemůže obstát, jedná se o nesprávné právní posouzení správním orgánem. Soud se v rozhodnutí o zrušení takového rozhodnutí musí vypořádat s tím, v čem – se zřetelem na zjištěné skutkové okolnosti – považuje toto právní hodnocení za chybné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. 2 As 37/2003-47)

*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce.