

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5^{2007 / V. ročník / 25. 5. 2007}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

1141.	Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby	379	1159.	Důchodové pojištění: příplatek k důchodu	431
1142.	Řízení před soudem: podání v elektronické formě; k pojmu „originál“ podání	382	1160.	Důchodové pojištění: souběh starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti	436
1143.	Řízení před soudem: nepřijatelnost kasační stížnosti	386	1161.	Cenné papíry: veřejná nabídka cenných papírů	440
1144.	Výkon trestu odnětí svobody: působení na odsouzené prostřednictvím pokynů a příkazů Řízení před soudem: kompetenční výluka	388	1162.	Ochrana spotřebitele: diskriminace Správní trestání: rozpornost právního řádu	443
1145.	Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu Daňové řízení: neplatnost rozhodnutí	391	1163.	Správní trestání: přestupek ublížení na cti; návrh na projednání přestupku	447
1146.	Daňové řízení: nahlížení do spisu ..	392	1164.	Správní vyhoštění: povaha zákazu pobytu na území státu; lhůta pro podání žaloby	453
1147.	Daňové řízení: náležitosti rozhodnutí	395	1165.	Autorský zákon: provozování rozhlasového a televizního vysílání díla	456
1148.	Daňové řízení: poměr odvolání a žádosti o sdělení důvodu rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou daní ..	397	1166.	Veřejné zakázky: přezkum rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky na vojenský materiál	459
1149.	Daň z příjmů: zamezení dvojího zdanění; sdružené podniky	399	1167.	Rozpočtová pravidla: pravomoč ke kontrole dotací poskytnutých ze státního rozpočtu	464
1150.	Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně	409	1168.	Ochrana utajovaných skutečností: bezpečnostní spolehlivost	467
1151.	Celní řízení: celní hodnota zboží ..	412	1169.	Zdravotnictví: zrušení registrace nestátního zdravotnického zařízení ..	469
1152.	Správní řízení: účastenství spolků Právo na informace: řízení o odvolání	415			
1153.	Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti poučení Správní (územní) řízení: doručování vyhláškou	419			
1154.	Kolaudační řízení: kolaudace části stavby schopné samostatného užívání	421			
1155.	Kolaudační řízení: stanovení lhůty pro odstranění závad	423			
1156.	Stavební řízení: řízení o prodloužení lhůty k dokončení stavby	425			
1157.	Stavební řízení: občanskoprávní námítky	427			
1158.	Důchodové pojištění: příplatek k důchodu	429			

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1170.	Kompetenční spory: neexistence sporu	471
1171.	Řízení před soudem: přezkum správního uvážení	471
1172.	Daň z převodu nemovitostí: vklad do základního kapitálu	471
1173.	Stavební zákon: účastenství v územním řízení: opatření na stavbách a pozemcích vyvolaná živelními pohromami nebo náhlými haváriemi	472
1174.	Státní památková péče: závazné stanovisko Řízení před soudem: přezkum správního uvážení	472

I. JUDIKÁTY

1141

Řízení před soudem: lhůta pro podání žaloby

k § 72 odst. 3 soudního řádu správního
k § 104b odst. 1 občanského soudního řádu

**Není přípustné, aby nesprávný procesní postup soudu šel k tíži účastníka řízení. Pokud se správní žalobou podanou nesprávně u okresního soudu tento soud nena-
ložil v souladu s § 104b odst. 1 o. s. ř., nýbrž procesně zcela vadně vyslovil svou míst-
ní nepříslušnost a věc postoupil Městskému soudu v Praze, nelze z takového postu-
pu dovozovat ztrátu lhůty pro podání správní žaloby, pokud byla žaloba
k okresnímu soudu podána včas.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, čj. 3 As 71/2006-90)

Věc: Katarína K. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o uložení pokuty, o kasační stíž-
nosti žalobkyně.

Rozhodnutím Městského úřadu Říčany byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku na úseku práce a sociálních věcí podle § 28 odst. 1 písm. e) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a byla jí uložena pokuta ve výši 10 000 Kč a povinnost uhradit náklady přestupkového řízení.

Žalovaný dne 15. 12. 2004 odvolání žalobkyně proti výše uvedenému rozhodnutí Městského úřadu Říčany zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného i proti rozhodnutí správního I. stupně podala žalobkyně dne 28. 1. 2005 žalobu k Okresnímu soudu Praha-východ. Usnesením ze dne 27. 10. 2005 vyslovil tento soud svoji místní nepříslušnost s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Městskému soudu v Praze.

Městský soud v Praze dne 6. 6. 2006 žalobu proti rozhodnutí žalovaného odmítl jako opožděně podanou. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že žalobkyně pochybila, pokud se domáhala ochrany svých práv u Okresního soudu Praha-východ, neboť věcně příslušným soudem v řízení o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy je podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. krajský soud. Žaloba podaná u věcně nepříslušného soudu proto neznamená stavění běhu

lhůt. Výjimkou je postup soudu podle § 72 odst. 3 s. ř. s., kdy soud rozhodující v občanském soudním řízení zastaví řízení proto, že jde o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, a poučí účastníka o možnosti podat správní žalobu do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. Pouze v takovém případě platí, že žaloba byla podána dne, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. V souzené věci však obecný soud pochybil, když usnesením ze dne 27. 10. 2005 vyslovil svou místní nepříslušnost s tím, že věc bude postoupena Městskému soudu v Praze. Místní nepříslušnost však může vyslovit jen soud, jenž je jinak věcně příslušný, a toliko není místně příslušný. V daném případě však nebyl soud rozhodující v občanském soudním řízení, tedy Okresní soud Praha-východ, věcně příslušným k posouzení žaloby žalobkyně, domáhající se zrušení správního rozhodnutí, neboť mu není svěřena pravomoc rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy. Okresní soud Praha-východ měl tedy správně v souladu s § 72 odst. 3 s. ř. s. řízení zastavit a žalobkyni poučit o možnosti podání správní žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od zastavení řízení. Žalobkyně pak podle soudu pochybila, když proti ne-

správnému usnesení Okresního soudu Praha-východ nepodala odvolání. Usnesení, kterým okresní soud vyslovil svou místní nepříslušnost, což nemohl učinit, nelze považovat za úkon vedoucí ke stavění lhůty pro podání správní žaloby. Rozhodnutí žalovaného bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 17. 12. 2004. Posledním dnem dvouměsíční lhůty pro podání správní žaloby byl tedy 17. 2. 2005. V této lhůtě však žalobkyně žalobu u věcně a místně příslušného soudu nepodala, nýbrž podala dne 28. 1. 2005 žalobu u věcně nepříslušného soudu, přičemž takové podání žaloby nemá vliv na běh lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Okresní soud Praha-východ pak nerozhodl podle § 72 odst. 3 s. ř. s., nýbrž mylně pouze vyslovil svou místní nepříslušnost, což učinit nemohl, neboť nebyl věcně příslušným k rozhodnutí věci. Z tohoto důvodu se nestavěl běh lhůty pro podání správní žaloby stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s. Městskému soudu v Praze spis došel až dne 15. 3. 2006 a tento den je nutné považovat za den podání žaloby u věcně příslušného soudu.

Proti uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména poukázala na to, že Okresní soud Praha-východ nerozhodl v souladu s § 72 odst. 3 s. ř. s., ač tak učinit měl. Místo toho nesprávně vyslovil svou místní nepříslušnost a postoupil věc v rámci občanského soudního řízení Městskému soudu v Praze. Ten pak vydal rozhodnutí, přičemž reflektoval skutečnost, že stěžovatelka byla v důsledku chybného postupu zbavena práv vyplývajících z § 72 odst. 3 s. ř. s. Zákon v tomto ustanovení výslovně pamatuje na situaci, která nastala, a pregnančně stanoví postup soudu v takové věci, včetně způsobu rozhodnutí věcně a místně nepříslušného soudu. Vzhledem k tomu, že Okresní soud Praha-východ nebyl oprávněn rozhodnout o své místní nepříslušnosti, nýbrž měl rozhodnout o zastavení řízení o její žalobě, stalo se řízení zmatečným. Stěžovatelka je přesvědčena, že jelikož Okresní soud Praha-východ nezastavil řízení podle § 72 odst. 3 s. ř. s., nemohlo dojít ani k účinkům na běh lhůty. Pře-

stože Městský soud v Praze dospěl k závěru, že Okresní soud Praha-východ nebyl k uvedenému procesnímu postupu oprávněn, spojuje s tímto rozhodnutím právní účinky mající zásadní vliv na postavení stěžovatelky v tomto řízení. Městský soud v Praze pak nesprávně stanoví jako datum podání žaloby den 15. 3. 2006, kdy mu byl doručen spis v této věci. Takový postup je nezákonný, neboť nerespektuje § 72 odst. 3 s. ř. s. Stěžovatelka je přesvědčena, že jí postupem Městského soudu v Praze byla odňata možnost zhojit situaci a zachovat lhůtu pro podání žaloby, jak umožňuje § 72 odst. 3 s. ř. s. V důsledku nesprávného procesního postupu tak byla stěžovatelka zbavena možnosti brojit proti rozhodnutí správního orgánu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil názor, že nepodala-li stěžovatelka žalobu u věcně a místně příslušného soudu do 17. 2. 2005, nebyla žaloba podána včas, a mohla tedy být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalovaný poukázal na judikaturu obecných soudů, vyjádřenou např. pod č. 23/1986 Soudních rozhodnutí a stanovisek, podle níž podaný opravný prostředek u nepříslušného soudu jinak než do protokolu nemá účinky řádné a včas podaného opravného prostředku, pokud nebyl v zákoně lhůtě předán nepříslušným soudem soudu příslušnému.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Městský soud v Praze vážným způsobem pochybil při posuzování včasnosti žaloby podané stěžovatelkou nesprávně k obecnému soudu. V souzené věci bylo rozhodnutí žalovaného doručeno zástupci stěžovatelky dne 17. 12. 2004. Dvouměsíční lhůta pro podání správní žaloby stanovená v § 72 odst. 1 s. ř. s. tedy končila dne 17. 2. 2005. Stěžovatelka podala žalobu dne 28. 1. 2005 k Okresnímu soudu Praha-východ. Zde je vhodné poznamenat, že podle § 246 odst. 3 o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, byly soudy věcně příslušný-

mi k přezkoumávání rozhodnutí o přestupcích právě okresní soudy.

Okresní soud Praha-východ měl v případě podání správní žaloby postupovat v souladu s § 104b odst. 1 o. s. ř., podle něhož „*náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, soud řízení zastaví. V usnesení o zastavení řízení musí být navrhovatel rovněž poučen o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví*“. Poté by se věcnost následně podané správní žaloby řídila ustanovením § 72 odst. 3 s. ř. s.: „*Jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.*“ Právě o případ podléhající těmto ustanovením se v souzené věci jednalo. Podaná žaloba byla žalobou brojící proti rozhodnutí správního orgánu, byla však chybně podána u Okresního soudu Praha-východ. Správný procesní postup okresního soudu měl v souladu s § 104b odst. 1 o. s. ř. spočívat v zastavení řízení a v poučení stěžovatelky o možnosti podat ve lhůtě jednoho měsíce ode dne doručení usnesení žalobu ve správním soudnictví. Namísto toho Okresní soud Praha-východ zcela nepochopitelně a v rozporu s elementárními zásadami určování věcné a místní příslušnosti soudů usnesením vyslovil svou místní nepřislusnost a věc postoupil jako místně příslušnému (sic!) Městskému soudu v Praze. Procesně nesprávného postupu ze strany okresního soudu si byl vědom i Městský soud v Praze, o čemž svědčí to, že v kasační stížnosti napadeném usnesení tento soud opakovaně a obsáhle konstatoval nesprávný postup Okresního soudu Praha-východ. Přesto však

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že takovým postupem okresního soudu nemůže být omluveno údajné opožděné podání žaloby ke správnímu soudu, přičemž za den podání žaloby považoval den doručení spisu zaslaného Okresním soudem Praha-východ. Jak bude níže rozvedeno, procesní pochybení soudu by podle názoru Nejvyššího právního soudu nemělo v žádném případě být v demokratickém právním státě přičítáno k tíži stěžovatelky.

Nelze opomenout fakt, že stěžovatelka správní žalobou napadá rozhodnutí o uložení sankce za přestupek podle § 28 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích. Jde tedy nepochybně o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (dále jen „Úmluva“); tento termín vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva tak, že se jedná o řízení o veškerých sankcích, ukládaných správními úřady fyzickým a právními osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném členům komor s nuceným členstvím. Bylo tedy třeba dbát také toho, aby proti rozhodnutí vydanému ve věci „*trestního obvinění*“ ve smyslu Úmluvy, jež citovaný článek Úmluvy speciálně chrání, měla účastnice správního řízení možnost bránit se zákonem aprobovaným způsobem. Případné nesprávné posouzení včasnosti, resp. opožděnosti podání správní žaloby proti takovému rozhodnutí by pak mohlo přivodit zkrácení stěžovatelky na jejích právech chráněných nejen již zmíněným čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale dotýkajícím se také práva na přístup k soudu a práva na soudní ochranu vyjádřenými mj. čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud již ve svých nálezech opakovaně judikoval, že nedostatky činnosti v soudní moci nemohou jít k tíži těch, kteří se na soud s důvěrou obracejí (např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 618/01^{*)}). V nálezu sp. zn. II. ÚS 408/03^{**)}, pak Ústavní soud mj. deklaroval, že „*je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví, zakotvené v Listině*

^{*)} Publikován pod č. 20/2002 Sb. ÚS.

^{**)} Publikován pod č. 18/2004 Sb. ÚS.

*základních práv a svobod a Úmluvě o ochra-
ně lidských práv a základních svobod, byly
respektovány. Případné nedostatky v tomto
směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od
soudu právem očekávají ochranu svých
práv v přiměřené době“. V nálezu sp. zn.
III. ÚS 674/04^{*)}, pak Ústavní soud vyslovil ná-
zor, že „Ústavní soud ve své judikatuře již
dříve zdůraznil, že nedostatky v organizaci
a činnosti soudní moci nemohou jít k tíži
těch, kteří se na soud obracejí jako na
ochránce svých základních práv a svobod.
V případě stěžovatele okresní soud nenašel
doporučenou zásilku, která byla soudu do-
ručena. Nebylo by spravedlivé, aby tento ne-
dostatek v činnosti soudu šel k tíži stěžovate-
le. Je proto nutno, jsou-li pro to dostatečné
důvody, vycházet z presumpce, že obsahem
předmětné zásilky byl stěžovatelem předlo-*

*žený odpor podaný proti platebnímu rozka-
zu“. O podobnou procesní situaci se přitom
jednalo i v případě žaloby podané stěžovatel-
kou: není sporu o tom, že postup okresního
soudu byl nesprávný – tento názor zastával
i Městský soud v Praze. Za takové situace pak
není možné akceptovat výklad, podle něhož
by tento nesprávný procesní postup mohl jít
k tíži stěžovatelky. Městský soud v Praze měl
z tohoto důvodu vycházet ze včasnosti podá-
ní správní žaloby. Ostatně žalobu k Okresní-
mu soudu Praha-východ stěžovatelka podala
před uplynutím dvouměsíční lhůty pro podá-
ní správní žaloby, i z tohoto hlediska lze tedy
žalobu považovat za včasnou ve smyslu
§ 72 odst. 1 s. ř. s. Opačným výkladem by by-
lo pochybení soudu přičteno k tíži účastnice
řízení, což – jak bylo výše vyloženo – není
přípustné.*

1142

Řízení před soudem: podání v elektronické formě; k pojmu „originál“ podání

k § 37 odst. 2 soudního řádu správního

**Bylo-li podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmě-
tem, učiněno elektronicky bez elektronického podpisu, musí být do tří dnů potvr-
zeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál,
jinak se k němu nepřihlíží (§ 37 odst. 2 s. ř. s.).** Pojem „originál“ v sobě zahrnuje ne-
jen původní vyhotovení v listinné podobě, nýbrž i původní vyhotovení elektronic-
kého podání s elektronickým podpisem splňujícím požadavky zákona č. 227/2000 Sb.,
o elektronickém podpisu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2007, čj. 2 Afs 81/2006-77)

Věc: Akciová společnost B. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z při-
dané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 7. 10. 2004 zamítl odvolání žalobce proti dodateč-
nému platebnímu výměru vydanému dne 19. 11. 2002 Finančním úřadem pro Prahu 8 na daň z přidané hodnoty za zdaňovací obdo-
bí září 2001.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného bro-
jil žalobce žalobou, kterou podal prostřednic-
tím svého zástupce dne 6. 12. 2004 v elek-

tronické podobě. Soud ještě též den zaslal zástupci žalobce elektronickou formou upozor-
nění, že jeho podání bylo přijato bez elektro-
nického podpisu s tím, že elektronicky
podepsaná podání musí mít připojený kvali-
fikovaný certifikát. Na toto upozornění rea-
goval zástupce žalobce sdělením elektronic-
kou formou dne 7. 12. 2004, ve kterém uvedl,
že prověřil podání a zjistil, že obsahuje zaru-

^{*)} Publikován pod č. 85/2005 Sb. ÚS.

čený elektronický podpis. Dne 8. 12. 2004 soud opět upozornil žalobce, že jeho elektronický podpis nebyl přiložen. Dne 9. 12. 2004 zástupce žalobce zopakoval podání a opět upozorňoval, že toto i původní podání je opatřeno elektronickým podpisem. Ve vzájemné spolupráci se zástupcem žalobce byl následně tento problém vyřešen a ještě též den, tj. 9. 12. 2004, soud zaslal potvrzení podání s elektronickým podpisem.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 3. 10. 2005 žalobu odmítl.

Žalobce (stěžovatel) výše uvedené rozhodnutí Městského soudu v Praze napadl kasační stížností, ve které zejména namítá, že mu bylo odepřeno právo domáhat se spravedlnosti. Jeho elektronicky podaná žaloba ze dne 6. 12. 2004 byla řádně podepsána, tj. byl připojen řádný elektronický podpis. Na důkaz přiložil tiskový výstup datové zprávy, ze které je patrné, že součástí datové zprávy byl řádný elektronický podpis. Naříkané usnesení je podle stěžovatele založeno na nesprávném posouzení právní otázky, a proto je nezákonné. Soud vyložil § 37 odst. 2 s. ř. s. způsobem, který přináší zásadní rozdíl mezi písemné a elektronické podání. Podle názoru soudu písemné podání nemusí obsahovat podpis oprávněné osoby a soud je povinen vyzvat účastníka řízení, aby v přiměřené lhůtě vadu podání odstranil. U elektronického podání naopak dovozuje, že žaloba podaná v elektronické podobě bez elektronického podpisu je podáním, kterým nelze disponovat řízením nebo jeho předmětem. Stěžovatel namítá, že smyslem prekluzivní lhůty pro podání správní žaloby je přimět žalobce, aby vznesl všechny žalobní námitky a nemohl je dále rozšiřovat. Na druhou stranu pokud správní žaloba trpí nedostatky, které garantují, že soudu byly sděleny všechny žalobní námitky, a pouze formální důvody brání projednání žaloby, pak není smysluplného důvodu, proč odpírat žalobci postup k soudu. Podle stěžovatele soud má vyzvat k odstranění formální vady a případ věcně projednat. I kdyby žaloba neobsahovala elektronický podpis, tak byla předložena včas, v čitelné podobě a chybějící elektronický podpis je pouze odstrani-

telná formální vada. Soud svým výkladem zakládá neopodstatněnou nerovnost mezi účastníky řízení podle zvoleného způsobu komunikace. Písemné a elektronické podání má stejnou váhu a není důvodu, proč při odstraňování vady spočívající v absenci elektronického podpisu postupovat odlišně oproti chybějícímu podpisu na písemném podání. Stěžovatel podal dne 9. 12. 2004 na základě čilé elektronické komunikace s podatelnou soudu opakovaně podání, které stejně jako prvé podání obsahovalo elektronický podpis. Soudní řád správní připouští, aby účastník, který učinil podání v jiné formě než písemně, ústně do protokolu, či v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona, potvrdil své podání písemným podáním shodného obsahu nebo předložil originál. Soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že druhé podání správní žaloby není originálem, protože originál neexistuje. Stěžovatel namítá, že podle Slovníku spisovné češtiny s dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, vydaným nakladatelstvím Academia, 3. vydání, 2003, slovo originál znamená dílo v původní autorské podobě, původní vyhotovení. Pak je tedy originálem podání správní žaloby datová zpráva vyhotovená zástupcem stěžovatele pro soud dne 4. 12. 2004. Každý zkušenější uživatel elektronické pošty ví, že když není datová zpráva z rozličných důvodů doručena, tak ji lze v nezměněné podobě opakovaně zaslat tak, že ze složky Odeslaná pošta ho použitím funkce „Předat dál“ znovu odešle adresátovi, přičemž je garantováno, že je opětovně doručován originál datové zprávy. Přesně tak postupoval stěžovatel. Smyslem ustanovení umožňujícího potvrzení podání, pokud původní bylo podáno v nestandardní formě, je umožnit účastníkovi řízení zhojit svůj postup, pokud je původní podání sice čitelné, ale je předloženo ve formě, kterou soudní řád správní nezná. Soud také konstatoval, že stěžovatel měl možnost během 34,5 hodin odstranit vadu podání a lhůta pro podání žaloby by zůstala nedotčena; soud považuje lhůtu 34,5 hodin za dostatečnou. Stěžovatel ovšem namítá, že lhůta 34,5 hodin je extrémně krátká. Úřednice, které s ním komunika-

ly, jej nijak nepoučily o nezbytnosti dodržet tuto lhůtu 34,5 hodin a naopak jej utvrzovaly, že jde pouze o řešení technických problémů, které nebudou mít vliv na včasnost podání. Jestliže soud vydal přípis, ve kterém označil všechny skutečnosti bránící věcnému projednání žaloby, pak je svým vlastním rozhodnutím vázán. Jinak řečeno, vyjádřil-li soud taxativní výčet nedostatků, které má stěžovatel zhojit, pak není jiných nedostatků, které by věcnému projednání bránily. Soud mlčky přiznal, že žaloba byla podána řádně, protože se věnoval odstraňování dalších překážek bránících věcnému projednání. Opak by znamenal, že soud i přesto, že žaloba byla podána opožděně, nezákonně činil další úkony, které činit neměl, protože věcné projednání žaloby nepřipadalo v úvahu pro její opožděné podání.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda by byla žaloba podána včas, i kdyby elektronické podání doručené soudu dne 6. 12. 2004 neobsahovalo elektronický podpis v souladu se zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu).

(...) Na okraj nutno přesto pro účely dalšího výkladu v souvislosti s dále citovaným nálezem Ústavního soudu poznamenat, že obsahově obdobné ustanovení § 42 odst. 1 věta první o. s. ř. zní: „*Podání je možno učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě, telegraficky nebo telefaxem.*“ Ustanovení § 42 odst. 3 o. s. ř. zní: „*Podání obsahující návrh ve věci samé učiněné telegraficky je třeba písemně doplnit nejpozději do tří dnů, je-li písemné podání učiněno telefaxem nebo v elektronické podobě, je třeba v téže lhůtě jej doplnit předložením jeho originálu, případně písemným podáním shodného znění. K těmto podáním, pokud nebyla ve stanovené lhůtě doplněna, soud nepřihlíží.*“ Z obsahu § 42 občanského soudního řádu vyplývá možnost učinit podání v elektronické podobě a toto podání pak do tří dnů doplnit předložením jeho originálu.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že dvouměsíční zákonná lhůta podle § 72 odst. 1 s. ř. s. k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí počala podle § 40 odst. 1 s. ř. s. běžet v úterý 7. 10. 2004 a posledním dnem této zákonné lhůty bylo úterý 7. 12. 2004. Pokud by žaloba podaná v elektronické podobě dne 6. 12. 2004 byla stěžovatelem v souladu s § 42 odst. 3 o. s. ř. doplněna podáním originálu žaloby, a to ve lhůtě 3 dnů po podání elektronickou cestou, musel by soud k elektronickému podání žaloby přihlížet a dospět k závěru, že toto elektronické podání bylo učiněno v zákonné lhůtě z hlediska § 72 odst. 1 s. ř. s.

Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že předmětné podání neobsahovalo elektronický podpis a zároveň ani nebylo potvrzeno písemným podáním shodného obsahu a nebyl předložen jeho originál, podání stěžovatele ze dne 9. 12. 2004 podle soudu není písemným podáním, ani není originálem podání ze dne 6. 12. 2004. Soud dospěl k závěru, že originál tohoto podání (elektronicky bez elektronického podpisu) v písemné formě neexistuje, a nelze jej tak předkládat soudu.

S tímto právním názorem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Ustanovení § 37 odst. 2 s. ř. s. (ostatně ani obdobné ustanovení § 42 odst. 3 o. s. ř.) totiž nespecifikuje pojem originál a především nestanoví, že jeho existence je možná pouze v písemné formě v listinné podobě. Pojem „originál“ v případě datových zpráv v české právní úpravě není definován. Absence obecné právní úpravy pojmů „originál“, „zaručená elektronická kopie“ či „notářská činnost v elektronické formě“ byla již kritizována v odborné literatuře (srov. Právní úprava elektronické komunikace v České republice, Mgr. Zbyněk Loebel, LL.M., Central European Advisory Group – Oddělení práva elektronických komunikací, měsíčník Právo a praxe ICT, říjen 2004/7, dostupný na www.ceag.cz).

Lze konstatovat, že z právní úpravy není zcela zřejmé, co to je „originál“ elektronického podání. Elektronické podání může být vyhotoveno následně po vyhotovení listinného podání (postupem, kdy je „naskenováno“ lis-

tině podání do elektronické verze obrázku), v tomto případě je „originálem“ původní listinné podání. Ovšem elektronické podání může být vyhotoveno například také přímým vepsáním textu podání do těla e-mailu nebo do jeho přílohy např. ve formátu MS Word, Open-Office Writer, PDF, aj. V tomto případě „pouze“ neexistuje „originál“ v listinné podobě; podle názoru Nejvyššího správního soudu z toho však nelze dovodit, že vůbec neexistuje či nemůže existovat originál tohoto dokumentu.

Objektivně-teleologickým výkladem, jehož úlohou je vystihnout smysl a účel právní normy v souvislosti s potřebami společnosti v aktuální situaci, v níž se má norma realizovat (v současnosti nelze přehlédnout především rychlý vývoj informačních technologií, který kromě jiného nabízí větší efektivitu veřejné správy, rychlejší komunikaci veřejné správy s občany, finanční úspory atd.), lze dojít k závěru, že pojem „originál“ v sobě zahrnuje nejen původní vyhotovení v listinné podobě, nýbrž i původní vyhotovení elektronického podání s elektronickým podpisem splňujícím požadavky zákona o elektronickém podpisu.

V souvislosti s výkladem § 42 odst. 3 o. s. ř. posuzoval Ústavní soud přípustnost elektronického podání s elektronickým podpisem v nálezu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. IV. ÚS 319/05. Z hlediska historicko-teleologického výkladu vycházel z důvodové zprávy k zákonu o elektronickém podpisu (III. volební období Poslanecké sněmovny, 1999, tisk 415/0), kde je v oddíle věnovaném odůvodnění hlavních principů návrhu zákona uvedeno, že hlavním principem navrhovaného zákona je zajistit, že datové zprávy nesmí být diskriminovány, tj. že nesmí existovat rozpor v zacházení mezi datovými zprávami a dokumenty na papíře. I objektivně-teleologickým výkladem dospěl k závěru, že cílem právní úpravy je usnadnit doručování podání prostřednictvím elektronické komunikace tak, aby byla v co největší míře zajištěna rovnost elektronických podání s podáními v písemné podobě na papíře. Tyto závěry lze vztáhnout i k výkladu pojmu „originál“.

Z komparativního hlediska interpretace pojmu „originál“ lze poukázat na skutečnost,

že v mnoha státech (např. USA, Francie, Velká Británie, Rakousko, Švédsko aj.) vychází právní úprava výše uvedených pojmů z tzv. vzorových zákonů UNCITRAL, konkrétně z UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce z roku 1996 a z Model Law on Electronic Signatures with Guide to Enactment 2001 (www.uncitral.org). Pojem „originál“ je zde definován nikoliv ve vztahu k formě, v jaké byl příslušný dokument původně pořízen, ale ve vztahu k integritě obsahu příslušného dokumentu (srov. Právní úprava elektronické komunikace v České republice, Mgr. Zbyněk Loebl, LL.M., Central European Advisory Group – Oddělení práva elektronických komunikací, měsíčník Právo a praxe ICT, říjen 2004/7, dostupný na www.ceag.cz).

Ustanovení soudního řádu správního a zákona o elektronickém podpisu upravující doručování jsou ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod stanoveným postupem, kterým je možno domáhat se u nezávislého a nestranného soudu svých práv. Tato právní úprava je konkretizací kautel práva na soudní ochranu, zejména práva na přístup k soudu, a je způsobilá za dodržení imperativu ústavně konformní interpretace působit k ochraně základních práv a svobod. Přílišný formalismus spočívající v uplatňování výkladu právní normy nerespektující účel tohoto institutu by byl v extrémním rozporu s principy spravedlnosti a založil by porušení základních práv a svobod (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 110/06, www.judikatura.cz, nebo nálezy téhož soudu ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 224/98, Sb. n. u. ÚS, svazek č. 15, nálezy č. 98, str. 17).

Z výše uvedených důvodů lze uzavřít, že i kdyby předmětné podání, jak bylo odesláno, neobsahovalo elektronický podpis, bylo zároveň potvrzeno předložením elektronického originálu podání stěžovatele ze dne 6. 12. 2004. Žaloba podaná v elektronické podobě dne 6. 12. 2004 byla stěžovatelem v souladu s § 37 odst. 2 s. ř. s. řádně doplněna podáním originálu žaloby, a to ve lhůtě 3 dnů po podání elektronickou cestou, soud proto pochybil, pokud k elektronickému podání žaloby

nepřihlížel a dospěl k závěru, že stěžovatel podal řádně žalobu až 9. 12. 2004, a tudíž opožděně.

(...) Nejvyšší správní soud naopak nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, pokud tvrdí, že není důvodu, proč při odstraňování vady spočívající v absenci elektronického podpisu postupovat odlišně oproti chybějícímu podpisu na písemném podání. Danou situaci to-

tiž přímo upravuje § 37 odst. 2 s. ř. s., když stanoví, že podání učiněné v jiné formě musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží. Elektronické podání bez elektronického podpisu představuje podání učiněné v jiné formě, a je tedy třeba postupovat podle této výslovné právní úpravy.

1143

Řízení před soudem: nepřijatelnost kasační stížnosti

k § 104a soudního řádu správního

Kasační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006-59)

Prejudikatura: srov. č. 933/2006 Sb. NSS a č. 952/2006 Sb. NSS.

Věc: Xu A. I. (Čínská lidová republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 12. 2004 nebyl žalobkyni udělen azyl pro nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 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), a bylo též rozhodnuto o tom, že se na ni nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 téhož zákona.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou, na základě které Krajský soud v Brně dne 28. 11. 2005 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci, neboť součástí správního spisu nebyl žádný doklad, z něhož by vycházel při hodnocení příběhu žalobkyně. Uplatňování tzv. politiky jednoho dítěte může být za určitých podmínek vnímáno jako pronásledování ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o azylu. Skutečnosti tvrzené žalobkyní tak mohly být azylově relevantní, a pokud

k nim žalovaný neprovedl potřebná dokazování, nezjistil řádně skutkový stav věci. Obdobnou výtku učinil krajský soud i ve vztahu k překážce vycestování podle § 91 zákona o azylu.

Rozhodnutí krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména zdůraznil, že skutečnosti týkající se odchodu ze země vylíčili žalobkyně i její manžel rozdílně, navíc i sama žalobkyně si ve svých výpovědích odporuje. Žalobkyně mimo jiné uvedla, že byla donucena k interrupci ve zdravotnickém zařízení ve městě Chanliu, a její manžel pak uvedl, že žalobkyně potratila samovolně ve městě Wenzhou. Stěžovatel rovněž odkázal na několik rozsudků Nejvyššího správního soudu, z nichž podle něho plyne, že regulace porodnosti v Číně nemá diskriminační charakter, a nelze ji tedy považovat za pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu. Žádost žalobkyně o azyl je tak účelová a má sloužit k legalizaci jejího pobytu.

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

Z odůvodnění:

(...) K tomu je třeba poznamenat, že i v případě, kdy je stěžovatelem Ministerstvo vnitra, lze považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením krajský soud zásadně nemohl zasáhnout do hmotněprávního postavení stěžovatele (Ministerstva vnitra). Trval-li by totiž Nejvyšší správní soud striktně na podmínkách uvedených ve výše citovaných usneseních pod bodem 4, odmítal by veškeré kasační stížnosti podávané Ministerstvem vnitra z důvodu postupu krajského soudu v rozporu se zákonem či ustálenou soudní judikaturou jako nepřijatelné, neboť by neshledal dopad tohoto pochybení krajského soudu do hmotněprávního postavení Ministerstva vnitra. Takový přístup by dožajista nebyl žádoucí. V zájmu zajištění zákonného spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů je tedy třeba v případě, že krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu nebo pokud hrubě pochybil při výkladu hmotného a procesního práva, považovat kasační stížnost podanou Ministerstvem vnitra za přijatelnou. Ostatně respektování právního názoru krajského soudu ministerstvem v dalším řízení jistě může mít dopad i na postavení žadatele o azyl i na aplikaci zákona v obdobných azylových případech.

Tak tomu bylo i v daném případě. Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že krajský soud v daném případě postupoval v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Přitom se jedná o pochybení takové intenzity, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Kasační stížnost byla tedy shledána přijatelnou.

(...) Namítali-li stěžovatel, že v daném případě již nebylo třeba provádět další dokazo-

vání, neboť i bez něho je zřejmé, že v případě žalobkyně nelze hovořit o pronásledování ve smyslu zákona o azylu, Nejvyšší správní soud s ním plně souhlasí. Odkazuje k tomu na svůj rozsudek ze dne 16. 8. 2005, čj. 5 Azs 120/2005-60, www.nssoud.cz, kde zdůraznil, že tzv. politika jednoho dítěte uplatňovaná čínskou vládou v sobě obsahuje na straně jedné právo státu na regulaci porodnosti, na druhé straně může být podle okolností považována za pronásledování ve smyslu zákona o azylu, je-li provázena např. nucenou sterilizací či kastrací. Žádné takové skutečnosti však žalobkyně ani její manžel netvrdili, nýbrž hovořili pouze o hrozící pokutě. Zdejší soud v citovaném rozsudku rovněž upozornil na možnost řešení uvedené problematiky přesídlením na venkov do jiné oblasti Číny. Této možnosti však žalobkyně ani její manžel nevyužili, přestože mohli. Navíc při sdělení podstatných skutečností si odporuje jak sama žalobkyně (v žádosti o azyl uvedla, že druhé dítě potratila spontánně, avšak při pohovoru k důvodům této žádosti už hovořila o nuceném potratu v nemocnici), tak je odlišně líčí její manžel (okolnosti potratu, zničení domu a jeho vlastnictví). Oba manželé pak nebyli schopni tyto rozdíly vysvětlit. Za této situace je pochybnost stěžovatele o věrohodnosti výpovědi žalobkyně i jejího manžela zcela na místě.

V daném případě je také relevantní, že se v České republice žalobkyně i s manželem zdržovali nelegálně téměř rok a půl (od května 2003 do října 2004) a o azyl požádali teprve poté, co jim bylo uloženo správní vyhoštění. Jakkoliv totiž není v zákoně o azylu stanovena žádná lhůta, ve které je cizinec povinen o azyl požádat, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 10. 2005, čj. 2 Azs 423/2004-81, www.nssoud.cz, konstatoval, že o azyl je nutno žádat bezprostředně poté, co má k tomu žadatel příležitost, a to nejen z hlediska zeměpisného, ale i časového. V opačném případě, tedy při podání žádosti o azyl s výrazným časovým odstupem po vstupu na území státu, kde mu může být ochrana formou azylu udělena, lze předpokládat, že důvody podání žádosti se již nemusejí shodo-

vat s důvody odchodu ze země původu, což může cizince z poskytnutí azylu vyloučit podobně jako žádost v jiné než první bezpečné zemi. Z uvedeného je zřejmé, že k tomu, aby žádost o udělení azylu mohla být úspěšná, je třeba, aby cizinec o udělení azylu požádal neprodleně po svém příchodu do země. V daném případě tak žalobkyně ani její manžel neučinili a časovou prodlevu nijak neobjasnili. Naopak skutečnost, že o azyl požádali až po obdržení správního vyhoštění, nasvědčuje spíše tomu, že se azylovou procedurou snaží zabránit svému nucenému odchodu z České republiky (to ostatně i výslovně potvrdili

ve správním řízení, kde jak žalobkyně, tak její manžel přiznali, že o azyl žádají s cílem legalizace svého pobytu). Nejvyšší správní soud za této situace plně souhlasí se stěžovatelem, že jeho rozhodnutí je vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci a v souladu se zákonem.

Nezanedbatelnou skutečností je v daném případě také to, že za skutkově shodných okolností (tj. v případě manžela žalobkyně) tentýž krajský soud rozhodl odlišně, neboť v případě žalobkyně rozhodnutí stěžovatele zrušil, avšak v případě jejího manžela potvrdil zákonnost postupu stěžovatele a žalobu zamítl.

1144

Výkon trestu odnětí svobody: působení na odsouzené prostřednictvím pokynů a příkazů

Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 34 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (v textu též „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“)

k § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Působení na odsouzené ve výkonu trestu odnětí svobody prostřednictvím konkrétních pokynů a příkazů není rozhodováním o právech či povinnostech odsouzených v oblasti veřejné správy, nýbrž projevem „řízení“ odsouzených individuálními pokyny a rozkazy Vězeňské služby v rámci právního vztahu nuceně založeného vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody. Pouze v případě, že by takovým aktem „řízení“ bylo rozhodnuto i o veřejném subjektivním právu či povinnosti odsouzeného, vystupovala by v konkrétní věci Vězeňská služba či její složka jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, čj. 57 Ca 166/2006-14)

Prejudikatura: srov. č. 863/2006 Sb. NSS a č. 1110/2007 Sb. NSS.

Věc: Tibor B. proti řediteli Věznice Plzeň o nezařazení do rekvalifikačního kurzu.

Žalobce v žalobě, kterou označil jako „návrh na zahájení správního řízení o zrušení rozhodnutí žalovaného o nezařazení žalobce do rekvalifikačního kurzu v oboru zámečnické, konaného ve Věznici Plzeň“ mimo jiné uvedl, že si v měsíci srpnu 2006 podal přihlášku na Střední odborné učiliště Praha 4 prostřednictvím místně odloučeného pracoviště ve Věznici Plzeň, školského vzdělávacího střediska, k rekvalifikačnímu kurzu

v učebním oboru zámečnický. Po pohovoru s vedoucím školského vzdělávacího střediska žalobce obdržel kladné stanovisko k přijetí ke studiu v daném učebním oboru. Komise věznice na základě souhlasu vedoucího školského vzdělávacího střediska a podané přihlášky ke studiu se zařazením ke studiu souhlasila. Žalovaný ovšem přesto dne 7. 9. 2006 vyslovil nesouhlas se studiem žalobce, a to bez odůvodnění, ačkoli mu nepřísluší zasaho-

vat do pravomoci středního odborného učiliště ohledně přijímání občanů ke studiu. Žalobce dále uvedl, že dne 8. 9. 2006 požadoval kopii rozhodnutí žalovaného, avšak věznice ji odmítla poskytnout s odůvodněním, že rozhodnutí je součástí spisu vedeného věznicí o žalobci a je uloženo na oddělení správním. Žalobce má za to, že žalovaný napadeným rozhodnutím, které se rovná zákazu studia a znemožnění zvýšit si svoji pracovní kvalifikaci, zasáhl do jeho práv garantovaných čl. 33 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody v § 34 odst. 1 uvádí, že odsouzeným, u nichž jsou předpoklady, se obvykle umožní, aby získali vzdělání na základní nebo střední škole, které jim umožní získat a zvyšovat si svoji pracovní kvalifikaci. Vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (dále též „vyhláška č. 345/1999 Sb.“), pak v § 46 odst. 1 uvádí, že vzdělávání odsouzených je součástí programu zacházení s odsouzenými. Volba a způsob naplňování cíle programu zacházení je vedle chování, jednání, postojů ke spáchání trestného činu a výkonu trestu jednou z rozhodujících skutečností jak při zařazování odsouzeného do jednoho ze tří přístupných skupin vnitřní diferenciaci, tak vývoji osobnosti odsouzeného a změnách v jednání a chování, které úzce navazuje na následné hodnocení úspěšnosti programu zacházení a plnění účelu výkonu trestu. To je následně podkladem pro návrh na přeřazení odsouzeného do věznice jiného typu s mírnějším režimem a návrh na podmíněně propuštění odsouzeného. I když se žalobce nachází ve výkonu trestu odnětí svobody, čl. 5 Listiny základních práv a svobod mu garantuje způsobilost mít práva. Žalobce je ve výkonu trestu odnětí svobody omezen na právech zákonem o výkonu trestu odnětí svobody, ale právo na vzdělání garantované čl. 33 Listiny základních práv a svobod tím nijak omezeno není.

Krajský soud v Plzni žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Žalobce žalobou napadl rozhodnutí ředitele věznice o nezařazení žalobce do rekvali-

fikačního kurzu. Soud se proto musel nejprve zabývat tím, zda ředitel věznice v dané věci rozhodoval o právu či povinnosti žalobce v oblasti veřejné správy, resp. zda vystupoval jako správní orgán ve smyslu soudního řádu správního.

Výkon trestu odnětí svobody je v obecné rovině upraven v části třetí, označené „řízení před soudem“, hlavě dvacáté první, označené „vykonávací řízení“, oddílu druhém trestního řádu. Na rozdíl od výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu, který je výkonem soudnictví, nikoli výkonem veřejné správy, ať jej provádí soud nebo soudní exekutor, nelze stejný závěr bez dalšího učinit v případě výkonu trestu odnětí svobody. Je tomu tak proto, že podle § 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody je orgánem zajišťujícím výkon tohoto trestu Vězeňská služba České republiky, která je státním orgánem zřízeným zákonem ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky (dále též „zákon č. 555/1992 Sb.“). Její úkony ve vztahu k odsouzeným nejsou ze zákona výkonem soudnictví. V čele věznice stojí ředitel věznice (§ 1 odst. 4 téhož zákona). Ředitel věznice je však správním orgánem pouze v těch případech, ve kterých mu bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Například podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 10/2000 Sb., o srážkách z odměny odsouzeného, vydává ředitel věznice rozhodnutí o výši nákladů výkonu vazby. Řediteli věznice je v tomto případě svěřeno rozhodovat o výši nákladů vazby, tedy o povinnosti fyzické osoby, a proto v této konkrétní věci je správním orgánem ve smyslu soudního řádu správního. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2006, čj. 8 Afs 145/2005-86 (dostupný na www.nssoud.cz)^{*)}.

Řediteli věznice není zákonem svěřeno rozhodování o právu žalobce na zařazení do rekvalifikačního kurzu. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý krom jiného právo na přípravu k povolání.

^{*)} Publikován pod č. 863/2006 Sb. NSS.

Práva uvedeného v čl. 26 Listiny základních práv a svobod je však možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Otázkou vzdělávání odsouzených se zabývá § 34 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, který v odst. 1 stanoví, že odsouzeným, u nichž jsou pro to předpoklady, se obvykle umožní, aby získali vzdělání na základní nebo i střední škole, anebo se zúčastnili dalších forem vzdělávání, které jim umožní získat a zvyšovat si svoji pracovní kvalifikaci. Ustanovení § 34 odst. 1 téhož zákona nezakládá odsouzenému právo na přípravu k povolání. Zákon hovoří pouze o tom, že se odsouzenému, u kterého jsou pro to předpoklady, „obvykle“ umožní příprava k povolání. Právo na přípravu k povolání nezakládá ani § 36 odst. 1, 2 písm. b), odst. 4 písm. a), odst. 7 vyhlášky č. 345/1999 Sb., § 46 odst. 1 téže vyhlášky ani jiný zákon. Zákon tedy nestanoví podmínky, za kterých je povinností Vězeňské služby České republiky nebo ředitele věznice zajistit odsouzenému přípravu k povolání. Rozhodli-li žalovaní o tom, že nezařazuje žalobce do rekvalifikačního kurzu v oboru zámečnický konaného ve Věznici Plzeň, nerozhodoval o žádném veřejném subjektivním právu či povinnosti žalobce, a proto v dané věci nevystupoval jako správní orgán ve smyslu soudního řádu správního.

Podle § 3 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody střežení odsouzených, dozor nad nimi, metody zacházení s odsouzenými a stanovené podmínky výkonu trestu zajišťuje Vězeňská služba České republiky. Vězeňská služba činí v průběhu výkonu trestu ve vztahu k odsouzeným nepřetržitě množství činností v rámci úkolů jí stanovených (§ 2 zák. č. 555/1992 Sb.), avšak každý její úkon není možné považovat za úkon správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního, neboť každý úkon není výsledkem rozhodování o právu či povinnosti odsouzeného v oblasti veřejné správy. Vězeňská služba například prostřednictvím programů zacházení soustavně působí na osoby ve výkonu trestu odnětí svobody a obdobně i na některé skupiny osob ve výkonu vazby s cílem vytvořit předpoklady pro jejich řádný způsob života po propuštění (§ 2 odst. 1 písm. c) zák. č. 555/1992 Sb.). Během výkonu trestu je od-

souzený povinen podrobit se vnitřnímu řádu věznice, který kromě jiného vymezuje druh a obsah činností, které jsou pro jednotlivé skupiny odsouzených buď povinné, nebo dobrovolné, přičemž okruh konkrétních činností, kterých je odsouzený povinen se zúčastnit, nebo které může vykonávat, jsou stanoveny v programu zacházení (§ 40 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody). K dosažení účelu výkonu trestu věznice stanoví pro každého odsouzeného program zacházení jako základní formu cílevědomého a komplexního působení na odsouzeného (§ 40 odst. 2 téhož zákona). Pravidelnou součástí programu zacházení je určení způsobu zaměstnávání odsouzeného, jeho účasti na pracovní terapii, vzdělávání anebo jiné náhradní činnosti, směřující k vytvoření předpokladů pro jeho samostatný způsob života (§ 41 odst. 3 téhož zákona). K dosažení účelu trestu Vězeňská služba působí na odsouzené, krom jiného stanovením programů zacházení, a odsouzení jsou podle § 28 zákona o výkonu trestu odnětí svobody především povinni plnit pokyny a příkazy zaměstnanců Vězeňské služby. Působení na odsouzené prostřednictvím programů zacházení realizovaných konkrétními pokyny a příkazy a tomu odpovídajícími povinnostmi odsouzených není rozhodováním o právech či povinnostech odsouzených v oblasti veřejné správy, nýbrž projevem „řízení“ odsouzených individuálními pokyny a rozkazy Vězeňské služby v rámci právního vztahu nuceně založeného vykonatelným rozsudkem soudu o uložení trestu odnětí svobody. Pouze v případě, že by tímto aktem „řízení“ bylo rozhodováno o právu či povinnosti odsouzeného, na které je za splnění zákonných podmínek právní nárok, vystupovala by v konkrétní věci Vězeňská služba či její složka jako správní orgán ve smyslu soudního řádu správního. Stanovení programu zacházení, a v jeho rámci řešení otázky vzdělávání žalobce, není rozhodováním o jeho právu na zařazení do rekvalifikačního kurzu, neboť žalobci takové právo nepřisluší. Do činnosti Vězeňské služby a jejích složek, která není výsledkem rozhodování správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního, není soud ve správním soudnictví oprávněn nijak zasahovat, neboť k tomu nemá pravomoc.

Rízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu Daňové řízení: neplatnost rozhodnutí

k § 32 odst. 2 a odst. 7 zákona ČNR 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 226/2002 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Rozhodnutí, kterým správce daně ověřuje neplatnost svého rozhodnutí dle § 32 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podléhá soudnímu přezkoumání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, čj. 1 Afs 92/2006-56)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 709/2000.

Věc: Ing. Ivan P. proti Ministerstvu financí o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 27. 4. 2005 zamítl podle § 50 odst. 6 d. ř. odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu, kterým byla ověřena neplatnost jeho rozhodnutí ze dne 31. 10. 2003 o odvolání proti platebnímu výměru na penále k dani z příjmů fyzických osob za rok 1997.

Shora uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 13. 4. 2006 usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s odůvodněním, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím v žádném případě autoritativně nemění žádná žalobcova práva či povinnosti. Takovým rozhodnutím se naopak konstatuje neplatnost daňového rozhodnutí. Daňové řízení se tak dostalo do stadia před vydáním rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí o vyměření daňového penále.

Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména vyjádřil přesvědčení, že žalobou napadené rozhodnutí podléhá soudnímu přezkoumání, neboť je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

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

Z odůvodnění:

Pro žalobce ve správním soudnictví, který napadá rozhodnutí správního orgánu, musí

být splněny (kromě obecných podmínek řízení na straně účastníků, jimiž jsou způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, a v případě zastoupení též plná moc zmocněnce) předpoklady stanovené v citovaném § 65 odst. 1 s. ř. s. Jednak tedy žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu; jednak tento úkon musí být „rozhodnutím“, to znamená musí se jím zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat žalobcova práva a povinnosti.

Je na tomto místě nutno zdůraznit, že procesní legitimace se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. Závěr o tom, zda žalobce skutečně byl či nebyl zkrácen, je už závěrem o legitimaci věcné, a je tedy určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat věcné projednání žaloby, resp. její přípustnost či nepřípustnost, jak to učinil městský soud.

To, že nebyly splněny podmínky řízení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze najisto vyslovit jen tehdy, pokud napadený úkon není rozhodnutím [zde pak platí kompetenční vyluka podle § 70 písm. a) s. ř. s.], pokud žalobce neuvádí, že byl zkrácen na právech (v takovém případě by však patrně ani nepodával žalobu, resp. jeho podání ke správnímu soudu by nebylo možno jako žalobu kvalifikovat), nebo pokud je takové zkrácení pojmově vyloučeno: tak tomu bude nejspíše v případech, kdy

správní orgán svým rozhodnutím plně vyhoví žalobcově žádosti nebo kdy zcela odklídí dřívější rozhodnutí vydané v neprospěch žalobce, a žalobcovo právní postavení se tak vrátí do stavu před vydáním onoho dřívějšího rozhodnutí (k tomu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze publikované pod č. 709/2000 Soudní judikatury ve věcech správních); to ale není souzený případ. V důsledku rozhodnutí o ověření neplatnosti rozhodnutí, kterým bylo žalobci předepsáno penále, se dočasně „odsunul“ stav, kdy byla žalobci předepsaná povinnost k placení. To však ještě neznamená, že tato skutečnost může být pro soud důvodem k odmítnutí žaloby už jen proto, že o „odklizeném“ rozhodnutí může mít a žalobce i má jinou představu než správní orgán. Lze si totiž snadno představit situaci, kdy by „zneplatněným“ rozhodnutím

nebylo rozhodnutí o stanovení penále, ale rozhodnutí o daňové povinnosti, jejímž předmětem je plnění od státu, tedy rozhodnutím vyměřený nárok (v určité výši) na odpočet daně z přidané hodnoty. Pak rozhodnutí vydané podle § 32 odst. 7 d. ř., jímž se osvědčí neplatnost rozhodnutí o přiznání nároku na odpočet daně, musí být nutně přezkoumatelné soudem, neboť by mohlo straně odejmout již přiznané právo. V případě, že by poté správní orgány již žádné nové rozhodnutí, jež by splňovalo požadavky § 32 odst. 2 d. ř. na základní náležitosti, nevydaly, nebylo by možno se již nápravy soudní cestou domoci. Nevydání nového rozhodnutí by navíc nemuselo být způsobeno pouhou liknavostí správních orgánů, ale třeba i objektivní skutečností – uplynutím lhůty dle § 47 d. ř. a nastolením stavu, kdy je již vydat nové rozhodnutí nemožné.

1146

Daňové řízení: nahlížení do spisu

k § 23 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Cílem v § 23 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyjmenovaných omezení nahlížení do daňového spisu je ochrana informací týkajících se ostatních subjektů, jež má správce daně k dispozici a ze kterých pro jejich vhodnost může vycházet při stanovení daně za užití pomůcek. Jestliže však správce daně při stanovení daňové povinnosti vycházel pouze z údajů, které se týkaly žalobce samotného, nebyl dán žádný důvod daňovému subjektu odeprít seznámení se s pomůckou, na základě které správce daně dospěl k výši daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 1 Afs 94/2006-60)

Prejudikatura: k nahlížení do spisu srov. č. 15/2003 Sb. NSS.

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

Finanční úřad v Jilemnici platebními výměry ze dne 9. 5. 2003 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 1999, 2000 a 2001.

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 4. 2. 2004 odvolání žalobce zamítlo.

Žalobce v žalobě namítal, že mu v daňovém řízení nebylo umožněno seznámit se

s pomůckami, podle nichž byla daň stanovena, a to zvláště za situace, kdy mu byly odcizeny veškeré doklady, čímž byl zbaven možnosti se účinně bránit a navrhnout provedení důkazů.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozsudkem ze dne 26. 4. 2006 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl zejména, že žalobce byl seznámen se způsobem stanovení daně, bylo mu však současně sděleno, že

s podklady – s pomůckou pro stanovení daně – seznámen nebude, a to s odkazem na § 23 odst. 2 daňového řádu. Je skutečností, že podkladem pro rozhodnutí podle pomůcek byly výhradně podklady, které se týkaly žalobce samotného, nebyl proto dán důvod bránit mu v nahlédnutí do spisu ve smyslu citovaného ustanovení. V tomto pochybení správních orgánů ovšem soud neshledal vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. To vše zejména proto, že žalobce nenamítal, jaká újma mu takovým postupem vznikla. Ztráta dokladů nemá vliv na změnu důkazního břemene, to nese vždy daňový subjekt sám. Je na správních orgánech poskytnout mu v takovém případě maximální součinnost, tuto povinnost splnily.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti poukázal na nesprávný závěr soudu spočívající v tom, že neumožnění nahlédnutí do správního spisu, obsahujícího pomůcky pro stanovení daně je vadou, která však nemohla mít vliv na rozhodnutí o výši daně. Za situace, kdy správcem daně vytvořená pomůcka se týkala jak navýšení cen dovezených vozidel, tak i navýšení základu daně za vozidla, na jejichž dovozu se měl údajně podílet, by právě umožněním nahlédnutí do spisu a seznámením se s pomůckou mohl navrhopvat provedení relevantních důkazů, které by měly vliv na výši daně. S pomůckou se však žalobce seznámil až nahlédnutím do správního spisu, který byl předložen soudu, nemohl tedy v daňovém řízení navrhopvat žádné konkrétní důkazy, jak mu nesprávně vytýká soud. Žalobce nevěděl, kterých daňových příjmů se navýšení týká (neboť přiznával jak příjmy z § 7, tak i § 6 a § 10 zákona o daních z příjmů), nemohl tedy žádné důkazy v daňovém řízení navrhopvat. Pro nesprávný závěr soudu navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný důvodnost kasační stížnosti popřel. Uvedl zejména, že v průběhu daňové kontroly žalobce žádné důkazy nenavrhoval a po jejím ukončení a projednání zprávy z kontroly již nelze zasahovat do stanovení daně žádnými novými důkazy. Nadto nahlédnutím žalobce do pomůcek a navrhování dal-

ších důkazů by se nijak žalobcova důkazní nouze nezměnila. Vždyť v odvolacím řízení – po ukončení daňové kontroly a vydání platebního výměru již nelze měnit způsob vyměření daně. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatel označil za nesprávně posouzenou právní otázku posouzení vlivu odmítnutí možnosti nahlížet do správního spisu daňovými orgány na způsob stanovení daňové povinnosti a její výši. Nejvyšší správní soud vycházel z následující úvahy:

Podle § 23 daňového řádu je daňový subjekt oprávněn nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností, s výjimkou částí spisu uvedených v odstavci 2. Podle tohoto odstavce pak není oprávněn nahlížet do úřední korespondence s jinými státními orgány, do rejstříku, pomůcek, zápisů a rozhodnutí sloužících výlučně pro potřeby správce daně a dalších podkladů, do nichž nelze umožnit nahlédnutí s ohledem na povinnost zachovat v tajnosti poměry jiných daňových subjektů. Není-li ohrožen zájem jiného daňového subjektu nebo jiných osob zúčastněných na daňovém řízení, může správce daně v odůvodněných případech nutných pro další průběh daňového řízení povolit nahlédnutí i do těchto písemností.

Uvedené ustanovení tak zakotvuje právo daňového subjektu na nahlížení do spisu, který se týká jeho daňových povinností, s určitými výjimkami; takovou výjimkou jsou i pomůcky, které si správce daně opatřil pro účely stanovení výše základu daně a daně samotné. Nejedná se však o výjimku absolutní, neboť i do takových podkladů může správce daně povolit v odůvodněných případech nahlédnout při splnění dalších zákonných podmínek.

Vždyť obecně platí, že je to právě jednotlivec, který disponuje tzv. svobodou informačního určení, tedy svobodou rozhodovat o tom, jaké informace o sobě sdělí, a je to také

jednotlivec, který má naopak právo být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či „*v jeho věcech*“ uchovává. Toto právo, podobně jako jiná základní práva, může být omezeno toliko na základě zákona, omezení musí sledovat legitimní cíl a musí být přiměřené co do volby prostředků.

Cílem vyjmenovaných omezení je zcela evidentní ochrana informací, týkajících se ostatních subjektů, jež má správce daně k dispozici a ze kterých pro jejich vhodnost může vycházet při stanovení daně za užití pomůcek. Jestliže však správce daně při stanovení daňové povinnosti vycházel pouze z údajů, které se týkaly žalobce samotného, nebyl zde žádný důvod žalobci odepřít seznámení se s pomůckou, na základě které správce daně dospěl k výši daně.

Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. března 2006, sp. zn. IV. ÚS 359/05, *„toto ustanovení (§ 23 daňového řádu) z hlediska ochrany základních práv představuje omezení základního práva na soukromí garantovaného čl. 10 Listiny a na informace garantovaného čl. 17 Listiny. Za ústavně konformní interpretaci § 23 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků lze proto označit pouze takovou, která zachovává přiměřenost omezení základního práva zvolením adekvátních prostředků“*.

V souzeném případě není sporu o tom, a žaloba to ani nezmiňuje, že se žalobce ocitl v důkazní nouzi, neboť účetní doklady, vztahující se k předmětným zdaňovacím obdobím, mu byly odcizeny. To samo o sobě však nemusí vždy způsobit takovou absenci důkazních prostředků, že by za všech okolností muselo dojít ke stanovení daně za užití pomůcek, jak předpokládá § 31 odst. 5 daňového řádu. Lze si představit, že i v takové situaci budou existovat jiné důkazy, jimiž daňový subjekt spolehlivě prokáže jím tvrzenou daň.

„Pomůcky“ samotné jsou vlastně, zjednodušeně řečeno, shrnutím úvah správce daně o tom, z jakých podkladů při stanovení daně tímto způsobem vychází a uvedením kvalifikovaného odhadu, pomocí něhož dospěje k výši daně, jakož i uvedením výhod, které

správce daně zohlednil ve shodě s § 46 odst. 3 d. ř. Jsou tak podkladem pro vyměření daňové povinnosti.

V odvolacím řízení správní orgán druhého stupně pak již přezkoumává pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Shledá-li odvolací orgán, že tyto zákonné podmínky byly dodrženy, odvolání pro jeho neodůvodněnost zamítne. V opačném případě rozhodnutí změnit nebo zrušit. Zjistí-li, že jsou u správce daně prvního stupně podmínky pro rozhodnutí podle § 49 odst. 1 d. ř., vrátí věc k rozhodnutí s odůvodněním a pokyny pro další řízení správci daně prvního stupně. Z uvedeného je zřejmé, že v takovém případě zkoumá odvolací orgán pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně, v daném případě podmínek pro stanovení daně za užití pomůcek.

Tyto zákonné podmínky pro náhradní způsob stanovení daně jsou obsaženy jednak v § 31 odst. 5 d. ř. (nesplnění důkazního břemene daňovým subjektem a současně pro absenci či nedostatečnost důkazů daň nelze dokazováním stanovit) a dále pak v § 31 odst. 7 téhož předpisu (ověření dostatečné spolehlivosti stanovené daně za užití pomůcek; k tomu srov. č. 633/2005 Sb. NSS).

Je-li odvolací orgán vázán zde naznačeným rozsahem přezkoumání rozhodnutí, jímž je daň stanovená za užití pomůcek, pak na druhé straně je i odvolatel nadán právem mířit svými námitkami do oněch zákonných podmínek pro stanovení daně. Pokud mu však nebylo umožněno nahlížet do pomůcek, na základě kterých byla daň stanovena, ač tomu nebránilo omezení daně § 23 odst. 2 d. ř., byla tím pochopitelně snížena možnost jeho obrany. To vše zvláště za okolností, kdy žalobcova daňová povinnost sestávala z více druhů příjmů – z podnikatelské činnosti, ze závislé činnosti a z ostatních příjmů (§ 6, § 7 a § 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů).

Závěr soudu o tom, že odmítnutí nahlédnutí do pomůcek je sice vadným postupem správních orgánů, ten však nemohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí, je zcela nesprávný.

Jak naznačeno shora, právě takový vadný procesní postup mohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí o stanovení daňové povinnosti. Lze si představit, že odvolacími námitkami, mířícími například do § 31 odst. 7 d. ř. (nedostatečně spolehlivě stanovené daně) mohl žalobce výsledek odvolacího řízení zvrátit. Přitom není rozhodné, zda odmítnutí žádosti o nahlížení do spisu nutně přivodí nezákonnost rozhodnutí; postačuje totiž i jen mož-

nost vzniku takového stavu [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Z těchto důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že názor krajského soudu o neexistenci vlivu odmítnutí nahlížení do správního spisu (pomůcek) na zákonnost rozhodnutí o věci samé nemůže obstát. Proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

1147

Daňové řízení: náležitosti rozhodnutí

k § 32 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 323/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Doměřený rozdíl na daňovém základu nepatří mezi základní náležitosti rozhodnutí dle § 32 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2005, čj. 7 Afs 51/2004-73)

Věc: Společnost s ručením omezeným P, proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Litoměřicích dodatečným platebním výměrem ze dne 23. 8. 1999 doměřil žalobci daň z příjmů právnických osob za rok 1996.

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 27. 6. 2000 odvolání žalobce zamítlo.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 1. 10. 2003 zamítl žalobu napadající rozhodnutí žalovaného.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatele) především namítal, že soud nesprávně posoudil otázku nicotnosti výše specifikovaného dodatečného platebního výměru. Dle jeho názoru je základní náležitostí dodatečného platebního výměru dle § 32 odst. 2 písm. d) daňového řádu doměřený rozdíl na daňovém základu; tato náležitost je dána povahou rozhodnutí a vyplývá z toho, že v odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru lze napadat jen doměřený rozdíl na daňovém základu a na dani a odvolání je nepřipustné, směruje-li jenom proti odůvodnění, aniž by byl sou-

časně napadán jeho výrok. Absence doměřeného rozdílu tak má za následek jak nicotnost rozhodnutí správce daně, tak i rozhodnutí správního orgánu.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že se stěžovatelem namítanou nicotností zabýval již krajský soud, který dospěl k závěru, že se o nicotné rozhodnutí nejedná, neboť doměřený rozdíl na daňovém základu a na dani může daňový subjekt spolehlivě zjistit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Právní rámec výchozích úvah Nejvyššího správního soudu v posuzované věci tvoří § 32 odst. 7 d. ř., podle kterého chybí-li v rozhodnutí některá z ostatních základních náležitostí, která dle povahy rozhodnutí musí být jeho obsahem, nebo odůvodnění v případech, kdy je zákon předepisuje, a nejde-li jen o zřejmou chybu v psaní či počítání, má to za následek neplatnost rozhodnutí. Základním údajem ve

smyslu § 32 odst. 2 písm. d) d. ř. se pak rozumí mj. i výrok s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, a jde-li o peněžité plnění, také částka a číslo účtu příslušné banky, na něž má být částka zaplacená.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti dovodil nicotnost předmětného dodatečného platebního výměru ze skutečnosti, že tento neobsahuje doměřený rozdíl na daňovém základu, což je dle jeho názoru jeho základní náležitosti. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Ústavní soud ve svém nálezu plněna ze dne 17. 11. 1998, publikovaném pod č. 300/1998 Sb., vyslovil, že „...*důvody, pro které je možno vyslovit neplatnost rozhodnutí, totiž nelze stanovit svévolně, nýbrž pouze v případech taxativně uvedených v § 32 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků*...“. Z dikce § 32 odst. 2 d. ř. jednoznačně vyplývá, že doměřený rozdíl na daňovém základu není součástí taxativního výčtu základních náležitostí daňového rozhodnutí. Není tedy možno ho za takový považovat, neboť by se jednalo o výklad zákona, který by byl v rozporu s výše uvedeným nálezem Ústavního soudu, což je s ohledem na fakt, že obecné soudy (mezi něž v tomto smyslu a se značným zjednodušením patří i Nejvyšší správní soud) jsou při svém rozhodování vázány nejen zákonem, nýbrž také ústavním pořádkem. Právě v tomto kontextu vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterou je podle čl. 83 Ústavy České republiky ochrana ústavnosti. Ústavní soud je tedy hlavní interpretátor ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná. Nejvyšší správní soud dále uvádí, že podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nezřídka v ústavních textech *expressis verbis* nevyloučených.

Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za vhodné pro úplnost a v souladu se svou dosavadní judikaturou uvést, že za neplatné rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 7 d. ř.

je možno považovat jen takové daňové rozhodnutí, které – kumulativně – postrádá některou ze zákonem taxativně stanovených zákonných náležitostí (formální aspekt), a zároveň se musí jednat o náležitost základní (materiální aspekt). Je tedy zřejmé, že chybějící zákonná forma správního aktu (která však v daném případě zjištěna nebyla) může vyvolat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali [ve stejném smyslu srov. citovaný nálezn Ústavního soudu uveřejněný pod č. 300/1998 Sb. či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, čj. 2 Afs 12/2003-216 (publikováno pod č. 212/2004 Sb. NSS), a další].

Nejvyšší správní soud poukazuje rovněž na skutečnost, že důvody nicotnosti správních aktů nejsou pozitivním právem upraveny a jsou obecně podávány zejména z teorie, resp. vyplývají z judikatury správních soudů. Podle rozhodovací praxe způsobují nicotnost správního rozhodnutí typicky takové vady, které spočívají v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 3. 1995, čj. 7 A 129/1994), v rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí o odvolání bez náhrady zrušen (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 8. 1994, čj. 6 A 90/1993) či v absolutním nedostatku zákonem předepsané formy (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, čj. 5 A 26/1999). Za další důvody nicotnosti jsou považovány nesmyslnost výroku, skutečnost, že rozhodnutí zakládající povinnost či právo vydáno v řízení zahájeném z úřední iniciativy, ačkoliv šlo o řízení, které bylo možno zahájit pouze na návrh, apod. Nejvyšší správní soud však nezjistil, že by v posuzovaném případě byla dána některá z uvedených příčin nicotnosti a neshledává ani žádný jiný důvod nicotnosti rozhodnutí správce daně dovozovat.

Rozhodnutí správce daně a rozhodnutí správního orgánu věcně tvoří jeden celek. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud neshledal

dodatečný platební výměr neplatným ve smyslu § 32 odst. 7 d. ř. a kdy z vlastní iniciativy nezjistil jiné, doktrinární důvody nicotnosti, dospěl k závěru, že nicotným není ani napadené rozhodnutí správního orgánu. Z obou správních rozhodnutí je zřejmé, jaká daňová povinnost, za jaké zdaňovací období a v jaké výši byla daňovému subjektu správcem daně doměřena. Daňový subjekt tak ne-

byl zkrácen na svém právu obrany proti takovému rozhodnutí a toto právo rovněž využil.

Z výše uvedeného tedy vyplynulo, že právní názor stěžovatele tak, jak byl prezentován v jeho kasační stížnosti, je ústavně nekonformním, tudíž krajský soud postupoval zcela v souladu s právním řádem, jestliže žalobní námitku stěžovatele tento právní názor obsahující shledal nedůvodnou.

1148

Daňové řízení: poměr odvolání a žádosti o sdělení důvodu rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou daní

k § 32 odst. 9 a 10 a § 48 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

I. Podání daňového subjektu obsahující jednak odvolání proti platebnímu výměru dle § 48 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a jednak žádost o sdělení důvodů rozdílu podle § 32 odst. 9 téhož zákona, musí být posouzeno jako žádost o sdělení důvodů podle citovaného ustanovení.

II. Správce daně je povinen v takovém případě sdělit daňovému subjektu důvody, které vedly k vydání platebního výměru, a zároveň daňový subjekt poučit o možnosti podat proti platebnímu výměru odvolání v dodatečné lhůtě (§ 32 odst. 10 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Pokud tak správce daně nepostupuje a rozhodne přímo o odvolání proti platebnímu výměru, jedná se o podstatné porušení procesních předpisů, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 11. 2005, čj. 15 Ca 187/2003-30)

Věc: Josef K. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů.

Finanční úřad v Libochovicích vyměřil platebním výměrem ze dne 12. 8. 2002 žalobci daň z příjmů za rok 2001. Žalobce v podání ze dne 26. 9. 2002 nazvaném jako „odvolání“ uvedl, že se v zákonné lhůtě proti platebnímu výměru odvolává a zároveň žádá o sdělení důvodů rozdílu mezi daní přiznanou v daňovém přiznání a vyměřenou v platebním výměru. Žalobce dále uvedl, že své odvolání doplní dle skutečností, které mu správce daně sdělí na základě této žádosti.

Žalovaný podání posoudil jako odvolání a rozhodnutím ze dne 2. 6. 2003 jej zamítl.

Žalobce v žalobě mj. uvedl, že v podání označeném jako „odvolání“ požádal o sdělení

rozdílu mezi vyměřenou a přiznanou daní dle § 32 odst. 9 daňového řádu. Na tuto žádost se mu však nedostalo žádné odpovědi. Toto pochybení je podstatnou vadou řízení, která způsobila mj. to, že lhůta pro podání odvolání dosud neskončila a stále běží. Poté, co žalobci bude vysvětlení rozdílu mezi daní přiznanou a vyměřenou ve shodě se zákonem sděleno, může teprve své odvolání doplnit o další důvody. Postupem žalovaného, který rozhodl o odvolání bez toho, aby byly žalobci sděleny důvody rozdílu, byla žalobci odňata práva bránit se proti postupu správce daně v dvouinstančním daňovém řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že žalobce byl v řízení vedeném správcem daně před vydáním platebního výměru o důvodech rozdílu dostatečně informován, proto správce daně i žalovaný považovali další sdělování důvodů za bezpředmětné.

Krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

O stanoveném základu daně a vyměřené dani vyznívá správce daně daňový subjekt platebním výměrem a takto vyměřenou daň současně předepíše. Platební výměr neobsahuje odůvodnění, jak vyplývá z ustanovení § 46 odst. 4 věty první a § 32 odst. 3 daňového řádu. Odchyluje-li se vyměřená daň od přiznání, hlášení nebo jiného oznámení, lze žádat v odvolací lhůtě o sdělení důvodu rozdílu mezi stanoveným daňovým základem a daní, jež byla přiznána nebo za řízení uznána. Doba počínající dnem, který následuje po dni podání takové žádosti, a končící dnem, kdy byl daňový subjekt vyzněn o důvodech stanovení daňového základu a daně, se pak nepočítá do odvolací lhůty (§ 32 odst. 9 a 10 daňového řádu).

Žádost o sdělení důvodu rozdílu mezi stanoveným daňovým základem a daní, jež byla přiznána nebo za řízení uznána, tedy představuje institut, pomocí něhož má být daňový subjekt seznámen se závěry, na základě nichž došlo k vyměření daňové povinnosti v odlišné výši, než jak byla uplatněna v daňovém přiznání, aby mohl posoudit, zda proti rozhodnutí o stanovení daňového základu a daně podá odvolání. Tuto žádost lze předložit pouze v odvolací lhůtě a jejím podáním dochází ke stavění odvolací lhůty až do vyznění o důvodech vyměření daňové povinnosti. Z toho logicky vyplývá, že žádost o sdělení důvodu rozdílu mezi stanoveným daňovým základem a přiznanou nebo za řízení uznanou daní podle § 32 odst. 9 daňového řádu musí být podána dříve než odvolání proti platebnímu výměru, kterým byl daňový subjekt o stanoveném základu daně a dani vyzněn a současně mu jím byla vyměřená daň předepsána. Pokud přesto daňový subjekt

v jednom podání proti platebnímu výměru podá odvolání a současně požádá o sdělení důvodu rozdílu mezi stanoveným daňovým základem a přiznanou daní, musí jej správce daně o těchto důvodech vyznět a současně ho s ohledem na povinnost dbát na zachování práv daňových subjektů zakotvenou v ustanovení § 2 odst. 1 daňového řádu musí poučit, že teprve od tohoto okamžiku je možné proti platebnímu výměru podat řádné odvolání.

Takto však správce daně v nyní projednávané věci nepostupoval. Přitom v podání, které mu došlo dne 26. 9. 2002, žalobce podal odvolání proti platebnímu výměru, avšak nevedl žádná konkrétní tvrzení osvědčující jeho nesprávnost nebo nezákonnost, a naopak na správci daně požadoval sdělení důvodů odchýlného vyměření daně oproti daňovému přiznání, aby mohl odvolací námitky rozvést. Je tedy zřejmé, že uvedené podání představovalo podle svého obsahu také žádost o sdělení důvodu rozdílu mezi stanoveným daňovým základem a přiznanou daní podle § 32 odst. 9 daňového řádu. Nepostačuje přitom, že důvody odchýlného vyměření daně oproti daňovému přiznání uvedl žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť tím daňovému subjektu znemožnil se k nim v odvolacím řízení vyjádřit a případně je vyvrátit předložením důkazních prostředků nebo jejich navržením, což ve svém důsledku znamená porušení principu dvouinstančnosti daňového řízení. Uvedený nedostatek pak nemohl být napraven ani tím, že správce daně při ústním jednání ze dne 24. 7. 2002 seznámil žalobce se skutečnostmi, na jejichž základě není možné za rok 2001 uplatnit žádnou daňovou ztrátu, jelikož do vydání platebního výměru se důvody pro odchýlné vyměření daňové povinnosti oproti přiznané dani mohly změnit nebo rozšířit.

Lze tedy uzavřít, že v nyní projednávané věci opomenutí správce daně sdělit k žádosti žalobce důvod rozdílu mezi stanoveným daňovým základem a přiznanou daní představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Daň z příjmů: zamezení dvojího zdanění; sdružené podniky

k článku 9 odst. 2 Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německa o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmu a z majetku ze dne 19. 12. 1980, vyhlášené pod č. 18/1984 Sb. (dále též „Smlouva“)

k § 2, § 31 a § 41 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 85/1994 Sb., č. 255/1994 Sb., č. 323/1996 Sb., č. 492/2000 Sb. a č. 120/2001 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Aplikace čl. 9 odst. 2 Smlouvy mezi ČSSR a SRN o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmu a z majetku není podmíněna přímým sjednáním převodních cen pouze mezi dvěma konkrétními sdruženými podniky; předpokládá se sjednání cen v rámci skupiny sdružených podniků.

II. Při podání dodatečného daňového priznání dle § 41 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, na základě daňovým subjektem tvrzeného nároku vyplývajícího z čl. 9 odst. 2 Smlouvy, je nutno prověřit podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení Smlouvy. Způsob případného narovnání cen v rámci skupiny sdružených podniků, např. formou dobropisů, není pro daňové účely podstatný.

III. Oprava zisku žalobce dle čl. 9 odst. 2 Smlouvy není automatickou povinností správce daně. Správce daně je oprávněn k návrhu daňového subjektu posoudit splnění příslušných podmínek vyslovených v uvedeném ustanovení Smlouvy, přičemž pro dokazování příslušných skutečností v ČR platí pravidla daňového řízení uvedená v zákoně ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zejména v § 2 a v § 31 tohoto zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 30. 1. 2006, čj. 59 Ca 19/2004-57)

Věc: Společnost s ručením omezeným T. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů právnických osob.

Finanční úřad v Liberci platebním výměrem ze dne 28. 1. 2003 dodatečně vyměřil žalobci daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999 ve výši 23 800 Kč.

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 16. 12. 2003 změnilo v odvolacím řízení výši dodatečně vyměřené daně z částky 23 800 Kč na částku 0 Kč, neboť vyhovělo námitce týkající se postupu finančního úřadu při snížení částky darů uplatněných k odpočtu od základu daně. Ve smyslu § 23 odst. 7 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je vztah mezi žalobcem a kontrolovanou německou společností S. E. GmbH & Co. KG nepřímý, spojujícím prvkem jsou fyzické osoby: pan Heinrich Wolfgang S. a pan Ingo Heinrich S., kteří řídí celou skupinu prostřednictvím různých společností za-

ložených v Německu i v České republice. Z pohledu čl. 9 Smlouvy mezi ČSSR a SRN o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmu a z majetku se jedná o sdružené podniky, neboť je zde definice spojených osob podstatně obecnější. České právní předpisy však nestanovují povinnost zohlednit případné doměření z titulu úpravy použitých smluvních cen na úroveň určenou v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, a nelze proto vyloučit, že dodatečná aplikace tohoto ustanovení bude mít za následek dvojí zdanění. Dle žalovaného nelze z titulu aplikace citovaného ustanovení dosáhnout zohlednění částek doměřených v SRN, tedy dobropsaných žalobcem v roce 2002 do základu daně zdaňovacího období 1999.

Situaci, kdy podniku jednoho státu byla zvýšena daň v souladu s povinností danou

Smlouvou užívat „ceny obvyklé“ a druhá strana se zavazuje provést přiměřenou opravu zisku, řeší pouze článek 9 Smlouvy. Úprava zisku však není automatická, druhý stát ji provede pouze v případě, že považuje úpravu zisku v prvním státě za oprávněnou.

Žalobce však neobchodoval se společností S. E. GmbH & Co. KG v celém sledovaném období. Do začátku února 1999 dodávky „výkonu zušlechťovacího styku“ směřovaly k organizační složce společnosti S. E. GmbH & Co. Produktions KG, která je za ceny následně napadené německou daňovou správou dále postupovala své sesterské společnosti (S. E. GmbH & Co. KG). Žalovaný z výrazu v článku 9 Smlouvy „mezi oběma podniky“ dovozuje, že se musí jednat o přímé účastníky transakce, nikoli o jakékoli podniky sdružené ve skupině.

Žalovaný neshledal v dodatečném stanovení obvyklé ceny mezi spřízněnými osobami německým daňovým úřadem důvod pro vystavení dobropisu na již uskutečněná plnění u žalobce. Vystavené dobropisy žalovaný považoval za způsob pro splnění příkazu mateřské společnosti pro vrácení peněz, případně formou pro vyjádření nároku vyplývajícího z čl. 9 Smlouvy (ovšem číselné vyjádření nároků na zohlednění dodatečně doměřeného zisku je neprůkazné); jsou tedy plněním bez právního důvodu. Dle žalovaného požadavek žalobce na zohlednění daně doměřené německé společnosti v daňovém základu nepodporuje ani výpis ze zprávy o daňové kontrole společnosti S. E. GmbH & Co. KG.

Žalovaný dospěl k závěru, že i když lze předpokládat, že zisk dosažený žalobcem byl v roce 1999 nadprůměrný, žádným ze znaleckých posudků nebylo prokázáno, že částka, o kterou byl zvýšen základ daně německé společnosti, je právě 50 % zisku české společnosti. Předložené důkazní prostředky též nepotvrzují, že skutečně došlo k reálnému dodatečnému zvýšení daňového základu vztahujícímu se k I. pololetí roku 1999. Z uvedených důvodů žalovaný odvolání žalobce zamítl.

Rozhodnutí finančního ředitelství napadl žalobce žalobou, v níž uvedl, že podal dodatečné daňové přiznání k dani z příjmů práv-

nických osob za rok 1999, ve kterém uplatnil nárok na snížení daňového základu za uvedené zdaňovací období o 3 548 650 Kč. Důvodem podání daňového přiznání byla dodatečná náprava transferu zisku uskutečněná prostřednictvím nepřiměřeně vysokých cen účtovaných žalobcem za činnosti realizované při aktivním zušlechťovacím styku pro odběratele patřící do koncernové skupiny S. Žalobce podrobně popsal okolnosti, za kterých německá společnost S. E. GmbH & Co. KG (resp. její dodavatel, tj. odběratel žalobce, kterým byla organizační složka uvedené firmy) použila nepřiměřeně vysokých transferních cen k financování rozvoje žalobce, a do značné míry tak transferem zisku nahradila jeho úvěrování. Finanční orgány SRN vytkly tento postup při kontrole hospodaření společnosti S. E. GmbH & Co. KG; společnost musela rozhodnutí příslušného správního orgánu respektovat a ve vztahu k žalobci uplatnit požadavek na odpovídající snížení fakturovaných cen za uplynulé období roku 1999. Žalobce připustil, že fakturované ceny byly v předmětném období stanoveny v rozporu s § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, a proto požadavek na dodatečné snížení cen akceptoval. Dodatečné daňové přiznání bylo podal v souladu s § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů a dále s principem vyjádřeným v článku 9 odst. 2 Smlouvy.

Žalobce vystavil ve prospěch společnosti S. GmbH & Co. KG (nástupce již neexistující společnosti S. E. GmbH & Co. KG) dobropis na částku 56 058,80 EUR, tento dobropis začítval jako mimořádný náklad v hospodářském roce 2001/2002, jeho daňový dopad je promítnut do základu daně roku 1999 právě prostřednictvím daňového přiznání. Vystavený dobropis je řádným účetním dokladem, jednoznačně z něho vyplývá, jakých dodávek se týká.

Rozhodnutí žalovaného žalobce výtýkal nesprávný výklad § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Za nesprávný považoval mj. názor, dle kterého nelze vyloučit, že dodatečná aplikace tohoto ustanovení bude mít za následek dvojí zdanění; takový závěr je v přímém rozporu se Smlouvou. Dále žalobce po-

ukázal na vady řízení, jichž se měl žalobce dopustit při dokazování. Odkázal rovněž na Pokyn Ministerstva financí č. D - 269, Sdělení k uplatňování Smlouvy o zamezení dvojího zdanění s Německem ve vztahu k německým subjektům s právní formou GmbH & Co. KG ze dne 30. 7. 2004, a na Sdělení Ministerstva financí, jakým způsobem má být uvedený pokyn finančními orgány v praxi vykládán, jakož i na stanovisko přijaté dne 31. 8. 2005 při jednání Koordinačního výboru Ministerstva financí a Komory daňových poradců, kde byl projednán příspěvek týkající se procesní aplikace úpravy základu daně podle čl. 9 odst. 2 vzorové smlouvy vypracované Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“) o zamezení dvojího zdanění (jejíž text je v dotčených ustanoveních obsahově identický se zněním Smlouvy), které dle názoru žalobce potvrzuje jím vyjádřený právní názor. Dle uvedeného stanoviska koordinační výbor bez výhrad potvrdil právní názor, podle něhož čl. 9 odst. 2 vzorové smlouvy OECD v podstatě představuje modifikaci principů, které jsou zakotveny v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Postupuje-li se podle čl. 9 odst. 2 uvedené smlouvy, jedná se zároveň i o postup podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Tento závěr je v rozporu s výkladem žalovaného, dle kterého postup podle čl. 9 odst. 2 Smlouvy vylučuje aplikaci § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. V rámci jednání koordinačního výboru bylo podání dodatečného daňového přiznání prakticky označeno za jediný dostupný nástroj pro aplikaci postupu podle čl. 9 odst. 2 vzorové smlouvy OECD.

V písemném vyjádření k žalobě zopakoval žalovaný svůj závěr, že k neodůvodněnému transferu zisku z německé společnosti S. E. GmbH & Co. KG nedošlo; s touto společností žalobce neobchodoval, zboží dodával sesterské společnosti. Mezi žalobcem a německou společností S. E. GmbH & Co. KG tedy nebyla přímá vazba, která je pro aplikaci čl. 9 odst. 2 Smlouvy podmínkou. K možnosti aplikace § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů v daném případě uvedl, že toto ustanovení nemá příkazový charakter, jde o nástroj správce da-

ně v situaci, kdy takto sjednané ceny mají též daňový dopad. Správce daně nemůže nahradit vůli smluvních stran, pro daňové účely však může poměrně upravit daňový základ. Správce daně tento nástroj využívá v případech uplatňování nepřiměřeně vysokých nákladů mezi spřízněnými společnostmi. I čl. 9 odst. 2 Smlouvy upravuje případy, kdy je nutno vyloučit dvojí zdanění zisku zahrnutého také do zisku podniku jiného smluvního státu, nikoli případy, kdy na straně jedné nejsou daňově zohledněny výdaje, které zvýšily zisk na straně druhé. K dosažení cíle zamezení dvojího zdanění je určena pouze úprava čl. 9 odst. 2 Smlouvy, přičemž podmínky potřebné pro její aplikaci nebyly splněny. V souladu s § 37 zákona o daních z příjmů ustanovení § 23 odst. 7 téhož zákona není možno použít, neboť mezinárodní smlouva (čl. 9 odst. 2 Smlouvy) stanoví pro tento případ jinak.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V dané věci je v prvé řadě nutno respektovat, že se jedná o problém týkající se zamezení dvojího zdanění v případě sdružených podniků se sídlem v SRN a v ČR. Mezi SRN a ČR byla dne 19. 12. 1980 uzavřena Smlouva o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmu a z majetku (zveřejněna pod č. 18/1984 ve Sbírce zákonů, účinná od 17. 11. 1983). Uzavřením této smlouvy a jejím zařazením do svých právních řádů oba státy závazně deklarovaly vůli zabránit dvojímu zdanění v případech a za podmínek uvedených v této smlouvě. Krajský soud předesílá, že povinnost použít mezinárodní smlouvu před ustanovením vnitrostátního zákona stanoví pro daňové řízení § 37 daňového řádu, obecně pak vyplývá z článku 10 Ústavy ČR. Pokud tedy smlouva o zamezení dvojího zdanění obsahuje zvláštní ustanovení o úpravách cen pro daňové účely u transakcí uskutečňovaných mezi sdruženými podniky, je třeba primárně vycházet z této Smlouvy. Ke stejnému závěru dospěl například Městský soud v Pra-

ze v rozsudku čj. 10 Ca 39/2004-97 ze dne 22. 4. 2005.

V dané věci se jedná o spor vyvolaný zdáněním transakcí mezi sdruženými podniky; zásadním problémem je posouzení převodních cen mezi nimi. Tyto ceny musí být z principu stanoveny ve srovnatelné výši, jako by byly sjednávány mezi subjekty, které nejsou ekonomicky či personálně spojené, tedy mezi nezávislými podniky. Takto stanovené ceny lze dle odborné terminologie nazvat cenami stanovenými na základě principu tržního odstupu. Volba příslušného právního předpisu, dle kterého bude věc posuzována, záleží na rezidenci zúčastněných sdružených podniků. Pro zkoumání transakcí a jejich ocenění uskutečněných mezi sdruženými podniky, z nichž jeden je rezidentem v České republice a druhý ve státě, s nímž má ČR uzavřenu smlouvu o zamezení dvojího zdanění, se primárně aplikuje tato mezinárodní smlouva; úprava tuzemského zákona (zde § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů) se podpůrně použije pouze pro posouzení případných podrobností, kterými se Smlouva nezabývá. Ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů se též použije při prověřování transakcí, které probíhají mezi dvěma českými daňovými subjekty, případně mezi českým daňovým subjektem a rezidentem státu, se kterým ČR nemá uzavřenu smlouvu o zamezení dvojího zdanění. Stejný závěr vyslovilo i Ministerstvo financí ve svém závazném pokynu č. D - 258.

K námitce žalobce vytýkající žalovanému nesprávný závěr ohledně aplikovatelnosti § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů na daný případ soud podotýká, že přestože nelze souhlasit se všemi názory žalovaného v příslušné části rozhodnutí (odstavec druhý na straně třetí), žalovaný dospěl ke správnému závěru, tj. že (pouze) aplikací § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů nelze dosáhnout zohlednění částek doměřených sdruženému podniku v SRN do daňového základu žalobce za rok 1999. S tímto závěrem se krajský soud ztotožňuje. Mezinárodní dvoustranné smlouvy o zamezení dvojího zdanění jsou uzavírány právě z důvodu, aby označily v úvahu přicházející střety vyplývající z daňových zákonů jednotli-

vých smluvních států a sjednaly řešení takových situací, případně se pokusily zamezit nežádoucímu jednání daňových subjektů využívajícímu odlišností národních úprav. Aby byly mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění schopny působit koordinálně na vnitrostátní úpravu, je jim přiznána vyšší právní síla než daňovým zákonům jednotlivých států. Pokud tedy správce daně dojde k závěru, že určitá situace je popsána uzavřenou a účinnou mezinárodní smlouvou o zamezení dvojího zdanění, pak je povinen se důsledně vypořádat s možností a způsobem její aplikace, nikoli přednostně použít tuzemskou úpravu, přestože se zdá dostatečná. Vzhledem k tomu, že žalobce ani žalovaný však v konečném důsledku aplikaci článku 9 Smlouvy nezpochybňovali, soud považoval uvedenou námitku žalobce za bezpředmětnou, nezpůsobilou zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí.

V dané věci lze konstatovat, že finanční úřad i žalovaný dospěli k závěru, že žalobce a kontrolovaná společnost S. GmbH & Co. KG jsou sdružené podniky ve smyslu článku 9 Smlouvy.

Článek 9 Smlouvy v první části odstavce 1 podává definici sdružených podniků. Za sdružené podniky je ve smyslu tohoto ustanovení nutno považovat podniky v situaci, kdy:

a) podnik jednoho smluvního státu se podílí přímo nebo nepřímo na vedení, kontrole nebo jmění podniku druhého smluvního státu;

b) tytéž osoby se přímo nebo nepřímo podílejí na vedení, kontrole nebo jmění podniku jednoho smluvního státu i podniku druhého smluvního státu.

Dle výpisu z obchodního rejstříku byl v případě žalobce v roce 1999 společníkem Ing. Vojtěch H., a to do 6. 8. 1999, k 6. 8. 1999 byla jako jediný společník zapsána společnost S. E. V., s. r. o., od tohoto data byla jediným společníkem žalobce vždy některá společnost ze skupiny S. Finanční úřad spojení žalobce a skupiny S. v průběhu roku 1999 považoval za nejasné, proto k této skutečnosti vedl dokazování. Dle jeho výsledků koupila společnost S. E. V., s. r. o., od Ing. Vojtěcha H.

obchodní podíl společnosti smlouvou o převodu obchodního podílu uzavřenou dne 15. 5. 1998, do obchodního rejstříku byl však zápis proveden až k 6. 8. 1999. Finanční úřad odkázal na § 5 smlouvy o převodu obchodního podílu, ve kterém si obě strany sjednaly závazek „*učinit vše pro to, aby jejich ekonomické postavení odpovídalo stavu, který by nastal, pokud by smlouva byla uzavřena dne 1. 1. 1998*“. Finanční úřad dospěl k závěru, že je nutno respektovat práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy o převodu obchodního podílu a považoval účast společnosti S. E. V., s r. o., ve společnosti žalobce v roce 1998 a 1999 za prokázanou. Dále se zabýval okolnostmi propojení; dle jeho názoru byly jediným spojujícím prvkem všech společností ve skupině S. osoby pana Heinricha Wolfganga S. a Ingo Heinricha S., kteří řídí celou skupinu prostřednictvím společností založených jak v Německu, tak v ČR.

Z textu čl. 9 je tedy zřejmé, že pokud se podnik jednoho smluvního státu podílí přímo nebo nepřímo na vedení, kontrole nebo jmění podniku druhého smluvního státu, nebo tyto osoby se přímo nebo nepřímo podílejí na vedení, kontrole nebo jmění podniku jednoho smluvního státu i podniku druhého smluvního státu, potom se jedná o sdružené podniky ve smyslu uvedeného článku. Úprava odstavce 2 čl. 9 se pak aplikuje v případě zdanění zisku dosaženého jedním ze sdružených podniků v jednom smluvním státu, přičemž tento zisk byl dodatečně zdaněn v druhém smluvním státu, a to z důvodů uvedených v odst. 1 článku 9, tj. mezi sdruženými podniky byly sjednány podmínky, které se liší od předpokládaných podmínek sjednaných mezi nezávislými podniky.

Žalobce a společnost S. GmbH & Co. KG byly nepochybně „sdruženými podniky“ ve smyslu čl. 9 Smlouvy; jedná se o to, zda ustanovení tohoto článku může platit, pokud podmínky obchodu nebyly sjednány přímo mezi nimi, ale uskutečnily se přes prostředníka – ovšem též člena skupiny S., tj. přes další sdružený podnik – tedy zda je podstatné určení, jaký zisk je zdaňován, nebo zda je podmínkou, aby existovalo přímé spojení mezi

účastníky transakce. Odpověď je nutno hledat ve výkladu textu čl. 9 odst. 2 Smlouvy, neboť pouze toto ustanovení v dané věci obsahuje zákonem stanovené podmínky pro případný nárok na zamezení dvojího zdanění zisku. Po prostudování úpravy čl. 9 odstavce 2 soud dospěl k závěru, že je možno jej vztáhnout na všechny případy, kdy zisk jednoho ze sdružených podniků byl již v jednom smluvním státě zdaněn a došlo k jeho následnému zahrnutí do daňového základu sdruženého podniku druhého smluvního státu, právě z důvodu, že zisk byl neúměrný vlivem sjednání jiných podmínek mezi sdruženými podniky. Uvedené ustanovení neobsahuje žádné omezení upravující nutnost bezprostředního obchodního styku; odmítnutí jeho aplikace právě z důvodu, že fakturace nadhodnoceného zisku probíhala přes další sdružený podnik, nemá dle názoru soudu zákonnou oporu.

Přestože žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že z pohledu čl. 9 Smlouvy považuje společnost S. GmbH & Co. KG a žalobce za sdružené podniky, domníval se, že článek 9 Smlouvy lze aplikovat pouze v případě přímého obchodování mezi účastníky transakce; tento závěr dovozoval z výrazu „*mezi oběma podniky*“ použitý v citovaném článku Smlouvy. Jak soud uvedl v předchozím odstavci, tento závěr nepovažuje za správný a námitka žalobce jej zpochybňující je důvodná. Soud rovněž odkazuje na skutečnost, že žalovaný svůj závěr uvedl s tím, že je to „*zřejmé*“, nesdělil důvody, které ho ke konečnému stanovisku vedly. I v případě striktního gramatického výkladu je nutno výraz „*mezi oběma podniky*“ spojit s příslušným větným celkem, tj. „*jestliže v těchto případech byly mezi oběma podniky v jejich obchodních nebo finančních vztazích sjednány nebo jim uloženy podmínky...*“. Pokud by tedy žalovaný neseohlasil s výše uvedeným výkladem soudu, musel by se při obhajobě svého závěru zabývat tím, mezi jakými účastníky byly předmětné ceny skutečně sjednány. O dokazování v tomto směru však ve správním spisu není záznam, je možno předvídat, že by bylo nadbytečné, neboť pokud všichni účastníci transakce jsou sdruženými podniky ovláda-

nými jednou mateřskou společností, lze dovést, že vzájemné ceny jsou stanovovány jednotně v rámci skupiny, z čehož dle názoru soudu vychází i ustanovení čl. 9 odst. 2 Smlouvy. K dalším závěrům žalovaného vztahujícím se k problematice sdružených podniků soud uvádí, že též zpochybnění právního nástupnictví společnosti S. E. GmbH & Co. Produktions KG je v logickém rozporu s původním konstatováním žalovaného, že skupina S. je tvořena sdruženými podniky ve smyslu čl. 9 Smlouvy.

Pokud byl na základě závěrů daňové kontroly provedené u německé společnosti S. E. GmbH & Co. KG jejím společníkům dodatečně zdaněn zisk z důvodu nesprávně stanovených převodních cen mezi touto společností a českými společnostmi skupiny S., pak tento postup lze označit za odpovídající článku 9 odst. 1 Smlouvy. Krajský soud pro úplnost konstatuje, že z předložených zápisů o daňové kontrole v SRN ani z potvrzení auditorské společnosti není zřejmé, že by německé finanční orgány použily ustanovení Smlouvy, jejich postup však výše uvedenému článku 9 odst. 1 Smlouvy odpovídá. V takovém případě je tedy splněna první podmínka aplikace odstavce 2 tohoto článku, tj. zisk zdaněný v roce 1999 v ČR byl zahrnut podle odstavce 1 do zisku podniku druhého smluvního státu (SRN) a zde přiměřeně zdaněn. I v případě, že podnikem je osobní společnost GmbH & Co. KG, je příslušná částka nejprve zahrnuta do zisku podniku, následně je zdaněna u jednotlivých společníků, na aplikaci čl. 9 se tím nic nemění. Další podmínkou je skutečnost, aby zisk dodatečně zahrnutý do zisku sdruženého podniku v SRN odpovídal výši zisku, která by byla dosažena tímto podnikem, kdyby podmínky sjednané mezi oběma podniky byly totožné s podmínkami sjednávány mezi nezávislými podniky. Pouze tehdy je stanovena povinnost první zmíněného státu (zde ČR) provést přiměřenou opravu takto zahrnutého zisku, aby bylo vyloučeno dvojí zdanění. Tuto opravu stát provede s přihlédnutím k ostatním ustanovením této smlouvy s ohledem na druh příjmu, a bude-li to nutné, příslušné úřady smluvních států se za tímto účelem poradí.

Nezpochybnitelným účelem ustanovení odstavce 2 článku 9 Smlouvy je zamezit možnosti dvojího zdanění, tedy zdanění jednoho zisku v ČR a zároveň v SRN. Jestliže tedy v SRN byly zisky sdruženého podniku zvýšeny na základě aplikace principu tržního odstupe, pak v ČR by u příslušného sdruženého podniku měly být zisky přiměřeně sníženy (a samozřejmě naopak). Soud zde považuje za významné poukázat na skutečnost, že úprava článku 9 odstavce 2 ve Smlouvě se doslovně shoduje se Vzorovou smlouvou OECD, ovšem takto široce pojatý závazek ČR k provedení úpravy daňového základu po zdanění v druhém státu z důvodu nesprávně stanovených převodních cen není běžným ujednáním. Ve většině dvoustranných smluv o zamezení dvojího zdanění je oproti smluvní úpravě se SRN aplikace článku 9 odst. 2 omezena, případně v textu smlouvy není obsažena vůbec. Například ve smlouvě o zamezení dvojího zdanění uzavřené se Slovenskou republikou (č. 257/1993 Sb.) článek 9 obsahuje třetí odstavce, který omezuje provedení úprav podle druhého odstavce tak, že snížení základu daně se ve druhém státě neprovede, pokud ceny byly stanoveny na základě podvodu, hrubé nedbalosti nebo vědomého zanedbání povinností. V dané věci je tedy třeba přihlídnout ke skutečnosti, že v případě sjednání podmínek zamezení dvojího zdanění s Německem se oba smluvní státy zavázaly k přijetí úpravy čl. 9 odst. 2 Smlouvy bez dalších omezení. Správci daně smluvních států jsou tedy povinni toto rozhodnutí (byť vzhledem k jiným státům možná nadstandardní) vzít v úvahu a postupovat v souladu s ním.

Smlouva neurčuje metodu a přesný postup, jakým má být úprava zisku provedena. Pokud se týká formy úpravy, je nutno v každém smluvním státu použít vnitrostátní úpravu daňového řízení, v České republice tedy daňový řád (zákon č. 337/1992 Sb.). Vzhledem k předpokladu, že úpravy základu daně dle čl. 9 odst. 2 Smlouvy se bude domáhat ve většině případů daňový subjekt, bude nejvhodnějším nástrojem podání dodatečného daňového přiznání na daň nižší (ojediněle vyšší) v souladu s § 41 daňového řádu. Ke stej-

němu závěru dospělo i Ministerstvo financí ve stanovisku k příspěvku Komory daňových poradců, týkajícímu se procesní aplikace úpravy základu daně podle čl. 9 odst. 2 vzorové smlouvy OECD o zamezení dvojího zdanění, projednaném koordinačním výborem dne 31. 8. 2005. Ve stejném stanovisku Ministerstvo financí vyjádřilo rovněž závěr, že narovnání cen v rámci skupiny sdružených podniků formou vrubopisů či dobropisů není pro daňové účely podstatné, účelem je správné stanovení základu daně dle čl. 9 odst. 2 Smlouvy, příslušné částky vstupují do základu daně ve zdaňovacím období, za které je prováděna úprava dle uvedeného článku Smlouvy. S tímto závěrem se soud rovněž ztotožňuje, proto se dále zabýval nikoli otázkou oprávněnosti vystavení dobropisů, ale oprávněností podaných dodatečných daňových přiznání a zákonností postupu správce daně při jejich prověřování ve vytykáacím řízení.

Soud na rozdíl od žalobce nezpochybňuje tvrzení žalovaného, že úprava zisku dle čl. 9 odst. 2 Smlouvy není v dané věci pro správce daně v ČR automatická. Dle názoru soudu vyplývá ze znění výše citovaného ustanovení, že dotčený smluvní stát má právo uvážít, zda jsou splněny podmínky pro žádanou úpravu, a to jak obecně, tak i co do výše částky. Správnost tohoto výkladu potvrzují podmiňovací způsob použitý v textu ustanovení odstavce 2 čl. 9 (*„jestliže zisk... byl zahrnut... a jestliže zisk takto zahrnutý je ziskem...“*), z čehož je zřejmé, že existence následně vyslovené povinnosti opravit již zdaněný zisk závisí na splnění takto uvedených podmínek. Dále je zmíněný stát povinen provést pouze *„přiměřenou“* opravu zisku, z čehož vyplývá další prostor pro správní uvážení. Poslední věta odstavce 2 článku 9 Smlouvy výslovně umožňuje příslušnému státu při rozhodování o opravě zisku přihlídnout k ostatním ustanovením Smlouvy s ohledem na druh příjmu. Z uvedeného je zřejmé, že povinnost k opravě zisku ze strany smluvního státu dle čl. 9 odst. 2 Smlouvy není automatická, ale je podmíněna splněním několika podmínek (původní sjednání cen v rozporu s principem tržního odstupu, následně zahrnutí nesprávně stanovených cen

do zisku sdruženého podniku druhého smluvního státu...).

V dané věci soud na základě výše uvedeného konstatuje, že žalovaný nezpochybnil skutečnost, že žalobce a podnik, jehož zisk byl na základě daňové kontroly v SRN zvýšen, jsou sdruženými podniky, což je splnění jedné ze základních podmínek aplikace čl. 9 Smlouvy (námitka nepřímého spojení byla soudem výše shledána nedůvodnou). Dále žalovaný připustil, že zisk dosažený žalobcem byl ve sledovaném období skutečně nadprůměrný. Považoval však za neprokázané, že zisk byl zvýšen v souvislosti s porušením pravidla tržního odstupu mezi sdruženým podnikem S. E. GmbH & Co. KG a ve výši, o kterou žalobce požadoval úpravu jeho daňového základu. S tímto závěrem žalobce nesouhlasil, namítal nedostatečnost jak po stránce hmotněprávního posouzení, tak i procesní pochybení správce daně v průběhu řízení (viz výše popis žalobních bodů).

Je nutno poznamenat, že převodní ceny jsou jedním z nejsložitějších problémů, které vznikají při stanovení základu daně a daně jednotlivých podniků patřících do nadnárodní společnosti (kterou skupina podniků S. je). K problematice převodních cen bylo vydáno mezinárodními organizacemi i orgány ČR několik zásadních dokumentů. Za nejvýznamnější z nich lze považovat Směrnici o převodních cenách pro nadnárodní podniky a daňové správy (dále jen „Směrnice“) vydanou v roce 1995 OECD, v ČR účinnou od 1. 6. 1996. Tuzemské Ministerstvo financí pak k zajištění jednotného postupu při zdaňování transferů uvnitř nadnárodních společností vydalo již výše zmíněný závazný pokyn č. D – 258 ze dne 13. 1. 2004. Tento pokyn konstatuje, že principy Směrnice nejsou přímo zakotveny v daňových zákonech, není v nich obsažen ani přímý odkaz na ni, její závaznost však vyplývá z mnohostranné Vídeňské úmluvy o smluvním právu (uveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 15/1988 Sb.), jejímž signatářem ČR je. Povinnost používat Směrnici a čl. 9 vzorové smlouvy OECD jako výkladové pravidlo pro daňové účely je zakotvena v čl. 31 této Vídeňské úmluvy. Pro řízení o nárocích

vyplývajících z uvedených mezinárodních smluv platí procesní normy platné v jednotlivých členských státech, v ČR tedy daňový řád.

V českém daňovém řádu leží důkazní břemeno primárně na daňovém subjektu (§ 31 odst. 9 daňového řádu). Lze tedy konstatovat, že daňový subjekt je povinen správci daně předložit logické argumenty a důkazy, které svědčí o tom, že úprava je oprávněná jak v principech, tak i ve výši navrhané částky. Pokud se tak stane, důkazní břemeno se přesouvá na správce daně, aby napadl tvrzení daňového subjektu a předložil argumenty, případně důkazy, proč žádaná úprava zisku není v souladu s příslušnými právními předpisy a proč nelze závazné ustanovení mezinárodní smlouvy použít.

Žalobce podal dodatečné daňové přiznání za rok 1999 dne 6. 5. 2002. Jako důkazy pro své tvrzení o důvodech pro úpravu zisku finančnímu úřadu předložil: potvrzení vydané auditorskou společností, korespondenci mezi Finančním úřadem pro kontrolu velkých podniků Bielefeld a panem K. Finanční úřad dospěl k závěru, že se jedná o složitý problém, na základě vzniklých pochybností zahájil výzvou vydanou dne 27. 5. 2002 dle § 43 daňového řádu vytykáci řízení. Touto výzvou byl žalobce vyzván k prokázání: (...)

Soud komunikaci finančního úřadu s žalobcem popsal záměrně takto podrobně, aby bylo zřejmé, jaké pochybnosti finanční úřad žalobci vyjádřil; žalobce měl možnost vyvrátit pouze takto vyjádřené skutečnosti. Finanční úřad v předkládací zprávě vypracované dle § 49 daňového řádu shrnul své pochybnosti v dané věci do tří skupin, tj. prokazování vzájemného propojení v rámci skupiny S., prokázání správnosti vystavení dobropisů a právní posouzení důvodů pro podání dodatečných daňových přiznání. Jak je již opakovaně výše uvedeno, vystavení dobropisu nebylo shledáno v dané věci podstatným, tedy ani jeho důvody či formální náležitosti nemůže ovlivnit zákonnost přiznání nároku. Pokud se týká pochybností ohledně vzájemného propojení žalobce a společnosti S. E. GmbH & Co. KG, finanční úřad i žalovaný shodně uvádějí, že z hlediska čl. 9 Smlouvy je lze považovat za

sdržené podniky, čímž lze vyslovené pochybnosti považovat za vyvrácené. Jedinou vznesenou pochybností tedy zůstává důvod snížení základu daně dle čl. 9 odst. 2 Smlouvy a výše předmětné částky.

K této pochybnosti soud konstatuje, že finanční úřad ani žalovaný neprovedli transparentním způsobem hodnocení důkazů, které jim žalobce v průběhu daňového řízení předložil. Je nutno poznamenat, že se jednalo o řádově desítky důkazů, žalobce projevil vždy snahu o objasnění důvodu jejich předložení a souvislosti s konkrétní pochybností správce daně. Žalobce v závěru odpovědi na v pořadí třetí výzvu finančního úřadu žádal tohoto správce daně o vyslovení případných konkrétních pochybností ohledně přeložených důkazů. Tento požadavek má oporu v ustanovení § 2 odst. 2, § 31 odst. 4 (poslední věta) daňového řádu, soud jej považuje za oprávněný i vzhledem k průběhu daňového řízení, kdy žalobce byl opakovaně vyzván k odstranění pochybností, předkládal velké množství listinných důkazů, aniž mu dle záznamů ve správním spisu bylo sděleno, zda vyslovené pochybnosti byly prostřednictvím jeho důkazů odstraněny či nikoliv a z jakých důvodů.

Finanční úřad však bez dalšího konstatoval neunesení důkazního břemene ze strany žalobce. Žalobce v rámci odvolacího řízení předložil další důkazy, a to znalecký posudek Ing. Jiřího Ch. a znalecký posudek Ing. Otty Š., oba znalci z oboru ekonomika, jejichž závěry měly doložit průměrnou míru zisku ze zůšlechťovacích procesů v ČR v období let 1998 a 1999.

Při přezkoumání námitky žalobce ohledně nesprávného hodnocení předložených důkazů soud dospěl k závěru, že žalobcem předložené důkazy týkající se stanovení převodních cen nebyly v řízení před finančním úřadem vyhodnoceny vůbec, v napadeném rozhodnutí pouze v minimální míře.

Soud poukazuje na konstrukci ustanovení § 31 daňového řádu. V prvním odstavci je zakotveno pravidlo, že dokazování provádí správce daně, který vede daňové řízení, nebo z jeho pověření správce daně dožádaný. Toto

ustanovení z pohledu předmětné věci není pouze určením, jaký správce daně vede dokazování, ale též jednoznačné konstatování vedoucí role správce daně při veškerých úkonech týkajících se dokazování. V odstavci 2 je stanovena povinnost správce daně dbát o to, aby všechny skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly stanoveny co nejúplněji; správce daně při tom není vázán jen návrhy daňových subjektů. Vztaheno na náš případ, pokud správce daně již vede daňové řízení týkající se úpravy daňového základu daně z příjmů za určité zdaňovací období, je jeho povinností definitivní daňovou povinnost stanovit co nejsprávněji, bez ohledu na to, zda řízení je vedeno z úřední povinnosti správce daně či na podnět daňového subjektu. Tato odpovědnost správce daně není v rozporu s důkazním břemenem na straně daňového subjektu dle § 31 odst. 9 daňového řádu. Daňový subjekt má povinnost prokázat skutečnosti uvedené v citovaném ustanovení, ovšem správce daně je poté povinen rozhodnout, zda to jsou všechny skutečnosti potřebné pro správné stanovení daňové povinnosti, případně jaké další je nutno zjistit. Pokud je tyto další skutečnosti schopen doložit daňový subjekt, pak mu správce daně uloží doplnit již předložené důkazy (s potřebným odůvodněním, za jakým účelem mají být další údaje shromážděny); v některých případech bude skutkový stav schopen doplnit pouze správce daně. Správce daně je tedy zodpovědný za stanovení správného rámce informací, které je nutné shromáždit (dle § 31 odst. 9 daňového řádu převážně daňovým subjektem) k rozhodnutí o daňové povinnosti. Čtvrtý odstavec upravuje možnost užít k citovanému účelu všech prostředků, které se jeví jako s věcí související a byly získány v souladu se zákonem. Výslovně je zde uvedeno, že jednotlivé skutečnosti rozhodné v daňovém řízení se prokazují v rámci důkazního řízení, ve kterém je osvědčeno, které z předložených důkazních prostředků se staly skutečným důkazem. Tato fáze důkazního řízení je neopominutelnou součástí důkazního řízení, nelze ji v žádném případě vynechat, nebo ji nevěnovat patřičnou pozornost, neboť je jednou ze stěžejních fází důkazního řízení. V pří-

padě, že správce daně neuvede, jakým způsobem hodnotil důkazy předložené daňovým subjektem či získané vlastní činností, není zřejmé, jakou jim v konkrétní věci přisoudil „váhu“ a význam, a nelze potom přezkoumat správnost jeho závěrečné úvahy, tj. zda zvolené řešení odpovídá výsledkům dokazování, je dostatečně podloženo a není s ním v logickém rozporu. Tyto první odstavce ustanovení § 31 daňového řádu se vztahují na všechna daňová řízení, ve kterých probíhá dokazování, povinnost správce daně hodnotit důkazy a zásady takového hodnocení obsahuje i jedna ze základních zásad řízení uvedená v § 2 odst. 3 daňového řádu. Ustanovení § 31 odstavců 8 a 9 pouze konkretizuje, kdo je v daném případě či fázi řízení zodpovědný za shromáždění důkazů; v žádném případě nesnímá ze správce daně povinnost takto shromážděné důkazy vyhodnotit, a to každý důkaz jednotlivě a všechny v jejich vzájemné souvislosti (§ 2 odst. 3 daňového řádu).

Soud v daném případě nesouhlasí se závěrem žalovaného, že žalobce jakožto daňový subjekt neunesl důkazní břemeno ohledně prokázání potřebných skutečností k provedení úpravy základu daně dle § 9 odst. 2 Smlouvy. Žalobce předložil správci daně velké množství důkazních prostředků, kterými se snažil reagovat na vyslovené pochybnosti správce daně, dokládal i souvislost předkládaných prostředků se spornými skutečnostmi; bez kvalifikovaného hodnocení těchto důkazních prostředků ve vztahu ke skutkovým zjištěním v dané věci a příslušné právní úpravě proto nelze konstatovat, že své důkazní břemeno neunesl. Tomuto tvrzení musí předcházet přesvědčivé vyvrácení jím předložených důkazních prostředků.

Soud si je vědom složitosti případu a velkého úsilí daňových orgánů, které je zde vyžadováno, jak již však bylo konstatováno výše, pokud se Česká republika zavázala k provedení úpravy zisku tak, jak je formulováno v čl. 9 odst. 2 Smlouvy se SRN, bez možnosti zkoumání motivů nesprávného stanovení převodních cen, je správce daně ČR povinen postupovat jako v jakémkoli jiném daňovém řízení a bezpodmínečně vázán dodržáním všech

ustanovení daňového řádu. Je nutno ocenit přístup finančního úřadu, který se v součinnosti s žalobcem snažil shromáždit potřebné skutečnosti pro rozhodnutí; shromážděné důkazní prostředky však je povinen vyhodnotit dle citovaných ustanovení daňového řádu, na řádné splnění své povinnosti nemůže rezignovat ani s ohledem na velké množství a složitost obsahu shromážděných důkazních prostředků.

Pro úplnost soud k žalobní námitce podotýká, že v daňovém řízení nelze daňovému subjektu v rámci plnění povinnosti vyplývajících z důkazního břemene založeného v § 31 odst. 9 daňového řádu ukládat předložení důkazních prostředků, které nemá a nemůže mít k dispozici, neboť se týkají údajů o hospodářských poměrech třetích osob. Správce daně může daňový subjekt vyzvat dle § 31 odst. 9 daňového řádu logicky pouze k předložení takových prostředků, které s vynaložením běžného úsilí a s dodržením zákonných mezí je schopen opatřit. Pokud některý z podnikatelských subjektů není povinen dle zvláštního právního předpisu zveřejnit svůj hospodářský výsledek za dané zdaňovací období, pak se jedná o údaj, ke kterému nemá bez zvláštního zákonného oprávnění veřejnost přístup; je tedy nemožné jej z pozice konkurenčního podnikatele získat zákonnou cestou, což musí správce daně respektovat.

Žalovaný k problematice převodních cen v napadeném rozhodnutí zmínil výpis ze zprávy o daňové kontrole společnosti S. E. GmbH & Co. KG, popsal jeho obsah, aniž k němu připojil své hodnocení týkající se jím vyslovených pochybností, tj. jakým způsobem tuto zprávu hodnotil v kontextu s tvrzením žalobce. Jednalo se o zjištění německých kontrolních orgánů, že nepoměr částek zisku společnosti S. oproti „nesdruženému“ předchůdci, společnosti H., je zřejmý. Z příslušného odstavce (strana 4 odst. 2 napadeného rozhodnutí) nelze jednoznačně zjistit, zda žalovaný tuto skutečnost pouze citoval z obsahu zprávy o kontrole, či zda se s ní ztotožnil, v každém případě však potvrzuje tvrzení žalobce, že jeho zisky byly oproti běžným podmínkám ze strany mateřské společnosti zvýšeny.

Při hodnocení námitek žalobce týkajících se správnosti stanovení převodní ceny a prokázání částek doměřených v SRN se žalovaný zabýval znaleckými posudky předloženými žalobcem v odvolacím řízení. Jednomu z posudků vytkl, že určil obvyklou míru zisku v oboru podnikání žalobce za rok 1997 ve výši 3,7 %, ovšem neuvedl, jakého zisku v porovnání s ostatními žalobce dosáhl. K tomuto hodnocení soud podotýká, že ze strany správce daně bylo opakovaně zpochybňováno tvrzení žalobce ohledně obvyklé míry zisku ostatních (nepropojených) podnikatelských subjektů v oboru, žalobce byl vyzván k prokázání právě tohoto údaje. Odmítnout důkazní prostředek, který obsahuje vyžadovanou a zpochybňovanou informaci z důvodu, že neobsahuje další údaje, které zatím v řízení nebyly jednoznačně zpochybněny, soud považuje vzhledem k výše uvedeným zásadám důkazního řízení za nepřipustné, zcela v rozporu s § 2 odst. 3 a 31 odst. 4 daňového řádu.

K předloženým znaleckým posudkům dále žalovaný konstatoval, že u žalobce lze připustit v období roku 1998 a 1999 dosažení nadprůměrného zisku, nebyla však doložena příčinná souvislost s konkrétní částkou, o kterou byl zvýšen základ daně u německé společnosti. K tomuto závěru již žalovaný nesdělil, jakým způsobem zhodnotil důkazní prostředky předložené žalobcem, které prokazovaly souvislost nadměrných zisků žalobce s částkou, která byla zahrnuta do zisku u společnosti v SRN.

V další části napadeného rozhodnutí (str. 5) žalovaný uvádí údaje zjištěné z Přílohy 3 kontrolní zprávy S. E. GmbH & Co. KG, dovozuje z nich však jediný závěr, a to, že tyto údaje korespondují s tvrzením žalobce, dle kterého německý finanční orgán rozhodl o prominutí zvýšených výnosů až v aktuálním zdaňovacím období. Pouze na základě uvedeného pak žalovaný vyslovuje závěr, že předložené důkazní prostředky nepotvrzují, že skutečně došlo k reálnému dodatečnému zvýšení daňového základu vztahujícímu se k I. pololetí roku 1999. K tomuto závěru soud opět odkazuje na velké množství žalobcem předložených důkazních prostředků, které dle jeho

tvrzení osvědčují právě žalovaným popřenou skutečnost; je proto nemožné je bez jejich specifikace a vyhodnocení jejich obsahu souhrnně odmítnout. Vzhledem k tomu, že žalovaný neuvedl žádné další důvody, které by vycházely z provedeného důkazního řízení, soud nezná důvody jeho uvážení, dle něhož patrně nepřiznal dostatečnou váhu či důvěryhodnost předloženým důkazním prostředkům a rozhodl se k nim nepřihlížet, v důsledku čehož odmítl postupovat dle čl. 9 odst. 2 Smlouvy.

Na základě výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žalovaný se dopustil závažných pochybení při provádění důkazního řízení, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé; část rozhodnutí týkající se posouzení správnosti stanovení převodní ceny za výkon zušlechťovacích činností a prokázání částek doměřených v SRN je pak v důsledku uvedeného pochybení nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Vzhledem k rozsáhlosti přezkoumávané problematiky soud pro přehlednost k námitkám uplatněným žalobcem shrnuje konečné závěry soudu, odůvodněné v předchozím textu rozsudku:

1) Případný nárok na úpravu základu daně žalobce v období roku 1999 v důsledku zvýšení zisku německému sdruženému podniku je založen článkem 9 odst. 2 Smlouvy, nikoli ustanovením § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Pro řízení o tomto nároku žalobce v ČR se použije český daňový řád.

2) Aplikace čl. 9 odst. 2 Smlouvy není podmíněna přímým sjednáním převodních

cen pouze mezi dvěma konkrétními sdruženými podniky, předpokládá se sjednání cen v rámci skupiny sdružených podniků.

3) V daném případě finanční úřad ani žalovaný nezpochybnili skutečnost, že žalobce a společnost S. E. GmbH & Co. KG jsou sdruženými podniky ve smyslu čl. 9 odst. 2 Smlouvy.

4) Účelem čl. 9 Smlouvy je správné stanovení základu daně, případné narovnání cen v rámci skupiny sdružených podniků formou dobropisů není pro daňové účely podstatné.

5) Úprava zisku žalobce dle čl. 9 odst. 2 Smlouvy není automatickou povinností správce daně, ale vyžaduje posouzení splnění příslušných podmínek vyslovených v tomto ustanovení.

6) Daňovému subjektu nelze v rámci plnění povinnosti vyplývající z důkazního břemene založeného ustanovením § 31 odst. 9 daňového řádu ukládat předložení důkazních prostředků, které nemá a nemůže mít k dispozici, neboť se týkají údajů o hospodářských poměrech třetích osob.

7) Úvaha správce daně dle § 31 odst. 4 daňového řádu o tom, které z důkazních prostředků se skutečně staly důkazem, je neopominutelnou součástí důkazního řízení. V případě, že správce daně neuvede, jakým způsobem hodnotil důkazy předložené daňovým subjektem či získané vlastní činností, není zřejmé, jakou jim v konkrétní věci přisoudil „váhu“ a význam, a nelze potom přezkoumat správnost jeho závěrečné úvahy, tj. zda zvolené řešení odpovídá výsledkům dokazování, je dostatečně podloženo a není s ním v logickém rozporu.

Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně

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

k § 28 a § 16 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 323/1996 Sb. (v textu též „daňový řád“)**)

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

**) S účinností od 1. 7. 2000 změněn též zákonem č. 29/2000 Sb.

I. Skutečnost, zda osoba je či není plátcem daně z přidané hodnoty dle § 5 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, nebylo možno dovozovat z toho, zda je či není zapsána jako plátcem daně z přidané hodnoty v registru plátců, ale bylo nutno vycházet ze skutkového stavu, který prokazatelně existoval, tedy z toho, zda osoba podléhající dani překročila zákonem stanovený obrat.

II. Zatímco v případě dobrovolné registrace se osoba stává plátcem daně až dnem uvedeným v osvědčení o registraci (nikoli zpětně) a rozhodnutí má zásadně konstitutivní charakter, v případě registrace povinné správce daně pouze deklaruje právní stav, který nastal přímo ze zákona, a to vždy k datu, kdy zákonem předvídaná skutečnost nastala (tj. i zpětně).

III. Vyjdou-li v řízení o vrácení nadměrného odpočtu, kdy jedním ze zákonných předpokladů jeho uplatnění a vrácení je, že doklad vystavil plátcem daně z přidané hodnoty, najevo pochybnosti o tom, zda osoba, která jej vystavila, je či není plátcem daně z přidané hodnoty, je nutno nejprve spolehlivě vyřešit a postavit najisto tuto otázku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2007, čj. 5 Afs 101/2006-178)

Věc: Daniel J. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Rožnově pod Radhoštěm vydal dne 19. 6. 2002 platební výměr, jímž byla žalobci dodatečně vyměřena daň z přidané hodnoty za zdaňovací období květen 1998. Daň byla žalobci vyměřena na základě zjištění, že žalobce neoprávněně uplatnil nárok na vrácení nadměrného odpočtu na základě daňového dokladu vydaného dodavatelem, který v době uskutečnění zdanitelného plnění nebyl registrován jako plátcem daně z přidané hodnoty (dále též „DPH“). Proti výměru podal žalobce odvolání. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 31. 7. 2003 zamítl a platební výměr potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Žalobce namítal, že ze skutečností zjištěných v daňovém řízení byl dodavatel v době uskutečnění zdanitelného plnění povinně plátcem DPH, protože překročil v období tří po sobě následujících kalendářních měsíců obrat 750 000 Kč.

Krajský soud rozsudkem ze dne 18. 10. 2005 žalobu zamítl. Rozhodnutí odůvodnil tím, že dodavatel žalobce nebyl v době uskutečnění zdanitelného plnění registrován jako plátcem DPH, protože jeho předchozí registrace byla správcem daně zrušena a dodavatel o novou registraci nepožádal. Proto dodava-

tel nebyl plátcem DPH a žalobce uplatnil nadměrný odpočet neoprávněně. Rozhodnutí žalovaného je tak správné.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel namítl nesprávnost posouzení právní otázky krajským soudem, a to ve věci data, od kterého se stává daňový subjekt plátcem DPH. Krajský soud dospěl k názoru, že rozhodnutím o registraci z úřední povinnosti je konstituován nový stav plátcem daně a právní účinky nastávají až po nabytí právní moci takového rozhodnutí. Tento názor je dle stěžovatele nepravý. Dodavatel byl ode dne 1. 12. 1997 plátcem DPH, a to ze zákona, a žalobce tak měl v souladu s § 19 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, nárok na odpočet, neboť předložil doklad prokazatelně vystavený plátcem.

Žalovaný v písemném vyjádření uvedl, že rozhodnutím Finančního úřadu ve Vsetíně, jakožto místně příslušného správce daně dodavatele, byla zrušena registrace k DPH ke dni 30. 9. 1997. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že v době uskutečnění zdanitelného plnění (29. 5. 1998) nebyl doklad vystaven plátcem daně, a nelze tak na jeho základě uplatnit nárok na odpočet ve smyslu § 19 odst. 1 a 2

zákona o dani z přidané hodnoty. S tvrzením stěžovatele, že dodavatel překročil částku pro povinnou registraci již za měsíce srpen až říjen 1997, a je tak plátcem DPH již od 1. 12. 1997 bez ohledu na rozhodnutí správce daně, žalovaný nesusouhlasí. Pokud obrat dodavatele za nejbližší nejvýše tři předcházející po sobě jdoucí kalendářní měsíce přesáhl částku 750 000 Kč, byl povinen nejpozději do 20. dne následujícího kalendářního měsíce předložit žádost o registraci a od prvního dne následujícího kalendářního měsíce by se stal plátcem DPH. Ustanovení § 33 odst. 12 daňového řádu ukládá správci daně zahájit registrační řízení i *ex offio* v případech, kdy daňový subjekt svou registrační povinnost nesplnil a správci daně jsou rozhodné skutečnosti známy. Žalovaný uvedl, že z § 36 odst. 4 zákona o DPH vyplývá, že prvním zdaňovacím obdobím plátce je kalendářní měsíc nebo kalendářní čtvrtletí, v němž nabude účinnosti registrace vyznačená v osvědčení o registraci. Z uvedeného plyne, že až registrační řízení osvědčí, zda jsou splněny podmínky pro registraci, stejně tak registrační řízení osvědčí, zda jsou splněny podmínky pro její zrušení. Žalovaný poukázal na to, že registrační řízení provádí vždy správce daně, v jehož místní působnosti se subjekt nachází; toto rozhodnutí nemůže být přezkoumáváno v rámci odvolacího řízení jiného subjektu (zde stěžovatele) vedeného proti dodatečnému platebnímu výměru. Námitky směřující proti rozhodnutí o zrušení registrace mohl uplatnit pouze příjemce tohoto rozhodnutí, ten tak neučinil. Nemůže tak činit nyní stěžovatel v rámci jiného daňového řízení.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud shledal námitku stěžovatele stran nesprávného právního posouzení ve věci vzniku plátce DPH důvodnou.

Krajský soud v rozsudku uvádí, že nesplní-li osoby, které překročí obrat 750 000 Kč, registrační povinnost, zaregistruje je dle § 33 odst. 12 daňového řádu správce daně z moci úřední neprodleně, jakmile jsou zjištěny sku-

tečnosti zakládající tuto povinnost. Dále konstatuje, že je tedy zřejmé, že nelze hovořit o deklaraci určitého stavu, neboť až ověřením tohoto stavu, resp. důkazním procesem, je rozhodnutím o registraci z úřední povinnosti konstituován nový plátcé daně; až nabytím právní moci takového rozhodnutí nastávají právní účinky plátce daně z přidané hodnoty.

Nejvyšší správní soud souhlasí s námitkou žalovaného, že k rozhodnutí o registraci plátce je příslušný jiný správce daně (zde Finanční úřad ve Vsetíně), že se tedy ve věci jedná z pohledu žalovaného v řízení o daňové povinnosti stěžovatele o předběžnou otázku dle § 28 daňového řádu, k jejímuž řešení není žalovaný příslušný.

Dle § 28 daňového řádu, vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správce daně takovým rozhodnutím vázán; jinak si může správce daně o takové otázce učinit úsudek sám nebo dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení.

V projednávané věci není sporu o tom, proč a kdy byla zrušena registrace plátce, nebyla však vyřešena otázka, proč nebyla registrace provedena poté, kdy byly známy, a to i správci daně místně příslušnému, který mimo jiné prováděl na základě dožádání i výsledků jmenované skutečnosti, z nichž vyplynulo, že došlo k uskutečnění plnění, při nichž byl zákonem stanovený obrat překročen, a byly jinak dány důvody dle § 5 zákona o dani z přidané hodnoty pro vznik plátce. Za této situace nelze setrvat na tom, že byla vyřešena správcem daně předběžná otázka; tato byla vyřešena ve věci zrušení registrace, nikoli však jejího nového provedení, resp. odůvodnění, proč jej provést nelze.

Krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru, odvozuje-li v projednávané věci vznik plátce DPH od nabytí právní moci rozhodnutí o registraci. Takový závěr lze učinit pouze v případě, jedná-li se o osoby podléhající dani, jejichž obrat nepřesáhne částku 750 000 Kč; tyto jsou plátcí od data účinnosti uvedeného na osvědčení o registraci. Tyto osoby mohou předložit žádost o registraci

plátce kdykoli (§ 5 odst. 3 zákona č. 588/1992 Sb., ve znění platném pro zdaňovací období 1998). Učinil-li krajský soud takový závěr ve věci nyní projednávané, nutno konstatovat, že tak učinil zcela nepřípadně. Ze spisového materiálu je zřejmé, že se jednalo o uskutečnění zdanitelná plnění, při kterých byl překročen zákonem stanovený obrat pro povinnou registraci. V takovém případě se stává osoba podléhající dani plátcem od prvního dne druhého měsíce následujícího po měsíci, ve kterém obrat překročila. Tato osoba je povinna předložit žádost o registraci podle daňového řádu nejpozději do 20. dne kalendářního měsíce následujícího po měsíci, ve kterém obrat překročila (§ 5 odst. 1 cit. zákona).

Nesplní-li osoba, která se již ze zákona stane plátcem daně samotným překročením obratu, registrační povinnost a správce daně ji v souladu s § 33 odst. 12 daňového řádu zaregistruje z moci úřední, činí tak však vždy „zpětně“ k datu vzniku plátce, tj. k prvnímu dni druhého měsíce následujícího po měsíci, ve kterém byl obrat překročen. Zatímco v případě dobrovolné registrace se osoba stává plátcem daně až dnem uvedeným v osvědčení o registraci (nikoli zpětně) a rozhodnutí má zásadně konstitutivní charakter, v přípa-

dě registrace povinné správce daně pouze deklaruje právní stav, který nastal přímo ze zákona, a to vždy k datu, kdy zákonem předvídaná skutečnost nastala (tj. i zpětně).

Skutečnost, zda osoba je či není plátcem DPH podle právní úpravy platné v rozhodném období, nebylo možno dovozovat z toho, zda je či není zapsána jako plátce DPH v registru plátců, ale bylo nutno vycházet ze skutkového stavu, který prokazatelně existoval, tedy z toho, zda osoba podléhající dani překročila zákonem stanovený obrat (srov. nyní odlišnou úpravu stran vzniku plátce a účinků registrace v § 95 až § 98 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty).

Lze souhlasit s žalovaným, že se v otázce registrace dodavatele jedná o zcela jiné řízení, které je odlišné od řízení, které je vedeno se stěžovatelem. Nelze však, s odkazem na ust. § 16 odst. 8 daňového řádu, pominout v řízení, v němž se jedná o vrácení nadměrného odpočtu, přitom jednou z podmínek pro jeho uplatnění a vrácení je uskutečnění plnění plátcem, otázku plátce samotného nevyřešit, a to tím spíše, měl-li správce daně dostatek důkazních prostředků, které však řádně v souladu s § 2 odst. 3 daňového řádu nevyhodnotil.

1151

Celní řízení: celní hodnota zboží

k čl. 29 a 30 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (v textu též „celní kodex“)

k čl. 181a nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění nařízení Komise (ES) č. 3254/94 (v textu též „prováděcí nařízení“)

k § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

Pochybnosti celního orgánu o pravdivosti a přesnosti celní hodnoty uvedené v příslušném celním prohlášení, založené pouze na nízké výši této hodnoty oproti prodejním cenám obdobného zboží dováženého do tuzemska, musí být podepřeny uvedením obvyklé výše převodní hodnoty příslušného zboží při jeho proclívání, případně obvyklé prodejní ceny takového zboží v tuzemsku, v odůvodnění rozhodnutí. V opačném případě je dlužníkovi odepřena možnost se k rozhodným skutečnostem účinně vyjádřit a pochybnosti vyvrátit, což představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 5. 2006, čj. 15 Ca 39/2005-47)

Věc: Společnost s ručením omezeným S. proti Celnímu ředitelství Ústí nad Labem o clo a daň z přidané hodnoty.

Žalobkyně na základě komisionářské smlouvy zastupovala dovozce v celním řízení. V jeho rámci podala dne 26. 5. 2004 celní prohlášení s návrhem na propuštění dovezeného zboží. Při jeho ověřování měl Celní úřad Děčín (dále jen „celní úřad“) pochybnosti o tom, zda prohlašovaná celní hodnota odpovídá celkové částce zaplacené nebo splatné podle článku 29 celního kodexu, proto žalobkyni vyzval k předložení dodatečného důkazu o správnosti a úplnosti prohlašované celní hodnoty. Žalobkyně k celnímu prohlášení doložila fakturu, smlouvu, prohlášení prodávajícího o kvalitě zboží, námořní nákladní list, fakturu za dopravu a další dokumenty. Ty byly ve vzájemné shodě, logicky na sebe navazovaly a jednoznačně z nich vyplývalo, že za předmětné dovážené zboží skutečně zaplatila cenu, která se shoduje s prohlašovanou celní hodnotou. Celní úřad dne 2. 8. 2004 vydal sdělení ve věci celní hodnoty zboží, kterým zcela zpochybnil deklarovanou celní hodnotu zboží, dne 14. 9. 2004 pak rozhodnutí ve věci určení celní hodnoty zboží s tím, že celní hodnota dovezeného zboží nemůže být určena podle článku 29 celního kodexu. Dne 21. 10. 2004 celní úřad vydal dodatečné platební výměry, jimiž žalobkyni dodatečně vyměřil clo podle článku 220 celního kodexu a daň z přidané hodnoty podle § 46 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“).

Žalobkyně se proti dodatečným platebním výměrům neúspěšně odvolala k Celnímu ředitelství Ústí nad Labem.

Poté podala ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem žalobu, v níž se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného i dodatečných platebních výměrů vydaných celním úřadem. V žalobě především namítala, že přestože prokázala všechny skutečnosti, které byla povinna uvést v celním řízení, došlo k doměření cla a daně z přidané hodnoty. Celní úřad při kontrole předložených dokladů nezjistil žádné

důvody, kterými by prokázal nesprávnost údajů v celním prohlášení nebo nepravost dokladů předložených spolu s ním. Žalobkyně dále namítala, že celní úřad ve sdělení ve věci celní hodnoty zboží toliko vyjádřil svou domněnku, že deklarovaná celní hodnota není jedinou cenou skutečně placenou za dovážené zboží, tedy nekonkretizoval ani neodůvodnil své pochybnosti o celní hodnotě zboží. Proto je nebylo možné ve stanovené lhůtě vyvrátit. Tím došlo k závažné procesní vadě v řízení zahájeném podle článku 181a prováděcího nařízení. Dále žalobkyně namítala nezákonnost rozhodnutí ve věci určení celní hodnoty zboží, neboť zejména nebyla dodržena základní zásada zakotvená v ustanovení § 2 odst. 3 daňového řádu. Je zřejmé, že celní úřad své pochybnosti o celní hodnotě zboží nezaložil na důvodech nepřijatelnosti celní hodnoty uvedené v článku 29 celního kodexu a vycházel pouze z údajů o cenách, které jsou dosahovány při jiných obchodech. Toto rozhodnutí navíc bylo vydáno na základě pochybností, které měly být žalobkyni sděleny před samotným vydáním rozhodnutí o nepřijetí celní hodnoty, aby se k nim mohla vyjádřit a vyvrátit je. Podle další žalobní námitky nebyl celkový postup žalovaného v souladu s předpisy o celním hodnocení. Podle článku 29 celního kodexu je základem pro vyměření cla celní hodnota, kterou je v případě prodeje převodní hodnota, to je cena skutečně placená za prodej zboží k vývozu do tuzemska. Převodní hodnota je celní hodnotou tehdy, pokud jsou splněny podmínky uvedené v článku 29 odst. 1 písm. a) až d) celního kodexu a deklarovaná cena je cenou skutečně placenou podle odstavce 3 tohoto ustanovení. V daném případě však pochybnosti celního úřadu nebyly založeny na zjištění nesplnění těchto podmínek. Vzhledem k tomu, že tyto podmínky jsou vymezeny negativně, nemohl žalovaný na žalobkyni požadovat, aby prokázala jejich splnění, neboť lze prokazovat pouze pozitivní skutečnosti. Naopak po-

rušení či nesplnění některé z podmínek byl povinen prokázat celní úřad. Žalovaný pak svůj postup v rozhodnutí o odvolání neodůvodnil, pouze poukázal na pochybnosti, které nespecifikoval.

Soud napadená rozhodnutí pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Celní hodnotou dováženého zboží je podle čl. 29 odst. 1 celního kodexu hodnota transakce, to je cena, která byla nebo má být skutečně zaplacená za zboží prodané pro vývoz na celní území Společenství, případně upravená podle článků 32 a 33. Cenou, která byla nebo má být skutečně zaplacená, se pak podle odst. 3 písm. a) téhož ustanovení rozumí celková platba, která byla nebo má být uskutečněna mezi prodávajícím a kupujícím ve prospěch prodávajícího za dovážené zboží; zahrnuje veškeré platby, které kupující uskutečnil nebo má uskutečnit jako podmínku prodeje dováženého zboží prodávajícímu nebo třetí osobě k uspokojení závazku prodávajícího. Nemůže-li být celní hodnota určena podle článku 29, určí se postupně podle čl. 30 odst. 2 písm. a), b), c) a d), a to podle prvního z těch písmen, podle nějž ji lze určit, s tím, že pořadí použití písmen c) a d) lze na žádost deklaranta obrátit; pouze tehdy, nelze-li celní hodnotu určit podle určitého písmene, lze použít dalšího písmene v pořadí podle tohoto odstavce. Nemůže-li pak být celní hodnota dováženého zboží určena podle článků 29 nebo 30 celního kodexu, určí se ve smyslu jeho čl. 31 odst. 1 na základě údajů dostupných ve Společenství s použitím vhodných prostředků slučitelných se zásadami a obecnými ustanoveními dohody o provádění článku VII Všeobecné dohody o clech a obchodu z roku 1994, článku VII Všeobecné dohody o clech a obchodu z roku 1994 a příslušné kapitoly celního kodexu. Jednotlivé způsoby stanovení celní hodnoty jsou tedy koncipovány na základě vylučovací metody, která spočívá v eliminaci použití předcházejícího způsobu určení celní hodnoty pro nedostatek relevantních skutečností a údajů vztahujících se ke konkrétnímu dováženému zboží a postupného užití způsobu dalšího.

Celní orgány nemusí nezbytně určovat celní hodnotu dováženého zboží podle hodnoty transakce, pokud mají odůvodněné pochybnosti, zda uváděná hodnota odpovídá celkové částce zaplacené nebo splatné podle článku 29 celního kodexu. V případě pochybností pak mohou požádat o doplňkové informace ohledně správnosti a úplnosti údajů uvedených v prohlášení i pravosti podkladů přiložených k těmto údajům a požadovat podklady potřebné pro určení celní hodnoty zboží. Pokud pochybnosti trvají, musí celní orgány před přijetím konečného rozhodnutí vyrozumět dotyčnou osobu, a to písemně, jsou-li o to požádány, o důvodech těchto pochybností a poskytnout jí přiměřenou příležitost k odpovědi. Konečné rozhodnutí s odůvodněním se sdělí příslušné osobě písemně (čl. 181a odst. 1 a 2 a čl. 178 odst. 4 prováděcího nařízení).

Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 14. 5. 2004 přijal celní orgán celní prohlášení, v němž žalobkyně navrhla propuštění do režimu volného oběhu 2808 kusů pánských bund z chemických vláken, 1440 kusů pánských vest a 2000 kusů pánských pulovrů z chemických vláken, přičemž se jednalo o dovoz zboží z Číny a žalobkyně jako celní hodnotu deklarovala cenu skutečně zaplacenou za prodané zboží.

Celní orgán však vydal výzvu k předložení dodatečného důkazu o celní hodnotě ze dne 27. 5. 2004, ve které vyjádřil pochybnosti o pravdivosti a přesnosti údajů o celních hodnotách uvedených v příslušných celních prohlášeních, neboť z informací o obdobných dovozech zboží vyplývají celní hodnoty výrazně vyšší než deklarantkou navrhované. Dne 2. 8. 2004 pak celní orgán vydal sdělení ve věci celní hodnoty zboží, v němž se zmínil o pochybnostech, zda deklarovaná celní hodnota je celková uskutečněná platba. Rovněž tak vyjádřil pochybnosti o správnosti a průkaznosti dodací podmínky INCOTERMS uvedené na dokladu, podle níž prodávající platil náklady na přepravu a pojištění zboží do sjednaného místa určení, takže po odečtení těchto nákladů se jeví deklarovaná celní hodnota dováženého zboží jako příliš nízká, když na-

víc kupujícímu nebyla poskytnuta žádná sleva. Nebyl tedy osvědčen nápadný rozdíl mezi deklarovanou cenou a cenami obvykle dosahovanými při prodeji příslušného zboží. Následně celní orgán vydal rozhodnutí ve věci určení celní hodnoty zboží ze dne 14. 9. 2004, ve kterém vyslovil, že celní hodnota zboží nemůže být určena podle článku 29 celního kodexu. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá z údajů, které jsou k dispozici o obdobných dovozech, že celní hodnota zboží je výrazně vyšší než deklarantkou navrhovaná.

Z toho vyplývá, že celní orgán odůvodnil své pochybnosti o pravdivosti a přesnosti celní hodnoty uvedené v příslušném celním prohlášení toliko jeho nízkou výší oproti prodejním cenám obdobného zboží, které je dováženo do tuzemska. Neuvedl však, jaké výše převodní hodnota příslušného zboží při jeho proclívání obvykle dosahuje a případně za jakou cenu se v tuzemsku toto zboží následně prodává, aby byl tento rozdíl celní deklarant-

ce patrný a mohla jej vysvětlit. Celní orgán tedy uvedeným tvrzením nesdělil žalobkyni v dostatečné míře určitosti důvody, pro které pojal pochybnosti o pravdivosti nebo přesnosti jí deklarovaného údaje o celní hodnotě zboží, takže jí byla odňata možnost se k rozhodným skutečnostem účinně vyjádřit a pochybnosti vyvrátit. Žádný další takový důvod pak žalobkyni nebyl jakoukoliv formou oznámen ani v dalším průběhu celního řízení, přičemž celní úřad i odvolací orgán tak neučinily ani v odůvodnění svých rozhodnutí.

Lze proto uzavřít, že v případě tohoto celního řízení došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Dále pak dodatečné platební výměry celního úřadu i napadená rozhodnutí odvolacího orgánu postrádají rozhodný důvod pro výrok, bez kterého nelze k závěru v nich učiněnému dojít, a proto jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

1152

Správní řízení: účastenství spolku Právo na informace: řízení o odvolání

k § 14 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

k § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

k § 16 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

I. Správní orgán je povinen vypořádat se na počátku řízení nejprve s namítaným účastenstvím občanského sdružení nebo jeho organizační jednotky ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu z roku 1967, ve spojení s § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

II. Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi základní práva chráněná Listinou základních práv a svobod a je mu poskytnuta odpovídající procesní ochrana, která je zajištěna právem podat odvolání, jakož i následným přístupem k soudu. V rámci odvolacího řízení je přitom s ohledem na § 16 ve spojení s § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nutno vyjít z podpůrného využití správního řádu; pokud odvolací orgán napadené rozhodnutí zruší, pak je povinen věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání. Napadené rozhodnutí nelze toliko zrušit s tím, že pokud žadatel na poskytnutí požadovaných informací trvá, je třeba, aby podal novou žádost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 1 As 33/2006-48)

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

Prejudikatura: srov. č. 825/2006 Sb. NSS.

Věc: Spolek A. proti Magistrátu hlavního města Prahy o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce, občanské sdružení na ochranu přírody a krajiny, požádal o nahlédnutí do spisu stavebního řízení vedeného Úřadem městské části Praha 4 a tuto žádost odůvodnil tím, že je opomenutým účastníkem řízení. Pro případ, že by uvedený správní orgán nesdílel názor o jeho účastenství v řízení, uvedl, že žádost má být posuzována jako žádost o poskytnutí informací. Správní orgán I. stupně dne 14. 1. 2005 žádost žalobce zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na základě kterého žalovaný dne 21. 3. 2005 rozhodnutí správního orgánu I. stupně bez dalšího zrušil.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou a Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného dne 2. 2. 2006 zrušil. Svůj rozsudek odůvodnil zejména tím, že se správní orgán I. stupně ani žalovaný ve svých rozhodnutích nevypořádali s tím, zda žalobce je či není účastníkem řízení ve věci rozhodnutí o povolení stavby. V tomto postupu správních orgánů obou stupňů spatřoval Městský soud v Praze zásadní pochybení, které způsobuje podstatnou vadu řízení, neboť od jednoznačného závěru o tom, zda žalobce je či není účastníkem daného stavebního řízení, se nutně musel odvíjet další postup správních orgánů při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací formou nahlížení do spisové dokumentace. Žalovaný sice dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu je třeba zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, avšak nepostupoval v souladu se zákonem, jestliže dovodil, že mu právní úprava neumožňuje věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že žalobce by mohl být účastníkem daného správního řízení pro povolení stavby pouze v případě, že by prováděním

dotčené stavby mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, což vyplývá z ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad však neshledal, že by prováděním uvedených stavby mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Zjištění Městského soudu v Praze, že žalovaný neuvedl v odůvodnění svého rozhodnutí, zda považuje žalobce za účastníka řízení ve věci rozhodnutí o povolení stavby či nikoli, je irrelevantní a požadované jde nad rámec zákona o svobodném přístupu k informacím. Na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně v dané věci nelze aplikovat obecný předpis správního řádu o zrušení a vrácení odvoláním napadeného rozhodnutí, ale ustanovení zvláštního předpisu, tedy § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže tedy odvolací orgán v průběhu odvolacího řízení shledá, že rozhodnutí prvoinstančního orgánu bylo vydáno v rozporu se zákonem, tak mu nezbývá, než ho zrušit. Zrušení má přitom účinky zastavení řízení, a proto nelze souhlasit s názorem soudu, že dané řízení nebylo ukončeno.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

První námitkou stěžovatele je skutečnost, že prováděním dané stavby nemohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a žalobce tudíž nebyl účastníkem předmětného stavebního řízení, což bylo podle názoru stěžovatele prokázáno v samotném průběhu řízení. Současně stěžovatel konstatoval, že nemuselo být v této záležitosti vydáváno rozhodnutí, neboť subjekt přestává být účastníkem řízení již prokázáním toho, že jím není, a odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118*).

S touto námitkou stěžovatele by bylo možné souhlasit, avšak pouze za předpokladu, že

*) Publikován pod č. 825/2006 Sb. NSS.

by shora uvedené závěry ohledně účastenství žalobce byly transparentním a přezkoumatelným způsobem obsaženy v rozhodnutí stěžovatele, což se ovšem nestalo. K případnému účastenství žalobce se stěžovatel vyjádřil až ve své kasační stížnosti, přičemž z jeho rozhodnutí napadeného žalobou není zřejmé, zda vůbec, a případně jakým způsobem, se vypořádal s namítaným účastenstvím žalobce. Stěžovatel se bez dalšího – stejně jako prvoinstanční správní orgán – zabýval možnostmi poskytnout požadovanou informaci formou nahlédnutí do spisu, aniž by v odůvodnění svého rozhodnutí dal průchod úvahám ohledně tvrzeného účastenství žalobce, a vypořádal se tak primárně s tím, zda je či není účastníkem dotčeného stavebního řízení. Jeho účastenství přitom bylo určujícím faktorem pro další postup ve věci. Ostatně takto argumentoval i Městský soud v Praze, kterému lze v tomto ohledu plně přisvědčit, neboť je skutečně nezbytné vypořádat se nejprve s otázkou, zda se žalobce práva nahlížet do spisu domáhá jako účastník řízení či nikoli, a teprve poté postupovat dalším pořadem práva. Danou námitku lze tedy uzavřít s tím, že stavební úřad a v následném odvolacím řízení i stěžovatel pochybil, když postupoval podle výše cit. informačních zákonů, aniž by se jakkoli vypořádal s namítaným účastenstvím žalobce.

Závěrem je třeba k této námitce stěžovatele ještě poznamenat, že shora uvedené není v rozporu s cit. rozsudkem Nejvyššího správního soudu (publikovaným pod č. 825/2006 Sb. NSS), kterým stěžovatel argumentuje a který hovoří o tom, že subjekt přestává být účastníkem řízení již okamžikem prokázání toho, že jím není. Prokázání této skutečnosti lze totiž v daném případě dovozovat toliko z postupu stěžovatele, který až teprve ve své kasační stížnosti explicitně uvedl, že žalobce nebyl účastníkem řízení, neboť prováděním dotčené stavby nemohly být dotčeny zájmy přírody a krajiny. To měl však s patřičným odůvodněním – podloženým stanovisky dotčených orgánů státní správy – učinit již ve svém rozhodnutí, čímž by odůvodnil svůj další postup ve věci, který vedl podle zákona č. 123/1998 Sb.,

o právu na informace o životním prostředí, resp. zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel, jakož i před ním rozhodující stavební úřad, je vázán obsahem žádosti žalobce a pokud ji tento formuloval tak, že žádá o možnost nahlédnout do spisu, zejména do stanovisek obou orgánů ochrany přírody a krajiny, a pouze pro případ pochybností o jeho procesním postavení žádá o nahlédnutí do spisu podle citovaných informačních zákonů, je shora nastíněný postup, který ve svém rozsudku naznačil již Městský soud v Praze, nanejvýš opodstatněný.

Další stížnostní námitkou je přesvědčení stěžovatele, že mu právní úprava neumožňovala věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému rozhodnutí, a to s odkazem na znění § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím; proto napadené rozhodnutí stavebního úřadu pouze zrušil s tím, že rozhodnutí má účinky zastavení řízení. Své přesvědčení přitom stěžovatel opřel o výklad § 20 citovaného zákona a o usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997, čj. 5 A 136/1996-12.

I v případě této námitky Nejvyšší správní soud uvážil tak, že lze přisvědčit Městskému soudu v Praze, který ve svém rozhodnutí zcela správně uvedl, že dané správní řízení nemohlo skončit toliko rozhodnutím o zrušení rozhodnutí stavebního úřadu o neposkytnutí požadované informace. Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi základní práva vyplývající z Listiny základních práv a svobod (čl. 17 odst. 5) a je mu poskytnuta odpovídající procesní ochrana, která je zajištěná právem podat odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odepření informací tak, jako tomu bylo i v daném případě. Způsob rozhodnutí odvolacího orgánu, jakož i orgánu rozhodujícího v I. instanci, sice zákon o svobodném přístupu k informacím nepopisuje, avšak v ustanovení § 20 odst. 4 vcelku jednoznačně hovoří o podpůrném využití správního řádu mimo jiné ve vztahu k rozhodování podle § 16, tj. rozhodování o odvolání. Podle § 20 odst. 4 citovaného zákona totiž pokud zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a § 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení

a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Lze tedy hovořit o jakési koncepci částečného využití správního řádu, která vyplývá z daného ustanovení a která je plně opodstatněná, vezme-li se v potaz potřeba určité garance základních pravidel, která umožňují přezkoumatelnost vydaných rozhodnutí o odepření informací a jejich případnou nápravu. Tato náprava ze strany odvolacího orgánu, případně soudu, je přitom v zásadě možná pouze potud, pokud odvolací řízení či řízení před soudem umožní buď rozhodnutí ve věci samé, nebo její vrácení zpět k dalšímu řízení. Jakýkoli jiný postup, včetně pouhého zrušení napadeného rozhodnutí bez dalšího tak, jako to udělal stěžovatel, je ve své podstatě rezignací na možnost nápravy v rámci daného správního řízení. *Reductione ad absurdum* by odvolání v případě rozhodnutí o odepření informace ztrácelo jakéhokoli smyslu, a to i v případě, že by dotčený subjekt – ve světle rozhodnutí odvolacího orgánu, který zrušil rozhodnutí orgánu I. instance – podal novou žádost, jak ostatně stěžovatel ve svém rozhodnutí nabádal spolek A. Prvoinstanční orgán, rozhodující o této nové žádosti, by totiž nebyl v novém správním řízení vázán závěry odvolacího orgánu a mohl by žádost o poskytnutí informace opětovně zamítnout. Řečeno metaforou by se tak žadatel „točil v kruhu“, aniž by měl přitom možnost efektivně se domáhat svého základního práva na svobodný přístup k informacím.

Pokud jde o výše uvedené usnesení Vrchního soudu v Praze, kterým stěžovatel argumentuje ve prospěch svého závěru ohledně toho, že odvolací řízení bylo možné ukončit rozhodnutím o zrušení rozhodnutí prvoin-

stančního orgánu a že toto rozhodnutí má účinky zastavení řízení, Nejvyšší správní soud konstatuje následující. Dané rozhodnutí, podobně jako dříve citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým stěžovatel argumentoval ve své kasační stížnosti, nelze považovat za relevantní, neboť na daný případ vůbec nedopadá a jeho *ratio decidendi* je zcela jiné. Vychází z toho, že rozhodnutím, kterým byla část rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (v daném případě Českého telekomunikačního úřadu) o platební povinnosti zrušena, aniž by bylo zároveň vysloveno, že se věc vrací prvoinstančnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí, odvolací orgán (v daném případě Ministerstvo hospodářství) vyjádřil toliko svůj procesní názor, že o platební povinnosti v daném případě není možné rozhodovat ve správním řízení. Tomu ostatně odpovídá i právní věta uvozující předmětné rozhodnutí, která zní takto: „Rozhodnutí, kterým bylo podle ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s odůvodněním, že věc nespadá do pravomoci správních orgánů, ale je dána pravomocí soudů, je rozhodnutím procesním, které je z přezkumu soudem podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. vyloučeno. Soud proto řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí správního orgánu zastaví.“ Jakkoli se tedy i v českém právním prostředí začíná uznávat specifická normativní síla judikatury, včetně zásady *stare decisis*, tj. setrvat u rozhodnutého, tak typické pro právní uvažování ve světě *common law*, v daném případě Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat normativní irelevanci stěžovatelem použité judikatury pro souzenou věc.

Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti poučení Správní (územní) řízení: doručování vyhláškou

k § 47 odst. 4 a § 54 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)**)

k § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.**)

§ 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona***)

Jestliže správní orgán I. stupně vyvěsil rozhodnutí na své úřední desce dle § 42 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a současně dal pokyn k vyvěšení tohoto rozhodnutí i na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká (§ 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona) – přičemž toto posledně uvedené vyvěšení má pouze účinky informativní –, pak pokud v poučení o opravných prostředcích neuvedl, co se považuje za doručení rozhodnutí, a z informativního vyvěšení není zřejmý den vyvěšení na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal, je poučení o možnosti podat odvolání do patnácti dnů od doručení rozhodnutí neúplné, a tedy i nesprávné ve smyslu § 54 odst. 3 správního řádu z roku 1967, neboť neobsahuje konkrétní údaj o lhůtě k podání odvolání, z něhož by mohl účastník řízení vycházet.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2007, čj. 4 As 68/2005-105)

Přejudikatura: č. 117/2004 Sb. NSS, č. 449/2005 Sb. NSS, č. 103/2005 Sb. ÚS.

Věc: JUDr. Ing. Jan K. proti Ministerstvu pro místní rozvoj o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodl dne 9. 7. 2003 o umístění souboru staveb a změně užívání některých pozemků. Vzhledem k tomu, že se jednalo o stavbu zvláště rozsáhlou s velkým počtem účastníků, rozhodnutí zveřejnil na své úřední desce a zároveň i na úřední desce Úřadu Městské části Praha 6.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný odvolání žalobce zamítl dne 21. 11. 2003 s tím, že bylo podáno opožděně. Lhůta pro podání odvolání dle žalovaného neběží od vyvěšení na úřední desce Úřadu Městské části Praha 6, ale od vyvěšení na úřední desce magistrátu.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 6. 2005 žalobu zamítl. Ve svém rozhodnu-

tí uvedl, že vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 449/2005 Sb. NSS. Stavební zákon z roku 1976 v § 42 upravuje dva právní instituty („oznámení“ a „doručení“); „oznámení veřejnou vyhláškou“ je pouhým intimátem a nejde o právní pojem identický s pojmem „oznámení“ rozhodnutí v § 51 odst. 1 správního řádu. Z ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona nelze vůbec dovodit povinnost vyvěšovat vydané územní rozhodnutí na více místech s účinky doručení. Ustanovení § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb. překročilo zákonné zmocnění k provedení stavebního zákona, neboť nad rámec zákona upravila podrobnosti při „doručování veřejnou vyhláškou“; takový právní institut však zákon nezná. Zatímco zákon ukládá jediné doručení

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

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

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

ní, stanoví vyhláška povinnost doručovat v každém dotčeném územním obvodu. Tato úprava je tedy v rozporu se zákonem a překračuje jeho meze. Soud proto takovou právní úpravu neužije (§ 95 odst. 1 Ústavy). Pro určení data oznámení rozhodnutí účastníkům je rozhodující vyvěšení tohoto rozhodnutí na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal. Vzhledem k tomu bylo odvolání žalobce podáno opožděně.

Proti rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že výklad soudu, podle něhož vyvěšení na úřední desce obce, jejíhož obvodu se územní řízení týká, je zcela informativní, bez právních následků, je nezákonný. Pouhé informování účastníků řízení v územním obvodu obce o výsledku řízení by tak bylo bez podání informace o lhůtách naprosto nedostatečné, neúplné, a v důsledku toho pro účastníky řízení zakládající právní nejistotu o možnosti uplatnění opravných prostředků proti takto doručovanému územnímu rozhodnutí. Stěžovatel poukázal na nezákonný postup správního orgánu, kterého se dopustil chybným poučením o odvolání. Pokud by totiž bylo, v souladu s názorem soudu, nutné za okamžik rozhodný pro stanovení data doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně účastníkům řízení považovat vyvěšení tohoto rozhodnutí na úřední desce a na vyvěšení územního rozhodnutí na úřední desce úřadu městské části pohlížet pouze jako na informativní oznámení, bylo by zároveň nadbytečné (a ve svém důsledku zavádějící) uvádět poučení o odvolání i na úřední desce Úřadu městské části Praha 6, jak se však stalo. Městský soud měl rozhodnout tak, že účastníku řízení není na škodu, vycházel-li při své úvaze o lhůtách k odvolání z chybného poučení správního úřadu na písemnosti, která byla vyvěšena na úřední desce úřadu městské části.

Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 47 odst. 4 správního řádu poučení o odvolání (rozkladu) obsahuje údaj, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti ně-

mu odvolat (podat rozklad), v jaké lhůtě, ke kterému orgánu a kde lze odvolání podat. Podle § 54 odst. 3 správního řádu, pokud účastník řízení v důsledku nesprávného poučení nebo proto, že nebyl poučen vůbec, podal opravný prostředek po lhůtě, má se za to, že jej podal včas, jestliže tak učinil nejpozději do 3 měsíců ode dne oznámení rozhodnutí.

Účelem a smyslem poučení o opravných prostředcích je zásadně umožnění realizace obrany proti vydaným rozhodnutím účastníky řízení.

Jestliže v posuzované věci bylo na úřední desce Úřadu městské části Praha 6 vyvěšeno rozhodnutí ze dne 9. 7. 2003, a to pouze pro informaci účastníků, a mohli z tohoto rozhodnutí občan zjistit to, že bylo vyvěšeno dne 14. 7. 2003 (a sejmuto dne 30. 7. 2003), aniž by bylo v poučení objasněno, co se rozumí doručením, pak takové poučení bez informace o další lhůtách (o dnu vyvěšení na úřední desce orgánu, který toto rozhodnutí vydal) je nedostatečné a neúplné a pro účastníky řízení prakticky nic nevypovídající o konkrétní možnosti uplatnit opravné prostředky proti takovému rozhodnutí. Uvedený závěr pak koresponduje i se zásadou obsaženou v ust. § 3 odst. 2 správního řádu, podle něhož byly správní orgány povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy. Občanům a organizacím musí správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu.

Nejvyšší správní soud má za to, že jestliže správní orgán I. stupně vyvěsil rozhodnutí na své úřední desce a současně dal pokyn k vyvěšení tohoto rozhodnutí i na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká, když toto posledně uvedené vyvěšení má pouze účinky informativní, pak, pokud v poučení o opravných prostředcích neuvedl, co se považuje za doručení rozhodnutí a z informativního vyvěšení není zřejmý den vyvěšení rozhodnutí na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal, je poučení o možnosti podat odvolání do 15 dnů od doručení roz-

hodnutí neúplné, a tedy i nesprávné, neboť neobsahuje konkrétní údaj o lhůtě k podání odvolání, z něhož by mohl účastník řízení vycházet.

Vyše uvedenou námitku vznesl stěžovatel již v žalobě, avšak Městský soud v Praze se jí v odůvodnění napadeného rozsudku blíže nezabýval. Omezil se pouze na výklad sporné otázky podle výroku I. usnesení rozšířeného senátu a na konstatování, že stěžovatel podal odvolání opožděně.

Stěžovatel pak pod bodem VII. kasační stížnosti znovu tuto námitku opakuje s tím, že pokud uvedené poučení bylo vyvěšeno na úřední desce Úřadu městské části Praha 6, mohlo takové poučení účastníky řízení utvr-

dit v přesvědčení, že i vyvěšení na úřední desce Úřadu městské části Praha 6 je rozhodné pro počítání procesní lhůty k odvolání v souladu se zněním prováděcí vyhlášky.

Nutno tedy uzavřít, že dospěl-li žalovaný správní orgán a následně i soud v souladu s výkladem rozšířeného senátu k závěru, že úprava § 48 vyhlášky – označeno jako oznámení veřejnou vyhláškou – je úpravou *contra a praeter legem*, pak ve světle tohoto závěru měl konstatovat, že poučení obsažené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně nevypovídá nic konkrétního o možnosti podat odvolání, a takové poučení je ve svých důsledcích neúplné, a tedy nesprávné.

1154

Kolaudační řízení: kolaudace části stavby schopné samostatného užívání

k § 76 odst. 1 a § 81 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.*)

V kolaudačním řízení o části stavby je stavební úřad povinen nejprve posoudit, zdali tato část je schopná samostatného užívání, tedy zda ostatní části stavby mají nějaký vliv na využití její užité hodnoty. Dále zkoumá, zda navržená část stavby byla provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení, zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení a zda skutečné provedení této části stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení. Tato kritéria uvedená v § 81 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 však posuzuje toliko ve vztahu k navržené části stavby, nikoliv k celé stavbě. Proto závady bránící užívání ostatních částí stavby nemají vliv na kolaudaci té části stavby, kterou stavebník navrhl.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, čj. 15 Ca 219/2004-44)

Věc: Společnost s ručením omezeným B. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, za účasti Magistrátu města Mostu, o kolaudační rozhodnutí na část stavby schopné samostatného užívání.

Žalobkyně je stavebníkem obchodního centra. Stavbu postupně po částech dokončuje a má zájem na postupném zprovoznění každé její dokončené části. Magistrát města Mostu (dále jen „stavební úřad“) však s odkazem na § 82

odst. 2 stavebního zákona rozhodnutím ze dne 6. 5. 2004 zamítl její žádost o vydání kolaudačního rozhodnutí na část B sekci 3 obchodního centra. Odvolání žalobkyně Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodnutím ze dne 23. 8. 2004 zamítl.

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

V žalobě ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem se žalobkyně domáhala zrušení obou uvedených rozhodnutí. Především namítala, že se správní orgány patrně zabývaly celým objektem stavby, nikoli pouze navrženou částí. V § 76 odst. 1 stavebního zákona nadepsaném „*Kolaudace staveb*“ je přitom použita legislativní zkratka „*stavba*“, kterou měl zákonodárce na mysli i část stavby schopnou samostatného užívání. Při kolaudačním řízení je proto možné samostatně posuzovat jako stavbu i její část schopnou samostatného užívání, aniž by bylo nutné posuzovat vliv dalších stavebních činností na již zkolaudovanou stavbu. K odvolacím námitkám učiněným v tomto smyslu však žalovaný nepřihlédl.

Krajský soud zrušil obě napadená rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobkyně v žalobě namítla, že podle výrokových částí příslušných rozhodnutí správní orgány obou stupňů nevydaly kolaudační rozhodnutí na část B obchodního centra, ačkoli byla navržena pouze kolaudace její sekce 3. Rovněž tak tvrdila, že v kolaudačním řízení se část stavby schopná samostatného užívání posuzuje samostatně a není nutné přihlížet k vlivu dalších stavebních činností na ni. Jen v podmínce samostatného užívání je pak nutné zkoumat vliv dalších nedokončených částí stavby, v dalším řízení se na část stavby hledí jako na stavbu celou a zkoumá se její soulad se stavební dokumentací a dalšími zákonnými hledisky. V dané věci je přitom příslušná část stavby samostatně užitelná, jelikož jde o jednu ze tří samostatných sekcí, které mají vlastní vchod, nejsou vzájemně funkčně propojeny, a tudíž ostatní nedokončené sekce nemají na užitelnost sekce 3 vliv. Na základě těchto žalobních tvrzení pak soud učinil závěr, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění, které není soud oprávněn provádět v přezkumném řízení, neboť by tím nahrazoval činnost správního orgánu. S ohledem na zásadní povahu dále konkretizovaného pochybení se pak již nemusel zabývat dalšími tvrzeními, která žalobkyně uvedla v žalobě.

Dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání, lze totiž užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. Kolaudační řízení se zahajuje na návrh stavebníka. V něm stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení. Zjistí-li pak stavební úřad při kolaudačním řízení na stavbě závady bránící jejímu užívání, zejména nejsou-li splněny podmínky územního rozhodnutí a stavebního povolení k zabezpečení užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, stanoví lhůtu pro jejich odstranění a přeruší řízení. Užívání stavby k určenému účelu se povoluje kolaudačním rozhodnutím, v němž se stanoví podmínky pro užívání stavby, je-li to zapotřebí. Stavební úřad však může na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby i před jejím dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby a předčasné užívání neohrožuje bezpečnost a zdraví osob (§ 76 odst. 1, § 79 odst. 1 věta první, § 81 odst. 1 a 3, § 82 odst. 1, § 83 věta první stavebního zákona).

Z těchto zákonných ustanovení je zřejmé, že v kolaudačním řízení o části stavby je stavební úřad povinen nejprve posoudit, zda-li tato část je schopná samostatného užívání. Za tímto účelem musí zkoumat, jestli ostatní části stavby mají nějaký vliv na využití její užitné hodnoty. Pokud pak stavební úřad dojde k závěru, že navrženou část stavby samostatně užívat lze, ověří, zda tato byla provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále zkoumá, zda skutečné provedení této části stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických

zařízení. Tato kritéria uvedená v § 81 odst. 1 stavebního zákona však posuzuje toliko ve vztahu k navržené části stavby, a nikoliv celé stavbě. Proto závady bránící užívání ostatních částí stavby nemají vliv na kolaudaci té části stavby, kterou stavebník navrhl.

V projednávané věci však stavební úřad takto nepostupoval. Ve svém rozhodnutí prvního stupně totiž ve skutečnosti posuzoval stavbu části B obchodního centra jako jeden celek, ačkoliv v kolaudačním řízení byla navržena pouze kolaudace její sekce 3. Proto uvedl, že jednotlivé sekce části B obchodního centra na sebe navazují včetně přilehlého okolí a projektová dokumentace neřešila možnost jejich dílčí kolaudace. Návaznost jednotlivých sekcí na sebe a obsah projektové dokumentace však nikterak nedokládají, že ostatní sekce stavby znemožňují samostatné užívání sekce 3. Podle dalšího závěru stavebního úřadu nejsou dokončeny příjezd

k obchodnímu centru i terénní úpravy okolních ploch a stavenišť nelze oddělit od části pro bezpečné užívání z hlediska ochrany a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce apod. Tyto poznatky se však opět vztahují k celé části B obchodního centra, a proto nelze spolehlivě dovodit, že by zjištěné závady bránily i užívání její sekce 3. Žalovaný se pak v napadeném rozhodnutí s uvedenými závěry stavebního úřadu ztotožnil.

V dané věci tedy správní orgány obou stupňů neposuzovaly, zda žalobkyní navržená část stavby je schopná samostatného užívání a zda toliko ve vztahu k ní existují závady bránící jejímu užívání uvedené v § 81 odst. 1 stavebního zákona. Lze tedy konstatovat, že stavební úřad i odvolací orgán nezjistily přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si neopatřily potřebné podklady pro rozhodnutí, čímž porušily § 32 odst. 1 správního řádu z roku 1967.

1155

Kolaudační řízení: stanovení lhůty pro odstranění závad

k § 81 odst. 3, § 82 a § 83 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)

Stavební úřad vydá kolaudační rozhodnutí podle § 82 stavebního zákona z roku 1976, pokud se v průběhu kolaudačního řízení nevyskytnou skutečnosti, které by bránily řádnému užívání stavby. Jestliže naopak takové závady shledá, je povinen podle § 81 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 stanovit lhůtu pro jejich odstranění a kolaudační řízení přerušit. Teprve poté, co se tyto závady nepodaří odstranit a stavbu uvést do náležitého stavu, ani není možné situaci řešit vydáním časově omezeného povolení k jejímu předčasnému užívání podle § 83 stavebního zákona z roku 1976, je stavební úřad oprávněn návrh stavebníka na vydání kolaudačního rozhodnutí zamítnout.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, čj. 15 Ca 221/2004-39)

Věc: Společnost s ručením omezeným B. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, za účasti Magistrátu města Mostu, o kolaudační rozhodnutí na část stavby schopné samostatného užívání.

Žalobkyně je stavebníkem obchodního centra. Stavbu postupně po částech dokon-

čuje a má zájem na postupném zprovoznění každé její dokončené části. Magistrát města

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

Mostu (dále jen „stavební úřad“) však s odkazem na § 82 odst. 2 stavebního zákona rozhodnutím ze dne 7. 4. 2004 zamítl její žádost o vydání kolaudačního rozhodnutí na část A obchodního centra (část pozemní komunikace zajišťující příjezd k budově obchodního centra) s tím, že je stále využívána pro staveništní dopravu. Odvolání žalobkyně Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodnutím ze dne 5. 8. 2004 zamítl.

V žalobě ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem se žalobkyně domáhala zrušení obou uvedených rozhodnutí. Především namítala, že se správní orgány patrně zabývaly celým objektem stavby, nikoli pouze navrženou částí, jakož i fakt, že stavební úřad nevzal v úvahu její žádost o povolení předčasného užívání části komunikace podle § 83 stavebního zákona v případě nevydání kolaudačního rozhodnutí. Žalovaný pak v tomto směru neshledal žádné pochybení, ačkoliv stavební úřad ve svém rozhodnutí neuvedl, proč se žádost o povolení předčasného užívání nezabýval.

Krajský soud zrušil obě napadená rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Z těchto zákonných ustanovení tedy vyplývá, že stavební úřad vydá kolaudační rozhodnutí, pokud se v průběhu kolaudačního řízení nevyskytnou skutečnosti, které by bránily řádnému užívání stavby. Jestliže naopak takové závady shledá, je povinen stanovit lhůtu pro jejich odstranění a kolaudační řízení přerušit. Teprve až tehdy, když se tyto závady nepodaří odstranit a stavbu uvést do náležitého stavu, ani není možné situaci řešit vydáním časově omezeného povolení k jejímu předčasnému užívání, je stavební úřad oprávněn návrh stavebníka na vydání kolaudačního rozhodnutí zamítnout.

Z obsahu správního spisu však vyplývá, že žalobkyně podala stavebnímu úřadu žádost o vydání kolaudačního rozhodnutí na příslušnou stavbu. V případě nevyhovění tomuto návrhu pak žádala o povolení k předčasnému užívání části komunikace sloužící jako přístup k části B obchodního centra. Po ústním

jednání spojeném s místním šetřením stavební úřad shledal, že stavba je opatřena betonovou zámkovou dlažkou a silničními panely bez konečného povrchu z asfaltobetonu a její část by navíc byla nadále využívána staveništní dopravou k dostavbě obchodního centra, a proto zjištěné skutečnosti brání řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu a mohly by ohrozit zdraví a bezpečnost osob, které by komunikaci využívaly pro přístup a příjezd k obchodnímu centru. Tyto poznatky stavební úřad zaznamenal v rozhodnutí o nevydání kolaudačního rozhodnutí, kterému však nepředcházelo stanovení lhůty pro odstranění uvedených závad bránících v užívání stavby a přerušení kolaudačního řízení. Rovněž tak se správní orgán prvního stupně vůbec nezabýval eventuálním návrhem stavebníka na povolení k předčasnému užívání části komunikace, když neuvedl žádné procesní či věcné důvody, které by bránily mu vyhovět.

Stavební úřad tedy vydal meritorní rozhodnutí, aniž předtím učinil zákonem stanovené procesní úkony. Kvůli tomuto pochybení pak byla žalobkyně zbavena možnosti učinit opatření k odstranění závad bránících v užívání stavby, kterými by dosáhla vydání kolaudačního rozhodnutí. Uvedeným způsobem by přitom mohl stavební úřad postupovat pouze v případě zjištění, že žalobkyně požaduje kolaudaci části stavby, která není schopna samostatného užívání, neboť v takovém případě by se stavebník domáhal vydání rozhodnutí bez právního podkladu. V nyní projednávané věci však stavební úřad své zamítavé rozhodnutí o takový závěr neopřel, jak již bylo zmíněno. Správní orgán prvního stupně dále nemusel stanovit lhůtu k odstranění závad bránících užívání stavby a přerušit kolaudační řízení, jestliže by stavebník navrhl kolaudaci rozestavěné stavby, neboť kolaudovat lze pouze dokončenou stavbu či její část schopnou samostatného užívání, takže § 81 odst. 3 stavebního zákona se vztahuje pouze na závady bránící užívání již ukončené stavby. K takové situaci však nedošlo, neboť žalobkyně v dané věci požádala o kolaudaci části komunikace, která byla provozuschopná a toliko nebyla opatřena konečným povrchem.

Stavební řízení: řízení o prodloužení lhůty k dokončení stavby

k § 68 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 43/1994 Sb. a č. 83/1998 Sb.^{*)}

k § 20 odst. 1 písm. d) a § 22 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona^{**)}

Rozhodování o prodloužení lhůty k dokončení stavby je řízením o povolení změny stavby ještě před jejím dokončením podle § 68 stavebního zákona z roku 1976.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, čj. 15 Ca 220/2004-45)

Věc: Společnost s ručením omezeným B. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, za účasti Magistrátu města Mostu, o povolení změny stavby.

Žalobkyně je stavebníkem obchodního centra. Stavbu postupně po částech dokončuje, ovšem z finančních důvodů se jí nedaří dokončit ji v termínu stanoveném ve stavebním povolení. Proto žádala o prodloužení lhůty k dokončení stavby. Magistrát města Mostu (dále jen „stavební úřad“) však s odkazem na § 68 stavebního zákona rozhodnutím ze dne 24. 3. 2004 zamítl její žádost o povolení změny stavby obchodního centra – část A (včetně komunikace, parkoviště a přípojek inženýrských sítí – voda, elektrická energie, horkovod, kanalizace) před jejím dokončením, spočívající v prodloužení lhůty k dokončení stavby. Odvolání žalobkyně Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodnutím ze dne 22. 7. 2004 zamítl.

V žalobě ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem žalobkyně především namítala, že v předcházejících případech byla při podání žádosti o prodloužení lhůty výstavby vždy nesprávně poučena, že se jedná o změnu stavby před jejím dokončením. U posledního podání takové žádosti však nabyla nezvratně jistoty, že u prodloužení lhůty výstavby se nejedná o změnu stavby před jejím dokončením, nýbrž o změnu jedné z podmínek stavebního povolení. Vyplývá to z § 20 odst. 1 písm. d) a § 22 odst. 4 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou

se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Žalovaný měl proto v projednávané věci rozhodnutí stavebního úřadu zrušit a věc mu vrátit k novému projednání s poučením o správném právním výkladu této otázky. Podle § 22 vyhlášky č. 132/1998 Sb. totiž změna stavby a změna podmínky stavebního povolení mají odlišný charakter, jelikož v jeho odstavci čtvrtém je zakotvena podmínka postupovat přiměřeně i u žádosti o povolení změn podmínek stavby, tudíž se nejedná o totéž. Pojem přiměřeně pak neznamená možnost extenzivního výkladu při použití tohoto řízení a stanovení jiné lhůty pro dokončení stavby neznamená technickou změnu stavby, ale jen prodloužení lhůty výstavby zcela totožné stavby na základě určitých důvodů. Použitím chybného výkladu se tedy rozhodovalo o jiné věci. Žalobkyně rovněž namítala, že uvedená ustanovení vyhlášky č. 132/1998 Sb. postrádají zákonné zmocnění a jsou v rozporu se stavebním zákonem.

Krajský soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Stavební úřad ve stavebním řízení přezkoumá také, zda dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí a požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany

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

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

životního prostředí, ochrany zdraví a života a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu. Ve stavebním povolení pak stanoví závazné podmínky pro provedení a užívání stavby a rozhodne o námitkách účastníků řízení. Stanovenými podmínkami zabezpečí zejména ochranu veřejných zájmů při výstavbě a při užívání stavby, komplexnost stavby, dodržení obecných technických požadavků na výstavbu, popřípadě jiných předpisů a technických norem, a dodržení požadavků stanovených dotčenými orgány státní správy, především vyloučení nebo omezení negativních účinků stavby a jejího užívání na životní prostředí [§ 62 odst. 1 písm. a) a b) a § 66 stavebního zákona]. Na žádost stavebníka pak může v odůvodněných případech povolit změnu stavby ještě před jejím dokončením v řízení podle § 68 stavebního zákona.

Z těchto zákonných ustanovení tedy nepochybně vyplývá, že povolení změny stavby před jejím dokončením dopadá na případy zamýšleného uskutečnění změn proti projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení nebo oproti stanoveným podmínkám stavebního povolení. Těmito podmínkami se pak stanoví také lhůta k dokončení stavby, jak vyplývá z § 20 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb. Nelze přitom souhlasit s tím, že toto ustanovení postrádalo zákonné zmocnění, neboť podle § 143 odst. 1 písm. d) stavebního zákona má prováděcí předpis podrobněji upravit podrobnosti postupu při povolování staveb a jejich změn, do něhož bezpochyby náleží i stanovení podmínek pro provedení a užívání stavby. Navíc podmínkami zakotvenými v § 20 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb. stavební úřad zabezpečuje požadavky, které jsou vyjmenovány v § 66 větě druhé stavebního zákona.

Dále pak podle § 143 odst. 1 písm. d) stavebního zákona má prováděcí předpis podrobněji upravit i náležitosti obsahu návrhů na vydání rozhodnutí, takže toto zákonné zmocnění plně pokrývá i § 22 vyhlášky č. 132/1998 Sb. o žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením. Žalobkyně zmiňovaná dikce jeho odstavce čtvrtého pak skutečně stanoví, že podle předchozích usta-

novení se postupuje přiměřeně i u žádosti o povolení změn podmínek stavebního povolení. Ustanovení § 22 odst. 1 až 3 tohoto právního předpisu však upravuje náležitosti žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením a obsah dokumentace, která tvoří její přílohu, jakož i možnost vyznačení změny stavby v ověřených vyhotoveních původní projektové dokumentace a její projednání při kolaudačním řízení, pokud změna stavby spočívá v nepodstatných odchylkách od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Proto přiměřené použití § 22 odst. 1 až 3 vyhlášky č. 132/1998 Sb. i u žádosti o povolení změn podmínek stavebního povolení je zapotřebí vykládat tak, že se k ní nepřipojuje dokumentace, případně taková žádost nemusí obsahovat všechny náležitosti vyjmenované v odstavci 1. Navíc zmiňovaný postup u žádosti o povolení změn podmínek stavebního povolení není zakotven v samostatném ustanovení, nýbrž je součástí ustanovení o žádostech o povolení změny stavby před jejím dokončením. Rovněž tak změna podmínek stavebního povolení není upravena ani ve stavebním zákoně.

Lze tedy uzavřít, že stavební předpisy neznají institut změny podmínek stavebního povolení a v něm stanovené podmínky tak lze změnit pouze povolením změny stavby před jejím dokončením na základě žádosti stavebníka podle § 68 odst. 1 stavebního zákona. Proto se o prodloužení lhůty k dokončení stavby rozhoduje v rámci tohoto řízení. Nicméně, i když stavební úřad v uvedeném režimu lhůtu k dokončení stavby neprodlouží, nebrání to stavebníkovi v pokračování stavebních prací, neboť stavební povolení pozbývá platnosti toliko při nezhájení stavby do dvou let ode dne jeho právní moci, případně v delší lhůtě stanovené stavebním úřadem, jak vyplývá z § 67 stavebního zákona. Stavebníkovi však v takovém případě může být uložena sankce za provádění stavby v rozporu se stavebním povolením.

Z obsahu správního spisu přitom vyplývá, že stavební úřad i odvolací orgán posuzovaly žádost stavebníka o prodloužení lhůty pro dokončení stavby v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením, takže nepochybily, když v tomto režimu vydaly svá rozhodnutí.

Stavební řízení: občanskoprávní námitky

k § 58 odst. 2 a § 137 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.)*

I. Povinností prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku nebo ke stavbě ve smyslu § 58 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 zatížil zákonodárce výlučně stavebníka; přenesení důkazního břemene na jiného účastníka řízení při jejím nesplnění ze strany stavebníka postrádá zákonnou oporu.

II. Pokud stavebník vlastnické či jiné právo k pozemku neprokáže, nemůže stavební úřad postupovat podle § 137 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 a učinit si o věci úsudek sám, přestože je splněna podmínka námitek občanskoprávní povahy uplatněných jiným účastníkem stavebního řízení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2006, čj. 57 Ca 62/2005-60)

Věc: a) Jaroslava S. a b) František S. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o stavební povolení.

Městský úřad Města Touškov udělil rozhodnutím ze dne 25. 5. 2005 stavební povolení pro stavební úpravy a rekonstrukci střechy. V odůvodnění uvedl, že na základě protokolu o vytyčení hranice pozemku, ve kterém se uvádí, že hranici mezi pozemky stavebníka a žalobců nelze v terénu vytyčit, vyzval vlastníky pozemků k určení vlastnické hranice vzájemnou dohodou. Jelikož dohoda nebyla předložena, odkázal vlastníky pozemků na soud. Ve stanovené lhůtě nebyl stavebnímu úřadu předložen důkaz o tom, že byl u soudu podán návrh na rozhodnutí ve sporné věci. Na základě toho si stavební úřad učinil úsudek sám a rozhodl.

Žalobci a) a b), majitelé sousední nemovitosti, proti rozhodnutí podali odvolání, které Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím ze dne 12. 9. 2005 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci a) a b) žalobu u Krajského soudu v Plzni. V žalobě uvedli, že povolená stavba střechy zasáhne v přesahu 65 cm do proluky mezi pozemky st. p. č. 348 a st. p. č. 345. Správní orgány obou stupňů vydaly povolení, aniž by stavebník prokázal vlastnické nebo ji-

né právo k uvedené proluce. Stavebník neprokázal vlastnictví k celé proluce a nevyužil ani možnosti podání žaloby o určení vlastnictví soudem. Stavební úřad své rozhodnutí odůvodnil tak, že si o věci učinil úsudek sám a rozhodl. Ani jedno z napadených rozhodnutí však již blíže neuvádí, jaký úsudek o vlastnictví k proluce si stavební úřad učinil. Z čehož žalovaný usoudil, že proluka je ve vlastnictví stavebníka, není zřejmé. Stavební úřad sdělil stavebníkovi dopisem ze dne 21. 6. 2004, že doklady, které předložil, nenahrazují doklady o vytyčení hranice pozemku a vyzval jej k předložení dokladu o vytyčení hranice pozemku. Žalobci se pokusili prostřednictvím oprávněné firmy vytyčit hranice pozemku, jak však vyplývá z protokolu, tuto hranici není možné v terénu určit. Hranice pozemků stavebníka a žalobců tak zůstává sporná.

Žalovaný ve svém vyjádření odmítl tvrzení o porušení § 58 odst. 2 stavebního zákona, neboť stavebník ve stavebním řízení prokázal, že je vlastníkem stavby. Stavební povolení bylo vydáno na stavbu stavební úpravy domu, rekonstrukce střechy. Za řízení byla vznesena námitka vyplývající z vlastnických

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

práv k proluce. Stavebník doplnil doklady, ze kterých dovozuje své vlastnické právo k proluce mezi pozemky. Jednalo se o geometrický plán ze dne 19. 3. 1963, stavební nárys z roku 1875, protokol ze dne 19. 3. 1876, stavební protokol ze dne 15. 5. 1886 a plán na vystavění chlěva ze dne 2. 9. 1900. Žalobce a) předložil protokol o vytyčení hranic, ze kterého vyplývá, že fotogrammetrická metoda umožňuje – vzhledem k absenci jakýchkoliv měřených údajů v terénu – určit tuto hranici s vyhovující přesností. Ze závěru protokolu proto vyplývá, že v terénu nelze hranici vytyčit. Stavební úřad se pokusil o dosažení dohody mezi účastníky tím, že navrhl možný způsob řešení sporné otázky vlastnictví proluky. K dohodě nedošlo, proto účastníky řízení odkázal podle § 137 odst. 2 stavebního zákona na soud. Důkaz o podání návrhu ve stanovené lhůtě předložen nebyl, a tak ve smyslu § 137 odst. 2 věty druhé stavebního zákona si učinil stavební úřad o námitce úsudek sám a ve věci rozhodl. Rozhodnutí stavebního úřadu ve věci není překážkou, aby se účastníci i po jeho vydání domáhali svého práva žalobou u soudu. Žalovaný přezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí stavebního úřadu v celém rozsahu a na základě spisového materiálu dospěl ke shodnému závěru jako stavební úřad, tedy k úsudku, že stavebník je vlastníkem sporné proluky. Z historických listin předložených stavebníkem je nanejvýš pravděpodobné, že před výstavbou domu stavebníka bylo jednáno tehdejšími vlastníkem pozemku v roce 1876 s vlastníky sousedních nemovitostí, kteří neměli námitek.

Krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Soud především dal zcela za pravdu žalobcům, že povinností prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku nebo ke stavbě ve smyslu § 58 odst. 2 stavebního zákona zatížil zákonodárce výlučně stavebníka a přenesení důkazního břemene na jiného účastníka řízení při jejím nesplnění ze strany stavebníka postrádá zákonnou oporu. To lze jednoznačně dovodit ze slov „*Stavebník musí prokázat,*

že je vlastníkem... anebo že má... jiné právo“. Vlastníkem se pak ve smyslu § 139 písm. b) stavebního zákona rozumí též osoba, která na základě zákona nebo písemné smlouvy je oprávněna ve věcech upravených tímto zákonem na místě vlastníka jednat, stavebníkem dle § 139 písm. d) stavebního zákona též investor a objednatel stavby, případně dle § 58 odst. 3 stavebního zákona právnická nebo fyzická osoba, která je nájemcem stavby, a to při splnění dalších podmínek v uvedeném ustanovení předepsaných. V souladu s tímto názorem § 16 odst. 2 písm. a) vyhl. 132/1998 Sb. ukládá stavebníkovi povinnost takový doklad přiložit již k žádosti o vydání stavebního povolení. Koneckonců odporovalo by zcela zásadám logiky, aby při záměru stavebníka realizovat stavbu, její změnu či udržovací práce na stavbě prokazovala vlastnické nebo jiné právo k pozemku nebo ke stavbě osoba od stavebníka odlišná. Že nelze tuto povinnost delegovat na osobu jinou, která je například účastníkem předmětného stavebního řízení, vyplývá dle názoru soudu z dalších ustanovení stavebního zákona. Neposkytuje-li předložená žádost o stavební povolení dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby nebo udržovacích prací na ní, vyžaduje stavební úřad stavebníka, aby žádost v přiměřené lhůtě doplnil, a upozorní jej, že jinak stavební řízení zastaví (§ 60 odst. 1 stavebního zákona). Jestliže stavebník nedoplnil žádost ve stanovené lhůtě, stavební úřad stavební řízení zastaví (§ 60 odst. 2 stavebního zákona). Řečeno jinak, krajním právním důsledkem nesplnění povinnosti uložené v § 58 odst. 2 stavebního zákona stavebníkem je zastavení řízení, nikoliv přenos důkazního břemene na jiný subjekt. Závěr o nemožnosti „*delegovat*“ důkazní břemeno založené stavebníkem § 58 odst. 2 stavebního zákona podle názoru soudu zůstává nedotčen i v situaci, kdy stavebník svoji povinnost nesplnil, přes tuto okolnost stavební úřad jeho žádosti o stavební povolení vyhověl a prostřednictvím mimořádného opravného prostředku (obnovy řízení) či prostředků instančního dozoru stavební řízení bylo znovu otevřeno.

Od situace, kdy stavebník nesplní povinnost založenou § 58 odst. 2 stavebního záko-

na, tedy neunesse důkazní břemeno prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku nebo ke stavbě, a stavební úřad, aniž oznámí dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům zahájení stavebního řízení ve smyslu § 61 odst. 1 stavebního zákona, řízení zastaví, je třeba odlišit situaci, kdy stavebník k žádosti o povolení stavby např. doloží výpis z katastru nemovitostí, podle něhož je vlastníkem pozemku, na kterém hodlá stavět, a účastník řízení – soused, bude v rámci stavebního řízení prostřednictvím námitek stavebníkovo vlastnické právo zpochybňovat. Námitky jsou specifickým právním prostředkem ochrany účastníka řízení upraveným ve stavebním zákoně, uplatnitelným pouze v určité fázi řízení. Ve stavebním řízení podle § 61 odst. 1 věta první a druhá stavebního zákona stavební úřad oznámí zahájení stavebního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům a nařídí ústní jednání spojené s místním šetřením. Současně upozorní účastníky, že své námitky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. Upustí-li stavební úřad od ústního jednání, určí, do kdy mohou účastníci uplatnit námitky, a upozorní je, že k později podaným námitkám nebude přihlédnuto; určená lhůta nesmí být kratší než sedm dní (§ 61 odst. 3 věta druhá stavebního zákona). Pokud účastníkem řízení uplatněné námitky vyplývají z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám, jsou stavební úřady povinny postupovat podle § 137 stavebního zákona. V první fázi se pokusí vždy u takových námitek o dosažení dohody účastníků, byť překračují rozsah pravomoci stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů

státní správy (§ 137 odst. 1 stavebního zákona). Nedojde-li mezi účastníky řízení k dohodě, přičemž jde o občanskoprávní námitku, která, kdyby se zjistilo její oprávnění, by zneemožnila uskutečnit požadované opatření nebo by umožnila jeho uskutečnění jen v podstatně jiné míře či formě, odkáže stavební úřad navrhovatele nebo jiného účastníka podle povahy námitky na soud a řízení přeruší (§ 137 odst. 2 stavebního zákona). Zároveň stavební úřad stanoví lhůtu, ve které musí být předložen důkaz, že u soudu byl podán návrh na rozhodnutí ve sporné věci. Nebude-li důkaz o podání návrhu ve stanovené lhůtě předložen stavebnímu úřadu, učiní si stavební úřad úsudek o námitce sám a rozhodne ve věci (§ 137 odst. 3 stavebního zákona).

V přezkoumávané věci stavební úřad postupoval podle § 137 stavebního zákona, a protože k dohodě o vlastnictví proluky mezi stavebníkem a žalobci nedošlo a přes výzvu vůči stavebníkovi i žalobcům k doplnění dokladů a přerušení řízení nebyl ve stanovené lhůtě předložen důkaz o tom, že byl soudu podán návrh na rozhodnutí sporné věci, učinil si stavební úřad úsudek sám (viz třetí odstavec první strany stavebního povolení). Přes v odvolání prezentovaný nesouhlas žalobců s úsudkem stavebního úřadu, žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil s argumentem, že bylo vydáno v souladu se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. Stavební úřad, potažmo žalovaný porušili § 58 odst. 2 stavebního zákona vadnou interpretací a aplikací, když vydali stavební povolení, aniž vlastník, na němž leželo výlučně důkazní břemeno, prokázal vlastnické či jiné právo k proluce.

Důchodové pojištění: příplatek k důchodu

k § 33 odst. 1 a 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb. k § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální (v textu též „nařízení vlády“)

Osoby rehabilitované podle § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, mají nárok na příplatek k důchodu podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády

č. 622/2004 Sb. tím spíše, že novelou provedenou nařízením vlády č. 405/2005 Sb. vznikl nárok na tento příplatek k důchodu i osobám nezákonně zbaveným osobní svobody nebo majetku, u nichž vůbec nebylo zahájeno trestní stíhání, a byly rehabilitovány postupem podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, čj. 3 Ads 53/2006-31)

Prejudikatura: srov. č. 999/2006 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Karel P. proti České správě sociálního zabezpečení o příplatek ke starobnímu důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná svým rozhodnutím ze dne 8. 6. 2005 zamítla žádost žalobce o poskytnutí příplatku ke starobnímu důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Osobám uvedeným v § 1 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení náleží příplatek ke starobnímu nebo plnému invalidnímu důchodu ve výši 50 Kč za každý započatý měsíc výkonu trestu odnětí svobody, jeho části nebo vazby. Žalobce požádal dne 1. 1. 2005 o poskytnutí příplatku k důchodu podle uvedeného nařízení vlády s tím, že byl vězněn z politických důvodů v období od 13. 3. 1975 do 15. 5. 1975. Podle žalované nebyly za tuto dobu splněny podmínky podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízení, neboť z usnesení Krajské prokuratury v Praze bylo zjištěno, že v uvedené době žalobce nevykonával trest odnětí svobody, neboť byl pouze ve vazbě a nebyl odsouzen.

Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 27. 12. 2005 žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl. Ve shodě se žalovanou neshledal splnění jedné z podmínek podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády, a sice podmínku odsouzení pro trestný čin, za který byl žalobce rehabilitován. Soud poukázal na to, že věc posuzoval ke skutkovému a právnímu stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí, tj. ke dni 8. 6. 2005. S účinností od 1. 11. 2005 pak bylo nařízením vlády č. 622/2004 Sb. novelizováno nařízením vlády č. 405/2005 Sb. tak, že do § 1 odst. 1 písm. a) byla vložena další slova „*popřípadě byli nezákonně zbaveni osobní svobody a byli rehabilitováni podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb.*“. Ze znění této novely je zřejmé, že rozšiřuje okruh osob, které mají nárok na poskytnutí příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Pokud tedy žalobce znovu

požádá o přiznání příplatku k důchodu, žalovaná jeho žádost posoudí s ohledem na uvedenou novelizaci.

Proti uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že žalovaná i soud zaujaly stanovisko, že stěžovateli nenáleží příplatek k důchodu proto, že pro trestný čin, za nějž byl vazebně stíhán a později rehabilitován, nebyl odsouzen, což žalovaná i soud shledaly být nezbytným předpokladem k přiznání nároku. Podle stěžovatele soud nevzal v úvahu § 33 odst. 3 zákona č. 119/1990 Sb., podle něhož „*pokud z povahy věci nevyplývá něco jiného, rozumí se odsouzeným též obviněný a obžalovaný*“. „Z povahy věci“ je pak v daném případě zřejmé, že příplatek k důchodu má být poskytnut všem, kteří byli za minulého režimu nezákonně vězněni a poté dosáhli rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb., popř. podle jiných předpisů. Stěžovatel zdůraznil, že nebyl rehabilitován podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., nýbrž podle § 33 odst. 1 téhož zákona.

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

Z odůvodnění:

V souzené věci byl stěžovatel umístěn ve vazbě od 13. 3. do 15. 5. 1975 poté, co proti němu bylo vzneseno obvinění pro trestný čin maření dozoru nad církvemi a náboženskými společnostmi podle § 178 trestního zákona a pro trestný čin podvracení republiky podle § 98 odst. 1 trestního zákona. Trestní stíhání bylo dne 15. 5. 1975 zastaveno s tím, že jednání obviněného nedosahuje společenské ne-

bezpečnosti trestného činu. Po změně společenských poměrů po roce 1989 bylo na žádost stěžovatele v souladu s § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb. v trestním stíhání pokračováno a usnesením krajského prokurátora ze dne 5. 9. 1991 bylo trestní stíhání zastaveno s tím, že nelze učinit jednoznačný závěr, že se stěžovatel dopustil uvedených trestných činů. Navíc bylo poukázáno na to, že uvedené trestné činy podle § 98 a § 178 byly později z trestního zákona vypuštěny. V usnesení krajský prokurátor dále deklaroval, že je namístě stěžovatele plně rehabilitovat v souladu s § 1 zákona č. 119/1990 Sb.

Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel naplnil podmínky pro přiznání příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Je státním občanem České republiky, v době od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1989 – konkrétně v období od 13. 3. 1975 do 15. 5. 1975 – vykonával vazbu pro trestné činy maření dozoru nad církvemi a náboženskými společnostmi podle § 178 trestního zákona a podvracení republiky podle § 98 odst. 1 trestního zákona, za což byl posléze rehabilitován podle § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb. Podle § 33 odst. 3 tohoto zákona se odsouzeným rozumí také obviněný a obžalovaný, pokud z povahy věci nevyplývá něco jiného. Stěžovatel, rehabilitovaný za trestní stíhání podle § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb., podle názoru Nejvyššího správního soudu splnil podmínky stanovené § 1 odst. 1 písm. a) nařízením vlády pro

poskytnutí příplatku k důchodu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu navíc žalobce splňoval tyto podmínky i před novelou provedenou nařízením vlády č. 405/2005 Sb. Tato novela totiž jen rozšířila okruh osob, na něž se příplatek k důchodu vztahuje, i na osoby uvedené v § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb. – tedy na osoby nezákonně zbavené osobní svobody nebo majetku, u nichž nebylo zahájeno trestní stíhání. Příklad žalobce, vůči němuž bylo vzneseno obvinění ze dvou trestných činů a byl z tohoto důvodu vazebně stíhán, a jenž postupoval v souladu s § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb., proto podléhal poskytnutí příplatku i před touto rozšiřující novelou. Jak již bylo uvedeno, zmíněnou novelou zákonodárce pouze rozšířil okruh osob, jimž vznikl nárok na příplatek k důchodu, rovněž na případy, kdy byl občan omezen na osobní svobodě, aniž by proti němu vůbec bylo zahájeno trestní stíhání. Za této situace není rozumného důvodu odepřít poskytnutí příplatku k důchodu žalobci, jenž byl obviněn, vazebně stíhán a následně za tuto vazbu rehabilitován postupem podle § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb. Pomocí právního argumentu *a minori ad maius* lze dospět k závěru, že vzniká-li nárok na poskytnutí příplatku k důchodu osobám nezákonně zbaveným osobní svobody, u nichž nebylo zahájeno trestní stíhání, tím spíše pak by měly mít nárok na týž příplatek k důchodu osoby nezákonně zbavené osobní svobody, u nichž trestní stíhání zahájeno bylo.

1159

Důchodové pojištění: příplatek k důchodu

k § 58a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění zákona č. 306/1991 Sb.^{*)}
 k § 25 odst. 7 a 8 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb.
 k § 58, § 59 a § 98 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 134/1997 Sb.

I. Výše příplatku k vdovskému důchodu podle § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci – 60 % částky náležející poškozenému podle § 25 odst. 7 citovaného zákona – není dotčena změnou výměry vdovského důchodu (jeho procentní výměry) provedenou zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

^{*)} S účinností od 1. 1. 1996 bylo ustanovení zrušeno zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

II. Úprava § 98 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (a obdobná úprava § 58a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, pro příplatky k důchodu přiznané podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, do 31. 12. 1995), podle níž se příspěvek k důchodu podle citovaného zákona o soudní rehabilitaci slučuje s důchodem, k němuž náleží, a tvoří nadále s tímto důchodem jeden celek, musí být vzata v úvahu i pro zjišťování výše důchodů, u nichž jsou současně splněny podmínky nároku na výplatu (§ 58 a § 59 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, čj. 6 Ads 86/2005-37)

Věc: Jana K. proti České správě sociálního zabezpečení o příspěvek k důchodu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 25. 5. 2005 upravila ode dne 4. 2. 2004 vdovský důchod žalobkyně podle § 25 odst. 8, 9 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, na částku 1550 Kč měsíčně. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí za dobu neoprávněné vazby a věznění manžela žalobkyně od 8. 12. 1976 do 8. 8. 1977, tj. za 8 měsíců ve III. kategorii, činí zvýšení 120 Kč. K vdovskému důchodu podle žalované náleží 50 % této částky, tj. 60 Kč. Protože vdovský důchod je v souběhu se starobním důchodem vyplácen ve výši poloviny procentní výměry, náleží příspěvek také ve výši poloviny, tj. 30 Kč měsíčně.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 7. 2005 žalobu zamítl. Postup žalované shledal v souladu s § 51 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, podle něhož výše procentní výměry vdovského důchodu činí 50 %, a proto pokud by zemřelému manželovi žalobkyně náležel za osm měsíců neoprávněné vazby a věznění příspěvek 120 Kč (8 x 15), pak tento příspěvek měl podle soudu k vdovskému důchodu činit 60 Kč a žalobkyni jako poživatelce starobního důchodu se vyplácí polovina procentní výměry vdovského důchodu, což v případě příplatku činí 30 Kč (§ 59 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, v níž uváděla, že předmětem sporu je výpočet příplatku k vdovskému důchodu po zemřelém manželovi; ten byl nezákonně vězněn po dobu 8 měsíců, a tak by mu podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb. náležel příspěvek k dů-

chodu ve výši 120 Kč (8 x 15) měsíčně. Stěžovatelka měla za to, že jí náleží k jejímu vdovskému důchodu příspěvek ve výši 60 % z částky, která by náležela zemřelému, tj. 72 Kč. Pro další krácení této částky neshledala stěžovatelka v zákoně č. 119/1990 Sb. oporu a pro toto krácení nelze podle jejího názoru používat obecné předpisy o důchodovém pojištění.

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

Z odůvodnění:

V projednávané věci není sporným, že stěžovatelčin manžel byl účasten soudní rehabilitace, byl neoprávněně vězněn po dobu 8 měsíců (od 8. 12. 1976 do 8. 8. 1977) a podle § 25 odst. 7 písm. b) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, by mu náležel měsíční příspěvek k důchodu ve výši 15 Kč za každý měsíc vazby a výkonu trestu odnětí svobody. Ze správního spisu předloženého žalovanou plyne, že zemřelý manžel stěžovatelky o úpravu svého invalidního důchodu přiznaného v roce 2003 z důvodu soudní rehabilitace nežádal, učinila tak až stěžovatelka poté, co jí byl přiznán vdovský důchod po zemřelém manželovi, a to od 4. 2. 2004. Stěžovatelka je rovněž poživatelkou starobního důchodu přiznaného jí v roce 1998 podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Podle § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb., se ustanovení odstavců 1, 2, 3, 6 a 7 tohoto ustanovení použijí obdobně pro úpravu výše důchodů, z které byly vyměřeny vdovský a sirotčí důchod, a pro poskytování příplatků k těmto důchodům. Výše příplatku

k vdovskému důchodu činí 60 % z částek stanovených v odstavci 7. V § 25 odst. 7 cit. zákona je pak stanovena měsíční výše příplatku k důchodu v částce [písm. b)] 15 Kč za každý měsíc vazby a výkonu trestu odnětí svobody, dopadající na posuzovanou věc. Podle odstavce 9 cit. § 25 se výše důchodu upraví od jeho přiznání, pokud se stane pozůstalý poživatel vdovského důchodu po 1. 7. 1990, postupuje se tak i při poskytování příplatku k důchodu podle odstavce 8.

Podle § 59 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu, vyplácí se vyšší důchod v plné výši a z nižšího důchodu se vyplácí polovina procentní výměry, nestanoví-li tento zákon některé odchylky. Podle § 98 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 a 8 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, přiznaný po 31. 12. 1995, se slučuje s procentní výměrou důchodu, ke kterému náleží, a tvoří s důchodem nadále jeden celek.

Nejvyšší správní soud tedy musí přezkoumat, zda krajský soud vyložil správně dvě otázky: jednak jaká má být výše příplatku k vdovskému důchodu, jde-li o příplatek podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci – přitom z námitek nevyplývá, že by se soud měl zabývat jinou otázkou, než zda tento příplatek má činit 50 % příplatku, jenž by náležel zemřelému poškozenému, anebo 60 % – a dále potom, jaký je správný postup při souběhu nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu.

K prvé otázce Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaná, ale i krajský soud, vysoce překročily možnou míru extenzivního výkladu v neprospěch stěžovatelky, pokud přes výslovnou dikci § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., ve znění zákona č. 47/1991 Sb., jenž stanoví, že výše příplatku k vdovskému důchodu činí 60 % částek, jež by náležely poškozenému, dovodily, že stěžovatelce náleží pouze 50 % této částky. Zatímco žalovaná tento postup nijak blíže neodůvodnila, což není raritní přístup v její praxi, krajský soud shledal pro tento výklad oporu v § 51 odst. 2 zákona

č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jenž stanoví vyšší procentní výměry vdovského důchodu 50 % důchodu, na který měl nebo by měl nárok manžel v době smrti. Přestože Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a jeho novelizace v roce 1991 byly přijímány v období, kdy platila jiná úprava vdovských důchodů (podle § 47 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, platilo, že vdovský důchod činí 60 % důchodu, na který měl nebo by měl nárok manžel v době smrti), a je nesporné, že uvedený podíl 60 % příplatku podle zákona č. 119/1990 Sb. má ideový původ v tehdejší výměře vdovského důchodu, nelze novou úpravu vdovského důchodu v zákoně č. 155/1995 Sb. (§ 51), ostatně založeného na zcela nové konstrukci základní výměry a procentní výměry, chápat jako tzv. nepřímou novelizaci § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., ve znění zákona č. 47/1991 Sb., jež by měnila procentní výměru příplatku náležejícího k vdovskému důchodu. Bylo věci zákonodárce, pokud by býval chtěl v souvislosti se změnou konstrukce vdovského důchodu v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, změnit výslovně i ustanovení § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb. V souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění bylo změněno patnáct zákonů (zákon č. 160/1995 Sb.), pokud by tedy zákonodárce choval takovýto záměr, nic mu nebránilo jej do zákona č. 119/1990 Sb. promítnout. Pokud tedy jde o vyšší příplatek k vdovskému důchodu, Nejvyšší správní soud zaujímá závěr, jenž plyne ostatně z prostého čtení zákona, totiž že činí 60 % příplatku, který by náležel poškozenému. Navíc nutno podotknout, že v tomto ohledu bylo rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (ve výroku například není uvedeno jediné ustanovení zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zato se uvádí § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., jenž výslovně obsahuje úpravu, podle níž činí výše příplatku 60 %, přičemž odůvodnění rozhodnutí konstatuje, že výše činí 50 %), a krajský soud svými právními závěry předjímal důvody, které žalovaná fakticky ani nevyslovila. Z důvodů procesní ekonomie však Nejvyšší správní soud volí tu-

to cestu vyslovení jasného názoru na právní podstatu věci, přičemž tímto právním názorem zavazuje krajský soud a v tomto rozsahu rovněž i žalovanou, byť její rozhodnutí mohlo být rovněž zrušeno pro pramalou srozumitelnost.

Druhá položená otázka, a to jak mělo být naloženo s vdovským důchodem stěžovatelky v souběhu se starobním důchodem, již vyžaduje složitější přístup k výkladu. Především na prvním místě nutno zdůraznit, že úpravám pro tzv. souběh nároků na výplatu podléhají toliko a pouze důchody z důchodového pojištění, a to podle pravidel obsažených v § 58 a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. V žádném případě tedy není možno hovořit o „krácení“ příplatku k důchodu – v tomto ohledu žalovaná významně pochybila, pokud v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že z důvodu souběhu nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu náleží příplatek ve výši poloviny částky 60 Kč, tedy 30 Kč. Úpravám pro souběh podléhají důchody z důchodového pojištění, nikoliv plnění náležitosti z jiných titulů. Nelze ovšem přehlédnout, že podle § 98 zákona č. 155/1995 Sb. (obdobná úprava však platila i před 1. 1. 1996, srov. § 58a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení) se příplatek k důchodu podle zákona č. 119/1995 Sb., o soudní rehabilitaci, slučuje s procentní výměrou důchodu a tvoří s ní nadále jeden celek. Tuto právní úpravu, kterou však nedostatečně akcentoval i krajský soud, považuje Nejvyšší správní soud za stěžejní. Odškodnění podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, bylo ustanovením jeho § 25 promítnuto do oblasti důchodového zabezpečení (v současnosti důchodového pojištění), a to buď tak, že se doba nezákonného věznění promítla v konstrukci výpočtu důchodu poškozeného, anebo byl důchod fakticky zvýšen o určité pevně stanovené částky (20 nebo 15 Kč za měsíc vazby a výkonu trestu podle druhu prací, které poškozený konal); přestože je toto zvýšení o pevné částky nazýváno příplatkem k důchodu, nejde o samostatnou dávku, která by žila vlastním hmotněprávním i procesním životem, nýbrž již od 1. 8. 1991 (zákon č. 306/1991 Sb. novelizoval zákon č. 100/1988 Sb., o sociál-

ním zabezpečení, a doplnil jej o § 58a) byla tato částka slučována s důchodem, ke kterému náležela, a tvořila s ním jeden celek. V současnosti se slučuje tato částka s procentní výměrou důchodu. Tato ustanovení transformují fakticky tyto částky v důchod, což má význam jednak především pro zvyšování (valorizaci) důchodu a dále pro vyměřování pozůstalostních důchodů – v těchto případech se vychází z výše důchodu po sloučení s příplatkem. Jedním z důsledků skutečnosti, že příplatek tvoří – slovy zákona – s důchodem jeden celek, pak je, že podléhají pravidlům pro konkurenci dávek důchodového pojištění, tedy úpravě obsažené v § 58 a § 59 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, podle nichž platí, že v případě souběhu nároku na výplatu přímého důchodu (například starobního) a pozůstalostního se vyšší důchod vyplácí v plné výši, základní výměra náleží pouze jednou a z nižšího důchodu náleží pouze polovina procentní výměry (pokud jde o souběh starobního a vdovského důchodu). V případě důchodů upravených z titulu soudní rehabilitace může docházet ke všem shora namátkově zmíněným situacím, navíc může jít rovněž o situaci, kdy jedna osoba bude splňovat jako poškozená sama nárok na příplatek k důchodu (svému) a rovněž tak i jako vdova po poškozeném (k vdovskému). Nejvyšší správní soud zvažoval, nakolik je namístě stěžovatelčina argumentace v kasační stížnosti, totiž, že zákon č. 119/1990 Sb. neumožňuje žádný zásah do výše příplatku, jenž činí k vdovskému důchodu 60 % částky příslušející poškozenému. Stěžovatelka by byla v právu, pokud by se tato částka neslučovala podle výslovné zákonné úpravy (§ 98 cit. zákona č. 155/1995 Sb.) s důchodem a netvořila s ním jeden celek; pakliže taková úprava v právním řádu existuje, a to, jak shora rozvedeno, již od srpna 1991, přičemž takto vytvořený „celek“ důchodu podléhá zvyšování (valorizaci), tedy jsou valorizovány i částky navyšující původně důchod z titulu soudní rehabilitace, k čemuž by při jejich odloučení nikdy nemohlo pro absenci právní úpravy docházet, pak nutno připustit, že takovýto důchod podléhá i ostatním pravidlům, mimo jiné tedy pravidlům pro konk-

renci důchodů. Ostatně pokud by Nejvyšší správní soud připustil možnost, že příplatek k důchodu přiznaný pevnou částkou (podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb.) nepodléhá jako součást tohoto důchodu pravidlům pro konkurenci, pak by musel být schopen zdůvodnit nerovnost, jež by nastala u této skupiny vdov ve vztahu ke skupině vdov, jejichž poškozený manžel měl upraven svůj důchod z titulu soudní rehabilitace, tento příplatek byl sloučen s jeho důchodem (ať již podle zákona č. 100/1988 Sb., či podle zákona č. 155/1995 Sb., v závislosti na datu přiznání příplatku), a z tohoto celku byl pak po smrti tohoto poškozeného vyměřen vdovský důchod jeho pozůstalé manželce, jenž v současné době činí (vedle základní výměry) 50 % procentní výměry důchodu, na který měl nárok manžel v době smrti. Pokud má takováto vdova rovněž svůj vlastní starobní důchod, pak bude tento vdovský důchod vyměřen z dříve upraveného důchodu manžela, a pro souběh starobního a vdovského důchodu, v případech, kdy bude vdovský důchod nižší, bude jeho procentní výměra zkrácena na polovinu – ve zjednodušujícím vyjádření tak lze říci, že z původně přiznaného příplatku obdrží tedy v zásadě 25 % (vdovský důchod činí 50 % procentní výměry a tato bude pro souběh dále zkrácena na polovinu). Vdova, které je přiznáván příplatek k vdovskému důchodu, poněvadž důchod manžela nebyl z důvodu soudní rehabilitace z jakýchkoli důvodů upraven (ač v posuzované věci tomu nic nebránilo), má nárok na příplatek ve výši 60 % částky, která by náležela manželovi a pokud by v souběhu nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu tato částka byla vyjmuta z režimu nakládání jako s důchodem, vznikala by objektivně skupina osob, jejichž postavení by bylo nerovné (jedněm vdovám by fakticky zůstávalo ze zvýšení důchodu z titulu soudní rehabilitace 25 %, jiným 60 %, tedy plná výše), a tedy diskriminační. Navíc se Nejvyšší správní soud domnívá, že výklad zákona musí brát v úvahu veškerá hlediska, tedy nejen případně zvýhodňující, a přehlízet, že právní úprava, kterou by takovýmto extenzivním výkladem, jenž by nutně musel jít *contra legem* (zde *contra* § 98 zákona č. 155/1995 Sb.),

popřel, na druhé straně přináší příjemcům důchodů velké dobrodiní v podobě valorizace takového důchodu včetně zvýšení z titulu soudní rehabilitace.

Nejvyšší soud rovněž nepřehlédl, že v případě akceptace názoru stěžovatelky by vznikla řada situací neřešitelných bez výslovné právní úpravy – například shora zmíněné případy, kdy poškozeným je jak vdova sama, tak její zemřelý manžel. Pokud jsou příplatky sloučeny s důchody, berou na sebe osud těchto dávek, a to v „dobrém i zlém“. S ohledem na odstup času od přijetí úpravy soudní rehabilitace jde často o důchody, jež byly opakovaně již mnohokrát valorizovány, a vytvořit nově „fikce“ důchodů „očištěných“ od příplatků právě pro případy souběhu důchodů se nejeví zdejšímu soudu ani rozumné, ani přinášející vyšší standard spravedlnosti, jak je obecně nazírána.

Nejvyšší správní soud tedy v posuzované otázce nemůže vykročit při výkladu zákona č. 119/1990 Sb. a zákona č. 155/1995 Sb. tak extenzivním způsobem, jaký by byl potřeba v případě, že by námitka stěžovatelky vůči krácení vdovského důchodu pro souběh se starobním důchodem měla být shledána důvodnou. Tento postup by nemohl být odůvodněn ani jakkoliv příznivým nahlížením na situace osob postižených nezákonným vězněním. Pokud by Nejvyšší správní soud stěžovatelce přitakal, vytvořil by takovýmto názorem ještě větší rozdíly a nerovnosti, než mohou vznikat podle právní úpravy, jak ji, byť nedokonale, aplikuje žalovaná, a dále by vytvořil situaci právního vakua pro určité množství případů, jež soudcovskou tvorbou práva těžko nahradit, to vše za situace, kdy by soud musel popřít zákon a jednat *contra legem*. Tyto situace vyloučeny nejsou, ovšem v posuzované věci není pochyb o úmyslu zákonodárce vyjádřeném slovy o sloučení příplatku s důchodem a vytvoření jednoho celku, přičemž tato úprava je racionální a, jak shora rozvedeno, přináší příjemcům důchodů především výhodu v podobě výměr pozůstalostních důchodů a valorizace důchodů.

Důchodové pojištění: souběh starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti

k § 34 odst. 2 a § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákonů č. 134/1997 Sb., č. 116/2001 Sb. a č. 425/2003 Sb.

Pokud § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, stanoví podmínku pro výplatu přiznaných dávek důchodového pojištění v podobě existence pracovněprávního vztahu sjednaného na dobu určitou, pak tímto nejsou dotčeny pracovněprávní vztahy tak, že by docházelo k jejich vzniku, změně nebo zániku. Pojištěnec, jemuž byl přiznán starobní důchod, má na výběr, zda bude pobírat dávku důchodového pojištění v souběhu s příjmem z výdělečné činnosti za existence pracovněprávního vztahu na dobu určitou, nebo případně zůstane v pracovněprávním vztahu na dobu neurčitou bez současného nároku na výplatu přiznané dávky s tím, že po vzniku nároku na starobní důchod je pojištěnec nepobírající starobní důchod zvýhodněn tím, že se zvyšuje procentní výměra starobního důchodu podstatně progresivnějším způsobem (§ 34 odst. 2 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 3 Ads 88/2006-72)

Prejudikatura: srov. č. 734/2005 Sb. NSS a nález Ústavního soudu č. 40/2003 Sb.

Věc: PhDr. Josef P., CSc., proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalované ze dne 3. 11. 2005 byl žalobci od 6. 9. 2005 přiznán starobní důchod podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb. ve výši 9831 Kč měsíčně. Současně však žalovaná konstatovala, že výplata starobního důchodu žalobci nenáleží, neboť nesplnil podmínky pro výplatu starobního důchodu, protože pracuje v pracovněprávním vztahu sjednaném na dobu neurčitou.

Proti tomuto rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, ve které zejména poukazoval na nesprávný právní názor žalované spočívající v aplikaci § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., k němuž neměla při svém rozhodování přihlídnout a výplatu dávek měla přiznat bez ohledu na znění tohoto ustanovení. Žalobce považuje § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., upravující souběh starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti, za nepřipustný nástroj regulace práva občana na práci a na hmotné zabezpečení ve stáří, které ve svém důsledku diskriminuje důchodce v pracovněprávních vztazích a vede z jejich pohledu k ekonomicky nevýhodnému rozhodnutí, zda pracovat, či pobírat dávku důchodového

pojištění. Zákon by měl implementovat právo na hmotné zabezpečení ve stáří obsažené v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), a nikoli nepřímo regulovat pracovní trh. Odkazem na prameny práva Evropské unie – Směrnici Rady 1999/70/ES, týkající se Rámcové dohody uzavřené organizacemi EOK, UNICEF a CEEP o pracovních smlouvách na dobu určitou a Směrnici Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, poukázal žalobce na rozpor vnitrostátního práva s právem komunitárním. V případě takto nastalého rozporu byla žalovaná, jako vnitrostátní orgán členského státu Evropských společenství, povinna dotčené ustanovení zákona neaplikovat. Nesoulad a rozpor § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. shledal žalobce i s normami mezinárodního práva obsaženými v mezinárodních smlouvách, jež jsou součástí vnitrostátního právního řádu. Konkrétně odkázal na Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě, vyhlášený sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2000 Sb. m. s., Úmluvu o diskriminaci, publikovanou pod

č. 465/1990 Sb., a na některé další mezinárodněprávní dokumenty upravující práva seniorů. Tyto mezinárodněprávní dokumenty mimo jiné zakazují jakoukoli formu diskriminace a zavazují státy umožnit seniorům aktivně se účastnit života a vést důstojný plnohodnotný život. Podle žalobce neexistuje žádný relevantní důvod, proč by měl pracující důchodce uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou se všemi riziky a negativními dopady, aby nepřišel o výplatu dávky starobního důchodu. Prostřednictvím článku 10 Ústavy pak upozorňuje, že orgány veřejné moci, tedy i žalovaná, nemají aplikovat ta ustanovení vnitrostátního práva, jež svou povahou mezinárodnímu právu odporují. Závěrem žalobce poukázal též na nesoulad § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. s ústavním pořádkem České republiky, kdy došlo k zásahu do základních práv, zejména pak do práv chráněných čl. 1, 3, 4, 11, čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 1 Listiny. Ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. nepřipustně zasahuje do základního práva žalobce na hmotné zabezpečení ve stáří a současně i do základního práva na práci. Tím, že zasahuje do práva svobodně uzavřít smlouvu a stanovit podmínky této smlouvy, rovněž zasahuje do svobody smluvní vůle. Ochrana svobody smluvní vůle je derivátem ústavní ochrany vlastnického práva, z čehož žalobce dovozuje dotčení svého vlastnického práva podle čl. 11 Listiny.

Městský soud v Praze dne 19. 4. 2006 uvedenou žalobu jako nedůvodnou zamítl. Vycházel přitom především z odlišení nároku na dávku důchodového pojištění podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. s nárokem na její výplatu podle § 37 téhož zákona. Uvedl, že žalovaná nepochybila, když rozhodla, že nárok na dávku – starobní důchod – vznikl žalobci dne 6. 9. 2005 a k témuž dni mu byl přiznán starobní důchod ve výši 9831 Kč měsíčně. Nárok na výplatu již přiznané dávky důchodového pojištění v případě souběhu starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti však nenáleží, pokud případný pracovní poměr není uzavřen na dobu určitou nepřesahující jeden rok, přičemž nebylo sporu o tom, že sjednaný pracovní poměr žalob-

ce je pracovním poměrem na dobu neurčitou. Soud dále konstatoval, že rozpor s čl. 11, čl. 26 odst. 3 a čl. 30 Listiny není v dané věci dán. Zatímco čl. 11 Listiny spadá pod základní lidská práva a svobody, která lze omezit jen zákonem, pokud je to navíc v jednotlivých člancích stanoveno, oproti tomu čl. 26 odst. 3 a čl. 30 Listiny jsou právy, která jsou upravena a podrobnosti stanoveny přímo zákonem. Ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. není v rozporu s čl. 26 odst. 1 Listiny zakotvujícím právo na svobodnou volbu povolání, neboť se netýká svobodné volby povolání, neupravuje charakter pracovněprávních vztahů a podmínky pro jejich uzavírání, nýbrž pouze stanoví, za jakých podmínek se dávka důchodového pojištění vyplácí. Rozpor nebyl shledán ani s čl. 30 Listiny, s právem na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, neboť sám odst. 3 tohoto článku odkazuje na zákon, kterým je zákon č. 155/1995 Sb. Soud neshledal ani rozpor s čl. 11 Listiny, neboť k dávce důchodového pojištění nemá pojištěnec vztah vlastnictví, nejedná se o vlastnické právo k dávce, nýbrž pouze o osobní právo na její výplatu. Rovněž soud neshledal diskriminační charakter § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., a tedy porušení čl. 1, 3 a 4 Listiny, ani že by diskriminační charakter měly zvláštní právní předpisy, u nichž nelze pracovněprávní vztah uzavřít na dobu určitou, a proto se § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. s podmínkou přípustnosti souběhu u těchto kategorií zaměstnanců neuplatní. Protože soud neshledal, že by § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. měl diskriminační charakter, vypořádal se i s námitkou tvrzeného porušení komunitárního práva v podobě jeho směrnic. Rozpor se směrnicemi není dán, neboť § 37 odst. 1 citovaného zákona neupravuje pracovněprávní vztahy a není ani v rozporu s obecným principem práva Evropské unie. Ani námitka rozpornosti § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. s mezinárodněprávními dokumenty a přijatými závazky České republiky nebyla shledána důvodnou. Jedná se totiž o deklaratorní závazky směřující ke smluvním státům a nevztahují se přímo ke stanovení podmínek, za kterých se přiznané dávky důchodového pojištění nevyplácejí.

Proti shora uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména vytkl soudu, že nesprávně posoudil dopad § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., který zcela zjevně reguluje pracovněprávní vztahy, do nichž vstupují osoby důchodového věku, a proto bylo třeba dané ustanovení posoudit i z hledisek kladených komunitárním právem. Namítl proto nesprávný právní závěr soudu, podle něhož se § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. použije jen pro stanovení podmínky pro výplatu dávky. Soud rovněž pochybil při konstatování, že § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. není diskriminační. Podle stěžovatele je § 37 odst. 1 tohoto zákona v nesouladu s komunitárním právem, jeho směrnicemi a obecným principem zákazu diskriminace na základě věku, a pro uvedený rozpor jej nebylo možné aplikovat. Stěžovatel též napadl právní závěry, v nichž soud neshledal rozpor a nesoulad § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. s ústavním pořádkem České republiky a neshledal jej diskriminačním. Upozornil, že je oprávněn domáhat se vyslovení nesouladu § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. s právy podle čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 1 Listiny nikoli jen skrze meze zákonů, které je provádějí podle čl. 41 Listiny, ale také i skrze porušení hranic podle čl. 4 Listiny, podle nějž oprávnění zákonodárce stanovit zákonné limity hospodářských, sociálních a kulturních práv v rámci prováděcích zákonů není neomezené, ale vždy je limitováno právem dotčeným čl. 4 a dalšími obecnými principy Listiny. Ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. bezprostředně zasahuje do práva stran svobodně uzavřít smlouvu, včetně práva svobodně stanovit podmínky takto uzavírané smlouvy. Skutečnost, že soud opomenul stěžovatelem tento uplatněný důvod, je vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Soud prvního stupně dospěl ke správnému výroku rozhodnutí, pokud žalobu zamítl, Nejvyšší správní soud však považuje za vhod-

né blíže doplnit právní názor Městského soudu v Praze. Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou, podle níž měl soud prvního stupně při správném posouzení právní otázky přiznat § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. vlastnost ustanovení regulující pracovněprávní vztahy, a proto jej podrobit zkoumání a posoudit z hledisek zákazu a nepřípustnosti diskriminace vyjádřených v pramenech komunitárního práva. Městský soud v Praze podle názoru Nejvyššího správního soudu správně posoudil význam, úlohu a dopad § 37 odst. 1 citovaného zákona, který upravuje podmínky přípustnosti výplaty dávky již přiznané. Uvedený § 37 odst. 1 zákona je regulativem právních vztahů sociálního zabezpečení v oblasti důchodového pojištění. Účelem právní regulace je stanovení dávek důchodového pojištění pro pojištěné oprávněné osoby v případě, že nastane zákonem předvídaná sociální událost, a jsou-li rovněž splněny další zákonem požadované podmínky. Právní úprava nereguluje pracovněprávní vztahy a nedopadá na ně ani zprostředkovaně. Pokud § 37 odst. 1 zákona stanoví podmínku pro výplatu přiznaných dávek důchodového pojištění v podobě existence pracovněprávního vztahu sjednaném na dobu určitou, pak tímto nejsou dotčeny pracovněprávní vztahy, nedochází k jejich vzniku, změně nebo zániku. Zákon toliko upravuje podmínku, při jejímž splnění je přípustný souběh výplaty dávky důchodového pojištění v podobě starobního důchodu a příjmu z výdělečné činnosti. Je dáno na výběr pojištěnému, kterému byl přiznán starobní důchod, zda bude pobírat dávku důchodového pojištění v souběhu s příjmem z výdělečné činnosti za existence pracovněprávního vztahu na dobu určitou, nebo případně zůstane v pracovněprávním vztahu na dobu neurčitou bez současného nároku na výplatu přiznané dávky. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se tato podmínka nikterak nedotýká vlastního nároku na dávku důchodového pojištění. Účelem zákona a dávek důchodového pojištění v podobě starobního důchodu je minimalizovat negativní následky snížení výdělečné činnosti pojištěných osob v důsledku dovršení důchodového věku, které tak ukončují svůj aktivní ekonomický život.

Je sociálně spravedlivé, aby ti, kteří hodlají ve výdělečné činnosti, bez jakéhokoli časového omezení, pokračovat nadále, ač sami již splnili podmínky nároku na dávku, výplatu dávky neobdrželi. Účel zákona by se v tomto případě zjevně míjel svým posláním na straně jedné a reálnou skutečností na straně druhé. Soud proto nepochybil, když neshledal rozpor § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. s předpisy a principy komunitárního práva regulujícími pracovněprávní vztahy.

Za vhodné považuje přitom Nejvyšší správní soud upozornit na právní úpravu obsaženou v § 34 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. regulující výši starobního důchodu pojištěnce, který po vzniku nároku na starobní důchod vykonává výdělečnou činnost a nepobírá při tom starobní ani plný invalidní důchod. Po vzniku nároku na starobní důchod se v takovém případě pojištěnci procentní výměra starobního důchodu zvyšuje o 1,5 % výpočtového základu za každých 90 kalendářních dnů této výdělečné činnosti. Oproti tomu podle § 34 odst. 1 téhož zákona výše procentní výměry starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29 zákona, činí za každý celý rok pojištění (zdůrazňuje Nejvyšší správní soud) získaný do vzniku nároku na tento důchod 1,5 % výpočtového základu měsíčně. Nejvyšší správní soud proto dodává, že právní úprava je v tomto hledisku výhodnější pro pojištěnce, kteří získali nárok na starobní důchod, ale jeho dávky nepobírají, protože nesplňují podmínky § 37 odst. 1 z důvodu pokračování ve výdělečné činnosti na dobu neurčitou, neboť jim rychleji narůstá výše procentní výměry starobního důchodu. I z tohoto dalšího důvodu nemůže Nejvyšší správní soud přijmout stěžovatelovy důvody namítající jeho diskriminaci a znevýhodňování.

Ke stížnostní námitce spočívající v nesprávném posouzení zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry soudu prvního stupně, které však blíže doplňuje. Není pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že soud vyjádřil neoprávněnost stěžovatele v domáhání se nesouladu § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. s právy uvedenými v čl. 26 odst. 3 a čl. 30

odst. 1 Listiny, kterých se lze dovolat podle čl. 41 odst. 1 Listiny pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Soud prvního stupně pouze poukázal na rozdílný charakter a rozdílnou možnost omezení (zásahu) práva obsaženého v čl. 11 a práv z čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 1 Listiny. Uvedl, že zatímco omezit vlastnické právo garantované čl. 11 Listiny lze pouze zákonem a pouze v případě, kdy toto omezení v jednotlivých člancích připouští, oproti tomu práva z čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 1 Listiny vyžadují svou konkretizaci skrze zákon. Pouze uvedl, že § 37 odst. 1 se nedotýká pracovněprávních vztahů, nýbrž upravuje, za jakých podmínek se dávka důchodového pojištění pojištěnci vyplácí. Nejvyšší správní soud proto dodává, s ohledem na jím podanou charakteristiku účelu dávek starobního důchodu, že právo na hmotné zabezpečení není možné vykládat zcela absolutně, a to tak, že výplatu dávky získá každý, kdo splňuje zákonné podmínky věku a potřebné doby pojištění podle § 29 zákona, nýbrž jen ten, u něhož navíc poklesla ekonomická aktivita zcela, nebo se její pokles předpokládá i skrze existenci pracovněprávního vztahu na dobu určitou, kdy po jejím uplynutí může dojít k ukončení ekonomické aktivity a výdělečné činnosti. Nejvyšší správní soud neshledal nesprávné právní posouzení soudem prvního stupně ani u otázky rozdílného zacházení s různými skupinami zaměstnanců, kteří pracovněprávní vztah na dobu určitou podle zvláštního zákona uzavřít nemohou, a proto od nich nelze spravedlivě požadovat, aby vyhověli podmínkám souběhu výplaty dávek starobního důchodu a příjmů z výdělečné činnosti. Ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. tak ani podle Nejvyššího správního soudu nezakládá neodůvodněnou diskriminaci mezi jednotlivými skupinami pojištěných osob (pracujících důchodců). Pokud jedna skupina pojištěných může přejít na pracovněprávní vztah na dobu určitou a ponechat si vyplacené dávky a současně příjem z výdělečné činnosti, pak by v důsledku neexistence jiného přístupu byla diskriminována skupina pojištěných, kteří podle zvláštních zákonů pracovněprávní vztah na dobu určitou uzavřít nemohou. Vlastní výběr, jakých skupin se tato úprava týká, je věcí úvahy zákonodárce. Nej-

vyšší správní soud proto rovněž odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, publikovaný pod č. 40/2003 Sb., kde se uvádí, že určitá zákonná úprava, zvyšující jednu skupinu osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za diskriminační. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda určité preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát, aby zvyšující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti. Ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedné skupiny subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.

Na rozdíl od soudu prvního stupně zastává Nejvyšší správní soud právní názor, že předmětným § 37 odst. 1 zákona není nijak dotčena zásada autonomie vůle vyjadřovaná v oblasti závazkověprávních vztahů jako zásada smluvní svobody. Uvedené ustanovení nezasahuje do práva stran svobodně uzavřít smlouvu, včetně práva svobodně stanovit obsah takto uzavírané smlouvy. Pouze upravuje podmínky, za kterých dojde či nedojde k výplatě dávky starobního důchodu. Chce-li pojištěná osoba, již byl přiznán starobní důchod, dále pobírat příjmy z výdělečné činnosti, její svoboda a autonomie není zasažena, pouze limitována zákonnými podmínkami požadujícími existenci pracovněprávních vztahů uzavřených na dobu určitou. Pojímá-li stěžovatel smluvní svobodu za součást projevu vlastnického práva, pak Nejvyšší správní soud s ohledem na závěry učiněné výše sděluje, že k zásahu ani k porušení čl. 11 Listiny nedošlo a daný § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

1161

Cenné papíry: veřejná nabídka cenných papírů

k § 78c odst. 2 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 362/2000 Sb. *)

Skutečnost, že společnost nabízela cenné papíry na internetových stránkách s neúplnými údaji a s odkazem na bližší informace na internetových stránkách jiné společnosti, neznamená, že se ze strany prvé společnosti nejednalo o veřejnou nabídku cenných papírů ve smyslu § 78c odst. 2 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění účinném do 30. 12. 2001.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, čj. 2 Afs 55/2006-96)

Věc: Obchodní společnost V. proti České národní bance o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Komise pro cenné papíry rozhodnutím ze dne 9. 5. 2002 uložila žalobci pokutu podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech ve výši 650 000 Kč především za porušení:

a) § 78c odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech, kterého se dopustil tím, že na své in-

ternetové stránce veřejně nabízel dluhopisy akciových společností C. a Č., aniž byl nejpozději v okamžiku veřejné nabídky uveřejněn užší prospect těchto cenných papírů schválený Komisí;

b) § 78g odst. 2 zákona o cenných papírech tím, že

*) S účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 257/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o podnikání na kapitálovém trhu, zákona o kolektivním investování a zákona o dluhopisech.

i. nejméně od 5. 12. 2001 do 17. 12. 2001 uveřejnil na svých internetových stránkách oznámení obsahující veřejnou nabídku předmětných dluhopisů,

ii. nejméně od 5. 12. 2001 do 17. 12. 2001 uveřejnil na svých internetových stránkách oznámení obsahující veřejnou nabídku předmětných akcií,

iii. nejméně od 5. 12. 2001 do 17. 12. 2001 zpřístupnil prostřednictvím odkazu umístěného na svých internetových stránkách text, kterým účastník řízení veřejně nabízel na internetové adrese akciové společnosti Č. předmětné akcie,

iv. vydal a distribuoval propagační brožuru, která obsahovala nabídku dluhopisů a akcií, aniž všechny takto uveřejněné dokumenty byly schváleny Komisí.

Prezidium Komise pro cenné papíry rozhodnutím ze dne 26. 2. 2003 rozklad zamítlo a rozhodnutí Komise potvrdilo.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 12. 2005 žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že protiprávnost jednání žalobce byla správně posuzována podle zákona o cenných papírech, ve znění před účinností novely provedené zákonem č. 501/2001 Sb. V jednání žalobce pak shledal porušení označených ustanovení zákona. Informace uveřejněné na internetových stránkách bez ohledu na nedostatek některých náležitostí (podmínek nabytí) posoudil jako veřejnou nabídku cenných papírů ve smyslu § 78c odst. 2 zákona o cenných papírech s tím, že postačí vyvolání zájmu a vytvoření možnosti ke zjištění všech podmínek nabytí cenného papíru. Informace byly provázány s jinými informačními prameny, bylo na ně odkazováno. Naopak nerozhodná je úspěšnost nabídky.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti namítl, že soud nesprávně posoudil, zda jeho jednání při zveřejňování informací o cenných papírech na internetu bylo veřejnou nabídkou cenného papíru ve smyslu § 78c odst. 2 zákona o cenných papírech. Veřejnou nabídkou nemůže být poskytování jakýchkoliv informací o cenném papíru, nýbrž se musí jed-

nat o sdělení oznámením, či jiným textem nebo jednáním, kterým jsou sdělovány podmínky nabytí – nikoliv pouze informace o tom, kde k takovému sdělení je možno dojít. Soud měl vycházet z jazykového výkladu příslušného ustanovení, a nikoliv z neúměrně rozšiřujícího výkladu opřeného o obecný zájem na ochraně investorů.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na svém právním názoru.

K tomu ze spisu vyplynulo, že obsahem internetové nabídky, poprvé zjištěné dne 15. 6. 2001, bylo sdělení, že stránky vytvořila obchodní společnost V. (stěžovatel) za účelem prodeje emise dluhopisu akciové společnosti C. Obsahem bylo roční zhodnocení a termíny výplaty, jmenovitá hodnota dluhopisu, objem emise dluhopisů, včetně popisu předmětu činnosti akciové společnosti C., zajištění emise a zhodnocení míry rizika. V případě zájmu byl nabízen kontakt na klientské oddělení stěžovatele a dále byla uvedena kontaktní adresa téže společnosti pro možnost nákupu dluhopisu, s tím, že jsou prodávány na základě „*Smlouvy o převodu dluhopisů*“. V závěru byl opět zvýrazněn telefonický a mailový kontakt. Obsahem internetové nabídky akcií společnosti Č., zjištěné v téže době, byly informace o předmětu podnikání společnosti, popis nabídky pro investora, předpokládaný výnos a délka investice, včetně hodnocení a odkazu na obchodní oddělení stěžovatele. Oba cenné papíry byly i obsahem informačního bulletinu stěžovatele umístěného na jeho internetových stránkách. Výtisky stránek s nabídkami jsou založeny na č. 1. 6 – 29 spisu, přičemž mezi nimi jsou i internetové stránky akciové společnosti Č., odkazující na stránky stěžovatele. Dále spis obsahuje internetové nabídky zjištěné 5. 12. 2001 na stránkách stěžovatele, nabízející možnost finanční spoluúčasti na vybraných projektech – akciových společnostech Č. a C., obsahující popis vlastních schopností stěžovatele při zajištění investování. Nabídka na internetové stránce společnosti Č. obsahuje profil společnosti a nabídku pro investory, a to akcií, s uvedením jejich nominální hodnoty, předpokládaného výnosu, délky investice, zhodnocení výnosu jako

výrazného a uvedení kontaktu na stěžovatele. Na stránce s aktualitami stěžovatele jsou konstatovány aktuality akciové společnosti Č. a v aktuální nabídce pro investory je uvedena nabídka jak dluhopisů akciové společnosti C., tak i akcií společnosti Č.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nesprávné posouzení právní otázky je kasační stížností namítáno pouze ve vztahu k výkladu § 78c odst. 2 zákona o cenných papírech, ve znění účinném do 31. 12. 2001.

Pokuta byla uložena podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech, a podle tohoto ustanovení ji bylo možno uložit při zjištění nedostatků v činnosti osob uvedených v § 82 odst. 1 písm. a) nebo b) nebo osob majících povinnosti ve smyslu § 82 odst. 1 písm. c), které spočívají v porušení podmínek stanovených v povolení uděleném podle tohoto zákona nebo v porušení právních předpisů nebo opatření podle § 83 odst. 1 písm. b). Cit. ustanovení pak odkazuje mj. na ust. § 71 – 78g téhož zákona.

Podle § 78c odst. 1 zákona o cenných papírech cenné papíry, které nejsou přijaty k obchodování na veřejném trhu podle tohoto zákona, mohou být veřejně nabízeny pouze, pokud byl nejpozději v okamžiku veřejné nabídky uveřejněn: a) prospekt, jestliže předmětem veřejné nabídky jsou cenné papíry, které jsou v okamžiku veřejné nabídky předmětem žádosti o přijetí k obchodování na veřejném trhu, nebo b) užší prospekt, jestliže předmětem veřejné nabídky jsou cenné papíry, pro které nebyla podána žádost o přijetí k obchodování na veřejném trhu, ledaže se emitent rozhodne, že i v tomto případě bude uveřejněn prospekt. Co se rozumí veřejnou nabídkou cenných papírů, stanoví § 78c odst. 2 zákona.

Skutečnosti vyplývající ze spisu stěžovatel nevyvrací, stejně tak jako zjištění o datech uveřejnění užších prospektů a o jejich schválení Komisí. Za nepřípustně rozšiřující považuje výklad pojmu „veřejná nabídka“ prove-

dený žalovanou a akceptovaný soudem. Je pravdou, že se jedná o sankční řízení a v takovém rozšiřující výklad skutkové podstaty deliktu nemá místa. Otázkou tak je, zda užitý výklad lze takto označit.

Nejvyšší správní soud je názoru, že nikoliv. Veřejná nabídka cenných papírů přímo ze zákona zahrnuje jakékoliv sdělení, oznámení nebo jiný text nebo jakékoliv jednání, kterým se kdokoli obrací jakýmkoli způsobem propagace nebo prostřednictvím třetích osob na širší okruh osob za účelem sdělení podmínek nabytí nabízených cenných papírů a vyvolání jejich zájmu o nabytí cenných papírů uvedených v nabídce.

Informace obsažené na internetových stránkách stěžovatele přímo či cestou odkazu na jinou internetovou stránku obsahovaly natolik konkrétní údaje o cenných papírech, že byly způsobilé vyvolat zájem investora. Přitom nabídka byla učiněna prostřednictvím internetu, tedy způsobem rozšířeným a neomezeně dostupným případným zájemcům. Nelze pochybovat o tom, že osoba, která má zájem o investování finančních prostředků do cenných papírů, hodnotí nabídku z hledisek rozsahu informací, které jí poskytnou obraz o nabízených produktech, jejich výnosnosti a o možnosti jejich nabytí. Zákon předpokládá, že cílem veřejné nabídky je vyvolání zájmu, není tedy třeba, aby nabídka byla fakticky využita. Vyvolaný zájem se projevuje snahou o získání bližších informací, o navázání kontaktu, jímž může být nabídka dále specifikována, a která v sobě již zahrnuje konkrétní přesvědčovací působení na potenciálního klienta. K tomu byl nabízen zcela konkrétní a lehce využitelný kontakt na obchodní oddělení stěžovatele. Není rozhodné, že část informací byla poskytnuta prostřednictvím jiné internetové stránky, pokud na ni byl na stránkách stěžovatele uveden konkrétní odkaz. Stěžovateli nelze přisvědčit v názoru, že za veřejnou nabídku nelze považovat sdělení, které v úplnosti informace neobsahuje, ale které pouze informuje o tom, kde lze tyto informace získat. V daném případě stěžovatel na svých stránkách nabízel možnosti finanční spoluúčasti na vybraných pro-

jektech, mj. i na akciích společnosti Č., uvedl v tabulce základní informace a k tomu odkázal na internetovou stránku této společnosti. Současně uvedl svou společnost jako kontakt ní k osobnímu jednání se zájemci. Již takto omezeně specifikovaná nabídka měla vést k vyvolání zájmu, který měl být podpořen údaji na jiné internetové stránce. Tolerance

k takovému postupu by znamenala umožnění obcházení zákona.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že se městský soud nedopustil nesprávného posouzení právní otázky výkladem pojmu „veřejná nabídka“, a nenaplnil tak kasační námitku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

1162

Ochrana spotřebitele: diskriminace Správní trestání: rozpornost právního řádu

k § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 104/1995 Sb.

I. Jestliže na základě kritéria různého trvalého bydliště osob ve věku 65 až 70 let zavedl žalobce dvojí ceny, jedná se o nepřipustnou diskriminaci, a tedy o rozpor s dobrými mravy ve smyslu § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

II. Uložení správní sankce není zpravidla možné, jestliže k porušení právní normy, za něž má být sankce uložena, nabádá jiná právní norma. Splývají-li však fakticky osoby tvůrce diskriminačního právní normy a toho, kdo diskriminaci reálně uplatňoval, lze – jako výjimku z uvedeného pravidla – takovou osobu postihnout, neboť se tím v konečném důsledku potrestá i ten, kdo diskriminaci zapříčinil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 1 As 14/2006-68)

Věc: Dopravní podnik města Hradec Králové proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Ústřední ředitel České obchodní inspekce rozhodnutím ze dne 19. 7. 2004 zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí vydané v I. stupni, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 25 000 Kč pro porušení právních povinností stanovených v § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, kterého se žalobce dopustil tím, že jako provozovatel linek městské autobusové dopravy nenabízel rovné podmínky poskytovaných služeb pro všechny spotřebitele stejné věkové skupiny a vázal poskytování zvýhodněných služeb na trvalý pobyt v určitých oblastech, čímž byli spotřebitelé nesplňující dané zvolené kritérium diskriminováni.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 10. 2005 žalobu zamítl. Nešel na žalobcovu námitku, že je právem obce ve shodě s § 2 zákona č. 128/2000 Sb. pečovat o všestranný

rozvoj a potřeby svých občanů, tedy i zvýhodnit nějakou skupinu obyvatel. Soud se ztotožnil s názorem žalované, že při poskytování slev nelze rozlišovat občany podle toho, kde mají místo trvalého pobytu. Bez ohledu na to, že o poskytování slev rozhodlo město Hradec Králové svým nařízením č. 3/2003, je to žalobce, kdo dopravní služby poskytuje, a nese tak veřejnoprávní odpovědnost podle zákona o ochraně spotřebitele. Žalobce naplňuje znaky prodávajícího (§ 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele) a podle § 23 téhož zákona je dozorovým orgánem nad povinnostmi stanovenými tímto zákonem Česká obchodní inspekce, nikoliv dozorové orgány podle zákona o drahách nebo zákona silničního. Protože došlo k tomu, že na základě kritéria různého trvalého bydliště žalobce zavedl dvojí ceny, jedná se o diskriminaci,

a tedy ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele o rozpor s dobrými mravy. Správní orgány nepochybyly, jestliže o tento závěr opřely i své rozhodnutí o postihu žalobce.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek soudu kasační stížností, v níž poukázal na to, že soud nesprávným způsobem posoudil právní otázku, zda je žalobce povinen podle smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obsluhy a nařízení města Hradec Králové o maximálních cenách jízdného provozovat městskou hromadnou dopravu. Nařízení města Hradec Králové, jímž byly stanoveny maximální ceny jízdného ve městě, je obecně závazným právním předpisem. Jednak-li žalobce ve shodě s takovým právním předpisem, je tím zcela vyloučena možnost postihu a uložení pokuty. Žalobce důvodně předpokládá, že nařízení města bylo vydáno zcela v souladu s platnými právními předpisy a v žádném případě mu však nepřísluší hodnocení jeho kvality, nadto nedisponuje žádnými právními prostředky, jak činnost takového předpisu ukončit. Je-li zmíněné nařízení platným a účinným právním předpisem, pak subjekty, na něž se vztahuje, jsou povinny takové nařízení respektovat a zmíněné služby poskytovat. Z uvedených důvodů mu nemohlo být vytýkáno diskriminační chování a uložena sankce. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný důvodnost kasační stížnosti popřel. Připomněl, že žalobce naplňuje znaky „prodávajícího“ dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele. Skutečnost, že dopravní služby prodával dle zvoleného diskriminačního kritéria, je nesporná. Odpovědnost za takový postup je objektivní, a proto se žalobce nemůže vyvinutí ani odkazem na plnění závazků plynoucích mu z nařízení města. Zákon o ochraně spotřebitele je právním předpisem vyšší právní síly než zmíněné nařízení města, žalobce jej proto měl respektovat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud vyšel z těchto skutečností: Stěžovateli byla uložena pokuta za

porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele, kterého se měl dopustit tím, že občanům, kteří neměli bydliště v Hradci Králové, Pardubicích a v místech v dosahu MHD, nepříznával nárok na zlevněné jízdné pro věkovou kategorii 65 až 70 let. Stěžovatel vykonával dopravu na základě smlouvy ze dne 15. 12. 2003 o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti městskou hromadnou dopravou na území města Hradec Králové a dopravně připojených obcí v roce 2004. V článku 4 bodu 1) smluvních přepravních podmínek stěžovatel stanovil, že ceny jízdného, tarifní cena a přepravné (za přepravu zavazadel a živých zvířat) a tarifní podmínky jsou stanoveny nařízením města Hradec Králové. Nařízení města Hradec Králové č. 3/2003, o maximálních cenách jízdného městské hromadné dopravy ve městě Hradec Králové a v dopravně připojených obcích, stanovilo v článku 10 výhodnější ceny jízdenek pro občany s trvalým bydlištěm v Hradci Králové nebo v Pardubicích a příslušných obcích, kam byla zajišťována MHD. V článku 14 bodu 1. citovaného nařízení bylo stanoveno, že doprava je oprávněn se souhlasem Rady města Hradec Králové vyhlásit mj. odlišné ceny s podmínkou, že tyto odlišné ceny nepřekročí maximální ceny a nestanoví kratší dobu platnosti jízdních dokladů.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem správních orgánů i městského soudu, že jednání stěžovatele mělo diskriminační povahu. Snížené jízdné totiž mohli využívat toliko občané ve věku 65 až 70 let mající trvalé bydliště v Hradci Králové, v Pardubicích a v dopravně připojených obcích; ostatní lidé též ve věkové kategorii, jejichž trvalé bydliště se nachází kdekoli jinde, stejné výhody požívat nemohou. Při stanovování jízdného tedy došlo k diferenciaci mezi osobami téhož věku, přičemž jediným třídícím kritériem bylo místo trvalého pobytu.

Tento závěr potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva či Ústavního soudu. Jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, a ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, „*ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze*

kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení tohoto principu došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. (...) Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl, nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené. Rovněž Výbor OSN pro lidská práva při aplikaci čl. 26 Paktu opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria (reasonable and objective criterions)".

Zvýhodnění občanů ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm v Hradci Králové, Pardubicích a dopravně připojených obcích oproti osobám téže věkové kategorie s trvalým bydlištěm kdekoli jinde by proto nemělo diskriminační povahu pouze tehdy, pokud by mělo rozumné a objektivní ospravedlnění, tj. jestliže by sledovalo legitimní cíl a prostředky použité k jeho dosažení by byly tomuto cíli přiměřené.

Naplnění kritérií rozumnosti a objektivnosti však Nejvyšší správní soud neshledal.

Ohledně cíle argumentuje stěžovatel tím, že poskytnutí slevy občanům v důchodovém věku nelze chápat jako diskriminaci, neboť je povinností města pečovat o potřeby svých občanů. Cíl poskytovat péči občanům města je bezpochyby legitimním cílem; sám o sobě tedy diskriminaci nezakládá. Je proto důležité, zda prostředky použité k dosažení tohoto cíle jsou či nejsou přiměřené.

V tomto bodě je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že kritérium přiměřenosti naplněno nebylo. Je bezpochyby legitimní, pokud město pečuje o své občany, ovšem nemů-

že tak činit jakýmkoliv způsobem. V daném případě sice cenové zvýhodnění přineslo občanům ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm v Hradci Králové, Pardubicích a dopravně připojených obcích cenově dostupnější jízdné, avšak zároveň vyloučilo z využívání této možnosti všechny cizí státní příslušníky, jakož i občany České republiky s trvalým bydlištěm na území jiných než vyjmenovaných obcí. Z hlediska judikatury Evropského soudního dvora (věc Angonese, C-281/98) představuje takovéto rozlišování pro občany jiných členských států Evropské unie diskriminaci na základě státní příslušnosti. Je-li popsán jednání diskriminační ve vztahu k cizím státním příslušníkům, tím spíše může být v souzené věci diskriminační pro občany České republiky ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm jinde než v uvedených obcích. Pokud mělo být občanům důchodového věku poskytováno levnější jízdné, mělo se tak stát ve vztahu ke všem osobám této skupiny, a to bez ohledu na to, kde se nachází jejich trvalé bydliště: mezi využíváním prostředků městské hromadné dopravy a trvalým bydlištěm na území určité obce nelze najít natolik úzký vztah, aby mohl ospravedlnit zvýhodňování občanů této obce před občany obce jiné. Navíc důvody, pro něž je seniorům poskytováno nižší jízdné (nižší zdroje příjmů než u lidí v produktivním věku), jsou stále stejné, a to bez ohledu na jejich trvalé bydliště. Z těchto důvodů lze uzavřít, že ve vztahu k osobám ve věku 65 až 70 let, které neměly trvalé bydliště v Hradci Králové, Pardubicích a dopravně připojených obcích, představovala nemožnost získat zlevněné jízdné nepřipustnou diskriminaci ve smyslu § 6 zákona č. 634/1992 Sb.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, že při stanovování cen se řídil nařízením města Hradec Králové. V dané věci je tedy nutno posoudit, zda je možno uložit správní sankci za jednání, které je v souladu s jedním právním předpisem, zatímco jinému odporuje.

Mezi základní postuláty právního řádu patří jeho bezrozpornost. Je nepřijatelné, aby jedna právní norma svým adresátům určité

chování prikazovala a jiná to samé chování zakazovala. Logický rozpor, který tímto způsobem vzniká, sice lze odstranit pomocí zvláštních argumentů právní logiky (*lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori* atd.), popřípadě použitím dalších interpretačních metod, avšak zároveň je hrubě v rozporu s principem právní jistoty a z něj vyplývajících požadavků. Porušení právní jistoty je v souzeném případě o to větší, že proti sobě stojí zákaz diskriminace, plynoucí jednak ze zákona o ochraně spotřebitele a především z ústavního pořádku, tj. právní norma s relativně neurčitou dispozicí, a vysoce konkrétní prikaz účtovat jízdné v určité, přesně stanovené výši (z citovaného článku 14 bodu 1 nařízení č. 3/2003 vyplývá, že stěžovatel nemohl bez souhlasu Rady města sám ceny jízdného snížit).

Stěžovatel tak byl ve dvojím ohni: pokud by nerespektoval nařízení Rady č. 3/2003, vystavoval by se nebezpečí uložení správní sankce za jeho porušení; pokud je respektoval – jak tomu bylo v souzeném případě – čelil správnímu trestu za porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Takový postup hrubě porušuje z právní jistoty vyplývající základní zásady demokratického právního státu, jimiž jsou zásada předvídatelnosti práva a postupu orgánů veřejné moci, zásada vnitřní bezrozpornosti a srozumitelnosti právního řádu. Naplnění těchto požadavků je o to intenzivnější tam, kde se jedná o oblast správního trestání. Není přípustné ukládat někomu trest za to, že se nedokázal správně zorientovat v rozporuplných příkazech právního řádu, jenž nenaplnuje ani ty nejzákladnější požadavky, jimž by v právním státě vyhovávat měl. Fakt, že zde dochází k rozporu právních norem různé právní síly, je zde zatlačen do pozadí tím, že norma vyšší právní síly (zákaz diskriminace) má vysoce abstraktní povahu, zatímco norma nižší právní síly (ceny jízdného pro občany ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm v uvede- ných obcích) je naopak vysoce konkrétní.

Je zásadně nepřijatelné požadovat po adresátu právních norem, aby vždy zkoumal, zda konkrétní norma nižší právní síly není

v rozporu s abstraktní normou vyšší právní síly, a činit jej posléze odpovědným zato, že tento rozpor neodhalil, popř. dospěl k nesprávnému interpretačnímu závěru.

Zásadně tedy musí platit, že uložení správní sankce není možné, jestliže k porušení právní normy, za něž má být sankce uložena, nabádá jiná právní norma. Z této zásady jsou zajisté možné výjimky, jež budou přicházet ke slovu v případech hodných zvláštního zřetele.

Jednu z takových výjimek představuje též souzená věc. Okolnost, která ji činí výjimečnou, spočívá ve faktu, že – jak vyplývá z výpisu z obchodního rejstříku, jež je součástí správního spisu – v době, kdy k sankcionování jednání došlo, bylo jediným akcionářem stěžovatele město Hradec Králové. Osoba akcionáře tak splývá s osobou tvůrce nařízení, jež obsahuje diskriminační úpravu; je přitom nerozhodné, že jednou vystupuje ve sféře soukromého práva, podruhé v oblasti práva veřejného. Nejvyšší správní soud si je vědom i toho, že stěžovatel a město, jež je jediným akcionářem, jsou po formální stránce dvě samostatné právnické osoby. Bylo by však absurdní, pokud by město mohlo libovolně tvořit nařízení obsahující diskriminační cenovou regulaci, kterou by poté uplatňovalo prostřednictvím právnické osoby, kterou by za tím účelem založilo. Tím by se diskriminační jednání – porušující princip rovnosti plynoucí z ústavního i mezinárodního práva – stalo prakticky nepostižitelným, neboť právnická osoba provozující dopravu by byla nepostižitelná proto, že se řídila právním předpisem města, a město samo – byť model diskriminačního chování vymyslelo a učinilo součástí platného práva – by nebylo možno postihnout z toho důvodu, že neprovozovalo dopravu a nesplňuje ani definiční podmínky prodávajícího ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. S takovým stavem se v situaci, kdy – nikoliv striktně právně, ale fakticky – splývají osoby tvůrce diskriminačního jednání a toho, kdo diskriminaci reálně uplatňoval, nelze smířit.

Vytvořilo-li město Hradec Králové diskriminační nařízení a samo bylo jediným akcionářem právnické osoby, která je realizovala,

je spravedlivé tuto právnickou osobu postihnout, neboť se tím v konečném důsledku potrestá i ten, kdo diskriminaci zapříčinil, tj. město Hradec Králové. Tedy vzhledem k tomu, že v daném případě sankce za diskriminační jednání v konečném důsledku dopad-

ne na původce tohoto jednání, tj. na město, jakožto jediného akcionáře stěžovatele, dovodil Nejvyšší správní soud výjimku ze shora uvedené zásady vylučující správní sankci pro případy rozpornosti normativních modalit plynoucích z právního řádu.

1163

Správní trestání: přestupek ublížení na cti; návrh na projednání přestupku

k § 49 odst. 1 písm. a) a § 68 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 67/1993 Sb.

I. Soulad návrhu na projednání přestupku podle § 68 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, se skutkovým stavem zjištěným při samotném přestupkovém řízení tímto návrhem vyvolaným musí být správním orgánem posuzován materiálně, a nikoli formálně. Nevýznamná odchylka skutkového stavu popsaného v návrhu od stavu zjištěného správním orgánem (např. jiný čas spáchání přestupku) tak není dostatečným důvodem pro zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) téhož zákona.

II. Pojmovým znakem přestupku ublížení na cti podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, není pronesení hanlivého výroku před větším množstvím lidí, je jím však skutečnost, že se jedná o výrok urážlivý nebo zesměšňující; a dále povědomost pachatele o tom, že se v dané situaci a v dané skupině obyvatel, tedy v celkovém společenském kontextu, jedná o výrok hanlivý.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2007, čj. 2 As 60/2006-53)

Prejudikatura: srov. č. 216/2004 Sb. NSS.

Věc: PhDr. Vlasta B. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, za účasti Petry D., o přestupek proti občanskému soužití, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 13. 10. 2004 podala Petra D. návrh na projednání přestupku, kterého se měla dne 5. 10. 2004 dopustit žalobkyně tím, že nazvala její dceru primitivem.

Městský úřad Otrokovice rozhodnutím ze dne 25. 4. 2005 zastavil řízení o přestupku proti občanskému soužití podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, jelikož spáchání skutku, o němž se vedlo řízení, nebylo prokázáno. Správní orgán vycházel především z výpovědi žalobkyně a svědků a ze stanovisek, která si vyžádal z Jazykové poradny Ústavu pro jazyk český. Žalobkyně si sice při svém vzdělání musela být vědoma možného hanlivého významu uvedeného výrazu, a pře-

sto je použila před jinou osobou, spáchání přestupku, tak jak byl uveden v návrhu, přesto nebylo prokázáno, neboť nebyly splněny podmínky § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Ani svědeckými výpověďmi studentů účastných na hodině angličtiny, kde měl tento výraz zaznít, se totiž nepodařilo prokázat, že by žalobkyně ve výuce takto Lucií H. označila. Stála tak proti sobě tvrzení navrhovatelky a žalobkyně a za této situace nezbylo než řízení zastavit v souladu se zásadou v pochybnostech ve prospěch obviněného. Správní orgán vzal tedy za prokázané pouze to, že žalobkyně o Lucií H. prohlásila po vyučování, že je primitivní, což plynulo z atmo-

sféry dlouhodobé sousedské nevraživosti mezi rodinami žalobkyně a navrhovatelky, což způsobuje vzájemnou předpojatost. Žalobkyně tímto výrokem sice chtěla působit výchovně na Jiřího Š., použitím výrazu, který i on vnímal jako urážlivý, však pochybila. Raději se měla výroku, na který oba mladí lidé mohou reagovat vzhledem ke svému věku velmi citlivě, vyvarovat. Jejím jednáním však nebyly naplněny všechny podmínky přestupku, tedy objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka, když se nepodařilo prokázat, že došlo ke spáchání přestupku tak, jak je popsán v návrhu, jež se správní orgán musí držet. Žalobkyně se tak mohla dopustit jediné jiné urážky na cti, když pronesla hanlivý výrok v přítomnosti Jiřího Š., takový skutek však nebyl k projednání navržen.

Proti tomuto rozhodnutí podala Petra D. odvolání, ve kterém zejména vyjádřila nesouhlas se zastavením řízení, neboť žalobkyně se sama doznala k tomu, že se dopustila hanlivého výroku vůči její dceři. Tímto výrokem ponížila a zesměšnila celou její rodinu; navíc osoba zastávající povolání, které vykonává žalobkyně, by si neměla takto hanlivě označení dovolit nikde a vůči nikomu. Vytkla také správnímu orgánu I. stupně, že věc posoudil příliš formálně.

Odvolání v dané věci podala také žalobkyně, která mimo jiné setrvala na názoru, že se přestupku nedopustila, neboť pouze použila na Lucii H. označení cizím spisovným slovem, a to – jak potvrdily i svědecké výpovědi – jen před Jiřím Š., tedy způsobem, který nemohl snížit a nesnížil její vážnost u spoluobčanů.

