

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2007 / V. ročník / 26. 2. 2007}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

1043.	Řízení před soudem: odmítnutí návrhu.	97
1044.	Řízení před soudem: náležitosti plné moci.	100
1045.	Řízení před soudem: rozsah napadení rozhodnutí krajského soudu	102
1046.	Služební poměr: soudní přezkum Řízení před soudem: k pojmu rozhodnutí	105
1047.	Daňové řízení: výzva k prokázání skutečnosti Řízení před soudem: kompetenční vyluka	108
1048.	Daňové řízení: pokračování daňové exekuce Řízení před soudem: kompetenční vyluka	110
1049.	Daňové řízení: důkazní prostředky ..	112
1050.	Spotřební daně: k pojmu „výroba“; zařídění výrobků do číselného označení	115
1051.	Spotřební daně: pojem lihu	121
1052.	Důchodové pojištění: příspěvek k důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci.	124
1053.	Vdovský důchod: podmínky vzniku nároku	126
1054.	Volby do Poslanecké sněmovny: volební agitace	127
1055.	Volby do zastupitelstev obcí: neplatnost voleb; neplatnost volby kandidáta	128
1056.	Volby do zastupitelstev obcí: registrace kandidátní listiny; zmocněnec volební strany	133
1057.	Cukerné kvóty	135
1058.	Celní právo: čerpání celní kvóty	139
1059.	Celní právo: předmět následné kontroly	146

1060.	Postavení Náboženské matice Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost	150
1061.	Regulace reklamy: reklama na poskytování pohřebních služeb	155
1062.	Rozhlasové a televizní vysílání: rozsah povinnosti provozovatele převzatého vysílání Správní trestání: rozsah volného uvážení	157
1063.	Rozhlasové a televizní vysílání: k pojmu sponzorování	160
1064.	Ochranné známky: pravděpodobnost záměry	165
1065.	Ochranné známky: přechod práv k ochranné známce	169
1066.	Azyl: homosexualita jako důvod poskytnutí azylu; opatření působící psychologický nátlak; překážka vycestování	176
1067.	Státní kontrola: měření hluku z provozoven služeb	183
1068.	Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti	187

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1069.	Řízení před soudem: rozhodování správního orgánu ve věcech soukromoprávních	189
1070.	Řízení před soudem: k pojmu „rozhodnutí správního orgánu“; nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu	189
1071.	Řízení před soudem: doručení zásilky osobě žijící s adresátem ve společné domácnosti	189
1072.	Řízení před soudem: přiznání odkladného účinku kasační stížnosti	190
1073.	Daňové řízení: prodloužení lhůty pro vyměření daně	190

I. JUDIKÁTY

1043

Řízení před soudem: odmítnutí návrhu

k § 46 odst. 1 písm. c), § 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 soudního řádu správního k čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59)

Prejudikatura: Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 145/1997.

Věc: Dagmar F. proti Městské části Praha 7 – Úřadu městské části Praha 7 v přestupkové věci proti Boženě V., o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Městské části Praha 7 ze dne 26. 5. 2003 bylo zastaveno přestupkové řízení proti obviněné Boženě V., zahájené dne 12. 2. 2003 na návrh žalobkyně. Řízení bylo zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, s odůvodněním, že obviněná z přestupku v době spáchání přestupku trpěla duševní poruchou, pro niž nemohla rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo ovládat své jednání.

Žalobkyně s tímto postupem správního orgánu nesouhlasila a namítala, že správní orgán vydal ve věci rozhodnutí postupem, v jehož důsledku byla zkrácena na svém právu navrhovatelky na projednání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Tvrdila, že správní orgán neprokázal pro zastavení řízení zákonný důvod.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 18. 8. 2003 žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že vyrozumění o zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích nepodléhá přezkumu soudu

podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vycházel z toho, že toto zastavení řízení je postupem správního orgánu podle § 76 odst. 3 věty druhé téhož zákona, proti kterému účastníci nemohou podat opravný prostředek; vyrozumění nemá náležitosti správního rozhodnutí podle § 46 a § 47 správního řádu.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto usnesení časově prvou kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2004 napadené usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Vyložil, že žaloba směřovala proti rozhodnutí, jímž bylo zastaveno přestupkové řízení, zahájené dne 12. 2. 2003 na základě podání návrhu stěžovatelky. Na tom nic nezměnilo ani to, že proti rozhodnutí správního orgánu vydanému podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích nelze podat odvolání, a že toto rozhodnutí se účastníkům řízení neoznamuje, ale účastníci se o něm pouze vyrozumějí. Pravomoc soudu k přezkoumání takového rozhodnutí je dána. Konstatoval, že Městský soud v Praze při tomto posouzení

nesprávně vyšel z toho, že stěžovatelka žalobu podala pouze proti vyrozumění o zastavení přestupkového řízení. Dále zavázal městský soud v Praze k tomu, aby se v dalším řízení vypořádal s tím, zda stěžovatelka má žalobní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s.

V dalším řízení městský soud usnesením ze dne 10. 6. 2004 žalobu odmítl. Dospěl k závěru, že stěžovatelka není legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nebyla na svých právech zkrácena přímo nebo v důsledku porušení svých práv v řízení před správním orgánem. Ani z § 84 odst. 4 zákona o přestupcích nelze vyvodit, že by navrhovatel v přestupkovém řízení měl právo na to, aby byla vyslovena vina. Stěžovatelka není legitimována ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť postupem správního orgánu nebyla zkrácena na svých právech; její zástupkyně byla přítomna při všech úkonech správního orgánu, navrhovala důkazy, které byly správním orgánem provedeny, a to jak výslech svědků, tak vyžádání lékařské zprávy o duševním stavu Boženy V. z psychiatrické léčebny, a proti provádění důkazů neměla výhrady. Proto je na žalobu nutno nahlížet jako na žalobu podanou neoprávněnou osobou. Městský soud proto usnesením žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka včas druhou kasační stížnost. Uvedla, že se nedomáhala žádného práva na meritorní rozhodnutí o přestupku, ale toho, že jí svědčí právo na řádné projednání věci. Žalovaný správní řízení zastavil, aniž měl pro takové rozhodnutí o zastavení řízení prokázán zákonný důvod. Soud měl ve věci jednat a rozhodnutí o zastavení řízení zrušit. Podrobněji pak vyložila, že žalovaný nevyšel z přesné a úplně zjištěného stavu věci a neopatril si k rozhodnutí potřebné podklady a ostatní podklady neodůvodňovaly zastavení řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Postup městského soudu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. byl nesprávný. Podle tohoto

ustanovení soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. V posuzované věci podmínky pro takový postup splněny nebyly.

Nejvyšší správní soud poukazuje především na výklad § 250d odst. 3 o. s. ř., podle něhož soud usnesením řízení zastaví, jestliže žaloba byla podána opožděně, jestliže byla podána zjevně neoprávněnou osobou... (uveřejněný v publikaci *Občanský soudní řád*, 5. vydání, strana 1188). Přestože jde o výklad zákona č. 99/1963 Sb., a to k § 250d odst. 3, obsaženému v bývalé části páté v jeho znění do 31. 12. 2002, lze tento výklad podle Nejvyššího správního soudu použít i ve vztahu k § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť se týká rovněž postupu a výkladu pojmu návrhu, který podala osoba zjevně neoprávněná.

Podle uvedeného výkladu zákonodárce v tomto převzal i důvod nedostatku věcné legitimace ke stížnosti a vyjádřil jej pojmem „neoprávněné osoby“ (po novele „zjevně neoprávněné osoby“). Tím došlo k jistému smísení procesní i hmotné legitimace a je nanejvýš subtilní otázkou, jak oba případy odlišit. Jde tu o to, že žalobce musí být s to, aby tvrdil své právo, které napadeným rozhodnutím mohlo být zkráceno. Jinak řečeno, není-li tu vůbec subjektivní právo žalobce, které by mohlo být rozhodnutím dotčeno, není žaloba přípustná a řízení o ní musí být zastaveno. To je ovšem nekorektní: řízení o žalobě se zastavuje, protože žalobce je neoprávněnou osobou – ale tím je současně řečeno to, co mělo být řečeno až zamítavým rozsudkem ve věci samé, že totiž žalobce nemá ono právo, které v žalobě tvrdí. Soud tak má procesním rozhodnutím rozhodnout věc samu, pod maskou procesní legitimace řešit otázku legitimace věcné. Jinak řečeno: i když materiálně chybí tvrzené subjektivní právo (hmotná legitimace), nechybí tvrzení jako předpoklad procesní (procesní legitimace), a není tedy důvod, aby řízení řádně neproběhlo a neskončilo zamítavým rozsudkem. Pro správné použití tohoto by měla být rozhodující úvaha o tom, že zastavení řízení podle § 250d odst. 3 přichází v úvahu tehdy, je-li zřejmé, že je vyloučeno, aby žalobci tvrzené právo vůbec pří-

slušet mohlo (tak například je-li žalobce právníckou osobou a tvrzené právo může podle zákona příslušet jen osobě fyzické, je-li cizincem, ale právo může příslušet jen státnímu občanu, atd.). Řádný postup v řízení a věcné rozhodnutí (zamítnutí žaloby rozsudkem) pak bude na místě při negativní odpovědi na tuto otázku, tedy při zjištění, že tvrzené právo žalobci příslušet zásadně může.

Nejvyšší správní soud pak dále poukazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, sp. zn. 6 A 56/94 (Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 145/1997), k výkladu, kdy je žaloba podána osobou zjevně neoprávněnou. Podle uvedeného rozsudku zastavení řízení předsedou senátu proto, že žaloba byla podána osobou neoprávněnou (§ 250d odst. 3 o. s. ř.), nyní odmítnutí návrhu soudem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou, přichází v úvahu jen při nedostatku procesní legitimace; při nedostatku legitimace hmotné bude takový postup výjimečný, a to jen tam, kde takový nedostatek je zjistitelný okamžitě, zpravidla již ze žaloby samotné, např. v těch případech, kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem.

Podle výkladu k soudnímu řádu správnímu, komentář, 1. vydání, a to k § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., strana 97 a 98 – ze znění § 46 odst. 1 písm. c), které dovoluje, resp. ukládá, aby soud odmítl návrh, je-li podán „osobou k tomu zjevně neoprávněnou“, vyplývá, že zákonodárce [na rozdíl od případu předčasnosti, opožděnosti či nepřipustnosti podle písm. b) nebo d)] počítá s tím, že někdy bude otázka, zda aktivní legitimace k podání návrhu je, nebo není dána, nejasná (např. u návrhu na obnovu řízení), takže neoprávněnost navrhovatele nebude „zjevná“. Z toho je nutné vyvodit, že soud může návrh po jeho podání odmítnout, jen když nedostatek aktivní legitimace je zcela nesporný, nepochybný, ale pokud tomu tak není, musí návrh „propustit“ do řízení ve věci, kde teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace navrhovatele najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnuto usnesením tak, že se odmítá, i když

byl projednáván jako žaloba. Naopak návrh by byl podán osobou zjevně neoprávněnou, kdyby jej za osobu oprávněnou podala jiná osoba, která by nebyla zákonný zástupcem, zmocněncem, případně opatrovníkem osoby neoprávněné.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu v posuzované věci nejde o případ, kdy je nedostatek aktivní legitimace žalobkyně zcela nesporný a nepochybný. Tomuto závěru, tj. že nejde o případ zcela nesporný, ostatně nasvědčuje i obsáhlé odůvodnění napadeného usnesení Městského soudu v Praze, v němž soud vycházel i z obsahu správního spisu, a rovněž obsáhlý výklad, v němž soud dochází k závěru, že žalobkyně není legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1, ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle názoru Nejvyššího správního soudu podpořeného výše uvedeným výkladem měl Městský soud v Praze návrh „propustit do řízení“, kdy teprve, vyjde-li najevo nedostatek aktivní legitimace, měl by s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnout rozsudkem. Nejvyšší správní soud uzavírá, že v dané věci nebyly podmínky pro odmítnutí návrhu, uvedené v § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť nelze dovodit zcela okamžitě a bez dalších úvah, že návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Městský soud v Praze měl proto ve věci naříditi jednání, případně postupovat podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a ve věci rozhodnout rozsudkem. Neučinil-li tak, odepřel stěžovateli právo uvedené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, a ve stanovených případech u jiného orgánu. Za onen stanovený postup nepovažuje Nejvyšší správní soud postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., který lze vyhradit toliko případům nedostatku procesní legitimace, například absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné, a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb, okamžitě zpravidla již ze žaloby samotné (například v těch případech,

kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem – shodně též uvedený rozsudek Vrchního soudu v Praze).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným

bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem. Neučiní-li tak, je jeho postup v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a znamená jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.).

1044

Řízení před soudem: náležitosti plné moci

k § 35 odst. 2 a § 37 odst. 5 soudního řádu správního

Při posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. V případě, že je možné bez pochybností takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, popřípadě z okolností, za kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady plné moci za řízení význam.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, čj. 7 As 13/2005-62)

Věc: Hermann W. (Spolková republika Německo) proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce brojil žalobou ze dne 5. 8. 2004 proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 20. 8. 2004 žalobce vyzval, aby doložil plnou moc k sepsání a podání žaloby a jeho zastupování před soudem ve lhůtě 15 dnů, a dále k odstranění vad v náležitostech žaloby. Zástupce žalobce kromě doplnění a upřesnění žaloby předložil soudu fotokopii plné moci ze dne 5. 8. 2004 a požádal o prodloužení lhůty k předložení originálu do konce měsíce září 2004. Fotokopie plné moci je ze dne 5. 8. 2004 a je určena k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V podání ze dne 16. 9. 2004 předložil žalobce soudu originál plné moci ze dne 5. 8. 2004, ve které po úvodním textu: „*aby mě obhajoval, resp. ve všech právních věcech zastupoval, aby vykonával veškeré úkony, přijímal doporučené písemnosti* ...“ je text: „*Tuto plnou moc udělu-*

ji... jako zvláštní plnou moc k sepsání a podání žaloby a zastupování před soudem“.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 11. 1. 2005 žalobu odmítl s odůvodněním, že žalobce nepředložil plnou moc se všemi náležitostmi, neboť plná moc jednak neobsahovala odkaz na soudní řád správní, jednak v ní nebyla uvedena konkrétní věc, jednak posléze předložený originál plné moci neodpovídal svým textem původně zaslané kopii plné moci. Konečně soud zpochybňoval, zda předložená plná moc a kopie plné moci byla vůbec projevem vůle žalobce k sepsání a podání žaloby a jeho zastupování před soudem. Z těchto důvodů pak žaloba nesplňovala podmínky řízení, neboť na jedné straně nebyla samotným žalobcem podepsána a na druhé straně nebylo možné přihlídnout k plné moci postižené shora uvedenými vadami.

Proti uvedenému rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které uvedl, že podal krajskému soudu žalobu, ke které připojil toliko kopii plné moci. Usnesením krajského soudu byl pak vyzván, aby mimo jiné předložil plnou moc svého zástupce k sepsání a podání žaloby a k zastupování před soudem. Protože je státním občanem SRN a bývá často na cestách, požádal jeho zástupce podáním ze dne 9. 9. 2004 o prodloužení lhůty k doložení originálu plné moci, a to do konce měsíce září 2004. Těto žádosti soud 15. 9. 2004 vyhověl. Při návštěvě stěžovatele v kanceláři zástupce došlo k podpisu nové plné moci, jelikož stěžovatel u sebe neměl originál plné moci. Text této plné moci se liší od textu uvedeného na faxové kopii z toho důvodu, že se stěžovatel řídil pokynem soudu ze dne 20. 8. 2004, který požadoval plnou moc k sepsání a podání žaloby a zastupování stěžovatele před soudem, nikoliv tedy pouze k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jak bylo uvedeno ve faxové kopii původní plné moci. Originál byl zaslán Krajskému soudu v Plzni, následně Krajský soud v Plzni opět stěžovatele vyzval k zaslání plné moci ve lhůtě 15 dnů, neboť dle názoru soudu plná moc neobsahovala zmocnění pro řízení podle soudního řádu správního. Vzhledem k tomu, že stěžovatel žije v SRN, požádal jeho zástupce krajský soud o prodloužení 15denní lhůty do konce ledna 2005, avšak v mezidobí krajský soud rozhodl.

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

Z odůvodnění:

Udělení plné moci je třeba soudu vždy prokázat. To se může stát listinou obsahující prohlášení účastníka, jímž pověřuje zmocněnce svým zastupováním. Tuto písemnou plnou moc lze nahradit prohlášením účastníka učiněným ústně do protokolu. Při posuzo-

vání, zda písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení; smyslem těchto procesních úkonů je totiž prokázat soudu udělení plné moci. V případě, že je možné bez pochybností takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, ústního prohlášení účastníka, popřípadě z okolností, za kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady v písemné plné moci nebo vady ústního prohlášení účastníka o udělení plné moci za řízení význam. V projednávané věci je nepochybné, že plná moc předložená na výzvu krajského soudu byla předložena ve věci touto výzvou vymezené. Není tedy nejmenších pochyb, jaké věci se týká, kdo je zmocnitelem a kdo zmocněncem. Tento závěr se logicky promítá i do řešení konkrétních námitek stěžovatele, které v jejich souhrnu lze shledat důvodnými.

Nejvyšší správní soud především musí přisvědčit stěžovateli, že mu nelze vytýkat, že předloženou plnou moc upravil na základě výslovné výzvy krajského soudu. Obtížně totiž stěžovateli může být krajským soudem vytýkáno, že předložená plná moc má jiný obsah, když mu tento odlišný obsah ve výzvě sám předepsal.

Nejvyšší správní soud rovněž nepokládá za vadu, že plná moc stěžovatele neobsahuje výslovný odkaz na soudní řád správní. Pokud v minulosti Nejvyšší správní soud na této podmínce trval, bylo to za zcela jiné situace v souvislosti s řízením o kasační stížnosti, kdy se stěžovatel dovolával plné moci předložené před účinností soudního řádu správního, tedy v době, kdy předložená plná moc objektivně nemohla zahrnovat též oprávnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti.

Řízení před soudem: rozsah napadení rozhodnutí krajského soudu

k § 78 odst. 1, 7 a § 110 odst. 1 soudního řádu správního

Zrušil-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost a pro vady řízení, k zákonnosti rozhodnutí krajského soudu postačuje, byl-li dán některý ze zákonných důvodů pro takové rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. 1 Afs 20/2004-51)

Věc: Roman O. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o odvod neoprávněně použitých prostředků státního rozpočtu republiky, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 10. 2001 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního úřadu v Ústí nad Labem ze dne 1. 3. 2001, jímž správce daně žalobci uložil odvést do státního rozpočtu republiky neoprávněně použité prostředky státního rozpočtu republiky ve výši 38 651 Kč. Z odůvodnění rozhodnutí vyplynulo, že žalobce byl v roce 2000 příjemcem podpory od Ministerstva zemědělství podle nařízení vlády č. 344/1999 Sb.; o poskytnutí podpory byla sepsána smlouva, ve které byly stanoveny podmínky čerpání podpory. Při kontrole provedené finančním úřadem bylo zjištěno, že došlo k porušení smlouvy v části V bodu 1 písm. c), dle níž žadatel – příjemce podpory má ke dni podání žádosti vypořádány své splatné závazky vůči finančnímu úřadu. Bylo totiž zjištěno, že žalobce má závazek vůči finančnímu úřadu na druhu příjmu 375, a proto mu byl předepsán odvod neoprávněně použitých prostředků státního rozpočtu. Žalovaný neshledal důvodnou žalobcovu odvolací námitku, že pokuta uložená Policií ČR není splatným závazkem vůči finančnímu úřadu a s odkazem na příslušná ustanovení zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla), uzavřel, že finanční úřad spravuje, vybírá i vymáhá pokuty uložené policií a neuhrazené pokuty uložené policií jsou evidované na osobním daňovém účtu daňového subjektu a jsou nevyrovnaným závazkem vůči finančnímu úřadu.

Jestliže proto prokazatelně existoval závazek vůči finančnímu úřadu ke dni podání žádosti, došlo tím k porušení smlouvy o poskytnutí podpory a vznikla tím podle § 30 odst. 1 rozpočtových pravidel povinnost vrátit neoprávněně použité prostředky státního rozpočtu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který rozsudkem ze dne 1. 3. 2004 napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Nezákonnost rozhodnutí žalovaného soud shledal v porušení § 30 odst. 1 věty první rozpočtových pravidel a § 2 odst. 1 daňového řádu; soud dovodil, že povinnost odvodu neoprávněně použitých prostředků státního rozpočtu je spojena nikoliv s uvedením údaje nesprávného, ale údaje přímo nepravdivého, což předpokládá zavinění příjemce podpory ve formě úmyslu, a toho by se dopustil jen tehdy, jestliže by věděl, že údaj je nepochybně v rozporu s příslušnou objektivní skutečností. V ustanovení čl. V odst. 1 písm. c) však žalobce výslovně neprohlásil, že má ke dni podání žádosti vypořádány takové své splatné závazky, které finanční úřad vybírá a vymáhá: pouze stvrdil, že má vypořádány své splatné závazky vůči finančnímu úřadu, a takové prohlášení umožňuje i výklad, podle něhož se toto prohlášení vztahovalo na závazky po lhůtě splatnosti, které vznikly pouze na základě rozhodnutí příslušného finančního úřadu, a nikoliv jiného státního orgánu, jakým je například Policie České republiky. Znění čl. V odst. 1 písm. c) smlouvy o poskytnutí podpory je tak podle soudu nejedno-

značné, a proto si žalobce nemohl být vědom uvedení nepravdivého údaje. Nedodržení smluvního ujednání by se mohl jednoznačně dopustit pouze tehdy, kdyby v rozporu se skutečností prohlásil, že má vypořádány splatné závazky, které vznikly na základě rozhodnutí finančního úřadu nebo jiného tam vyjmenovaného státního orgánu.

Vady řízení shledal krajský soud v tom, že v průběhu daňového řízení nebylo náležitě ověřeno tvrzení žalobce, že příslušný závazek ve výši 1000 Kč představuje pokuta uložená policejním orgánem v souvislosti s dopravní nehodou; přitom určení správního orgánu, na základě jehož rozhodnutí závazek vznikl, bylo základním předpokladem pro posouzení otázky, zda žalobcem stvrzený údaj o vypořádání splatných závazků vůči vyjmenovaným státním orgánům ke dni podání žádosti o poskytnutí podpory byl pravdivý či nikoliv. Podle soudu tak skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění, které má správní orgán provést v dalším řízení opatřením příslušných důkazních prostředků.

Proti rozhodnutí krajského soudu pak brojil žalovaný (stěžovatel); v kasační stížnosti pouze uvedl, že jí napadá rozhodnutí krajského soudu v celém rozsahu, a připojil pověření pracovníka jednajícího za stěžovatele a kopii dokladu o jeho právnickém vzdělání. Kasační stížnost neobsahovala žádný důvod, pro který je rozhodnutí krajského soudu napadeno. Usnesením ze dne 16. 3. 2004 tedy krajský soud vyzval stěžovatele k doplnění kasační stížnosti o důvody, pro něž rozhodnutí napadá. Stěžovatel kasační stížnost doplnil; kasační stížnost opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele soud nesprávně posoudil právní otázku výkladu čl. V odst. 1 písm. c) smlouvy o poskytnutí podpory, z čehož vyplynul nesprávný výklad, že účastník řízení si nemohl být vědom nepravdivého údaje, jestliže stvrdil vypořádání svých splatných závazků vůči místně příslušnému správci daně. S odkazem na příslušná ustanovení daňového řádu a zákona o územních finančních orgánech, podle nichž finanční úřad spravuje, vybírá a vymáhá i pokuty, pokud jsou odváděny do rozpočtu

republiky (tedy i pokuty uložené policií), dovodil, že v předmětné věci prokazatelně existoval závazek vůči místně příslušnému správci daně, a došlo tak k porušení smlouvy o poskytnutí podpory a vznikla povinnost vrátit neoprávněně použité prostředky státního rozpočtu podle § 30 odst. 1 rozpočtových pravidel. Závazkem žalobce byla pokuta uložená policií za dopravní přestupek, a protože nebyla zaplacená, bylo její vybírání a vymáhání předáno místně příslušnému správci daně a nezaplacená pokuta je dluhem vůči finančnímu úřadu; žalobce měl možnost si tuto skutečnost na finančním úřadě ověřit, měl možnost požádat o potvrzení o bezdlužnosti; to si však nevyžádal. Jestliže prohlásil a stvrdil svým podpisem, že závazky vůči finančnímu úřadu nemá, aniž si u místně příslušného správce daně ověřil stav svého osobního daňového účtu, nejednalo se pouze o nesprávně vyplněný údaj, jak uvádí soud v odůvodnění rozhodnutí, ale o úmyslné zavinění účastníka řízení. Důvodnost zrušení svého rozhodnutí pro vady řízení stěžovatel nezpochybnil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného jednak pro nezákonnost (porušení § 30 odst. 1 rozpočtových pravidel) a jednak pro vady řízení (nedostatečné zjištění skutkového stavu, které vyžaduje zásadní doplnění). Kasační stížnost však výslovně zpochybňuje pouze právní závěry soudu, pokud jde o první z důvodů, pro něž soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Jinak řečeno, stěžovatel brojí proti tomu, že soud neměl rozhodnutí rušit pro nezákonnost, ale nenamítá, že by soud pochybil, pokud rozhodnutí zrušil pro nedostatečnost skutkových zjištění; se zrušením rozhodnutí z tohoto důvodu je zrušen.

Ve správním soudnictví soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným soudním řádem správním a za podmínek stanovených tímto, popřípadě zvláštním zákonem (§ 2 s. ř. s.).

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) tak soudy poskytují ochranu těchto práv tím, že (nejde-li o situaci, kdy v zákonem stanovených případech soud rozhodne o odmítnutí žaloby či zastavení řízení) k žalobním námitkám meritorně přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů z hlediska jejich souladnosti s hmotným právem a dodržení zákonných procesních postupů v řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí. Dospěje-li soud k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem anebo řízení před správním orgánem bylo zatíženo podstatnými vadami, napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení zruší (popř. jako v tomto případě napadené správní rozhodnutí zruší jak z důvodu nezákonnosti, tak i z důvodu vad řízení); v opačném případě žalobu zamítne (§ 78 odst. 1 a 7 s. ř. s.).

Kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se žalobce nebo žalovaný, popř. osoba zúčastněná na řízení, domáhá zrušení tohoto rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost lze podat jen z některého z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s., přičemž kasační soud je vázán rozsahem a důvody obsaženými v kasační stížnosti, a nejde-li o důvody, k nimž musí podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti, přezkoumá napadené rozhodnutí ve výrocích a z důvodů, které stěžovatel svou kasační stížností vymezil. Dospěje-li kasační soud při meritorním přezkoumání k závěru, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení; není-li důvodná, kasační stížnost zamítne (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V předmětné věci krajský soud zrušil rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce proti platebnímu výměru Finančního úřadu v Ústí nad Labem, jímž bylo žalobci uloženo vrácení neoprávněně použitých prostředků státního rozpočtu. Oproti převládající soudní praxi krajský soud formuloval rozhodnutí tak, že přímo ve výroku výslovně uvedl, že rozhodnutí žalovaného ruší pro nezákonnost a pro vady řízení. To však nic ne-

mění na tom, že jde o jeden výrok (výrok, jímž se ruší rozhodnutí žalovaného), a výrokem konstatovaná nezákonnost a vady řízení jsou i v tomto případě „jen“ důvody, pro které soud napadené rozhodnutí ruší.

Z výše uvedeného vyplývá, že důvodnou může být shledána taková kasační stížnost, která opodstatněně napadá výrok krajského soudu, jímž bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno, tedy že krajský soud rozhodl v rozporu se zákonem, jestliže žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť pro zrušení správního rozhodnutí nebyl důvod. V předmětné věci by tak tomu bylo tehdy, pokud by žádala z příčin, pro kterou krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil (tj. pro nezákonnost a pro vady řízení), nebyla důvodem zákonným, popř. pokud by rozhodnutí krajského soudu nemohlo obstát z jiného z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. Právní mocí takového rozsudku krajského soudu se totiž odstraňuje rozhodnutí žalovaného a správní řízení se vrací do stadia před vydáním rozhodnutí žalovaného (popř. do stadia před rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, pokud soud ruší i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Zruší-li kasační soud „zrušující rozhodnutí“ krajského soudu, vrací se přezkumné soudní řízení do stadia před vydáním rozhodnutí krajského soudu, a „obnovuje“ se tak právní moc správního rozhodnutí. Nemohlo by proto zároveň vedle sebe obstát zrušení rozhodnutí žalovaného pro jeden z důvodů, pro které bylo krajským soudem zrušeno, a současně též případné zrušení rozhodnutí krajského soudu pro nedůvodnost zrušení správního rozhodnutí z důvodu dalšího. Proto stejně jako pro zrušení rozhodnutí správního orgánu postačuje, aby byl žalobce úspěšný v některém z žalobních bodů odůvodňujícím závěr o nezákonnosti nebo o podstatné vadě správního řízení, pro zákonnost „zrušujícího rozhodnutí“ krajského soudu postačuje, byl-li dán některý ze zákonných důvodů pro takové rozhodnutí.

Jestliže v souzené věci stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje pouze právní závěry soudu, pokud jde o první z důvodů, pro něž soud napadené rozhodnutí žalovaného zru-

šil, ale ponechal nedotčený důvod druhý, tedy že soud důvodně zrušil jeho rozhodnutí pro nedostatečnost skutkových zjištění, pak musí Nejvyšší správní soud s ohledem na vá-

zanost důvody obsaženými v kasační stížnosti uzavřít, že tento druhý z důvodů poskytuje dostatečnou zákonnou oporu rozhodnutí krajského soudu.

1046

Služební poměr: soudní přezkum

Řízení před soudem: k pojmu rozhodnutí

k § 137 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky^{*)}
k § 68 písm. e) a § 70 písm. f) soudního řádu správního

Soud ve správním soudnictví přezkoumá také ta rozhodnutí služebních funkcionářů, která sice nejsou výslovně uvedena ve výčtu ustanovení § 137 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ale jsou materiálně „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2005, čj. 8 As 10/2005-38)

Prejudikatura: Sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 33/1994, náleží Ústavního soudu č. 70/1996 Sb. ÚS, Soudní judikatura ve věcech správních č. 929/2002-I, č. 16/2003 Sb. NSS.

Věc: Josef K. proti Ministerstvu financí – Generálnímu ředitelství cel o propuštění ze služebního poměru celníka, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 9. 1. 2004 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Celního ředitelství Ostrava ze dne 22. 10. 2003, o propuštění žalobce ze služebního poměru, a napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím I. stupně byl žalobce propuštěn ze služebního poměru celníka podle § 107 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o služebním poměru“), pro pravomocné odsouzení pro úmyslný trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele a pomoc k trestnému činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby.

Žalobou ze dne 26. 2. 2004 se žalobce domáhal zrušení shora uvedených rozhodnutí žalovaného. Odůvodnil ji tím, že došlo k porušení § 109 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru, neboť žalobce byl propuštěn ze služebního poměru v ochranné době, v da-

ném případě v době, kdy byl uznán dočasně neschopným služby pro nemoc nebo úraz.

Městský soud v Praze žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Svě rozhodnutí odůvodnil tím, že podle § 70 písm. f) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon, podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle soudního řádu správního nebo podle zvláštního zákona vyloučeno. Ustanovení § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru umožňuje podat u soudu návrh na přezkoumání rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. c) nebo d) tohoto zákona, o náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení, které přesahují částku 5000 Kč, nebo o uložení kázeňského trestu. Citované ustanovení obsahuje pozitivní výčet rozhod-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

nutí služebního funkcionáře, která lze k návrhu policisty přezkoumat soudem. Z uvedeného vyplývá, že jiná než vyjmenovaná rozhodnutí nelze soudem přezkoumávat. Protože žalobce byl propuštěn ze služebního poměru rozhodnutím vydaným podle § 107 odst. 1 zákona o služebním poměru, a takové rozhodnutí ve výčtu ustanovení § 137 odst. 1 zákona není obsaženo, je ve smyslu § 70 písm. f) s. ř. s. jeho přezkoumání soudem vyloučeno a žaloba proti němu podaná je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná.

Uvedené rozhodnutí napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností; kasační důvod spatřoval v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nesprávné posouzení právní otázky). Kasační stížnost stěžovatel odůvodnil tím, že § 70 písm. f) a § 68 písm. e) s. ř. s. předjímají, že zvláštní zákon přezkoumání rozhodnutí výslovně vylučuje. Ustanovení § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru výslovně vypočítává některá rozhodnutí služebních funkcionářů, která podléhají přezkoumání soudem. Mezi nimi není rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle § 107 odst. 1 zákona o služebním poměru uvedeno, zároveň však přezkum tohoto rozhodnutí soudem není v žádném ze zvláštních předpisů ani v soudním řádu správním vyloučen. Žalobce tedy tvrdí, že rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle § 107 odst. 1 zákona o služebním poměru přezkumu v rámci správního soudnictví podléhá. Svůj názor stěžovatel opírá rovněž o náleze Ústavního soudu I. ÚS 4/1996.

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

Z odůvodnění:

Ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipouští žaloby proti rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno podle tohoto nebo podle zvláštního zákona; § 70 písm. f) s. ř. s. pak ze soudního přezkoumávání vylučuje úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. V daném případě se tedy Nejvyšší správní soud musel zabývat otázkou, zda rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru žalobce podle § 107 odst. 1 zákona

o služebním poměru (zde: obligatorní propuštění pro pravomocné odsouzení pro trestný čin) je rozhodnutím, proti kterému žaloba ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. není přípustná.

Podle § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru může policista podat u soudu návrh na přezkoumání rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona o služebním poměru (fakultativní propuštění pro nezpůsobilost vykonávat funkci v policii podle závěrů služebního hodnocení, porušení služební povinnosti nebo služební přísahy zvlášť závažným způsobem), o náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení, které přesahují částku 5000 Kč, nebo o uložení kázeňského trestu.

Ustanovení § 137 zákona o služebním poměru však nelze interpretovat tak, jak to učinil městský soud, totiž tak, že soudní přezkoumání je možné jen v případech zde vypočtených. S touto otázkou se již v minulosti přesvědčivě vypořádala judikatura správních soudů, a pro stručnost lze na její závěry odkázat. Brání tomu také a především důvody ústavní, o nichž viz dále; důvody, pro které vznikla nepříliš vhodná úprava, se pak zabývá závěrečná pasáž tohoto rozsudku.

Je tedy vhodné poukázat již na jeden z prvních rozsudků týkajících se této problematiky, jímž je ostatně rozhodnutí téhož soudu (Městského soudu v Praze) sp. zn. 28 Ca 63/93 ze dne 29. 3. 1994, který byl publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí ve věcech správních (tehdy příloha časopisu Správní právo) pod č. 33, v ročníku 1994, s právní větou: „*I. Rozhodnutí služebních orgánů neuvedená v ustanovení § 137 zák. ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, nejsou vyloučena ze soudního přezkumu podle hlavy druhé části páté o. s. ř.*“

Pochybnosti o správném výkladu dotčených ustanovení odstranil svým nálezem také Ústavní soud (náleze sp. zn. I. ÚS 4/1996 ze dne 30. 6. 1996, publikováno pod č. 70, v ročníku 1996 Sb. ÚS). Ten – při rozhodování ve věci příspěvku za službu – vyložil, že sám fakt, že určité rozhodnutí není uvedeno ve

výčtu ustanovení § 137 zákona o služebním poměru, neznamená, že takové rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkoumání.

Také Nejvyšší správní soud se již touto problematikou musel zabývat (viz rozhodnutí publikované pod č. 16/2003 Sb. NSS), když rozhodoval spor o propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, a zkoumal, zda v těchto případech platí dvouměsíční nebo třicetidenní lhůta pro podání žaloby. Opřel se o již publikované judikáty a *implicitě* vyšel z toho, že také rozhodnutí služebních funkcionářů neuvedená v § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru jsou soudem přezkoumatelná.

Z hlediska ústavněprávního a historického ho je třeba dále dodat i to, že ustanovení § 137 zákona o služebním poměru je svou podstatou legislativním nedopatřením, které vyvolávalo – a jak je z rozhodované věci zřejmé, dosud vyvolává – po mnoho let nedorozumění.

Po změnách politických poměrů v listopadu 1989 bylo nezbytné prakticky ihned do některých zákonů vložit možnost soudní kontroly rozhodnutí veřejné správy, likvidované po roce 1948. Byl však k dispozici jediný procesní instrument, totiž pozůstatek pojišťovacího soudnictví vzniklého ve dvacátých letech (§ 244 a násl. občanského soudního řádu z r. 1963, ve znění tehdy účinném), který ve velmi omezené míře a na základě principu pozitivního výčtu umožňoval podat k soudu opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu, tedy jenom tehdy, pokud to speciální zákon výslovně dovolil. Tato ustanovení, vztahující se před rokem 1989 prakticky jen na rozhodnutí nositelů veřejnoprávního pojištění (nejčastěji věci důchodové), byla tak v letech 1990 – 1991 vztažena novelami speciálních zákonů a novou legislativou také na jiné typy rozhodnutí orgánů veřejné správy (obory práva politických stran, práva spolčovacího, shromažďovacího, zákony o samosprávných profesních komorách atp.). Princip soudního přezkoumání byl tedy enumerativní, a soudy mohly přezkoumávat jen taková rozhodnutí, o nichž to zákon výslovně stanovil.

Ke koncepční zásadní změně ale došlo již přijetím Listiny základních práv a svobod dne 9. 1. 1991, při vydání uvozené ústavním zákonem Federálního shromáždění č. 23/1991 Sb. (Listina sama vlastní číslo neměla), později republikované 16. 12. 1992 předsednictvem České národní rady jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.).

Listina se svým čl. 36 odst. 2 prohlásila pro návrat ke správnímu soudnictví a zejména ke starému (srov. k tomu čl. 15 odst. 2 základního zákona státního o moci soudcovské č. 144/1867 ř. z.) principu tzv. generální klauzule, tj. k tomu, že soudní kontrole budou podléhat jakákoli rozhodnutí orgánů veřejné správy, tedy bez ohledu na to, zda taková rozhodnutí zákon za přezkoumatelná označuje nebo ne. Princip pozitivního výčtu (enumerace), zavedený po likvidaci starého správního soudnictví v roce 1952, byl v rovině ústavního práva definitivně opuštěn. Přestože, jak uvedeno, tato zásadní ústavní změna nabyla účinnosti již na počátku roku 1991, neexistoval zákoný procesní předpis, který by řízení před soudem na tomto staronovém principu upravoval (ostatně ani soudní soustava až do změn, nastalých v souvislosti s novelou občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb. a s rozpadem československé federace, na potřebu obnoveného správního soudnictví nereagovala).

Specializované senáty obecných soudů počaly vykonávat správní soudnictví až s účinností právě uvedené novely, tedy od 1. 1. 1992.

Tyto skutečnosti byly také v pozadí mnohých nelogičností a nesprávností zákonů přijímaných v letech bezprostředně následujících po změnách v listopadu 1989. Jednou z těchto nesprávností je – dosud platná a účinná – textace zákona o služebním poměru v ustanoveních, která jsou tu vykládána.

Jeho vzorem byl zákon č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, konkrétně jeho ustanovení § 118, upravující – a to stejným enumerativním způsobem – možnost domoci se na soudě přezkoumání některých rozhodnutí týkajících se federálních policistů. Tento (federální) zá-

kon byl však přijat 10. 7. 1991, a přestože v té době již půl roku platila a byla účinná Listina, která vzpomenuťm způsobem založila generální přezkumnou klauzuli, lze ne-správnou enumeraci, neústavně omezující přístup policistů ke správnímu soudu, pochopit zejména tím, že v roce 1991 tu – jak uvedeno – nebyla žádná soudně procesní úprava, která by řízení o správních žalobách na principu generální klauzule („obecné“ správní soudnictví) upravovala. Prakticky se tento nedostatek neprojevil, protože zákon č. 334/1991 Sb. byl zrušen se zánikem federace (a tedy i Federálního policejního sboru) ke dni 1. 1. 1992, a to bez náhrady (to ostatně později vyvolalo jiné a daleko vážnější obtíže v aplikační praxi).

Úprava zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků policie České republiky (přijat Českou národní radou 19. 3. 1992), vyšla tedy z týchž principů především proto, že zákon byl připravován v roce 1991, ještě před procesní úpravou správního soudnictví, a také proto, že tu byl logický požada-

vek upravit právní poměry příslušníků republikové Policie České republiky v klíčových institutech shodně s poměry příslušníků Federálního policejního sboru. Legislativní orgány nevzaly v úvahu, že připravovaná úprava nekoresponduje úpravě správního soudnictví, prakticky současně připravované (připomínkové řízení k zákonu č. 519/1991 Sb. probíhalo v létě roku 1991).

Protože pak záhy po aktivování správního soudnictví soudy správně odmítly myšlenku omezeného přezkoumání rozhodnutí vydaných podle zákona o služebním poměru a správně aplikovaly princip generální přezkumné klauzule, byla nedostatečná, resp. nejasná, úprava zákona o služebním poměru překonána ústavně konformní interpretací, která se v následujících letech stabilizovala.

Je proto třeba uzavřít, že také všechna další rozhodnutí služebních funkcionářů, uvedená v § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru, jsou přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, jestliže taková rozhodnutí jsou také materiálně „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

Daňové řízení: výzva k prokázání skutečností Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 31 odst. 9 a § 36 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 323/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“)*)

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

Ačkoli má výzva vydaná správcem daně podle § 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v rámci vyhledávací činnosti formální znaky rozhodnutí, je pouze úkonem umožňujícím správci daně dle § 36 téhož zákona plnění povinností, k nimž je citovaným ustanovením povolán (mj. též zjišťovat všechny údaje týkající se příjmů daňových subjektů, majetkových poměrů a dalších skutečností rozhodných pro správné a úplné vyměření a vymáhání daně). Taková výzva k prokázání určitých skutečností, vydaná v rámci vyhledávací činnosti dle § 36 citovaného zákona, nemůže zasáhnout žádná žalobcova subjektivní hmotná práva, a její soudní přezkum je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Afs 10/2006-45)

Věc: Tomáš K. proti Finančnímu úřadu v Hradci Králové o výzvu k prokázání skutečností, o kasační stížnosti žalobce.

*) Ustanovení § 36 bylo s účinností od 11. 11. 2005 novelizováno zákonem č. 444/2005 Sb.

Rozhodnutím ze dne 16. 9. 2005 žalovaný dle § 31 odst. 9 a § 36 daňového řádu vyzval žalobce k prokázání, že do svých zdanitelných příjmů zahrnul veškeré příjmy, které obdržel v letech 2000 až 2004 a které nejsou osvobozeny od daně z příjmů nebo nejsou jejím předmětem; dále jej vyzval k tomu, aby předložil vysvětlení a důkazní prostředek prokazující nabytí finančních prostředků, které byly předmětem půjček poskytnutých žalobcem společnosti s ručením omezeným A. (v letech 2001 a 2002), a konečně vysvětlení a důkazní prostředek prokazující, že finanční prostředky, které byly předmětem výše uvedených půjček, již byly v předchozím období zdaněny daní z příjmů.

Žalobce se domáhal zrušení tohoto rozhodnutí žalovaného u krajského soudu. Namítal přitom nezákonnost takové výzvy, neboť žalovaný předně nemá právo po něm takové informace o zdroji příjmů požadovat. Dále uvedl, že proti uvedené výzvě není přípustné odvolání, a proto je oprávněn obrátit se žalobou k soudu. Krajský soud žalobu odmítl.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti především namítal, že napadené rozhodnutí, tj. výzva žalovaného, je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., a soud měl proto povinnost ji přezkoumat v navrhovaném rozsahu. Rozhodnutím podle citovaného ustanovení je totiž každý úkon správce daně, kterým se zakládají, mění či ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Napadený úkon (výzvu) učinil žalovaný písemně, tímto úkonem byla současně založena povinnost žalobce (kterou do té doby neměl) předkládat žalovanému jak vysvětlení, tak i důkazní prostředky. Skutečnost, že žalobci napadenou výzvou nebyla uložena povinnost hmotněprávního charakteru, není důležitá, podstatné naopak je, zda takový úkon je či není rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Za onu nesprávně posouzenou právní otázku označil žalobce výklad ustanovení § 65

s. ř. s. ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí žalovaného – výzvě vydané v souladu s § 31 odst. 9 a § 36 daňového řádu.

Odpověď na otázku, co se rozumí rozhodnutím, které podléhá soudnímu přezkoumání, poskytují ustanovení § 2 a § 65 s. ř. s. Prvně uvedené stanoví, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. se může 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“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti.

S ohledem na vymezení v § 2 s. ř. s. a použitou legislativní zkratku v § 65 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu posledně citovaného ustanovení lze považovat jen takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, a jen proti takovýmto rozhodnutím je žalobce legitimován brojit postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Rozhodnutím napadeným touto žalobou však není rozhodováno o právech a povinnostech, ani se jím práva či povinnosti závazně neurčují, nýbrž se jím toliko daňový subjekt vyzývá k plnění povinnosti spolupracovat se správcem daně při správném stanovení a vybrání daně tak, jak ostatně daňovým subjektům ukládá § 2 odst. 9 daňového řádu.

Žaloba označuje za napadené rozhodnutí výzvu vydanou správcem daně podle § 31 odst. 9 daňového řádu v rámci vyhledávací činnosti. Byť taková výzva formálně nese znaky rozhodnutí, je pouze úkonem umožňujícím správci daně dle § 36 daňového řádu plnění povinností, k nimž je citovaným ustanovením povolán – tedy plnění jeho povinností mj. též zjišťovat všechny údaje týkající se příjmů daňových subjektů, majetkových

poměrů a dalších skutečností rozhodných pro správné a úplné vyměření a vymáhání daně. Daňové subjekty jsou povinny při takové činnosti se správcem daně spolupracovat a zjišťované údaje poskytovat.

Takovým výzvám, předcházejícím stanovení daně, ostatně daňový řád sám ani neposkytl možnost obrany, odvolání proti nim zcela vyloučil (§ 48 odst. 2 daňového řádu).

Výzva k prokázání určitých skutečností, kterou správce daně vydal v rámci vyhledávací činnosti dle § 36 daňového řádu, nemůže tedy zasáhnout žádná žalobcová subjektivní hmotná práva. Pokud by však správce daně zjistil v rámci této své činnosti důvody pro vyměření daně, pak by, při zachování zákonného procesního postupu (např. postupem dle

§ 16 daňového řádu), daňovou povinnost rozhodnutím vyměřil. Rozhodnutí o vyměření daně je pak již jistě rozhodnutím, které zasahuje žalobcovu subjektivní hmotná práva, a podléhá proto soudnímu přezkoumání.

Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu shora uvedené definice, tj. úkony, které nezasahují sféru práv (byť z formálně právního hlediska jako rozhodnutí označeny jsou), neboť toto rozhodnutí – úkon má nesporně povahu úkonu, který nezakládá, nemění ani neruší práva a ani závazně neurčuje práva a povinnosti, a proto ze shora uvedených vyložených důvodů krajský soud nepochybil, když žalobu jako nepřípustnou odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

1048

Daňové řízení: pokračování daňové exekuce Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 73 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)
k § 70 písm. c) soudního řádu správního

Rozhodnutí o pokračování daňové exekuce odložené dle § 73 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, upravuje vedení řízení před správním orgánem, a je proto vyloučeno ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. c) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2006, čj. 1 Afs 154/2005-64)

Věc: Josef K. proti Finančnímu úřadu v Libochovicích o pokračování daňové exekuce, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 26. 5. 2004 rozhodl žalovaný o pokračování daňové exekuce nařízené exekucním příkazem na prodej nemovitosti ze dne 28. 2. 2002 a odložené rozhodnutím ze dne 24. 5. 2002. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal námitku; té však žalovaný nevyhověl rozhodnutím ze dne 26. 10. 2004.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného o námitce žalobou; tu však Krajský soud v Ústí nad Labem odmítl usnesením ze dne 16. 6. 2005. Uvedl, že rozhodnutí o pokračování daňové exekuce představovalo pouze procesní úkon učiněný v rámci vymáhacího řízení vedeného k vymození vykonatelného nedoplat-

ku, a jako takové nemohlo zasáhnout do žalobcových hmotných subjektivních práv. Toto rozhodnutí se tedy týkalo pouze vedení řízení před správním orgánem, a proto je vyloučeno ze soudního přezkoumání.

Žalobce v kasační stížnosti proti tomuto usnesení vytýkal krajskému soudu mj. to, že odmítnutím žaloby mu odepřel právo na soudní ochranu. Nejvyššímu správnímu soudu v této souvislosti navrhl přerušení řízení a podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení § 70 písm. c) soudního řádu správního.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Ve správním soudnictví jsou kontroly zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně však uvedené ustanovení připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Jedná se o kompetenční vyluku uvedenou v § 70 s. ř. s., kdy ze soudního přezkumu jsou vyloučeny mimo jiné úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Žaloba napadající rozhodnutí, které spadá pod kompetenční vyluku, je nepřijatelná dle § 68 písm. e) s. ř. s. a soud ji odmítne dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Co se týče samotné podstaty souzené věci, tedy důvodu odmítnutí žaloby krajským soudem a zároveň důvodu tvrzeného odmítnutí soudní ochrany, nutno se zabývat povahou předmětného rozhodnutí o pokračování daňové exekuce.

Ustanovení § 73 odst. 9 daňového řádu umožňuje správci daně odložit za určitých okolností již nařízenou daňovou exekuci (v daném případě žalovaný odložil exekuci na dobu vyřešení žalobcovy žádosti o prominutí daně). Správce daně pak po stanovenou dobu v jejím provádění nepokračuje. Účelem odkladu daňové exekuce je předcházet nepříznivým a mnohdy již neodčinitelným následkům neprodleného výkonu rozhodnutí. Postup v případě pominutí důvodu pro odložení exekuce a následného pokračování v jejím provádění však daňový řád výslovně neřeší.

Podle § 73 odst. 7 daňového řádu se pro výkon daňové exekuce použije přiměřeně občanského soudního řádu. Institutem přiměřeně použitelným pro daný případ je odklad provedení výkonu rozhodnutí podle § 266 o. s. ř. Ani občanský soudní řád však *expressis verbis* nestanoví procesní postup pro případ pokračování v provádění odloženého výkonu rozhodnutí. Nicméně odpověď na předmětnou otázku poskytuje civilistická judikatura (viz stanovisko Nejvyššího soudu ČR ze dne

18. 2. 1981, sp. zn. Cpj 159/79, publikované jako Rc 21/1981 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, str. 174), podle níž o pokračování v provádění výkonu rozhodnutí soud vydá vždy usnesení, i když byl odklad povolen na přesně vymezenou dobu, a dodává, že proti tomuto usnesení není přípustné odvolání, neboť se jím upravuje vedení řízení [§ 202 odst. 1 písm. a) o. s. ř.].

Je-li rozhodnutí o pokračování civilní exekuce obecně považováno za rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, a není-li mezi odložením civilní a daňové exekuce zásadního rozdílu co do jejich funkce a podstaty, není ani důvodu považovat rozhodnutí o pokračování daňové exekuce za rozhodnutí jiné povahy než to, jímž se upravuje vedení řízení.

Krajský soud tak postupoval správně, pokud žalobcem napadené rozhodnutí žalovaného o zamítnutí námitky proti rozhodnutí o pokračování v daňové exekuci klasifikoval jako úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a na základě toho žalobu napadající toto rozhodnutí odmítl.

Napadené rozhodnutí se nedotýká přímo těch práv účastníka, která zakládá hmotné právo, ale zasahuje jen do práv daných pro vlastní vedení řízení. Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto ustanovení však navazuje na první větu uvedeného článku. Druhá věta tohoto ustanovení má na mysli jiná základní práva a svobody než základní právo na soudní ochranu, neboť v opačném případě by vyloučení práva na soudní ochranu bylo vždy v rozporu s Listinou a dovětek první věty druhého odstavce čl. 36 Listiny by neměl smysl (srov. nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, in Sb. ÚS, svazek č. 16, nálezy č. 153, str. 135; publikováno též pod č. 291/1999 Sb.). Právo fyzické i právnické osoby na soudní ochranu je však dostatečně zajištěno tím, že z pravomoci soudu není vyňato přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, jímž mohou být zasažena veřejná subjektivní práva této osoby, v daném případě tedy exekučního pří-

kazu vydaného dle § 73 odst. 6 daňového řádu (srov. č. 791/2006 Sb. NSS).

Ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s. o kompetenční vylouce rozhodnutí upravujících vedení řízení před správním orgánem představuje omezení dosahu generální přezkumné klauzule v § 65 s. ř. s.; i ono ale vychází z dovolenosti dané ústavním pořádkem státu, jak shora naznačeno. Stejný postup byl volen i za dříve platné právní úpravy [§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12.

2002] a ani podle stávající zákonné úpravy tomu není jinak. Pro jiný výklad ani postup soudu tak není místo.

Lze tedy uzavřít, že vyloučení soudního přezkumu u rozhodnutí o pokračování v daňové exekuci je ústavně konformní, a proto není ani z tohoto důvodu možno rozhodnutí krajského soudu považovat za nezákonné. Vzhledem k tomu závěru pak kasační soud neshledal potřebným předkládat věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 70 písm. c) s. ř. s.

1049

Daňové řízení: důkazní prostředky

k § 31 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 492/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 39 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)^{*)}

Čestné prohlášení (§ 39 správního řádu) se v obecném správním řízení může stát podkladem pro rozhodnutí, i když není důkazním prostředkem; zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, naproti tomu čestné prohlášení nezná a správní řád se v daňovém řízení nepoužije (§ 99 zákona o správě daní a poplatků).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. I AfS 77/2005-43)

Věc: Jiří H. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Teplicích (dále jen „správce daně“) doměřil dodatečným platebním výměrem žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1995 ve výši 40 291 Kč. Žalobce napadl dodatečný platební výměr odvoláním, o němž žalovaný rozhodl dne 2. 4. 2001 tak, že změnil základ daně, daň i daňovou ztrátu, jak je stanovil správce daně. Všechny tyto údaje však žalovaný následně vydaným rozhodnutím opravil.

Žalobce brojil proti těmto rozhodnutím žalobou, již krajský soud záhy zamítl. Soud však ve svém rozhodování nezohlednil i opravné rozhodnutí žalovaného, proto jej Nejvyšší správní soud k následné kasační stížnosti zrušil.

V novém řízení krajský soud žalobu opět zamítl. Ztotožnil se se závěry finančních orgá-

nů, podle nichž se žalobci nepodařilo prokázat své tvrzení o tom, že v roce 1995 koupil od pana B. vozidlo Fiat Uno za cenu 105 000 Kč. Koupí vozu se žalobce snažil doložit (už v daňovém řízení) pouze prostřednictvím svého čestného prohlášení. Správce daně se s čestným prohlášením nespokojil a nařídil výslech svědka pana B. Svědek si však na podrobnosti transakce nepamatoval, pouze označil technický stav vozu při prodeji za špatný.

Ve druhé kasační stížnosti žalobce namítal jednak vady řízení před soudem [dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a jednak nesprávné posouzení právní otázky [písm. a) tamtéž].

Vady řízení spatřoval žalobce v tom, že krajský soud opominul přiložený posudek auditorské firmy a žalobcem navržený znalecký

^{*)} S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen správním řádem č. 500/2004 Sb., srov. jeho § 53 odst. 5.

posudek týkající se vozidla. Podle posudku auditora jsou rozhodnutí finančních orgánů obou stupňů nesrozumitelná a obsahují zřejmé chyby; dále se tu upozorňuje na nedostatky ve vedení daňového řízení a jednoznačně se tu podporuje žalobcovo stanovisko. Znaleckým posudkem chtěl žalobce dokázat, že vozidlo je stále v perfektním stavu a také bez jakýchkoli oprav provedených po koupi vozu žalobcem. Svědectví pana B. o špatném technickém stavu vozidla a silné korozi karosérie považuje proto za nepravdivé.

Nesprávného posouzení právní otázky se podle žalobce dopustil krajský soud tím, že považoval žalobcovo čestné prohlášení za nepřekážné. Žalobce poukázal na § 31 odst. 1 a odst. 8 písm. c) daňového řádu, podle nichž správce daně prokazuje *skutečností vyvracející věrohodnost*. Žalobce má za to, že věrohodnost jeho čestného prohlášení finanční orgány nezpochybnilly, a to, že si svědek B. na celou záležitost nevzpomíná, nemůže být žalobci přičítáno k tíži a nijak to nevyvrací obsah čestného prohlášení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V druhé stížní námitce žalobce nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že neprokázal tvrzený výdaj na nákup vozidla; poukazuje přitom na své čestné prohlášení a zdůrazňuje, že toto prohlášení nebylo zpochybněno ani svědeckým výsledkem pana B. Této námitce nelze rovněž přisvědčit. V první řadě je nutno uvést, že ustanovení daňového řádu, jichž se žalobce dovolává, jsou citována buď poněkud nepřipadně, nebo nepřesně. Podle § 31 odst. 1 d. ř. provádí dokazování správce daně, který vede daňové řízení, nebo z jeho pověření správce daně požádaný. Není zřejmé, jaký argument pro žalobcovy závěry je v tomto ustanovení obsažen: pravidlo zde obsažené totiž nezpochybnilly ani finanční orgány, ani soud, a v řízení o žalobcově daňové povinnosti se podle něj postupovalo. Co se pak týče ustanovení § 31 odst. 8 písm. c), žalobce má za to, že ukládá správci daně povinnost „*prokazovat skutečností zpochybňující*

věrohodnost“, a má na mysli zřejmě věrohodnost svého čestného prohlášení. Přehlíží však přitom navazující část ustanovení, podle níž se prokazování skutečností zpochybňujících věrohodnost týká „*...účetnictví a jiných povinných evidencí či záznamů vedených daňovým subjektem*“. Správce daně v žalobcově věci ovšem zpochybňoval věrohodnost čestného prohlášení, které zjevně nespadá do právě uvedené kategorie povinných evidencí.

Nesprávná či nepřiléhavá citace ale není tak podstatná; i tak je zřejmé, proti čemu tato stížní námitka brojí. Žalobce se domnívá, že čestné prohlášení samo o sobě bylo způsobilé doložit výdaj v určité výši; ani Nejvyšší správní soud, stejně jako dosud rozhodující orgány, však s tímto náhledem nesouhlasí. Čestné prohlášení je v první řadě institutem obecného správního řízení, nikoli řízení daňového: daňový řád se o čestném prohlášení vůbec nezmiňuje. V době rozhodování finančních orgánů byl tento institut upraven pouze ve správním řádu (zákon č. 71/1967 Sb., zrušen k 31. 12. 2005); užití tohoto předpisu bylo přitom v daňovém řízení výslovně vyloučeno ustanovením § 99 d. ř. Po 1. 1. 2006 je pak čestné prohlášení upraveno v § 53 odst. 5 nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., účinný od 1. 1. 2006); i po tomto datu pak daňový řád v § 99 stanoví, že pro daňové řízení se správní řád nepoužije.

I kdyby ale ustanovení § 99 d. ř. nebylo, lze žalobcovu domněnku o tom, že čestným prohlášením doložil svůj výdaj, vyvrátit samotnou povahou institutu čestného prohlášení, jak jej upravoval správní řád z roku 1967 ve svém § 39. Tento institut byl zařazen v od části třetí dílu druhém, nazvaném *Zjišťování podkladů pro rozhodnutí*, kde se upravovalo zejména dokazování, a dále pak pod samostatnými rubrikami čestné prohlášení a předběžná otázka. „*Důkazními prostředky*“ byly podle § 34 odst. 1 všechny prostředky, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy; v demonstračním výčtu odstavce 2 pak byly jako takové prostředky výslovně uvedeny *výsledky svědků, znalecké posudky, listiny a ohledání*. V daňovém řádu (§ 31 odst. 4) je definice dů-

kazních prostředků obdobná: jsou to všechny prostředky, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti a které nejsou získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, a i zde je obsažen demonstrativní výčet.

Demonstrativní výčet pojmově neobsahuje veškeré možné eventuality a je do právních předpisů vkládán právě proto, aby do něj bylo možno při aplikaci předpisu zahrnout i prvky výslovně neuvedené. Ty musí být ovšem svou podstatou příbuzné s prvky výslovně vypočtenými, a čestné prohlášení ve vztahu k obecně množině důkazních prostředků tuto podmínku nesplňuje. Jak výslovně uvádí § 39 odst. 1 správního řádu z roku 1967, správní orgán může místo důkazu připustit čestné prohlášení účastníka, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Čestné prohlášení tedy není jedním z možných důkazních prostředků, nýbrž institutem zcela odlišným (srov. jednoznačnou formulaci „*místo důkazu*“), který pouze v některých případech může posloužit stejnému cíli – tedy tvořit podklad pro rozhodnutí; to z něj však nečiní důkazní prostředek. Ostatně v souladu s tímto rozlišováním velké skupiny podkladů pro rozhodnutí na důkazní prostředky na straně jedné a čestné prohlášení na straně druhé je i systematika oddílu druhého části třetí správního řádu z roku 1967. Po obecném ustanovení § 34 odst. 1 o dokazování následují pod samostatnými rubrikami ustanovení o čtyřech druzích důkazních prostředků, které jako jediné byly demonstrativně vypočteny v § 34 odst. 2, a pak ustanovení o čestném prohlášení. Z toho je patrné, že čestné prohlášení je institutem odlišným od čtyř institutů předchozích a nelze jej podřadit pod § 34 odst. 1 jako jeden z důkazních prostředků. Kdyby totiž bylo jedním z důkazních prostředků sice možných, ale ne tak běžných, a proto neuvedených v demonstrativním výčtu, nemělo by ani – na rozdíl od čtyř prostředků výslovně zmíněných ve výčtu – samostatnou rubriku; pokud naopak má samostatnou rubriku, a přitom není ve výčtu, znamená to, že se jedná o institut, který není důkazním prostředkem, ačkoli stejně jako

ony může být podkladem pro rozhodnutí, jak o tom svědčí § 32 odst. 2 správního řádu z roku 1967 i název celého oddílu.

Čestným prohlášením tedy nemůže být nikdy proveden důkaz: skutečnost jím nemůže být prokázána – pouze osvědčena. (Srov. ostatně i setrvalou judikaturu správních soudů v tomto směru – např. nepublikované rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 2. 2000, sp. zn. 16 Ca 168/99, Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2002, sp. zn. 29 Ca 133/2001, nebo Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 7. 2002, sp. zn. 10 Ca 117/2002.) Nízká vypovídací hodnota čestného prohlášení se odrazila i v poměrně přísné zákonné úpravě podmínek, za nichž bylo možno připustit čestné prohlášení. Ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu z roku 1967 svědčí o tom, že se jedná o institut výjimečný, který měl být užíván jen v úzce vymezených případech: čestné prohlášení nebylo podle tohoto ustanovení možno připustit tehdy, bránil-li tomu obecný zájem, byla-li by tím porušena rovnost mezi účastníky řízení nebo měly-li by se takto osvědčovat skutečnosti, k jejichž odbornému posouzení je třeba znaleckého posudku. V novém správním řádu (§ 53 odst. 5) je pak tento institut obecně nepoužitelný: lze jím sice nahradit předložení listiny, ovšem jen v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem, nikoli obecně podle správního řádu, jak tomu bylo do 31. 12. 2005.

V některých fázích správních řízení spravujících se správním řádem, kde se lze obejít bez důkazu a postačí určitou skutečnost osvědčit, tedy může mít čestné prohlášení své místo. Pojmově je však vyloučeno jej užít tam, kde nelze určité skutečnosti stanovit jinak než dokazováním – a tak je tomu právě u stanovení daňové povinnosti ve smyslu § 31 odst. 1 až 4 daňového řádu. Nelze-li daňovou povinnost stanovit dokazováním, vede to podle daňového řádu nevyhnutelně k tomu, že správce daně je oprávněn stanovit ji podle pomůcek (§ 31 odst. 5 d. ř.). Čestné prohlášení nemůže vstupovat do daňového řízení také proto, že by vytvářelo nepřipustný mezistupeň mezi oběma způsoby stanovení daně. Pokud by bylo

totiž – hypoteticky a v duchu žalobcovy námitky – možné užít ve vyměřovacím řízení institut čestného prohlášení, pozbyl by institut stanovení daně podle pomůcek jakéhokoli smyslu, protože chybějící důkazní prostředky by bylo vždy možno nahradit čestným prohlášením, a tím by bylo zhojeno neunesení důkazního břemene v daňovém řízení; to je ale absurdní. Je tak zřejmé, že mlčí-li daňový řád o čestném prohlášení, je to mlčení záměrné, podložené zvláštním významem dokazování v daňovém řízení a s tím spojenou přísnou návazností jednotlivých způsobů stanovení daně.

S ohledem na právě uvedené je zřejmé, že zcela mimo podstatu věci mívá námitka, podle níž nemohl výslech svědka zpochybnit věrohodnost žalobcových tvrzení: „věrohodnost“ ve smyslu § 31 odst. 8 písm. c) d. ř. je totiž kategorie vyhrazená v daňovém řízení jen pro písemnosti, kterých lze užít jako důkazních prostředků. Čestné prohlášení nemůže být důkazním prostředkem, a výsledkem tedy nemohlo být ani zpochybněno. Pro správce daně bylo užitečným podnětem k tomu, aby

provedl dokazování prostřednictvím svědecké výpovědi pana B. (jenž byl v čestném prohlášení označen jako kupující), a pokusil se tak o to, podložit pouhé tvrzení ve formě čestného prohlášení důkazem. To se nezdařilo, a sporný výdaj tak nebyl prokázán: to ale platilo od počátku daňové kontroly až do jejího ukončení, bez ohledu na úkony žalobce a správce daně. Předložením čestného prohlášení se na tomto stavu nic nezměnilo – žalobce zde opět jen tvrdil, avšak nedokládal a neprokazoval – a nic nového nepřinesl ani svědecký výslech, který byl jen neúspěšným pokusem o získání důkazu. Žalobce se mýlí, domnívá-li se, že kdyby nebyl proveden svědecký výslech, jeho čestné prohlášení by bylo věrohodnější: jakýkoli procesní postup správce daně nebyl totiž s to přetvořit čestné prohlášení na důkazní prostředek a vypovídací hodnota čestného prohlášení pro účely stanovení daně se provedením svědeckého výsledku ani nesnížila, ani nezvýšila – jen se ukázalo, že ve prospěch žalobce nehovoří ani tento jediný dostupný důkazní prostředek.

1050

Spotřební daně: k pojmu „výroba“; zařídění výrobků do číselného označení

k § 2 písm. e) a § 10 odst. 2 zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 199/1993 Sb., č. 260/1994 Sb., č. 129/1999 Sb. a č. 141/2001 Sb.^{*)}

I. Pokud žalobce nakoupenou surovinu od dovozce (zde: surový nefermentovaný tabák) dále přesíval, třídil, rozvažoval, balil a konečný produkt označil názvem, který předurčoval jeho účel použití (zde: tabák na vykuřování skleníků), a zhotovoval tak předmět – výrobek určený k odbytu, pak „výroběl“ ve smyslu § 2 písm. e) zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních.^{**)}

II. Uzná-li správce daně pro účely správného zařídění vybraných výrobků do číselného označení zařídění provedené celními orgány (§ 10 odst. 2 zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních), činí tak nikoli pouze pro případ dovozu, kdy je daňový subjekt v pozici deklaranta, ale i pro všechny ostatní případy, kdy je předmětem daňového řízení ověření správnosti zařídění výrobku pro účely daňové sazby u spotřebních daní.

^{*)} Zákon ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, byl s účinností od 1. 1. 2004 zrušen zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

^{**) Nyní srov. § 3 písm. s) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.}

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2005, čj. 5 Afs 161/2004-66)

Věc: Mgr. Erik M. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o registraci plátce spotřební daně z tabákových výrobků, o kasační stížnosti žalovaného.

Správce daně na základě informace celního orgánu zaregistroval žalobce ve smyslu § 33 odst. 12 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a podle § 5, § 15 a § 38 zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních (dále jen „zákon č. 587/1992 Sb.“), ke spotřební dani z tabákových výrobků. Registraci provedl na základě výsledků místního šetření provedeného dne 28. 5. 2002 v provozovně žalobce; správce daně v expedičních prostorách provozovny odebral tři vzorky tabákového produktu označeného jako směs na vykuřování skleníku „César“. Následně Celně technická laboratoř v Plzni po provedeném rozboru vzorků vydala stanovisko k sazebnímu zařazení zboží č. 189/2002 ze dne 16. 7. 2002. Dle ustanovení celního sazebníku, který byl vydán jako příloha k nařízení vlády č. 480/2001 Sb., Všeobecných pravidel pro interpretaci Harmonizovaného systému, byl uvedený výrobek zařazen pod podpoložku Kombinované nomenklatury jako „nezpracovaný tabák; tabákový odpad – Tabákový odpad“. Protože žalobce nezatřídil výrobek, který distribuoval, jako tabákový výrobek podléhající spotřební dani a nesplnil registrační povinnost, rozhodl správce daně dne 15. 1. 2003 o registraci ke spotřební dani *ex offio* s účinností od 28. 5. 2002.

Odvolání podané proti rozhodnutí o registraci žalovaný svým rozhodnutím ze dne 3. 5. 2004 zamítl, přičemž uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí správce daně je zřejmé, z jakých skutkových i právních skutečností vycházel, když neakceptoval zařazení výrobku – směsi na vykuřování skleníků „César“ pod položku celního sazebníku, která nepodléhá spotřební dani. Správce daně postupoval dle § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb., když respektoval zatřídění provedené Celním ředitelstvím v Plzni. V rámci odvolacího řízení, v němž žalobce uplatnil výhrady proti zatřídění provedenému Celním ředitelstvím v Plzni, si správce daně vyžádal další stanovisko o sazebním zatřídění, a to u Celního

ředitelství Praha; uvedený celní orgán provedl shodné zatřídění.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, na základě které Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodnutí žalovaného dne 23. 7. 2004 zrušil, když vzal za prokázané, že žalovaný nesprávně vyložil ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb., pokud vytkl žalobci, že nepředložil důkazní prostředek, tedy zatřídění jím vyráběného tabákového výrobku celním orgánem, resp. rozhodnutí o sazebním zařazení zboží ve smyslu § 46 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona. Krajský soud dospěl k názoru, že taková povinnost z citovaného ustanovení pro žalobce nevyplývá. Žalobce nebyl v dané záležitosti dovozcem, tudíž ani celním deklarantem; povinnost předložit požadované doklady by žalobci vznikla pouze za situace, kdyby byl v postavení dovozce a celního deklaranta. Aplikace uvedeného ustanovení přichází v úvahu pouze v případě pravomocně ukončeného celního řízení, jehož účastník má možnost v souladu s § 5 písm. b) a § 46 odst. 2 celního zákona požádat Ministerstvo financí, Generální ředitelství cel v Praze, o vydání rozhodnutí o sazebním zatřídění zboží. Soud vzal za prokázané, že žalobce předložil v daňovém řízení stanovisko celního orgánu – Celního ředitelství Praha, kterým byla ověřována správnost tarifního zatřídění odřepikovaného tabáku typu „Virginia“; spisem bylo tedy doloženo, že příslušný celní orgán akceptoval tarifní zařazení uváděné dodavatelem žalobce, správnost deklarovaného zařazení byla dále potvrzena stanoviskem příslušného celního orgánu a rovněž předloženým znaleckým posudkem, z něhož vyplynulo, že surovina dodávaná v období květen – listopad 2002 je nefermentovaným tabákem virginského typu, původem z Indie. Soud konečně vytkl žalovanému, že neodstranil rozpory mezi sazebním zařazením, které předkládal žalobce, tudíž nelze jednoznačně potvrdit, že se jedná o výrobek, který spotřební dani podléhá.

Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které uplatnil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Krajský soud v napadeném rozsudku konstatuje, že nebyly shromážděny takové důkazy, které by dokládaly splnění podmínek pro registraci, a namítá nesprávnou aplikaci § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb.; dle názoru soudu lze uvedeného ustanovení použít pouze v případě pravomocně ukončeného celního řízení, a správní orgán tedy nebyl oprávněn požadovat důkazní prostředek stran zařídění jím vyráběného tabákového výrobku. Stěžovatel s tímto závěrem soudu nesouhlasí. Žalobce byl zaregistrován *ex offio* s účinností od 28. 5. 2002, neboť sám nepožádal o registraci, ač pro takový postup byly naplněny zákonné důvody. Žalobce vyráběl a distribuoval do tuzemské obchodní sítě tabákový výrobek označený jako směs na vykuřování skleníků „César“. Stěžejní pro posouzení věci je skutečnost, že finální výrobek vyrobený ve smyslu § 2 písm. e) zákona č. 587/1992 Sb. zařídily celní orgány do podpoložky kombinované nomenklatury jako nezpracovaný tabák, tabákový odpad. Tato položka podléhá spotřební dani z tabákových výrobků. Pro dané řízení je zcela irrelevantní, jak byla zaříděna výchozí dovážená surovina, ze které byl finální výrobek vyráběn. Z dikce § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb. jednoznačně vyplývá, že správce daně uzná pro účely správného zařídění vybraných výrobků do číselného označení podle odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení zařídění vybraných výrobků celními orgány. V daném případě správce daně vycházel ze zařídění Celního ředitelství v Plzni ze dne 16. 3. 2003 a ze shodného stanoviska Celního ředitelství v Praze ze dne 24. 2. 2004 (poskytnutého v rámci odvolacího řízení); celní orgány shodně zařídily předmětný tabákový výrobek, který žalobce vyráběl a distribuoval do obchodní sítě, do podpoložky kombinované nomenklatury jako nezpracovaný tabák, tabákový odpad. Tento výrobek podléhá spotřební dani z tabákových výrobků ve smyslu § 40 zákona č. 587/1992 Sb. Stěžovatel má za to, že podklady, které v daňovém řízení nashromáždil, jsou dostačující k tomu, aby byl žalobce zaregistrován jako

plátce daně. Správce daně ani stěžovatel nemohli oprávněně požadovat od celních orgánů vydání závazného stanoviska dle § 46 celního zákona, jak uvádí soud, neboť územní finanční orgány nejsou dovozci ani celní deklaranti, a nejsou tedy aktivně legitimováni pro takové řízení. Nemohl tak učinit ani proto, že předmětný tabákový výrobek nebyl dovezen, ale byl vyroben v České republice. Zařídění výrobků pro účely spotřební daně je upraveno v § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb., zaříděním provedeným celními orgány je správce daně vázán. Je přitom nerozhodné, zda stanovisko o zařídění bylo vydáno na základě žádosti žalobce, který tak neučinil, nebo na vyžádání správce daně, který pro účely dokazování v daňovém řízení tak učinit musel. Toto stanovisko nelze přitom zaměňovat se závaznou informací o sazebním zařídění zboží, vydanou podle § 46 celního zákona, neboť nešlo o zboží dovezené, ale zboží v tuzemsku vyrobené. Pokud krajský soud v napadeném rozsudku uvádí, že žalobce předložil v daňovém řízení stanovisko celního orgánu (Celního ředitelství Praha), kterým byla ověřována správnost tarifního zařazení odřepikovaného tabáku typu „Virginia“, v daném případě celní orgán pouze ověřoval tarifní zařazení pro dodavatele tabáku; toto stanovisko a zařazení pod uvedenou položku se však týká pouze tohoto dovozce, netýká se zařazení výrobku žalobce, a to směsi na vykuřování skleníků „César“. Pro správné posouzení, zda finální výrobek podléhá spotřební dani z tabáku, není rovněž podstatné, že byl výrobek údajně (alespoň názvem) určen pro vykuřování skleníků, ani to, že byl zřejmě určen ke kouření. V případě žalobce se jednalo o typickou výrobu, při níž došlo i ke změně vlastností výrobku oproti používané surovině i ke změně zařazení v kombinované nomenklatuře.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s argumentací stěžovatele, z níž vyplývá, že pokud celní laboratoř – aniž jsou dána zákonná kritéria pro posouzení, kdy tabáková surovina je ještě tabákovou surovinou a kdy je již tabákovým odpadem, aniž jsou zákonem upraveny vlastnosti, jaké musí tabákový odpad mít – stanoví, že zkou-

maný produkt je tabákovým odpadem. Neexistuje žádný způsob, jak zvrátit následné rozhodnutí opřené o § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb., podle nějž se jedná o komoditu podléhající spotřební dani. Žalobce odmítá argumentaci stěžovatele ohledně použití § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb. Žalobce předložil v průběhu řízení znalecký posudek, který jednoznačně potvrdil, že se jedná o surový tabák. Žalobce rovněž doložil ve formě různých zpráv Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva financí, že neexistuje norma, která by stanovila kritéria pro to, co a kdy se stává tabákovým odpadem. Tyto skutečnosti však byly odmítnuty a za jediné kritérium bylo vzato vyjádření celní laboratoře. Žalobce rovněž nesouhlasí ani s tím, jak stěžovatel bagatelizuje vstupní posouzení komodity celními orgány při dovozu. Žalobce namítá, že dovážený tabák v surovém stavu není způsobitelný ke kouření. Aby jej bylo možno kouřit v cigaretě nebo lulce, musí mít zvláštní vlastnosti. Jestliže žalobce uvádí na trh surový tabák, který prokazatelně kouřit v cigaretách nebo lulce nelze, neboť nebyl pro takové účely dále upraven, nemůže být tento produkt zařazen pod spotřební daň. Žalobce poznamenává, že předmětem spotřební daně z tabákových výrobků je vždy, a tomu odpovídá i stávající právní úprava v zákoně č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, tabákový výrobek určený ke kouření, tj. k humánní spotřebě. I ze stanoviska Celního ředitelství v Praze ze dne 24. 2. 2004, na které stěžovatel poukazuje, vyplývá, že zkoumaný produkt se nedá kouřit; není tedy zřejmé, z jakého důvodu stěžovatel trvá na tom, že má být zdaněn spotřební dani.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se s právním názorem krajského soudu neztotožnil. Nelze především souhlasit se závěrem učiněným soudem ohledně prokázání zařazení výrobku spisem – stanoviskem celního orgánu o zařazení v rámci celního řízení o propuštění su-

roviny do volného oběhu. Uvedeným stanoviskem bylo prokazováno pouze tarifní zařazení suroviny dovážené společností s ručním omezeným U., nikoli výrobku – zboží prodáváného žalobcem.

V projednávané věci bylo na žádost dovozce – společnosti U. – vydáno v celním řízení rozhodnutí o sazebním zařazení zboží pod podpoložku 2401 20 10, přičemž toto rozhodnutí je platné pouze pro dovozce, který o zařazení požádal. V žádném případě tak nelze uvedené stanovisko použít jako důkaz v řízení, jehož předmětem je ověření tarifního zařazení výrobku žalobce, tedy osoby od dovozce odlišné, a to tím spíše, nejednalo-li se o totožnost zboží, což lze z § 46 odst. 2 celního zákona nepochybně dovodit. Krajský soud tak pochybil, vzal-li za prokázané, že žalobce doložil sazebním zařazením Celního ředitelství Praha vydaným v rámci celního řízení, že surovina, kterou nakoupil jako surový nefermentovaný tabák, je totožná s výrobkem produkovaným a distribuovaným žalobcem a spotřební dani nepodléhá. Zcela nedůvodná je v této souvislosti i výtku, že stěžovatel v řízení nevyvrátil, a to ani stanoviskem Celního ředitelství v Plzni, tvrzení žalobce stran zařazení. Jak již bylo konstatováno výše, otázkou, která byla ve věci zásadní, bylo posouzení výrobku odlišného od předmětu původního dovozu. Stěžovateli tak nesvědčilo důkazní břemeno týkající se vyvrácení správnosti uvedeného zařazení dovážené suroviny, neboť ta nebyla předmětem řízení; naopak žalobce byl povinen prokázat správnost jím tvrzených skutečností, tj. zařazení výrobku, o který se v řízení jednalo – tabáku na vykuřování skleníku „César“. Nelze stěžovateli proto ani vytýkat to, že neodstranil rozpory mezi sazebním zařazením. Taková výtku by byla důvodná, pokud by došlo k odlišnému zařazení totožného zboží a stěžovatel takový rozpor v průběhu důkazního řízení neodstranil. O takový případ se však ve věci nejednalo: v rámci odvolacího řízení se naopak stěžovatel správností zařazení znovu zabýval, když požádal o nové stanovisko nezávisle jiný celní orgán.

Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že by společnost U. dovážela deklarovanou su-

rovinu (ani její tarifní zařídění pod položku 2401 20 10), tedy surovinu, která není spotřební daní zatížena. Nesouhlasí však se závěrem, k němuž dospěl žalobce a na němž následně setrval ve svých závěrech i krajský soud, totiž že žalobce dále distribuoval totožnou surovinu – tedy surový nefermentovaný tabák, byť balený v igelitových sáčcích o rozměrech 15 x 18 cm, opatřených žlutohnědým potiskem s názvem výrobku. Je-li nepochybné, že předmětem prodeje byl výrobek označený „tabák na vykuřování skleníků „César“, a že tento výrobek jak provedenou úpravou – prosíváním a zbavením cizorodých prvků přimísených při polní produkci a prachu – tak i rozvažováním do obalů označených uvedeným názvem doznal strukturálních změn, nelze setrvat na názoru, že se jedná o výrobek totožný, resp. výrobek stejného sazebního zařídění. Ostatně z dikce § 46 odst. 2 celního zákona, jak již bylo uvedeno, nelze dovodit nic jiného, než že se o stejné zboží nejedná. V řízení bylo postaveno najisto, že žalobce distribuoval výrobek od dovezené suroviny odlišný. Ostatně žalobce ani nepopírá, resp. sám podrobně uvádí a dokládá mj. i posudkem Jakostního a technologického centra, s. r. o., v Praze ze dne 26. 11. 2002, jak bylo s dovezenou komoditou nakládáno; není tedy sporu o tom, že manipulací doznal původní předmět dovozu změn.

Pokud žalobce nakoupenou surovinu dále přesíval, třídil, rozvažoval, balil a konečný produkt označil názvem, který předurčoval jeho účel použití, zhotovoval předmět – výrobek určený k odbytu (viz rozsudek Nejvyššího soudu Rc 4/1993, 6 Cz 38/91: „výrobou se rozumí opakovaný postup směřující ke zhotovení předmětů pro vlastní potřebu nebo odbytu“). Na základě zjištěného skutkového stavu, o němž nebylo v řízení pochyb, jakož i v souladu s konstantní judikaturou, nelze na činnost žalobce pohlížet jinak než jako na výrobu, jejímž výsledkem byl výrobek určený k prodeji (zboží) odlišný od dováženého zboží – suroviny, kterou žalobce nakoupil k dalšímu zpracování.

Nejvyšší správní soud připouští, že z dikce § 2 zákona č. 587/1992 Sb. nelze dovodit,

že by výrobou, ve smyslu výše interpretovaném, vždy muselo dojít např. ke změně v celním zařídění pod jiný kód celního sazebníku. V daném případě prokázal stěžovatel, že došlo ke změně celního zařídění žalobcem produkovaného výrobku. Zařídění zboží pod nomenklaturu celního sazebníku je otázkou složitou a vysoce odbornou, a proto k jejímu zodpovězení nemůže být příslušný kdokoli, ale pouze orgán nadaný k tomu příslušnou garancí. Stanovili § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb., že správce daně uzná pro účely správného zařídění vybraných výrobků do číselného označení zařídění provedené celními orgány, činí tak nikoli pouze pro případy dovozu, jak mylně dovoduje krajský soud, ale i pro všechny případy, kdy je předmětem řízení ověření správnosti zařídění výrobku. Závěr soudu, že zařídění celními orgány je relevantní pouze v případech pravomocně ukončeného celního řízení, nemá oporu v zákoně. Pro účely sazby daně bylo např. i v zákoně č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, v § 16 odst. 1 a 2 stanoveno, že pro správné zařídění zboží do číselného kódu je rozhodná informace celních orgánů o sazebním zařazení zboží. Je zcela nepochybné, že plátcem daně z přidané hodnoty není pouze osoba, která je dovozcem, resp. deklarantem, tudíž závaznost informace není relevantní pouze pro účastníka celního řízení, ale pro účely daně obecně. Stejně tak stanovil např. i § 40 zákona č. 587/1992 Sb. odkazy na číselné kódy celního sazebníku pro účely sazby spotřební daně z tabákových výrobků, spojitost tohoto ustanovení a § 10 odst. 2 téhož zákona je proto nutno vykládat v tomto kontextu.

Podle právní úpravy platné před datem přistoupení České republiky k Evropské unii, ale i podle současného právního stavu, vydávají celní orgány rozhodnutí o sazebním zařídění zboží; tato závazná informace o sazebním zařazení zboží je závazná po dobu šesti let a ze zákona č. 587/1992 Sb. lze dovodit její relevanci i pro účely řízení ve věci spotřebních daní. Řízení, v němž je vydáno rozhodnutí o sazebním zařazení zboží, je přísně ovládáno zásadou dispoziční a je adresováno

pouze žadatelům o tuto informaci. Z charakteru takového řízení je nepochybné, že žadatelem o závaznou informaci může být fyzická nebo právnická osoba, nikoli však finanční úřad či jiný správní orgán. S přihlédnutím ke skutečnosti, že celní orgány (v daném případě Celní ředitelství Praha) jsou příslušné k vydávání závazných informací o sazebním zařazení zboží (a obecně clo, k jehož vyměření jsou příslušné, se stanoví z celní hodnoty a sazebního zařazení dle celního sazebníku), lze konstatovat, že tyto orgány jsou nadány potřebnou odborností a působí legitimně na tomto úseku státní správy. Uvedenou skutečnost lze přímo dovodit i z § 3 odst. 1 celního zákona, ze kterého vyplývá, že celní orgány jsou orgány státní správy s působností v oblasti celnictví, celní politiky, celních sazeb (ty byly určeny podpoložkou celního sazebníku, resp. sazebním zařazením) a dalších oblastech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z výše uvedeného tak vyplývá, že celní orgány jsou orgány vykonávající státní správu na úseku sazebního zařazení zboží a jsou orgány k určení sazebního zařazení příslušnými.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje relevanci sazebního zařazení provedeného celními orgány, a to jak ve formě rozhodnutí, tak i posudku či odborného vyjádření pro jiné správní orgány, kde forma rozhodnutí (dle § 46 celního zákona) nepřichází v úvahu. Zatřídil-li tedy celní orgán výrobek, který žalobce distribuoval, pod podpoložku 2401 30 00 jako tabákový odpad, je takové zařazení závazné pro daňové řízení a správce daně, ale i daňový subjekt je takovým zařazením vázán. Soud nesouhlasí s námitkami žalobce stran libovůle celních orgánů při provedeném zařazení; ani jemu však

nepřísluší posuzovat žalobcem zpochybňované metody prováděných expertíz. Stejně irelevantní je polemika vedená o neexistenci technické normy, která stanoví, co je tabákovým odpadem, jakož i názory ostatních žalobcem uváděných institucí. Existuje-li všeobecně uznávaná metoda, kterou celní laboratoře obecně používají pro vyhodnocení vzorků, nelze pouze v tom, že žalobce si dokáže představit metodu jinou, spatřovat libovůli celního orgánu.

Nejvyšší správní soud rovněž musí odmítnout v odůvodnění napadeného rozsudku namítanou rozpornost vyhodnocených odebraných vzorků, když je srovnáván vyhodnocený vzorek odebraný při dovozu se vzorkem odebraným stěžovatelem z výrobku prodávaného žalobcem. Nemůže se jednat o rozpornou informaci, týkala-li se různého zboží. Správce daně provedl v provozovně žalobce odběr tří vzorků, přičemž jeden byl ponechán žalobci; nebránilo mu tedy požádat o jeho posouzení kterýkoli celní orgán – celně technickou laboratoř, přičemž takové posouzení, bylo-li by odlišné od posouzení, kterým disponoval správce daně, by bylo stejně závazné a tehdy by byl dán důvod k odstranění pochybností správcem daně. Prokázal-li však žalobce celní zařazení stanoviskem vydaným ohledně jiného zboží, resp. znaleckým posudkem znalce z oboru potravinářství a ochrany přírody, nemůže se jednat o důkazy, kterými by byl prokázán opak tvrzení správce daně, podloženého v souladu s § 10 odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb. informací orgánu kompetentního danou informací poskytnout. Ze stejného důvodu jsou zcela bezvýznamné informace jiných institucí, kterými žalobce dokládá neexistenci technické normy definující tabákový odpad.

Spotřební daň: pojem lihu

k § 25 zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 199/1993 Sb., č. 325/1993 Sb., č. 260/1994 Sb., č. 61/1997 Sb. a č. 22/2000 Sb.^{*)}

k § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (zákon o lihu)

Předmětem daně z lihu podle § 25 zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, může být pouze líh ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 61/1997 Sb., o lihu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2005, čj. 7 Afs 12/2004-57)

Věc: Akciová společnost L. proti Celnímu ředitelství v Ústí nad Labem o spotřební daň a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Celní úřad v Teplicích dodatečným platebním výměrem ze dne 4. 3. 2002 žalobci vyměřil spotřební daň ve výši 4 142 984 Kč a daň z přidané hodnoty ve výši 837 255 Kč z dovezeného přípravku Mosstanol L, který byl dne 30. 12. 2000 propuštěn do volného oběhu.

Celní ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 13. 2. 2003 zamítlo odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 5. 12. 2003 zamítl žalobu, již žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud ze správního spisu zjistil, že na základě rozhodnutí Celního úřadu v Teplicích bylo dne 30. 12. 2000 propuštěno do režimu volného oběhu zboží pod obchodním názvem Mosstanol L, deklarované jako „Rozpouštědla složená org. na bázi butylacetátu“ v množství 22 380 kg. Žalobce v tomto řízení vystupoval jako deklarant. Zboží bylo deklarováno do položky 381400900 celního sazebníku v souladu se závaznou informací vydanou Generálním ředitelstvím cel pod č. 100988-2000. Spotřební daň ani daň z přidané hodnoty vyměřeny nebyly. Na základě následné kontroly vydal Celní úřad v Teplicích dne 4. 3. 2003 dodatečný platební výměr, jímž vyměřil žalobci spotřební daň ve výši 4 142 984 Kč a daň z přidané hodnoty ve výši 837 255 Kč: celní úřad totiž následnou kontrolou zjistil, že Mosstanol L podléhá spotřební dani, neboť

obsahuje líh zvláštěně denaturovaný isopropylalkoholem; ten však není denaturantem povoleným pro použití tohoto zboží k výrobě nemrznoucích kapalinových přípravků.

K námitce žalobce, že Mosstanol L není lihem podle zákona o lihu, krajský soud dospěl k závěru, že způsob vzniku Mosstanolu L ani jeho charakter skutečně neodpovídají definici lihu a způsobům jeho výroby podle zákona o lihu a vyhlášky č. 141/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobu, skladování a zpracování lihu. V daném případě však jde o posouzení zákonnosti vyměření daně z lihu, proto je třeba vycházet z § 25 odst. 1 zákona o spotřebních daních, podle něhož je předmětem daně líh (etylalkohol). Podle § 25 odst. 2 tohoto zákona je předmětem daně líh podle odstavce 1 včetně neodděleného lihu vzniklého kvašením, obsažený v jakýchkoli výrobcích, nejde-li o výrobky uvedené pod položkami 2203, 2205 a 2206 kódu sazebníku, pokud celkový obsah lihu v těchto výrobcích činí více než 1,2 objemových procent alkoholu. Podle § 25 odst. 3 tohoto zákona je předmětem daně i líh podle odstavce 1 včetně neodděleného lihu vzniklého kvašením, obsažený ve výrobcích pod položkami 2203, 2204, 2205 a 2206, pokud celkový obsah lihu v těchto výrobcích činí více než 22 objemových procent alkoholu. Podle § 25 odst. 4 téhož zákona se na líh denaturovaný jiným než stanoveným denaturačním prostředkem,

^{*) S účinností od 1. 1. 2004 nahrazen zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.}

s menším přídavkem denaturačního prostředku nebo použitý pro jiný než stanovený účel, pohlíží jako na líh nedenaturovaný. Zákon o spotřebních daních sice odkazuje poznámkou pod čarou na shora uvedený zákon o lihu, tuto poznámku však krajský soud chápe v souladu s nálezem Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 485/98, I. ÚS 22/99) jako pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování. Pokud tedy zákon o spotřebních daních v § 25 odst. 1 stanoví, že předmětem daně je líh a na zákon o lihu odkazuje v poznámce pod čarou, avšak přímo nestanoví, že předmětem daně je líh ve smyslu zákona o lihu, není možno dané ustanovení zužovat pouze na líh ve smyslu zákona o lihu.

Z rozborového listu oddělení řízení a kontroly jakosti žalobce vyplývá, že Mosstanol L obsahuje mimo jiné 62,2 % etanolu (lihu). Proto soud dospěl k závěru, že líh obsažený v tomto výrobku je předmětem daně z lihu podle zákona o spotřebních daních. Celní úřad pak v souladu se zákonem postupoval podle § 46 odst. 7 daňového řádu.

Žalobce v kasační stížnosti trval na tom, že lihem ve smyslu zákona o spotřebních daních je nutno rozumět líh ve smyslu zákona o lihu. Předmětem spotřební daně je podle § 25 odst. 1 zákona o spotřebních daních líh. Toto ustanovení doplňuje poznámka pod čarou č. 21i), která odkazuje na § 2 odst. 1 písm. a) zákona o lihu. Žalobce souhlasí s tím, co o povaze poznámek pod čarou uvedl krajský soud. Poznámka pod čarou tedy nemůže stanovit závazné interpretační pravidlo pro výklad § 25 odst. 1 zákona o spotřebních daních, avšak při aplikaci standardních interpretačních metod lze výkladové pravidlo poznámky pod čarou použít jako jednu z nich.

Pojem líh není v zákoně o spotřebních daních definován. Při jeho interpretaci pomocí logického výkladu s použitím výkladu systémového a argumentu *per analogiam iuris* se lihem rozumí líh ve smyslu právního předpisu, který jej definuje, tj. ve smyslu zákona o lihu.

Žalobce poukázal i na důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona o lihu, podle níž se

ze zákona o spotřebních daních navrhuje vypustit ta ustanovení, která jsou duplicitní s návrhem zákona o lihu (jedná se mj. o definici lihu). Podle důvodové zprávy je třeba v zákoně o lihu upravit výrobu lihu a nakládání s ním komplexně a v zákoně o spotřebních daních ponechat jen ta ustanovení, která jsou určena pro účely spotřební daně.

Žalobce tedy zastává právní názor, že pojem „líh“ je v obou zákonech totožný, a že tedy pro potřeby definice lihu ve smyslu zákona o spotřebních daních je plně aplikovatelná definice lihu obsažená v zákoně o lihu.

Žalobce dále poukazoval na tu část odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, v níž se uvádí, že není možné dané ustanovení (§ 25 odst. 1 zákona o spotřebních daních) zužovat pouze na líh ve smyslu zákona o lihu. Krajský soud však vůbec neuvádí, jak má být pojem „líh“ vykládán, resp. co se rozumí tímto pojmem ve smyslu zákona o spotřebních daních. Z právního názoru krajského soudu by vyplývalo, že nikde není určeno, co je předmětem daně z lihu, neboť líh jako předmět spotřební daně není nikde definován a definice obsažená ve zvláštním zákoně je pro daňové účely neaplikovatelná. Žalobce klade otázku, co je předmětem daně z lihu, pokud tento předmět není nikde vymezen, a považuje takovou situaci z právního hlediska za zcela neúnosnou, neboť v důsledku znamená absolutní právní nejistotu a porušení principů právního státu.

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

Z odůvodnění:

Stěžejní je posouzení právní otázky, zda předmětem daně z lihu ve smyslu § 25 zákona o spotřebních daních je pouze líh ve smyslu zákona o lihu, nebo zda předmětem této daně je (může být) i líh jiný, nespadající pod pojem lihu podle zákona č. 61/1997 Sb.

Krajský soud v projednávané věci dospěl k závěru, že způsob vzniku Mosstanolu L a ani jeho charakter skutečně neodpovídá definici lihu a způsobům jeho výroby podle zákona o lihu a podle vyhlášky č. 141/1997 Sb.,

o technických požadavcích na výrobu, skladování a zpracování lihu. Dovedil však, že pokud zákon o spotřebních daních v § 25 odst. 1 stanoví, že předmětem daně je líh, a na zákon o lihu odkazuje poznámkou pod čarou, avšak přímo nestanoví, že předmětem daně je líh ve smyslu zákona o lihu, není možno daně ustanovení zužovat pouze na líh ve smyslu zákona o lihu.

Nejvyšší správní soud nepovažuje tento právní názor za správný.

Východisko lze najít v usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 124/96, které bylo uveřejněno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 14/1996. Ústavní soud uvedl: *„Jednotnost právního řádu je v rovině právního jazyka kromě jiného spjata s konstantností významů přisuzovaných jazykovým výrazům, tj. s vyloučením polysemie a homonymie. Výjimkou je pouze rozlišování samotným zákonodárcem, a to explicitně formou legální definice nebo implicitně, tzn. když je odlišnost významů zřejmá z kontextu. Pakliže tedy právní předpis obsahuje legální definici pojmu, omezující její použití pouze pro účely daného předpisu, plyne z toho nutnost odlišení ve vztahu k významu stejného pojmu, obsaženého v jiných předpisech.“*

Zákon o spotřebních daních v klíčovém ustanovení § 25 odst. 1 stanoví, že předmětem daně je líh (etylalkohol) s poznámkou pod čarou 21i), která odkazuje na § 2 odst. 1 písm. a) zákona o lihu.

Zákon o spotřebních daních tedy neobsahuje legální definici pojmu lihu, která by omezila použití tohoto pojmu pouze pro účely daně z lihu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovést ani rozlišení implicitní, kdy by odlišnost významů pojmu líh měla být zřejmá z kontextu zákona o spotřebních daních a zákona o lihu.

O charakteru a povaze poznámek pod čarou nejsou žádné pochybnosti. Nejsou závaznou součástí pravidla chování v právním předpisu; jejich posláním je zlepšit přehlednost právního předpisu a orientaci v právním řádu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však v projednávané věci shora uvede-

ná poznámka č. 21i) není zcela bez významu za situace, kdy je třeba odpovědět na otázku, zda předmětem daně z lihu je pouze líh ve smyslu zákona o lihu, či zda předmětem daně je i líh jiný. Poznámku pod čarou lze v těchto souvislostech chápat jako výkladovou pomůcku, která směřuje odpověď na shora uvedenou otázku k tomu, že předmětem daně z lihu je pouze líh ve smyslu zákona o lihu.

Nelze opomenout ani výklad historický. Zákon ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 6. 1997, tedy do nabytí účinnosti zákona o lihu, obsahoval v § 25 odst. 2 legální definici lihu pro účely zákona o spotřebních daních. Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (zákon o lihu), ve své třetí části změnil (novelizoval) i zákon o spotřebních daních. V § 19 pod bodem 9 a v § 25 odst. 1 byl za slovo „líh“ doplněn odkaz na poznámku č. 21i), která zní: „21i) § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 61/1997 Sb.“, pod bodem 10 byl v § 25 vypuštěn odstavec 2 a dosavadní odstavce 3 až 6 byly označeny jako odstavce 2 až 5.

V důvodové zprávě k § 19 vládního návrhu zákona o lihu (tisk č. 46, II. volební období Poslanecké sněmovny) se uvádí: *„Ze zákona o spotřebních daních se navrhuje vypustit ta ustanovení, která jsou duplicitní s návrhem zákona o lihu. Jedná se o definici lihu. V návrhu zákona o lihu je třeba upravit výrobu a nakládání s lihem komplexně a v zákoně o spotřebních daních ponechat jen ta ustanovení, která jsou určena pro účely spotřební daně.“* Ustanovení § 19 zákonodárce přijal ve znění vládního návrhu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zaujal právní názor, že předmětem daně z lihu podle § 25 zákona o spotřebních daních může být jen líh ve smyslu zákona o lihu. Jiný výklad, tedy že předmětem této daně může být i jiný líh, aniž by bylo vyloženo, o jaký jiný líh by se mělo jednat, by způsobil právní nejistotu, nepředvídatelnost rozhodování státních orgánů a byl by v rozporu s principy právního státu.

Důchodové pojištění: příplatek k důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci

k § 25 odst. 7 písm. b) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb.

Ustanovení § 25 odst. 7 písm. b) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, stanoví jako podmínku vzniku nároku na příplatek k důchodu pobyt ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody v celých měsících; ze zákona vyplývá, že jakákoliv doba strávená ve vazbě či ve výkonu trestu odnětí svobody je dobou, za kterou má být poskytnuto odškodnění, v daném případě příplatek k důchodu. Uvedené ustanovení, stanovící příplatek k důchodu ve výši 15 Kč měsíčně za každý měsíc vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, je pak toliko technickým vyjádřením způsobu výpočtu tohoto příplatku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2006, čj. 3 Ads 15/2006-49)

Prejudikatura: srov. č. 460/2005 Sb. NSS.

Věc: Darina P. proti České správě sociálního zabezpečení o příplatek k důchodu, o kasační stížnosti žalované.

Žalobkyně požádala u žalované o příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci. Žalovaná dne 24. 2. 2005 svým rozhodnutím upravila žalobkyni starobní důchod a rozhodla, že procentní výměra důchodu se zvyšuje o 15 Kč za jeden měsíc věznění v době od 16. 9. 1975 do 23. 10. 1975.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobkyně namítala, že jí měla být zvýšena procentní výměra o více než jen 15 Kč, neboť ve vězení strávila delší dobu než jeden měsíc. Krajský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalované pro nezákonnost a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Podle soudu byla žalobkyně v roce 1990 usnesením Okresního soudu v Nymburce plně rehabilitována podle zákona o soudní rehabilitaci za výkon vazby od 16. 9. 1975 do 23. 10. 1975. Ministerstvo spravedlnosti v roce 1992 žalobkyni přiznalo náhradu za ztrátu na výdělku, náhradu nákladů vazby a náhradu nákladů trestního řízení a obhajoby, to vše ve výši odpovídající plnému počtu dní strávených ve vazbě, a nikoli pouze jednomu měsíci. Soud uvedl, že ustanovení § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci nedefinuje, zda je hodnocena doba za každý ukončený měsíc vazby, nebo i za započatý měsíc či alikvotní část měsíce. Vzhledem k účelu zákona, tj. snaze o odstranění nepřiměřené tvrdosti v pou-

žívání represe, zajištění nejen společenské rehabilitace, ale i zahojení způsobených křivd, a výkladu ve prospěch žalobkyně však lze podle soudu dovodit, že stejně jako náhrady podle § 23 zákona o soudní rehabilitaci lze i příplatek k důchodu přiznat za libovolné časové období strávené ve vazbě, tj. v daném případě i za jeden měsíc a osm dnů. Ustanovení rehabilitačních předpisů je podle soudu s ohledem na jejich smysl a účel třeba interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob, zejména když takový výklad nemůže vést k nepřípustným zásahům do práv jiných osob. Soud v této souvislosti poukázal na nálezy Ústavního soudu č. 40/2000 Sb. ÚS.

Žalovaná (stěžovatelka) opřela svoji kasační stížnost o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a uvedla, že se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že podle § 25 odst. 7 písm. b) zákona o soudní rehabilitaci měl být za výkon vazby v délce jednoho měsíce a osmi dní zvýšen důchod o 19 Kč měsíčně, tzn. za jeden měsíc příplatek ve výši 15 Kč a za osm dnů jeho poměrná část ve výši 4 Kč. Uvedené ustanovení výslovně uvádí, že měsíční příplatky k důchodu se poskytují ve výši 15 Kč „za každý měsíc vazby a výkonu trestu odnětí svobody“. Měsícem je třeba rozumět vždy třicet kalendářních dnů. Pokud by totiž

zákonodárce zamýšlel poskytnutí i poměrné části příplatku za alikvotní část měsíce, musel by to učinit přímo, jak učinil např. v § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální.

Žalobkyně v replice uvedla, že uvedené nařízení vlády nijak neřeší otázku „*poměrné části příplatku za alikvotní část měsíce*“, nýbrž řeší výši příplatku „*za každý započatý měsíc*“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V dané věci je předmětem sporu výklad pojmu „*měsíc*“ obsaženého v § 25 odst. 7 písm. b) zákona o soudní rehabilitaci, podle něhož „*poškozený může žádat, aby mu bylo místo nároků vyplývajících z ustanovení předchozích odstavců poskytnuty měsíční příplatky k důchodu v částce (...) b) 15 Kč za každý měsíc vazby a výkonu trestu odnětí svobody v ostatních případech. Příplatek k důchodu se poskytuje ode dne 1. 7. 1990, byl-li poškozený k tomuto dni poživitelem důchodu. Stane-li se poškozený poživitelem důchodu po tomto dni, poskytuje se příplatek k důchodu od přiznání důchodu. Příplatek k důchodu se vyplácí jen do výše, která spolu s důchodem nepřevyšuje nejvyšší výměru starobního důchodu stanovenou zvláštním předpisem*“.

Žalovaná zastává právní názor, že v daném případě lze poskytnout příplatek k důchodu výhradně za každých třicet po sobě následujících dní. Proto žalobkyni přiznala příplatek k důchodu pouze ve výši 15 Kč měsíčně, neboť žalobkyně strávila ve vazbě jeden měsíc a osm dní, tedy výkladem žalované pouze za jeden běžný měsíc, za který ji vznikl nárok na příplatek k důchodu. Krajský soud v Praze pak pomocí teleologického výkladu dovodil, že proklamovaným účelem a smyslem zákona byla snaha odstranit nepřiměřené tvrdosti v používání represe minulým režimem, zabezpečení společenské rehabilitace neprávem odsouzeným osobám a rovněž garance

jejich přiměřeného odškodnění, a dospěl k závěru, že příplatek k důchodu lze počítat i za alikvotní část měsíce stráveného ve vazbě. Poukázal též na to, že podle § 23 zákona o soudní rehabilitaci byla žalobkyni v minulosti poskytnuta náhrada za ztrátu na výdělků a náhrada nákladů vazby i za poměrnou část druhého měsíce vazby – tedy i za oněch osm dní druhého měsíce, za které posléze žalovaná žalobkyni příspěvek k důchodu podle § 25 odst. 7 písm. b) zákona o soudní rehabilitaci neposkytla. Podle názoru Nejvyššího správního soudu zákon o soudní rehabilitaci nestanoví v ustanovení § 25 odst. 7 písm. b) jako podmínku vzniku nároku na příplatek k důchodu pobyt ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody v celých měsících; ze zákona vyplývá, že jakákoliv doba strávená ve vazbě či ve výkonu trestu odnětí svobody je dobou, za kterou má být poskytnuto odškodnění, v daném případě příplatek k důchodu. Ustanovení § 25 odst. 7 písm. b) zákona o soudní rehabilitaci je pak pouze technickým vyjádřením způsobu výpočtu odškodnění formou příplatku k důchodu, když stanoví, že za každý měsíc vazby či výkonu trestu odnětí svobody náleží příplatek k důchodu ve výši 15 Kč měsíčně. Za každý den trvání vazby nad dobu ukončených měsíců je pak třeba poskytnout alikvotní část z uvedených měsíčních částky. V souzené věci tedy stěžovatelce náležel příplatek k důchodu ve výši 19 Kč měsíčně. Takovým způsobem byla žalobkyni vypočítána i náhrada za ztrátu na výdělků a náhrada nákladů vazby podle § 23 zákona o soudní rehabilitaci.

Krajský soud při svém rozhodování správně zohlednil rovněž náleze Ústavního soudu č. 40/2000 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že „*záměřům rehabilitace nelze bránit pozitivněprávním dogmatismem při výkladu právních norem. Rehabilitační předpisy je zapotřebí s ohledem na jejich smysl a účel interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob. Na rozdíl od restituční majetku takový výklad nemůže vést k nepřipustným zásahům do práv jiných osob*“. Krajský soud tak výše naznačeným výkladem dospěl k závěru, že nárok na alikvotní část

příplatku k důchodu vzniká i v případě, že se jedná o dny přesahující měsíc strávený ve vazbě. Tento závěr je výsledkem výkladu jdoucího ve prospěch účastníka řízení a současně nezasahujícího nepřipustně do práv jiných osob. Jak bylo shora uvedeno, Nejvyšší správní soud se s tímto právním názorem ztotožnil. S ohle-

dem na výše zmiňovaný nálezn Ústavního soudu je právní názor Krajského soudu v Praze rovněž ústavně konformní a respektující smysl a účel rehabilitačních zákonů. Krajský soud v Praze tedy věc posoudil po právní stránce správně, námitky žalované v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

1053

Vdovský důchod: podmínky vzniku nároku

k § 20 odst. 3, § 50 odst. 2 písm. a) a § 50 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Žila-li žalobkyně jako matka nezaopatřených dětí (§ 20 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) řadu let s jiným mužem ve společné domácnosti spolu se svými nezaopatřenými dětmi a manželství bylo uzavřeno jeden den před smrtí tohoto muže, není splněna podmínka, že nezaopatřené dítě bylo vychovááno v rodině zemřelého (§ 50 odst. 3 téhož zákona). Žalobkyni proto nelze přiznat nárok na vdovský důchod podle § 50 odst. 2 písm. a) tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2006, čj. 3 Ads 76/2005-49)

Prejudikatura: srov. č. 248/2004 Sb. NSS.

Věc: Jitka U. proti České správě sociálního zabezpečení o vdovský důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná dne 6. 12. 2004 svým rozhodnutím nepřiznala žalobkyni vdovský důchod pro nesplnění podmínek § 50 odst. 2 a 3 zákona. Dcery žalobkyně, pocházející z jejího prvního manželství, nebyly podle názoru žalované vychovávány ve společné domácnosti s druhým manželem Karlem B., neboť toto druhé manželství bylo uzavřeno pouhý den před jeho smrtí.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně proti názoru žalované, že nesplňuje podmínku uvedenou v § 50 odst. 3 zákona. Žalobkyně pečuje o své dvě vlastní nezaopatřené děti, které jí byly svěřeny po rozvodu manželství s jejím prvním manželem do její péče. Jedná se o její vlastní děti, s druhým manželem žila ve společné domácnosti minimálně pět let před uzavřením manželství, a proto děti byly ve smyslu § 50 odst. 3 zákona v rodině zemřelého manžela vychovávány. Manželovy příjmy se započítávaly do příjmů rodiny jak před uzavřením manželství, tak po jeho uzavření.

Krajský soud učinil právní závěr, že žalobkyně podmínku § 50 odst. 3 zákona nesplňuje. Žalobkyně sice prokázala, že s Karlem B. i jejími dcerami spolu asi sedm let žili ve společné domácnosti, společně hospodařili a pečovali o děti, nicméně § 50 odst. 3 zákona je třeba vykládat v souladu s § 33 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině. Soud má za to, že rodina by vznikla až uzavřením manželství mezi žalobkyní a Karlem B. Zákon o rodině nezná pojmy „druh“ a „družka“. Vzhledem k tomu, že žalobkyně s Karlem B. uzavřela manželství den předtím, než Karel B. zemřel, má soud za to, že děti žalobkyně nebyly v rodině zemřelého vychovávány, protože manželství trvalo pouze jeden den a v době od uzavření manželství se dcery žalobkyně s Karlem B. již ani nesetkaly.

V kasační stížnosti žalobkyně vyjádřila nesouhlas s názorem soudu na vztah § 50 odst. 3 zákona s § 33 zákona o rodině. Ustanovení § 33 neříká nic o tom, jak dlouho musí manželství trvat, a neříká nic o době trvání spo-

lečné domácnosti manžela a dětí jeho ženy. V den úmrtí Karla B. nepochybně existovala společná domácnost a také výchova dětí. Nelze říci, že když manžel žalobkyně byl v nemocnici a dcery se nezúčastnily svatby, chybí důkaz výchovy dětí a společné domácnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 50 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění vdovský důchod náleží po dobu jednoho roku po smrti manžela. Podle odstavce 2 písm. a) tohoto ustanovení má vdova po uplynutí doby uvedené v odstavci 1 nárok na vdovský důchod, jestliže pečuje o nezaopatřené dítě.

Podle odstavce 3 tohoto ustanovení dítětem podle odstavce 2 písm. a) se rozumí dítě, které bylo v rodině zemřelého vychovááno, jde-li o vlastní dítě vdovy.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečnost, že nezaopatřené dcery žalobkyně žily jak v době před dosažením zletilosti, tak i poté ve společné domácnosti s Karlem B. za situace, kdy svazek Karla B. se žalobkyní byl zcela volný, bez zákonné povinnosti druhá matka podílet se na výchově nezaopatřených dětí (srov. § 33 zákona o rodině), není právním důvodem pro přiznání vdovského důchodu žalobkyni. Ostatně uvedený volný svazek muže a ženy v době, kdy ve společné domácnosti žily nezaopatřené děti, je též zcela bez právního významu, pokud jeden z partnerů zemře. V dané věci tato situace trvala až do uzavření manželství žalobkyně s Karlem B., což se stalo jeden den před jeho smrtí. Uzavřením manželství v uvedené době nemohlo dojít ke zhojení faktu, že nezaopatřené děti žalobkyně žily s ní a jejím partnerem pouze před uzavřením jejich manželství.

Ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb. tedy nelze v projednávané věci použít.

1054

Volby do Poslanecké sněmovny: volební agitace

k § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění zákonů č. 204/2000 Sb. a č. 171/2002 Sb. (v textu též „volební zákon“)

Zakázanou volební agitací ve smyslu § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění dalších zákonů, není, když v době volebního aktu volební místnost zdobí podobizna hlavy státu. Není podstatné, zda konkrétní osoba vykonávající tento nejvyšší úřad v zemi byla jakkoliv politicky profilována a aktivní, či nikoliv, neboť se nejedná o jakoukoliv formu ovlivňování názorů voličů, nýbrž o záležitost veskrze symbolickou.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, čj. Vol 19/2006-21)

Věc: Bohumil Z. proti Státní volební komisi o určení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny.

Navrhovatel podal Nejvyššímu správnímu soudu návrh na neplatnost voleb kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, jenž odůvodnil tím, že v průběhu voleb byl porušen § 16 odst. 6 volebního zákona, který zakazuje volební agitaci politických stran v objektu, v němž je umístěna volební

místnost, a v jeho bezprostředním okolí, a to ve dnech, kdy probíhá hlasování. Toto pochybení konkrétně spatřoval v umístění portrétu prezidenta republiky Václava Klause, čestného předsedy Občanské demokratické strany, téměř ve všech volebních místnostech, jež se převážně nacházejí ve

školách, kde podle školního řádu portrét prezidenta musí viset. Argumentoval, že nic nebránilo tomu, aby na několik hodin, kdy volby probíhaly, byl umístěn tento portrét i v jiných objektech, v restauracích, ve věznících, na autobusových zastávkách atd., čímž by došlo k nepřipustné volební agitaci. Jako člen volební okrskové komise se domnívá, že porušil s ostatními členy komise slib, že budou nestranně a svědomitě vykonávat svoji funkci.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že podle § 87 odst. 1 volebního zákona občan nemůže podat návrh na neplatnost voleb jako takových, ale může pouze podat návrh na neplatnost volby jednotlivého kandidáta za předpokladu, že je zapsán ve stálém seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen. Ve vztahu k umístění portréty prezidenta republiky uvedl, že se nejedná o porušení § 17 volebního zákona, který upravuje povinné vybavení volebních místností, ale ani o porušení § 16 odst. 6, který zakazuje volební agitaci pro politické strany, neboť zpodobnění Václava Klause jako prezidenta republiky na obraze nelze považovat za volební agitaci pro politickou stranu, politické hnutí, koalici či kandidáty.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl v části týkající se kandidátů zvolených ve volebním kraji Hlavní město Praha; v části týkající se kandidátů zvolených v ostatních volebních krajích jej pak odmítl.

Z odůvodnění:

Podle § 16 odst. 6 volebního zákona v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí je ve dnech, ve kterých v těchto objektech probíhá hlasování, zakázána volební agitace pro politické strany, politická hnutí, koalice a kandidáty. Volební zákon stanoví v § 17 odst. 1 povinné vybavení volební místnosti, kde probíhá hlasování, a v odst. 2 povinnou výzdobu objektu, kde se nachází volební místnost. Je pravda, že ani v jednom z těchto ustanovení se neukládá povinnost opatřit volební místnosti, vedle velkého státního znaku, též podobiznou prezidenta republiky.

Z této úpravy však nelze dovodit, že by podobizna hlavy státu ve dnech voleb v místnostech, ve kterých probíhá jeden z nejvýznamnějších státních aktů občana při tvorbě státní moci, nemohla zdobit místnost. Nejvyšší správní soud stejně jako Státní volební komise se nedomnívá, že by v tomto případě šlo o nepřipustnou volební agitaci. Podstatná v projednávané věci je totiž skutečnost, že podobizna prezidenta republiky v některých volebních místnostech byla umístěna nikoliv z důvodu jakékoliv snahy o volební agitaci pro některou z kandidujících stran, nýbrž proto, že se jedná o hlavu státu, tzn. svým způsobem i o symbol státu. Takto viděno je proto zcela nepodstatné, zda konkrétní osoba vykonávající tento nejvyšší úřad v zemi v minulosti byla jakkoliv politicky profilovaná a aktivní, či nikoliv, neboť se nejedná o jakoukoliv formu ovlivňování názorů voličů, nýbrž o záležitost veskrze symbolickou.

1055

Volby do zastupitelstev obcí: neplatnost voleb; neplatnost volby kandidáta

k § 45 a § 60 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Zjistí-li soud v řízení o návrhu na neplatnost voleb do obecního zastupitelstva (§ 60 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů) pochybení okrskové volební komise spočívající v chybném uvedení počtu odevzdaných platných hlasů pro kandidátní listinu jedné volební strany a jejího kandidáta, které se projevilo nejen ve vyhlášených výsledcích voleb, ale i v nesprávném rozdělení mandátů do zastupitelstva obce, rozhodne se zřetelem k zásadám

právní jistoty a legitimního očekávání pouze o neplatnosti volby toho kandidáta, který by dle skutečných výsledků voleb nezahrnujících uvedenou chybu mandát nezískal.

Při dalším postupu podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, je příslušný volební orgán se zřetelem k zachování principu spravedlivé rovnováhy (*fair balance*) mezi poskytnutím ochrany zákonem následkům realizovaného aktivního a pasivního volebního práva a při uplatnění zásady právní jistoty a legitimního očekávání povinen respektovat nejen skutečnou vůli voličů projevenou v jejich odevzdaných platných hlasech v uskutečněných volbách, ale i legitimní očekávání volebních stran a jejich kandidátů zahrnující dodržení zákonného postupu při přidělování mandátů dle těchto skutečných výsledků voleb ze strany příslušných volebních orgánů (§ 45 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů).

(Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 11. 2006, čj. 52 Ca 71/2006-68)

Věc: Občanská demokratická strana proti Magistrátu města Pardubice a patnácti kandidátům zvoleným do zastupitelstva obce o neplatnost voleb.

Navrhovatel se návrhem ze dne 31. 10. 2006 domáhal rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce Moravany v Pardubickém kraji, konaných ve dnech 20. a 21. 10. 2006. Zjistil totiž, že při sčítání hlasů ve volebním okrsku č. 2 došlo k pochybení, neboť namísto zjištěných 199 hlasů, které voliči odevzdali pro kandidáta navrhovatele Zdeňka K., bylo do zápisu o průběhu a výsledku hlasování předaného Českému statistickému úřadu chybně zapsáno, že tento kandidát získal pouze 119 hlasů. V návaznosti na tuto skutečnost okrsková volební komise dospěla k chybnému součtu celkového počtu hlasů odevzdaných pro navrhovatele. Uvedené tvrzení doložil navrhovatel čestným prohlášením předsedkyně příslušné volební komise Jarmily H. ze dne 24. 10. 2006. Z uvedených skutečností navrhovatel vyvodil závěr, že při sčítání hlasů odevzdaných voliči ve shora označeném volebním okrsku došlo k porušení § 40 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“). Intenzita porušení uvedeného zákona spočívajícího v chybném sečtení hlasů odevzdaných pro Zdeňka K. v daném případě dosáhla takového stupně, že způsobila zásadní zpochybnění volebních výsledků. Pokud by bylo přihlédnuto ke skuteč-

nosti, že pro Zdeňka K. bylo odevzdáno o 80 hlasů více, potom by rozvržení mandátů zastupitelů obce Moravany mezi jednotlivé kandidující politické strany bylo jiné. Navrhovatel, za něhož Zdeněk K. kandidoval, by tak namísto celkových 4456 hlasů získal 4536 hlasů, takže v konečném důsledku by namísto 5 mandátů získal mandátů 6, neboť patnáctý přidělovatý mandát by při zjišťování výsledků voleb postupem podle § 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí připadl právě navrhovateli, a nikoliv volební straně „CESTA POROZUMĚNÍ“.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, návrh na rozhodnutí o neplatnosti voleb zamítl a současně rozhodl o tom, že volba kandidáta volební strany „CESTA POROZUMĚNÍ“ Ladislava J. je neplatná.

Z odůvodnění:

(...) Navrhovateli tedy lze jistě přisvědčit v tom, že při sčítání hlasů byla způsobena chyba. Jak soud již výše zmínil, tato chyba byla způsobena uvedením chybného údaje v zápisu o průběhu a výsledku hlasování (§ 42 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), přičemž tuto chybu dle názoru soudu způsobila již zmíněná okrsková volební komise při odstraňování chyb v tomto zápisu (§ 43 odst. 2 zmíněného zákona). Krajský soud se však ne-

ztotožnil s názorem navrhovatele o tom, že by výše zmíněná chyba měla za následek neplatnost zmíněných voleb do zastupitelstva obce Moravany s následkem vyplývajícím ze zákona, tj. opakování voleb (§ 60 a § 54 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), a to z následujících důvodů.

Podle § 60 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí podáním návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva (navrhovatel). Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev obcí státní volební komisí. Podle § 61 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.

Již z výše uvedeného obsahu citovaného ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí lze vyvodit závěr o tom, že k rozhodnutí o neplatnosti voleb nepostačí pouze splnění zákonného předpokladu spočívajícího v porušení zákona o volbách do zastupitelstev obcí, když se musí jednat o takový způsob porušení uvedeného zákona, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Proto se soud zaměřil na zhodnocení skutečných následků již zmíněného porušení zákona o volbách do zastupitelstev obcí, přičemž zjistil dále uvedené skutečnosti.

Pokud by totiž okrsková volební komise postupovala při opravě chyb v zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve volebním okrsku č. 2 Moravany tak, že by provedla správně opravu výše zmíněného zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve volebním okrsku č. 2 Moravany, tj. opravila by údaj o skutečně odevzdaných platných hlasech pro kandidáta navrhovatele Zdeňka K. v rozsahu 199 hlasů, byl by v tomto zápisu předaném Českému statistickému úřadu ke zpracování výsledků voleb (§ 45 zákona o volbách do zastupitelstev ob-

cí) obsažen správný údaj o skutečně odevzdaných platných hlasech pro navrhovatele ve výši 3086 hlasů. V takovém případě by výsledek voleb odpovídal skutečnému počtu platných hlasů odevzdaných pro zmíněného kandidáta navrhovatele a pro navrhovatele samotného, tj. v případě správného postupu při opravě zmíněné chyby by byly výsledky voleb následující: zmíněný kandidát Zdeněk K. by obdržel namísto 212 hlasů celkem 292 hlasů a počet platných hlasů pro kandidátní listinu Občanské demokratické strany by činil 4536 namísto dosavadních 4456 hlasů. V tom případě by Český statistický úřad jako oprávněný volební orgán ke zjišťování výsledků voleb (§ 9 a § 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí) na základě skutečných výsledků voleb neovlivněných již zmíněnou chybou dospěl k závěru, že by kandidátní listina volební strany „Občanská demokratická strana“ získala 6 mandátů namísto dosavadních 5 a kandidátní listina volební strany „CESTA POROZUMĚNÍ“ by získala namísto dosavadních 2 mandátů pouze 1. A právě tato skutečnost byla pravým důsledkem již zmíněného porušení zákona o volbách do zastupitelstev obcí, protože kandidátní listina volební strany „CESTA POROZUMĚNÍ“ v důsledku uvedené chyby při sčítání hlasů obdržela neprávem v rozporu se skutečnými výsledky voleb mandáty 2, když ve skutečnosti získala mandát jen 1. Zbývá zjistit, který ze to konkrétní kandidát volební strany „CESTA POROZUMĚNÍ“ získal v rozporu se skutečnými výsledky voleb respektujícími pravou a svobodnou vůli voličů ve zmíněných volbách mandát do zastupitelstva obce Moravany. Jak soud zjistil ze zprávy Českého statistického úřadu ze dne 3. listopadu 2006 a z vyjádření Magistrátu města Pardubice, tímto kandidátem byl pan Ladislav J. To byl ten pravý zákonný následek chybného postupu okrskové volební komise a způsobené chyby spočívající v nesprávném uvedení počtu platných hlasů odevzdaných pro kandidáta navrhovatele Zdeňka K. a potažmo pro navrhovatele samotného.

V tom případě nezbylo soudu než dospět k závěru, že volba tohoto kandidáta, tj. Ladislava J., je neplatná (§ 60 odst. 4 zákona o vol-

bách do zastupitelstev obcí). Výše zmíněné pochybení totiž nelze považovat za porušení zákona o volbách do zastupitelstev obcí takového charakteru a stupně intenzity, jenž by vedlo ve svém důsledku ke „zneplatnění“ výsledků voleb s následkem nutnosti jejich opakování. Je třeba si uvědomit jednu základní skutečnost. Volby do zastupitelstev obcí jsou výsledkem uplatnění aktivního volebního práva jednotlivými voliči (článek 21 Listiny základních práv a svobod). Proto musí být prioritním hlediskem při přezkoumávání návrhu na neplatnost voleb soudem dodržení práva svobodné volby těch voličů, kteří toto právo uplatnili platným způsobem v řádných volbách. Ohrozit výkon a právní následky realizace uvedeného volebního práva nemůže zmíněné pochybení způsobit ani po jeho zjištění až v době, kdy ji formálním způsobem již nebylo možné opravit (§ 43 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Soud musí totiž respektovat i v řízení o návrhu na rozhodnutí o neplatnosti voleb zásadu právní jistoty jako základní princip a znak právního státu. Nezbytnou součástí této zásady je nejen předvídatelnost práva, ale i legitimní předvídatelnost postupu orgánů jak moci výkonné, tak i soudní (podrobněji např. nálezy Ústavního soudu II. ÚS 329/04). V projednávané věci uplatnění uvedené zásady vede soud k závěru, že při posouzení návrhu na neplatnost voleb je třeba především respektovat skutečně projevenou vůli voličů projevenou v řádně konaných volbách do zastupitelstva obce Moravany ve dnech 20. a 21. října 2006 na základě skutečných výsledků těchto voleb, tj. skutečnou vůli voličů vyjádřenou ve skutečně odevzdaných platných hlasech pro kandidáta volební strany navrhovatele a pro navrhovatele samotného. Pokud by totiž soud vyhověl návrhu navrhovatele a prohlásil by volby za neplatné s následkem jejich opakování, porušil by sám soud uvedenou základní zásadu jako základní princip právního státu. Přece musí být každému zcela zřejmé, že když voliči v uvedených volbách zcela jasným a platným způsobem vyjádřili svoji vůli, a uplatnili tak své aktivní volební právo řádným způsobem, také mohou zcela legitimně očekávat, že výkon jejich volebního práva ja-

ko výraz skutečného projevu jejich vůle bude zákonným způsobem promítnut i ve výsledcích voleb.

K naplnění uvedeného legitimního očekávání ze strany voličů ve zmíněných volbách nedošlo jen z důvodu chybného postupu okrskové volební komise při opravě počtu obdržených platných hlasů obsaženého v zápisu o průběhu a výsledku hlasování v jednom volebním okrsku z celkových pěti, přičemž je nutné si uvědomit, že při vyslovení neplatnosti voleb by bylo nutné opakovat volby ve všech volebních okrscích a v takových nových volbách by voliči nebyli zcela logicky povinni přizpůsobit svou vůli při uplatnění aktivního volebního práva vzniklé situaci v důsledku již zmíněného pochybení jedné okrskové volební komise. Jinými slovy, v opakovaných volbách by voliči byli oprávněni provést novou svobodnou volbu prostřednictvím nových hlasovacích lístků, přičemž nelze ani navrhovateli zaručit, že by tato nová volba napravila důsledky již výše zmíněného pochybení jedné okrskové volební komise. Vždyť ani on sám nemůže dopředu vědět, jak by takové volby pro něj dopadly. Proto nemůže nikdo vyloučit, že by naopak v takových nových opakovaných volbách získal ten stejný počet platných hlasů, jako tomu bylo dle skutečných výsledků konaných voleb, jejichž neplatnosti se návrhem domáhal. Proto soud dospěl k druhému závěru o tom, že výše uvedeně pochybení okrskové volební komise a porušení zákona o volbách do zastupitelstev obcí nemělo za následek neplatnost zmíněných voleb, ale pouze neplatnost volby kandidáta volební strany „CESTA POROZUMĚNÍ“ pana Ladislava J.

Soud si je vědom skutečnosti, že uvedené pochybení okrskové volební komise mělo na základě vyhlášených volebních výsledků ještě další, zejména pro navrhovatele negativní následky, spočívající v nesprávně přikázané výši mandátů navrhovateli, tj. v rozporu se skutečným počtem odevzdaných platných hlasů (§ 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Tyto další následky však vzhledem k již zmíněné zásadě právní jistoty aplikované v zájmu ochrany ústavně zaručeného aktivní-

ho volebního práva nelze napravit rozhodnutím o neplatnosti voleb a jejich opakováním, ale v zájmu ochrany práv navrhovatele zahrnujících nesporně i potřebu aplikace zásady právní jistoty ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu je nutné je řešit využitím příslušných zákonných institutů stanovících postup volebních orgánů po vydání rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta. Krajskému soudu proto zbylo vypořádat se nejen s uplatněním dispoziční zásady v tomto soudním řízení, ale i s uplatněním zásady právní jistoty ve vztahu k ochraně pasivního volebního práva a s důsledky vyplývajícími z tohoto rozhodnutí soudu pro další postup příslušných volebních orgánů.

V petitu návrhu navrhovatel požadoval, aby soud rozhodl o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce Moravany konaných ve dnech 20. října a 21. října 2006. Pokud by soud použil čistě formální postup, tak by musel návrh zamítnout, protože v petitu návrhu nebyl obsažen návrh na neplatnost volby kandidáta. Takový postup by však soud nepovažoval za ústavně konformní, když by v důsledku takového postupu nejen že došlo k legalizaci již zmíněného pochybení okrskové volební komise, ale byl by porušen základní princip právního státu, spočívající v dodržení zásady právní jistoty, jakož i předvídatelnosti práva a zásady legitimního očekávání. K porušení výše uvedené zásady by došlo nejen z hlediska zájmu oprávněných voličů, kteří uplatnili své právo ve zmíněných volbách, ale i z hlediska dodržení této zásady v zájmu ochrany pasivního volebního práva. I sám navrhovatel totiž by byl takovým postupem v podstatě poškozen na svých právech, když by v důsledku uvedeného pochybení a nesprávného postupu soudu spočívajícího ve formalistickém uplatnění dispoziční zásady došlo k zamítnutí jeho návrhu. Takový postup by byl v rozporu s výše uvedenou zásadou a s principem legitimního očekávání promítnutého ve světle ochrany pasivního volebního práva i do práva na příkazání takového počtu mandátů, který odpovídá skutečným výsledkům voleb (§ 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Proto v zájmu dodržení této zásady v případě, kdy soud v řízení o návrhu na neplatnost vo-

leb zjistí z návrhu, z volební dokumentace a z vyjádření příslušných volebních orgánů (v projednávané věci Český statistický úřad a Magistrát města Pardubice), že byly splněny zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta, soud rozhodne o neplatnosti volby kandidáta, přičemž nedůvodný návrh na neplatnost voleb zamítne.

Poslední spornou skutečností může být postup příslušných volebních orgánů po vyhlášení tohoto usnesení soudem. Je nutné si totiž uvědomit, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí přímo výslovně neupravuje možnost nápravy uvedeného pochybení ve vztahu k navrhovateli. Podle § 53 zákona o volbách do zastupitelstev obcí totiž registrací úřad v případě, kdy soud shledá oprávněným návrh na neplatnost volby kandidáta, vydá do 7 dnů po právní moci rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta osvědčení o zvolení kandidátovi v pořadí stanoveném podle § 45 odst. 3 a 4. Citované ustanovení uvedeného zákona je však třeba v projednávané věci z důvodu dodržení již výše uvedené zásady právní jistoty a respektování skutečné vůle voličů a zároveň i na základě práva navrhovatele na přidělení mandátů v souladu se skutečnými výsledky voleb vykládat extenzivním způsobem tak, že je nutné přihlídnout ke skutečným výsledkům voleb, tj. k těm výsledkům voleb do zastupitelstva obce Moravany, které odpovídají skutečně projevené vůli voličů v těchto volbách odevzdaných navrhovateli a jeho výše zmíněnému kandidátovi. Jinými slovy, po právní moci tohoto rozhodnutí vydá příslušný volební orgán osvědčení o zvolení tomu kandidátovi, který by dle skutečných výsledků voleb mandát do zastupitelstva obce Moravany obdržel (§ 53, § 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).

Pokud by i na tomto místě stále někdo pochyboval o správnosti uvedených úvah soudu a podařilo se mu odpovídající protiargumentací prokázat, že k řešení uvedené věci použití zásady právní jistoty nestačí, když nápravu zmíněného pochybení po vyhlášení výsledků voleb již zákon neumožňuje, tak by bylo nutné aplikovat argumentaci opírající se o tzv. Radbruchovu formuli, podle které „konflikt

mezi spravedlností a právní jistotou patrně lze řešit jen tak, že pozitivní právo, zajišťované předpisy a mocí, má přednost i tehdy, pokud je obsahově nespravedlivé a neúčelné, vyjma toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak neudržitelné míry, že zákon musí jako »nenáležitě právo« spravedlnosti ustoupit“. Soud je však toho názoru, že použití této proslulé formule není třeba, když si lze vystačit s extenzivním výkladem zákonné úpravy postupu příslušných volebních orgánů po vyhlášení tohoto rozhodnutí soudu v zájmu zachování zásady právní jistoty. Proto v intencích již zmíněného výkladu týkajícího se zásady právní jistoty, jak z hlediska oprávněných zájmů voličů, tak oprávněných zájmů navrhovatele jako volební strany ve světle principu legitimního očekávání, budou příslušné volební orgány respektovat právní názor soudu o tom, že i v případě vydávání osvědčení o zvolení kandidátovi po právní moci rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta je nutné respektovat nejen skutečnou vůli voličů projevenou v odevzdaných platných hlasech pro kandidáta navrhovatele

Zdeňka K. a pro navrhovatele samotného, ale i skutečnost, že i při tomto vydávání osvědčení je nutné respektovat právo navrhovatele jako volební strany na příkázání takového počtu mandátů, jejichž výše bude odpovídat skutečnému počtu platných odevzdaných hlasů pro navrhovatele a jeho zmíněného kandidáta (§ 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), přičemž nebudou samozřejmě přihlížet k mylnému údaji o počtu odevzdaných hlasů pro výše jmenovaného kandidáta a potažmo pro samotného navrhovatele obsažených ve výše zmíněných zápisech. Jedině totiž takovým postupem lze v podstatě napravit již zmíněné pochybení v zájmu zachování principu spravedlivé rovnováhy (*fair balance*) mezi zákonným požadavkem na zachování ničím a nikým nezpochybněné platně projevené vůle voličů zachycené v platných odevzdaných hlasech ve zmíněných volbách a legitimním požadavkem navrhovatele na příkázání takového počtu mandátů navrhovateli, který bude odpovídat zmíněné projevené vůli voličů a skutečným výsledkům voleb do zastupitelstva obce Moravany konaných dne 20. října a 21. října 2006.

1056

Volby do zastupitelstev obcí: registrace kandidátní listiny; zmocněnec volební strany

k § 22 odst. 4 a § 23 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Registrační úřad není v rámci registračního řízení podle § 23 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, oprávněn zkoumat, zda je zmocněnec jedné volební strany zároveň kandidátem jiné volební strany (§ 22 odst. 4 téhož zákona). Tato skutečnost totiž nemůže být důvodem pro odmítnutí registrace kandidátní listiny.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 9. 2006, čj. 22 Ca 315/2006-10)

Věc: Občanská demokratická strana, Oblastní sdružení Bruntál, proti Městskému úřadu Bruntál, za účasti SNK Evropských demokratů, o zrušení registrace kandidátní listiny.

Občanská demokratická strana, Oblastní sdružení Bruntál (navrhovatel), se podáním ze dne 4. 9. 2006 domáhala zrušení registrace kandidátní listiny volební strany SNK Evrop-

ští demokraté pro volby do zastupitelstva města Bruntálu konané ve dnech 20. a 21. října 2006; registrace byla provedena rozhodnutím Městského úřadu Bruntál (registrační

úřad) ze dne 30. 8. 2006. Navrhovatel odůvodnil svůj návrh zejména tím, že zmocněnec volební strany SNK Evropských demokratů Ivan H. je zároveň kandidátem volební strany Nezávislí. Podle § 22 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 491/2001 Sb.“), má zmocněnec určitá práva, která by v daném případě mohla vést k ovlivnění výsledků voleb tím, že může bez vědomí kandidáta měnit pořadí na kandidátní listině, případně i kandidáta odvolat a tím způsobit prospěch vlastní volební straně.

Registrační úřad ve svém vyjádření k návrhu mimo jiné uvedl, že za důvod k odmítnutí kandidátní listiny volební strany nepovažoval skutečnost, že kandidát jedné volební strany je zmocněncem jiné volební strany. Zmocněnce si určuje každá volební strana sama, a proto by si měla být vědoma toho, jaké pravomoci zmocněnec má. Záleží pouze na volební straně, jakého zmocněnce si zvolí, a registračnímu úřadu nepřísluší zkoumat osobu zmocněnce, kromě podmínky, zda je či není kandidátem téže volební strany.

Krajský soud v Ostravě návrh na zrušení registrace kandidátní listiny zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Krajský soud připouští, že se nabízí doslovný výklad § 22 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., tedy že zmocněncem volební strany nemůže být kandidát nejen volební strany, jejímž je zmocněncem, ale ani kandidát kterékoli volební strany kandidující do kteréhokoli obecního zastupitelstva v České republice, případně do jiného zastupitelského orgánu, jak namítá navrhovatel. Podle názoru krajského soudu je však nutno pohlížet na tuto otázku v kontextu s úpravou zákona č. 491/2001 Sb.

Ustanovení § 22 zákona č. 491/2001 Sb. upravuje povinné náležitosti kandidátních listin, které podávají jednotlivé volební strany. Zákon nestanoví výslovně, že by zmocněnec nesměl být kandidátem jiné volební strany. Z kontextu právní úpravy jednoznačně vyplývá, že nemůže být kandidátem té volební strany, za níž jedná. Tato úprava je pocho-

pitelná, neboť zmocněnec má určitá práva, která by mohla vést k ovlivnění výsledků voleb tím, že by mohl bez vědomí kandidátů, za které jedná, měnit pořadí na kandidátní listině, event. kandidáta odvolat. Zmocněnce si určuje každá jednotlivá strana sama, a pokud zákon č. 491/2001 Sb. výslovně nestanoví, že zmocněncem nemůže být kandidát jiné volební strany, nelze podle názoru krajského soudu zasahovat do svobodné soutěže politických sil. Demokratická a právní povaha České republiky nevyhnutelně předpokládá i sociální a politickou odpovědnost jednotlivců, politických stran, společností a státu i ve volebním procesu. Účelem zákona č. 491/2001 Sb. je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod, a to v rámci svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny základních práv a svobod, přičemž výkon těchto práv je podstatnou náležitostí demokratického právního státu. Proto je třeba při interpretaci a aplikaci tohoto zákona upřednostnit takový výklad, který je k tomuto základnímu právu vstřícný – tj. takový, aby bylo umožněno volit a být volen, a ne naopak. Volná soutěž politických sil je přímým výrazem povahy demokratické společnosti a právě ochrana v politickém životě má primární význam pro samotnou existenci demokratické společnosti. Proto je výrazně chráněná článkem 5 Ústavy České republiky a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Zákonná úprava podmínek výkonu volebního práva a organizace voleb do zastupitelstev obcí a výklad této zákonné úpravy tedy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil. Krajský soud proto pečlivě zvažoval, zda námitka navrhovatele může z těchto hledisek obstát či nikoliv.

(...) Podle názoru krajského soudu správný orgán není v rámci registračního řízení podle § 23 zákona č. 491/2001 Sb. oprávněn zkoumat, zda je zmocněncem jedné volební strany zároveň kandidátem jiné volební strany (ať již kandidující do stejného zastupitelstva obce či do kteréhokoli zastupitelstva obce v celé České republice), neboť tato skutečnost nemůže být podle platné právní úpravy důvodem pro odmítnutí registrace kandidátní listiny.

Cukerné kvóty

k § 11 a § 12 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, ve znění nařízení vlády č. 296/2002 Sb. a č. 97/2003 Sb.

Jestliže je množství cukru, které lze rozdělit mezi producenty cukru jako rezervu, závazně stanoveno, pak se rozhodnutí o zvýšení kvóty cukru z rezervy jednomu z producentů může přímo dotknout právního postavení dalších producentů, neboť mezi jednotlivé producenty cukru lze rozdělit pouze takové množství cukru, které je závazně zařazeno do rezervy, a zvýšení kvóty cukru jednomu z producentů se promítne do celkového množství cukru.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2006, čj. 11 Ca 79/2006-122)

Věc: Akciová společnost M. proti Ministerstvu zemědělství o zvýšení individuální produkční kvóty cukru.

Státní zemědělský a intervenční fond (dále též „fond“) rozhodnutím ze dne 10. 7. 2003 zvýšil kvótu producentovi cukru – akciové společnosti C. o 3000 tun na celkem 20 202 698 tun. Ke zvýšení kvóty došlo v řízení zahájeném z podnětu fondu podle § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 5. 8. 2003 odvolání, v němž mj. namítl, že mu byla v řízení o zvýšení kvóty odňata možnost účastnit se na řízení; tvrdil, že byl přímo dotčen ve svých právech, právem chráněných zájmech a povinnostech napadeným rozhodnutím, a proto mu přísluší právo účastníka v řízení, které vedlo k vydání napadeného rozhodnutí.

Prezidium Státního zemědělského intervenčního fondu rozhodnutím ze dne 17. 10. 2003 odvolání žalobce zamítlo s odůvodněním, že napadeným rozhodnutím nemohlo být dotčeno konkrétní právo, právem chráněný zájem nebo povinnost žalobce, protože podle hmotného práva neexistují. Právo producenta cukru na zvýšení kvóty zákon ani nařízení nezakládají, producent nemůže oprávněně namítat, že fond byl povinen jeho kvótu zvýšit či snížit o určité množství cukru. Žalobci byla zvýšena kvóta rozhodnutím fondu ze dne 10. 7. 2003. Odvolání proto podala osoba, která účastníkem řízení není, ač to tvrdí; odvolání je nepřipustné, proto bylo podle ustanovení § 60 správního řádu zamítnuto.

Žalobce v podané žalobě namítal, že uvedenými rozhodnutími byly přímo dotčeny právem chráněné zájmy a povinnosti, neboť celkové množství cukru, které má být z rezervy rozděleno, bylo stanoveno závazně bez možnosti další změny v ustanovení § 4 odst. 2 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005. Žalobce měl za to, že pokud je rozdělena současně celá rezerva určená k rozdělení jednotlivým producentům cukru, ovlivní nepřiměřeně zvýšení individuální produkční kvóty jednoho producenta cukru automaticky práva všech ostatních, protože ze stanovené rezervy na ně zbývá méně. V daném případě zahájil fond několik řízení z moci úřední a na základě jednotlivých současně vydaných rozhodnutí rozdělil celou rezervu. Žalobce dovozoval, že rozhodnutí o zvýšení individuální produkční kvóty cukru může být změněno či zrušeno pouze současně s rozhodnutími adresovanými ostatním producentům cukru. Prezidium jako odvolací orgán v napadených rozhodnutích tvrdilo, že rozhodnutími týkajícími se jiných producentů cukru nemůže být žalobce na svých právech a právem chráněných zájmech dotčen. K tomuto tvrzení však nepředložilo jediný argument či náznak důkazu. Žalobce má ve všech řízeních, která vedla k rozhodnutím o zvýšení individuální produkční kvóty ostatním producentům cukru, postavení účastníka řízení.

Žalované Ministerstvo zemědělství, jež vstoupilo do řízení podle § 69 s. ř. s., důvodnost námitek žalobce popíralo.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 1. 2005 žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že jde o správní řízení návrhové, kdy je rozhodováno o právech a povinnostech konkrétního žadatele o rezervu. Žalobce nebyl účastníkem řízení, neboť nebylo rozhodováno o jeho právech či povinnostech, ale o právech akciové společnosti C.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2006, čj. 5 As 27/2005-102, napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a uložil mu, aby znovu posoudil rozhodné skutečnosti pro posouzení účastenství žalobce v řízení o zvýšení individuální kvóty cukru z rezervy, zahájeném z podnětu bývalého Státního zemědělského intervenčního fondu podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve vztahu k jinému producentovi cukru. Nejvyšší správní soud uvedl, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť je zřejmé, že v daném případě šlo o řízení zahájené z vlastního podnětu fondu podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. Pokúkal na tvrzení žalobce o tom, že rozhodnutí o zvýšení kvóty z rezervy jednomu producentovi cukru se dotkne práv dalšího (dalších) producenta (producentů) cukru s poukazem na nutnost posouzení ustanovení § 11 a § 12 odstavců 1 až 7 na straně jedné a ustanovení § 12 odstavce 8 nařízení vlády na straně druhé.

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

Z odůvodnění:

Ze shora uvedeného obsahu spisového materiálu vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci řízení, které bylo vedeno podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 – 2004/2005, ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „nařízení vlády“). Toto nařízení vlády bylo vydáno

k provedení zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a stanovilo – mimo jiné – množství cukru určené ke stanovení nové kvóty cukru z rezervy žadateli o novou kvótu nebo ke zvýšení již stanovené kvóty producentům cukru – rezervu – a náležitosti a podmínky žádosti o zvýšení kvóty nebo o stanovení nové kvóty z rezervy (ustanovení § 11 nařízení vlády), dále postup fondu při rozhodování o žádosti o zvýšení kvóty nebo o stanovení nové kvóty z rezervy (ustanovení § 12 nařízení vlády). Z ustanovení § 12 nařízení vlády vyplývá, že fond podle tohoto ustanovení rozhodne tak, že buď žádost o rezervu zamítne (odst. 2), nebo rezervu rozdělí poměrně (odst. 3), nebo rozhodne podle požadavku žadatele (odst. 4), nebo rozhodne podmínečně (odst. 6), nebo zvýší kvótu z rezervy producentovi cukru, který – stručně a zjednodušeně řečeno – svým jednáním přispěl ke stabilizaci pěstitelů cukrovky, ke stabilizaci trhu s cukrem nebo jím provedená restrukturalizace nebo modernizace pozitivně ovlivnila kvalitu výroby cukru nebo přispěla ke snížení nadměrných zásob cukru s tím, že v kvótovém roce 2003/2004 fond může použít rezervu především pro obnovení kvótového systému cukru s přihlédnutím ke stanoveným kritériím (odst. 8).

Městský soud v Praze při předcházejícím rozhodování o podané žalobě vycházel z toho, že řízení vedená podle ustanovení § 12 nařízení vlády jsou ve všech případech uvedených v tomto právním ustanovení řízeními návrhovými, kdy o jednotlivých návrzích (žádostech) je rozhodováno v samostatném řízení vždy o právech a povinnostech žadatele. Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném zrušujícím rozsudku uvedl, že řízení vedené podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády je řízením zahájeným z vlastního podnětu fondu s tím, že dle názoru Nejvyššího správního soudu jsou pro posouzení účastenství žalobce v řízení o zvýšení kvóty cukru z rezervy ve vztahu k jinému producentovi cukru rozhodné skutečnosti tvrzené žalobcem o tom, že zvýšení kvóty z rezervy jednomu

z producentů se musí nutně dotýkat práv a chráněných zájmů dalších producentů cukru, když výše rezervy je stanovena nařízením vlády, přičemž je nutno posoudit ustanovení § 11 a § 12 odst. 1 až 7 nařízení vlády na straně jedné a ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády na straně druhé, totiž kdy lze postupovat podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády a zvýšit kvótu z rezervy z vlastního podnětu fondu o určité její množství, pokud producenti cukru podali řádně a včas žádosti o zvýšení individuální kvóty a mají právo na postup a rozdělení rezervy uvedené v citovaném ustanovení nařízení vlády.

Zde je nutno zdůraznit, že žalobou napadeným rozhodnutím nebylo rozhodnuto ve věci samé, nýbrž bylo zamítnuto odvolání žalobce podle ustanovení § 60 správního řádu jako odvolání nepřipustné, jež bylo podáno osobou, která nebyla účastníkem řízení, ve kterém bylo rozhodováno o zvýšení kvóty cukru z rezervy jinému producentovi cukru.

K základní námitce žalobce (body IV a VI/3 žaloby), v níž poukazuje na to, že měl být účastníkem řízení i ve vztahu k řízením, která byla fondem zahájena podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády ve vztahu k jiným producentům cukru, než byl žalobce, soud uvádí následující:

Při posuzování účastenství žalobce v předmětném řízení je nutno vycházet ze správního řádu, neboť z ustanovení § 13a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, vyplývá, že na rozhodování podle tohoto zákona – a tedy i na řízení podle nařízení vlády, které bylo vydáno na základě zmocnění v zákoně uvedeného – se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. Uvedený zákon ani nařízení vlády otázku účastenství neupravují. Je tedy nutno vycházet z ustanovení § 14 správního řádu, podle něhož je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právech chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnos-

tech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.

Tato obecná definice účastníka řízení se skládá ze tří samostatných částí, znakem účastníka řízení ve všech případech je hmotněprávní poměr určitého subjektu k věci, která je předmětem řízení. Kdo je účastníkem řízení, vymezuje sice správní řád, ale odpovíď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Účastníkem řízení je především ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno. V daném případě takovým účastníkem řízení byla akciová společnost C., které byla rozhodnutím I. stupně zvýšena kvóta cukru z rezervy. Podle ustanovení § 14 správního řádu je dále účastníkem řízení také ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Tato část definice postihuje případy, kdy předmětem řízení je rozhodování ve věci třetí osoby, ale rozhodnutí se může právní pozice jiného subjektu přímo dotknout. Rozhodnutím může být přímo dotčen ten, jehož právní postavení může být po vydání rozhodnutí jiné, než bylo před jeho vydáním; rozhodující přitom není, zda se ve skutečnosti rozhodnutím právní pozice tohoto třetího subjektu změní či nezmění – stačí pouhá možnost takového vlivu rozhodnutí na právní postavení tohoto dalšího subjektu. Účastníkem řízení je konečně i ten, kdo tvrdí, že může být ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen; takovému subjektu pak musí být postavení účastníka řízení přiznáno a musí být za účastníka řízení pokládán až do doby, než se prokáže rozhodnutím správního orgánu opak. Ve vztahu k této části definice považuje soud za vhodné konstatovat, že žalobou napadeným rozhodnutím bylo v podstatě rozhodnuto, že žalobce účastníkem řízení není, neboť v daném případě žalobce námitku, v níž tvrdil, že měl být účastníkem řízení, uplatnil až v podaném odvolání, tuto námitku bylo nutno řešit v rámci řízení o podaném odvolání, a v této fázi řízení není místo pro řešení otázky účastenství samostatným proces-

ním rozhodnutím o této námitce (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1998, čj. 5 A 27/96-26).

Při posuzování účastnictví žalobce je nutno dle názoru soudu vycházet z té části definice účastníka správního řízení, podle níž je účastníkem řízení ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny.

Soud se tedy zabýval otázkou, zda práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti žalobce mohly být vydáním rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o zvýšení kvóty cukru z rezervy jinému producentovi, přímo dotčeny, tedy zda takové rozhodnutí se mohlo dotknout právní pozice žalobce.

Jak již bylo uvedeno, žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci řízení, jež bylo fondem zahájeno podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády, kdy bylo rozhodováno o zvýšení kvóty cukru z rezervy akciové společnosti C. Ze spisového materiálu vyplývá, že těchto řízení bylo zahájeno celkem sedm se sedmi producenty cukru, kdy žalobce je jedním z nich. Množství cukru, které bylo určeno jako rezerva, bylo pro kvótový rok 2003/2004 stanoveno nařízením vlády konkrétním množstvím cukru ve výši 39 862 tun cukru. Ze součtu množství cukru, které bylo jednotlivými rozhodnutími uvedeným sedmi producentům cukru přiděleno, vyplývá, že veškeré množství cukru zařazené do této rezervy bylo rozděleno postupem podle uvedeného právního ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády. Jestliže je množství cukru, které lze rozdělit mezi producenty cukru jako rezerva, závazně stanoveno, je zřejmé, že rozhodnutí o zvýšení kvóty cukru z rezervy jednomu z producentů cukru se může přímo dotknout právního postavení dalších producentů cukru, neboť mezi jednotlivé producenty cukru lze rozdělit pouze to množství cukru, které je závazně zařazeno do rezervy, a zvýšení kvóty cukru jednomu z producentů cukru se promítne do množství

cukru, které lze z rezervy přidělit zbývajícím producentům cukru. Rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o zvýšení kvóty cukru z rezervy jinému producentovi cukru, se tedy mohlo dotknout právní pozice žalobce. Po opakovaném posouzení otázky, zda měl žalobce být účastníkem řízení, které bylo zahájeno z podnětu fondu podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády a v jehož rámci bylo rozhodnuto o zvýšení kvóty cukru z rezervy ve vztahu k jinému producentu cukru, než byl žalobce, dospěl soud k závěru, že otázka účastnictví žalobce v tomto řízení byla v napadeném rozhodnutí nesprávně právně posouzena, a tuto námitku žalobce proto shledal soud důvodnou. Z tohoto důvodu soud žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s.). Na žalovaném nyní bude, aby v další fázi řízení, kdy bude znovu rozhodovat o odvolání žalobce, jednal se žalobcem v této věci jako s účastníkem řízení.

K tomu, co bylo uvedeno shora, je nutno poukázat na to, že Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že pro posouzení otázky účastnictví žalobce je třeba posoudit ustanovení § 11 a § 12 odstavců 1 až 7 nařízení vlády na straně jedné a ustanovení § 12 odstavce 8 nařízení vlády na straně druhé, totiž kde lze postupovat podle ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády a zvýšit kvótu producentovi cukru z rezervy z vlastního podnětu fondu, a jaké je její množství, pokud producent cukru podal řádně a včas žádost o zvýšení své individuální kvóty a má právo na postup a rozdělení rezervy uvedené v tomto nařízení vlády. Tuto otázku žalovaný, resp. jeho právní předchůdce, v napadeném rozhodnutí neřešil, proto se touto otázkou nemůže zabývat ani soud, neboť by předjímal právní názor správního orgánu, což mu nepřísluší. Je tedy na žalovaném, aby se touto otázkou zabýval v odůvodnění nového rozhodnutí, kterým bude znovu rozhodovat o odvolání žalobce.

Celní právo: čerpání celní kvóty

k § 129 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 187/2004 Sb.^{*)}

k § 2 nařízení vlády č. 462/2003 Sb., o vydání celního sazebníku a o stanovení sazeb dovozního cla pro zboží pocházející z rozvojových a nejméně rozvinutých zemí a podmínek pro jejich uplatnění (celní sazebník) a o změně některých souvisejících předpisů^{**)}

Přišel-li požadavek na čerpání celní kvóty uplatněný pomocí on-line počítačového systému do centra evidence čerpání kvóty poté, co již byla kvóta vyčerpána (uzavřena), nelze proclívanému zboží přiznat výhodnější celní sazbu určenou pouze pro kvótou omezený objem zboží. Přitom není rozhodné, z jakých důvodů byl požadavek na čerpání kvóty opožděn (§ 2 nařízení vlády č. 462/2003 Sb.).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2006, čj. 58 Ca 59/2004-51)

Věc: Akciová společnost I. proti Celnímu ředitelství Plzeň o dovozní clo.

Celní úřad Cheb vyměřil žalobkyni clo z dováženého zboží (154 016 kg zmrazených kuřecích prsou) na základě běžné celní sazby 43 % namísto zvýhodněné sazby 24 %. Zvýhodněnou celní sazbu bylo možné uplatnit v rámci dovozní kvóty S 406, kterou mohli dovozci začít čerpat dne 2. 1. 2004 v 8.00 hodin pomocí informačního systému Generálního ředitelství cel, tzv. centra evidence čerpání kvót (dále jen „centrum“), až do jejího vyčerpání. Sami dovozci do tohoto systému přístup neměli, požadavky na čerpání kvóty do centra zadávali pracovníci celních úřadů na základě vyplněných jednotných celních deklarací (dále jen „JCD“). Žalobkyně předala dne 2. 1. 2004 svoji JCD pracovníku Celního úřadu Cheb prostřednictvím svého zástupce Ing. P., který byl také dne 2. 1. 2004 přítomen na celním úřadu, když pracovník Roland Z. zadával požadavek žalobkyně do centra. Když ale pracovník Roland Z. zadal požadavek do centra, počítač jej odmítl. Několikrát jej tedy zopakoval, nicméně neúspěšně. Přivolaný vedoucí směny Miroslav Š. poté při nahlédnutí do aktuálního stavu kvót konstatoval, že kvóta S 406 je již vyčerpána. Pracovníci celního úřadu poté v JCD opravili příslušný kód preference tak, že zboží bylo procleno v běžném režimu (43 %).

Žalobkyně proti rozhodnutí celního úřadu podala odvolání, které žalovaný dne 11. 5. 2004 zamítl.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu, ve které tvrdila, že žalovaný nesprávně a neúplně posoudil skutkový stav (správně nezhodnotil výpovědi zástupce Ing. P. ani pracovníků celního úřadu) a pominul, že v důsledku selhání techniky celního úřadu neměla žalobkyně možnost přihlásit svůj požadavek včas. Pracovník Roland Z. zadal požadavek do centra přesně v 8.00, maximálně však pět vteřin po odeznění časového znamení v rozhlase. Během 10 sekund oznámil, že jej počítač odmítl s hlášením „chybný kód preference, nelze čerpat“. Vše zopakoval během asi 30 sekund, se stejným výsledkem. Další zadání proběhlo zhruba v 8.01 hodin, kdy počítač sdělil, že je kvóta již vyčerpána. Miroslav Š. pak telefonicky u Generálního ředitelství cel (dále jen „GŘC“) ověřil, že v inkriminované době (až do 9.45 hodin) nepřijali z celního úřadu žádný požadavek na čerpání kvóty S 406, tzn. že nebyl odeslán. Čerpání kvóty pak bylo údajně ukončeno v 8.02 hodin. Ačkoli tedy žalobkyně splnila všechny podmínky při předložení celního prohlášení stanovené v § 106 celního zákona, celní úřad podle tohoto ustanovení nepostu-

^{*)} Touto novelou bylo ustanovení s účinností od 1. 5. 2004 zrušeno.

^{**)} S účinností od 1. 5. 2004 zrušeno.

poval. Žalobkyně tak nemohla požádat o přiznání výhodnější celní sazby jako ostatní žadatelé a nenacházela se v řízení v rovném postavení vůči ostatním žadatelům; tím byla porušena pravidla několika právních předpisů, které žalobkyně blíže označila.

Žalobkyně zdůraznila, že podle stanoviska GRČ ze dne 29. 4. 2004 obsahujícího grafické znázornění čerpání kvóty S 406 přišel do centra vůbec první požadavek čerpání až v 8 hodin 31 sekund, takže by zcela jistě musel některý z prvních dvou pokusů žalobkyně uspět, kdyby ovšem nenastala závada v systému. Podle Ing. P. byly v těžké době a místnosti úspěšně zadány též dva požadavky na zvýhodněnou sazbu k jiné komoditě, jejichž kvóta byla podle grafu vyčerpána dokonce dříve než kvóta S 406.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a upozornil na stanovisko GRČ, jež je součástí předloženého správního spisu. Ze zde uvedeného časového rozmezí je zřejmé, že čerpání kvóty bylo jiné, než se měla žalobkyně údajně dozvědět z telefonického rozhovoru v celním centru kvót. Návrh na čerpání celní kvóty je v dispozici deklaranta, který také v odst. 36 (preferenze) v JCD uvedl kód 120, a tím navrhl čerpání celní kvóty. Žalobkyně v JCD jako kód země původu uvedla BR (Brazílie), avšak v rozporu s tím v doplnění odvolání navrhla dodatečně přiznat preferenční celní sazbu cla v rámci importní kvóty S 406. V případě dovozu z Brazílie je možné ze zákona (a příslušných mezinárodních smluv) aplikovat pouze celní kvótu (uvedenou kódem 120), nikoli preferenční sazbu cla v rámci celní kvóty (kód 320), neboť Brazílie nesplňuje podmínku preference zóny volného obchodu a celní unie. Žalovaný podotkl, že se v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřil tak, že nelze uplatnit již vyčerpanou celní kvótu, neboť požadavek žalobkyně byl zadán až po jejím vyčerpání. Při provedené opravě aplikoval celní úřad ze zákona výhodnější (než všeobecnou) celní sazbu – smluvní celní sazbu. Hodnotil jednotlivě i ve vzájemné souvislosti důkazy předložené žalobkyní, vyjádření celníka Rolanda Z. a stanovisko GRČ a přihlížel

ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. Žalovaný dále uvedl, že administrace celních kvót je prováděna systémem „*first come – first served*“, lidský faktor zasahuje do on-line systému pouze na úrovni zadávání dat. Ostatní operace provádí systém automaticky. Systém pracuje v době čerpání kvót s údaji, které umožňují identifikovat osobu deklaranta, což je zřejmé i z grafického znázornění čerpání celních kvót opatřeného v odvolacím řízení. Jiné údaje o obchodních firmách nejsou znázorněny a systém s nimi v této fázi nepracuje. K opakovaným námitkám o údajné technické závadě žalovaný uvedl, že z předloženého spisového materiálu (stanovisko GRČ, záznam Rolanda Z.) je objektivně patrné, že v průběhu čerpání kvóty S 406 nebyla na celním úřadu zaznamenána žádná technická závada. Pokud by k ní bývalo došlo, celní úřad by o ní informoval a průběh by popsalo GRČ ve svém stanovisku. Na základě postupu žalobkyně (uvedení kódu 120) nemohla být preferenční sazba cla v rámci celní kvóty (jako preference zóny volného obchodu a celní unie) aplikována, neboť zboží bylo dováženo z Brazílie a žalobkyně neuvedla v odst. 36 celního prohlášení kód 320.

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně jako celní deklarant prostřednictvím svého zástupce Ing. P. předložila dne 2. 1. 2004 Celnímu úřadu Cheb jednotnou celní deklaraci na zboží s uvedeným kódem země původu (v odstavci 34) „BR“ jako Brazílie. V odstavci 36 Preference je zaznamenána cifra 120 a odstavec 45 obsahuje opravu odstavce 36 na číslo 100. Sazba cla činí 43 % ze základu 7 671 514 Kč, tj. 3 298 752 Kč. Tato listina představuje zároveň rozhodnutí Celního úřadu Cheb jako správního orgánu prvního stupně o propuštění předmětného zboží do režimu volného oběhu za současného vyměření cla ve výši 43 % z ceny propouštěného zboží. V písemném prohlášení Ing. P. uvedl, že byl svědkem toho, jak pracovník celní správy ihned po odeznění signálu času v rádiu začal zadávat údaje z JCD do počítače, a popsal celý postup tak, jak tvrdí žaloba. Pracovník celního úřadu Roland Z. ve svém písemném záznamu uvedl, že celní prohlášení

žalobkyně ohledně předmětného zboží bylo přijato dne 2. 1. 2004 a zadáno po kontrole všech údajů do PC v 8.00 hod. Informační systém odpověděl hlášením: „chybný kód preference, nelze čerpat kvótu“. Zadání údajů pracovník ještě asi do pěti minut několikrát opakoval se stejným výsledkem. Z odvolání žalobkyně soud zjistil, že navrhuje dodatečně přiznat preferenční sazbu v rámci kvóty ve výši 24 %.

Soud zhodnotil i vyjádření GŘC, z něž je možné vyčíst přesný průběh čerpání, z něhož také plyne, že požadavek na čerpání kvóty na zboží žalobkyně byl vznesen až po jejím vyčerpání. Z obsahu tabulky se podává, že systém přijal k čerpání kvóty požadované množství zboží u dvou žádostí, u třetí částečně. Přitom první požadavek byl do informačního centra doručen 2. 1. 2004 v 8 hodin 0 minut 31 sekund a 953 milisekund a třetí téhož dne v 8 hodin 0 minut 43 sekund a 293 milisekund. Podle časové posloupnosti je na dvanáctém místě uveden požadavek na proclení 154 016 kg zboží (žalobkyně), který byl podle záznamu doručen do centra v 8 hodin 1 minutu 27 sekund a 77 milisekund.

Soud zhodnotil jako listinný důkaz odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Z něj zejména vyplynulo, že nebyla shledána žádná technická závada při zadávání údajů ani chyba softwaru, jak tvrdila žalobkyně. Proto se žalovaný neztotožnil s námitkou ohledně vzniku újmy žalobkyni z těchto příčin. Žalobkyně v celním prohlášení nenavrhovala uplatnění preferenční celní sazby tak, jak uvedla v odvolání, což ostatně plyne i z JCD, kde je v odst. 36 uveden kód 120 (celní kvóta). Dovozní clo by bylo snižené v limitech celní kvóty pouze za předpokladu, že se celní kvóta bude čerpat v množství uvedeném v odst. 38, příp. 41 JCD na dané zboží navržené k propuštění do volného oběhu, a to za podmínky, že toto zboží pochází ze státu, s nímž byla uzavřena smlouva o vzájemném poskytování celních výhod, nebo ze státu, kterému jsou celní výhody poskytovány podle zvláštního předpisu. Vyčerpáním celní kvóty se mění celní sazby z výhodné kvótované na vyšší nekvótovanou – tedy běžnou smluvní celní sazbu. Celní úřad postupoval zcela v souladu se zákonem.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podstatou sporu v daném případě je přesvědčení žalobkyně o tom, že jí díky technické závadě, chybě softwaru či jiné chybě na straně celního úřadu byla způsobena újma tím, že ačkoli ze svého pohledu učinila vše, co bylo v jejích silách, aby podala celní prohlášení řádně a včas, nepodařilo se jí vejít se do limitu daného objemem celní kvóty na zboží, jež dovážela, pro který byla nastavena výhodnější celní sazba, než je běžná, smluvní.

Podle § 105 odst. 10 celního zákona je podání celního prohlášení považováno za projev vůle deklaranta navrhnout předmětné zboží k propuštění do příslušného režimu. Podáním celního prohlášení potvrzuje deklarant správnost údajů v něm obsažených, pravost dokladů, kterými je doloženo, a zavazuje se k plnění povinností vyplývajících z propuštění zboží do navrženého režimu.

Celní sazebník obsahuje: a) kombinovanou nomenklaturu zboží, b) jinou nomenklaturu, která je plně nebo částečně založena na kombinované nomenklatuře, anebo která k ní přidává další třídění stanovené zvláštními předpisy, které upravují provádění celně sazebních opatření při obchodu se zbožím, c) všeobecné celní sazby, d) smluvní celní sazby, e) preferenční sazební opatření obsažená v mezinárodních smlouvách, které upravují poskytování celních sazebních preferencí (preferenční smluvní celní sazby), f) preferenční sazební opatření přijatá jednostranně vůči některým státům, skupinám států nebo území, g) jednostranná sazební opatření poskytující snížení dovozního cla u některého zboží, h) další sazební opatření vyplývající z jiných obecně závazných právních předpisů (§ 57 odst. 1 celního zákona).

Jsou-li splněny podmínky pro použití sazebních opatření uvedených v odstavci 1 písm. e) až g), uplatní celní úřad na návrh deklaranta přednostně tato sazební opatření namísto uplatnění celních sazeb uvedených v odstavci 1 písm. c) a d); ustanovení celních předpisů o používání jednotné celní sazby

tím nejsou dotčena. Je-li použití sazebních opatření uvedených v odstavci 1 písm. d) až g) omezeno pouze na určitý objem dováženého zboží, použijí se tato opatření pouze na tento objem (§ 57 odst. 2, 3 celního zákona).

V části VIII Vyhlášky č. 252/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona, nalezneme seznam kódů pro uplatnění celních sazeb. Je-li první číslici třímístního kódu 1, znamená to smluvní nebo všeobecnou celní sazbu, není-li uplatňováno preferenční zacházení (běžná celní sazba). Jsou-li druhou a třetí číslici třímístního kódu 00, znamená to jiné než níže uvedené možnosti, přičemž mezi nimi je u dvojčíslí 20 uvedeno, že jde o celní kvótu. Kód 120 tak představuje celní kvóty, zejména v rámci GATT (smluvní celní kvóty a dočasné celní kvóty nad rámec závazků ve WTO). Kód 100 značí běžnou celní sazbu, smluvní nebo všeobecnou, není-li uplatňováno preferenční zacházení.

Ustanovení § 2 odst. 1 a 2 nařízení vlády č. 462/2003 Sb., o vydání celního sazebníku a o stanovení sazeb dovozního cla pro zboží pocházející z rozvojových a nejméně rozvinutých zemí a podmínek pro jejich uplatnění (celní sazebník) a o změně některých souvisejících předpisů, říká, že ze zboží uvedeného v příloze č. 2 k tomuto nařízení se na návrh deklaranta vyměřuje clo podle sazeb stanovených v této příloze, za předpokladu, že: a) zboží je navrženo do celního režimu volného oběhu, b) zboží pochází ze státu, se kterým byla uzavřena smlouva o vzájemném poskytování celních výhod, nebo ze státu, kterému jsou celní výhody poskytovány podle zvláštního předpisu, c) celní kvóta vztahující se k tomuto zboží není vyčerpána. Celní kvóta se otevírá v 8.00 hodin prvního dne období, na které je tato kvóta otevřena. Případně-li tento den na sobotu, neděli nebo státem uznaný svátek, otevírá se kvóta nejbližší následující pracovní den.

V dané věci není sporu o tom, že požadavek žalobkyně na čerpání kvóty S 406 došel z počítače Celního úřadu v Chebu do informačního centra GRČ dne 2. 1. 2004 v 8 hodin 1 minutu 27 sekund a 77 milisekund. Tato skutečnost byla zjištěna v odvolacím řízení z vyjádření Ministerstva financí, Generálního

ředitelství cel ze dne 29. 4. 2004, a žalobkyně ji nijak nezpochybnila. Po celou dobu pouze tvrdila, že nemohla učinit více, než učinila, pro to, aby její požadavek přišel včas, tedy před vyčerpáním kvóty, k čemuž došlo již v 8 hodin 0 minut 43 sekund 293 milisekund. Všechny pozdější požadavky, včetně požadavku žalobkyně, byly neúspěšné. Žalobkyně vyjádřila záměr čerpat kvótu uvedením kódu 120 do odst. 36 JCD, přičemž poté, co došlo k jejímu vyčerpání a uzavření, byl příslušný odstavec uvádějící kód preference opraven na 100, používaný pro běžnou celní sazbu. Té také bylo použito a dovážená kuřecí prsa byla při žalobkyní navrženém propuštění do režimu volného oběhu zatížena clem ve výši 43 %.

Sporným v této věci zůstává postup celního orgánu, včetně činnosti jím užívaného počítačového systému, která se mu připisuje, z pohledu jeho souladu se zákonem, jinak řečeno, zda postup sám a jeho výsledek mohl zapříčinit zkrácení žalobkyně na jejich veřejných subjektivních právech, což je podle § 65 s. ř. s. předpokladem úspěchu žaloby.

Žalovaný v průběhu řízení popíral, že by na jeho straně (popř. na straně Celního úřadu v Chebu) došlo k technické chybě při přenosu dat do centra, a ani listina jím opatřená, dokumentující časový průběh čerpání předmětné kvóty, tomu nenasvědčuje. Požadavek od žalobkyně týkající se konkrétního množství zboží do centra došel, sice jako dvanáctý v pořadí, tedy za třemi úspěšnými a dalšími osmi neúspěšnými, ale časový odstup od posledního včasného činil sotva 44 sekund a od prvního něco přes 55 sekund. Vzhledem k charakteru zkoumané informace (tvrzení o tom, že nedošlo k technické chybě, je negativní) má žalovaný omezené možnosti k jejímu prokázání. Ani žalobkyně nepředložila žádný důkaz, který by její přesvědčení potvrzoval. Objektivně zjištěnou skutečností tedy zůstává, že požadavek žalobkyně na čerpání kvóty přišel až poté, co byla uzavřena. Za takové situace nezbylo celnímu úřadu než postupovat podle § 57 odst. 3 celního zákona a vyměřit clo ve výši, která byla za dané situace pro deklaranta nejvýhodnější, neboť podmínky § 2 odst. 1 písm. c) celního sazebníku nebyly naplněny.

Co vedlo k takové situaci, není pro tuto věc rozhodující. Žádné důkazy o tom, že opoždění vznesení či doručení požadavku způsobil lidský faktor (např. při zadávání dat do počítače; úmyslně či z nedbalosti), počítačový systém (vlivem závady hardwaru či chyby v softwaru, poruchy při přenosu informace na dálku, nesprávné funkce počítače přijímajícího informace v centru) či jiné okolnosti (např. nesprávné znamení o přesném čase v rádiu, výpadek elektrického proudu), nemohou mít za následek přiznání celní sazby ve výši, jež byla stanovena pro omezený objem zboží daný onou kvótou. Kvóta S 406 byla podle pravidel uvedených v celním sazebníku (cit. výše) otevřena a okamžitě po vyčerpání uzavřena. Podstata celého systému proclívání kvótovaného zboží je jednoduchá. Výhodnější celní sazba se přizná pouze tomu zboží, pro které toto zacházení vyžádal deklarant včas, tj. dříve, než došlo k vyčerpání celkového objemu kvóty. Přišel-li požadavek (a je lhotečné, z jakých důvodů) pozdě, výhodnější celní sazbu přiznat nelze. Skutečnost, že někdo zavinil či je na základě jiného důvodu odpovědný za to, že žalobkyně nemohla svůj požadavek uplatnit včas, a přišla tak o konkrétní celní zvýhodnění, může mít určitý význam pouze pro otázku případné náhrady škody. To však leží zcela mimo předmět tohoto řízení. Náhrada škody je věcí soukromého práva, přičemž spory z něho vyplývající rozhodují obecné soudy. Sluší se na tomto místě poznamenat, že případný úspěch v takovém sporu je otázkou důkazní situace a rovněž by bylo třeba vzít v úvahu pravidla o promlčení nároku. Na zákonnost rozhodnutí o propuštění zboží do režimu volného oběhu včetně uplatnění cla v zákonné (ne zvýhodněné) výši je taková skutečnost zcela bez vlivu. Protože by případné zavinění na straně pracovníků celního úřadu či technická chyba nemohly vést ke změně napadeného rozhodnutí (vydaného na základě JCD žádající čerpání kvóty a posléze propuštění zboží ve standardním režimu), neprováděl soud žádné dokazování ke zjištění, zda k nim skutečně došlo. Celní úřady rozhodly na základě objektivní situace – neumožnily čerpání kvóty po jejím uzavření, a proto nelze v tomto směru jejich závěru nic vytknout.

Obecná formulace žalobních bodů v žalobě odůvodňuje argumentaci adekvátní úrovně. Soud nesdílí názor žalobkyně, že žalovaný nesprávně a neúplně posoudil skutkový stav věci. Z rozhodujícího důkazu – písemného záznamu o průběhu čerpání kvóty S 406 dne 2. 1. 2004 – je zřejmé, že požadavek žalobkyně na její čerpání přišel pozdě (po jejím uzavření), takže celní úřad postupoval správně, pokud zvýhodněnou výši cla neaplikoval a předmětné zboží propustil do režimu navrženého žalobkyní, ale zatížené smluvní celní sazbou, nebylo-li možné uplatnit žádnou sazbu výhodnější. Nastalé skutkové okolnosti jiný postup nedovolovaly. Žalovaný tedy nepochybil, pokud ve svém rozhodnutí takový postup správního orgánu prvního stupně aproboval. Žalovanému rovněž z výše podrobně popsaných důvodů nelze vytýkat, že by porušil zákon tím, že pominul selhání techniky jako důvod, proč žalobkyně neuplatnila svůj požadavek včas. Za prvé nelze přehlédnout, že selhání techniky se neprokázalo. Kde tkví příčina opožděného doručení požadavku do centra evidence kvót, není zřejmé. Pokud však zákon sám neuvádí liberační důvody způsobilé přivodit pro žalobkyni příznivější stav, došlo-li ke zmeškání z důvodů, které jí nelze přičítat, nejsou celní orgány povinny zkoumat, proč v konkrétním případě ke zpoždění došlo.

