Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

8 2007 / V. ročník / 24. 8. 2007

OBSAH

I.
JUDIKÁTY

1255. Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti; žaloba proti nečinnosti 661
1256. Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti; důvodnost žaloby 666
1257. Řízení před soudem: zmatečnost 668
1258. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí finančního arbitra
Správní trestání: pravomoc finančního arbitra uložit pokutu; zákon o platebním styku 670
1259. Řízení před soudem: kompetenční výluka; zrušení údaje o místu trvalého pobytu 679
1260. Advokacie: kárné provinění advokáta
Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení; náklady vynaložené na zastoupení České advokátní komory 684
1261. Daňoví poradci: povinnost mlčenlivosti; vztah k živnosti účetní poradenství 688
1262. Daňoví poradci: povinnost mlčenlivosti
Daňové řízení: třetí osoba zúčastněná na řízení 690
1263. Daňové řízení: ručení společníka veřejné obchodní společnosti 693
1264. Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání 697
1265. Daň z příjmů: finanční pronájem 699
1266. Daň z příjmů fyzických osob: příjem z podnikání 701
1267. Daň darovací: bezúplatný převod bytové jednotky bytovým družstvem 704
1268. Spotřební daň z minerálních olejů: barvení a značkování paliv a maziv .. 708
1269. Regulace reklamy: reklama obsahující prvky pornografie 711
1270. Právo na informace: rozhodovací činnost soudů 713
1271. Právo na informace: povinnost předat informace povinnému subjektu 717
1272. Právo na informace: informační povinnost veřejných zdravotních pojišťoven 719
1273. Myslivost: informace o využívání přírodního bohatství
Právo na informace o životním prostředí 725
1274. Důchodové pojištění: starobní důchod; hodnocení doby pojištění 728
1275. Vodní právo: uložení opatření k nápravě
Řízení před soudem: dokazování 733
1276. Opatření obecné povahy: schválení či změna územně plánovací dokumentace 738
1277. Kompetenční spory: legitimace k podání návrhu; služné vojáků základní služby 743
1278. Služební poměr příslušníků Policie ČR: porušení základních povinností policisty 747

II.
PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1279. Řízení před soudem: kompetenční výluka 750
1280. Řízení před soudem: kompetenční výluka
Horní právo: potvrzení o stanovení dobývacího prostoru 750
1281. Řízení před soudem: podjatost soudce 751
1282. Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost
Správní trestání: hospodářská soutěž... 751
1283. Svědecká výpověď a dokazování ve správním řízení a v řízení před krajským soudem
Daň z příjmů: uplatnění daňové ztráty a úroků z prodlení 751
1284. Správní řízení: označení osoby podepisující rozhodnutí 752
1285. Celní právo: dlužnická solidarita 752
1286. Kompetenční spory: návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou 752
1287. Zvláštní příplatek za vykonávání činností ve ztížených a zdraví škodlivých pracovních podmínkách 753
1288. Azyl: zjišťování skutkového stavu v řízení o udělení azylu; vztah výroků o neudělení azylu a o neexistenci překážky vycestování 753
1289. Střelné zbraně: k podmínkám ztráty spolehlivosti 754
1290. Stavební zákon: účastenství v řízení o odstranění stavby; odvolání opomenutého účastníka řízení 754

I.
JUDIKÁTY

1255
Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti; žaloba proti nečinnosti

k § 73 odst. 2 a odst. 4, § 79 a § 107 soudního řádu správního

I. Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost.

II. I správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.). Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv.

III. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49)

Prejudikatura: srov. č. 786/2006 Sb. NSS.

Věc: Veřejná obchodní společnost H., správce konkursní podstaty úpadce Václava P., proti Finančnímu úřadu v Rakovníku, o ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Praze dne 8. 11. 2005 zamítl žalobu žalobce proti nečinnosti žalovaného. Podle této žaloby se žalovaný dopustil nečinnosti poté, kdy krajský soud pravomocným rozsudkem ze dne 2. 8. 2005 zrušil jeho rozhodnutí ze dne 21. 12. 2004 o reklamaci podle § 53 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, proti rozhodnutím o převedení přeplatku spotřební daně ve výši 196 301 Kč na úhradu nedoplatku daně z příjmů fyzických osob ve výši 478 976 Kč. Žalovaný poté totiž nepokračoval v řízení, nevydal nová rozhodnutí ani nevrátil přeplatek na dani. Krajský soud dospěl k závěru, že se nemůže jednat o nečinnost za situace, kdy žalovaný proti předchozímu zrušujícímu rozsudku podal kasační stížnost, o níž dosud nebylo rozhodnuto (pozn.: tato kasační stížnost byla v mezidobí zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2006, čj. 2 Afs 165/2005-78). Vyslovil, že žalovaný využil práva iniciovat opravné řízení, zákonným způsobem v řízení pokračoval, a tudíž se z jeho strany nejedná o absolutní nečinnost, která je předpokladem úspěšné žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s.

Proti uvedenému rozhodnutí krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že podání kasační stížnosti proti předešlému zrušujícímu rozsudku krajského soudu ze strany správního orgánu nepovažuje za překážku pokračování ve správním řízení. K tomu poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, čj. 1 Afs 29/2005-75, v němž soud ve vztahu k odkladnému účinku vyslovil, že bez jeho přiznání by správce daně byl povinen dokončit vyměřovací řízení a vydat nové meritorní rozhodnutí, aniž by vyčkal výsledku řízení o kasační stížnosti.

Rozhodující druhý senát při předběžné poradě zjistil, že v rozhodné otázce se hodlá odchýlit od názoru dosud Nejvyšším správním soudem zastávaného. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku ze dne 13. 4. 2006, čj. 7 Ans 6/2005-35*), vyslovil následující právní názor: *„O nečinnost správního orgánu se může jednat pouze v případě, že neexistuje žádná skutečnost, která by bránila v řízení činit úkony a rozhodnout. V daném případě však byla podáním kasační stížnosti vyjádřena finančním ředitelstvím pochybnost o zákonnosti rozsudků krajského soudu, jimiž byla jeho rozhodnutí zrušena s uložením povinnosti znovu o odvoláních stěžovatele rozhodnout. Protože řízení, v němž Nejvyšší správní soud rozhodne, zda finanční ředitelství má postupovat v intencích zrušujících rozsudků či nikoliv, nebylo v době rozhodování o žalobách na ochranu proti nečinnosti skončeno, nelze za tohoto skutkového stavu dovodit, že finanční ředitelství je nečinné. Hodnocení postupu finančního ředitelství za této situace jako nečinnost by mělo za následek nejen právní nejistotu, jak dovodil krajský soud, ale mohlo by vést ke vzniku absurdní a neřešitelné situace, neboť by zde existovalo nové rozhodnutí o odvolání vydané v souladu se zrušujícím rozsudkem krajského soudu ve věci předpisu penále a poté by Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a vyslovil opačný právní názor, přičemž tímto rozsudkem by nebylo zrušeno nově vydané odvolací rozhodnutí.“*

Druhý senát, který se s tímto právním názorem neztotožnil, nebyl oprávněn zaujmout odlišný právní názor od dosavadní rozhodovací praxe tohoto soudu, navíc ne zcela jednotné, jak lze dovodit ze stěžovatelem označeného usnesení prvního senátu. Proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. Správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce. Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí druhému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Z odůvodnění:

(...) V daném případě není pochyb o tom, že žalovaný poté, kdy jeho původní rozhodnutí ve věci bylo pravomocně zrušeno krajským soudem, v řízení nepokračoval vůbec s tím, že nové posouzení věci a nové rozhodnutí je vyloučeno dříve, než bude rozhodnuto o kasační stížnosti, kterou podal proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu. Krajský soud pak akceptoval tento názor, a tedy označil kasační stížnost za součást postupu správního orgánu a za překážku dalšího správního řízení, stejně tak jak to učinil Nejvyšší správní soud v označeném rozhodnutí sedmého senátu.

Je tak třeba posoudit, zda skutečně podání kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu je překážkou dalšího správního řízení, resp. zda podání kasační stížnosti je součástí řádného postupu správního orgánu vylučujícího nové rozhodnutí ve věci.