O těchto odvoláních rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 8. 2005, kterým rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že bylo ve vztahu k navrhovateli Petře D. upuštěno od povinnosti k náhradě nákladů řízení a druhý odstavec výrokové části týkající se povinnosti hradit náklady řízení byl vypuštěn. Ostatní části výroku zůstaly beze změny. Žalovaný se ztotožnil s názorem správního orgánu I. stupně v tom, že žalobkyně hanlivý výrok na adresu Lucie H. pronesla, přičemž je nerozhodné, zda šlo o slovo primitiv nebo primitivní. Správnímu orgánu I. stup-

ně se však nepodařilo prokázat, že byl výrok pronesen v hodině angličtiny, jak tvrdila navrhovatelka. Vina žalobkyně tak nebyla bez důvodných pochybností prokázána, a správní orgán I. stupně proto správně řízení zastavil z důvodů vyplývajících ze zásady „*in dubio pro reo*“. K urážce na cti tak došlo až po hodině v soukromém rozhovoru s Jiřím Š., který nebyl určen veřejnosti. Na druhé straně žalovaný nesouhlasil se žalobkyní v tom, že by k naplnění skutkové podstaty urážky bylo nezbytné snížení vážnosti uražené osoby, naopak stačí, že se poškozená osoba cítí uražena, přičemž je nepodstatné, zda je výrok pravdivý či ne. Navíc žalobkyně by jako vzdělaná osoba opravdu měla vážit slova, která užije k vyjádření názoru na třetí osobu. Tímto výkladem přitom nebyla žalobkyně zkrácena na své svobodě projevu, neboť ta je ve vztahu k tomuto přestupku omezena již samotným zákonem o přestupcích.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně, ve které mimo jiné žalovanému vytkla rozpory spočívající v tom, že na jedné straně tvrdí, že se jí spáchání přestupku nepodařilo prokázat, na straně druhé však tvrdí, že fakticky spáchán byl, když dostačuje, že se Lucie H. cítila uražena. Svým výkladem přitom odepřel žalobkyni právo na svobodu slova a projevu, zahrnující v demokratickém právním řádu též právo na kritiku. Přestupkem urážky na cti proto nemůže být každý projev pocitovaný subjektivně jako urážka, ale pouze projev způsobilý přivodit újmu občanské cti poškozeného. Žalobkyně se neztotožnila ani s názorem, že je nepodstatná pravdivost či nepravdivost výroku. Zásahem do občanské cti totiž nemůže být kritika počínání fyzické osoby opírající se o pravdivé údaje, byť bylo v kritice použito ironizování či odsuzování. V daném případě, tedy v kritice žalobkyně na adresu Lucie H. před Jiřím Š., šlo o použití slova „primitivní“ ve smyslu nekulturní, spjaté s prokazatelnou domněnkou žalobkyně, že se Lucie H. podílela na zničení domu za několik milionů korun. Naopak výpovědi svědků jasně prokazují, že se o ní tak nevyjádřila přímo v hodině angličtiny. Dokazováním tak bylo

prokázáno, že se skutek, tak jak byl uveden v návrhu na projednání přestupku, nestal. Zároveň, ke kterému dospěly správní orgány obou stupňů, proto považovala žalobkyně za rozporný se spisy.

O uvedené žalobě rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem, jímž jí vyhověl a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ze správního spisu vyplynulo jako nepochybné, že se žalobkyně vyjádřila v neprospěch Lucie H., avšak nebylo prokázáno spáchání urážky slovním výrokem, neboť nebyl pronesen při hodině angličtiny, nýbrž v soukromém rozhovoru dvou lidí, díky čemuž nebyla obsahová forma výroku přesně identifikovatelná. Nebyla tedy prokázána protiprávnost jednání žalobkyně. Skutek, o němž bylo řízení vedeno, nenaplnoval podle krajského soudu znaky přestupku, a proto správní orgán prvního stupně pochybil, pokud zastavil řízení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, když správně měla být věc kvalifikována podle písmene a) téhož ustanovení.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovný (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména uvedl, že nesouhlasí s názorem krajského soudu, že jednáním žalobkyně nebyl vyvolán žádný následek, když za následek je nutno považovat již to, že se navrhovatelka cítila uražena na cti, o čemž svědčí již její podání návrhu na projednání přestupku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Spornou byla v daném případě otázka, zda se žalobkyně dopustila přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, podle nějž platí:

„Přestupku se dopustí ten, kdo

a) jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch,...“

Správní orgán prvního i druhého stupně uzavřely svou úvahu nad tím, zda se žalobkyně přestupku podle tohoto ustanovení dopustila, či nikoli, závěrem, že jí nebylo dostatečně

prokázáno, že by učinila hanlivý výrok o Lucii H. v hodině angličtiny. Správní orgán prvního stupně tuto svou úvahu poněkud znejasnil svou nadbytečnou zaměřeností na rozdíly mezi dopadem podstatného jména „primitiv“ a přídavného jména „primitivní“, což mu vytkl již stěžovatel. Stěžovatelova úvaha je pak poněkud znepřehledněna tím, že na straně jedné tvrdí, že vina nebyla žalobkyni prokázána, na straně druhé však hned vzápětí bere za jisté, že v rozhovoru mezi žalobkyní a Jiřím Š. k urážce na cti došlo, přičemž je lhotejně, že se jednalo o soukromý rozhovor, který nebyl určen veřejnosti, podstatné je naopak pouze to, že se postižená osoba cítí uražena a že výrok je způsobilý urazit. Zastavení řízení tak správní orgány obou stupňů zdůvodnily neshodou mezi návrhem Petry D. a zjištěními vyplývajícími z provedeného řízení. Řečeno jinak, oba orgány se shodly na tom, že se žalobkyně fakticky dopustila přestupku urážky na cti svým výrokem před Jiřím Š., její výrok učiněný takto v soukromí však nebyl návrhem osoby zúčastněné napaden. Naopak se nepodařilo prokázat, že by se dopustila obdobného výroku již v hodině angličtiny, tedy před žáky, jak tvrdil návrh osoby zúčastněné. Správní orgány obou stupňů tak opřely zastavení řízení jednak o určitý výklad principu vázanosti řízení o přestupku projednávaného na návrh tímto návrhem a jednak o určitý výklad přestupku ublížení na cti. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s jedním z těchto výkladů.

Těsnou vázanost řízení o přestupku na návrh na projednání přestupku odvozuje stěžovatel z ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, podle nějž *„přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) a přestupky podle § 50 spáchané mezi blízkými osobami, jakož i přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) se projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka (dále jen „navrhovatel“)*“. Toto ustanovení ovšem nelze aplikovat na vztah mezi konkrétním návrhem a zjištěným skutkovým stavem formálně. Toto ustanovení je totiž sice průlomem do obecně platné zásady oficiality přestupkového řízení plynoucí z § 67 odst. 1

zákona o přestupcích, smyslem tohoto průlomu však je pouze omezit okruh osob, jež mohou řízení o přestupku vyvolat. Tento okruh je v ustanovení § 67 odst. 2 zákona o přestupcích vymezen relativně velmi široce („*Podkladem pro zahájení řízení o přestupku je oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení*“), ustanovení § 68 odst. 1 jej pak omezuje pouze na osoby přestupkem postižené a jejich zákonného zástupce či opatrovníka. Tento průlom do zásady oficiality však neznamená, že by navrhovatel musel nést břemeno návrhu i v tom smyslu, že by případná nepřesnost návrhu v míře obdobné nyní posuzovanému případu vedla k neúčinnosti tohoto návrhu. Dostačuje tak, pokud je návrh ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích natolik přesný, aby umožňoval zahájení řízení o daném přestupku, zde urážce na cti Lucie H. žalobkyní. Opačný názor by ostatně vylučoval návrhy směřující proti soustavnému snižování cti poškozené osoby výroky pachatele, které se opakují, a nelze je tedy jednotlivě specifikovat co do místa a času pronesení. Přesnost návrhu a jeho soulad se skutkovým stavem bezpečně zjištěným při samotném přestupkovém řízení tímto návrhem vyvolaným tak musí být správním orgánem posuzován materiálně, a nikoli formálně. Pokud tedy v návrhu Petry D. bylo uvedeno, že se žalobkyně dopustila urážky na cti její dcery určitého dne v hodině angličtiny před skupinou svých žáků, a správní orgán přesvědčivě zjistil, že žalobkyně pronesla výrok totožný s výrokem obsaženým v návrhu, ovšem nikoli před koncem hodiny angličtiny, ale těsně po jejím skončení, a nikoli před skupinou žáků, ale pouze před jedním z nich, pak za situace, že považoval pronesení tohoto výroku i v těchto od návrhu mírně odchylných podmínkách za přestupek, měl za něj žalobkyni potrestat, příp. měl alespoň vyslovit, že ke spáchání tohoto přestupku došlo.

Jednání žalobkyně však v daných souvislostech podle názoru Nejvyššího správního

soudu přestupkem nebylo, ať už bylo proneseno v rozhovoru dvou osob, či před kolektivem žáků. Pokud je totiž posuzováno, zda má být za přestupek ublížení na cti považováno pronesení hanlivého výroku, má skutečnost, zda byl tento výrok pronesen před jedinou třetí osobou, či před více takovými osobami, vliv pouze na intenzitu ublížení na cti, a nikoli na samotný jeho fakt. Počet osob, jež výrok slyšely, tak určuje pouze závažnost přestupku, plynoucí z míry ublížení na cti, a nikoli fakt jeho spáchání. Stačí tak v řadě situací, aby posluchačem, či obecně příjemcem hanlivého výroku byla jediná osoba, pokud i v očích oné jediné osoby může být haněný uražen či vydán v posměch. Takový příklad nám poskytuje již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 1924, Boh. A 4208/24 (1155/24), v němž byl shledán přestupek ublížení na cti stěžovatelky v tom, že občan „*K. uzavřeným dopisem dne 31. března 1922 jejím manželu Josefu H. zaslaným psal, aby své paní, tj. stěžovatelce poručil, aby ho ve svých klepech nechala stranou; klepala prý o něm u L., resp. u M.; K. má prý mnoho práce a svůj volný čas zabije jiným způsobem, než aby zákeřně, revolverově vrhal se na čest jiných, ale tolik času si prý vezme, že uslyší-li jen ještě jednou, že podobným způsobem chce se zachotiti u buržoa, napraská jí vlastní rukou, co se do ní vejde; na sprostou nádobu, hrubá otíračka*“). Prvorepublikový Nejvyšší správní soud při zvažování relevance toho, že hanlivé tvrzení bylo učiněno před jediným člověkem, tedy adresátem dopisu, uvedl: „*Inkrimínovaný dopis vlní Marii H. předem, že šíří klepy o K., dále, že „zákeřně, revolverově“ vrhá se na čest jiných. H. jest v dopise přirovnávána ke sprosté nádobě, na kterou se hodí hrubá otíračka. Tím se vlní stěžovatelka z určitého nepočetného činu, kterýž by ji v obecném mínění mohl uvést i opovržení nebo snížiti. Obvinění to obsahuje tedy skutkovou podstatu přestupku ublížení na cti dle § 488 trestního zákona, který podléhá trestní pravomocí řádného soudu, ježto ke skutkové podstatě tohoto přestupku nenáleží veřejný ráz obvinění, a je tedy lhostejno, byla-li urážka pronesena veřejně a před více lidmi, aneb pouze vůči*

jedné, od uráženého rozdílné osobě.“ Lze konstatovat i dnes, že nepatří mezi pojmové znaky přestupku ublížení na cti pronesením hanlivého výroku pronesením před více lidmi, tedy veřejně. S takto definovaným požadavkem veřejnosti se setkáváme u přestupků jiných, typicky – *ex definitione* – u přestupku veřejného pohoršení, jak bylo vyloženo v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 2 As 69/2003 (publikován pod č. 216/2004 Sb. NSS), kde soud uvedl, že „*veřejné pohoršení ve smyslu § 47 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nastává v případě současného naplnění tří znaků: musí být spácháno veřejně, jednání musí subjektivně pohoršovat zpravidla více než dvě osoby, které budou tomuto jednání obvykle přítomny současně, a musí být v rozporu s tím obsahem mravnosti, na němž se společnost shoduje.*“

Pronesení hanlivého výroku před větším množstvím lidí tedy pojmovým znakem přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích není. Zato jím však je skutečnost, že se jedná o výrok urážlivý nebo zesměšňující, a dále skutečnost, že pachatel o této jeho povaze ví, neboť nikdo se nemůže dopustit urážky, pokud neví, že urážku hanlivým výrokem páchá. Tyto definiční znaky ostatně akceptuje i odborná literatura (srov. k tomu Z. Červený, V. Šlauf: *Přestupkové právo*. Linde, Praha 2003, str. 129). U přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích totiž postačuje ve smyslu § 4 téhož zákona nedbalost, vzhledem k povaze tohoto činu je však vyloučena nedbalost nevědomá; jinými slovy, přestupku formou hanlivého výroku (otázku urážky formou pomluvy, tedy výroku nepravdivého či difamujícího, zde nechává soud stranou) se dopouští pouze ten, kdo si může být vědom, že jeho výrok v dané situaci, v dané skupině obyvatel, tedy v celkovém společenském kontextu, může být hanlivý. K nezbytnosti zvažování společenských souvislostí a okolností, v nichž je výrok považovaný za hanlivý pronesen, se ostatně vyjádřil již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 4. 1938, Boh. A 13216/38 (6102/35), kde vyřkl: „*Za hrubou urážku na*

cti se pokládá každý projev, který již podle všeobecných společenských a mravních názorů lze kvalifikovat jako útok porušující čest napadené osoby.“

Stejně tak je potřeba ve všech souvislostech posuzovat i výrok žalobkyně na adresu Lucie H. V tomto ohledu nepřipisuje zdejší soud na rozdíl od prvostupňového správního orgánu prakticky žádnou relevanci tomu, zda žalobkyně mluvila o primitivismu Lucie H. formou podstatného či přídavného jména. Naopak je třeba brát za zásadní, že byl výrok učiněn před žákem, popřípadě více žáky, a že smyslem tohoto výroku bylo jednoho ze žáků určitým způsobem hodnotově nasměrovat, v daném příkladě poskytnout mu negativní příklad. Jakkoli není definičně nutný úmysl žalobkyně očernit Lucii H., nelze přehlédnout, v jakých souvislostech žalobkyně svůj výrok pronesla. Bylo tomu tak v situaci, kdy měla u jednoho ze svých žáků pocit, že se zhoršuje jeho chování i prospěch, a tuto skutečnost připisovala společnosti lidí, s nimiž se stýkal a před nimiž ho chtěla varovat. Vzhledem k tomu, že měla s těmito lidmi negativní předchozí zkušenosti, zkritizovala je označením za primitivní. Při hodnocení tohoto výroku žalobkyně je přitom nutno mít na zřeteli, že šlo o soukromý názor opřený o její osobní přesvědčení podložené konkrétními zkušenostmi o tom, že Lucie H. je vandal ničící formou *grafitti* jejich společné bydliště. Po žalobkyni jako soukromé osobě přitom však nelze spravedlivě požadovat, aby každou svoji osobní kritiku pronesenou před třetí osobou musela prokazovat důkazy.

Stejně tak jí nelze vytýkat, že použila slovo pejorativní, negativně citově zabarvené. Výchovné působení vyžaduje určitou citovou angažovanost a je těžko představitelné, že by při výchovném určování dobrých a špatných příkladů mohla žalobkyně používat pouze neutrální slova, například označení za dobrého či špatného člověka. Požadování takové neutrálnosti či, módně řečeno, politické korektnosti, by výrazně zmenšilo účinky výchovného působení, neboť by se jí učitel nezdídky zcela vzdálil i jazykovému diskurzu svých žáků, aniž by taková neutrálnost či hod-

notová bezbarvosť projevu byla právně vyžadována. K tomu, že takový stav není obecně ve veřejné výměně názorů a informací právním řádem požadován, se ostatně zdejší soud již vyjádřil v jiné souvislosti (ve vztahu k „politické korektnosti“ nepolitických pořadů v médiích v předvolebním období) ve svém usnesení ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 43/2006 (publikován pod č. 947/2006 Sb. NSS). Aktuální judikatura Evropského soudu pro lidská práva ostatně naznačuje, že volání po umělelem vytěsnění konfliktů a ohnivých diskusí ze společnosti, či volání po neutrálnosti a sterilizaci veřejné komunikace v zájmu politické korektnosti není ani součástí nynějšího celoevropského právního konsenzu (viz k tomu z poslední doby např. rozsudek *Öllinger proti Rakousku* ze dne 29. 6. 2006, stížnost č. 76900/01, § 36).

Dále je třeba připomenout, že učitel či profesor na střední škole má nesporně potenciálně silný vliv na vývoj a chování svých žáků, z titulu své funkce je vůči nim v pozici mnohdy se blížící vrchnostenskému postavení (...).

Toto takřka vrchnostenské postavení, byť jistě nemá na počátku 21. století již tak paternalistickou povahu jako před osmdesáti lety, tak staví učitele před nelehkou zodpovědností za jeho slova, nikoli však v tom směru, že by musel mluvit pouze neutrálně či „politicky korektně“, ale tak, aby na žáky výchovně působil, a to přiměřeně tomu, v jaké situaci hovoří a před jakými žáky stojí. Jiný přístup je jistě třeba zvolit vůči žákům prvních tříd základní školy, kteří jsou ze své povahy značně ovlivnitelní, ale i zranitelní, a jinak k žákům blízkým se plnoletosti, kteří jsou již více schopni hájit svá práva i práva jiných. V daném případě ovšem nikomu ze žáků, ani samotnému Jiřímu Š., nepřišlo na mysl, že by byla Lucie H. žalobkyní daným výrokiem urá-

žena. Tento pocit měla pouze zúčastněná osoba. Z pohledu Nejvyššího správního soudu byl však tento pocit neodůvodněný, výrok žalobkyně nebyl sice hodnotově neutrální, ale byl adekvátní smyslu a kontextu, v němž byl pronesen, a nelze shledat, že by jím mohla být čest Lucie H. dotčena. Žalobkyně jím ostatně pouze pronesla hodnotící soud, jehož negativnost nebyla vzhledem k jejich dlouhodobým vzájemným vztahům pro nikoho ze zúčastněných ničím překvapivým. Jakkoli totiž žalobkyni tíží při každém výroku odpovědnost za výchovu jejích žáků, celkové působení na ně a účtu k nim a jejich právům, i k právům třetích osob, neznamená to, že by musela každé slovo zvažovat způsobem, jaký vyplývá z vyznění rozhodnutí stěžovatele.

Řečeno jinak, žalobkyně poskytnutím tohoto negativního příkladu plnila jednu ze svých úloh, jež jsou jí jako profesorce na střední škole svěřeny. Touto funkcí je vychová a nebylo by namístě, za situace, kdy označení Lucie H. za osobu primitivní nebylo ani samoučelné, ani nepřiměřené, a subjektivně z pohledu žalobkyně ani bezdůvodné, trestat ji v rámci přestupkového řízení za to, že použila při výchovném působení na svého žáka označení pejorativní, emociálně zabarvené, když tato emociálnost, ba i určitá hanlivost, byla zcela přiměřená dané situaci a stěžovatelčiným motivacím.

Z tohoto důvodu již bylo nepodstatné, zda byl její čin prokázán v podobě shodující se s návrhem osoby zúčastněné či nikoli, neboť podstatné je, že daný výrok, ať už byl pronesen v hodině angličtiny či po ní, přestupkem být nemohl, už proto, že u něj nemohlo být shledáno porušení či ohrožení zájmů společnosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, na něž poukazuje stěžovatel ve své kasační stížnosti.

Správní vyhoštění: povaha zákazu pobytu na území státu; lhůta pro podání žaloby

k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod a čl. 1 Protokolu č. 7 (vyhlášeny sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.)

k § 172 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o pobytu cizinců“)

Správní vyhoštění nemá trestní charakter ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod po přijetí Protokolu č. 7 (čl. 1), ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví. Proto ani podstatné zkrácení lhůty pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění v § 172 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, na deset dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nelze považovat za projev diskriminace vůči cizincům.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005-52)

Předjudikatura: Maaouia proti Francii (rozhodnutí ze dne 5. 10. 2000, číslo stížnosti 39652/98, in: Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI Publishing 2000, č. 6, str. 267).

Věc: Igoris N. (Litevská republika) proti Policii České republiky o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Hradec Králové, Oddělení cizinecké policie Trutnov, rozhodnutím ze dne 19. 1. 2004 uložilo žalobci správní vyhoštění s dobou platnosti na čtyři roky podle § 119 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Policie České republiky rozhodnutím ze dne 27. 2. 2004 změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že uložila správní vyhoštění s dobou platnosti na jeden rok, tj. do 19. 1. 2005.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 27. 10. 2004 odmítl pro opožděnost žalobu, která u něj napadla dne 18. 3. 2004 a kterou žalobce podal na poštu dne 17. 3. téhož roku. Městský soud konstatoval, že zákon o pobytu cizinců v § 172 odst. 2 stanoví, že žaloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění musí být podána do deseti dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni a zmeškání této lhůty nelze prominout. Desátý den pro podání žaloby připadl na neděli dne 14. 3. 2004, a proto žaloba podaná dne 17. 3. 2004 na poštu byla opožděná.

V kasační stížnosti žalobce zejména namítal, že lhůta k podání žaloby je v rozporu s článkem 36 Listiny základních práv a svobod, neboť bez odůvodnitelných příčin zkracuje cizincům lhůtu k tomu, aby mohli využívat právo na soudní ochranu. Ustanovení § 72 s. ř. s. stanoví obecně lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v délce dvou měsíců a tato lhůta je společná pro všechny správní žaloby s výjimkou, kterou stanoví zvláštní zákony. Poukazoval na to, že objektem vyhoštění jsou cizinci, kteří neovládají český jazyk, a lhůta takto krátce stanovená jim znemožňuje reálně domáhat se řádně a včas soudní ochrany. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze podat žalobu do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo za-

lobci oznámeno doručení písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Zvláštním zákonem, který stanoví jinou lhůtu, je zákon o pobytu cizinců, který v § 172 odst. 2 stanoví, že žaloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění musí být podána do deseti dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Zmeškání lhůty nelze prominout. Žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí (odst. 3). Proto také soud o žádosti podané v tomto směru nerozhodoval a věcí se zabýval v přednostním režimu.

V daném případě bylo správní rozhodnutí o odvolání doručeno žalobcovu zástupci dne 4. 3. 2004 a v souladu s citovaným ustanovením byl poslední den k podání žaloby 15. 3. 2004 (pondělí). Žaloba však byla podána poštovní přepravou dne 17. 3. 2004, tj. po uplynutí lhůty k podání žaloby. Pokud stěžovatel podal žalobu ve lhůtě stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s., ale nikoli ve lhůtě stanovené zvláštním zákonem, podal ji opožděně. Proto Městský soud v Praze postupoval v souladu se zákonem, když žalobu jako opožděně podanou odmítl.

Správní vyhoštění ve smyslu § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestní řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu. Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou platnosti až na pět let, mj. je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání.

Podle judikatury týkající se Evropské úmluvy o lidských právech (k čl. 8 odst. 2) bude zasahování v rozporu s čl. 8 Úmluvy, pokud není ospravedlněno jako „v souladu se zákonem“, sledující jeden nebo více legitimních cílů zde uvedených a „nezbytné v demokratické společnosti“ k dosažení uvedených cílů. Inkriminované opatření musí mít nějaký podklad ve vnitrostátním právu a rovněž určitou kvalitu, tj. musí být dotyčné osobě dostupné a předvídatelné, pokud jde o důsledky (viz *Amann proti Švýcarsku*, 2000; 17). Vypovězení ze země má rovněž sledovat legitimní cíle ochrany národní bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti (čl. 8 odst. 2 Úmluvy). Opatření zasahující do práv zaručených v čl. 8 odst. 1 Úmluvy lze považovat za „nezbytné v demokratické společnosti“, pokud bylo přijato jako reakce na naléhavou společenskou potřebu a použité prostředky jsou přiměřené sledovaným cílům.

Ustanovení Úmluvy je nutno vykládat s ohledem na celý systém Úmluvy, včetně ustanovení jejích Protokolů. Článek 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, který byl přijat 22. 11. 1984 a Českou republikou ratifikován dne 18. 3. 1992, obsahuje procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců. Úmluva přitom negantuje právo cizince vstoupit na území nebo se usadit v konkrétní zemi (*Daliová proti Francii*, 1998; 16). Cizinec nacházející se na území členského státu Rady Evropy již požívá, je-li předmětem vyhošťovacího opatření, některých záruk. Jedná se především o ty, které poskytují čl. 3 (zákaz nelidského a ponižujícího zacházení) a čl. 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) ve spojení s čl. 13 (právo na účinný vnitrostátní právní prostředek nápravy) Úmluvy, tak, jak je interpretuje Evropský soud a Evropská Komise pro lidská práva.

Evropská Komise pro lidská práva vždy zastávala názor, že rozhodnutí povolit či nepovolit cizinci zůstat v zemi, jejímž není občanem, nezahrnuje žádné rozhodnutí o jeho občanských právech a závazcích ani o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz např. zprávy Komise o stížnostech č. 8244/78, 9990/82,

31113/96 a 32025/96). Komise v souvislosti se stížností č. 7729/76 prohlásila, že rozhodnutí vyhostit jednotlivce „nezahrnuje žádné rozhodnutí o občanských právech a závazcích ani o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nynější článek neovlivňuje tuto interpretaci čl. 6“.

Evropský soud pro lidská práva se dne 5. 10. 2000 ve věci *Maaouia proti Francii* (Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI Publishing, 2000, č. 6, str. 267) vyslovil tak, že přijetím čl. 1 Protokolu č. 7, který obsahuje specifické záruky týkající se řízení o vyhoštění cizinců, daly státy jasně najevo svou vůli nezahrnovat tato řízení do pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tudíž že rozhodnutí týkající se vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců nedávají vzniknout sporu o občanská práva nebo závazky stěžovatele, ani v nich nejde o oprávněnost trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V téže věci pak uvedl, že opatření zákazu pobytu se netýká ani oprávněnosti trestního obvinění. Kvalifikace takového opatření ve vnitrostátním právním řádu může mít různé výklady. V každém případě kvalifikace určité sankce ve vnitrostátním právním řádu nemůže být sama o sobě rozhodující pro vyvození závěru o jejím trestním charakteru. Je totiž nutno brát v úvahu i další údaje a zejména povahu uložené sankce. Soud konstatuje, že zákaz pobytu na území státu nemá v členských státech Rady Evropy obecně trestní charakter. Toto opatření, které ve většině států může být rovněž přijato správním orgánem, je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví a netýká se oprávněnosti trestního obvinění proti stěžovateli ve smyslu čl. 6 odst. 1. Skutečnost, že je přijato (pozn. případně i) v rámci trestního řízení, nemůže změnit jeho preventivní podstatu. V podmínkách České republiky je v daném případě zákaz pobytu vyslovován v rámci správního řízení, a proto se v plné míře

uplatní závěry Evropského soudu pro lidská práva o tom, že jde o opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví, nikoli o trestní sankci.

Žalovaný správní orgán ve svém rozhodnutí náležitě odůvodnil cíl, který vyhoštěním sleduje, totiž zájem státu na tom, aby cizinci pracovali na území České republiky v souladu s platnými zákony, a dobu vyhoštění snížil na jeden rok. V daném případě jde o vyhoštění občana Evropské unie; podle čl. 3 Dohody mezi vládou České a Slovenské Federativní Republiky a vládou Litevské republiky o dvoustranném zrušení vízové povinnosti (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 577/1992 Sb.) státní občané jedné smluvní strany, kteří vstupují na území druhé smluvní strany za účelem dlouhodobého nebo trvalého pobytu nebo výdělečné činnosti, musí mít vízum této země; žalobce neměl ani povolení k zaměstnání, ani povolení k pobytu.

Žalobce byl v řízení před správním orgánem druhého stupně, ale také v řízení před soudem provázen advokátem, a proto jen stěží lze akceptovat námitku týkající se nedodržení lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby k soudu. Soudní řád správní připouští výjimky z obecně dvouměsíční lhůty a s ohledem na povahu vyhoštění z přechodného pobytu nepovažuje tento soud byť podstatné zkrácení lhůty pro podání žaloby na deset dnů za projev diskriminace vůči cizincům, navíc při existenci odkladného účinku, neboť smyslem takového opatření je co nejúčinnější ochrana státu před negativními jevy, které provází pobyt některých cizinců na území České republiky, a legitimní zájem státu na co nejrychlejší řešení vzniklé situace. Zákaz pobytu na území státu nemá trestní charakter, ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví. Nejvyšší správní soud neshledává důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Autorský zákon: provozování rozhlasového a televizního vysílání díla

k § 23 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon)

Zpřístupněním díla vysílaného rozhlasem nebo televizí (§ 23 autorského zákona) je poskytnutí signálu televizního či rozhlasového vysílání, čímž je umožněn přístup veřejnosti k dílu. Je přitom nerozhodné, zda tak sekundární uživatel činí v souvislosti s poskytováním určitých služeb nebo bez tohoto kontextu; podstatná je skutečnost, že dílo je zpřístupňováno třetím osobám pro jejich osobní potřebu, nikoli pro osobní potřebu toho, kdo dílo zpřístupňuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 1 As 36/2006-75)

Věc: JUDr. Jana K. proti Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad městské části Praha 2, odbor správních agend, uznal dne 22. 11. 2004 žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku na úseku kultury podle § 32 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Přestupku se měla žalobkyně dopustit tím, že jako jediný statutární zástupce společnosti P., která provozuje restauraci, užívala v této restauraci mimo jiné ve dnech 25. 2. 2004 a 4. 3. 2004 reprodukcí hudby prostřednictvím technických zařízení, a to bez souhlasu nositelů autorských práv, resp. bez souhlasu kolektivního správce Ochranného svazu autorského pro práva k dílům hudebním (OSA), aniž by zaplatila autorský honorář. Za spáchání tohoto přestupku jí byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč.

Žalovaný dne 7. 2. 2005 změnil k odvolání žalobkyně rozhodnutí správního orgánu I. stupně pouze v tom směru, že výrok o spáchání přestupku se nevztahoval na datum 18. 12. 2003, kdy se žalobkyně měla rovněž uvedeného jednání dopustit, a to proto, že v souladu s § 20 odst. 1 přestupkového zákona nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, ve které jednak uplatnila námitku, že ze strany provozovatele služeb nemůže jít o „provozování díla“ umístěním technicky způsobilých přístrojů do prostor, ve kterých jsou poskytovány určité služby. Rovněž namítala, že na daný případ je

potřeba analogicky aplikovat novelu § 23 autorského zákona, provedenou zákonem č. 81/2005 Sb., podle níž „za provozování rozhlasového a televizního vysílání se podle § 18 odst. 3 nepovažuje zpřístupňování díla pomocí přístrojů technicky způsobilých k příjmu rozhlasového a televizního vysílání ubytovaným v rámci poskytování služeb spojených s ubytováním, jsou-li tyto přístroje umístěny v prostorách určených k soukromému užívání ubytovanými osobami“, protože pojmově není žádný rozdíl mezi přístroji umístěnými v prostorách určených k soukromému užívání ubytovanými osobami a přístroji umístěnými v restauračních zařízeních.

Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 31. 1. 2006 žalobu zamítl. Zpřístupňování díla vysílaného rozhlasem či televizí pomocí přístroje technicky způsobilého k příjmu rozhlasového a televizního vysílání je provozováním rozhlasového a televizního vysílání a takovéto vysílání prostřednictvím televizního přijímače umístěného ve veřejně přístupných prostorách, jako je restaurace, je druhotným užitím primárně vysílaných děl. V daném případě tedy šlo o šíření díla, neboť toto dílo bylo zpřístupněno okruhu osob přesahujícímu rámec osobního soukromí fyzické osoby, takže došlo k neoprávněnému zásahu do autorského práva, neboť žalobkyně jednoznačně nebyla nositelkou práva dílo užít. Městský soud rovněž došel k závěru, že žalob-

kyně nebyla nositelkou práva užít umělecký výkon ve smyslu § 71 odst. 2 písm. g) autorského zákona a práva užít zvukový záznam ve smyslu § 76 odst. 2 písm. e) téhož zákona. Neuznal rovněž námitku žalobkyně ohledně analogické aplikace zákona č. 81/2005 Sb., který nabyl účinnosti dne 23. 2. 2005, s tím, že napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 7. 2. 2005, a proto je třeba vycházet ze znění autorského zákona účinného do 22. 2. 2005.

Tento rozsudek Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které mimo jiné namítala, že autorský zákon nedefinuje provozování rozhlasového či televizního vysílání. Tuto definici lze najít v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále též „zákon č. 231/2000 Sb.“), v němž se uvádí, že jde o prvotní šíření původních rozhlasových a televizních programů a teletextu, určených k příjmu veřejností v kódované nebo nekódované formě, prostřednictvím zemských vysílacích rádiových zařízení, kabelových systémů a družic, a to analogově i digitálně. Je nepochybné, že takovouto činnost stěžovatelka neprovozovala. Nejde totiž o „*provozování díla, resp. rozhlasového či televizního vysílání*“, pokud provozovatel služeb do prostor, ve kterých jsou poskytovány služby, jako jsou např. ubytovací zařízení k přechodnému ubytování, restaurace, obchody, čekárny u lékaře či veřejné dopravní prostředky, umístí rozhlasové nebo televizní přijímače, kterými umožní uživateli těchto prostor poslouchat či sledovat hudební nebo audiovizuální díla vysílaná provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání. Umístění rozhlasových nebo televizních přijímačů provozovatelem služeb do takových prostor je pak službou, jejíž poskytování je s ubytováním, návštěvou restaurace, obchodu, lékaře či jízdou v dopravním prostředku spojeno, resp. jde o službu bezprostředně s vyjmenovanými službami související. Opačný výklad by pak vedl k tomu, že by z titulu jednoho použití díla vznikal jeho autorovi nárok na honorář dvakrát, a to poprvé vůči provozovateli vysílání a podruhé vůči majiteli přijímače. Pokud provozovatel vysílá-

ní platí kolektivnímu správci autorských práv odměnu za sdělování díla, není důvod přiznávat jim další odměnu, když dochází pouze k příjmu vysílaného pořadu, a ne k jeho dalšímu sdělování. Odměna za sdělování díla v sobě totiž zcela jistě zahrnuje i odměnu za přímým sdělováním díla.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný zejména odmítl odkaz stěžovatelky na zákon č. 231/2001 Sb. a upozornil na § 12 odst. 4 písm. f) bod 4 autorského zákona, kde je jako jedno z práv dílo užít uvedeno i právo na provozování rozhlasového či televizního vysílání včetně odkazu na ustanovení § 23 autorského zákona, které obsahuje definici tohoto pojmu. Poukázal dále na období tohoto práva, jehož nositelem je autor, s právy nositelů práv souvisejících s autorským právem na sdělování výsledků své činnosti veřejnosti [§ 71 odst. 2 písm. g), § 76 odst. 2 písm. e), § 80 odst. 2 písm. e) a § 84 odst. 2 písm. d) autorského zákona]. Práva na sdělování výsledků činnosti nositelů autorského práva nebo práv souvisejících jsou převoditelná, a to na základě licenčních smluv.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V prvé řadě je třeba vyloučit aplikaci definice rozhlasového a televizního vysílání obsaženou v zákoně č. 231/2001 Sb. na daný případ. Ustanovení § 23 autorského zákona jednoznačně definuje, že provozováním rozhlasového či televizního vysílání se rozumí zpřístupňování díla vysílaného rozhlasem či televizí pomocí přístroje technicky způsobitelného k příjmu rozhlasového či televizního vysílání. Přitom tato definice je z hlediska logiky pojetí autorského práva a systematiky autorského zákona zařazena do autorského zákona tak, aby navazovala na demonstrativní výčet práv, jejichž výkonem dochází k užití autorského díla, uvedený v § 12 odst. 4 autorského zákona a konkretizovala jej – k tomu viz též § 12 odst. 5 autorského zákona. S ohledem na uvedené je tedy třeba tvrzení stěžovatelky ohledně absence definice rozhlasového či televizního vysílání v autorském zákoně

odmítnout a nezbyvá než konstatovat, že pro aplikaci definice obsažené v zákoně č. 231/2001 Sb. není důvod. Je totiž zřejmé, že použití totožného pojmu „*provozování rozhlasového či televizního vysílání*“ v uvedených zákonech je spíše náhodné než systematicky zákonodárcem zamýšlené, protože každý z těchto zákonů si tento pojem definuje autonomním způsobem. Provozování rozhlasového či televizního vysílání díla ve smyslu § 23 autorského zákona není nijak podmíněno udělením oprávnění k provozování takového vysílání podle zákona č. 231/2001 Sb., naopak podmínkou vzniku tohoto práva je buď autorství, nebo uzavření licenční smlouvy s autorem díla (...).

Námítku stěžovatelky, že umístování rozhlasových nebo televizních přijímačů provozovatelem služeb do prostor, jako je například restaurace, není „*provozováním díla, resp. rozhlasového či televizního vysílání*“, je tedy třeba posuzovat výhradně z hlediska autorského zákona.

Obecně lze vyjít z § 10 autorského zákona. Právo autorské zahrnuje výlučná práva osobnostní (§ 11) a výlučná práva majetková (§ 12 a násl.). Majetkovým právem upraveným § 12 autorského zákona je právo dílo užít. Toto právo náleží autorovi díla a jiným osobám pouze tehdy, pokud jim autor udělí smlouvou oprávnění k výkonu tohoto práva (licenční smlouva podle § 46 a násl. autorského zákona). Užití díla obecně není autorským zákonem ani mezinárodními smlouvami či právem Evropských společenství nijak vymezeno (viz Kříž J. a kol: Autorský zákon. Komentář a předpisy související. Linde Praha a. s., Praha 2005, str. 88 a násl.). Ustanovení § 12 odst. 4 autorského zákona nicméně obsahuje výše již zmíněný demonstrativní výčet práv, jejichž výkonem dochází k užití autorského díla, přičemž způsoby užití díla vyplývající z tohoto ustanovení jsou pro účely autorského zákona vymezeny v ustanoveních § 13 až § 23 tohoto zákona. V písm. f) § 12 odst. 4 autorského zákona je pak uveden příkladný výčet práv spadajících do širšího pojmu práva na sdělování díla veřejnosti. V bodě 4. písm. f) tohoto ustanovení je i právo na

provozování rozhlasového či televizního vysílání díla a z něj vyplývající způsob použití díla blíže vymezuje ustanovení § 23 autorského zákona (...).

Způsob užití díla podle ustanovení § 23 autorského zákona upravuje případ sekundárního užití díla, kdy osoba, která je na základě licenční smlouvy oprávněna dílo tímto způsobem užívat (nebo i sám autor) jako sekundární uživatel zpřístupní dílo vysílané rozhlasem či televizí pomocí přístroje technicky způsobilého k příjmu rozhlasového či televizního vysílání veřejnosti. Primárním užitím díla je vysílání tohoto díla rozhlasem nebo televizí ve smyslu § 21 autorského zákona, případně přenos vysílání ve smyslu § 22 tohoto zákona. Osoby, jimž je vysílání díla zpřístupňováno, nejsou uživateli díla ve smyslu autorského zákona.

Ke zpřístupnění díla vysílaného rozhlasem nebo televizí nedochází samotným umístěním technicky způsobilého přístroje do prostor určených k poskytování určitých služeb, jeho připojením k elektrické síti apod. Tento výkladový závěr lze opřít o rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 7. prosince 2006, SGAE, C-306/05, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 45, a v něm citovaný bod 27 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti, v němž se uvádí, že „*pouhé poskytnutí fyzického zařízení pro umožnění nebo uskutečnění sdělování není samo o sobě sdělováním ve smyslu (uvedené) směrnice*“. Tyto skutečnosti ani nepřesahují pojem provozování technicky způsobilého přístroje ve smyslu § 18 odst. 3 autorského zákona. Nicméně, jak je dále uvedeno v bodě 47 výše uvedeného rozsudku SGAE, „*poskytování signálu hotelovým zařízením prostřednictvím televizních přijímačů klientům ubytovaným v pokojích představuje, nezávisle na užívané technice přenosu signálu, sdělování ve smyslu čl. 3 odst. 1 této směrnice*“. Zpřístupněním díla vysílaného rozhlasem nebo televizí je tedy teprve poskytnutí signálu televizního či rozhlaso-

vého vysílání, čímž je umožněn přístup veřejnosti k dílu (srov. bod 43 výše uvedeného rozsudku SGAE). Je přitom nerozhodné, zda tak sekundární uživatel činí v souvislosti s poskytováním určitých služeb nebo bez tohoto kontextu; podstatná je skutečnost, že dílo je zpřístupňováno třetím osobám pro jejich osobní potřebu, nikoli pro osobní potřebu toho, kdo dílo zpřístupňuje (srov. bod 41 výše uvedeného rozsudku SGAE).

Dále třeba uvést, že autorský zákon v ustanoveních § 46 odst. 1 a § 49 odst. 1 a 2 zcela jasně vyžaduje, aby součástí licenční smlouvy mezi autorem a uživatelem díla bylo též ujednání o odměně za poskytnutí práva k užití díla. Ujednání o odměně je povinnou náležitostí licenční smlouvy; i kdyby měla být licence poskytnuta bezplatně, je potřeba to výslovně ve smlouvě uvést (§ 49 odst. 2 písm. b) autorského zákona]. V autorském zákoně není žádné ustanovení, které by vylučovalo aplikaci těchto ustanovení na případ použití díla podle § 23 tohoto zákona. Proto i za použití díla

uvedeným způsobem náleží autorovi díla odměna, není-li sjednáno jinak.

Autorovi díla pak samozřejmě náleží odměna i za použití díla jeho vysíláním rozhlasem nebo televizí původním vysílatelem ve smyslu § 21 autorského zákona, případně jeho přenosem ve smyslu § 22 tohoto zákona. V případě, že je toto vysílání (případně přenos) díla dále zpřístupněno ve smyslu § 23 autorského zákona, lze tvrdit, že v daném okamžiku vzniká autorovi díla nárok na odměnu dvakrát, a to jednou v souvislosti s užitím díla ve smyslu § 21 a podruhé v souvislosti s užitím díla ve smyslu § 23 autorského zákona. V případě, kdy podle § 22 autorského zákona přenos rozhlasového nebo televizního vysílání díla uskutečňuje jiná osoba než vysílatel, vzniká autorovi díla nárok na odměnu dokonce třikrát. Tento stav je však zcela v souladu se zákonem (a mezinárodními smlouvami), a námitka stěžovatelky ohledně nepřipustnosti dvojí odměny autora tudíž neobstojí.

1166

Veřejné zakázky: přezkum rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky na vojenský materiál

k § 4 odst. 1 písm. b), § 6 odst. 1 a 2 a § 94 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

k § 2 písm. b) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

k čl. 296 odst. 1 písm. b) Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění Amsterdamské smlouvy

ke směrnici Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (v textu též „přezkumná směrnice“)

I. Působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti dohledu nad zadáváním veřejných zakázek vyplývá nejen z úpravy obsažené v zákoně č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ale i z jiných právních předpisů českého vnitrostátního právního řádu a z předpisů práva Společenství.

II. Ačkoli zakázka na dodávku vojenského materiálu pro bezpečnost státu splňuje znaky definice veřejné zakázky podle § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a lze ji tedy formálně za „veřejnou zakázku“ považovat, zákon o ve-

*) S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

řejných zakázkách se na její zadávání a přezkum tohoto postupu nevztahuje [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách]. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže není v tomto směru žádná pravomoc svěřena (§ 94 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách *a contrario*). Kromě toho ani předpisy Společenství (konkrétně směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce) neukládají členským státům povinnost zajistit cestou řízení před nezávislým orgánem přezkum zákonnosti zadávacího řízení v případech, kdy se zakázka týká podstatných zájmů bezpečnosti státu a jejím předmětem jsou dodávky vojenského materiálu. V takových případech tedy přezkumná působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže coby orgánu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek založena není.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2006, čj. 62 Ca 25/2006-196)

Věc: Obchodní společnost P. proti předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti Ministerstva obrany, o přezkoumání veřejné zakázky.