Co přesně mínila žalobkyně svou výtkou, že žalovaný nesoustředil v úplnosti všechny důkazní prostředky a neprovedl jimi důkazy zákonným způsobem, není zřejmé. Žalobkyně v žalobě netvrdila, že nějaký důkaz chybí. V každém případě se obě strany shodují v otázce průběhu úkonů prováděných jak žalobkyní, tak pracovníkem celního úřadu za účelem proclení zboží s využitím celní kvóty. Deklarant i správní orgány jsou zajedno v tom, že požadavek na čerpání kvóty přišel pozdě, tj. po jejím uzavření. Tato skutečnost je rozhodná pro celý další průběh správního řízení. Právě ona měla za následek, že celní úřad v prvním stupni vydal rozhodnutí výše popsaného obsahu a žalovaný je potvrdil. Správní orgány, podobně jako soud, nemají za to, že bylo v řízení potřeba doplňovat další

důkazy k potvrzení přesvědčení žalobkyně, že uplatnění jejího požadavku na čerpání kvóty neproběhlo standardně. Nikým nezpochybněným faktem totiž zůstává, že nelze přiznat zvýhodněnou sazbu cla, byla-li kvóta tento odklon umožňující již vyčerpána. Že žalovaný nevzal při svém rozhodování v úvahu vyjádření Ing. P., není vadou. Zástupce žalobkyně v celním řízení totiž netvrdil nic, co by mohlo přivodit v případě, že by to bylo zohledněno, jiné rozhodnutí ve věci. Soud rovněž neshledal žádný logický rozpor v hodnocení důkazů žalovaným. Žalovaný správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, z jakých důkazů (listin) při svém rozhodování vycházel, jaké skutečnosti z nich zjistil a jaký závěr z toho posléze vyvodil. Ke všem námitkám, které žalobkyně vznesla v odvolání a jeho doplnění, se žalovaný ve svém rozhodnutí vyjádřil. Podrobně také vysvětlil, proč v případě žalobkyně nepřichází v úvahu uplatnění preferenční celní sazby v rámci importní kvóty. Z rozsahu textu odůvodnění a zejména pak vyjádření k žalobě věnovaného této otázce dokonce mohl vzniknout u žalobkyně dojem, že šlo o jeden z rozhodovacích důvodů. Z celkového kontextu však soud při projednání věci zjistil, že se jednalo pouze o terminologické nedorozumění, jež nelze přičíst k tíži žalovanému, a které je zcela bez vlivu na podstatu sporu. V zásadě šlo o to, že žalobkyně v odvolání žádala přiznání „preferenční celní sazby v rámci předmětné kvóty“, což fakticky mělo znamenat, že požadovala, aby i v jejím případě bylo postupováno tak, jako u tří jiných úspěšných žadatelů o proclení zboží s využitím kvóty S 406, tedy chtěla, aby na její zboží byla uplatněna celní sazba stanovená pro objem zboží, na jaký byla kvóta nastavena, odpovídající 24 % ze základu. Výraz „preferenční celní sazba“ užíla ve smyslu výhodnější nebo nižší než obvyklá (smluvní nebo všeobecná). Žalovaný se pak v odůvodnění svého rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě (a posléze i při ústním jednání před soudem) terminologie použité žalobkyní přidržel a vysvětlil, že takového požadavku nemohl vyhovět proto, že nebyly splněny zákonné podmínky pro přiznání preferenční celní sazby v rámci kvóty (tj. ještě nižší sazby

cla, než je ta 24% stanovená pro kvótu S 406), neboť zboží pochází z Brazílie, tedy země, která podmínku preference nesplňuje. Správně přitom odkázal na rozdíl mezi „preferenční celní sazbou“ a „smluvní kvótou“ a rovněž připomněl, že žalobkyně v JCD navrhla uplatnění celní kvóty (kódem 120), nikoli preferenční celní sazby v rámci celní kvóty (kód 320) – to požadovala až v odvolání.

Soud tedy na podkladě toho, co bylo rozvedeno výše, uzavírá, že neshledal správními orgány shromážděná skutková zjištění nedostatečnými a nesdílí názor žalobkyně, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaný (potažmo i správní orgán prvního stupně) vycházel ze stavu věci, který byl spolehlivě zjištěn z listin, jež jsou založeny ve správním spise, a skutkový základ správně právně posoudil. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřetelně patrné, že se věci náležitě zabýval a pečlivě zhodnotil všechny skutečnosti, které v řízení vyšly najevo, a byly pro rozhodnutí ve věci podstatné.

K žalobou namítaným porušením jednotlivých ustanovení právních předpisů lze uvést následující. Ustanovení § 4 správního řádu, stanovící v odst. 2, že účastníci řízení mají v řízení rovná procesní práva a povinnosti, nebylo v této věci aplikováno. Obdobnou zásadu však (jak správně podotkl žalovaný) obsahuje i procesní předpis, jehož pravidly se v souladu s § 320 odst. 1 písm. c) celního zákona proběhnou řízení mělo řídit. Jde o ustanovení § 2 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle něhož mají všechny daňové subjekty v daňovém řízení před správcem daně stejná procesní práva a povinnosti. Soud po přezkoumání dospěl k závěru, že zásada procesní rovnosti nebyla v případě žalobkyně porušena – přinejmenším z grafického znázornění průběhu čerpání kvóty S 406 je zřejmé, že se žádostmi jiných subjektů, které, podobně jako žalobkyně, požádaly o čerpání až po uzavření kvóty, bylo naloženo stejně. Ze zmíněné listiny je patrné, že kvótu bylo umožněno čerpat pouze prvním třem žadateli v pořadí a žádné mu z dalších nebylo stejně jako žalobkyni poskytnuto žádné množství požadovaného

zboží z důvodu vyčerpání stanovené kvóty. Zvýhodnění jiných subjektů na úkor žalobkyně nezákonným postupem celních orgánů nebylo zjištěno. Princip fungování systému čerpání zvýhodnění určených pro omezený objem zboží žalovaný opakovaně vysvětlil. Ani pokud jde o ryze procesní práva a povinnosti, žalobkyně netvrdila ani soud nezjistil, že by žalobkyni nebylo na rozdíl od přístupu celních orgánů k jiným subjektům umožněno uplatnit její práva či po ní bylo vymáháno plnění povinností ve větší než zákonné míře.

Podle § 129 odst. 1 celního zákona dojde-li v době od přijetí celního prohlášení do propuštění zboží do volného oběhu ke snížení celních sazeb, může deklarant požádat o přiznání výhodnější sazby. Odst. 2 téhož ustanovení říká, že nebylo-li možno zboží propustit do volného oběhu z důvodů, které lze přičítat pouze deklarantovi, ustanovení odst. 1 se nepoužije.

Jelikož nebyla naplněna premisa právního pravidla zakotveného v § 129 celního zákona (v době od přijetí celního prohlášení do propuštění zboží do volného oběhu nedošlo ke snížení celních sazeb a nenastala situace, že zboží nebylo možno propustit do volného oběhu), nemohla být tato ustanovení vůbec aplikována, a tudíž ani porušena, jak tvrdila žalobkyně.

Je-li celní prohlášení podáno ve stanovené formě, případně na předepsaném tiskopise, obsahuje-li všechny předepsané náležitosti, je doloženo všemi potřebnými doklady, je zajištěn celní dluh v případech, kdy povinné zajištění celního dluhu stanoví celní předpisy nebo kdy zajištění celního dluhu požaduje celní úřad, a je-li celnímu úřadu možno předložit i zboží, na které se celní prohlášení vztahuje, celní úřad prohlášení okamžitě přijme. Celní úřad na písemném celním prohlášení uvede datum přijetí celního prohlášení (§ 106 odst. 1 celního zákona). Celní prohlášení musí být podáno celnímu úřadu, kterému bylo předloženo předmětné zboží. Celní úřad může povolit, aby celní prohlášení bylo podáno dříve, než mu bylo předloženo předmětné zboží. V tomto případě celní úřad stanoví lhůtu, v níž má být zboží předloženo. Nebude-li ve stanovené lhůtě zboží celnímu úřadu předloženo, má se za to, že celní prohlášení

nebylo podáno. Bylo-li celní prohlášení podáno dříve, než bylo předmětné zboží předloženo celnímu úřadu, může je celní úřad přijmout teprve po předložení tohoto zboží (§ 106 odst. 2, 3, 4 celního zákona).

Žalobkyně v žalobě namítala, že ačkoli všechny podmínky výše citovaného ustanovení splnila, celní úřad podle něho nepostupoval. V dané věci celní úřad celní prohlášení žalobkyně podané prostřednictvím jeho přímého zástupce bez problémů po jeho předložení (v souladu s § 106 odst. 1 celního zákona) přijal a datum přijetí na něm vyznačil. Jeho následný postup (stanovení výše cla na deklarované zboží, které stojí v centru zájmu žalobkyně) se odvíjel od možnosti čerpat kvótu pro toto zboží stanovenou, jak již bylo podrobně popsáno výše. O předčasné přijetí celního prohlášení v této věci nešlo, takže nebyl důvod postupovat podle pravidel v následujících odstavcích téhož ustanovení. Ani situace, kdy by celní úřad nemohl celní prohlášení přijmout, předvídaná v odstavci 5 § 106 celního zákona nenastala, takže toto ustanovení nebylo použito. I tento žalobní bod je tedy nedůvodný.

Ustanovení § 41 obchodního zákoníku, zaručující všem soutěžitelům právo svobodného rozvíjení jejich soutěžní činnosti a sdružování se k jejímu výkonu, ukládající jim současně dbát pravidel hospodářské soutěže a zakazující účast v soutěži zneužívat, v projednávané věci taktéž nebylo porušeno. Nic z toho, co žalobkyně uvedla, nenásvědčuje tomu, že by celní orgány bránily žalobkyni rozvíjet soutěžní činnost či se k jejímu výkonu sdružovat. Také žalobkyní zmíněné ustanovení § 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, vymezující jeho působnost jako ochranu před jejím narušením dohodami soutěžitelů, zneužitím jejich dominantního postavení či jejich spojením (s uvedenými výjimkami), je bez zřejmého poměru k projednávané věci. Žádný z vyjmenovaných druhů zásahu do hospodářské soutěže nebyl tvrzen. Navíc lze poznamenat, že významné kompetence v oblasti dozoru nad „regulérností“ hospodářské soutěže jsou primárně svěřeny Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, nikoli soudu.

Podobně nelze než odmítnout námitku porušení obecného principu rovnosti všech účastníků v právních vztazích, jak podle žalobkyně plyne z § 2 a § 3 občanského zákoníku. Zmíněná ustanovení se týkají výhradně občanskoprávních vztahů jako relací v rámci soukromého práva. Výkon státní moci (včetně záležitostí spojených s celním řízením) a vztahy, které při něm vznikají, mají odlišný základ a uskutečňují se na poli práva veřejného. V rámci správního řízení nemají subjekty v něm vystupující (celní orgány, deklarant)

rovné postavení, ale naopak jsou k sobě navzájem ve vztahu jisté subordinace (podřízenosti), projevující se zejména oprávněním správního orgánu vydávat v rámci své pravomoci a působnosti individuální správní akty (rozhodnutí) závazné pro jejich adresáty. Rovného (procesního) postavení dosahují teprve v řízení před správním soudem.

Rovněž porušení Ústavy soud neshledal, zejména když žalobkyně nespecifikovala, kterého ze zde garantovaných práv se mělo týkat.

1059

Celní právo: předmět následné kontroly

k § 127 odst. 14 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákonů č. 1/2002 Sb. a č. 187/2004 Sb.

Předmětem následné kontroly může být rovněž otázka správnosti zařazení zboží pod položku celního sazebníku. Odůvodňují-li zjištěné skutečnosti dodatečné vyměření celního dluhu (cla a/nebo daně z přidané hodnoty), nejsou nástrojem ke zjednání nápravy mimořádné opravné prostředky, nýbrž dodatečný platební výměr, jenž může v souladu s § 127 odst. 14 celního zákona být též součástí kontrolního protokolu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 1 Afs 16/2006-120)

Prejudikatura: srov. č. 754/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným T. proti Celnímu ředitelství Hradec Králové o clo a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad Hradec Králové, pobočka Jičín, dne 25. 11. 2004 doměřil žalobci clo a daň z přidané hodnoty v celkové výši 10 943 Kč.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaným dne 15. 2. 2005 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, na základě které Krajský soud v Hradci Králové uvedeně rozhodnutí žalovaného zrušil. V odůvodnění svého rozhodnutí tento soud zejména konstatoval, že celní úřad v dané věci označil za důvod doměření daně a cla propuštění části zboží na základě nesprávných údajů. Účelem následné kontroly podle § 127 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, však je přesvědčit se o pravdivosti údajů uvedených v celním prohlášení.

Za nepravdivé údaje je možno považovat jen takové, které se týkají zboží jako takového, např. jeho kvality, materiálu, množství apod. Pod tento pojem však nelze zahrnout zařazení zboží pod položku celního sazebníku. Následnou kontrolou celní orgán nezískal žádné nové údaje týkající se bližší specifikace zboží tak, aby původní údaje bylo možno označit za nesprávné. Sám celní úřad ve svém rozhodnutí uvedl jako důvod dodatečného doměření cla skutečnost, že zboží bylo propuštěno pod nesprávnou položkou celního sazebníku, nikoliv, že by žalobce uvedl nepravdivé údaje. Celní úřad měl k dispozici všechny podklady pro zařazení do položky celního sazebníku již předložením jednotné celní deklarace. Za správnost zařazení zboží

již nese odpovědnost celní úřad, který na základě daného skutkového stavu schválil zařazení pod položku stanovenou žalobcem. Zjistili-li tedy celní úřad poté, že zboží je zařazeno chybně, lze takový stav obnovit pouze cestou mimořádných opravných prostředků. V závěru pak krajský soud odkázal na nálezní sp. zn. I. ÚS 163/02, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že pokud státní orgán autoritativně přezkoumá určité skutečnosti, z nichž vyvodí i právní závěr, pak nelze následně dojít k závěru, že skutečnosti mocensky aprobebované státem v předchozím aktu jsou nesprávné.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, ve které mimo jiné poukázal na nesprávný závěr soudu spočívající v odkazu na uvedený nálezní Ústavního soudu. Ten se totiž týkal situace odlišné, a to nemožnosti vyvodit v takovém případě odpovědnost za celní delikt. Možnost provádění následné kontroly však Ústavní soud nespochybnil. Krajský soud rovněž nesprávně zodpověděl právní otázku týkající se doměření cla a daně poté, co byla celními orgány provedena následná kontrola, jestliže uzavřel, že takový postup je možný pouze cestou mimořádných opravných prostředků. Soud zcela nesprávně posoudil charakter rozhodnutí – jednotné celní deklarace. Výrok tohoto rozhodnutí je dán předmětem řízení, kterým je propuštění zboží do navrženého režimu. Na věc nemá vliv ani to, že je povinností deklaranta řádně jednotnou celní deklaraci vyplnit a uvést v ní pravdivé údaje. Propuštěním zboží do navrženého režimu celní orgány nepřebírají odpovědnost za údaje v celní deklaraci uvedené, a proto mají možnost jejich správnost ověřit následnou kontrolou. Rozhodnutím o zařazení zboží do příslušné položky je pouze závazná informace o sazebním zařazení [v době propuštění zboží vydaná dle § 5 odst. 1 písm. f) a § 46 odst. 2 celního zákona]. Kdyby tomu bylo tak, že by poté, co byl následnou kontrolou zjištěn rozdíl v údajích uvedených v celní deklaraci, jenž by měl vliv na výši daně a cla, musel celní úřad postupovat cestou mimořádných opravných prostředků, k doměření cla by dojít již ani nemohlo.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné konstatoval, že doměření cla a daně je svým charakterem rovněž sankcí, a proto aplikace nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 163/02 tak, jak ji provedl krajský soud, je zcela na místě. Kdyby bylo žalobci doměřeno clo a daň po několika letech, v době, kdy by dovážené zboží již prodal, vedlo by takové doměření cla až k jeho ekonomické likvidaci. Nelze sice zpochybnit možnost provedení následné kontroly celními orgány dle § 127 celního zákona, není však možné clo doměřit z důvodu uvedení nesprávných údajů – tedy neuvedením správného zařazení do položky celního sazebníku.

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

Z odůvodnění:

Právní otázkou, jejíž posouzení je v této věci klíčové, je, zda pod pojem nesprávných a nepravdivých údajů lze zahrnout pouze údaje týkající se zboží jako takového (jeho kvality, materiálu, eventuálně množství), nebo zda sem rovněž patří zařazení zboží pod položku celního sazebníku. Krajský soud zastává v napadeném rozsudku názor první – domnívá se, že za správnost zařazení zboží nese odpovědnost celní úřad a že při nezměněném skutkovém stavu je náprava možná pouze cestou mimořádných opravných prostředků; žalovaný s tímto názorem nesouhlasí a pléduje pro možnost využití následné kontroly.

Nejvyšší správní soud se v této věci ztožnil se stanoviskem žalovaného.

Následná kontrola je upravena v § 127 celního zákona. Citované ustanovení bylo několikrát novelizováno a zejména novela provedená zákonem č. 1/2002 Sb. z něj učinila do značné míry kvalitativně jiný institut, představující obdobu daňové kontroly pro potřeby celního řízení. Vzhledem k tomu, že v souzené věci byla celní kontrola zahájena dne 7. 10. 2004, je nutno za rozhodný právní stav považovat znění § 127, ve stavu účinném od 1. 5. 2004, tj. po novele provedené zákonem č. 187/2004 Sb. Citované ustanovení

v tomto znění normovalo – a stále normuje – že „*celní orgány jsou oprávněny po propuštění zboží do navrženého celního režimu provádět následnou kontrolu, jejímž účelem je přesvědčit se o správnosti a úplnosti údajů uvedených v celním prohlášení, pravosti dokladů k němu předložených nebo připojených a o správnosti vyměřeného cla, daní a poplatků. Při následné kontrole je také ověřována existence a pravost dokladů a pravdivost údajů vztahujících se k dovozním a vývozním operacím, případně i následným obchodním operacím se zbožím uvedeným v příslušném celním prohlášení*“. Odstavec 14 tohoto ustanovení potom počítal s tím, že „*je-li výsledkem kontrolního zjištění skutečnost odůvodňující dodatečné vyměření celního dluhu, může být součástí kontrolního protokolu i dodatečný platební výměr*“.

Mezi stranami, jež jsou ve při, je sporné, zda na souzenou věc dopadá právní názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02. Podle přesvědčení zdejšího soudu je nezbytné rozlišovat, kdy se Ústavní soud v citovaném nálezu obecně vyjadřuje k problematice následné kontroly, od jeho úvah vztahujících se ke správnímu trestání. Za obecné vyjádření je nutno považovat promítnutí principu proporcionality do oblasti zkoumaných společenských vztahů: „*právní úpravu obsaženou v celním zákoně je třeba vykládat tak, aby byla zachována rovnováha mezi zájmem jednotlivců na co nejrychlejší propuštění zboží do navrhovaného režimu na straně jedné a zájmem státu na ověření správnosti údajů obsažených v celní deklaraci a zájmu na odpovídajícím stanovení cla a dalších povinných odvodů do veřejných rozpočtů*“. S tímto stanoviskem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a bere jej za interpretační východisko k posouzení možnosti využití následné kontroly na případy nesprávně zařazeného zboží do podpoložky celního sazebníku.

Z citovaného nálezu ovšem nelze v žádném případě dovozovat, že by bránil dodatečnému doměření cla nebo daně z přidané hodnoty. Právní názor Ústavního soudu se totiž vztahuje k situaci skutkové a právně do

značné míry odlišné: v jím projednávané věci je podstatné to, že celní úřad provedl úplnou vnitřní kontrolu zboží a výslovně konstatoval soulad zboží co do druhu a počtu s celní deklarací a s předloženými doklady, posléze však provedl následnou kontrolu a dospěl k názoru popírajícímu původní závěr, v důsledku čehož uložil celnímu deklarantovi pokutu za celní delikt, jehož se měl dopustit uvedením nesprávných údajů v jednotné celní deklaraci. Ve věci, která je předmětem tohoto řízení před Nejvyšším správním soudem, ovšem celní úřad nepotvrdil správnost údajů uváděných žalobcem v jednotné celní deklaraci, a dále nerozhodoval ani ve věci celního deliktu, nýbrž o doměření cla a daně z přidané hodnoty. Dodatečné doměření cla a daně z přidané hodnoty jistě znamená zásah do ústavně garantovaného vlastnického práva. Tento zásah je však za podmínek vyplývajících z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a především z čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) přípustný; vyměření cla nebo daně nelze ani ztotožňovat s ukládáním sankcí – a přiřazovat je tedy k problematice správního trestání, již se zabýval Ústavní soud – už jenom z toho prostého důvodu, že zde chybí protiprávnost, jež je imanentním znakem skutkové podstaty správních deliktů, a konečně i proto, že clo ani daň nepředstavují trest. Z těchto důvodů nelze závěry vyslovené o celním deliktu mechanicky přenášet na dodatečné doměření cla a daně z přidané hodnoty.

Účelem následné kontroly je v souladu s § 127 celního zákona přesvědčit se o správnosti a úplnosti údajů uvedených v celním prohlášení. Viděno z širší perspektivy, není tato kontrola samoučelná – tedy správnost a úplnost údajů se nekontroluje pouze kvůli tomuto zjištění samotnému, ale především proto, aby bylo možno posoudit, zda clo a daň z přidané hodnoty byly vyměřeny ve správné výši. Z tohoto hlediska není ani nijak odůvodněné restriktivní pojetí následné kontroly, která by se měla soustředit jenom na „zboží jako takové“, tj. na jeho kvalitu, materiál, množství apod. Pro zodpovězení otázky,

zda clo a daň byly vyměřeny ve správné výši, má zařazení zboží do podpoložky celního sazebníku naopak klíčový význam; proto odpovídá smyslu a účelu tohoto institutu, pokud se následná kontrola zaměří i na něj. Tento závěr ostatně potvrzuje i znění § 127 odst. 1: předmětem kontroly je správnost nebo úplnost údajů, přičemž zařazení zboží do podpoložky celního sazebníku bezpochyby takovým údajem je; je-li zařazeno do jiné podpoložky, jde o zařazení nesprávné.

Bylo již řečeno, že následná kontrola představuje obdobný institut jako kontrola daňová. Je proto na místě poukázat na skutečnost, že ve smyslu § 16 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se daňovou kontrolou zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daně; není přitom pochyb, že předmětem kontroly jsou též skutečnosti, jež daňový subjekt uvedl v daňovém přiznání. I toto srovnání tedy nijak neodůvodňuje závěr, proč by z následné kontroly měla být vyloučena otázka správnosti celního zařazení zboží pod položku celního sazebníku.

Korektní není ani závěr krajského soudu, podle něhož za správnost zařazení zboží nese odpovědnost celní úřad, který zařazení pod položku celního sazebníku „schválil“. Předmětem rozhodování celního úřadu o propuštění zboží do určitého režimu není schvalování celního zařazení zboží; to ostatně potvrzuje i usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 68/01 („*Ústavní soud se ztotožňuje s názorem obecného soudu na právní povahu jednotné celní deklarace, která je sice v celním řízení rozhodnutím, po věcné stránce se však rozhoduje o propouštění zboží do příslušného režimu. Pokud je součástí rozhodnutí v celním řízení také podpoložka celního sazebníku, neznamená to, že se ve věci rozhoduje o zařazení zboží. Takové rozhodnutí se vydává podle § 46 celního zákona. Pro správce daně je závazné pouze rozhodnutí ve věci, kterým je závazná informace podle § 46 celního zákona.*“). V souzené věci propustil celní úřad zboží do volného oběhu dne 6. 12. 2001. Předmětem jeho rozhodování nebylo schvá-

lení zařazení zboží do položky celního sazebníku tak, jak jej provedl žalobce, ale právě otázka, zda jsou splněny předpoklady pro propuštění zboží do režimu volného oběhu. Pokud tedy při následné kontrole dospěje celní úřad k závěru, že celní zařazení zboží je nesprávné, a doměří z tohoto důvodu clo a daň z přidané hodnoty, nelze tvrdit, že opakovaně – a nadto opačně – posuzuje právní otázku, kterou se již jednou zabýval.

Při hledání spravedlivé rovnováhy mezi zájmem jednotlivců na co nejrychlejším propuštění zboží a zájmem státu na správném stanovení cla a dalších povinných odvodů do veřejných rozpočtů je nutno vzít na zřetel fakt, že celní orgány nemohou v případě každého jednotlivého dovozu vždy důkladně přezkoumávat správnost zařazení zboží do podpoložky celního sazebníku ještě předtím, než rozhodnou o propuštění do navrhovaného celního režimu. Takový přístup by zcela jistě vedl k zahlcení celních orgánů, a tím i ke značnému a zcela nepřijatelnému prodloužení doby čekání na propuštění zboží do příslušného režimu; sotva lze usuzovat, že by tato výrazná překážka obchodování s dováženým zbožím mohla být v zájmu dovozců, a že by tedy mohla být vyvážena jistotou, že otázkou celního zařazení zboží se již celní orgány v budoucnu zabývat nebudou. Spravedlivou rovnováhu lze naopak vidět v tom, že celní orgány relativně rychle propustí zboží do navrhovaného režimu, aniž by přitom rozhodly o zařazení zboží do podpoložky celního sazebníku a aniž by se tím zbavovaly možnosti správnost tohoto zařazení následně zkontrolovat postupem podle § 127 celního zákona.

Ze všech těchto důvodů lze tedy uzavřít, že předmětem následné kontroly může být rovněž otázka správnosti zařazení zboží pod položku celního sazebníku. Odůvodňují-li zjištěné skutečnosti dodatečné vyměření celního dluhu (cla a/nebo daně z přidané hodnoty), nejsou nástrojem ke zjednání nápravy mimořádné opravné prostředky – jak se domnívá krajský soud –, nýbrž dodatečný platební výměr, jenž může v souladu s § 127 odst. 14 celního zákona být též součástí kontrolního protokolu.

Postavení Náboženské matice

Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost

k § 8 a § 20 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákonů č. 103/1992 Sb., č. 239/1992 Sb. a č. 272/1996 Sb. k § 76 odst. 2 soudního řádu správního

I. Náboženská matice je veřejným fondem s právní subjektivitou. Není organizační součástí římskokatolické církve, ani státním fondem. Jde o zvláštní samostatný subjekt, jehož účelem je správa části majetku římskokatolické církve a výnosů z něho, a to pro potřeby římskokatolické církve.

II. Do pravomoci Ministerstva kultury ani ministra kultury (srov. § 8 a § 20 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) nespadá zrušení této Náboženské matice. Takovéto rozhodnutí je nicotné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2006, čj. 5 A 35/2002-73)

Věc: a) Česká biskupská konference, b) Konference vyšších představených mužských řeholí, c) Konference vyšších představených ženských řeholí a d) Dozorčí rada Náboženské matice proti Ministerstvu kultury ve věci zrušení Náboženské matice.

Rozhodnutím ministra kultury ze dne 19. 2. 2002 bylo vysloveno, že Ministerstvo kultury jako ústřední orgán státní správy pro věci církví a náboženských společností podle čl. IV odst. 1 statutu Náboženské matice ze dne 9. 12. 1998, ve znění změn a doplňků ze dne 22. 6. 1999, zrušuje dnem 1. 3. 2002 Náboženskou matici. Dále bylo stanoveno, že Náboženská matice vstupuje do likvidace dnem 1. 3. 2002 s tím, že likvidace končí likvidací veškeré majetkové podstaty a dořešením pohledávek a závazků podle zmocnění likvidátora. Po provedení likvidace Náboženská matice „v likvidaci“ zaniká. Konečně byl tímto správním aktem ustanoven rovněž dnem 1. 3. 2002 likvidátor. V závěru pak bylo konstatováno, že toto rozhodnutí nabývá účinnosti dnem 1. 3. 2002.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobu žalobci a), b), c) (označení pod bodem 1 žaloby) a žalobce d) (označen pod bodem 2 žaloby). K otázce své aktivní legitimace uvedli, že zvláštní právní status Náboženské matice, kdy státem jmenovaný ředitel řídí právní subjekt, který má fungovat ve prospěch Římskokatolické církve, vede k tomu, že ministrem jmenovaný ředitel, který byl údajně k datu vy-

dání napadeného rozhodnutí stejně z funkce odvolán, ani ministrem jmenovaný likvidátor nemají žádný zájem zpochybňovat rozhodnutí svého „chlebodáře“ a Římskokatolická církev není subjektem výslovně uvedeným jako oprávněný jednat za Náboženskou matici. Případnými rozhodnutími likvidátora je však dotčena majetková podstata Náboženské matice, která je určena pro financování Římskokatolické církve, a proto jsou orgány uvedené pod bodem 1 žaloby a zastupující Římskokatolickou církev v České republice aktivně legitimovány k podání této žaloby. Pokud by soud nepřipustil tuto žalobu z důvodu nedostatku aktivní legitimace žalobců, šlo by o *denegatio iustitiae*. Žalobu proti napadenému rozhodnutí za Náboženskou matici podává jako další žalobce poslední legitimní dozorčí rada Náboženské matice jako jediný orgán Náboženské matice nepodléhající přímému vlivu Ministerstva kultury.

Žaloba následně pojednává o historickém vývoji, jenž vedl ke vzniku Náboženské matice. Žalobci se domnívají, že rozhodující dokumenty mají charakter císařského dekretu, následné dokumenty mají charakter dvorských dekretů, jež mají povahu prováděcích

norem a odkazují na akty vydávané císařem. Právní dokumenty, jež se týkaly zrušení kon-templativních řádů a zřízení náboženských fondů, lze považovat za panovníkem vydávané akty mající povahu zákona.

Protiprávnost napadeného rozhodnutí spatřují žalobci v jeho rozporu s principem ochrany náboženské svobody podle čl. 15 a 16 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dále s principem demokratického právního státu a zákazu vazby státu na výlučnou ideologii, tedy i v rozporu s čl. 1 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 1 Listiny. Žalobci se domnívají, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny a s principem demokratického právního státu, neboť rozhodnutí o zrušení Náboženské matice vzhledem k historickoprávnímu argumentům vyžaduje formu zákona. Císařský dekret mající sílu zákona je možno zrušit pouze právním aktem stejné či vyšší právní síly. Ministr kultury nemá zákonné zmocnění k vydání takového aktu. Na zrušení Náboženské matice není celospolečenský zájem a její zrušení poškodí zájmy Římskokatolické církve a řádů, jejichž majetek má Náboženská matice ve správě. Na jejím zrušení má zájem pouze stát, jenž se zřejmě obává výsledků soudních sporů, které s ním či jeho organizačními složkami Náboženská matice vede. Její zrušení je tak v rozporu i s obecným principem *ne-minem laedere* – nikomu neškodit. Napadené rozhodnutí je taktéž v rozporu s principem právního státu, neboť ukládá likvidátorovi ukončit všechny soudní spory, což by vedlo ke snížení likvidačního zůstatku a následně k poškození majetkových práv Římskokatolické církve, již napadené rozhodnutí přiznává nárok na likvidační zůstatek v souladu s účelem Náboženské matice. Ukončení soudních sporů příkazem k soudnímu smíru je ve svém důsledku *denegatio iustitiae*, a je tedy i v rozporu s jedním ze základních atributů právního státu. Žalobci poukazují na skutečnost, že i v některých jiných zemích došlo ke zrušení subjektů obdobných Nábo-

ženské matici, ale dělo se tak po dohodě s dotčenou církví a po ukončení všech majetkových sporů, vyjasnění všech právních nejasností a obvykle v návaznosti na dořešení otázek financování církve.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby. Poukázal na to, že se jedná především o návrh podaný osobami, které nemají aktivní legitimaci k takovému návrhu. Ze statutu Náboženské matice vyplývá, že statutárním orgánem Náboženské matice je její ředitel. Žalobci nejsou ani statutárním orgánem Náboženské matice, ani není v jejich pravomoci rozhodovat o zrušení a zániku Náboženské matice.

Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 2. 2. 2004, čj. 5 A 35/2002-29, žalobu odmítl z důvodu nedostatečné aktivní legitimace žalobců. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci ústavní stížnost, o níž Ústavní soud rozhodl náleznem ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02, tak, že uvedené usnesení Nejvyššího správního soudu zrušil pro porušení základních práv stěžovatelů zaručených čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, neboť dospěl k závěru, že dozorčí rada Náboženské matice v jejím posledním složení se může dovolávat svého práva u soudu.

Na základě rozhodnutí ministra kultury ze dne 19. 2. 2002 o zrušení Náboženské matice a jejím vstupu do likvidace vstoupila Náboženská matice do likvidace dnem 1. 3. 2002; posléze Náboženská matice zanikla, a to k datu 21. 2. 2003.

Nejvyšší správní soud žalobu žalobců uvedených pod bodem 1 žaloby odmítl; druhým výrokem konstatoval, že napadené rozhodnutí ministra kultury je nicotné.

Z odůvodnění:

III.

(Aktivní legitimace)

Podle ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně

určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

Předmětným rozhodnutím ministra byla bezesporu přímo dotčena na právech Náboženská matice, jakožto samostatná právnická osoba. S ohledem na skutečnost, že zájem Náboženské matice nemůže nestraně hájit ani její ředitel či likvidátor, neboť se jedná o subjekty přímo dosazované ministrem kultury, jenž sám rozhodl o zrušení Náboženské matice, je zde pouze její dozorčí rada, resp. její poslední představitelé, jakožto orgán, jenž má na ochraně práv Náboženské matice skutečný zájem. Pro úplnost je na místě podotknout, že členové dozorčí rady byli dle stanov Náboženské matice jmenováni a odvoláváni ministrem kultury, avšak dělo se tak způsobem, jenž umožňoval Římskokatolické církvi navrhnout tři členy a zbývající členové měli být veřejně známými osobnostmi. Poslední dozorčí radě Náboženské matice tak přísluší aktivní legitimace v této věci, jak dovodil Ústavní soud. Tímto právním závěrem je Nejvyšší správní soud vázán.

Katolická církev, resp. subjekty označené jako žalobci pod bodem 1 žaloby byly bezesporu dotčeny ve svých zájmech a při existenci příp. právních vztahů mezi nimi a Náboženskou maticí i ve svých právech, ovšem toliko nepřímo (prostřednictvím těchto právních vztahů). Samotné napadené rozhodnutí ohledně těchto žalobců nezakládá, nemění ani závazně neurčuje žádná jejich práva či povinnosti. Z tohoto ustanovení nevyplývá, že by se tito žalobci mohli domáhat ochrany cizích práv, a to ani za situace, že dotčený subjekt, resp. osoba za něj jednající, z různých důvodů žalobu nehodlá podat. Druhý případ uvedený v tomto ustanovení (porušení práv v předcházejícím řízení) nepřichází v úvahu již proto, že žádné předchozí řízení s rozhodnutím, na které by bezprostředně navazovalo žalobou napadené rozhodnutí, vedeno nebylo. Rovněž ani ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. (dotčení na procesních právech účastníka řízení) na tento pří-

pad nedopadá. Proto nezbylo než žalobu ohledně žalobců *sub a)* až *c)* podle ustanovení § 46 písm. c) s. ř. s. odmítnout, neboť jde o návrh podaný osobami k tomu zjevně neoprávněnými. Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána v roce 2002, je třeba pro úplnost uvést, že tyto subjekty nebyly legitimovány k podání dotyčné žaloby ani podle tehdejší právní úpravy (část pátá občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002).

IV.

(Právní povaha Náboženské matice)

Nejvyšší správní soud se při posuzování předložené věci nejprve zaměřil na posouzení právní povahy Náboženské matice, jež je v souzené věci rozhodující. K úvaze o její právní povaze je třeba zkoumat i její historické kořeny.

Rozmach absolutistického státu byl doprovázen řadou reforem, jež zasáhly do nejrozličnějších oblastí života společnosti včetně záležitostí církve. „*Již za Marie Terezie co nejostřeji zasahuje stát do všech záležitostí církve, která se stává státní služebnicí... Za Josefa II. tento systém vyvrcholuje. Josef II. vycházeje z názoru, že vše, co v církvi není původu božského, může jím býti upraveno... Zrušil kláštery čistě kontemplativní a přikázal jejich jmění náboženské matici, k podpoře katolických účelů.*“ (Bušek, V.: Učebnice dějin práva církevního I. Všehrd, Praha 1946, str. 180). Za vlády Josefa II. tak bylo započato s postupným rušením mužských a ženských klášterů žebravých a rozjímavých řádů: kartuziánů, trinitářů, benediktýnek, celestýnek, cisterciáček, dominikánů, františkánů, karmelitů, premonstrátek aj. Z jmění těchto zrušených klášterů byl pak zřízen náboženský fond – náboženská matice (viz Čapka, F.: Dějiny země Koruny české v datech. Libri, Praha 1998, str. 381): „*Josef II. dal z peněz stržených za rozprodání klášterů a jejich majetky zřídit r. 1782 v každé zemi zvláštní pokladnu na udržování církevních potřeb. Tato pokladna pojmenována „náboženská matice“ nebo „náboženský fond“ pod správou státní. K matici přidělena i pokladna solní a vyňata ze správy církevní. Mimo to přiděleny matici i jiné prostředky, jako jmě-*

ní zrušených bratrstev, fondy vysloužilých kněží (emeritů), jmění některých jednoduchých obročí (obročí bez duchovní správy), později výnos uprázdněných obročí, ekvivalentů aj. Ze značných prostředků takto vzniklých zřídil Josef také nové fary, jak vyčteno na příslušném místě, dodnes tzv. matiční fary. Stát josefinský pak postavil se na stanovisko hospodařiti s církevním jměním v matici thesaurovaným a dle potřeby je doplňovati ze svého, ježto duchovní pokládán za zaměstnance státního a církev za státní instituci.“ (Farský, K.: Stát a církev, poměr státu českého k církvi římské od prvopočátku až do roku 1924. Knihtiskárna Blahoslav, Praha 1924, str. 298). Náboženský fond byl zřízen v každé zemi monarchie a byl spravován zvláštní komisí za účasti katolické církve. V Čechách vznikl český a na Moravě a ve Slezsku moravskoslezský náboženský fond (viz Pejs, O.: K historickým souvislostem existence náboženské matice u nás. In: Čtyřicet let církevních zákonů v Československu. Sekretariát vlády ČSR pro věci církevní, Praha 1989, str. 263 – 265). Následný vývoj, resp. přijetí zákona č. 50/1874 ř. z., o vnějších poměrech římskokatolické církve, a zákona č. 51/1874 ř. z., o příspěvcích náboženskému fondu, včetně prvorepublikového zákonodárství, se k právní povaze náboženského fondu nevyjadřoval a upravovány byly zejména příspěvky ve prospěch tohoto fondu. Vývoj po druhé světové válce rovněž přinesl některé úpravy. Zákonem č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církvi a náboženských společností státem, byl zakotven státní dozor nad majetkem církvi (§ 10) a zákonem č. 217/1949 Sb. byl zřízen Státní úřad pro věci církevní jakožto ústřední úřad. Státní úřad pro věci církevní vyhláškou č. 352/1950 Ú. I., o náboženském fondu, sloučil původní zemské fondy český a moravskoslezský a náboženskou základninu na Slovensku (jež ale fakticky zůstala samostatným fondem) v náboženský fond (§ 1 vyhlášky č. 352/1950 Ú. I.), jenž se nadále označoval jako Náboženská matice a jenž byl spravován Státním úřadem pro věci církevní (viz Pejs, O.: K historickým souvislostem existence náboženské matice u nás. In: Čtyřicet let církevních zákonů v Čes-

koslovensku. Sekretariát vlády ČSR pro věci církevní, Praha 1989, str. 275). Socialistické orgány pojímaly však mnohdy Náboženskou matici v duchu své doby jako „organizaci přímo řízenou Sekretariátem vlády ČSR pro věci církevní, která vznikla pod jménem náboženský fond na základě vyhlášek Státního úřadu pro věci církevní č. 351 a 352/1950 Ú. I. Spravuje majetkové podstaty řádů a kongregací, které neslouží řeholním účelům. Výnosy z těchto majetkových podstat slouží výlučně k náboženským účelům římskokatolické církve“ (Černý, P.: Církve a náboženské společnosti v ČSSR. Sekretariát vlády pro věci církevní, Praha 1989, str. 224). Vzhledem k historickým kořenům vzniku náboženských fondů však nelze akceptovat závěr, že Náboženská matice vznikla na základě zmíněných vyhlášek Státního úřadu pro věci církevní, samotný text ustanovení § 1 vyhlášky č. 352/1950 Ú. I. svědčí o právním nástupnictví náboženského fondu, později označovaného Náboženská matice, po náboženském fondu českém a moravskoslezském. Pokud jde o historický exkurs, lze uzavřít, že Náboženská matice jakožto nástupkyně původních zemských náboženských fondů byla od svého vzniku pojímána jako zvláštní fond, jenž nespadal pod správu církevní, nebyl však ani součástí státního aparátu, přestože byl státem spravován a ze státních financí případně i doplňován. Tento fond sloužil výlučně pro financování potřeb církve římskokatolické.

Právní povaze náboženských fondů se věnovala i prvorepubliková právní nauka: „...Můžeme vytyčiti, že se má fondem zajistit úhrada očekávaných potřeb. Druh potřeb, které je uhrazovati z fondu, může býti specifikován. Všeobecně je formulován na základě účel fondu k úhradě potřeb katolického kultu. (...) Prameny, ze kterých se fond doplňuje, nerozhodují o jeho povaze. (...) Fondy jsou nesamostatné a samostatné. Jsou-li fondy subjekty práv, jsou samostatnými. Skupinu samostatných fondů kultových můžeme rozdělit na fondy nadační a na fondy sui generis. (...) Fondy sui generis jsou náboženská matice neboli fond katolický a zemské fondy izraelské. (...) Všechny kultové fondy

jsou veřejnoprávní. (...) Při fonděch sui generis lze odkázati obzvláště též na povahu účelu církvi vůbec. Dobře je však si uvědomiti, že ony fondy nejsou církvemi. Nejsou ani subjektem, jehož základem by byl souhrn institucí katolických... U náboženské matice katolické... je pouze účel po stránce konfesní kvalitativně totožný s účelem korporací katolické církve... Kvantitativně jde onen fondový účel nad subjektivitu konfese, u církve katolické pro vnitrostátní řád právně nemožnou..." (citováno dle: Tureček, J.: Kapitoly z konfesního práva čsl. Typus, Praha 1936, str. 122 – 123). K právní povaze Náboženské matice se vyjadřovala i československá prvorepubliková judikatura (Bohuslav A., rozhodnutí administrativní č. 5402/26), a to následovně: Náboženská matice je podle svého vzniku, účelu a své správy fondem veřejným, státem spravovaným a doplňovaným, avšak od majetku státu rozdílným. Na tom nic nemění ani okolnost, že je spravována státem a pokud nestačí na plnění závazků jí zákonem uložených (kongrua), je doplňována zálohami ze státních prostředků; neboť tím nepozbývá náboženská matice nikterak povahy veřejného fondu od státního majetku se různícího, majícího povahu samostatné osobnosti právnické.

Lze tedy shrnout, že Náboženská matice je veřejným fondem s právní subjektivitou, jenž je spravován státem. Není organizační součástí římskokatolické církve, není však ani státním fondem a majetek fond tvořící není ani majetkem státu. Jde o zvláštní samostatný subjekt, jehož účelem je správa části majetku římskokatolické církve a výnosů z něho, a to pro potřeby římskokatolické církve.

V.

(Rozhodnutí ministra kultury)

K žalobní námitce žalobců obsahující argumentaci, že právní dokumenty, jež se týkaly kontemplativních řádů a zřízení náboženských fondů, lze považovat za panovníkem vydávané akty mající povahu zákona, a proto bylo pro zrušení Náboženské matice třeba zákona, Nejvyšší správní soud uvádí, že v době existence demokratického právního státu, jenž je primárně založen na dělbě moci výkonné, zákonodárné a soudní za využití me-

chanismů vzájemných brzd a vyvážení těchto mocí, by bylo nesmírně obtížné jakkoli srovnávat právní akty panovníka v absolutistické monarchii, kdy naznačená dělba moci neexistovala a veškerá moc byla koncentrována právě v rukou absolutistického panovníka. Z tohoto důvodu je lze akceptovat jako historické dokumenty, jež osvědčují založení náboženských fondů, avšak soud nemůže provádět hodnocení jejich právní síly či srovnání s formálními prameny práva relevantními v demokratickém právním státu. Obdobně se k této otázce vyjádřil i Ústavní soud v již uváděném nálezu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02.