Rozhodování soudů o žalobách proti správním rozhodnutím (§ 65 a násl. s. ř. s.) je podrobením rozhodovacích procesů ve veřejné správě soudní kontrole. Jde o zákonné naplnění ústavního práva na soudní ochranu vyjádřeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a umožňujícího každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit

*) *Text rozhodnutí uveřejněn na www.nssoud.cz.*

se na soud, aby ten přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Soud v takovém řízení váží zákonnost postupu a rozhodnutí správního orgánu, aniž by na správní řízení instančně navazoval. Nejde o pokračování ve správním řízení; soud rozhodující ve správním soudnictví není a ani nemůže být vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem. Součástí žalobního a výjimečně i kasačního řízení může být i vlastní soudní dokazování (§ 54, § 77 a § 109 s. ř. s.). Toto dokazování totiž sleduje pouze ověření skutkového stavu, z něhož vycházel, nebo měl vycházet, správní orgán. Soudní přezkum rozhodovacích procesů ve veřejné správě je tak nutno i vnímat jako ústavní projev dělby moci, jehož neoddělitelnou součástí je systém vzájemných brzd a protivah či vztahů, zde mezi mocí výkonnou a soudní, v níž jsou soudy nadány pravomocí mj. rušit autoritativně akty moci výkonné a zavazovat jednotlivé správní orgány závazně vyslovovanými názory, jimž odpovídá povinnost těchto orgánů se jimi řídit a v jejich intencích postupovat dále v řízení a při rozhodování.

Pro soudní řízení ve správním soudnictví je charakteristické, že správní orgány mají postavení žalovaného, tedy účastníka řízení. Jejich vlastní úkon (zde podání kasační stížnosti) nelze chápat jako vlastní výkon pravomoci ve správním řízení, tedy aktivní činnost orgánu směřující k rozhodnutí o právech či povinnostech jeho účastníků, nýbrž jako uplatnění procesních práv účastníka v soudním řízení vůči soudu s předpokládanými účinky, stejně jako by takový úkon učinil kterýkoliv jiný účastník řízení. To vše v ústavním rámci daném čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, tedy v prostředí rovného postavení všech účastníků řízení bez rozdílu.

Ve správním soudnictví (§ 54 odst. 5 s. ř. s.) rozsudek krajského soudu nabývá právní moci doručením a podle odst. 6 téhož ustanovení je výrok pravomocného rozsudku závazný pro všechny účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci. Podle odst. 7 téhož ustanovení se stane rozsudek vykonatelným, jakmile uplyne lhůta k plnění, kterou soud ve výroku stanovil, a není-li vyslovena povinnost k plnění, nebo není-li stanovena lhůta k plnění, jeho právní mocí. Institut právní moci není vlastní jen soudnímu řízení správnímu, ale všem dalším oblastem, kde dochází k vydávání aktů státní moci, kterými je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Jde o důležitou vlastnost rozhodnutí znamenající jeho nezměnitelnost (formální právní moc) a závaznost (materiální právní moc). Na jedné straně vyjadřuje vůli státu vyřešit konečně určitou věc, vedle toho pak i zákaz dále jednat o téže věci v rámci téhož procesu. Jde o významnou záruku právní jistoty nejen pro účastníky řízení a jejich práva a svobody, ale i pro celou společnost. Musí být respektováno všemi státními orgány i osobami, věc je rozřešena konečně a závazně.

Rozhodnutí je zásadně nezměnitelné, pokud proti němu není připuštěn řádný opravný prostředek, jehož podání v teorii i praxi tradičně bývá spojeno s odkladem vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, zpravidla do doby, než je o opravném prostředku rozhodnuto. Nezměnitelnost neznamená nedotknutelnost jakéhokoliv rozhodnutí vůbec, nicméně průlom do pravomocného rozhodnutí je možný jen výjimečně cestou mimořádného opravného prostředku.

Je tomu tak stejně ve všech soudních procesních řádech, které upravují mimořádné opravné prostředky (srov. např. úpravu dovolání v civilním i trestním soudním řízení, v tom nadto ještě stížnost pro porušení zákona), kde lze vysledovat velmi omezené zákonné důvody, přísné procesní náležitosti, krátké lhůty pro podání, soustředění k nejvyšším soudním instancím, apod. V praxi tak bývá změněn jen nepatrný zlomek pravomocných rozhodnutí.

Nejinak je tomu i u kasační stížnosti. Ta, ač její důvody nejsou vymezeny natolik úzce, nepřestává být opravným prostředkem mimořádným, majícím všechny atributy jako „příbuzné" prostředky v ostatních procesních řádech. Mimořádnost tohoto prostředku je zde odůvodněna zvláštní povahou správního soudnictví, kde (na rozdíl od obecného soudnictví) věc před případným před-

ložením soudu nejprve prochází zpravidla dvěma stupni správního řízení, v němž je dostatečný prostor pro vyřešení jak skutkových, tak i právních otázek případu. Posouzení, zda správní orgány učinily v tomto směru vše zákonným způsobem, je věcí soudního přezkumu, a to v jediné soudní instanci.

V řízení podle hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního rozhoduje-li soud o žalobě rozsudkem, přichází v úvahu rozhodnutí podle § 76 nebo § 78, a to zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému, vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí (přičemž v těchto případech je v dalším řízení správní orgán vázán v rozsudku vysloveným právním názorem), nebo zamítnutí žaloby. Doručením rozsudku účastníkům tento nabývá právní moci a vzhledem k tomu, že ani v případě zrušení správního rozhodnutí nestanovuje soud výrokem rozsudku nějakou povinnost a lhůtu k plnění, stává se tím obvykle i vykonatelným.

Výrazem shora popsané procesní rovnosti žalobce (fyzické nebo právnické osoby) a žalovaného (správního orgánu) je právo obou obrátit se v případě nesouhlasu s výsledky soudního přezkumu provedeného krajským soudem na Nejvyšší správní soud s kasační stížností, to však v žádném případě samo o sobě nemůže znamenat, že procesy navazující zpravidla na pravomocné rozhodnutí krajského soudu, tedy podle okolností buď výkon rozhodnutí správního orgánu (v případě zamítnutí žaloby) nebo pokračování ve správním řízení dle pokynů vyslovených v soudním rozhodnutí (v případě kasačního rozhodnutí), ustanou až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Takový účinek podání kasační stížnosti nemá a mít ani nemůže a i zde se nabízí srovnání s účinky jiných mimořádných prostředků, které nebrání (v případě dobrovolného nepodrobení se výroku pravomocného rozhodnutí a povinnostem z něj vyplývajícím) zahájení a provedení výkonu rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu totiž nelze ve správním soudnictví napadnout opravným prostředkem, který by byl *ex lege* spojen s odkladným účinkem. Výjimkou, zásadně potvrzující toto pravidlo, je, s ohledem na zvláštní povahu věci, úprava kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany (dříve azylu), kde zákon spojuje její podání přímo s odkladným účinkem (srov. § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění).

Podání kasační stížnosti proto nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení; není úkonem tohoto řízení, které se rozhodnutím soudu znovu dostalo do stadia před vydáním konečného (případně dokonce prvostupňového) rozhodnutí, jež by odůvodnilo neprovádění řádných procesních úkonů či bránilo vydání nového rozhodnutí správním orgánem v mezích právního názoru vysloveného v kasačním rozhodnutí krajského soudu. Tak jako účastník správního řízení nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti rozsudku zrušujícímu.

Zruší-li tedy krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost, v níž správní orgán polemizuje s vysloveným právním názorem. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.

Rozšířený senát v dané věci vážil i argumentaci poukazující na stav, který může nastat vydáním nového správního rozhodnutí před rozhodnutím o kasační stížnosti.

V případě, že předmětem kasační stížnosti je zamítavé rozhodnutí krajského soudu, pak přichází v úvahu výkon správního rozhodnutí, za předpokladu, že správní rozhodnutí takovou vlastnost má. Tomu však lze čelit různými odkladnými instituty příslušných procesních předpisů [§ 73 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, § 75 správního řádu (č. 71/1967 Sb.),

§ 113 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)]. Došlo-li by snad k výkonu správního rozhodnutí, jež by následně bylo zrušeno, zpravidla nebude vyloučena jeho restituce.

Obvyklým postupem je i podání žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelem (žalobcem) podle § 107 s. ř. s. Vlivem přiznání odkladného účinku kasační stížnosti na správní rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, v němž vyslovil, že odkladný účinek kasační stížnosti může být v kasačním řízení přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem vedlo (zveřejněno pod č. 786/2006 Sb. NSS). Z toho lze dovodit, že i tam, kde krajský soud žalobu zamítl, lze při splnění zákonných podmínek přiznáním odkladného účinku v kasačním řízení vyloučit výkon správního rozhodnutí.