Žalobkyně se zúčastnila zadávacího řízení vypsaného Českou republikou – Ministerstvem obrany (dále jen „zadavatel“) s cílem uzavřít smlouvu na dodávku minimálně 199 kolových bojových vozidel/kolových obrněných transportérů, sloužících k přezbrojení armády České republiky. Samotné zadávací řízení pak mělo proběhnout ve dvou etapách, a sice v etapě posuzování kvalifikačních kritérií jednotlivých uchazečů a v následné etapě týkající se výběru nejvhodnější nabídky. Zadavatel dne 30. 1. 2006 rozhodl o přidělení veřejné zakázky „*Přezbrojení armády České republiky obrněnými transportéry*“ jinému uchazeči, jehož standardní nabídka se umístila na prvním místě. Zadavatel žalobkyni upozornil na možnost požádat o stručné vysvětlení důvodů tohoto výběru a na možnost podat proti tomuto sdělení stížnost, což žalobkyně využila.

Po obdržení neuspokojivé odpovědi na svou stížnost se žalobkyně obrátila na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) s návrhem na přezkoumání uvedeného rozhodnutí zadavatele. Úřad však s odkazem na svou kompetenci vyplývající pro něj z § 94 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a na § 97 odst. 2 téhož zákona řízení zastavil rozhodnutím ze dne 7. 4. 2006, neboť není věcně příslušným k rozhodnutí o tomto návrhu.

Žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu podala rozklad. Předseda Úřadu shledal postup

správního orgánu prvního stupně jako věcně i právně správný, proto rozhodnutím ze dne 7. 6. 2006 jeho rozhodnutí potvrdil a rozklad zamítl.

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně se žalobkyně domáhala zrušení posledně uvedeného rozhodnutí. Dle jejího názoru především nemůže obstát premisa, ze které oba správní orgány vycházely, a sice že předmětná zakázka není veřejnou zakázkou ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. Tato zakázka totiž splňuje zákonné znaky definice veřejné zakázky uvedené v § 6 zákona, jelikož jde o dodávku služeb, dodávek či stavebních prací, přičemž zadavatel je veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 téhož zákona. Je-li určitá zakázka vyňata z režimu zákona o veřejných zakázkách (§ 4 zákona), neznamená to, že tím ztrácí charakter veřejné zakázky. Výjimka uvedená v § 4 zákona se týká jen použití (resp. nepoužití) zákona na proces směřující k zadání veřejné zakázky. Dále žalobkyně uvádí, že jedná-li se v dané věci o veřejnou zakázku, musí být i tato zakázka zadána transparentním a nediskriminačním způsobem a musí být zajištěna možnost nezávislého přezkumu předcházejícího zadávacího řízení. Tento názor opírá o skutečnost, že z práva Společenství nelze dovodit opak; výjimka, na kterou žalovaný odkazuje v bodě 26 odůvodnění svého rozhodnutí, a sice čl. 2 písm. b) směrnice Rady 93/36/EHS ze dne 14. června 1993

o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky, se této věci netýká, neboť nešlo o dodávku, která by byla tajná či provázená zvláštními bezpečnostními opatřeními (ve smyslu vnitrostátních předpisů). Přezkoumatelnost předmětné zakázky vyplývá z norem Společenství, a to přímo použitelných. Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce („přezkumná směrnice“) se totiž dle své preambule použije na všechny druhy veřejných zakázek, nikoli jen na zakázky podléhající zde výslovně zmínovaným směrnici 71/305/EHS a 77/62/EHS; tato skutečnost pak jednoznačně vyplývá z čl. 1 odst. 3 této směrnice. Článek 2 odst. 1 směrnice 93/36/EHS ukládá členským státům povinnost zavést přezkumné řízení spojené s pravomocemi přijímat co nejrychleji prostřednictvím předběžných postupů předběžná opatření s cílem napravit domnělé protiprávní jednání nebo zabránit dalšímu poškození zájmů, dále přiznat náhradu škody osobám poškozeným protiprávními jednáními, a především pak povinnost zrušit protiprávní rozhodnutí nebo zajistit jeho zrušení. Článek 1 odst. 3 přitom ukládá povinnost zajistit dostupnost tohoto přezkumu osobě, která má (měla) zájem na získání určité veřejné zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla škoda nebo jí hrozí. Povinnost přezkoumat meritorně námitky žalobkyně přitom plyne i z vnitrostátní úpravy. Žalobkyně zde poukazuje na § 2 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, dle kterého tento orgán „*vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek*“, a to bez jakéhokoli restriktivního či extenzivního rozlišení. Úřad měl proto v dané věci provést přezkum postupu zadavatele a uplatnit pravidla části VIII. zákona o veřejných zakázkách a pravidla vztahující se k přezkoumání zadávacího řízení provedeného způsobem souladným s tímto zákonem, a to i s ohledem na předpisy Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek a rozhodovací praxi Soudního dvora Evropských společenství.

Krajský soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Z obsahu žaloby, napadených rozhodnutí i procesních stanovisek účastníků řízení je zřejmé, že zde existuje spor o to, zda byl Úřad oprávněn (respektive povinen) přezkoumat k návrhu žalobkyně zákonnost postupu zadavatele v zadávacím řízení směřujícím k zadání předmětné veřejné zakázky.

Soud při plném respektování shora zmínované dispoziční zásady, jíž je toto řízení ovládáno, soustředil tedy svou přezkumnou činnost k zodpovězení této otázky, přičemž o věci uvážil následovně:

Jak bylo již výše konstatováno, v předcházejícím správním řízení především zadavatel a vítězný uchazeč při právním hodnocení věci odkazovali na čl. 296 odst. 1 písm. b) Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“). Tyto odkazy považuje soud za případné, a to nejen z hlediska formálního (jde o primární pramen práva Společenství, a tedy o normu přímo použitelnou), ale též z důvodů materiálních – věcných. Dle tohoto článku ustanovení Smlouvy (v dané věci ustanovení upravující principy hospodářské soutěže *lato sensu*) nevylučují možnost členských států „učinit opatření, která považují za nezbytná k ochraně podstatných zájmů své bezpečnosti a která jsou spjata s výrobou zbraní, střeliva a válečného materiálu nebo obchodem s nimi; tato opatření nesmí nepříznivě ovlivnit podmínky hospodářské soutěže na společném trhu s výrobky, které nejsou určeny výlučně k vojenským účelům“. Toto ustanovení je tedy možno interpretovat tak, že každý členský stát je oprávněn přijmout vlastní opatření (typicky legislativní), která budou představovat restriktci oproti standardní úpravě SES, a to při kumulativním splnění dvou podmínek. První podmínkou je (pro účely posouzení této právní věci stručně řečeno) existence „*bezpečnostních zájmů*“ spjatých s výrobou či obchodem s vojenským materiálem, druhou podmínkou pak je nenarušení podmínek hospodářské soutěže na společném trhu s výrobky, které nejsou určeny výlučně k vojenským účelům.

Možnosti podávané z článku 296 SES Česká republika využila tím, že v zákoně o veřejných zakázkách podřadila zakázky, jejichž předmětem je „výroba, koupě nebo oprava zbraní, zbraňových systémů, střeliva nebo zabezpečení dalšího vojenského materiálu pro zajištění obrany nebo bezpečnosti státu“ (dále též „vojenský materiál“) zvláštnímu režimu [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona]. Dle názoru soudu zakázka na dodávku vojenského materiálu pro bezpečnost státu sice splňuje znaky definice veřejné zakázky uvedené v § 6 odst. 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách, a lze ji tedy formálně za „veřejnou zakázku“ považovat, na její zadávání a přezkum tohoto postupu se však zákon o veřejných zakázkách nevztahuje [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách] a Úřadu není v tomto směru žádná pravomoc svěřena (§ 94 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách *a contrario*).

Nemá-li Úřad právě uvedenou pravomoc, jež by byla založena zákonem o veřejných zakázkách, pak, pokud by měla být zákonnost postupu při zadávání zakázek splňujících znaky uvedené v § 4 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách přesto Úřadem přezkoumávána, muselo by to vyplývat buď z jiných vnitrostátních právních předpisů, nebo z přímo použitelných předpisů práva Společenství.

Pokud jde o právo vnitrostátní, zde je především nutno upozornit na zákon o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který stanoví, že Úřad *je ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování* (§ 1 odst. 1), což realizuje (mimo jiné) tím, že *vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek* [§ 2 písm. b) zákona]. Tato norma je normou kompetenční a obecnou, samotný způsob a rozsah tohoto dohledu přenechává navazující právní úpravě. Pak je tedy třeba mít za to, že kompetence Úřadu v oblasti dohledu nad zadáváním veřejných zakázek se nemusí nutně vyčerpávat jen úpravou obsaženou v zákoně o veřejných zakázkách. Pokud by tedy součástí českého vnitrostátního právního řádu byl jiný zákon upravující zadávání veřejných zakázek mimo režim zákona o veřejných zakázkách, byl by

k výkonu dohledové pravomoci nepochybně povolán Úřad, nebyla-li by tato kompetence explicitně (a ve vztahu k zákonu o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže speciálně) svěřena jinému orgánu. Tato možnost zůstává nicméně pouze v rovině teoretické, neboť žádný vnitrostátní předpis (zákon) tohoto druhu součástí českého vnitrostátního právního řádu není.

Zbývá tedy posoudit, zda pravomoc Úřadu vyplývá z přímo použitelného předpisu práva Společenství.

V oblasti práva Společenství se žalobkyně domáhá (ve smyslu tzv. „nepřímého účinku“) aplikace „přezkumné směrnice“, která dle jejího názoru ukládá členským státům zajistit nezávislý přezkum procesu zadávání všech typů veřejných zakázek, a to z pohledu dodržení záruk transparentnosti a nediskriminace. Přestože soud odhlíží v rámci posouzení této právní věci od skutečnosti, že směrnice jakožto sekundární pramen práva Společenství není až na výjimky (zjednodušeně řečeno) situace, kdy pro dotčený subjekt přímo ze směrnice vyplývá subjektivní právo, avšak toto právo nebylo dostatečně transponováno do vnitrostátní úpravy) na vnitrostátní úrovni přímo použitelným právním předpisem, přisvědčuje názoru žalobkyně, že v rozhodné době (až do 31. 1. 2006) uvedená směrnice představovala právní rámec, v jehož rámci se měla vnitrostátní úprava přezkoumávání veřejných zakázek pohybovat. Soud může žalobkyni přisvědčit taktéž v jejím názoru, že tato směrnice dopadala i na případy upravené jinými směrnicemi, než jsou zmiňovány v její preambuli. Tento názor opírá soud o dikci preambule, kde se výslovně hovoří o tom, že Rada Evropských společenství tuto směrnici přijala *„vzhledem k tomu, že směrnice Společenství upravující zadávání veřejných zakázek, zejména směrnice Rady 71/305/EHS ze dne 26. července 1971 o koordinaci postupu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce (...) a směrnice Rady 77/62/EHS ze dne 21. prosince 1976 o koordinaci postupu při zadávání veřejných zakázek na dodávky (...), neobsahují přesná ustanovení zajišťující jejich účinné*

„uplatňování“. Pokud tedy soud vychází z této premisy, pak se musí nutně zabývat tím, zda existuje směrnice či jiný pramen práva Společenství, jež by speciálně upravoval zadávání takových veřejných zakázek, jejichž předmětem jsou (zjednodušeně řečeno) dodávky vojenského materiálu. Takového předpisu však není. Za tohoto stavu tedy soud dospívá k závěru, že i na tento typ zakázek je nutno aplikovat směrnici 93/36/EHS (ta nahradila směrnici 77/62/EHS – viz článek 33), která upravuje podmínky zadávání veřejných zakázek na dodávky obecně. Lze tedy uzavřít, že i v případě veřejných zakázek spadajících pod režim posledně zmiňované směrnice musel být zajištěn jejich přezkum za podmínek vyplývajících z „přezkumné směrnice“.

Pokud jde o aplikaci „přezkumné směrnice“ na zadávání veřejných zakázek upravených směrnicí 93/36/EHS, ta nemůže být aplikována v těch případech, které posledně zmiňovaná směrnice sama ze své působnosti vylučuje. Tyto případy jsou uvedeny v jejím čl. 2 odst. 1 písm. b), kde se *expressis verbis* stanoví, že „tato směrnice se nevztahuje na zakázky na dodávky, které jsou prohlášeny za tajné nebo jejichž provádění musí podle právních a správních předpisů platných v daných členských státech doprovázet zvláštní bezpečnostní opatření nebo pokud to vyžaduje ochrana základních bezpečnostních zájmů členského státu“. Citované ustanovení tedy zakotvuje celkem tři na sobě nezávislé případy, ve kterých určité typy zakázek na dodávky nepodléhají jejímu režimu. Jedním z těchto případů jsou i zakázky spojené s ochranou základních bezpečnostních zájmů členského státu. Dle názoru soudu jde v tomto případě o stejnou oblast, na kterou dopadá již zmiňovaný čl. 296 odst. 1 písm. b) SES. Je totiž mimo jakékoli pochyby, že výraz

„ochrana základních bezpečnostních zájmů členského státu“ lze významově ztotožnit s pojmem „ochrana podstatných zájmů bezpečnosti (státu – pozn. soudu)“, přitom ani v základním smyslu kodifikace obou pravidel není materiálního rozdílu. Skutkově je v projednávané věci splněna i druhá podmínka výjimky uvedené v čl. 296 odst. 1 písm. b) SES, a sice samotný charakter vojenského materiálu.

Lze tedy uzavřít, že ani předpisy Společenství (konkrétně „přezkumná směrnice“) neukládají členským státům povinnost zajistit cestou řízení před nezávislým orgánem přezkum zákonnosti zadávacího řízení (minimálně z hlediska dodržení záruk transparentnosti a nediskriminace) v případech, kdy se zakázka týká podstatných zájmů bezpečnosti státu a jejím předmětem jsou dodávky vojenského materiálu.

Jelikož v dané věci před Úřadem ani nyní před soudem nebylo namítáno narušení podmínek hospodářské soutěže na společných navazujících trzích (trzích s výrobky, které nejsou určeny výlučně k vojenským účelům), a nebyla tedy zpochybněna existence druhé podmínky pro postup ve smyslu čl. 296 odst. 1 písm. b) SES, nebyl žalovaný postaven před otázku, zda by jeho dohledová působnost (resp. dohledová působnost Úřadu) nebyla alespoň z tohoto důvodu v dané věci založena. Touto otázkou se nyní v právě projednávané věci nemusí zabývat ani soud.

Ze shora uvedeného tedy soud uzavírá, že odmítl-li se Úřad a následně i žalovaný s poukazem na nedostatek své pravomoci přezkoumáním způsobu, jakým byla předmětná zakázka zadávána, meritorně zabývat, nejedná se o jeho svévolnou indolenci, nýbrž o postup souladný s pozitivní právní úpravou, a to vnitrostátní i s právní úpravou Společenství (...).

Rozpočtová pravidla: pravomoc ke kontrole dotací poskytnutých ze státního rozpočtu

- k § 1, § 20 odst. 2 a § 30 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění zákona č. 10/1993 Sb.^{*)}
- k § 32 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)
- k § 32 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

Právo územních finančních orgánů provádět kontrolu dotací poskytnutých ze státního rozpočtu a důsledky porušení rozpočtové kázně dle § 30 zákona č. 576/1990 Sb., rozpočtových pravidel republiky, se vztahují i na právnickou osobu, které byla dotace poskytnuta ze státního rozpočtu, ačkoli tento subjekt není výslovně uveden v § 20 odst. 2 citovaného zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 13. 12. 2005, čj. 59 Ca 70/2003-33)

Věc: Akciová společnost E. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o odvod neoprávněně zadržенých prostředků do státního rozpočtu.

Podle žalobního tvrzení Finanční úřad v Semilech uložil platebním výměrem ze dne 23. 8. 2002 žalobkyni odvést do státního rozpočtu neoprávněně zadržенé prostředky. Její odvolání žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 23. 5. 2003.

Žalobkyně za prvé namítala nesprávné použití rozpočtových pravidel republiky (dále též „zákon č. 576/1990 Sb.“) a neplatnost rozhodnutí pro chybějící odkaz na hmotněprávní předpis. Uvedla, že důsledky porušení rozpočtové kázně jsou uvedeny v § 30 zákona č. 576/1990 Sb. Oprávnění finančního úřadu pak vymezuje § 20 odst. 2 zákona; zde však právnické osoby uvedeny nejsou, a podle rozpočtových pravidel republiky tak postupovat nelze. Dále vytkla, že v napadeném rozhodnutí není uveden údaj o hmotněprávním předpisu; proto je rozhodnutí neplatné. Namítala také, že při kontrole účelové dotace nemohl finanční úřad jako správce daně postupovat dle daňového řádu, což vyplývá z § 32 zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Rozhodnutí tak bylo vydáno na základě důkaz-

ních prostředků získaných nezákonným způsobem. I pokud by tu daňový řád byl procesním předpisem, postupoval finanční úřad v rozporu s jeho § 16 odst. 4 písm. f), neboť se ve zprávě o daňové kontrole nevypořádal s námitkou a návrhem žalobkyně. Dalším důvodem nezákonnosti byl rozpor se základními zásadami daňového řízení dle § 2 odst. 1, 3 a 9 daňového řádu: závěr o neoprávněnosti čerpání rozpočtových prostředků byl opřen i o porušení „Zásad pro poskytování a čerpání prostředků čj. 113/43850/1998“, které však nemají charakter obecně závazného právního předpisu. Touto námitkou se žalovaný nezabýval, proto je jeho rozhodnutí v rozporu s § 50 odst. 7 d. ř., a je to další důvod neplatnosti rozhodnutí. Žalovaný měl odstranit vady řízení na I. stupni postupem dle § 50 odst. 3 d. ř., což neučinil, žalobkyni nepřizval k odvolacímu řízení, a porušil čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný proti tomu uvedl, že platební výměr byl samostatně přezkoumán rozhodnutím ze dne 15. 5. 2003, které bylo žalobkyni

^{*)} Nyní srov. § 14 – § 15 a § 39 – § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

doručeno dne 16. 5. 2003, a proto nemůže být předmětem soudního přezkumu. V rámci podané žaloby lze již zkoumat pouze uložení penále, které však jako příslušenství daně dle § 58 d. ř. sleduje osud daně. Penále vzniká ze zákona, platebním výměrem správce daně pouze sděluje jeho výši, je to jen deklaratorní rozhodnutí, které podle § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumáno být nemůže. Dále žalovaný uvedl, že rozpočtová pravidla byla v daném případě hmotněprávním předpisem. Pokud by žalobkyně nemohla být kontrolovaným subjektem dle tohoto zákona, znamenalo by to, že již od počátku nemohla být ani příjemcem těchto prostředků, což by ovlivnilo výši odvodu za porušení rozpočtové kázně. V době vzniku rozpočtových pravidel z r. 1990 občanský zákoník ještě neznal pojem právnické osoby; nebylo proto možné takový subjekt do příslušného ustanovení zahrnout. K dalším námitkám žalovaný uvedl, že na projednávaný případ nebylo možné použít nová rozpočtová pravidla (zákon č. 320/2000 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002), neboť dle § 32 odst. 1 přechodných ustanovení tohoto zákona se řízení mající povahu řízení o finanční kontrole zahájena před účinností tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Daňová kontrola týkající se dotace byla zahájena dne 21. 3. 2001, jak plyne z protokolu o ústním jednání. Ve vztahu ke zbývajícím námitkám (porušení § 16, § 2 a § 50 odst. 3 daňového řádu) pak žalovaný uvedl, že se jedná o námitky, které by mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci samé, pokud by proti němu byla podána žaloba včas. Ani námitka porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod není důvodná, neboť pouze Ústavní soud je oprávněn vyslovit neústavnost postupu.

Krajský soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Ze správního spisu soud předně ověřil, že základní skutečnost, z níž vycházela žalobkyně při sepsání své žaloby, totiž že napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání proti platebnímu výměru č. 33/2002, jímž byla uložena povinnost odvést do státního

rozpočtu neoprávněně zadržené prostředky, není pravdivá. Odvolání proti platebnímu výměru finančního úřadu č. 33/2002 ze dne 23. 8. 2002, kterým byla žalobkyni uložena povinnost odvést do státního rozpočtu neoprávněně zadržené prostředky ve výši 536 670 Kč, bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 5. 2003.

Toto rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 16. 5. 2003; žalobkyně toto konečné rozhodnutí nenapadla v zákonné lhůtě dle § 72 odst. 1 s. ř. s. žalobou ve správním soudnictví.

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 5. 2003, jež bylo žalobkyni doručeno dne 29. 5. 2003, pak bylo rozhodováno o odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru finančního úřadu ze dne 23. 8. 2002, a to dle § 30 zák. č. 576/1990 Sb. a § 78 zák. č. 218/2000 Sb. s tím, že odvolání bylo dle § 50 odst. 6 daňového řádu zamítnuto. Platebním výměrem č. 34/2002 byl žalobkyni dle § 30 odst. 1 a 6 zák. č. 576/1990 Sb. a § 63 daňového řádu sdělen předpis penále ve výši 525 542 Kč, s tím, že součástí výroku rozhodnutí byl výpočet penále a že žalobkyni byla určena náhradní lhůta splatnosti a sdělen příslušný účet, na který má být penále uhrazeno.

V rámci soudního přezkumu napadeného rozhodnutí v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního se tak soud zabýval jen těmi námitkami, které se dle své povahy týkaly rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání do platebního výměru na penále.

Na úvod je třeba uvést, že napadeným rozhodnutím byl k odvolání žalobkyně přezkoumán platební výměr na penále vydaný dle § 63 daňového řádu. Podle odst. 4 cit. ustanovení správce daně sdělí předpis penále daňovému dlužníkovi platebním výměrem. Platební výměr na penále je deklaratorním rozhodnutím, kterým správce daně sděluje daňovému subjektu výši penále a náhradní lhůtu, které vycházejí ze zákona, případně ze zvláštního právního předpisu. Deklaruje se jím zákonná povinnost, ale současně i splnění podmínek penalizace, od nichž se konkrétní výše penále odvíjí, proto se nejedná o rozhodnutí vylou-

čené ze soudního přezkumu. Penále však vzniká bez rozhodnutí správce daně přímo ze zákona, pokud daňový subjekt nezaplatí splatnou částku daně včas. I platební výměr na penále však musí obsahovat náležitosti předpokládané ustanovením § 32 odst. 2 daňového řádu; podle písm. d) to má být výrok s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodnuto (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2005, čj. 2 Afs 101/2004-51*).

Soud se tedy zabýval k uplatněnému žalobnímu bodu neplatností napadeného rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 7 daňového řádu z důvodu neuvedení správného hmotněprávního předpisu, neboť zák. č. 576/1990 Sb. se na žalobkyni jako na právnickou osobu nevztahuje. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyni byly od Ministerstva průmyslu a obchodu na základě Rámcové smlouvy ze dne 19. 8. 1998 a dodatků k této smlouvě poskytnuty finanční prostředky ze státního rozpočtu na řešení označeného projektu. Ve smlouvě a dodatcích byly stanoveny podmínky pro poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu, v čl. VII bodu 8 rámcové smlouvy byla žalobkyně upozorněna, že porušení povinností dle smlouvy může být posuzováno jako porušení rozpočtové kázně dle § 30 rozpočtových pravidel. O penále bylo rozhodnuto dle § 30 zák. č. 576/1990 Sb. ve spojení s § 78 zák. č. 218/2000 Sb. a § 63 daňového řádu. Ustanovení § 30 zák. č. 576/1990 Sb. upravuje důsledky porušení rozpočtové kázně, tedy povinnost odvést neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu republiky nebo státních fondů ze strany subjektů, kterým byly poskytnuty, včetně povinnosti zaplatit penále ve stanovené výši z neoprávněně použitých nebo zadržených prostředků (odst. 1 až odst. 5 cit. ustanovení). Dle § 30 odst. 6 uvedeného zákona odvod neoprávněně použitých nebo zadržených částek, jakož i penále, uloží územní finanční orgán. V dané věci není sporné, že žalobkyni byly v letech 1998 až 2000 poskytnuty finanční prostředky ze státního rozpočtu jako účelová dotace. Dle § 5 odst. 3 písm. a) zák. č. 576/1990 Sb., ve znění zák. č. 160/1997 Sb., mohly být ze státního rozpočtu poskytovány dotace právnickým a fyzickým osobám vyvíjejícím podnikatelskou činnost. Z § 1 zák. č. 576/1990 Sb.

vyplývá, že se tento zákon vztahuje na všechny finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu a upravuje mimo jiné zásady hospodaření s rozpočtovými prostředky a kontroly tohoto hospodaření s těmito prostředky. Uvedený zák. č. 576/1990 Sb., podle kterého byla žalobkyni na základě uvedené rámcové smlouvy a dodatků k této smlouvě poskytnuta účelová dotace, se na žalobkyni vztahoval bez ohledu na to, že je právnickou osobou, a to včetně § 30 upravujícího důsledky porušení rozpočtové kázně. Finanční úřad a žalovaný postupovali v souladu se zákonem, když ve výroku platebního výměru č. 34/2002 a napadeného rozhodnutí citovali zák. č. 576/1990 Sb. Na podporu tohoto závěru lze také uvést, že dle § 1 odst. 1 písm. a) zák. č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, vykonávají územní finanční orgány správu odvodů a sankčních odvodů za porušení rozpočtové kázně a dle písm. b) cit. ustanovení správu dotací poskytovaných ze státního rozpočtu u všech subjektů bez rozlišení, když dle odst. 3 uvedeného ustanovení je příjemcem dotace každý, kdo nárokuje a čerpá z účtu u peněžního ústavu prostředky státního rozpočtu. Z uvedeného vyplývá, že platební výměr na penále a napadené rozhodnutí tak mají náležitosti ve smyslu § 32 odst. 2 písm. d) daňového řádu a nelze je považovat za neplatné dle § 32 odst. 7 daňového řádu.

Dalšími námitkami (uvedenými v žalobě pod body 2 až 5) se již soud nemohl zabývat, neboť z jejich obsahu je zřejmé, že se nevztahují k napadenému rozhodnutí a žalobkyně se jimi bránila samotné kontrole poskytnutých dotací a rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnuté prostředky ze státního rozpočtu, nikoli předpisu penále, jež jí byl sdělen platebním výměrem č. 34/2002 a žalobou napadeným rozhodnutím. Jak již soud uvedl shora, žalobkyně zákonnou možnost bránit se platebnímu výměru č. 33/2002 a rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2003, jež se týkaly samotného uložení povinnosti odvést neoprávněně použité prostředky ze státního rozpočtu, nevyužila, když proti těmto rozhodnutím správce daně žalobu ve lhůtě dle § 72 odst. 1 s. ř. s. k soudu nepodala.

*) Č. 548/2005 Sb. NSS.

Ochrana utajovaných skutečností: bezpečnostní spolehlivost

k § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o ochraně utajovaných skutečností“)^{*)}

Při hodnocení splnění podmínek § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, mohou správní orgány přihlížet i k jednání posuzovaného, pro které byl trestně stíhán a trestní stíhání bylo zastaveno z důvodu amnestie. Z hlediska hodnocení bezpečnostního rizika dle § 23 odst. 2 písm. d) citovaného zákona není podstatný výsledek trestního řízení, nýbrž posouzení, zda jednání, jež bylo předmětem trestního stíhání, nevypovídá o chování či způsobu života posuzovaného, které by mohlo mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost skutečnosti utajovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 6 As 14/2006-81)

Věc: Antonín Ch. proti Národnímu bezpečnostnímu úřadu o osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 29. 11. 2004 žalovaný zamítl stížnost žalobce proti oznámení ze dne 11. 10. 2004, podle kterého žalobci nebylo vydáno osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro stupeň „Přísně tajné“ podle zákona o ochraně utajovaných skutečností. Žalovaný u osoby žalobce shledal bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) tohoto zákona, neboť v bezpečnostním dotazníku pro účely bezpečnostní prověrky záměrně uváděl nepravdivé údaje týkající se jeho trestního stíhání v letech 1996 až 1998 pro trestný čin zatajení věci dle § 254 odst. 1 trestního zákona, čímž porušil povinnost uvádět v podkladových materiálech úplně a pravdivé údaje. Skutečnost, že byl v souvislosti s poukázáním částky 120 000 Kč na svůj bankovní účet trestně stíhán, žalobce následně popřel i při bezpečnostním pohovoru konaném dne 18. 8. 2004; jako bezpečnostní riziko pak žalovaný vyhodnotil i samotné jednání žalobce, který si po dobu téměř deseti měsíců ponechal na svém bankovním účtu peněžní částku, přestože mu nepatřila, a s její částí navíc neoprávněně disponoval.

Žalobce uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 2. 11. 2005 zamítl.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména namítal, že městský soud nezohlednil skutečnost, že trestní řízení bylo v důsledku rozhodnutí o udělení amnestie zastaveno, a proto nikdy nebylo rozhodnuto o jeho vině či nevině. Za pouhou spekulaci stěžovatel označil závěry o tom, zda oprávněně vydal či nevydal finanční prostředky, které obdržel na svůj bankovní účet, a zda jejich část použil ve vlastní prospěch, a proto nebylo nutné, aby tuto skutečnost uváděl v bezpečnostním dotazníku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi určité konkrétní osobě je proto přiznáním mimořádného oprávnění a záleží výlučně na správním orgánu, aby na základě a v mezích zákonného zmocnění a v rámci správního uvážení posoudil, zda toto zvláštní oprávnění navrhované osobě přizná, či nikoli. Předmětem správního uvážení je pak posouzení neurčitého právního pojmu „*chování a způsob života, které mohou mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost skutečnosti utajovat*“. Je zřejmé,

^{*)} S účinností od 1. 1. 2006 ustanovení zrušeno zákonem č. 413/2005 Sb.

že v rámci tohoto posouzení jsou zjištěné skutečnosti posuzovány individuálně, vždy v úzkém vztahu k osobě posuzovaného, není možné vymezit určité druhy jednání, které by vždy a v každém případě znemožňovaly vydání předmětného osvědčení. Z tohoto důvodu ustanovení § 23 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností neuvádí ani přibližný výčet skutečností, které by vždy měly mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost skutečnosti utajovat. Správní orgán je povinen v každém jednotlivém případě podrobně a srozumitelně popsat, jakým způsobem hodnotil skutečnosti, které vyšly v řízení najevo, jaké z nich vyvodil závěry, k čemu v řízení přihlédl a co naopak považoval za nerelevantní. Jeho správní uvážení musí být přezkoumatelné, tj. posuzovaná osoba musí mít možnost znát důvody rozhodnutí.

V přezkoumávaném případě žalovaný nevydal stěžovateli osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro stupeň utajení „Přísně tajné“, neboť jej neshledal osobou bezpečnostně spolehlivou. Bezpečnostní riziko žalovaný u stěžovatele shledal nejen v jeho jednání spočívajícím v uvádění zavádějících a nepravdivých informací o svém předchozím trestním stíhání z roku 1996 v bezpečnostním dotazníku i pohovoru, ale i v samotném jednání stěžovatele, pro které byl ve zmiňovaném roce 1996 trestně stíhán.

Ve správním spisu je obsažena kopie obžaloby, kopie usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 14. 5. 1998, jakož i kopie usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 1998, všechny tyto písemnosti byly stěžovateli doručeny, tudíž znal jejich obsah. Z těchto podkladů nepochybně vyplynulo, že stěžovatel byl pro uvedené jednání trestně stíhán, této skutečnosti si musel být vědom. V průběhu druhé bezpečnostní prověrky měl stěžovatel k bodu 14 dle zcela jednoznačných instrukcí uvést „*vznesená a sdělená obvinění z trestných činů a pravomocná odsouzení (včetně zahlazených a amnestovaných)*“, což však neučinil a uvedl zde pouze trestní stíhání z roku 1967 týkající se dopravní nehody. Dle Nejvyššího správního soudu byla tato skutečnost správními orgány a následně

městským soudem zcela správně hodnocena jako mající vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost skutečnosti utajovat ve smyslu § 23 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností. Stěžovatel si měl a musel být vědom významu, který má pro vydání osvědčení řádné, správné a úplně vyplnění dotazníku, na tuto skutečnost byl správním orgánem opakovaně upozorňován. V instrukci k bodu 14 dotazníku je výslovně uvedeno, že zde mají být vypsána nejen pravomocná odsouzení (a to včetně zahlazených a amnestovaných), ale i veškerá vznesená a sdělená obvinění z trestných činů. Tento text není rozporuplný a nepřipouští různé možnosti výkladu, v žádném případě z něho nelze dovodit, že zde mají být uvedeny skutečnosti, které nastaly pouze v určitém časovém úseku. Pokud stěžovatel nesdělil údaje o trestním stíhání pro trestný čin zatajený věci ani při následném pohovoru, kdy mu byla zdůrazněna závažnost těchto informací pro udělení osvědčení, jsou pochybnosti o jeho důvěryhodnosti ve smyslu § 23 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností zcela namístě.

Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že i jednání stěžovatele (který věděl, že mu částka zasláná na jeho bankovní účet nepatří, a přesto ji odmítl vrátit a finanční prostředky z účtu částečně odčerpal) bylo předmětem posouzení žalovaného. Nikoli však z hlediska trestního, jak se mylně domnívá stěžovatel, ale z hlediska hodnocení, zda toto jednání rovněž nepředstavuje bezpečnostní riziko dle § 23 odst. 2 písm. d) citovaného ustanovení.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že není pravdou, že by důvodem pro nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi byla skutečnost, že stěžovatel byl v minulosti trestně stíhán; stejně jako není pravdou, že by obsahem rozhodnutí žalovaného i městského soudu bylo řešení otázky, zda stěžovatel spáchal trestný čin či nikoliv. Správní orgány v souladu s příslušnými ustanoveními trestního zákona pohlížely na stěžovatele jako na osobu bezúhonnou, neboť jeho trestní stíhání bylo zastaveno s poukazem na amnestijní rozhodnutí prezidenta republiky. To však neznamená, že jeho jednání, které bylo

příčinou trestního stíhání, nemohou správní orgány v řízení dle zákona o ochraně utajovaných skutečností hodnotit jako rizikové ve smyslu § 23 odst. 2 písm. d) uvedeného zákona. V souvislosti s tím je nutno zdůraznit, že

správní orgány v daném řízení hodnotily negativně zejména skutečnost, že stěžovatel zmíněné trestní stíhání v dotazníku ani při následném pohovoru nesdělil, přičemž si byl či měl být vědom závažnosti této informace.

1169

Zdravotnictví: zrušení registrace nestátního zdravotnického zařízení

k § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění zákonů č. 258/2000 Sb. a č. 121/2004 Sb.

k § 3 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta

Důsledkem pravomocného odsouzení provozovatele nestátního zdravotnického zařízení pro úmyslný trestný čin je podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, zrušení registrace nestátního zdravotnického zařízení. Skutečnosti, které vedly ke spáchání úmyslných trestných činů, okolnosti jejich spáchání, jakož i důsledky zrušení registrace projevující se v osobním a profesním životě provozovatele zdravotnického zařízení, nejsou pro posouzení věci rozhodné.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2006, čj. 7 Ca 199/2004-38)

Věc: MUDr. Libor P. proti Ministerstvu zdravotnictví o zrušení registrace nestátního zdravotnického zařízení.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 8. 2004 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 15. 6. 2004, kterým byla zrušena registrace nestátního zdravotnického zařízení s místy provozování ve Frýdlantu nad Ostravicí a v Havířově. Tato zařízení provozoval žalobce. Ve svém rozhodnutí žalovaný odkázal na pravomocný trestní příkaz Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 19. 2. 2004, kterým byl žalobce odsouzen za úmyslný trestný čin. Přestal tak splňovat jednu z nutných podmínek způsobilosti k výkonu povolání lékaře ve smyslu § 3 odst. 1 písm. c), odst. 3 zákona č. 95/2004 Sb. Podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, byla pak důvodně zrušena registrace nestátního zdravotnického zařízení provozovaného žalobcem. Důsledky tohoto rozhodnutí projevující se v osobním a profesním životě žalob-

ce pak správní orgány nejsou oprávněny zkoumat.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že žalovaný nedoplnil řízení o důkazy navržené v odvolání a nepřihlédl ke skutečnosti, že k celé záležitosti došlo nejen v důsledku neznalosti v oblasti účetnictví a vedení související evidence, ale i v důsledku chování a postupu Nemocnice T. V žalobě také poukázal na své odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, v němž namítl, že bezúhonnost lékaře se posuzuje na základě předloženého výpisu z rejstříku trestů. V případě žalobce byla bezúhonnost posuzována s využitím jiného dokladu, přitom v době vydání správního rozhodnutí nebyl záznam v rejstříku trestů proveden. Trest v podobě zrušení registrace by pro žalobce znamenal konec působení plastického chirurga, což není úměrné povaze jeho protiprávního jednání.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 13 odst. 1 písm. a) věta před středníkem zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, orgán příslušný k registraci zruší registraci, jestliže provozovatel nestátního zařízení pozbyl osvědčení nebo souhlas nebo způsobilost k výkonu zdravotnického povolání podle zvláštních právních předpisů nebo povolení.

Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 95/2005 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, má způsobilost k výkonu povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta ten, kdo je bezúhonný. Podle odst. 3 tohoto ustanovení se pro účely tohoto zákona za bezúhonného považuje ten, kdo nebyl pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin nebo za trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti s poskytováním zdravotní péče, nebo ten, na něhož se hledí, jako by nebyl odsouzen. Bezúhonnost se dokládá výpisem z evidence Rejstříku trestů, který nesmí být starší 90 dnů. Doklad o bezúhonnosti se vyžaduje vždy před zahájením výkonu zdravotnického povolání a v odůvodněných případech též na vyžádání zaměstnavatele, jde-li o zaměstnance, nebo správního úřadu, který lékaři, zubnímu lékaři nebo farmaceutovi vydal oprávnění k provozování zdravotnického zařízení podle zvláštního právního předpisu.

V předmětné věci není mezi účastníky řízení spor o tom, že žalobce byl pravomocně odsouzen pro trestný čin podvodu podle § 250 odst. 1, odst. 2 trestního zákona pro

trestný čin zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 125 odst. 1 trestního zákona. Oba tyto trestné činy jsou trestnými činy úmyslnými. Jediným možným důsledkem této skutečnosti je tedy podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, zrušení registrace nestátního zdravotnického zařízení. Správní orgán prvního stupně postupoval tedy v souladu se zákonem, jestliže registraci takového zařízení provozovaného žalobcem zrušil. Námitka žalobce, že jeho bezúhonnost byla posuzována využitím jiného dokladu než je výpis z evidence rejstříku trestů, není případná. Výpis z evidence rejstříku trestů se vyžaduje před zahájením výkonu zdravotnického povolání. Správní orgán v případě žalobce hodnotil skutečnost, zdali žalobce, který byl před pravomocným odsouzením pro úmyslný trestný čin bezúhonný, bezúhonnost, resp. způsobilost k výkonu zdravotnického povolání, pozbyl. Tato skutečnost se nepochybně podává právě z trestního příkazu s vyznačenou doložkou právní moci, jakož i z oznámení OŘesního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 27. 4. 2004, které jsou součástí správního spisu. Na základě těchto podkladů byl potom správní orgán povinen registraci zrušit, aniž by se dále výpisem z evidence rejstříku trestů jakkoliv zabýval. Žalobce v odvolání nenavrhoval provedení důkazů, žalobní námitka vytýkající žalovanému jejich neprovedení není důvodná. Skutečnosti, které vedly žalobce ke spáchání výše popsaných trestných činů, okolnosti jejich spáchání, jakož i důsledky zrušení registrace projevující se v osobním a profesním životě žalobce, nejsou pro posouzení věci rozhodné. Žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pokud se jimi nezabýval.

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1170

Kompetenční spory: neexistence sporu

k § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Kompetenční spor [§ 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů] nevznikne, jestliže spor o pravomoc soudu věc projednat a rozhodnout již rozhodl krajský soud v odvolacím řízení.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 3. 2005, čj. Konf 106/2004-6)

1171

Řízení před soudem: přezkum správního uvážení

k § 78 odst. 1 soudního řádu správního

k § 28 odst. 1 zákona č. 87/1995 Sb., spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 100/2000 Sb.

Při zjištění nedostatků v podnikání družstevní záložny [§ 28 odst. 1 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech] je na uvážení správního orgánu, zda se zřetelem na všechny rozhodné skutečnosti nařídí nucenou správu či přijme jiná opatření. Na soudu je, aby posoudil, zda toto uvážení vychází z dostatečně zjištěného stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s účelem sledovaným tímto institutem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, čj. 5 A 131/2001-86)

1172

Daň z převodu nemovitostí: vklad do základního kapitálu

k § 20 odst. 6 písm. e) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb., č. 322/1993 Sb. a č. 117/2001 Sb.

Je-li účast společníka ve společnosti určena jeho podílem na obchodním majetku společnosti, pak převedením celého svého majetkového podílu na jiného člena společnosti převedl stěžovatel současně i svá práva a povinnosti vztahující se k jeho podílu, tedy i k účasti ve společnosti. Nezůstává tak nic (majetková účast, práva a povinnosti), co by mohlo být ještě předmětem jeho účastenských práv ve společnosti. Osvobození od daně z převodu nemovitostí u vkladu vloženého podle zvláštního zákona do obchodní společnosti se neuplatní, neboť do pěti let od vložení vkladu zanikla účast společníka v obchodní společnosti [§ 20 odst. 6 písm. e) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2004, čj. 1 Afs 26/2004-41)

Prejudikatura: srov. č. 138/2004 Sb. NSS a č. 996/2006 Sb. NSS.

1173

Stavební zákon: účastenství v územním řízení; opatření na stavbách a pozemcích vyvolaná živelními pohromami nebo náhlými haváriemi

k § 34 odst. 3 a § 137a zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb., č. 83/1998 Sb. a č. 422/2002 Sb.^{*)}

I. Ustanovení § 34 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, vylučuje v případě postupu v důsledku živelních pohrom nebo náhlých havárií (§ 137a citovaného zákona) přímo ze zákona z účasti v územním řízení ty subjekty, kterým by jinak toto postavení podle zvláštního předpisu při splnění podmínek příslušelo. Samostatné rozhodnutí o tom, že daný subjekt není účastníkem řízení, se nevydává.

II. Ustanovení § 137a zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, lze užít nejen v případech staveb řešících následky povodní v místech zatopených, ale i staveb v jiných místech mimo zátopová území, které mají nahradit funkce staveb původních, povodní zničených a v původních místech neobnovitelných.

III. Podle ustanovení § 137a odst. 3 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, lze postupovat, jestliže se jeho užití navrhovatel dovolá, a to po projednání se stavebním úřadem. Tento postup nevychází ze správního uvážení, ale lze jej zvolit na základě objektivního zjištění, že navrhovanou stavbou či záměrem se řeší stav, který musí být bezodkladně proveden ke zmírnění nebo odvrácení důsledků živelní pohromy nebo náhlé havárie.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, čj. 10 Ca 119/2004-33)

1174

**Státní památková péče: závazné stanovisko
Řízení před soudem: přezkum správního uvážení**

k § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.
k § 78 odst. 1 soudního řádu správního

I. Výsledek veřejné soutěže na ztvárnění uměleckého díla není závazným podkladem pro vydání závazného stanoviska orgánem státní památkové péče ve smyslu § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

II. Závěry orgánů státní památkové péče o tom, zda je provedení zamýšleného pomníku v daném místě z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné či nikoliv, jsou věci jejich správního uvážení, jež nelze nahradit uvážením soudním (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 10. 2005, čj. 30 Ca 26/2005-37)

Prejudikatura: srov. č. 837/2006 Sb. NSS a ad II. č. 416/2004 Sb. NSS.

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