V úvahách o právní povaze Náboženské matice dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že matice je právnickou osobou veřejného práva, jež je spravována státem. Je samostatným subjektem spravujícím část majetku římskokatolické církve, a to pro její účely. Jde tedy o subjekt odlišný jak od římskokatolické církve, tak i od státu. Z historického kontextu vzniku tohoto náboženského fondu a průběhu jeho trvání vyplývá, že stát nad ním tradičně vykonával státní dohled a tento úzus, ač neměl oporu v platném právu, se zachoval i po roce 1989. Dle článku 79 odst. 1 Ústavy České republiky lze ministerstva zřizovat a jejich působnost stanovovat pouze zákonem. Ze zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jenž v hlavě druhé stanoví okruh působnosti ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele je člen vlády České republiky, konkrétně z ustanovení § 8 vyplývá, že Ministerstvo kultury je ústředním orgánem státní správy mj. pro věci církví a náboženských společností. Ustanovení § 20 citovaného zákona stanoví, že ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy uvedené v části první daného zákona plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných předpisech, což reflektuje princip zakotvený čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Pokud jde o akt Ministerstva kultury, jímž Ná-

boženskou matici zrušilo, nutno konstatovat, že taková pravomoc vzhledem k právní povaze Náboženské matice, která není ani církví, ani náboženskou společností, Ministerstvu kultury nepřísluší a nepřísluší a tento jeho postup nemá oporu v žádném právním předpisu. V tomto světle je třeba posuzovat i změny statutu Náboženské matice, jakožto vnitřního normativního aktu, účinného od 9. 12. 1998, kdy došlo ke změně čl. IV tak, že k zániku Náboženské matice, přímo řízené organizace Ministerstva kultury České republiky, je třeba rozhodnutí Ministerstva kultury, oproti textu statutu účinného od 20. 2. 1998, kde se

k zániku Náboženské matice předpokládala dohoda Ministerstva kultury a České biskupské konference, Konference vyšších řeholních představených mužských a ženských řeholí v České republice, případně zrušení na návrh těchto římskokatolických subjektů (čl. IV odst. 1). Statut Náboženské matice účinný do 8. 12. 1998 tak jako formální podmínku k rozhodnutí o jejím zániku předpokládá dohodu Ministerstva kultury a uvedených římskokatolických subjektů, již lze *pro futuro* s ohledem na právní povahu Náboženské matice pokládat za stěžejní princip právní úpravy její existence.

1061

Regulace reklamy: reklama na poskytování pohřebních služeb

k § 6a odst. 1 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 265/2001 Sb. (v textu též „zákon o regulaci reklamy“) k čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Výčet povolených údajů v § 6a odst. 1 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, je taxativní. To znamená, že není-li uvedena cena služby, která je předmětem reklamního textu, mezi povolenými údaji, jedná se o údaj nepovolený. Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost garantované v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod není právem absolutním a může být zákonem omezeno. Důležitý veřejný zájem na zachování etických pravidel při nabízení a poskytování služeb v oboru pohřebnictví dovoluje zákonodárci příslušným právním předpisem omezit, resp. vymezit způsoby prezentace těchto služeb tak, aby nebyly v rozporu s dobrými mravy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2006, čj. 2 As 40/2006-71)

Věc: Společnost s ručením omezeným E. proti Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát hlavního města Prahy dne 20. 2. 2004 uložil žalobci pokutu ve výši 30 000 Kč za porušení ustanovení § 6a odst. 1 zákona o regulaci reklamy, kterého se žalobce dopustil tím, že šířil reklamu pohřebních služeb v časopise A. a v telefonním seznamu Z., aniž dodržel povolené náležitosti reklamy na činnost v pohřebnictví, upravené tímto ustanovením.

Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud za-

lobu zamítl, protože dospěl k závěru, že žalobce uvedením nepovoleného údaje o cenách svých služeb jak v případě reklamy v Z., tak i uveřejněním článku v časopise A. porušil ustanovení § 6a zákona o regulaci reklamy.

Proti zamítavému rozhodnutí městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména namítal nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Konkrétně uváděl, že pokuta mu byla ulože-

na v rozporu se zákonem o regulaci reklamy, protože žalobou napadeným rozhodnutím byl zkrácen na svých právech zaručených Ústavou a příslušnými zákony České republiky, které zaručují svobodu projevu, svobodu podnikání, hospodářskou soutěž a rovnost účastníků této soutěže. Článek v časopise A. stěžovatel považoval za osvětovou činnost, nikoli za reklamu, text uveřejněný v Z. pak za inzerci, která koresponduje podle obchodních zvyklostí s obsahem textů ostatních podnikatelských subjektů v daném oboru.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkazoval na své vyjádření k žalobě. V tomto vyjádření uváděl, že podle ustanovení § 6a odst. 1 zákona o regulaci reklamy může reklama v oblasti poskytování pohřebních služeb, provádění balzamace a konzervace, provozování krematoria a provozování veřejného pohřebiště obsahovat pouze „*název obchodní firmy nebo jméno, příjmení nebo název provozovatele činnosti v pohřebnictví, vymezení předmětu těchto činností, případně dalších navazujících služeb, adresu pracoviště určeného pro styk se zákazníky, telefonní a faxové číslo, adresu elektronické pošty nebo internetovou adresu, provozní dobu pro veřejnost, firemní logo nebo jiný grafický motiv*“. Reklama stěžovatele uveřejněná v Z. obsahovala i cenu, což zákon nedovoluje, a uvedení ceny v rámci webových stránek dané obchodní společnosti se žalovanému jevilo jako účelové obcházení zákona. Jako odborné stanovisko si žalovaná strana vyžádala vyjádření metodicky nadřízeného orgánu, tj. živnostenského odboru Ministerstva průmyslu a obchodu. Tento orgán ve svém stanovisku konstatoval, že adresa webových stránek je sice povolenou náležitostí reklamy činnosti v pohřebnictví, jejich obsah však musí být v souladu s požadavky na tuto reklamu kladenými, a tedy smí obsahovat jen ty údaje, které zákon uvádí jako povolené. S tvrzením stěžovatele, podle kterého byl potrestán za to, že v rámci osvěty poskytl k uveřejnění v časopise A. sloupek obsahující všeobecné informace o situaci v pohřebnictví, žalovaný nesouhlasil. Žalovaný vycházel z řízení z vyjádření reklamní a vydavatelské agentury – společ-

nosti s ručením omezeným M., podle které se jednalo o placenou inzerci. Ta obsahovala mimo jiné i konkrétní odkaz na společnost s ručením omezeným E. s uvedením telefonického kontaktu, adresy pracovišť určených pro styk se zákazníky včetně uvedení provozní doby pro veřejnost. Jednalo se tedy podle žalovaného o prezentaci stěžovatele, která měla za cíl podporu jeho podnikatelské činnosti obdobně jako v případě reklamy uveřejněné v Z.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že porušení ustanovení § 6a zákona o regulaci reklamy bylo jednoznačně prokázáno materiály založenými ve správním spise s přihlédnutím ke všem vyjádřením a stanoviskům, která byla v této věci správním orgánem vyžádána. Výčet povolených údajů v ustanovení § 6a citovaného zákona je taxativní. To znamená, že není-li uvedena cena služby, která je předmětem reklamního textu, mezi povolenými údaji, jedná se o údaj nepovolený. Oba posuzované texty však údaj o ceně obsahovaly. Pokuta proto byla uložena stěžovateli podle názoru Nejvyššího správního soudu po právu. Pokud jde o výši uložené pokuty, neshledal Nejvyšší správní soud nepřiměřenost v její výši, když částka 30 000 Kč je při samé dolní hranici trestní sazby za předmětný správní delikt. Na tomto místě Nejvyšší správní soud považuje za vhodné dodat, že článek 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) stanoví právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, jak se ho domáhá žalobce, ale zároveň odst. 2 tohoto ustanovení i omezuje toto právo tak, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Z uvedené právní úpravy je patrné, že právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost není právem absolutním, a proto nelze dovodit, že při této činnosti není subjekt nijak omezen, naopak toto právo může realizovat jen v souladu s právním řádem. Uvedené právo tedy může být zákonem omezeno tak, jak zákono-

dárce stanovil např. v § 6a zákona o regulaci reklamy, podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezaného základního práva. Stanovení podmínek a omezení výkonu určitého povolání a určitých hospodářských činností uskutěčňuje veřejná moc ve veřejném zájmu, jímž je především zájem na kvalitě výkonu takových činností. Smysl restriktivní právní úpravy dopadající na oblast regulace reklamy v oblasti podnikatelských činností v pohřebnictví spočívá v tom, že se jedná o společen-

sky velmi citlivou oblast, nesrovnatelnou s běžnou podnikatelskou činností v jiných oborech. Důležitý veřejný zájem na zachování etických pravidel při nabízení a poskytování služeb v oboru pohřebnictví dovoluje zákonodárci příslušným právním předpisem omezit, resp. vymezit způsoby prezentace těchto služeb tak, aby nebyly v rozporu s dobrými mravy.

S ohledem na výše uvedené nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit stěžovateli v tom, že by byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svém právu svobodně podnikat a účastnit se hospodářské soutěže při zachování principu rovnosti všech soutěžitelů.

1062

Rozhlasové a televizní vysílání: rozsah povinnosti provozovatele převzatého vysílání

Správní trestání: rozsah volného uvážení

k § 54 a § 60 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

k § 78 odst. 2 soudního řádu správního

I. Z § 54 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, plyne oprávnění provozovatele převzatého vysílání vlastními technickými prostředky bez úplaty převzít programy provozovatele celoplošného vysílání. Provozovatel celoplošného vysílání ale nemá povinnost technicky zajistit přenos svých programů provozovatelům převzatého vysílání.

II. Jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, čj. 8 As 5/2005-53)

Věc: Společnost s ručením omezeným S. proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty za správní delikt, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 29. 7. 2003 uložila žalovaná žalobci podle § 60 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“), pokutu ve výši 1 000 000 Kč. Své rozhodnutí odůvodnila tím, že žalobce jako provozovatel převzatého vysílání v kabelovém systému nezajistil při

vytváření nejnižší programové nabídky zařazení vysílání celoplošného programu stanice Prima TV. Neučinil tak přesto, že byl podle § 54 odst. 2 zákona o vysílání povinen zajistit, aby v nejnižší programové nabídce bylo zahrnuto zemské a nezakódované vysílání všech celoplošných provozovatelů vysílání ze zákona a všech celoplošných provozovatelů vysílání s licencí, včetně místního vysílání na sdíle-

ných kmitočtech s provozovatelem celoplošného vysílání s licencí kromě programů vysílání pouze digitálně. Žalovaná dále uvedla, že zjistila na základě oznámení, že žalobce nezařazuje v některých lokalitách jižní Moravy program Prima TV do nejnižší programové nabídky.

Žalobce ve správním řízení namítal, že v místě, odkud je signál rozváděn, nelze přijímat televizní program Prima TV zemského nezakódovaného vysílače v dostatečné kvalitě; namísto něj distribuuje družicový zakódovaný digitální signál jako jedinou možnost. Žalovaná však dovodila, že technické obtíže žalobce nezbavují zákonné povinnosti. Z uvedeného důvodu uložila žalobci pokutu ve výši 1 000 000 Kč z možného rozmezí 5000 – 2 500 000 Kč.

V žalobě podané u Městského soudu v Praze žalobce především vytknul, že v jeho případě byla sankcionována nemožná povinnost. V kritických lokalitách jsou kabelové televizní systémy žalobce propojeny do jednoho funkčního celku a rozhlasový a televizní signál je šířen optickými kabely z hlavní stanice v I. Oblast některých měst a obcí nebyla a není pokryta pozemním nekódovaným celoplošným vysíláním stanice Prima TV v kvalitě, která by umožnila použití signálu v souladu s právní a technickou normou pro televizní kabelové rozvody. Zákonem stanovenou povinností proto nelze splnit pro nepřítomnost signálu.

Žalobce dále vytýkal porušení § 33 odst. 2 správního řádu s tím, že žalovaná nedala žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění. Za předpokladu, že by tak učinila, navrhl by žalobce doplnění dokazování, a to zprávou Českých radiokomunikací, a. s., o přijímači vysílače Prima TV v Oslavanech a znaleckým posudkem o možnostech příjmu pozemního nekódovaného celoplošného a analogového signálu Prima TV v relevantních oblastech.

Žalobce zároveň pod bodem II žaloby požádal o upuštění od uložení pokuty.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 11. 2004 žalobu zamítl. V důvodech uvedl zejména, že povinnost stanovená v § 54 odst. 2

zákona o vysílání je stanovena bezvýjimečně a bezvýhradně a nepřipouští žádné omezení ani pro případy, kdy by z technických důvodů nebylo možné pozemské nekódované vysílání celoplošného provozovatele televizního vysílání ze zákona anebo s licencí přijímat. Provozovatel kabelového vysílání je povinen pozemské nezakódované vysílání všech celoplošných provozovatelů zajistit. K návrhu na moderaci výše uvedené pokuty městský soud konstatoval, že k němu nemohl přihlídnout, neboť byl uplatněn po uplynutí lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby (soud vyšel z toho, že návrh byl učiněn při jednání dne 2. 11. 2004).

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost. Vytýkal rozhodnutí nepřezkoumatelnost a tvrdil, že městský soud používal termínu „pozemské nekódované vysílání“ v souvislosti s povinností stanovenou v § 54 odst. 2 zákona o vysílání. Žalobce však v kasační stížnosti tvrdil, že je třeba činit rozdíly mezi termínem „zemské nekódované vysílání“ a „pozemské nekódované vysílání“. Dále konstatoval, že jeho povinností podle § 54 odst. 2 zákona o vysílání je šíření programů získaných příjmem vysílání původních rozhlasových a televizních programů. Zajištění tohoto příjmu je pak povinností provozovatele rozhlasového a televizního vysílání sestavujícího program, v daném případě televizní stanice Prima. Ustanovení § 54 odst. 3 zákona o vysílání ukládá provozovatelům celoplošného vysílání povinnost bezplatně poskytnout své programy provozovateli převzatého vysílání, což v daném případě nedopravením signálu do místa provozování převzatého vysílání nebylo učiněno. Pochybení je proto přičitatelné společnosti FTV Prima, spol. s r. o., nikoliv žalobci. Zároveň je nutné konstatovat, že uložení povinnosti podle § 54 odst. 2 zákona o vysílání je případem tzv. *must carry*, přičemž ve všech kulturních státech je toto možné pouze za náhradu placenou státem. Konečně zpochybnil závěr městského soudu o tom, že návrh na moderaci byl vznesen až u ústního jednání dne 2. 11. 2004; zdůraznil, že návrh byl již součástí žaloby.

Žalovaná ve svém stanovisku ke kasační stížnosti uvedla, že povinnost stanovená v § 54

odst. 2 zákona o vysílání je stanovena bezvýjimečně a její plnění není nemožné, vyžaduje ale větší úsilí stěžovatele. Při ukládání výše pokuty se žalovaná řídila ustanovením § 61 odst. 3 zákona o vysílání.

Nejvyšší správní soud posoudil námitky kasační stížnosti jako nedůvodné s jedinou výjimkou, týkající se včasnosti uplatnění návrhu na moderaci. Z tohoto důvodu také napadený rozsudek městského soudu zrušil.

Z odůvodnění:

První kasační námitka spočívala v tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; ta měla spočívat v záměně pojmů „zemské nekódované vysílání“ a „pozemské nekódované vysílání“. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že takto vznesené rozlišení v rámci kasační stížnosti považuje za účelové; je to sám žalobce, kdo oba termíny v rámci žaloby užívá *promiscue*. Argumentuje-li tedy žalobce v žalobě pod bodem IV odst. 2 odkazy k pozemnímu nekódovanému celoplošnému vysílání stanice Prima, stejně jako pod bodem IV odst. 1, a používá-li obdobný termín městský soud v rámci odůvodnění svého rozhodnutí, přičemž z kontextu napadeného rozhodnutí je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že je myšleno zemské nezakódované vysílání celoplošných programů tak, jak je má na mysli § 54 odst. 2 zákona o vysílání, neshledává Nejvyšší správní soud takto vznesenou kasační námitku důvodnou.

Stěžovatel dále městskému soudu vytýká nezákonnost jeho rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a to při interpretaci, zejména pak systematické, § 54 odst. 2 zákona o vysílání. Citované zákonné ustanovení stanoví povinnost provozovatele převzatého vysílání v kabelovém systému při vytváření nejnižší programové nabídky zajistit, aby v ní bylo zahrnuto zemské a nezakódované vysílání všech celoplošných programů provozovatelů vysílání ze zákona a všech celoplošných provozovatelů vysílání s licenci, včetně místního vysílání na sdílených kmitočtech s provozovatelem celoplošného vysílání s licenci,

kromě programů vysílaných pouze digitálně. Podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání se celoplošným vysíláním rozumí mimo jiné televizní vysílání, které může přijímat alespoň 70 % obyvatel České republiky, počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu. Z citovaného zákonného ustanovení vyplývá povinnost subjektu zajišťujícího celoplošné vysílání pokrýt stanovený počet obyvatel, nikoliv však určité území. Je-li pak provozovateli celoplošného vysílání v § 54 odst. 3 zákona o vysílání stanovena povinnost poskytnout své programy provozovateli převzatého vysílání bezplatně, nelze tím rozumět povinnost provozovatele celoplošného vysílání technicky zajistit přenos svých programů provozovatelům převzatého vysílání. Je třeba vycházet z interpretace, podle které provozovatel převzatého vysílání svými vlastními technickými prostředky může programy celoplošného vysílání převzít, aniž by za to byl povinen poskytovat provozovateli celoplošného vysílání úplatu.

V návaznosti na citované zákonné ustanovení pak povinnost vyplývající z § 54 odst. 2 zákona o vysílání je třeba chápat absolutně, tedy tak, že provozovatel převzatého vysílání je povinen k zahrnutí zemských a nezakódovaných vysílání všech celoplošných programů provozovatelů vysílání ze zákona a všech celoplošných provozovatelů vysílání s licenci zajistit. Volba technického řešení, stejně jako zvážení možnosti tohoto zajištění při žádosti o licenci k provozu převzatého vysílání, je pak otázkou podnikatelského rizika a zvážení technických možností jednotlivých provozovatelů převzatého vysílání. Obdobným způsobem je třeba chápat žalobcem zmiňovanou povinnost *must carry*: povinnost zajištění shora zmiňovaných vysílání v rámci nejnižší programové nabídky je třeba chápat jako jednu z podmínek pro výkon provozu převzatého vysílání v kabelovém systému. Licence k provozování převzatého vysílání v kabelovém systému není veřejným subjektivním právem, které by náleželo automaticky každému jednotlivému subjektu. Tato licence je udělována za splnění stanovených podmínek, z nichž jednou je právě podmínka vyplý-

vající z § 54 odst. 2 zákona o vysílání. S ohledem na skutečnost, že otázku možnosti technického zajištění povinnosti stanovené v § 54 odst. 2 zákona o vysílání je provozovatel přezatého vysílání v kabelovém systému povinen zvážit před zahájením své činnosti, v žádném případě se této povinnosti nelze vyhnout odkazem k neexistenci signálu v daném území. Z uvedeného důvodu ani tuto kasační námitku Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou rovněž kasační námitku spočívající v tvrzených vadách v řízení před správním orgánem (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Jak z obsahu správního spisu vyplývá, skutkový stav nebyl prakticky sporný, byl znám již v okamžiku zahájení správního řízení a byl obsažen již v oznámení ze dne 10. 6. 2003 adresovaném žalobci. Stěžovatel byl v uvedeném oznámení vyrozuměn o svém právu vyplývajícím z § 33 odst. 2 správního řádu a bylo mu umožněno, aby toto právo uplatnil. Za situace, kdy žalovaný neprováděl další dokazování a správní řízení se odvíjelo od následného posouzení právní otázky, nemůže kasační námitka stěžovatele obstát.

Naproti tomu poslední kasační námitka spočívala v nepřihlédnutí ke stěžovateli návrhu na soudní moderaci uložené pokuty. Městský soud konstatoval, že návrh byl vznesen až u ústního jednání dne 2. 11. 2004, a proto k němu soud nemohl přihlédnout;

návrh byl uplatněn po uplynutí lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud ale konstatuje, že již z žaloby podané u Městského soudu v Praze dne 29. 9. 2003 (konkrétně z jejího bodu II) jednoznačně vyplývá, že se žalobce domáhá upuštění od uložení pokuty za spáchání správního deliktu, tedy moderace uložené pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že navrhl-li žalobce takový postup v žalobě, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, od tohoto trestu upustit nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených. Žalobce tedy své moderační právo včas uplatnil.

Městský soud, který tuto otázku neposoudil, neboť dospěl k závěru, že návrh na moderaci byl vznesen opožděně, pochybil a Nejvyššímu správnímu soudu neumožnil, aby rozhodnutí bylo přezkoumáno. Poslední kasační námitka je tedy důvodná.

Již nad rámec odůvodnění shora k poslední kasační námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán elementárními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem. Městský soud v Praze se proto v dalším řízení zaměří na žalobní návrh mířící k moderaci uložené pokuty; vezme do úvahy obsah správního spisu, včetně případných odkazů k pokutám uloženým v obdobných případech.

1063

Rozhlasové a televizní vysílání: k pojmu sponzorování

k § 2 odst. 1 písm. l) a o), § 48 odst. 4 písm. a) a § 53 odst. 5 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění zákona č. 341/2004 Sb.^{*)}

I. Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, chápe jako reklamu každé sdělení, které kumulativně obsahuje následující tři prvky: musí se jednat o veřejné oznámení, dále musí být vysíláno za úplatu a konečně musí sloužit zejména k podpoře prodeje či nákupu výrobků nebo služeb [srov. § 2 odst. 1 písm. l) tohoto zákona, před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb.]. Oproti tomu sponzorování [písm. o) tamtéž, před novelou provedenou zákonem

^{*)} Po novele provedené zákonem č. 235/2006 Sb., s účinností od 31. 5. 2006, se v § 2 odst. 1 dosavadní písm. l) označuje jako písm. n) a dosavadní písm. o) jako písm. s).

č. 235/2006 Sb.) má dle uvedeného zákona dva definiční znaky: existenci příspěvku na financování pořadů a účel vynaložení takového příspěvku, tj. propagace obchodní firmy, obrazového symbolu či ochranné známky, tedy buď identifikačních údajů podnikatele nebo fyzické osoby či jeho výrobků.

II. Sponzorský vzkaz může obsahovat reklamní sdělení v širším slova smyslu, tj. sdělení veřejně propagující obchodní firmu, výrobek, zboží či službu, a dále i slogan, tj. určité slovní spojení charakterizující podnikatele či jeho výrobek, zboží nebo službu. Základním účelem sponzorování je vytvoření dobrého jména, pověsti právnické či fyzické osoby či jeho výrobků (tzv. *goodwill*). Tento účel proto musí sloužit jako odlišující kritérium pro reklamu a sponzorování, protože tam, kde by sponzorský vzkaz vybízel ke koupi určitého výrobku podnikatele, by se již nejednalo o sponzorský vzkaz, nýbrž o reklamu.

III. Klasickým příkladem sponzorského vzkazu vytvořeného dle zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání tak bude grafická prezentace loga sponzora či jeho výrobku doprovázená sloganem charakterizujícím sponzora či výrobek, spíše statického charakteru, s uvedením, že se jedná o sponzora konkrétního pořadu. V žádném případě však nemůže jít o takové ztvárnění, kde by ústředním motivem bylo přesvědčení diváka o koupi určitého výrobku (§ 53 odst. 5 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání) zdůrazňováním jeho kvalit, srovnáváním s podobnými, či nějaký reklamní příběh, tj. dynamický charakter vysílaného sdělení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2006, čj. 7 As 81/2005-79)

Věc: Česká televize proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná udělila rozhodnutím ze dne 28. 2. 2005 žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení § 48 odst. 4 písm. a) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání proto, že odvysílala reklamu na Reader's Digest Výběr, která nebyla dostatečně rozeznatelná a zřetelně zvukově, obrazově či zvukově-obrazově oddělená od ostatních částí programu. Žalobkyně odvysílala následující označení sponzora: „obraz: logo Výběr Reader's Digest v pohybu, dole menším písmem ‚sponzor pořadu‘, zvuk: ‚Ke sledování tohoto pořadu Vás zve vydavatelství Reader's Digest Výběr. Bohatý zdroj kvalitních publikací pro celou rodinu.“. Podle žalované je výše uvedené zvukové slovní spojení prvkem vybízejícím k nákupu výrobku, sugestivně vyzývá diváka k akci a hodnotí výrobek, tudíž je nutno na tento programový prvek pohlížet jako na reklamu a podle toho jej dále hodnotit. Označení sponzora mající povahu reklamního sloganu porušuje zákon o provozování rozhlasového

a televizního vysílání, protože jakožto *de facto* reklama není oddělena od ostatních částí programu. Při stanovení výše pokuty žalovaná přihlédla k postavení žalobkyně na mediálním trhu, k typu a dosahu vysílaného pořadu a k míře zavinění při porušení zákona.

Žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze žalobu, jíž se domáhala zrušení rozhodnutí o uložení pokuty. Městský soud rozhodnutí zrušil, přičemž zdůraznil, že pokud předmětem posouzení a rozhodování žalované bylo dodržení povinností žalobkyně při vysílání sponzorovaného pořadu či označení sponzora v souladu s § 53 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, bylo v souladu s pravidly logického uvažování stanovit sankci spojenou s porušením tohoto ustanovení, a nikoliv sankci spojenou s § 48 citovaného zákona, jak to učinila žalovaná.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Jako právní důvod uvedla § 103 odst. 1 písm. a)

s. ř. s. Zdůraznila, že v rámci monitoringu, v němž hodnotila soulad označení sponzorů se zákonem, vyšlo najevo, že předmětné označení sponzora splňuje náležitosti stanovené zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání pro sponzorování pořadů, ovšem obsahuje i reklamní prvky, a je tedy nutné ho považovat za reklamu. Pro vysílání reklamy stanoví zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání zvláštní normy, které je provozovatel televizního vysílání povinen dodržovat. Pokud je tedy označení sponzora reklamou, musí splňovat i tyto zvláštně stanovené požadavky pro vysílání reklamy. Stěžovatelka při svém hodnocení považovala za rozhodující obsah uvedeného spotu, nikoliv jeho označení (formu). Pokud by žalobkyně odvysílala libovolný spot a náležitě ho formálně označila, pak by byla zbytečná ustanovení uvedeného zákona regulující vysílání reklam. Stěžovatelka tak zastává názor, že označení sponzora nesmí obsahovat reklamní prvky; v opačném případě je nutno ho považovat za reklamu a případně postihnout. Odlišnost mezi reklamou a sponzorováním dle stěžovatelky totiž spočívá v tom, že u reklamy dochází k propagaci nejen výrobce, ale i k podpoře prodeje jeho zboží či produktů. Naopak sponzorování spočívá pouze v propagaci jména či firmy sponzora. V dané věci je navíc předmětný slogan chráněn jako ochranná známka, což ovšem nemůže žalobkyni vyvinut z porušování zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání neoddělením reklamy. Oprávnění založené na soukromém právu (ochranné známce) totiž nemá být silnější než zákaz založený na úpravě právem veřejným. Z uvedených skutečností stěžovatelka dovozuje, že označení sponzora, resp. sponzorský vzkaz, ani prostřednictvím sponzorovy ochranné známky nesmí obsahovat reklamní, tzn. hodnotící prvky, a být tak fakticky reklamou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Zásadní pro věc je otázka posouzení sdělení „*bohatý zdroj kvalitních publikací pro*

celou rodinu“ užitý v rámci sponzorování z hlediska zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil následovně.

Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání zásadním způsobem stanovuje pravidla, která musí každý provozovatel rozhlasového a televizního vysílání dodržovat. Kdo je dle tohoto zákona provozovatelem, stanoví zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání v § 3. Ve svých ustanoveních citovaný zákon reguluje vysílání, když mimo jiné stanovuje i zásady pro vysílání reklamy. Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání chápe jako reklamu každé sdělení, které kumulativně obsahuje následující tři prvky: musí se jednat o veřejné oznámení, dále musí být vysíláno za úplatu a konečně musí sloužit zejména k podpoře prodeje či nákupu výrobků nebo služeb. Oproti tomu sponzorování má dle citovaného zákona dva definiční znaky: existenci příspěvku na financování pořadů a účel vynaložení takového příspěvku, tj. propagace obchodní firmy, obrazového symbolu či ochranné známky, tedy buď identifikačních údajů podnikatele nebo fyzické osoby či jeho výrobků.

V této souvislosti je nutné zdůraznit, že normy obsahující samotnou regulaci reklamy obsahuje především zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), který ve svém § 1 odst. 2 chápe reklamu jako oznámení, předvedení či jinou prezentaci šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky, pokud není dále stanoveno jinak. Tento zákon podává i definici sponzorování, kterým rozumí příspěvek poskytnutý s cílem podporovat výrobu nebo prodej zboží, poskytování služeb nebo jiné výkony sponzora. Sponzorem se rozumí právnická nebo fyzická osoba, která takový přís-

pěvek k tomuto účelu poskytne (odst. 4 téhož ustanovení). Pro souzenou věc je důležité, že zákonodárce si při tvorbě tohoto zákona plně uvědomil příbuznost a podobnost obou forem propagace podnikatele, neboť ve svém § 1 odst. 8 zákon o regulaci reklamy uvádí, že ustanovení tohoto zákona se vztahují na sponzorování, pokud není dále stanoveno jinak. Je tedy zřejmé, že i sponzorování vykazuje ve svém důsledku podobné všeobecné znaky jako reklama, když zákon o regulaci reklamy bere jako kritérium pro odlišení obou institutů pouze existenci příspěvku u sponzorování. Proto se normy regulující reklamu, tj. omezující její obsah a použití, vztahují i na sponzorování, aby se tím zamezilo jejich obcházení.

Jak je zřejmé z výše uvedeného textu, není správný závěr stěžovatelky o tom, že obsahem sponzorování nemůže být reklamní sdělení, protože, jak již bylo vysloveno, oba pojmy spolu úzce souvisí, když sponzorování je obsahem reklamy v širším slova smyslu. Účelem sponzorování totiž není jen pouhá propagace jména či firmy sponzora, nýbrž i jeho výrobků. V souzené věci je slovní spojení „Reader's Digest Výběr“ jak obchodní firmou, tak i ochrannou známkou; užitím tohoto označení tedy dochází jak k propagaci subjektu obchodních vztahů, tak i jeho výrobku. Důležitým argumentem svědčícím pro tento závěr je samotný zákonný text, neboť ve sféře veřejného práva může státní moc uplatňovat regulaci pouze v takovém rozsahu, ve kterém jí to připouští zákon. Jak je zřejmé z legislativního textu citovaného výše, zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání v žádném svém ustanovení nevymezuje sponzorování tak, že by jeho součástí nemohlo být i reklamní sdělení. Z toho důvodu nelze dovozovat zákaz absolutní neprostupnosti obou termínů, neboť to ze zákonného textu nevyplývá; takovýto výklad by šel zcela nad rámec zákonného textu. V této souvislosti je ovšem nutné zdůraznit, že s ohledem na úzký vztah obou pojmů je nutné některá pravidla pro reklamu, zejména pro její vysílání (omezení týkající se obsahu, § 48 zákona), aplikovat i na sponzorování.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné v této souvislosti zdůraznit, že zákon

o provozování rozhlasového a televizního vysílání v § 53 sám stanovuje provozovateli povinnost upozornit diváka, že sleduje sponzorovaný pořad tím, že jej jako sponzorovaný označí zejména na začátku či na konci. Jak má toto označení vypadat, však zákon přesně nevymezuje. Sama stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že se tak děje prostřednictvím tzv. sponzorského vzkazu či spotu. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že obsah takového sponzorského vzkazu lze tvořit nejenom obchodní firmou, logem, ochrannou známkou, známkou služeb identifikující sponzora, ale i dalšími prvky, neboť zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání v citovaném ustanovení použití jiných skutečností nezakazuje (což by vyjádřil např. použitím slova „pouze“; tento výklad je tak nutno přijmout s ohledem na čl. 2 odst. 4 Ústavy). Obsahem sponzorského vzkazu tak nemusí být, např. v případě právnické osoby podnikatele, čistě obchodní firma, tj. název, pod kterým je podnikatel zapsán do obchodního rejstříku, nýbrž i označení jeho výrobků, které má chráněné ochrannou známkou a které často není shodné s označením obchodní firmy. Může být marketingovou strategií určitého podnikatele zdůraznit při svých prezentacích jméno výrobku, a nikoliv svou obchodní firmu, např. v situaci širokého výrobního spektra je možno se sponzorováním určitého typu pořadu zaměřit na určitý typ výrobku, aby tím podnikatel dal veřejnosti najevo jeho existenci. Je proto zcela v souladu se zákonem sponzorovi takovouto volbu umožnit. Stejně tak lze logicky očekávat, že určitý podnikatel bude chtít svůj výrobek či svou obchodní firmu spojit s konkrétním slovním spojením, které by jeho osobně či jeho produkt co nejlépe charakterizovalo. Takového slovní spojení může (ale nemusí) být předmětem známkoprávní ochrany. Tento závěr je nutno přijmout z toho důvodu, že kdyby bylo umožněno prezentovat výrobek či obchodní firmu pouze sloganem chráněným ochrannou známkou, dalo by se toto omezení ve svém důsledku obcházet registrací veškerých takovýchto slovních spojení u Úřadu průmyslového vlastnictví. Takovýto postup však není žádoucí, neboť povinnosti právnic-

kým či fyzickým osobám musí být stanoveny tak, aby je bylo možné jednoznačně a jasně interpretovat a aby nebylo možné jejich obcházení jiným způsobem.

V souzené věci tak zbývá vyřešit zásadní otázku sporu, a to jakým způsobem může konkrétně vypadat sponzorský vzkaz, který bude v souladu se zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Jak již bylo řečeno výše, takovýto spot může ve svém důsledku obsahovat reklamní sdělení v širším slova smyslu, tj. sdělení veřejně propagující obchodní firmu, výrobek, zboží či službu, a dále i slogan, tj. určité slovní spojení charakterizující podnikatele či jeho výrobek, zboží nebo službu. Dále musí takovýto sponzorský vzkaz dostát všem pravidlům stanoveným v § 53 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání a rovněž v § 48 odst. 1 až 3 citovaného zákona (z důvodů výše uvedených). V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že základním účelem sponzorování je vytvoření dobrého jména, pověsti právnické či fyzické osoby či jejich výrobků (tzv. *goodwill*). Tento účel proto musí sloužit jako odlišující kritérium pro reklamu a sponzorování, protože tam, kde by sponzorský vzkaz vybízel k koupi určitého výrobku podnikatele, by se již nejednalo o sponzorský vzkaz, nýbrž o reklamu. Sponzorováním si tak sponzor vytváří *goodwill*, povědomí u diváka, prezentuje svou existenci, předmět činnosti a výsledek tohoto předmětu, aby ho následně reklamou přesvědčil o koupi tohoto konkrétního výrobku. Tento závěr je plně akceptovatelný i ve světle směrnice Rady 89/552/EHS ze dne 3. října 1989, o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání (Úř. věst. L 298, str. 23; Zvl. vyd. 06/01, str. 224), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/36/ES ze dne 30. června 1997, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS, o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání (Úř. věst. L 202, str. 60; Zvl. vyd. 06/02, str. 321), jež ve svém čl. 1 písm. e) rozumí sponzorováním jakýkoli příspěvek poskytnutý ve-

řejným nebo soukromým subjektem, který se nezabývá činnostmi v oblasti televizního vysílání či produkce audiovizuálních děl, na financování televizních pořadů s cílem propagovat vlastní jméno, obchodní značku, pověst a postavení, činnost či výrobky. Klasickým příkladem sponzorského vzkazu vytvořeného dle zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání tak bude grafická prezentace loga sponzora či jeho výrobku doprovázená sloganem charakterizujícím sponzora či výrobek, spíše statického charakteru, s uvedením, že se jedná o sponzora konkrétního pořadu. V žádném případě však nemůže jít o takové ztvárnění, kde by ústředním motivem bylo přesvědčení diváka o koupi určitého výrobku zdůrazňováním jeho kvalit, srovnáváním s podobnými výrobky či nějaký reklamní příběh, tj. dynamický charakter vysílaného sdělení.

V daném případě stěžovatelka postavila své rozhodnutí na skutečnosti, že „označení sponzora obsahuje reklamní prvek“, z tohoto důvodu že se jedná o reklamu, a proto žalobkyni pokutovala za její nedostatečné odlišení od ostatních částí programu. Dále zdůraznila, že slovní spojení použité ve sponzorském vzkazu je prvkem sugestivním, hodnotícím a vybízejícím k nákupu výrobku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takovýto závěr ve světle výše uvedených skutečností neobstojí. Předně je třeba sponzorský vzkaz posuzovat jako celek, tedy jak jeho obrazovou, tak i zvukovou stránku, a ty zhodnotit společně se slovním sdělením podle výše uvedených kritérií. Z tohoto důvodu je odůvodnění stěžovatelky, na základě kterého dospěla k závěru, že se v daném případě nejedná o sponzorování, nýbrž o reklamu, nedostačující, a proto i nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje se závěrem městského soudu o vadné právní kvalifikaci provedené stěžovatelkou, neboť, jak ve své kasační stížnosti správně vyjádřila stěžovatelka, v případě odlišování obou institutů je důležitý jejich obsah, nikoliv forma. Proto jestliže stěžovatelka dospěla k závěru, že sponzorský vzkaz nebyl sponzorským vzkazem, nýbrž reklamou, byla oprávněna udělit žalobkyni pokutu za porušení pravidel vysílání reklamy, neboť žalobkyně

fakticky reklamu vysílala. To vše ovšem v situaci, kdy by stěžovatelka dostatečně odůvodnila, proč se jednalo o reklamu, což však v souzené věci neučinila. Vzhledem k okol-

nosti, že výše uvedená právní otázka byla stěžejním důvodem, pro který městský soud napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil, je kasační stížnost stěžovatelky důvodná.

1064

Ochranné známky: pravděpodobnost záměny

k § 7 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o soudech a soudcích) k čl. 4 První směrnice Rady 89/104/EHS ze dne 21. prosince 1988, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách (Úř. věst. L 40, 11. 2. 1989, str. 1 – 7, zvl. vydání v češtině Kapitola 17, Svazek 1, str. 92)

I. Pojem „pravděpodobnost záměny ochranné známky“ zahrnuje posouzení jak podobnosti označení, tak i jimi chráněných výrobků nebo služeb, a to jako dva neopomenutelné a vzájemně se ovlivňující faktory. Menší podobnost mezi těmito výrobky nebo službami může být vykompenzována větší podobností mezi známkami a naopak.

II. Dobré jméno je u ochranné známky vyjádřením toho, že veřejnost známku v důsledku jejího užívání zná a spojuje ji s dobrými vlastnostmi, které od výrobků nebo služeb takto označených očekává, a věnuje jí svou důvěru. Ochrana poskytovaná známce s dobrým jménem není podmíněna zjištěním, že mezi známkou s dobrým jménem a označením existuje takový stupeň podobnosti, že by v příslušné části veřejnosti existovala mezi nimi pravděpodobnost záměny. Pro stupeň podobnosti mezi známkou s dobrým jménem a označením je postačující, že si příslušná část veřejnosti vytvoří spojení mezi označením a známkou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, čj. 1 As 28/2006-97)

Věc: Obchodní společnost I. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o námitkách proti zápisu ochranné známky, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodl o zamítnutí námitek, uplatněných podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „dříve platný zákon o ochranných známkách“), proti zápisu zveřejněného označení „ELCOM Intelligence Inside“ do rejstříku ochranných známek, kterého se domáhala akciová společnost E. (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“). Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2004 žalovaný zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí.

Žalobce proti rozhodnutí o rozkladu podal správní žalobu u Městského soudu v Pra-

ze, který napadené rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Soud rozhodnutí odůvodnil tím, že žalovaný omezil své hodnocení na posouzení záměny přihlašováného označení a namítaných známek včetně posouzení míry rozlišovací schopnosti, aniž zhodnotil další relevantní kritéria. Žalovaný tak ignoroval ustálenou judikaturu Evropského soudního dvora (dále též „ESD“) v této oblasti. Žalovaný dále v řízení nezkoumal, zda namítané ochranné známky jsou známkami, které mají v České republice dobré jméno ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatel namítl nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, neboť ani v rozsudku citovaná rozhodnutí ESD neukládají zkoumat všechny srovnatelné parametry starší a mladší ochranné známky, pokud tato označení nejsou shodná či zaměnitelně podobná. Podle platné právní úpravy k tomu, aby správní orgán mohl dospět k závěru, že ochranné známky jsou zaměnitelně podobné, musí v řízení shledat, že jsou splněny kumulativně následující podmínky: starší ochranná známka musí být shodná či podobná přihlašovému označení a obě tato označení se musí týkat shodných či podobných výrobků. Pokud tedy existuje shoda v obou těchto porovnáváních prvcích, pak správní orgán hodnotí, zda existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti. Za pravděpodobnost záměny se považuje i pravděpodobnost asociace se starší ochrannou známkou. Povinnost hodnotit kritérium shodnosti či podobnosti výrobků také v případě, že obě označení si nejsou vnějším provedením podobná, zákon dle stěžovatele neukládá. Stěžovatel odmítl argumentaci dovolávající se rozhodovací praxe Úřadu pro harmonizaci ve vnitřním trhu, neboť ten se zabývá zápisem ochranných známek Společenství. Stěžovatel dále namítá, že rozhodnutí ESD ze dne 11. listopadu 1997, ve věci C-251/95, *SABEL, BV v. Puma, AG Rudolf Dassler Sport*, Recueil, str. I-6191 (dále jen „rozsudek SABEL“), kterého se dovolává v napadeném rozsudku městský soud, se sice uvádí, jak hodnotit pravděpodobnost záměny ochranných známek, současně se zde však stanoví, že toto celkové posouzení vizuální, fonetické nebo významové podobnosti dotčených označení musí být založeno na celkovém dojmu, jakým známky působí, při zohlednění zejména jejich distinktivních a dominantních prvků. Rovněž v rozhodnutí ESD ze dne 29. září 1998, ve věci C-39/97, *Canon Kabushiki Kaisha v. Metro-Goldwyn-Mayer Inc.*, Recueil, str. I-5507 (dále jen „rozsudek Canon“), je uvedeno, že celkové posouzení pravděpodobnosti záměny zahrnuje vzájemnou souvislost mezi relevantními faktory a zejména podobnost mezi ochrannými

známkami a mezi těmito výrobky nebo službami. Menší podobnost mezi těmito výrobky nebo službami může být vykompenzována větší podobností mezi známkami a naopak.

Žalobce ve vyjádření uvedl, že komunitární právo mimo oblast ochranných známek Společenství upravuje také oblast národních ochranných známek, a to prostřednictvím směrnice Rady 89/104/EHS, kterou jsou členské státy povinny implementovat do národního práva. Příslušné předpisy národního práva k implementaci směrnice je pak třeba vykládat ve světle textu a cíle směrnice (rozsudek ESD ze dne 10. dubna 1984, ve věci C-79/83, *Dorit Harz v. Deutsche Tradax GmbH.*, Recueil, str. 1921). Rozsudky SABEL a Canon byly vydány Evropským soudním dvorem v rámci řízení o předběžných otázkách k výkladu směrnice Rady 89/104/EHS, která harmonizovala národní právní předpisy členských států, týkající se ochranných známek. ESD se v nich závazně vyjadřoval k tomu, jakým způsobem má být vykládán čl. 4 odst. 1 směrnice, a tím současně i k tomu, jakým způsobem je nutno interpretovat § 7 zákona o ochranných známkách, který směrnicí implementuje. Dle názoru žalobce je ve světle této judikatury zřejmé, že k závěru o existenci pravděpodobnosti záměny je nutno zkoumat obě zákonem stanovené podmínky v jejich vzájemné souvislosti, a nikoli striktně každou zvlášť, a pokud je učiněn závěr, že mezi starší ochrannou známkou a přihlašováním označením neexistuje ani shodnost, ani podobnost, je povinností správního orgánu zabývat se dále také shodností, resp. podobností výrobků či služeb, na něž se přihlašované označení a ochranná známka vztahují. Podobnost totiž vždy existuje ve větší či menší míře s tím, že nižší stupeň podobnosti mezi označeními může být vyvážen vyšším stupněm podobnosti mezi chráněnými druhy výrobků či služeb, a naopak.

Žalobce zdůraznil, že stěžovatel zcela opomenul zkoumat, zda ochranná známka žalobce má v České republice dobré jméno a zda užívání přihlašovaneho označení by nepoctivě těžilo z rozlišovací způsobilosti nebo dobrého jména starší ochranné známky nebo

jim bylo na újmu. V souladu s ustanovením § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochranných známkách se zamítne přihláška mladší ochranné známky bez ohledu na to, zda mezi přihlašovanou a starší ochrannou známkou s dobrým jménem existuje pravděpodobnost záměny za předpokladu, že by užívání přihlašovaného označení nepoctivě těžilo z rozlišovací způsobilosti nebo dobrého jména starší ochranné známky nebo jim bylo na újmu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách se přihlašované označení nezapíše do rejstříku na základě námitek proti zápisu ochranné známky vlastníkem starší ochranné známky, pokud z důvodu shodnosti či podobnosti se starší ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků či služeb, na něž se přihlašované označení a ochranná známka vztahují, existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti; za pravděpodobnost záměny se považuje i pravděpodobnost asociace se starší ochrannou známkou.

Podle písmene b) citovaného ustanovení se přihlašované označení nezapíše za předpokladu, že je shodné nebo podobné starším namítaným ochranným známkám, které mají v České republice dobré jméno, pokud má být přihlašované označení zapsáno pro výrobky nebo služby, které sice nejsou podobné těm, pro které jsou zapsané starší namítané ochranné známky, avšak užívání přihlašovaného označení by nepoctivě těžilo z rozlišovací způsobilosti nebo dobrého jména namítaných starších ochranných známek nebo jim bylo na újmu.