Jiná je ovšem situace, kdy by Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno. V tu chvíli se věc dostane do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem, který vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí „obživne", aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci. Při odhlédnutí od situace, že i nové rozhodnutí krajského soudu může být napadeno kasační stížností, stejně tak jako nové správní rozhodnutí další žalobou, následně rozsudek krajského soudu také kasační stížností, jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný. V daném konkrétním případě by dokonce nové rozhodnutí žalovaného znamenalo, že bude rozhodnuto o výplatě přeplatku, a že v případě následného zrušení rozhodnutí krajského soudu by rozhodování o původní žalobě zcela ztratilo smysl, neboť původní negativní rozhodnutí by pozbylo svůj obsah.

Řešením však není označení kasační stížnosti za součást řádného procesního postupu správního orgánu ve správním řízení, byť jejím podáním správní orgán zpochybňuje závazný právní názor soudu; ostatně je obtížně představitelné, že by stejný význam mohl být přiznán i kasační stížnosti podané žalobcem či osobou na řízení zúčastněnou. Vyloučeným řešením je nerespektování zákonných důsledků kasační stížnosti, s níž odkladný účinek spojen není.

I zde je však možno vážit přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k žádosti podávané zřejmě žalovaným – § 107 s. ř. s. věta za středníkem. Nejvyšší správní soud, který je oprávněn tak učinit, přitom postupuje přiměřeně podle § 73 odst. 2 a odst. 4 s. ř. s. Nerozhodné je, že § 73 odst. 2 s. ř. s. přiznává oprávnění podat návrh pouze žalobci, neboť § 107 je vztahuje ke každému stěžovateli, tedy i k žalovanému. Jiný závěr by také odporoval logice, že podat návrh na přiznání odkladného účinku může ten, kdo vyvolal soudní řízení svým návrhem směřujícím proti nějakému rozhodnutí, jehož výkon by mohl mít zákonem předpokládané negativní účinky.

Také správní orgán tedy může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a odst. 4, § 107 s. ř. s.). Přiměřeným užitím § 73 odst. 2 a odst. 4 s. ř. s. v kasačním řízení je v prvé řadě třeba rozumět, že stěžovatel se může domáhat odkladného účinku poukazem na stejné zákonné podmínky jako žalobce. Možnost přiznání odkladného účinku je ovšem podmíněna jejich naplněním. K nim patří mezi jiným i nenahraditelná újma, která by byla spojena s realizací napadeného rozhodnutí. Přesto, že soudní řád správní při rozhodování Nejvyššího správního soudu o odkladném účinku vyloučil z přiměřeného užití § 73 odst. 2 s. ř. s., bude výklad přiznání odkladného účinku kasační stížnosti mířit stejným směrem, ovšem ve vztahu k soudnímu rozhodnutí. Pokud bylo správní rozhodnutí krajským soudem zru-

šeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení, pak přiznání odkladného účinku v sobě nese pouze to, že není realizován rozsudek krajského soudu, tedy že správní orgán není oprávněn ani povinen v řízení pokračovat a ve věci znovu rozhodnout.

Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení lze podle soudního řádu správního pouze cestou přiznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám.

Ty, ač stanoveny shodně pro všechny stěžovatele (žalobce, osobu zúčastněnou na řízení, žalovaného), budou zjevně opřeny o jiné skutkové okolnosti podle toho, která z procesních stran je uplatní. S ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákon opisuje slovy o nenahraditelné újmě. I při relativnosti tohoto pojmu (vše lze nahradit?) budou jistě jiné účinky do právní sféry žalobce např. v případě zamítnutí žaloby a následně uskutečněného výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu o odstranění stavby oproti povinnosti správního orgánu řídit se právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí krajského soudu a vyplácet žalobci invalidní důchod, vrátit přeplatek na dani, apod.

Lze si však i zde představit případy jiné, kde respektování soudního rozhodnutí by mohlo způsobit závažné důsledky (vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku, apod.). Právě pro individuálnost každého případu zákon nespojil (až na výše uvedenou výjimku ve věci neúspěšného žadatele o poskytnutí mezinárodní ochrany, u něhož by vyhoštění z území republiky do země původu po zamítnutí žaloby fakticky znemožnilo účinně se domoci poskytnutí ochrany) samo podání kasační stížnosti s odkladným účinkem, aby ve výjimečných případech mohlo být vydáno individuální soudní rozhodnutí respektující zvláštní okolnosti případu, které odůvodní jinak obvyklé vlastnosti právní moci soudního rozhodnutí, které je výsledkem provedeného přezkumu správního rozhodnutí, totiž závaznost a nezměnitelnost soudního rozhodnutí. Buď to nastanou účinky pravomocného a vykonatelného správního rozhodnutí, nebo správní orgán bude řádně pokračovat v řízení zavázán důvody vyjádřenými v rozsudku soudu.

1256

Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti; důvodnost žaloby

k § 81 odst. 2 soudního řádu správního

Lhůty pro vyřizování odvolání uvedené v pokynu Ministerstva financí D-125, o stanovení lhůt pro vyřizování odvolání proti vyměření a dodatečnému vyměření daně, a určené finančním úřadům a finančním ředitelstvím (tedy maximálně šest měsíců mimo odůvodněné mimořádné případy) zavazují i Ministerstvo financí, jestliže rozhoduje jako odvolací orgán v daňovém řízení.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2007, čj. 10 Ca 101/2006-55)

Prejudikatura: nález č. 129/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 146/01).

Věc: Veřejná obchodní společnost K. proti Ministerstvu financí o vydání rozhodnutí.

Žalobce podal dne 9. 4. 1999 odvolání proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze ze dne 9. 2. 1999, kterým bylo dle § 55b zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále též „daňový řád", „d. ř."), potvrzeno přezkoumávané rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru na daň z přidané hodnoty ze dne 25. 9. 1995. Žalovaný jakožto orgán funkčně příslušný k rozhodnutí o odvolání prováděl různé úkony za účelem doplnění dokazování. Šestkrát neúspěšně předvolal k výslechu svědka Bohumila K., jehož pobyt se však nepodařilo zjistit. Žalobce bezvýsledně jednal s žalovaným o tom, aby 11 let stará věc byla s konečnou platností rozhodnuta.

Proto žalobce podal proti žalovanému žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s., kterou se domáhal, aby soud žalovanému uložil rozhodnout o odvolání žalobce. Namítal zejména, že i když daňový řád neobsahuje lhůtu pro rozhodnutí o odvolání, není ospravedlnitelné, aby se od 9. 4. 1999 až doposud nepodařilo věc uzavřít. Žalobce žalovaného několikrát upozornil na to, že v roce 1999 vstoupil do likvidace, a že mu tudíž průtahy v daňovém řízení způsobují zcela zbytečné náklady, které by jinak nemusel vynaložit.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména uvedl, že ve věci doposud nerozhodl, neboť nemá k dispozici důkazní prostředky, které by jednoznačně potvrzovaly, nebo vyvracely tvrzení žalobce. Spornou skutečností v předmětné daňové věci je, zda skutečně došlo k obchodním případům mezi žalobcem a společností R. Žalobce svá tvrzení v tomto ohledu dokládá usnesením Policie ČR o odložení trestního oznámení žalobce, přičemž v odůvodnění usnesení se konstatuje, že příslušné zboží bylo společností R. dodáno a byly k němu vystaveny daňové doklady. Žalobce však neprokázal, že osoby, které měly tento obchod jménem společnosti R. uskutečnit, byly oprávněny jednat jménem této společnosti. Společník společnosti R. Bohumil K. potvrdil, že společnost R. s ropnými produkty, jež měly být předmětem sporného obchodu, nikdy neobchodovala. Nicméně svědeckou výpověď Bohumila K. nelze použít jako důkaz, neboť jeho výslech nebyl proveden v souladu se zákonem, když k němu žalobce nebyl přizván, a nemohl tudíž klást tomuto svědkovi otázky. Z tohoto důvodu se žalovaný snaží tento výslech zopakovat a následně řízení ukončit.

Městský soud v Praze uložil žalovanému, aby o odvolání žalobce rozhodl ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Z odůvodnění:

Podle čl. I pokynu Ministerstva financí D-125 o stanovení lhůt pro vyřizování odvolání proti vyměření a dodatečnému vyměření daně (dále jen „pokyn D-125") mají finanční ředitelství povinnost zajistit, aby finanční úřady odvolání proti vyměření nebo dodatečnému vyměření daně nejpozději do tří měsíců od jeho obdržení postoupily k vyřízení finančnímu ředitelství, pokud o něm nerozhodnou ve vlastní pravomoci, a dále mají finanční ředitelství povinnost rozhodnout nejpozději do šesti měsíců ode dne, kdy obdržela odvolání postoupená jim finančním úřadem. Běh stanovených lhůt se staví po dobu doplňování odvolání podle § 21 odst. 7 a podle § 48 odst. 5 d. ř. Ve zvláště složitých a odůvodněných případech může stanovené lhůty prodloužit nejblíže vyšší správce daně nejvýše na dvojnásobek původní lhůty k vyřízení. V mimořádných a odůvodněných případech, zejména u případů s mezinárodním prvkem, může věcně příslušný odbor ministerstva financí prodloužit původní lhůtu k vyřízení i nad rámec uvedených lhůt.

Pro posouzení důvodnosti žaloby považuje soud za podstatné, že právo žalobce, aby žalovaný rozhodl o jeho odvolání bez zbytečných průtahů, svědčilo žalobci po celou dobu odvolacího řízení, tedy i před nabytím účinnosti § 34c d. ř., neboť jde o ústavní právo každého jednotlivce garantované přímo čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Navíc závazné lhůty pro rozhodnutí odvolacího orgánu byly po celou dobu daňového řízení stanoveny pokynem D-125, tedy vnitřním předpisem, který vydal sám žalovaný jakožto ústřední orgán pro oblast správy daní. Byť je tento vnitřní předpis určen fi-

nančním ředitelstvím a týká se jejich rozhodování o odvolání proti platebním výměrům finančních úřadů, musí být podle názoru zdejšího soudu analogicky použitelný i pro žalovaného, pokud sám rozhoduje jako odvolací orgán v daňovém řízení. Jen stěží by mohl žalovaný vyžadovat včasné rozhodování po jemu podřízených územních finančních orgánech, pokud by se sám stanovenými lhůtami necítil vázán a nedodržoval by je. Výše uvedené lhůty jsou pro finanční orgány závazné, byť jsou stanoveny pouze vnitřním předpisem. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01 (publikovaný pod č. 129/2001 Sb. ÚS), pokud orgán veřejné moci nerespektuje při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení odvolání, nutno takový postup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení věci v přiměřené lhůtě (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Z tohoto pohledu je zřejmé, že celková délka řízení o odvolání v této věci, které žalobce podal dne 12. 4. 1999, které bylo žalovanému předloženo dne 10. 9. 1999 a o němž žalovaný doposud nerozhodl, je neakceptovatelná a nelze ji ospravedlnit ani obtížemi s dokazováním, na něž odkazuje žalovaný. I když soud vychází z toho, že šestiměsíční lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu neběží v době doplňování odvolání, i když tedy soud přihlédl ke skutečnosti, že žalobce během odvolacího řízení několikrát doplňoval odvolání a předkládal nové důkazy a že na období od 17. 7. 2002 do 31. 8. 2002 žádal žalovaného o posečkání s rozhodnutím ve věci, musí soud konstatovat, že žalovaný zůstával po dlouhá období odvolacího řízení bez zjevného důvodu nečinný. Jedná se např. o období od 26. 9. 2002, kdy žalobce předložil poslední listinné důkazy, do 23. 6. 2003, kdy žalovaný učinil další úkon ve věci. Vnitřní rozhodovací proces žalovaného za takový úkon považovat nelze, zvláště pokud trval od 1. 11. 2002 do 23. 6. 2003 a nakonec nevedl k rozhodnutí ve věci. Další dlouhé období nečinnosti lze konstatovat od 19. 1. 2004, kdy žalovaný obdržel zprávu Finančního ředitelství v Praze o neúspěšném doplňování dokazování v odvolacím řízení, do 14. 7. 2005, kdy se žalovaný se stejnou žádostí obrátil přímo na dožádaného správce daně. Šestiměsíční lhůta pro vydání odvolacího rozhodnutí tedy byla v každém případě mnohonásobně překročena. Pokud měl žalovaný za to, že jsou zde důvody pro prodloužení této lhůty, které předvídá čl. I pokynu D-125, měl podle názoru zdejšího soudu postupovat analogicky podle tohoto pokynu, a tedy požádat s řádným zdůvodněním o prodloužení lhůty ministra financí. To však žalovaný neučinil.

1257

Řízení před soudem: zmatečnost

k § 103 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

Rozhodl-li krajský soud usnesením podle soudního řádu správního o výzvě k vyznačení doložky právní moci na nálezu bývalého Nejvyššího správního soudu, je třeba jeho rozhodnutí považovat za zmatečné, neboť vůbec nemělo být vydáno. V takovém případě Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zruší, aniž by věc vracel k dalšímu řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, čj. 2 As 62/2006-34)

Prejudikatura: srov. nález č. 43/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 456/97).

Věc: Církevní řád Ř. o vyznačení doložky právní moci, o kasační stížnosti.

Krajský soud v Ostravě dne 8. 6. 2006 odmítl návrh stěžovatele – výzvu k vyznačení doložky o nabytí právní moci nálezu nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 1948

a nálezu ze dne 17. 12. 1948. V odůvodnění svého usnesení vycházel zejména z toho, že současný Nejvyšší správní soud, specializované senáty ani samosoudci krajských soudů pro správní soudnictví, nejsou právním nástupcem bývalého nejvyššího správního soudu konstituovaného zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, a zrušeného zákonem č. 64/1952 Sb. ke dni 1. 1. 1953. Dále krajský soud argumentoval tím, že doručování, a tudíž i vyznačení právní moci, se děje vždy v rámci konkrétního řízení a je k němu kompetentní soud, který rozhodnutí vydal, nebo soud k tomu zákonem výslovně zmocněný. Uzavřel pak, že z § 4 odst. 1 a 2 s. ř. s. nelze dovodit pravomoc soudu ve správním soudnictví k vyznačení právní moci na rozhodnutí vydaném jiným než tímto soudem. Krajský soud proto návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., z důvodu nedostatku podmínek řízení.

Stěžovatel napadl toto usnesení kasační stížností, v níž se dovolával práva na spravedlivý proces, zejména na jeho řádné dokončení, v tomto případě doručení již vydaných pro stát závazných rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě zrušil.

Z odůvodnění:

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel zaslal krajskému soudu výzvu k vyznačení doložky nabytí právní moci nálezu nejvyššího správního soudu čj. 690/46 ze dne 2. února 1948 a nálezu čj. 690/46 ze dne 17. 12. 1948. O této výzvě pak krajský soud rozhodl usnesením o odmítnutí návrhu podle § 46 odst.1 písm. a) s. ř. s.

Jde tedy o podání odlišné, než jaké bylo posuzováno v kasačním řízení vedeném pod sp. zn. 5 As 43/2006*), neboť tam šlo o návrh na doručení nálezů bývalého nejvyššího správního soudu, tedy návrhem se tam stěžovatel v jistém slova smyslu domáhal pokračování v původním soudním řízení. V dané věci jde však o situaci zcela odlišnou, neboť stěžovatel krajský soud vyzval k vyznačení doložky právní moci na nálezech bývalého nejvyššího správního soudu, přičemž vycházel z toho, že k doručení došlo převzetím nálezů z archivu a předáním stěžovateli jeho právním zástupcem.

Krajskému soudu by bylo možno přisvědčit v tom, že důvodem odmítnutí návrhu podle tohoto ustanovení je nedostatek podmínek řízení a že zde takové podmínky řízení skutečně naplněny nebyly. K odmítnutí návrhu však může dojít jen tam, kde byl podán nějaký návrh na zahájení soudního řízení, na jehož základě lze vůbec existenci podmínek řízení zkoumat.

Takový návrh tu v daném případě ovšem vůbec není. Stěžovatel zaslal výzvu krajskému soudu, nikoliv návrh na vydání rozhodnutí ve správním či v jakémkoli jiném soudním řízení. Podstatné jistě není pouze označení podání jako výzvy, ale současně i to, že jejím obsahem také skutečně byl pouze požadavek na vyznačení doložky právní moci. Doložka právní moci je úředním postupem soudu, jímž osvědčuje, že rozhodnutí jím vydané nabylo právní moci a kdy k tomu došlo. Úprava postupu při vyznačení doložky právní moci také není obsažena v procesních předpisech platných pro to které soudní řízení, ale pouze v ministerských instrukcích upravujících jinou než rozhodovací činnost soudu (v současné době např. Instrukce Ministerstva spravedlnosti čj. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy - § 18). K charakteru vyznačení doložky právní moci jako „úředního postupu" lze poukázat i na judikaturu (srovnej Rc 42/98). Ostatně i Ústavní soud ČR rozhodl dne 2. 4. 1998 pod sp. zn. III. ÚS 456/97**), že *„doložka právní moci sice není právní skutečností, která by zakládala, měnila nebo rušila právní vztahy, avšak je úředním osvědčením o právní skutečnosti - nabytí právní moci"*. Rozdílný náhled na charakter doložky právní moci v rozhodovací činnosti Ústavní-

*) *Text rozhodnutí uveřejněn na www.nssoud.cz.*
**) *Nález publikován pod č. 43/1998 Sb. ÚS.*

ho soudu pak byl shodně, jak citováno, vyřešen stanoviskem pléna ze dne 20. 10. 1998, sp. zn. Pl.-ÚS-st.-8/98. K tomu lze jen podotknout, že doložka právní moci, ač osvědčuje, že rozhodnutí je pravomocné, není nevyvratitelná za situace, kdy je vyznačena nesprávně. Stejně tak není vyloučeno z prokázaného nabytí právní moci toho kterého rozhodnutí vycházet, aniž je formálně vyznačena doložka.