Podle ustanovení § 8 odst. 2 písm. c) zákona o ochranných známkách, nestanoví-li zákon jinak, nikdo nesmí v obchodním styku bez souhlasu vlastníka ochranné známky užívat označení shodné s ochrannou známkou, nebo označení jí podobné, pro výrobky nebo služby, které sice nejsou podobné těm, pro které je ochranná známka zapsána, avšak jde o ochrannou známku, která má dobré jméno

v České republice, a jeho užívání by nepoctivě těžilo z rozlišovací způsobilosti nebo dobrého jména ochranné známky nebo jí bylo na újmu.

Při výkladu citovaných ustanovení je nutno zohlednit všeobecně známou skutečnost, že zákon o ochranných známkách byl připravován tak, aby byl účinný i v době přístupu České republiky do Evropské unie.

Je tedy zřejmé, že při koncipování návrhu tohoto zákona byla hlavním inspiračním zdrojem právní úprava na úrovni práva Evropského společenství, tj. zejména již v tomto rozhodnutí uvedená směrnice 89/104/EHS. Ostatně ze samotné důvodové zprávy k ustanovení § 7 zákona o ochranných známkách vyplývá, že znění tohoto ustanovení vychází z transpozice právě této evropské směrnice do národního známkového práva. Zákondárce zde měl zjevně v úmyslu přijmout takovou právní úpravu, která je slučitelná se směrnicí 89/104/EHS a s právními úpravami členských států Evropských společenství vycházejícími z této směrnice. O tom konkrétně ve vztahu k ustanovení § 7 zákona o ochranných známkách svědčí i skutečnost, že jeho znění je v podstatě přesným převodem obsahu čl. 4 směrnice 89/104/EHS, který stanoví, že ochranná známka nebude zapsána do rejstříku, a je-li zapsána, bude prohlášena za neplatnou, pokud je totožná se starší ochrannou známkou a zboží nebo služby, pro které byla podána přihláška ochranné známky nebo byla ochranná známka zapsána, jsou totožné se zbožím nebo službami, pro které je starší známka chráněna [čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 89/104/EHS]; nebo pokud z důvodu totožnosti či podobnosti se starší ochrannou známkou a totožnosti či podobnosti zboží nebo služeb, na něž se ochranná známka vztahuje, existuje nebezpečí záměny u veřejnosti, včetně nebezpečí asociace se starší ochrannou známkou [čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 89/104/EHS].

Při použití vnitrostátního práva, ať jde o ustanovení předcházející směrnici nebo ji následující, je vnitrostátní soud, který má toto právo vyložit, povinen učinit tak co možná nejvíce dle smyslu a účelu směrnice, aby bylo dosaženo výsledku uvedeného ve směrnici,

a byl tak splněn čl. 249 třetí pododstavec Smlouvy o založení Evropského společenství. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům (např. rozsudek ESD ze dne 10. dubna 1984, ve věci C-14/83, *Von Colson and Kamann*, Recueil, str. 1891, rozsudek ESD ze dne 13. listopadu 1990, ve věci C-106/89, *Marleasing*, Recueil, str. 4135]. Je proto nasnadě, že při výkladu § 7 zákona o ochranných známkách je nutno zásadně postupovat tak, aby tento výklad byl konformní s příslušnými ustanoveními směrnice 89/104/EHS, zejména pak s jejím čl. 4, a tedy i s judikaturou ESD, která se k výkladu tohoto článku vztahuje. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud nepochybil, když ustanovení § 7 zákona o ochranných známkách vyložil ve světle textu a cíle směrnice 89/104/EHS, a jeho hodnotící soud je tak zcela v souladu s národní právní úpravou.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s druhou kasační námitkou stěžovatele, že napadené správní rozhodnutí je zcela v souladu s judikaturou ESD, neboť ani v rozsudku citované nálezy neukládají povinnost zkoumat všechny srovnatelné parametry starší a mladší ochranné známky, pokud tato označení nejsou shodná či zaměnitelně podobná. V rozsudku SABEL Evropský soudní dvůr mimo jiné vyslovil závěr, že „pravděpodobnost záměny je třeba posuzovat globálně, s přihlédnutím ke všem faktorům relevantním pro okolnosti případu“, tj. odmítl zaměřovat se pouze na srovnání označení jako takových, ale zdůraznil, že je třeba brát v úvahu všechny rozhodující faktory. V rozsudku Canon Evropský soudní dvůr konstatoval, že globální posuzování pravděpodobnosti záměny implikuje jistou vzájemnou závislost mezi relevantními faktory, přičemž „nižší stupeň podobnosti mezi výrobky nebo službami lze vyvážit vyšším stupněm podobnosti mezi známkami, a naopak“. ESD dále uvedl i některá kritéria, k nimž je třeba přihlížet při hodnocení podobnosti výrobků či služeb, jako je např. jejich povaha, zamýšlený účel, způsob použití a okolnost, zda si navzájem kon-

kurují, nebo se doplňují. Dle závěrů v tomto rozhodnutí uvedených známky mající vysoký stupeň rozlišovací způsobilosti buď samy o sobě, nebo v důsledku dobrého jména, které mají na trhu, požívají vyšší ochrany než známky s menší rozlišovací způsobilostí.

Stěžovatel v napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že vzhledem k absenci jak shodnosti, tak podobnosti mezi přihlašovanými a namítanými ochrannými známkami nebylo nutné zabývat se dále otázkou shodnosti či podobnosti výrobků a služeb, a že s ohledem na ekonomii řízení nezkoumal, zda mají ochranné známky č. 173782 a č. 224369 dobré jméno, či zda by užívání přihlašovaného označení mohlo těžit z rozlišovací způsobilosti nebo dobrého jména starších namítaných ochranných známek nebo jim bylo na újmu. Nejvyšší správní soud proto nemůže přisvědčit argumentaci stěžovatele o souladu jeho rozhodnutí s citovanou judikaturou ESD. Pojem „pravděpodobnost záměny“ ve smyslu směrnice 89/104/EHS, ale i národního ustanovení § 7 zákona o ochranných známkách (na rozdíl od ustanovení § 9 dříve platného zákona o ochranných známkách, který hovořil toliko o zaměnitelné ochranné známce přihlášené pro stejné nebo podobné výrobky nebo služby), zahrnuje posouzení jak podobnosti označení, tak i jimi chráněných výrobků nebo služeb, a to jako dva neopomenutelné a vzájemně se ovlivňující faktory (viz rozsudky ESD SABEL a Canon).

K poslední stěžovatelově námitce, že soud zkoumal napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, ačkoliv jej měl zkoumat pouze z hlediska ustanovení § 34 odst. 5 správního řádu, Nejvyšší správní soud uvádí, že v napadeném rozhodnutí se městský soud zcela správně zaměřil na hodnocení, zdali úsudek stěžovatele je logicky možným závěrem vycházejícím z premis, které byly nastoleny. V těchto směrech soud uvážil, že stěžovatel svůj úsudek o nezaměnitelnosti sporných známek nemohl učinit, neboť omezil své hodnocení toliko na posouzení záměny přihlašovaného označení a namítaných známek, včetně posouzení míry rozlišovací schopnosti, aniž by zhodnotil další relevantní kritéria.

Otázkou, zda namítané známky požívají v České republice dobrého jména ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochranných známkách, se pak s ohledem na ekonomii řízení nezabýval vůbec. Citovaným ustanovením byl do českého právního řádu zaveden institut známky s dobrým jménem. Dobré jméno je u ochranné známky vyjádřením toho, že veřejnost známku v důsledku jejího užívání zná a spojuje ji s dobrými vlastnostmi, které od výrobků nebo služeb takto označených očekává, a věnuje jí svou důvěru. Tato skutečnost má za následek zvýšení hodnoty takové známky. Známkou s dobrým jménem je známkou natolik silnou, že odlišuje jejího vlastníka od jiných osob bez omezení na určitý druh zboží nebo služeb. Ochrana poskytovaná známce s dobrým jménem není podmíněna zjištěním, že mezi známkou s dobrým jménem a označením existuje takový stupeň podobnosti, že by v příslušné části veřejnosti existovala

mezi nimi pravděpodobnost záměny. Pro stupeň podobnosti mezi známkou s dobrým jménem a označením je postačující, že si příslušná část veřejnosti vytvoří spojení mezi označením a známkou (rozsudek ESD ze dne 23. října 2003, ve věci C-408/01, *Adidas Salomon AG a Adidas Benelux BV v. Fitnessworld Trading Ltd*, Recueil, str. 12537). V této souvislosti Nejvyšší správní soud uzavírá, že poukáže-li stěžovatel s odkazem na ustanovení § 52 odst. 2 zákona o ochranných známkách na nutnost užití nové úpravy známkového práva zakotvené v § 7 odst. 1 písm. b) téhož zákona, avšak své rozhodnutí z hledisek tam uvedených (dobré jméno namítané starší ochranné známky v České republice a to, zda by užívání přihlašovaného označení nepoctivě těžilo z rozlišovací způsobilosti nebo dobrého jména starší ochranné známky nebo jim bylo na újmu) vůbec neodůvodní, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné.

1065

Ochranné známky: přechod práv k ochranné známce

k § 16 odst. 3 a 5 zákona č. 174/1988 Sb., o ochranných známkách*)

K přechodu práv k ochranné známce ve smyslu § 16 odst. 5 zákona č. 174/1988 Sb., o ochranných známkách, dochází již v okamžiku stanoveném zvláštními právními předpisy, např. smrtí zůstavitele či zánikem právnické osoby. Zápis přechodu ochranné známky do rejstříku ochranných známek má pouze deklaratorní účinky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2005, čj. 6 A 15/2001-65)

Věc: Společnost s ručením omezeným P. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o výmaz ochranné známky.

Rozhodnutím ze dne 20. 3. 2000 zamítl žalovaný návrh na výmaz zapsané ochranné známky „POLÁRKA“ č. 187158 (dále též „napadená ochranná známka“), která byla zapsána do rejstříku ochranných známek dne 7. 9. 1995. Předseda Úřadu průmyslového vlastnictví pak rozhodnutím ze dne 1. 12. 2000 zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí o rozkladu u Vrchního soudu v Praze. Argumentace žalovaného v napadeném rozhodnutí se podle ní netýká přechodu práv, nýbrž převodu práv k ochranné známce. Ze skutečnosti, že § 16 odst. 5 zákona č. 174/1988 Sb., o ochranných známkách (dále jen „zákon č. 174/1988 Sb.“), odkazuje, pokud jde o přechod práva k ochranné známce, na zvláštní

*) Stejný princip se uplatní i podle platné a účinné právní úpravy (srov. § 15 odst. 2 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách).

právní předpisy, žalobkyně dovozuje, že předchozí odstavce § 16 cit. zákona na přechod práva nelze použít. Prováděcí vyhláška č. 187/1988 Sb. se pak zabývá pouze převodem práva k ochranné známce, nikoli přechodem práva. Odkaz na zvláštní právní předpisy obsažený v § 16 odst. 5 cit. zákona žalobkyně považuje za logický, neboť právní nástupnictví fyzických a právnických osob upravují předpisy jiné (zejména pak občanský a obchodní zákoník). Z díky § 22 písm. b) zákona č. 174/1988 Sb. pak žalobkyně dovozuje, že tento zákon striktně rozlišuje institut převodu práva na straně jedné a přechodu práva na straně druhé. Přechod práva k ochranné známce může nastat jen okamžikem zániku právnické osoby nebo smrtí fyzické osoby, a proto ani u právnické, ani u fyzické osoby nelze provést registraci dříve, než právnická osoba zanikne nebo fyzická osoba zemře. Teprve dědic nebo právní nástupce může o vyznačení svého vlastnictví požádat. Dokud tak neučiní, není sice zapsán v rejstříku ochranných známek jako majitel, avšak na základě univerzální či singulární sukcese skutečným majitelem je. Jde o zcela shodný princip, jaký se uplatní u katastru nemovitostí: dědic či právní nástupce se stává vlastníkem nemovitosti již od okamžiku smrti či zániku předchůdce, zatímco při převodu nemovitosti až v důsledku vkladu smlouvy.

Žalobkyně dále popsala vývoj právního nástupnictví posledního zapsaného majitele ochranné známky „POLÁRKA“ č. 150994 (dále jen „namítaná ochranná známka“), zapsané do rejstříku ochranných známek dne 23. 4. 1952, a zdůraznila, že byli státní podnik P. v roce 1991 rozdělen na 13 subjektů tak, že se od něj vyčlenilo jeho 12 závodů, na které přešla rozhodnutím a delimitačním protokolem vymezená práva a povinnosti, pak ve všem ostatním, co nebylo tímto způsobem vyčleněno, byl určen právním nástupcem státní podnik I. Proto se tento subjekt stal právním nástupcem i ve vztahu k namítané ochranné známce. Státní podnik I. nevyužil možnosti prodloužit práva k namítané ochranné známce, čímž došlo k jejímu zániku k 23. 4. 1992, a neučinil tak ani ve dvouleté karenční lhůtě.

Protože majitel napadené ochranné známky podal návrh na zápis napadené ochranné známky již 3. 11. 1993, učinil tak ve dvouleté ochranné lhůtě, a proto nemohl získat prioritu. Žalobkyně přitom poukazuje i na to, že podle původního záznamu v rejstříku ochranných známek namítaná ochranná známka zanikla až 23. 4. 1994 pro neobnovení. Tímto údajem se řídili všichni soutěžitelé a vyčkávali uplynutí karenční lhůty, s výjimkou majitele napadené ochranné známky. Pro zachování požadavku právní jistoty je podle žalobkyně třeba poskytnout všem soutěžitelům stejnou možnost uplatnění jejich práv, což je i smyslem karenční lhůty. Názor žalovaného, že provedení registrace přechodu práv k ochranné známce má konstitutivní charakter, nemá v zákoně oporu. Podle žalobkyně může dědic nebo právní nástupce o registraci požádat, aniž by pro takový úkon stanovil zákon jakoukoli lhůtu, a proto ani zákon nezná neregistraci práv k ochranné známce jako důvod jejího zániku.

Ve svém vyjádření žalovaný setrval na svém právním názoru, že namítaná ochranná známka zanikla ke dni 3. 1. 1989 na základě § 22 písm. b) zákona č. 174/1988 Sb. Podle něj bylo na daný případ třeba aplikovat § 16 odst. 5 cit. zákona a § 49 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářského zákoníku, na nějž odkazovala důvodová zpráva k zákonu č. 174/1988 Sb. Hospodářský zákoník jednoznačně stanovil právní účinky zániku hospodářské organizace a přechodu jejího majetku a jejích závazků vždy ke dni zápisu do podnikového rejstříku. To se také stalo, avšak v případě namítané ochranné známky již nedošlo ke splnění zákonné podmínky podle speciálního ustanovení zákona č. 174/1988 Sb., jež je nutné aplikovat přednostně. Jakkoli existovali právní nástupci majitele namítané ochranné známky ode dne zápisu v podnikovém rejstříku, v případě namítané ochranné známky žádný z nástupců nesplnil zvláštní zákonnou podmínku zápisu právního nástupnictví k ochranným známkám, která byla podle cit. zákona předpokladem účinnosti takového přechodu či převodu. Vzhledem k tomu byl žalovaný podle svých slov povinen vyznačit zánik ochran-

ných známek k datu zániku posledního zapsaného majitele, tj. koncernu M. Karenční lhůta začala běžet dne 3. 1. 1989 a běžela jediné a pouze subjektu, jenž byl v době zániku ochranné známky zapsán jako její majitel. Tento majitel – koncern M. – byl vymazán ke dni 31. 12. 1988 a v následujících dvou letech učinil vůči žalovanému žádný právní úkon k obnovení práva k namítané ochranné známce.

Ze správního spisu vyplynulo, že dne 23. 4. 1952 byla do rejstříku ochranných známek zapsána slovní ochranná známka „POLÁRKA“ č. 150994 (dále též „namítaná ochranná známka“), a to pro ledové smetanové krémy. Naposledy byla známka obnovena dne 13. 4. 1982. Jako poslední majitel namítané ochranné známky byl v rejstříku zapsán koncern M. Podle výpisu z obchodního rejstříku založeného ve správním spise zanikl koncern M. dne 3. 1. 1989, a to poté, co byl k 31. 12. 1988 zrušen bez likvidace. Podle dalšího výpisu z obchodního rejstříku přešel dnem 1. ledna 1989 veškerý majetek, práva a závazky v oblasti hospodářských, pracovních a jiných právních vztahů koncernového podniku M. na nově založený státní podnik P. V souvislosti se zánikem koncernu M. a vznikem nových státních podniků k 1. 1. 1989 byla namítaná ochranná známka předána nově zřízenému státnímu podniku P. Podle rozhodnutí Ministerstva zemědělství České republiky ze dne 17. 12. 1990 byl státní podnik P. v souladu s § 32 odst. 1 písm. b) zákona o státním podniku rozdělen. Podle tohoto rozhodnutí rozdělený státní podnik zaniká dnem 31. 12. 1990 a jeho majetek, práva a závazky přecházejí dnem 1. 1. 1991 v rozsahu určeném delimitačním protokolem ze dne 27. 11. 1990 a jeho dodatky o rozdělení státního podniku P. na 13 nově vzniklých státních podniků, mj. i na státní podnik L.

Dne 3. 11. 1993 podala akciová společnost P. (dále též „majitel napadené ochranné známky“) u žalovaného přihlášku slovní ochranné známky „POLÁRKA“. Žalovaný dne 7. 9. 1995 napadenou ochrannou známku zapsal pro výrobky ve třídách 29, 30 a 32 mezinárodního třídění výrobků a služeb, konkrétně pro mražený smetanový krém, mražené

potraviny, mražené krémy, zmrzliny vodové a šerbet. Dne 30. 9. 1999 podala žalobkyně k žalovanému návrh na výmaz napadené ochranné známky s odkazem na § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách (dále též „zákon č. 137/1995 Sb.“), neboť dle jejího názoru tato ochranná známka byla zapsána v rozporu se zákonem, konkrétně s § 5 dříve platného zákona č. 174/1988 Sb. Žalovaný však návrh zamítl a jeho závěrům přisvědčil i předseda Úřadu průmyslového vlastnictví v řízení o rozkladu.

Věc nebyla rozhodnuta do 31. 12. 2002, a v souladu s § 132 s. ř. s. tak přešla na Nejvyšší správní soud. Tento soud žalobu nejprve odmítl svým usnesením ze dne 24. 6. 2003, neboť podle jeho názoru jí bylo napadeno rozhodnutí v soukromoprávní věci. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, však toto rozhodnutí zrušil dne 4. 2. 2005, a vyslovil, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci je soud ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 16 odst. 5 zákona č. 174/1988 Sb. přecházelo právo k ochranné známce na nového majitele v případech, které stanovily zvláštní právní předpisy. Přechod práva k ochranné známce přitom nebyl přípustný v případech uvedených v odstavci 4. Ustanovení odstavce 4 pak upravovalo případy, kdy nebylo možno převést práva k ochranné známce; šlo o situace, kdy nabyvatelem práv k ochranné známce měla být právnická nebo fyzická osoba, jejíž předmět činnosti nepokrývá rozsah seznamu výrobků nebo služeb nebo jeho části, pro něž je ochranná známka zapsána, nebo v případech, kdy by mohlo dojít převodem práva ke klamání spotřebitelů. V těchto případech pak podle § 16 odst. 4 cit. zákona měl Úřad žádost o zápis převodu práva k ochranné známce do rejstříku zamítnout.

Mezi stranami není sporu o tom, že napadená ochranná známka byla shodná, resp. za-

měnitelná, s namítanou ochrannou známkou a že napadená ochranná známka byla přihlášena a zapsána pro výrobky stejného druhu jako namítaná ochranná známka. Není sporu rovněž o tom, že v době podání přihlášky napadené ochranné známky práva k namítané ochranné známce již zanikla.

Jediným žalobním bodem je námitka nesprávného posouzení právní otázky ze strany žalovaného, a to konkrétně otázky, zda napadená ochranná známka byla přihlášena jejím majitelem v době před uplynutím karenční lhůty ve smyslu § 5 zákona č. 174/1988 Sb., vztahující se k namítané ochranné známce, nebo zda se tak stalo již po jejím uplynutí. V prvním případě by návrh na zápis označení shodného nebo zaměnitelného s namítanou ochrannou známkou mohla podat pouze fyzická nebo právnická osoba, pro kterou byla ochranná známka v době zániku práva k ní zapsána. V takovém případě by zápis napadené ochranné známky pro akciovou společnost P. byl proveden v rozporu se zákonem, a byly by tedy splněny podmínky pro výmaz takové ochranné známky podle § 25 odst. 1 zákona č. 137/1995 Sb. Naopak, jestliže karenční lhůta v daném případě již marně uplynula, pak nic nebránilo majiteli napadené ochranné známky podat přihlášku k této ochranné známce, i když šlo o známku shodnou nebo zaměnitelnou s namítanou ochrannou známkou, a k zápisu napadené ochranné známky došlo v souladu se zákonem. V takovém případě by tedy neexistoval důvod pro výmaz napadené ochranné známky ve smyslu § 25 odst. 1 zákona č. 137/1995 Sb.

Klíčovým pro posouzení skutečnosti, zda v době podání přihlášky napadené ochranné známky běžela ve vztahu k namítané ochranné známce karenční lhůta, je posouzení okamžiku zániku práv k namítané ochranné známce. Zde se nachází jádro sporu mezi žalovaným a žalobkyní. Zatímco prvně jmenovaný vychází ve svých správních rozhodnutích z předpokladu, že práva k namítané ochranné známce zanikla spolu se zánikem právní subjektivity jejího majitele, neboť tato práva nepřešla na žádného právního nástupce [§ 22 písm. b) zákona č. 174/1988 Sb.], za-

lobkyně argumentuje, že práva k ochranné známce po zániku právní subjektivity jejího původního majitele přešla na jeho právního nástupce a zanikla až uplynutím ochranné doby [§ 22 písm. a) zákona č. 174/1988 Sb.].

Žalovaný přitom opřel svůj právní názor o zániku práv k ochranné známce o konstitutivní charakter zápisu přechodu ochranné známky do rejstříku ochranných známek, jež má podle jeho vyjádření jednoznačně vyplývat z § 16 zákona č. 174/1988 Sb. Žalovaný tedy nezpochybňuje, že původní majitel namítané ochranné známky měl právního nástupce, nevyvrací ani, že namítaná ochranná známka byla tomuto právnímu nástupci předána. Svůj právní názor o zániku práv k ochranné známce však opřel o skutečnost, že tento právní nástupce nepodal žádost o registraci přechodu práv k namítané ochranné známce, v důsledku čehož nemohlo ani dojít k jejímu přechodu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný výše uvedenou právní otázku posoudil nesprávně. Jestliže totiž žalovaný odkazuje na konstitutivní účinky zápisu přechodu práv k ochranné známce do rejstříku ochranných známek, jež mají podle jeho vyjádření nepochybně vyplývat z § 16 zákona č. 174/1988 Sb., pak Nejvyšší správní soud usoudil, že takový princip v známkoprávní úpravě v době zániku subjektivity namítané ochranné známky zakotven nebyl, když ani předchodí, ani následující právní úpravy práv k ochranným známkám z konstitutivního účinku zápisu přechodu práv k ochranným známkám do rejstříku ochranných známek nevycházejí.

Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobkyní, že zákon č. 174/1988 Sb. na několika místech důsledně rozlišuje pojmy „převod práv k ochranné známce“ a „přechod práv k ochranné známce“. Nejedná se přitom pouze o § 16 cit. zákona, který ve svých odstavcích 1 až 4 hovoří o převodu, kdežto v odstavci 5 o přechodu, nýbrž také o § 23 odst. 4 cit. zákona, který předpokládá výmaz zápisu nepřipustného přechodu k ochranné známce. Převod práv k ochranné známce uvedený zákon podroboval souhlasu Úřadu (§ 16 odst. 2 cit. zá-

kona); podle § 16 odst. 3 cit. zákona pak byl převod práv k ochranné známce účinný ode dne zápisu do rejstříku. Zatímco tedy smluvní převod práv k ochranným známkám podle zákona podle uvedených ustanovení dvoustupňové státní ingerenci, přechod práv k ochranné známce, jenž je upraven v § 16 odst. 5 cit. zákona, žádnou takovou ingerenci výslovně nepředpokládá. Nejvyšší správní soud je přitom přesvědčen, že vzhledem k systematice § 16 zákona č. 174/1988 Sb. nelze bez dalšího usuzovat, že se ustanovení upravující převod práv k ochranné známce obsažená v jeho odstavcích 1 až 4 použijí bez dalšího i na přechod práv k ochranné známce, který je upraven ve zvláštním a teprve následujícím odstavci 5. Navíc posléze uvedené ustanovení odstavce 4, pokud jde o vymezení rozsahu, kdy je přechod (převod) práv k ochranné známce nepřípustný. Argumentem *a contrario* je tedy třeba dojít k závěru, že pokud bylo ze čtyř možných odstavců upravujících dílčí souvislosti převodu práv k ochranným známkám odkázáno pouze na jeden, aniž bylo odkázáno na odstavce, jež upravují souhlas Úřadu s převodem, resp. konstitutivní účinek zápisu převodu práv, dal tím zákonodárce najevo, že u přechodu se tato ustanovení nemají použít (jinak by na ně též výslovně odkázal).

Jestliže § 16 odst. 5 zákona č. 174/1988 Sb. odkazoval na případy přechodu ochranných známek podle zvláštních zákonů, lze dovodit, že k přechodu práv k ochranné známce docházelo ve stejném režimu, jako tomu bylo u jiných práv a majetkových hodnot. K přechodu práv k ochranné známce, jejímž majitelem byla fyzická osoba, dochází nejčastěji děděním v režimu občanského zákoníku. K přechodu práv k ochranné známce, jejímž majitelem byla právnická osoba – zaniklá státní hospodářská organizace, docházelo v době zániku posledně zapsaného majitele namítané ochranné známky postupem podle § 49 hospodářského zákoníku (na který ostatně odkazuje sám žalovaný). Podle § 460 občanského zákoníku se dědictví nabývá smrtí zůstavitele, podle § 49 odst. 2 hospodářského zákoníku rozdělená státní hospodářská orga-

nizace zanikala a její majetek a závazky přecházely na nové organizace dnem, ke kterému byly tyto organizace zapsány do podnikového rejstříku, a to v rozsahu určeném orgánem, který o rozdělení organizace rozhodl. Ani jedno z uvedených ustanovení neodkazuje na zvláštní předpisy. Jestliže tedy žalovaný tvrdí, že § 49 hospodářského zákoníku odkazoval na zvláštní předpisy, *ergo* na zákon č. 174/1988 Sb., neopírá se toto tvrzení o pozitivní právní úpravu, a navíc by se jednalo o jen málo logický odkaz v kruhu (zákon č. 174/1988 Sb. by odkazoval na hospodářský zákoník a ten zpět na zákon č. 174/1988 Sb.) Naopak z § 49 odst. 2 hospodářského zákoníku lze nepochybně dovodit, že majetek zanikající státní organizace (tedy i státního podniku) přechází na nové organizace dnem, kdy tyto nové organizace byly zapsány do podnikového rejstříku. Z tohoto pravidla nestanovil hospodářský zákoník žádnou výjimku.

Právo k ochranné známce je majetkové právo, vybudovaná ochranná známka představuje pro jejího majitele nemalou majetkovou hodnotu, která může tvořit nezanedbatelnou část hodnoty jeho podniku. Vlastnické právo k ochranné známce lze omezit pouze na základě zákona (čl. 11 odst. 4 a čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jestliže tedy v zákoně není výslovně zakotven princip, že majetkové právo k ochranné známce se nabývá, resp. že jeho nabytí je účinné vůči třetím osobám až okamžikem zápisu do veřejnoprávního registru, nelze takový princip pro potřeby přechodu práv k ochranné známce dovozovat analogií z právní úpravy účinků převodu práv k ochranné známce. To platí tím spíše, že zákon č. 174/1998 Sb. je veřejnoprávním předpisem, který ingeruje do soukromého práva, tj. majetkového práva k nemohotnému statku. Taková ingerence je sice přípustná a v různé míře obvyklá, nelze ji však svévolně rozšiřovat nad rámec rozsahu pozitivní právní úpravy.

Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že pozitivní právní úprava rovněž stanovila případy, kdy nemůže právo k ochranné známce přejít, a to odkazem na obdobné použití § 16 odst. 4 zákona č. 174/1988 Sb. V daném

případě se však jednalo o hmotněprávní negativní podmínku přechodu práv k ochranné známce. Z odstavce 4 nelze dovozovat, že by zkoumání (ne)existence této podmínky mělo být předmětem specifického správního řízení vedeného o registraci přechodu; tomu ostatně svědčila i úprava obsažená v § 23 odst. 4 zákona č. 174/1988 Sb., podle něhož měl Úřad vymazat ochrannou známku z rejstříku, jestliže zjistil, že došlo k přechodu práva k ochranné známce, který je podle § 16 odst. 4 nepřípustný. Pokud by tato otázka měla být předmětem zkoumání Úřadu v případném řízení o zápisu přechodu práv k ochranné známce, ztrácelo by uvedené ustanovení svůj smysl; ze stejného důvodu není obdobná pravomoc předpokládána v případě zjištění, že práva k ochranné známce byla v rozporu s § 16 odst. 4 zákona č. 174/1988 Sb. převedena.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, jestliže právní režim účinků převodu práv k ochranné známce tak, jak byly upraveny v § 16 odst. 2 a 3 zákona č. 174/1998 Sb., rozšiřoval i na případy přechodu práv k ochranné známce, aniž k tomu měl jakýkoli podklad v rozhodné právní úpravě. To však není jediné pochybení žalovaného v daném případě; podstatně zásadnější pochybení žalovaného spočívá v zaměňování právní skutečnosti převodu, resp. přechodu práv k ochranné známce na straně jedné a účinku převodu a přechodu práv k ochranné známce vůči třetím osobám na straně druhé.

Převod práva k ochranné známce je dispozičním právem jejího majitele, resp. vlastníka. K převodu práv k ochranné známce dochází již samotným uzavřením písemné smlouvy o tomto převodu. Přímá účinnost převodu práv k ochranné známce není vázána na zápis převodu do rejstříku ochranných známek. Takový zápis má pouze deklaratorní povahu a evidenční význam, když teprve tímto zápisem nabývá skutečnost, že ochranná známka byla převedena, účinnosti vůči třetím osobám, resp. této skutečnosti se lze teprve od okamžiku zápisu vůči třetím osobám účinně dovolávat. Registrace převodu práv k ochranné známce jako podmínka účinnosti převodu

je nutná z důvodu potřeby zachování správnosti, úplnosti a pravdivosti údajů zapsaných v rejstříku a zajištění právní jistoty třetích osob a jejich důvěry v tento zápis. Rovněž podle komentářové literatury platí, že intabulační zásada ovládající zápisy převodu ochranné známky do rejstříku ochranných známek neznamená splnění účinků smlouvy o převodu s účinky věcnými [srov. Horáček, R. *in*: Horáček, R. a kol.: *Práva na označení (zákon o ochranných známkách a zákon o ochraně původu a zeměpisných označení)*. Komentář. 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2004, str. 127].

Stejný princip se pak podle současné právní úpravy ochranných známek uplatní též ve vztahu k přechodu práv k ochranným známkám (srov. § 15 odst. 2 a 3 zákona č. 441/2004 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „zákon č. 441/2004 Sb.“). I ten rozlišuje okamžik převodu a přechodu práv k ochranným známkám a okamžik nabytí účinnosti těchto právních skutečností ve vztahu k třetím osobám. K přechodu práv k ochranné známce dochází i podle současné právní úpravy v případech stanovených zvláštními zákony (tj. zejména děděním ve smyslu občanského zákoníku nebo právním nástupnictvím právnických osob, nejčastěji obchodních společností, ve smyslu příslušných ustanovení obchodního zákoníku), a se zápisem přechodu práv k ochranné známce do rejstříku ochranných známek je spojeno toliko nabytí účinnosti této skutečnosti vůči třetím osobám.

Komparací úprav známkového práva na území dnešní České republiky dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že princip, podle něhož je třeba odlišovat okamžik převodu ochranné známky a okamžik účinnosti této skutečnosti vůči třetím osobám, se uplatnil za účinnosti všech tří posledních zákonů o ochranných známkách (srov. § 16 odst. 1 a 3 zákona č. 174/1988 Sb., § 19 odst. 1 zákona č. 137/1995 Sb. a § 15 odst. 1 a 3 zákona č. 441/2004 Sb.); stejný princip ve vztahu k přechodu práva k ochranné známce je pak výslovně zakotven v § 19 odst. 2 zákona č. 137/1995 Sb. a v § 15 odst. 2 a 3 zákona č. 441/2004 Sb. Zákon č. 174/1988 Sb., jenž je

pro posouzení předložené právní otázky rozhodující, pak ve svém § 16 odst. 5 hovořil pouze o přechodu samotném a účinky přechodu vůči třetím osobám vůbec neřešil. Zákon č. 8/1952 Sb., o ochranných známkách a chráněných vzorech, ve znění pozdějších předpisů, otázku přechodu práv k ochranné známce vůbec neřešil, z čehož lze dovodit, že tento přechod se za právního stavu před účinností zákona č. 174/1988 Sb. řídil rovněž obecnou právní úpravou nástupnictví po fyzických a právnických osobách.

Ze všech uvedených úvah a na základě výsledků komparace úpravy známkového práva na území České republiky od roku 1952 dospěl Nejvyšší správní soud k jednoznačnému závěru, že za účinnosti všech vyjmenovaných zákonů nedocházelo k přechodu práv k ochranným známkám až v okamžiku zápisu právního nástupce dřívějšího majitele (vlastníka) do rejstříku ochranných známek, nýbrž za účinnosti každé z uvedených právních úprav docházelo k přechodu práv k ochranným známkám již v okamžiku stanoveném zvláštními právními předpisy, tj. smrtí zůstavitele nebo zánikem právnické osoby bez likvidace. Otázka, zda i za právní úpravy obsažené v zákoně č. 174/1998 Sb. nabýval přechod práv k ochranné známce i přes absenci odpovídajícího výslovného ustanovení účinnosti vůči třetím osobám až okamžikem zápisu do rejstříku, podobně jako tomu bylo podle následujících právních úprav, je pro posouzení okamžiku zániku práv k ochranné známce zcela nerozhodné. Podmínkou zániku ochranné známky byla totiž podle § 22 písm. b) zákona č. 174/1988 Sb. skutečnost, že práva k ochranné známce v souvislosti se zánikem právní subjektivity jejího majitele nepřešla, nikoli například skutečnost, že práva sice přešla, avšak přechod nebyl zapsán do rejstříku ochranných známek. Tento závěr se uplatní i v kontextu pozdějších právních úprav.

Aplikací uvedených závěrů na posuzovaný případ je třeba dovodit, že právní názor žalovaného, podle něhož namítaná ochranná známka zanikla spolu se zánikem právní subjektivity jejího posledního v rejstříku zapsaného majitele, a to z důvodu nepodání žádos-

ti o zápis, resp. neprovedení tohoto zápisu do rejstříku, je v rozporu s právní úpravou obsaženou v § 22 písm. b) ve spojení s § 16 odst. 5 zákona č. 174/1988 Sb. Z posléze uvedených ustanovení totiž vyplývá, že k zániku práva k namítané ochranné známce nemohlo bez dalšího dojít v důsledku zániku koncernu M., neboť jeho majetek a závazky přešly na jeho právního nástupce, státní podnik P., a to okamžikem zápisu nástupnické organizace do podnikového rejstříku. V daném případě nebylo možné posoudit, zda právní nástupce zaniklého majitele namítané ochranné známky, jenž byl zapsán v rejstříku ochranných známek, splňoval podmínku přechodu ochranné známky, jež byla dovozována z § 16 odst. 4 zákona č. 174/1988 Sb., totiž zda činnost tohoto právního nástupce pokrývala rozsah seznamu výrobků nebo jeho částí, pro něž byla namítaná ochranná známka zapsána, popř. zda by přechodem práv k ochranné známce nemohlo dojít ke klamání spotřebitele. Pro posouzení této otázky není ve spise dostatek podkladů, a to též z toho důvodu, že se žalovaný touto otázkou vůbec nezabýval. Protože však správní orgán postavil své rozhodnutí na nesprávném posouzení právní otázky režimu přechodu práv k ochranné známce jako celku, jsou podle Nejvyššího správního soudu splněny podmínky pro zrušení jeho rozhodnutí, aniž by bylo třeba zjišťovat splnění nebo nesplnění negativní podmínky vyplývající z § 16 odst. 4 cit. zákona. Správní orgán se nicméně v dalším řízení bude muset touto otázkou zabývat.

Na základě všech výše uvedených úvah a po přezkoumání žalobou napadeného správního rozhodnutí v rozsahu důvodů uplatněných v žalobě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný nesprávně posoudil právní otázku zániku namítané ochranné známky. Vzhledem k tomu, že toto pochybení mohlo mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí o zamítnutí návrhu na výmaz napadené ochranné známky, Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správní-

ho soudu v tomto rozsudku vyjádřeným (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), konkrétně že zápis přechodu ochranné známky do rejstříku ochranných známek má pouze deklaratorní účinek a že k tomuto přechodu dochází při splnění další zákonné podmínky již v okamžiku smrti majitele ochranné známky (byl-li osobou fyzickou) nebo zánikem právní subjektivity majitele (byl-li právnickou osobou, která byla zrušena bez likvidace). Je proto nezbytné, aby se žalovaný v dalším řízení zabýval otázkou splnění hmotněprávní podmínky přechodu namítané ochranné známky obsažené v § 16 odst. 4 zákona č. 174/1988 Sb., na kterou odkazuje § 16 odst. 5 téhož zákona. Teprve po vyřešení této otázky bude moci správní orgán definitivně posoudit, zda k zániku

ochranné známky došlo v okamžiku zániku právní subjektivity majitele namítané ochranné známky ve smyslu § 22 písm. b) cit. zákona v důsledku nesplnění hmotněprávní podmínky uvedené v § 16 odst. 4 cit. zákona, tj. k 3. 1. 1989, nebo až uplynutím ochranné doby ve smyslu § 22 písm. a) cit. zákona, tj. k 23. 4. 1992. Od posouzení této otázky se pak bude odvíjet závěr, zda přihláška napadené ochranné známky jejím majitelem byla podána ještě v karenční lhůtě ve smyslu § 5 cit. zákona. Bylo-li tomu tak, pak bude třeba návrhu žalobkyně na výmaz napadené ochranné známky vyhovět, neboť tato by za daného skutkového a právního stavu byla zapsána v rozporu se zákonem [§ 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/1995 Sb.].

1066

Azyl: homosexualita jako důvod poskytnutí azylu; opatření působící psychický nátlak; překážka vycestování

k § 2 odst. 6, § 12, § 14 a § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění účinném do 12. 10. 2005

I. Sexuální orientace žadatele o azyl může být podle okolností a s ohledem na poměry v zemi původu považována za znak jeho příslušnosti k určité sociální skupině ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu.

II. Újma hrozící žadateli o azyl v důsledku opatření působících psychický nátlak (§ 2 odst. 6 zákona o azylu) nemusí být obdobně závažná jako újmy spočívající v ohrožení života nebo svobody, musí však být s nimi aspoň typově srovnatelná.

III. Ustanovení § 91 zákona o azylu se mohou uplatnit i v případě, kdy naplnění skutkových podstat v něm uvedených je přičitatelné toliko soukromým osobám a kdy se na jejich naplnění veřejná moc vůbec nepodílí či se dokonce dějí v přímém rozporu s její vůlí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2006, čj. 2 Azs 66/2006-52)

Prejudikatura: ad III. srov. č. 260/2004 Sb. NSS.

Věc: Artyom M. (Arménská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal v České republice o azyl podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. V žádosti ze září 2004 uvedl, že v roce 2000 se vrátil z ČR do Arménie, neboť byl povolán na vojnu. U vojenské jednotky řekl, že je homo-

sexuál, načež začal mít potíže – byl bit, nedostával jíst; potíže měl celou vojnu. Po návratu z vojny se o jeho sexuální orientaci dozvěděli lidé v místě bydliště, i zde jej údajně bili a plivali na něho. Už to nemohl vydržet, a proto

odjel do ČR. Báł se kamarádů a lidí ze svého okolí. Jako další důvod žádosti žalobce uvedl, že jeho otec v ČR v době podání žádosti o azyl žil již 11 let, onemocněl rakovinou a vyžadoval neustálou péči (otec zemřel v listopadu 2004).

Rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 3. 2005 nebyl žalobci udělen azyl pro nesplnění podmínek uvedených v ustanoveních § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu. Zároveň žalovaný rozhodl, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování podle § 91 téhož zákona. Žalobci nebyl udělen azyl podle § 12 zákona o azylu proto, že žalovaný dospěl k závěru, že žalobce sice byl pro svoji homosexualitu terčem ústrků od různých lidí ze svého okolí, čítaje v to i kolegy, s nimiž vykonával základní vojenskou službu, ovšem tyto ústrky jednak nepřesáhly mez, za kterou by již po žalobci nebylo lze spravedlivě požadovat, aby je snášel, jednak ony ústrky nepocházely od státu či státem kontrolovaných osob, nýbrž od osob soukromých, přičemž státem nebyly podporovány či tolerovány. Trestnost homosexuality pak byla v Arménii ještě předtím, než žalobce požádal o azyl, zrušena. Žalovaný dále vážil, zda nejsou u žalobce dány důvody pro poskytnutí humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, avšak neshledal je – touhu pečovat v ČR o hrob zemřelého otce takovým důvodem neshledal. Existenci překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu žalovaný rovněž neshledal, ve vztahu k homosexualitě žalobce zde konstatoval, že mu pro ni již v Arménii nehrozí trestní postih, neboť tato možnost byla zrušena schválením nového trestního zákoníku.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce vedle uvedení řady jiných informací o svém životě homosexuála v Arménii zdůraznil, že třebaže zákonné restrikce, které by postih homosexuality umožňovaly (mj. i postih trestní), již byly zrušeny, v tradičním arménském prostředí je homosexualita stále považována za nepřijatelnou „úchytku“ od běžného chování. V Arménii převažuje v tomto ohledu konzervativní myšlení jejích obyvatel, léta stimulované i možností trestního postihu mužské homosexuality.

Krajský soud žalobu dne 30. 9. 2005 zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné

uvedl, že shodně se žalovaným má za to, že potíže, které měl žalobce pro svoji homosexualitu se sousedy a kolegy – vojáky základní služby, nebyly pronásledováním ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Žalobce se ani neobrátil na státní orgány se žádostí o pomoc. Ve shodě se žalovaným měl soud za to, že projevy intolerance se vyskytují i v mnohem rozvinutějších zemích než Arménie a že jakkoli dřívější trestněprávní úprava v Arménii byla vůči homosexuálům diskriminující, v souvislosti s nejnovější legislativní změnou ztrácí obavy žalobce na důvodnosti. Žalobci poté, co absolvoval vojenskou službu, již nehrozí šikana ze strany dalších vojáků a jeho tvrzení, že mu nebyla poskytnuta pomoc ze strany státních orgánů, jsou vyvrácena dalším tvrzením, že z podnětu rodičů byl v průběhu vojenské služby přerazen kvůli šikaně k jiné jednotce.