Stěžovatel se v daném případě domáhal vyznačení doložky jako osvědčení, že nálezy bývalého nejvyššího správního soudu nabyly právní moci, nikoliv rozhodnutí v soudním řízení správním. Doložku právní moci soud vyznačí za předpokladu, že je k tomu oprávněn, a za předpokladu, že rozhodnutí skutečně právní moci nabylo. Pokud tomu tak není, vyznačení provést odmítne, aniž k tomu musí vydávat jakýkoliv procesní akt. Proti tomu by pak bylo jedině možno *per analogiam* využít možností vyplývajících ze zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (§ 164 a násl., § 174a odst. 1 a násl.).

Úvaha o tom, zda v daném případě Krajský soud v Ostravě byl povinen doložku vyznačit, zda označené nálezy bývalého nejvyššího správního soudu lze vůbec považovat za vydané a následně za doručené všem účastníkům řízení, jsou tedy v daném případě nadbytečné a kasačními námitkami tohoto charakteru se v tomto řízení není možno zabývat. Lze jen podotknout, že to je obsáhle zhodnoceno v již zmíněném rozsudku tohoto soudu sp. zn. 5 As 43/2006. Z hlediska posouzení zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu je rozhodné jen to, že zde nebyl dán návrh na zahájení soudního řízení, který bylo namístě procesním rozhodnutím odmítnout.

Rozhodl-li krajský soud usnesením podle soudního řádu správního o výzvě k vyznačení doložky právní moci, je třeba jeho rozhodnutí považovat za zmatečné, neboť vůbec nemělo být vydáno. Zmatečnost pak vylučuje zkoumání konkrétních kasačních námitek.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. V daném případě však nepřichází v úvahu vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť žádné formalizované soudní řízení zde nepřichází v úvahu.

1258

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí finančního arbitra Správní trestání: pravomoc finančního arbitra uložit pokutu; zákon o platebním styku

k § 1 odst. 1, § 17 a § 23 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění zákona č. 558/2004 Sb.*)

I. Soudní kontrola rozhodovací činnosti finančního arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, spadá do režimu části páté občanského soudního řádu.

II. Rozhodnutí o sankci podle § 17a zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění zákona č. 57/2006 Sb., je podrobeno soudní kontrole v režimu části páté občanského soudního řádu v rámci soudní kontroly rozhodovací činnosti finančního arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 uvedeného zákona.

III. Rozhodnutí o pokutě podle § 23 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, jakož i rozhodnutí o pokutě podle § 23 odst. 2 téhož zákona, v jeho znění účinném do 31. 3. 2006, lze napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

*) *Nyní též ve znění zákonů č. 57/2006 Sb. a č. 264/2006 Sb.*

IV. Pokutou podle § 23 odst. 2 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, v jeho znění účinném do 31. 3. 2006, lze postihnout toliko porušení povinnosti převádějící instituce nebo vydavatele elektronických platebních prostředků podle zákona č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, čj. 2 Afs 176/2006-96)

Věc: Akciová společnost K. proti finančnímu arbitrovi o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný vydal dne 3. 11. 2004 nález, v jehož výroku mimo jiné vyslovil, že žalobce - instituce [„institucí" se pro účely zákona o finančním arbitrovi podle jeho § 3 odst. 1 rozumí *„převádějící instituce a vydavatel elektronických platebních prostředků"*, tedy subjekty definované v § 1 odst. 1 písm. a) a b) uvedeného zákona] je povinen vrátit navrhovateli Jiřímu T. odčerpané finanční prostředky ve výši 298 520 Kč s 2% úrokem z prodlení ročně od dne 29. 4. 2004 do zaplacení, to vše do tří dnů od právní moci tohoto nálezu. Arbitr odůvodnění svého nálezu opřel o závěr, že k neoprávněnému odčerpání zmíněné částky z účtu Jiřího T. na účet Martina B. došlo v důsledku porušení povinnosti žalobce poskytnout Jiřímu T. jako svému klientu dostatek informací k řádnému zabezpečení údajů potřebných k elektronické komunikaci s bankou systémem internetového bankovnictví tak, aby nemohly být zneužity třetí osobou. Arbitr v nesplnění informační povinnosti žalobcem shledal porušení povinnosti předcházet škodám (§ 415 občanského zákoníku), jakož i porušení povinnosti při zabezpečení osobních údajů podle § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Proti tomuto nálezu arbitra podal žalobce námitky, jejichž meritem byl nesouhlas, že by měl být odpovědný za to, že došlo ke zneužití přístupu k internetové bankovní službě Jiřího T. a k neoprávněnému převodu jeho finančních prostředků. V řízení podle § 16 zákona o finančním arbitrovi byl následně prvoinstanční nález arbitra změněn rozhodnutím ze dne 17. 1. 2005 tak, že žalobce je povinen vrátit navrhovateli 50 % odčerpaných finančních prostředků, tj. částku 149 260 Kč, s 2% úrokem z prodlení ročně od dne 29. 4. 2004 do zaplacení, to vše do tří dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Arbitr shledal, že žalobce je toliko spoluodpovědný za to, že došlo k neoprávněnému převodu, neboť dalším spoluodpovědným je navrhovatel Jiří T. sám, a to tím, že v některých ohledech nedodržel bezpečnostní zásady obsažené ve smluvních podmínkách služby internetového bankovnictví (zejm. údaje potřebné ke komunikaci s bankou sdělil v rozporu se smluvními podmínkami manželce).

Poté, co řízení ve věci navrhovatele Jiřího T. bylo pravomocně skončeno, vydal arbitr vůči žalobci následné rozhodnutí, kterým mu uložil pokutu ve výši 14 926 Kč. V odůvodnění tohoto rozhodnutí arbitr odkázal zejména na § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi. Uvedl, že pokutu ve výši 10 % sporné částky, nejméně však 10 000 Kč, arbitr uloží instituci, která podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem.

Proti rozhodnutí o pokutě podal žalobce námitky, jejichž meritem byla výtka, že neporušil žádné ustanovení zákona č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku), na který se v § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi odkazuje a jehož porušení může být podle žalobce jedině důvodem uložení pokuty. Arbitr o námitkách rozhodl dne 1. 3. 2005 tak, že je zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi stanoví arbitrovi povinnost uložit pokutu za porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem. Odkaz na poznámku pod čarou nemá normativní povahu. Z toho podle arbitra vyplývá, že jde pouze o příkladmou

normu. Arbitr je povinen posuzovat předkládané návrhy v souladu s celým právním řádem České republiky.