Žalobce (stěžovatel) napadl uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností opřenou o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z provedených důkazů podle něho vyplývá, že splňuje podmínky pro udělení azylu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Pojem „pronásledování“, o kterém hovoří toto ustanovení, nezahrnuje pouze ohrožení života či svobody přímým jednáním státních orgánů, ale také trpění tohoto ohrožení státními orgány. V jeho konkrétním případě to bylo tak, že se fakticky musel vrátit z ČR do Arménie ke splnění zákonné dvouleté vojenské služby, nejednalo se tedy o dobrovolný návrat. Při výkonu vojenské služby se přiznal ke své homosexualitě a byl pro ni pronásledován – ostatní vojáci vykonávající základní vojenskou službu mu brali jídlo a bili ho. Nesnášenlivost ostatních obyvatel pokračovala také po skončení vojenské služby. Arménské zákonodárství až do 1. 8. 2003 postihovalo homosexuální vztahy jako trestný čin. V průběhu vojenské služby si stěžovatel na různých místech jejího výkonu dostatečně ověřil, že armáda jako ozbrojený sbor státu a veřejnoprávní subjekt systematicky trpěla jeho pronásledování, které se projevovalo fyzickým týráním (bití, hlad) a psychickým týráním. Vzhledem k tomu, že až do nedávné doby byly homosexuální vztahy v Arménii trestné, je podle stěžova-

tele nenávisť vůči homosexuálům u většiny společnosti hluboce zakořeněna. Je pravda, že i v řadě vyspělých demokracií nemají homosexuálové snadný život a jsou i tam diskriminováni, avšak v žádné z nich nepostihovalo podle stěžovatele zákonodárství homosexuální vztahy jako trestný čin až do současnosti. Z tohoto důvodu je pronásledování homosexuálů v Arménii na úplně jiné úrovni než v ostatních zemích. Formální zákaz diskriminace nezmení myšlení a chování ze dne na den, jestliže donedávna byli všichni učeni, že homosexualita je nejen nenormální a nemorální, ale i trestná. Proto nejen běžní občané, ale také lidé pracující v arménských státních institucích přinejmenším přehlížejí a trpí pronásledování homosexuálů. Pokud se jedná o jeho strach, nejde u stěžovatele jen o subjektivní pocit, nýbrž má své opodstatnění v jeho osobních prožitcích při krátkém pobytu v Arménii, kde byl fyzicky týrán a kde byl týrán i jeho bratr, když se okolí dozvědělo, že stěžovatel je homosexuál. Důvodem jeho pronásledování byla příslušnost k určité sociální skupině, a sice homosexuálů. Pokud se týká překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu, měl stěžovatel za to, že v případě návratu do Arménie mu hrozí pronásledování pro příslušnost k sociální skupině homosexuálů (Úmluva o právním postavení uprchlíků hovoří v čl. 33 podle jeho slov o zákazu vyhoštění a navrácení pro příslušnost k určité „společenské vrstvě“), přičemž v jeho případě je reálná újma na životě a zdraví a hrozba ponižujícího zacházení.

Žalovaný navrhl ve svém vyjádření ke kasační stížnosti její zamítnutí. Problémy, které stěžovatel zažil při výkonu vojenské služby, nejsou nyní již aktuální, neboť návrat do této služby mu již (v Arménii) nehrozí. Za svoji odlišnou sexuální orientaci nebyl stěžovatel v době výkonu vojenské služby trestně stíhán. Dne 1. 8. 2003 (poté, co stěžovatel v červnu 2003 absolvoval vojenskou službu) pak vstoupil v platnost nový trestní zákoník, který jakoukoli diskriminaci z důvodu sexuální orientace zakázal. Nepřátelské jednání ze strany soukromých osob pak není azylově relevantní, neobrátil-li se stěžovatel na státní or-

gány se žádostí o ochranu. Ve vztahu ke stěžovatelovým námitkám proti posouzení existence překážky vycestování žalovaný uvedl, že případná hrozba reálné újmy na zdraví a ponižujícího zacházení pro sexuální orientaci stěžovatele nespočívá s obsahem a smyslem § 91 zákona o azylu, které se týká takového zacházení ze strany státní moci. Stěžovatel žádné jasné obavy ve vztahu ke státu svého původu nevyjádřil, jeho obavy nebyly z hlediska § 91 zákona o azylu relevantní.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Mezi stěžovatelem a žalovaným je nesporné, že stěžovatel je homosexuálem, že byl pro tuto svoji sexuální orientaci v Arménii terčem verbálních a fyzických útoků (včetně bití a odnímání jídla při výkonu základní vojenské služby) a že měl potíže s hledáním zaměstnání. Stejně tak je mezi nimi nesporné, že v Arménii byla do července 2003 mužská homosexualita trestným činem a že jí přestala být v souvislosti s přijetím nového trestního zákoníku. Rovněž je mezi nimi nesporné, že na rovině zákonné, příp. ústavní úpravy jsou základní práva, mj. zákaz diskriminace, v Arménii v současné době zaručena. Rovněž tak se stěžovatel a žalovaný shodují v tom, že v Arménii přetrvává ve společnosti obecná intolerance k homosexualitě. Účastníci se však liší v náhledu na to, jaké azylové důsledky má obecná intolerance společnosti k menšinové sexuální orientaci za situace, kdy diskriminace z důvodu této orientace je právem země původu zakázána.

V první řadě nutno zdůraznit, že homosexualita je (a to i v nejtolerantnějších a nejliberálnějších zemích Západu) charakteristikou, která v jistých ohledech komplikuje život jedince již jen proto, že je menšinovou sexuální orientací a jako taková je vždy, pokud je s ní okolí dotyčné osoby (či dokonce veřejnost) seznámeno, znakem „jinakosti“ ve srovnání se sexuální orientací většinovou a důvodem (či záminkou) pro to, aby na tuto „jinakost“ a na domnělé či skutečné důsledky z ní plynoucí bylo poukazováno. V tomto smyslu je nepochybně menšinová sexuální

orientace „zátěží“ vždy a všude, tedy v každé společnosti, jakkoli v řadě jiných ohledů (např. způsob prožívání; povaha vztahů, které dotýčný jedinec navazuje; vlastnosti a schopnosti, které se někdy s touto sexuální orientací pojí) může být pro jedince oproti těm, jejichž sexuální orientace je většinová, obohacením. Moderní liberální společnosti Západu dospěly do stadia, kdy přinejmenším v základních parametrech života nejsou homosexuálové oproti heterosexuálům diskriminováni. O rozsáhlém „zrovnoprávnění“ (např. při uzavírání legálních partnerství srovnatelných s heterosexuálním manželstvím či ohledně umožnění adopce dětí) se ovšem v těchto společnostech vedou již dlouhá léta vášnivá a v řadě ohledů bolestivě diskuse a takové srovnání možností s heterosexuálně orientovanými jedinci není ani na Západě považováno všeobecně a jednoznačně za žádoucí; významná část aktérů diskursu o tomto problému zastává ve vztahu k homosexualitě či k některým jejím aspektům, projevům či důsledkům intolerantní či přinejmenším rezervované postoje, a to z důvodů, z nichž ne zcela všechny lze jednoznačně a bez dalšího shledat chimérickými. Obecná situace ve světě je pak z pohledu přijímání homosexuality jako formy normality ještě významně složitější než ve státech Západu. Uvedené skutečnosti musí být vzaty na vědomí při hodnocení homosexuality jako případného relevantního důvodu pro poskytnutí azylu.

Z právní úpravy v § 12 písm. b) a § 2 odst. 6 zákona o azylu vyplývá, že je důvodné poskytnout politický azyl pro pronásledování z důvodu příslušnosti k sociální skupině tehdy, jsou-li samotná příslušnost jedince k určité sociální skupině či důsledky z této příslušnosti zřetelně plynoucí přímým či zprostředkovaným důvodem ohrožení jeho života nebo svobody či důvodem opatření působících psychický nátlak nebo jiných obdobných jednání, pokud je provádí, podporují či trpí úřady země původu nebo pokud tato země není schopna odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.

V první řadě nutno proto zodpovědět otázku, zda homosexualita sama o sobě vy-

tváří příslušnost jedince k určité sociální skupině. Nepochybně tomu tak je, pokud tato vlastnost je ve společnosti, v rámci níž se příslušnost jedinců k určitým sociálním skupinám posuzuje, relevantním rozlišovacím kritériem a pokud je u konkrétního jedince relativně nezměnitelná – „daná“; jinak řečeno, homosexuálové vytvářejí sociální skupinu tam, kde je tato jejich charakteristika významná pro náhled okolí (či v širším ohledu společnosti jako takové) na ně; o tom, že se jedná – vyjma případů vynucené či příležitostné homosexuality (např. ve věznicích či při homosexuální prostituci) – o „danou“ vlastnost v tom smyslu, že není volbou dotyčného jedince, nýbrž v zásadě vrozenou vlastností, existuje v západní sexuologii výrazně převažující konsensus. Homosexuálové by nevytvářeli sociální skupinu, pokud by tato vlastnost byla v očích jejich okolí víceméně irelevantní (v soudobých západních demokraciích nejsou proto sociální skupinou např. osoby s hnědými vlasy, protože tato jejich charakteristika je v očích jejich okolí irelevantní v tom smyslu, že podstatně neovlivňuje náhled okolí na ně; skutečnost, že někomu se hnědé vlasy mohou z estetického hlediska líbit, zatímco jinému naopak ne, nelze ještě považovat za vytváření náhledu na jedince, neboť ten se vztahuje k takovým jeho charakteristikám, které jsou v dané společnosti – ať již z důvodů racionálních či iracionálních – považovány obecně za významné a vypovídající o něm). V tomto smyslu jsou homosexuálové sociální skupinou stále ještě i v drtivě většině liberálních západních demokracií, neboť i zde zpravidla tato jejich charakteristika je pro jejich okolí, tj. jiné lidi, zajímavá a někdy dokonce důležitá a v očích těchto jiných lidí je zařazuje do určité skupiny lidí s obdobnou relevantní vlastností. Tím spíše pak lze pro účely zákona o azylu o homosexuálech hovořit jako o sociální skupině v zemích, v nichž příslušnost k menšinové sexuální orientaci dotyčného jedince v očích jeho okolí výrazně vyděluje z „většiny“ a v nichž je vnímána jako jeho důležitá (a – nutno poznamenat – negativní) vlastnost. V Arménii, kde – jak se žalovaný i stěžovatel shodují – ve společnosti existuje všeobecná intolerance k ho-

mosexualitě, tedy homosexuální orientace, pokud není důkladně tajena, tj. pokud se dotýčný jedinec navenek projevuje jako homosexuál, být již jen tím, že tuto svoji sexuální orientaci přiznává (aniž by nutně vedl homosexuální partnerský život či dokonce vyvíjel veřejné aktivity související s jeho sexuální orientací), „zařazuje“ tohoto jedince do sociální skupiny homosexuálů.

Nad rámec výše uvedených argumentů poznamenejme, že postihování lidí za homosexuální aktivity je i podle významných názorů doktríny azylového práva považováno za pronásledování z důvodu příslušnosti k sociální skupině (viz zejm. Kälin, Walter: *Grundriss des Asylverfahrens*. Basel/Frankfurt 1990, str. 97). Ostatně též čl. 10 bod 1. písm. d) tzv. „kvalifikační směrnice“ (Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany) stanoví, že při posuzování důvodů pronásledování přihlíží členský stát k těmto hlediskům:

(...) d) *skupina tvoří určitou společenskou vrstvu, zejména jestliže*

– příslušníci této skupiny sdílejí vrozený charakteristický rys nebo společnou minulost, kterou nelze změnit, nebo sdílejí charakteristiku nebo přesvědčení, které jsou natolik zásadní pro totožnost nebo svědomí, že daná osoba nemá být nucena, aby se jí zřekla, a

– tato skupina má v dotýčné zemi odlišnou totožnost, protože ji okolní společnost vnímá jako odlišnou;

v závislosti na okolnostech existujících v zemi původu může určitá společenská vrstva představovat skupinu založenou na společném charakteristickém rysu sexuální orientace. Sexuální orientaci nelze chápat tak, že by zahrnovala akty považované podle vnitrostátních právních předpisů členských států za trestné. O hlediscích spojených s pohlavím lze uvažovat, aniž by sama vy-

tvářela domněnku použitelnosti tohoto článku; (...).

Český zákonodárce výše uvedené ustanovení směrnice reflektuje – dlužno podotknout, že poněkud zavádějícím způsobem – v novém znění § 12 písm. b) zákona o azylu, ve znění zákona č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který nově jako azylové relevantní příčinu pronásledování zakotvuje důvod spočívající v pohlaví pronásledovaného. Nejvyšší správní soud k tomu na okraj poznamenává, že pohlaví jedince ještě samo o sobě nijak nesouvisí s jeho sexuální orientací a že jsou velmi dobře představitelné formy pronásledování odvislé od pohlaví pronásledovaného a nijak nesouvisející s jeho sexuální orientací (např. pronásledování žen vyplývající z jejich druhořadého společenského postavení) a naopak formy pronásledování odvislé od sexuální orientace a nezávislé na pohlaví pronásledovaných (pronásledování gayů a lesbiček, tj. homosexuálně orientovaných jedinců obého pohlaví, pro jejich sexuální orientaci).

V každém případě však – jak o tom svědčí argumenty sociologické, doktrinární názory i legislativní vývoj v rámci EU – existují vážné a legitimní důvody pro to, aby sexuální orientace žadatele o azyl mohla být podle okolností a s ohledem na poměry v zemi původu považována za znak jeho příslušnosti k určité sociální skupině.

Příslušnost k sociální skupině homosexuálů či důsledky z ní plynoucí musí být důvodem (přímým či zprostředkovaným) k projevům zákonem charakterizovaných forem negativních jednání vůči němu. Tato podmínka může být splněna, pokud samotná homosexuální orientace bude okolím daného jedince vnímána jako nežádoucí, ostudná či nepřijatelná a pokud bude důvodem pro všeobecně výrazně negativní reakce okolí vůči němu. I tato podmínka byla v případě stěžovatele podle všeho dána, přinejmenším po určitou dobu, neboť jeho okolí na něho ze-

jména při výkonu vojenské služby, ale i v dalších životních situacích hledělo výrazně negativně toliko z důvodu, že byl homosexuál. Tyto projevy mu nepochybně působily určitou psychickou újmu, neboť působily směrem k vyloučení stěžovatele z jeho sociálního prostředí (na vojně, v rodině, v rámci sousedského společenství a možná – i když toto z výpovědí stěžovatele jednoznačně nevyplývá – i z pracovní aktivity) a měly výjimečně i formu fyzického trýznění (na vojně) či fyzického napadení (mladými sousedy).

Nejvyšší správní soud nicméně nemá za to, že uvedené formy negativních reakcí stěžovatelova okolí dosáhly takové intenzity, aby ji bylo lze považovat v daném případě za opatření působící „psychický nátlak“ ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o azylu. Nejvyšší správní soud má za to, že společenským i právně doktrinálním vývojem je již v řadě ohledů překonán celkově „tvrdý“ náhled na požadavek intenzity ústrků, kterým musí být homosexuál vystaven, aby se jednalo o ústrky azylově relevantní, jak jej zformuloval německý Spolkový správní soud ve svém zásadním judikátu ze dne 15. 3. 1988 (BVerwGE 79, 143). Podle tohoto náhledu je homosexualita jako nezměnitelná charakteristika jedince azylově relevantní pouze tehdy, hrozí-li za ni ve státě původu těžký tělesný trest nebo trest smrti a je-li trestem postižena již samotná sexuální orientace; hrozící trest tedy musí být, aby byl podle uvedeného náhledu azylově relevantní, obzvláště přísný a zjevně nesnesitelně tvrdý a jeho smyslem musí být více než toliko postih narušení veřejné bezpečnosti. Nejvyšší správní soud má za to, že takto přísně nastavená kritéria azylové relevance homosexuality jsou již neudržitelná, trvá nicméně na tom, že legální pojem „psychického nátlaku“ je z hlediska vyžadované intenzity negativních reakcí okolí, aby jej bylo možno za takový považovat, nutno poměřovat dalšími v § 2 odst. 6 zákona o azylu výslovně uvedenými azylově relevantními hrozbami, a sice „ohrožením života nebo svobody“. Újma hrozící žadateli o azyl v důsledku opatření působících psychický nátlak jistě nemusí být obdobně závažná jako újmy spočívající

v ohrožení života nebo svobody, musí však být s nimi aspoň typově srovnatelná. Nepostačí tedy, půjde-li o pouhou sérii ústrků, byť v jednotlivých případech i vcelku intenzivních, pokud tyto ústrky ve svém celku nedosáhnou takové intenzity a systematickosti, že u dotčené osoby ve zcela zásadní míře snižují kvalitu prožívání a berou životní perspektivu a že v ní vyvolávají silný pocit celkové bezvýchodnosti a beznadějnosti její situace. Navíc intenzita uvedených ústrků musí být „objektivní“ v tom smyslu, že by jimi byly výše uvedené negativní životní pocity způsobeny zpravidla i u jiných jedinců nacházejících se ve státě původu žadatele o azyl v obdobné situaci.

Takovéto intenzity však ústrky v případě stěžovatele nedosáhly. Z toho, co stěžovatel vypověděl, je patrné, že prožíval období dosti intenzivních problémů, a to v době, kdy byl na vojně, avšak zde lze jejich intenzitu přičítat zejména specifické situaci maskulinního vojenského prostředí, které svádí k šikaně i v armádách řady vyspělých liberálně demokratických států. Vojenská služba však byla ve stěžovatelově životě pouze přechodným obdobím a po ní se intenzita jeho problémů ztlačila. Odmítnutí přijetí stěžovatele ze strany sousedů a příbuzenstva jistě působí na jeho psychiku negativně – a působilo by nepochybně i na jiné osoby nacházející se v obdobné situaci – avšak v tomto případě ještě nelze hovořit o tak negativním přijetí, že by to stěžovateli bralo pocit životní perspektivy, když už pro nic jiného, tak proto, že stěžovatel není odmítán celou rodinou, nýbrž pouze příslušníky širšího příbuzenstva. Obtíže se získáváním zaměstnání pak podle toho, co stěžovatel uvedl, nelze jednoznačně přičítat jeho sexuální orientaci; významně zde nepochybně spolupůsobila i celková vysoká nezaměstnanost a nepříliš dobrá hospodářská situace v Arménii a to, že se stěžovatel pokoušel najít práci pouze v jednom sektoru ekonomiky (stavebnictví).

Již jen z uvedeného důvodu proto nelze dát stěžovateli za pravdu, že v jeho případě je dán důvod pro poskytnutí azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu.

U stěžovatele však není dána ani další nutná podmínka:

Psychický nátlak pro příslušnost k sociální skupině homosexuálů by byl azylově relevantní, pouze byli by přičitatelný veřejné moci ve státě původu. Z politického a legislativního vývoje ve státě původu však ani v náznacích nevyplývá, že by tam veřejná moc uvedený nátlak prováděla, organizovala, podporovala či jeho provádění tolerovala. Naopak, legislativní vývoj (zrušení trestnosti homosexuality) nasvědčuje spíše tomu, že veřejná moc posouvá své vnímání homosexuality směrem ke standardům převládajícím v západních liberálních demokraciích. Veřejné moci nelze přičítat, pokud obyvatelstvo státu či jeho významná část má o určité otázce „mravnostní povahy“ (tou je i náhled na to, zda je ze společenského hlediska přípustná homosexuální orientace) takové mínění, že se z pohledu standardů západních liberálních demokracií jeví jako netolerantní. Co by však veřejné moci bylo nutno zásadně přičítat, je, pokud by obyvatelstvu nebránila tuto netoleranci projevovat, tj. např. pokud by příslušníci homosexuálních minorit nebránila před zřetelným a bezprostředně hrožícím nebezpečím fyzického napadení, pokud by se nesnažila již proběhlá napadení, o nichž se dozvěděla, vyšetřovat a případně trestat a pokud by přiměřenými opatřeními nepředcházela projevům intolerance či je dokonce přímo nebo nepřímou rozdmýchávala. *Obiter dictum* nutno poznamenat, jak to ostatně již např. německá judikatura uznává téměř dvě desetiletí (viz shora citovaný judikát Spolkového správního soudu), že nepochybně by za pronásledování bylo nutno považovat, pokud by samotný dobrovolný homosexuální pohlavní styk (vyjma styku mezi dospělým a nezletilcem) byl bez dalšího považován za trestný čin, za který by hrozila významná sankce (třeba trest smrti, udělováný za takové jednání vcelku běžně např. v Íránu, někdy i nezletilým, jako 19. 7. 2005 v Mašhádu, viz např. http://de.wikinews.org/wiki/Iran:_Zwei_Jugendliche_hingerichtet). K ničemu takovému však ve vztahu ke stěžovateli v Arménii nedošlo. Ještě předtím, než stěžovatel zemi původu opustil, byla trestnost homosexuality zrušena a ze Zprávy o dodržování lidských práv za rok 2003 ze dne 25. 2. 2004, vydané

Ministerstvem zahraničí Spojených států amerických, jež byla podkladem pro rozhodnutí žalovaného, vyplývá, že i v dalších ohledech směřuje vývoj ve věci vztahu státních orgánů k homosexuální minoritě k lepšímu. Ve zprávě se hovoří o tom, že policisté se v několika případech pokoušeli homosexuální osoby vydírat odhalením jejich orientace jejich rodinám, ovšem v jednom případě, kdy organizace na ochranu lidských práv oznámila toto vydírání příslušnému policejnímu náčelníkovi, pronásledování ustalo (o případném potrestání osob, jež měly vydírat, nebylo nic známo). Skutečnost, že homosexuálové spolu se Svědky Jehovovými byli podle svých tvrzení častým terčem šikany a zneužívání v rámci vojenské služby, nelze v kontextu všeobecných společenských a státních poměrů v Arménii ještě považovat za toleranci státu k jejich pronásledování – šikana je v armádě běžná, poměry např. ve věznicích špatné (avšak stát nebrání jejich kontrole ze strany nevládních lidskoprávních organizací, naopak tyto kontroly některými opatřeními usnadnil), korupce všeobecně silně rozšířená a v některých ohledech nejsou plně kontrolovány ani určité bezpečnostní složky.

Ústrky, jimž byl stěžovatel vystaven, tedy měly původ v jednání soukromých osob a vyplývaly z náhledu převládající části arménského obyvatelstva na homosexualitu jako na cosi nemravného a odpuzujícího, zkrátka negativního. Přičitatelnost ústrků veřejné moci tedy nelze u stěžovatele shledat.

Na doplnění dlužno dodat, že skutečnost, že se stěžovatel vrátil do Arménie zejména za účelem výkonu vojenské služby, nelze ještě považovat za nedobrovolný návrat. Je pravda, že v jeho rozhodování jistě hrála významnou roli skutečnost, že pokud by se nevrátil, mohl by jeho mladší bratr mít administrativní obtíže s vystavením pasu. Požadavek vykonat vojenskou službu však nutno mít – za předpokladu, že taková služba se vykonává humánním způsobem – za legitimní požadavek státu. Nutnost vykonat vojenskou službu proto sama o sobě bez dalšího nepředstavuje azylově relevantní okolnost (srov. v této souvislosti závěry uvedené v rozsudku Vrchního soudu

v Praze ze dne 29. 7. 1994, čj. 6 A 502/94-39, publikovaném v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 415/1999 a v Soudní judikatuře č. 4/1999, str. 124; srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2004, čj. 5 Azs 4/2004-49, publikovaný na www.nssoud.cz).

(...) Smyslem a účelem ustanovení § 91 zákona o azylu je poskytnout subsidiární ochranu a možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o azyl, kterým nebyl azyl udělen z důvodů podle § 12 až § 14 zákona o azylu, ale u nichž by bylo z důvodů v tomto ustanovení taxativně uvedených (vycházejících zejména, avšak nikoli bezvýjimečně, z hledisek humanity) neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování. Není zde – na rozdíl od hledisek § 12 až § 14 zákona o azylu – rozhodné, zda jednání osob a poměry nebo stav věcí, kvůli kterým lze ustanovení § 91 zákona o azylu uplatnit, jsou přičitatelné veřejné moci ve státě původu, nýbrž prostě stačí, že jsou dány. Znamená to tedy, že ustanovení § 91 zákona o azylu se mohou uplatnit i v případě, kdy naplnění skutkových podstat v něm uvedených je přičitatelné toliko soukromým osobám a kdy se na jejich naplnění veřejná moc vůbec nepodílí či se dokonce dělí v přímém rozporu s její vůlí (srov. též argumentaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 260/2004 Sb. NSS, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, čj. 5 Azs 7/2003-60; oba judikáty publikovány na www.nssoud.cz). Názor žalo-

vaného, že ustanovení § 91 zákona o azylu se týká toliko zacházení ze strany státní moci, proto není správný.

Ohrožení života nebo svobody z důvodu příslušnosti k sociální skupině homosexuálů [§ 91 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o azylu] u stěžovatele v Arménii již *prima facie* nepadá v úvahu, neboť – jak bylo výše podrobně vyloženo – takový typ újm stěžovateli vůbec nehrozí; hrozí mu toliko ústrky působící na jeho psychiku a výjimečně i fyzické útoky, ovšem nikoli takové, u nichž by bylo pravděpodobné ohrožení života.

Stěžovateli však nehrozí ani ponižující a tím méně nelidské zacházení [§ 91 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o azylu]; trest, jakožto sankce uložitelná za porušení práva, stěžovateli z povahy věci nehrozí, neboť homosexualita není již v Arménii protiprávní. Legální pojem ponižujícího zacházení i v tomto případě vyžaduje určitou minimální intenzitu újmy, která má žadateli o azyl v případě vycestování hrozit. Typově je takto vyžadovaná minimální intenzita újm srovnatelná s intenzitou újmy hrozící při nejmírnější azylově relevantní újmě, tj. takové, jež by ještě naplnila znak „pronásledování“ ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o azylu. Jak bylo výše podrobně vyloženo, intenzita ústrků v případě stěžovatele nedosáhla stupně, který by bylo lze charakterizovat jako opatření působící psychický nátlak. Psychický nátlak je přitom typově vzato zpravidla „nejmírnějším“ zásahem do práv stěžovatele, který může být ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o azylu azylově relevantní.

Státní kontrola: měření hluku z provozoven služeb

k § 88 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 274/2001 Sb.^{*)}

k § 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Provádě-li orgán ochrany veřejného zdraví měření hluku z provozovny služeb bez přítomnosti provozovatele této služby, případně jeho zaměstnance či zástupce, a bez toho, aby provozovatel byl o měření vyrozuměn, postupuje v rozporu se záko-

^{*)} Nyní též ve znění zákonů č. 320/2002 Sb., č. 274/2003 Sb. a č. 392/2005 Sb.

nem [§ 88 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, § 12 odst. 2 písm. a) zákona ČR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole]. S ohledem na zvláštní charakter měření hluku z provozoven služeb však není třeba, aby byl provozovatel služby o měření vyrozuměn dopředu a měření byl přítomen po celou jeho dobu. Naopak v zájmu zajištění řádného a pravdivého změření hluku je žádoucí, aby orgán ochrany veřejného zdraví v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit, provozovatele, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje, o probíhající měření vyrozuměl a přizval ho k účasti na něm.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, čj. 2 As 71/2005-134)

Věc: Danuše H. proti Ministerstvu zdravotnictví, Hlavnímu hygienikovi ČR o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Městský hygienik pro Prahu 4, 11 a 12 uložil dne 2. 12. 2002 žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“), a § 12 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku, neboť překročila hygienické limity hluku.

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala odvolání, které hygienik hlavního města Prahy (jako kompetenční předchůdce žalovaného) dne 27. 12. 2002 zamítl.

Žalobkyně proto podala správní žalobu k Městskému soudu v Praze, který však její žalobní námitky neuznal důvodnými, skutek shledal dostatečně prokázaným, a proto žalobu zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které namítala především nesprávné posouzení právní otázky soudem a vady řízení před správním orgánem, pro které měl soud správní rozhodnutí zrušit. Zejména nesouhlasí s tím, že při provádění měření byli přítomni jen zaměstnanci žalovaného a nebyl k němu přizván její zástupce. Měření hluku totiž není objektivní technickou záležitostí, nýbrž do značné míry závisí na jednání a závěrech osob, které je provádějí. Stěžovatelka má za to, že bezprostředně před měřením měli zaměstnanci žalovaného zástupce stěžovatelky (vedoucího provozovny) vyzvat k účasti na místním šetření a měření provést za jeho přítomnosti. Pokud tak žalovaný neučinil, poru-

šil stěžovatelčina práva, neboť provedl svoje měření bez účasti stěžovatelky a toto měření není možné zpochybnit (městský soud totiž uvedl, že jediné osoby, které mohou měření zpochybnit, jsou ty, které se ho osobně účastnily). Pokud jde o protokol z měření, tak ten stěžovatelka považuje za nedůvěryhodný, neboť tam nemohla „*užít své případné námitky*“.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatelka zejména brojí proti výsledkům a způsobu měření; má za to, že pokud nebyla měření přítomna, není možné je považovat za zákonné. Při posouzení této stěžovní námitky vycházel Nejvyšší správní soud především ze znění příslušných ustanovení zákona č. 258/2000 Sb., ve znění účinném v době rozhodování žalovaného.

V daném případě byla stěžovatelce uložena pokuta za porušení § 32 uvedeného zákona. Podle tohoto ustanovení nesmí hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a pořadatel nebo provozovatel veřejné produkce hudby. Ustanovení § 34 odst. 1 uvedeného zákona pak stanoví, že prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodno-

cení. Odstavec 2 tohoto ustanovení určuje, že noční dobou se pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem a vibracemi rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou. Prováděcím předpisem v daném případě bylo nařízení vlády č. 502/2000 Sb., které v § 12 odst. 2 stanovilo nejvyšší přípustnou ekvivalentní hladinu akustického tlaku ve venkovním prostoru pro noční dobu jako $L_{Aeq} = 40$ dB. Ustanovení § 21 nařízení vlády pak stanovilo, že při měření a hodnocení hluku a vibrací se postupuje podle normových metod, kterými se rozumí metody obsažené v české technické normě, jejichž dodržením se výsledek co do záchytnosti, přesnosti a reprodukovatelnosti výsledků považuje za prokázaný. Při použití jiné než normové metody musí být doloženo, že co do záchytnosti, přesnosti a reprodukovatelnosti jsou výsledky srovnatelné s výsledky normové metody. Při měření hluku a vibrací se uvádějí nejistoty měření, které musí být uplatněny při hodnocení naměřených hodnot. Uvedené nařízení vlády a technická norma tak upravují toliko technickou stránku měření, a ke zjištění toho, kdo musí být měření přítomen, jich tedy použít nelze.

Oprávnění a povinnosti orgánů ochrany veřejného zdraví i kontrolovaných osob jsou pak určeny přímo v zákoně č. 258/2000 Sb., konkrétně v hlavě V dílu prvním tohoto zákona. V rozhodné době ustanovení § 87 nazvané „Oprávnění zaměstnanců zařízení ochrany veřejného zdraví“ stanovilo ve svém odst. 1 písm. c), že zaměstnanci okresních a městských hygienických stanic jsou oprávněni při přípravě podkladů pro rozhodnutí a jiná opatření příslušných orgánů ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů provádět měření u osob podléhajících výkonu státního zdravotního dozoru podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů. Podle odst. 2 o tomto úkonu pořizují zaměstnanci hygienických stanic protokol, popřípadě i fotografickou dokumentaci. Uvedené ustanovení tedy opravňuje zaměstnance hygienických stanic provádět měření (a tedy i měření hluku) a ukládá jim o tomto měření pořizovat protokol. Nehovoří však o náležitostech protokolu

ani o tom, zda měření musí být přítomna i osoba, která je provozovatelem provozovny služeb, jejíž hluk je měřen. Na tuto otázku však dává odpověď § 88 odst. 2 předmětného zákona, který opravňuje orgány ochrany veřejného zdraví a zaměstnance těchto orgánů k plnění úkolů podle tohoto zákona po předložení služebního průkazu nebo pověření a za přítomnosti fyzické osoby, která je podnikatelem, spolupracujícím rodinného příslušníka nebo zaměstnance fyzické osoby, která je podnikatelem, nebo zaměstnance, popřípadě člena statutárního orgánu právnické osoby. Z uvedeného jednoznačně plyne obecný požadavek přítomnosti podnikatele, případně jeho oprávněného zástupce u provádění úkolů podle zákona č. 258/2000 Sb. Měření hluku z provozovny služeb pak bezpochyby je jedním z úkolů podle tohoto zákona [§ 32 a § 87 odst. 1 písm. c) zákona], a je tedy možné vykonávat ho zásadně za přítomnosti podnikatele, případně jeho oprávněného zástupce.

Zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, na jehož použití pro určení oprávnění a povinností orgánů ochrany veřejného zdraví a jejich zaměstnanců odkazuje § 88 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., sice výslovně nestanoví, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly, nicméně určuje kontrolním pracovníkům povinnost oznámit této osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly (§ 12 odst. 2 zákona o státní kontrole).

Vzhledem k citovaným právním předpisům tedy nelze přisvědčit městskému soudu, že by orgán ochrany veřejného zdraví mohl provádět měření hluku z provozovny zcela bez vědomí a přítomnosti podnikatele, který předmětnou provozovnu provozuje. Přítomnost podnikatele při tomto úkonu vyžaduje přímo zákon č. 258/2000 Sb., navíc zákon o státní kontrole požaduje, aby kontrolované osobě bylo oznámeno zahájení kontroly. Na druhou stranu je třeba zohlednit zvláštní charakter měření hluku z provozoven služeb a není možné vyložit zákonná ustanovení striktně tak, že by podnikatel musel být přítomen po celou dobu měření, jak požaduje stě-

žovatelka v kasační stížnosti. V daném případě se totiž střetávají dva protichůdné zájmy. Jednak je to zájem na řádném provedení kontroly (tj. na řádném a pravdivém změření hluku z provozovny restaurace) a jednak zájem na hodnověrnosti tohoto měření, který je zajišťován přítomností kontrolovaného (zde provozovatele restaurace). Jak již totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 8. 1. 2004, čj. 6 A 99/2002-52 (zveřejněno pod č. 335/2004 Sb. NSS), a ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 As 43/2004-51 (zveřejněno pod č. 719/2005 Sb. NSS): „*skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci*“. Přestože se uvedená rozhodnutí vztahovala ke státní kontrole, není žádného důvodu, proč je nepoužít i v daném případě, navíc když zákon č. 258/2000 Sb. na podpůrné použití zákona o státní kontrole přímo odkazuje.

Nejvyšší správní soud tedy plně souhlasí se žalovaným, že v řadě případů by přítomnost provozovatele restaurace, případně služby, jejíž hluk je měřen, či jeho zástupce, po celou dobu měření mohla zcela účel tohoto měření zmařit. A to bez ohledu na to, jestli by byl na měření přizván dopředu písemně s uvedením data a místa měření, anebo až neprodleně předtím, než by správní orgán s měřením začal. Nelze si totiž představit, že by provozovatel restaurace, případně jeho zástupce, nezajistil v provozovně klid v době, kdy by věděl, že probíhá měření nadměrného hluku, jehož výsledek pro něho může být spojen s vysokou pokutou (podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. může být za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem uložena fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokuta do výše 2 000 000 Kč). Takové měření by pak nemělo žádnou vypovídací hodnotu. Nicméně je třeba, aby tato osoba (tj. provozovatel služby, jejíž hluk je měřen) měla k provedení měření důvěru a mohla se k jeho průběhu a výsledkům řádně vyjádřit,

což lze zajistit toliko její vědomostí o tom, že měření probíhá, a také o tom, jakým způsobem je prováděno. Je totiž zřejmé, že je-li měřeno pouze zaměstnanci orgánu ochrany veřejného zdraví bez přítomnosti provozovatele restaurace (a dokonce i bez jeho vědomosti o tom, že nějaké měření probíhá) a protokol o tomto měření je podepsán pouze těmito zaměstnanci, nemusí být tento protokol – a v důsledku toho celé měření – vnímáno jako dostatečně objektivní a přesvědčivé.

Uvedený střet popsaných zájmů je řešitelný např. tak, že orgán ochrany veřejného zdraví začne měření provádět bez přítomnosti provozovatele restaurace a v jeho průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit (tj. poté, co došlo k naměření potřebných údajů), o probíhající měření vyrozumí provozovatele restaurace, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje. V rámci toho mu předloží služební průkaz nebo pověření, oznámí mu, že probíhá měření a seznámí ho s místem, odkud je měřeno, jakož i způsobem, jakým je měření prováděno; v měření pak bude pokračovat za přítomnosti provozovatele, případně jeho zástupce. Jen tak lze docílit naplnění obou výše uvedených a zákonem požadovaných zájmů. Tímto způsobem se totiž zajistí jak naměření hodnot hluku bez jakéhokoliv zásahu provozovatele služby, tak vědomost tohoto provozovatele o prováděném měření a jeho přítomnost na něm.

V daném případě však probíhalo měření hluku z provozovny stěžovatelky dne 29. 8. 2002 zcela bez přítomnosti a vědomí stěžovatelky, jejich zaměstnanců či jejího zástupce, a takové měření nelze s ohledem na výše uvedené považovat za souladné se zákonem. Vzhledem k tomu, že jediným relevantním podkladem pro uložení pokuty byl protokol o uvedeném měření hluku provedeném v rozporu se zákonem, nelze jinak než za nezákonné považovat i rozhodnutí žalovaného. Pokud pak městský soud k žalobní námitce stěžovatelky toto rozhodnutí nezrušil, postupoval v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud tedy shledal důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněným.

Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti

k § 73 odst. 2 a § 107 soudního řádu správního

k § 21 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákonů č. 210/1990 Sb. a č. 548/1991 Sb.

Posudek zdravotnického zařízení o způsobilosti k práci (§ 21 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu), vydaný v rámci výkonu péče o zdraví, jenž na základě posouzení zdravotního stavu vysloví, že zaměstnanec pozbyl dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci, neznamená svými účinky nenahraditelnou újmu, kterou vyžaduje § 73 odst. 2 s. ř. s. (ve spojení s § 107 s. ř. s.) jako jednu z podmínek pro možnost soudu přiznat kasační stížnosti odkladný účinek.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 Ads 76/2006-90)

Věc: Jiří S. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uznání zdravotní způsobilosti pro výkon povolání, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 10. 3. 2004 vydal závodní lékař posudek, podle kterého byl žalobce dlouhodobě zdravotně nezpůsobilý práce směnového předsádky a zámečnicka v dole. Odvolání proti tomuto posudku žalovaný dne 24. 5. 2004 zamítl.

Krajský soud žalobu proti odvolání rovněž zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost, pro niž taktéž navrhl přiznání odkladného účinku, a to z důvodu možnosti vzniku nenahraditelné újmy způsobené rozhodnutím. Nenahraditelnou újmu spatřoval v podobě výpovědi z pracovního poměru a ztráty zaměstnání, které by již nemusel získat ani v případě vyhovění kasační stížnosti.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud proto jako stěžejní podmínku, jejíž naplnění by vedlo ke zkoumání podmínek zbývajících, musel posoudit, zda z posudku lékaře Karvinské hornické nemocnice potvrzeného žalovaným plynou takové právní následky, jež znamenají pro stěžovatele nenahraditelnou újmu. Přitom nutno zdůraznit, že pravidlem, které soudní řád správní jednoznačně stanoví, je, že kasační stížnost jako opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu nemá odkladný účinek. Přiznání odkladného účinku tedy zákon chápe jako opatření

zcela mimořádné, a to pro situace, jež zákonodárce vyjádřil slovy o vzniku nenahraditelné újmy (nejedná se přitom pouze o hypotetickou možnost vzniku újmy, nýbrž o následek, jenž nastává s nejvyšší mírou pravděpodobnosti), neboť soudní řád správní stanoví, že jde o situaci, kdy „*právní následky... znamenají... nenahraditelnou újmu*“. Tento následek pak nutno vztahovat k předmětu řízení správního.

V dané věci lékař příslušný k posuzování způsobilosti k práci vydal posudek, v němž shledal, že stěžovatel pozbyl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu dlouhodobě způsobilost konat dosavadní práci. Tento posudek byl vydán podle zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, jenž v § 21 stanoví, že nedílnou součástí léčebně preventivní péče je lékařská posudková činnost, jejímž předním úkolem je posuzování způsobilosti k práci. Podle § 77 citovaného zákona vydávají zdravotnická zařízení prostřednictvím lékařů při výkonu zdravotní péče na základě posouzení zdravotního stavu pacienta lékařské posudky. Posudek může být přezkoumán postupem, který dále stanoví § 77 a § 77a citovaného zákona. Nenahraditelná újma, která by jako právní následek lékařského posudku vydaného v rámci výkonu zdravotní péče mohla nastat, se může dotýkat pouze a jedině újmy na zdraví stěžovatele (neboť lékař posuzoval jeho způsobilost k dosavadní práci na základě jeho zdravotního stavu). Pokud byl vydán posudek, podle něhož není stěžovatel způsobilý vykonávat

dosavadní práci, pak v rámci výkonu zdravotní péče lékař naopak vyslovil závěr, jenž směřuje k ochraně stěžovatelova zdraví, a v žádném případě nemůže závěr posudku způsobit újmu na péči o jeho zdraví – což bylo předmětem posuzování. Tento posudek o způsobilosti k práci, jenž vyslovuje stěžovatelovu nezpůsobilost k dosavadní práci ze zdravotních důvodů, tedy sám o sobě nemá právní následky, jež by ve sféře výkonu zdravotní péče znamenaly vznik nenahraditelné újmy – ta by naopak mohla nastat v důsledku výkonu zaměstnání nepřiměřeného zdravotnímu stavu.

V souvislosti s vydáním takového posudku mohou následovat pracovněprávní úkony zaměstnavatele (primárně převedení na jinou práci); to však neznamená, že právní následky posudku znamenají pro stěžovatele nenahraditelnou újmu – ostatně v tomto řízení se nijak nevyjevuje, zda zaměstnavatel bude mít pro stěžovatele vhodné místo, anebo zda přikročí za zákoníkem práce vymezených podmínek k výpovědi. Ochrana soukromých práv, tedy práv vyplývajících z pracovněprávního vztahu, pak přísluší soudům v občanském soudním řízení.

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1069

Řízení před soudem: rozhodování správního orgánu ve věcech soukromoprávních

k § 46 odst. 2 a 4 a § 68 písm. b) soudního řádu správního
k § 244 a násl. občanského soudního řádu

Je-li z žaloby nepochybné, že ji nemá projednat a rozhodnout o ní specializovaný senát krajského soudu pro věci správního soudnictví, jemuž byla žaloba nesprávně přidělena, ale jiný senát téhož soudu v občanském soudním řízení, musí být věc krátkou cestou – interním neformálním postupem – předána civilnímu soudnímu oddělení k projednání a rozhodnutí. Je nepřipustné, aby specializovaný senát nejprve odmítl návrh a až poté věc předal k vyřízení jinému senátu téhož soudu v občanském soudním řízení (§ 46 odst. 4 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, čj. 3 As 4/2004-44)

1070

Řízení před soudem: k pojmu „rozhodnutí správního orgánu“; nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu

k § 65 odst. 1, § 70 písm. a) a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního
k § 42j zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 60/2001 Sb.

I. Úkon, kterým žalovaný prováděl výkon soudního rozhodnutí ukládajícího odstranění informací z informačního systému, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podle § 70 písm. a) s. ř. s. je ze soudního přezkumu vyloučen. Na povaze úkonu nic nemění skutečnost, že formálně má znaky rozhodnutí.

II. Jsou-li v záhlaví soudního rozhodnutí jednoznačně identifikováni účastníci řízení (žalobce a žalovaný) a rovněž správní rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu, nezpůsobuje obecné znění výroku (v daném případě „Žaloba se odmítá.“) nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2005, čj. 2 As 38/2004-55)

1071

Řízení před soudem: doručení zásilky osobě žijící s adresátem ve společné domácnosti

k § 46 odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2004*)
k § 42 odst. 5 soudního řádu správního

Převzala-li zásilku obsahující výzvu soudu určenou stěžovateli v souladu s ustanovením § 46 odst. 2 o. s. ř. osoba žijící s ním ve společné domácnosti, jež soudu po-

*) Po novele občanského soudního řádu provedené zákonem č. 555/2004 Sb. srov. odst. 3 téhož ustanovení.

tvrdila, že zásilku stěžovateli předala, nemůže stěžovatel účinně namítat doručení zásilky v rozporu s citovaným ustanovením, tvrdí-li, že očekával doručení zásilky jejím uložení, o kterém bude vyzooměn.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2005, čj. 3 Azs 403/2004-61)

1072

Řízení před soudem: přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

k § 73 odst. 2 a § 107 soudního řádu správního

Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou svou podstatou rozhodnutími předběžné povahy a nelze v nich předjímat rozhodnutí o věci samé. Proto nelze při rozhodování podle § 73 odst. 2 a § 107 s. ř. s. vždy učinit jednoznačný (konečný) závěr, že správní rozhodnutí má za následek újmu pro žalobce či stěžovatele. Postačuje předpoklad žalobcem (stěžovatelem) tvrzené nenahraditelné újmy.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005-76)

Prejudikatura: srov. č. 87/2004 Sb. NSS.

1073

Daňové řízení: prodloužení lhůty pro vyměření daně

k § 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.

Podání daňového přiznání (dodatečného daňového přiznání) nemůže být ve smyslu § 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, úkonem, který by byl způsobilý prodloužit lhůtu pro vyměření, resp. dodečné stanovení daně, neboť je pojmově vyloučeno, aby byl daňový subjekt zpraven o svém vlastním úkonu. Zákon spojuje tyto účinky pouze s úkony správce daně, nikoli s úkony daňového subjektu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2005, čj. 5 Afs 187/2004-46)

Prejudikatura: č. 178/2004 Sb. NSS, č. 634/2005 Sb. NSS, č. 698/2005 Sb. NSS, č. 953/2006 Sb. NSS a č. 954/2006 Sb. NSS.