Žalobu, jíž žalobce napadl toto rozhodnutí žalovaného, Městský soud v Praze dne 25. 5. 2006 zamítl. Podstata žalobní námitky žalobce spočívala zejména v tom, že finanční arbitr může uložit pokutu pouze v případě, kdy je pravomocným nálezem zjištěno, že došlo k porušení povinností, které jsou stanoveny zákonem o platebním styku. Soud tento právní názor nesdílel a v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že s přihlédnutím k § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, z něhož vyplývá, že finanční arbitr uloží pokutu v případě, kdy je již pravomocným nálezem deklarováno porušení povinností institucí, které je pokuta ukládána, je nutno při výkladu tohoto právního ustanovení přihlédnout ke znění § 1 uvedeného zákona, ve kterém je upravena příslušnost finančního arbitra k rozhodování sporů. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že příslušnost finančního arbitra je omezena pouze tak, že je příslušný rozhodovat spory, které se týkají provádění převodu peněžních prostředků mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků, a jejich klienty, a tyto převody jsou prováděny podle zvláštního zákona. Omezení, které dovozuje žalobce, totiž omezení spočívající v tom, že finanční arbitr je příslušným rozhodovat spory jen v případech, kdy zjistí, že došlo k porušení zákona o platebním styku, dle názoru soudu z uvedeného ustanovení nevyplývá. Jestliže z ustanovení § 1 zákona o finančním arbitrovi nelze dovodit, že by arbitr byl příslušným jen k rozhodování těch sporů, v nichž shledá porušení zákona o platebním styku, pak nelze omezit v tomto směru ani jeho oprávnění ukládat pokutu podle ustanovení § 23 odst. 2, neboť jeho oprávnění uložit pokutu podle tohoto ustanovení se odvíjí od existence pravomocného rozhodnutí, z něhož vyplývá, že instituce porušila zákon.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že je žalovaný na základě § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi oprávněn uložit pokutu pouze za podmínky, že v jiném řízení než v řízení o pokutě vydá pravomocný nález, v němž shledá jednání instituce porušujícím ustanovení zvláštního právního předpisu, tedy nikoliv jakéhokoliv zákona. Tímto zvláštním právním předpisem je podle odkazu v zákoně o finančním arbitrovi zákon o platebním styku. Žalovaný jako orgán moci výkonné může svou moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z výkladu § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi vyplývá, že oním právním předpisem musí být zvláštní právní předpis, tedy pouze jediný právní předpis, a s ohledem na termín „zvláštní" musí jít o právní předpis jednoznačně identifikovatelný a určitý. Pokud by vůlí zákonodárce bylo sankcionovat stěžovatele za to, že porušil jakýkoliv právní předpis, nepochybně by nepoužil slovní spojení „zvláštní právní předpis", ale využil by jiné slovní spojení, např. „právní předpisy".

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

Z odůvodnění:

V souzeném případě je podstatou sporu výklad § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, ve znění do změny zmíněného § 23 provedené novelizačními body č. 27 a 28 v části čtrnácté zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.

Předtím, než bude lze přikročit k výkladu samotného § 23 odst. 3 zákona o finančním arbitrovi, nutno uvážit, jakou povahu vůbec mají ta která rozhodnutí arbitra vydávaná podle zákona o finančním arbitrovi a jaké vůbec je právní postavení arbitra. Arbitr je institucí v českém právním řádu novou a vcelku neobvyklou, zřízenou zejména s ohledem na požadavek čl. 10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/5/ES ze dne 27. ledna 1997 o přeshraničních převodech, který členským státům ukládá zajistit, *„aby existovaly vhodné a účinné postupy vyřizování stížností a zjednávání nápravy při řešení sporů mezi příkazcem a jeho institucí nebo mezi pří-*

jemcem a jeho institucí, případně za použití stávajících postupů". Arbitr má být pro spotřebitele vhodně, účinně a rychle fungujícím a z hlediska nákladů nenáročným prostředkem řešení sporů mezi finančními institucemi a jejich klienty (srov. obecnou část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o Finanční arbitráži - tisk 1097, Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001, elektronická verze na http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1097&CT1=0).

V § 1 odst. 1 písm. a) a b) zákona o finančním arbitrovi, a to jak v jeho znění účinném do 31. 12. 2004, tak v jeho zněních účinných po tomto datu (tj. ve zněních nejprve - od 1. 1. 2004 do 31. 3. 2004 - zákona č. 558/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a poté - od 1. 4. 2006 - též zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem), se relativně abstraktně, přesto však zcela jednoznačně taxativně vymezuje hlavní okruh působnosti arbitra. Ten lze charakterizovat

- z hlediska osobního tím, že se pravomoc arbitra vztahuje na spory mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků, a jejich klienty [§ 1 odst. 1 písm. a) zmíněného zákona ve všech jeho dosavadních zněních], resp. na spory mezi osobami, které vydávají elektronické platební prostředky, a držiteli elektronických platebních prostředků [§ 1 odst. 1 písm. b) zákona ve všech jeho dosavadních zněních], tj. na spory mezi soukromými osobami,

- z hlediska věcného tím, že se musí jednat o spory z taxativně definovaných typů transakcí prováděných na účet klienta, resp. držitele elektronického platebního prostředku osobami, které provádějí převody peněžních prostředků, resp. vydávají elektronické platební prostředky, tedy vztahy svojí povahou soukromoprávními,

- z hlediska právní povahy arbitrem řešených věcí tím, že arbitr má - jakožto na stranách sporu nezávislý třetí subjekt - pravomoc k rozhodování právních sporů týkajících se soukromoprávních vztahů mezi zákonem definovanými osobami, tj. na rozhodování o subjektivních soukromých právech; nutnou podmínkou pravomoci arbitra je, aby ve sporu, který má rozhodovat, byla dána pravomoc českého soudu ve věcech soukromého práva, tj. v nalézacím řízení soudním podle části třetí občanského soudního řádu,

- z hlediska procesních prostředků, které arbitr používá, tím, že řízení před ním je fakultativní (není povinné a navrhovatel má volbu, zda se návrhem na zahájení řízení obrátí na arbitra, anebo na soud) a návrhové (viz § 8 a § 14 zákona o finančním arbitrovi),

- z hlediska postavení arbitra jako orgánu, který rozhoduje, se jedná o rozhodování orgánu veřejné moci, který není soudem, byť má jisté atributy nezávislosti (viz § 4 až § 7, zejm. pak § 5 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi), a který v řízení postupuje podle zákona o finančním arbitrovi a subsidiárně podle správního řádu (§ 24 zákona o finančním arbitrovi), přičemž předmětem rozhodování jsou individuální práva sporných stran a výsledkem rozhodování je individuální správní akt (rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb.), který je závazný a nuceně vykonatelný (viz § 17 zákona o finančním arbitrovi).

Znamená to tedy, že rozhodovací pravomoc arbitra vyplývající z § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi je pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení před ním. Soudní kontrola rozhodovací činnosti arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi proto spadá do režimu části páté občanského soudního řádu, a nikoli do režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Pravomoci arbitra se však nevyčerpávají vymezením v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Ustanovení § 23, ve znění rozhod-

ném pro projednávaný případ, avšak i ve znění pozdějším, konstituovaném novelou provedenou zákonem č. 57/2006 Sb., dává arbitrovi pravomoc udělovat v některých případech pokuty. Pokuty jsou v českém právním prostředí tradičně finančními sankcemi za porušení veřejnoprávních povinností, typicky sankcemi za přestupek či jiný správní delikt; nejčastěji ukládají pokuty správní úřady v přestupkovém či jiném deliktním řízení správním. V soukromém právu je pojem pokuty užíván též, avšak řidčeji a zpravidla s určitým adjektivem (zejména „smluvní pokuta" jako smluvně sjednaná sankce za porušení určité smluvní povinnosti). Užívá-li zákon pojmu „pokuta" ve spojení se založením pravomoci určitého správního orgánu o udělení takové pokuty rozhodnout, nutno mít, nejsou-li vážné důvody pro jiný závěr, za to, že se touto pokutou míní sankce za veřejnoprávní delikt a že tuto sankci lze uložit tehdy (a jen tehdy), je-li tím, komu má být pokuta uložena, naplněna skutková podstata deliktního jednání či způsobení protiprávního stavu nebo následku. Zákonná možnost uložení pokuty tedy je spojena s určitou skutkovou podstatou veřejnoprávního deliktu. Definování skutkové podstaty pak musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. Správně a soudně postihované veřejnoprávní delikty totiž sice od sebe odlišuje jejich různá společenská nebezpečnost, míra tvrdosti postihu, jenž za ně hrozí, a nezřídka též kvalifikovanost subjektivního vztahu pachatele deliktu k naplnění znaků skutkové podstaty (zatímco u trestných činů je zavinění požadováno bezvýjimečně, u správních deliktů, jakkoli je zavinění pro odpovědnost za ně též často vyžadováno, je nezřídka sankcionováno i nezaviněné naplnění skutkové podstaty), ve své podstatě však jde o delikty téhož druhu – vyznačující se rozporem určitého jednání, stavu či následku s objektivním veřejným právem a veřejným zájmem na jeho postihu, který se zpravidla (ne však vždy) projeví stíháním takových deliktů z úřední povinnosti a postihem v podobě uložení zákonem předvídané sankce. Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit" mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní (srov. z novější doby např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Veeber proti Estonsku* ze dne 21. 1. 2003, z něhož vyplývá, že požadavkům čl. 7 Úmluvy odpovídá jen takové vnitrostátní zakotvení trestnosti určitého činu, na základě něhož jednotlivec může vědět ze znění relevantních ustanovení, a je-li to třeba za pomoci soudního výkladu, za jaké jednání a opominutí bude trestně odpovědný; podobně viz rozsudky téhož soudu např. ve věci *Cantoni proti Francii* z 15. 12. 1996 či *Coeme a další proti Belgii* z 22. 6. 2000).

(...) Ustanovení § 23 zákona o finančním arbitrovi mělo v rozhodném znění definice skutkových podstat deliktů, za něž bylo možno uložit pokutu, ve svých odst. 1 a 2. Podle odst. 1 *„za nesplnění povinnosti uložené instituci v §§ 11, § 12 odst. 6, 7 a 9, § 19* (zákona o finančním arbitrovi – pozn. NSS) *může arbitr podle povahy a závažnosti porušení zákona uložit instituci pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Pokutu lze uložit i opakovaně, jestliže porušení povinnosti trvá"*. Podle odst. 2 pak *„arbitr uloží pokutu ve výši 10 % sporné částky, nejméně však 10 000 Kč, instituci, která podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem"*. V poznámce pod čarou č. 1) vztahující se k tomuto odstavci je odkaz na zákon o platebním styku.

Ustanovení § 23 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi nevyvolává – alespoň *prima facie* – pochyb o dostatečně určité specifikaci skutkových podstat, za které lze uložit pokutu. Definice je provedena odkazem na kon-

krétní ustanovení zákona o finančním arbitrovi, v nichž jsou instituci uloženy konkrétní povinnosti.

Jinak tomu však je u skutkové podstaty podle § 23 odst. 2 zákona. Tato skutková podstata je konstruována jako akcesorická ve vztahu k předchozímu pravomocně ukončenému (soukromoprávnímu) řízení podle § 1 zákona o finančním arbitrovi, jež muselo skončit - aby bylo lze aplikovat sankční ustanovení v § 23 odst. 2 - takovým nálezem arbitra, kterým tento shledal, že instituce porušila určitou právní povinnost. I sankce, jak je v § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi formulována, má akcesorickou povahu, neboť je odvozena procentem ze „sporné částky" z řízení před arbitrem vedeného ve sporu podle § 1 zákona. Celková konstrukce skutkové podstaty podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi vykazuje právě kvůli své akcesorické povaze řadu nejednoznačností.

(...) Sankce podle § 23 odst. 2 zákona měla zřejmě plnit vedle výše uvedených funkcí také funkci paušalizované náhrady nákladů na činnost arbitra, na které takto přispívá „procesně neúspěšná", ve sporu s klientem prohravší, instituce. Tomuto názoru svědčí následný legislativní vývoj, neboť zákonem č. 57/2006 Sb. s účinností od 1. 4. 2006 (tedy dlouho po vydání předmětného rozhodnutí arbitra) bylo do zákona o finančním arbitrovi vloženo ustanovení nového § 17a, které určuje, že přímo *„v nálezu, jímž arbitr vyhovuje, byť i jen zčásti, návrhu navrhovatele, uloží současně instituci povinnost zaplatit sankci ve výši 10 % z částky, kterou je instituce podle nálezu povinna zaplatit navrhovateli, nejméně však 10 000 Kč. Zaplacení 10 000 Kč uloží i v případech, kdy předmětem sporu není peněžitá částka. Sankce je příjmem České národní banky, která ji vybírá a vymáhá a postupuje při tom podle zvláštního právního předpisu"* (poznámka pod čarou zde odkazuje na zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Tato konstrukce je ovšem odlišná od původní, především je zcela jednoznačná v tom, že uložení pokuty nezáleží na porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem, ale je důsledkem skutečnosti, že finanční arbitr vyhověl (dokonce byť i jen zčásti a též v případech, kdy předmětem sporu nebyla peněžitá částka) návrhu navrhovatele. Ustanovení nynějšího § 17a zákona o finančním arbitrovi je tedy plně akcesorické k meritornímu rozhodnutí o sporu podle § 1 odst. 1 zákona a povinnost platit sankci nastoupí „automaticky" tehdy, neuspěje-li instituce ve sporu s klientem. Přestože sankce podle nynějšího § 17a zákona o finančním arbitrovi je „automaticky" odvozena od neúspěchu v soukromoprávním sporu před arbitrem, nezbavuje ji to jejího veřejnoprávního charakteru; ten je však „převrstven" automatismem nástupu sankce tehdy, je-li instituce shledána „procesně neúspěšnou" v řízení o soukromém právu. Z hlediska soudní kontroly je proto podstatné, že uvedená sankce je součástí rozhodnutí arbitra v „hlavní" věci, tedy věci soukromého práva, a sdílí její procesní osud i při případném následném rozhodování civilního soudu o „hlavní" věci v režimu části páté občanského soudního řádu. Soud proto spolu s „hlavní" věcí automaticky rozhodne i o případné povinnosti podle § 17a zákona o finančním arbitrovi, pokud ve výsledku klientovi, byť i jen zčásti, vyhoví (ať již žalobu podle části páté občanského soudního řádu podala instituce, nebo klient). Pro uvedený závěr lze podpůrně argumentovat i terminologií užívanou zákonem o finančním arbitrovi, ve znění zákona č. 57/2006 Sb., a normativním okolím příslušných ustanovení - zatímco pro veřejnoprávní sankci užívá současné znění § 23 zákona o finančním arbitrovi důsledně pojmu „pokuta", přičemž výslovně upravuje např. i prekluzivní lhůtu pro její uložení a pro zahájení řízení o pokutě (§ 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, ve znění zákona č. 57/2006 Sb.), § 17a zákona naopak hovoří o „sankci", jež je ukládána v rámci rozhodnutí o „hlavní" věci soukromého práva a u níž není samostatně upravena prekluze či promlčení jejího uložení.

Pravidla výše popsaná pro rozhodování podle nynějšího § 17a zákona o finančním arbitrovi však nelze přenést na rozhodování podle § 23 odst. 2 téhož zákona, ve znění před účinností zákona č. 57/2006 Sb. Jakkoli i roz-

hodování podle staré právní úpravy je „akcesorické" v tom smyslu, že je možné pouze tehdy, bylo-li určitým způsobem rozhodnuto ve věci soukromého práva, řada argumentů hovoří spíše pro závěr, že i řízení o pokutě podle tehdejšího § 23 odst. 2 bylo - vedle řízení o pokutě podle § 23 odst. 1, u něhož o tom není a ani dříve nebylo jakýchkoli pochyb - samostatným řízením ve věci veřejného práva. Pro uvedený závěr hovoří systematika zákona, argumenty opřené o zákonem užitou terminologii, způsob definování sankční skutkové podstaty i další podpůrné argumenty opírající se o ústavní požadavky na právní regulaci. Uvedený výklad není v rozporu ani se smyslem a účelem interpretovaného ustanovení v kontextu se smyslem a účelem zákona o finančním arbitrovi jako celku.

„Jazykovým" argumentem pro zařazení sankce podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi mezi sankce veřejnoprávní je užitá terminologie definující postih instituce při naplnění skutkové podstaty - hovoří se zde o „pokutě", stejně jako v § 23 odst. 1 zákona a stejně jako v řadě jiných veřejnoprávních předpisů definujících skutkové podstaty správních deliktů a sankce za ně. Zvláštní důvod, proč by se právě zde mělo přes zákonem užitou typicky „veřejnoprávní" terminologii jednat o sankci soukromoprávní, není patrný.

Systematika zařazení skutkové podstaty podle § 23 odst. 2 právě do tohoto paragrafu označeného nadpisem „Pokuty", jenž je vzhledem ke svému obsahu zjevně koncipován jako relativně ucelené a samostatné ustanovení o sankcích za porušení povinností, jichž se právní úprava postavení arbitra dotýká, je dalším argumentem pro tento závěr. Na pokutu podle § 23 odst. 2 se nepochybně vztahují i ustanovení o prekluzi práva uložit pokutu a zahájit řízení o ní, obsažená v odst. 3 téhož ustanovení (ve znění před novelizací zákonem č. 57/2006 Sb.).

Způsob definování skutkové podstaty deliktu podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi sice zčásti vychází z akcesority sankce (podmínění možnosti jejího uložení předchozím rozhodnutím arbitra v soukromoprávní věci, jež vyznělo zákonem předvídaným způsobem), avšak zčásti definuje vlastní autonomní podmínky sankční odpovědnosti, byť svou podstatou též vázané na předmět řízení v předchozím soukromoprávním řízení před arbitrem. Touto relativně autonomní podmínkou je, že pro nástup sankční odpovědnosti je třeba, aby instituce *„podle pravomocného nálezu porušila povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem"*. Uvedená podmínka má dvě klíčové komponenty: Jednak „porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem", jednak to, že k porušení mělo dojít „podle pravomocného nálezu" arbitra.

V souvislosti s podmínkou porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem se v § 23 odst. 2 odkazuje v poznámce pod čarou č. 1) na zákon o platebním styku. V současné době je - vzhledem k relevantní judikatuře Ústavního soudu, jež vešla v právnické obci ve všeobecnou známost (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, publikovaný pod č. 173 ve sv. 16, str. 259, Sb. ÚS) - notorietou, že *„poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování. Pokud právní předpis nehodlá stanovit takové pravidlo přímo, musí odkázat na jiný předpis nebo jinou formu vyjádření pravidel chování (obyčej, smlouva, morální pravidla, cizí právní předpis atd.)"*. Znamená to tedy, že obsah poznámky pod čarou sám o sobě nedává normativní obsah pojmu „zvláštního právního předpisu" v textu § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi. Přesto však uvedenou poznámku nelze ignorovat, naopak, bude ve spojení s některými právními argumenty významnou interpretační pomůckou. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že jeho filozofie pohledu na výklad veřejného práva sankčního vychází krom jiného

ze zásady, kterou Ústavní soud formuloval sice v souvislosti s právem daňovým, jež však podle Nejvyššího správního soudu má širší dopad než jen na toto právní odvětví. V nálezu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, publikovaném pod č. 145 ve sv. 31, str. 291, Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že *„za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius)"*. Co platí pro ukládání daní, které má toliko kvazisankční povahu (viz k tomu více v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 Afs 178/2005-64, www.nssoud.cz), musí tím spíše platit pro ukládání plnohodnotných veřejnoprávních sankcí.

První ze dvou v úvahu připadajících výkladových alternativ je, že „zvláštním právním předpisem" bude jakýkoli zákon (pouze na základě zákona totiž lze, jak stanoví Listina základních práv a svobod v čl. 4 odst. 1, stanovit povinnosti soukromým osobám, mezi něž patří i „instituce" ve smyslu zákona o finančním arbitrovi), který instituci stanoví nějakou právní povinnost, ať již jakoukoli, přičemž pramenem této povinnosti by mohla být jakákoli norma práva soukromého (třeba i arbitrem v jeho soukromoprávním rozhodnutí ve věci stěžovatele a Jiřího T. zmíněný § 415 občanského zákoníku) i veřejného (třeba tamtéž zmiňovaný § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů). V této interpretační alternativě je poznámka pod čarou pouze příkladným odkazem na jeden ze zákonů, který instituce často aplikují, takže jeho porušení může v praxi často znamenat důvod pro uložení sankce. Shledal-li by arbitr při rozhodování o sporech spadajících do jeho působnosti, že instituce nějakou takovou povinnost v tomto či jakémkoli jiném zákoně porušila, připadalo by v úvahu uložení sankce. V popsané alternativě bude možnost uložení pokuty arbitrem z věcného hlediska definována neobyčejně široce a v podstatě neomezeně a hrozba pokuty bude pro instituci velmi nepředvídatelná - sankce hrozí za ve své podstatě jakékoli porušení normy, jež je součástí právního řádu. Je zjevné, že uvedená interpretační alternativa je - vzhledem k tomu, že se jedná o veřejnoprávní sankci - stěží přijatelná pro naprostou obecnost jednoho ze znaků sankční skutkové podstaty, podobně jako tomu bylo v případě Ústavním soudem zrušeného § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky. Absentuje zde shora v souvislosti s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva zmíněná možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní; právní úprava je tedy pro instituci ve svých důsledcích nepředvídatelná a nezaručuje dostatečnou míru právní jistoty. Z uvedených důvodů ji proto je nutno odmítnout.

Druhou výkladovou alternativou je „vzetí poznámky pod čarou vážně". Sankční ustanovení v § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi pak bude vnímáno jako to, které nebude aplikováno automaticky po každém uložení povinnosti instituci k zaplacení peněžité částky v řízení o soukromoprávním sporu podle § 1 odst. 1 tohoto zákona, nýbrž pouze tehdy, bude-li v uvedeném soukromoprávním řízení zjištěno porušení „kvalifikované" právní povinnosti. Tou bude povinnost, která přímo a bezprostředně souvisí se smyslem a účelem institutu arbitra a se základní příčinou sporů před ním, tedy některá z povinností podle zákona o platebním styku, na který jediný se ostatně odkazuje i v poznámce pod čarou v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, v jeho znění účinném do 31. 12. 2004, jež je vzhledem k době, v níž mělo k údajně deliktnímu jednání stěžovatele dojít, rozhodné (...). Znamená to tedy, že instituci lze podle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi uložit pokutu za podmínky, že 1) jí byla v soukromoprávním řízení před arbitrem uložena povinnost zaplatit peněžitou částku a součas-

ně 2) bylo „podle pravomocného nálezu" shledáno porušení některé z povinností této instituce uložené jí zákonem o platebním styku. Uvedená výkladová alternativa poskytuje soukromé osobě dostatečný komfort právní jistoty, neboť suma povinností podle zákona o platebním styku, za jejichž porušení může být sankcionována, je pro instituci, tedy profesionála v oboru platebního styku, bezpochyby přehlédnutelná, a tedy jsou pro ni důsledky povinností plynoucích pro ni z objektivního práva v dostatečné míře předvídatelné. Smysl a účel zákona o finančním arbitrovi není takovýmto výkladem, v maximální míře respektujícím ústavní požadavek právní jistoty, nijak dotčen - v soukromoprávní rovině bude porušení jakékoli právní povinnosti institucí, bude-li relevantní pro posouzení, zda je ve vztahu mezi ní a klientem, spadajícím pod § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, povinna uhradit tomuto klientovi nějakou peněžitou částku, vést ke vzniku soukromoprávní povinnosti instituce takovou částku uhradit a arbitr jí to také bude moci uložit. Základní smysl a účel zákona o finančním arbitrovi, tedy poskytnout klientům efektivní prostředek k prosazení jejich práv týkajících se některých transakcí prováděných institucemi, bude bezezbytku naplněn. V rovině veřejnoprávní pak budou „policejní" oprávnění arbitra, svou povahou v rámci zákona o finančním arbitrovi sekundární, vyložena způsobem, který arbitrovi umožní veřejnoprávními sankcemi postihovat porušení „jádrových" povinností institucí, tedy těch, které vyplývají ze zákona o platebním styku.

(...) Dále jeví se vhodným poznamenat, že ani v období od účinnosti zákona č. 558/2004 Sb., kterým byla mj. změněna dikce § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi a vložena od něj poznámka pod čarou č. 1a), tj. od 1. 1. 2005, do změny § 23 zákona o finančním arbitrovi provedené zákonem č. 57/2006 Sb., tj. do zrušení sankčního ustanovení jeho odst. 2, k němuž došlo s účinností od 1. 4. 2006, nebylo možno instituci uložit pokutu podle uvedeného sankčního ustanovení za porušení jiných povinností než těch, které pro ni vyplývají ze zákona o platebním styku. I když se v ustanovení § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi měnil a rozšiřoval okruh vztahů, jež spadají do rozhodovací působnosti arbitra, přičemž legislativně technicky došlo i ke rozšíření odkazů na příslušné právní předpisy přidáním poznámky pod čarou 1a) odkazující na § 20c zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění zákona č. 126/2002 Sb., ustanovení § 23 odst. 2 v původním znění zůstalo novelizacemi nedotčeno. Racionální zákonodárce by jistě, pokud by chtěl rozšířit též okruh povinností, jejichž porušení má být postihováno podle tohoto ustanovení, změny v § 1 odst. 1 zákona promítl i do něho, aplikoval-li stejnou legislativně technickou metodu (tj. vložení nové poznámky pod čarou odkazující na zvláštní zákon, jímž se řídí vztahy nově podřízené pravomoci arbitra podle § 1 odst. 1 zákona) na jiném místě tohoto zákona. Neučinil-li tak, nelze než zůstat u výkladové alternativy, že i nadále zákonodárce v textu zákona o finančním arbitrovi projevil vůli postihovat podle § 23 odst. 2 pouze porušení zákona o platebním styku a že porušení povinností stanovených jiným zákonem, a sice zákonem o bankách, jakkoli se jeho postavení novelou č. 558/2004 Sb. stalo pro účely soukromoprávního řízení podle zákona o finančním arbitrovi z věcného hlediska v řadě ohledů srovnatelným se zákonem o platebním styku, sankčnímu režimu nepodrobil. I zde nutno totiž trvat na dostatečně určitém vymezení povinností, jejichž porušení lze postihovat, a teleologickým výkladem okruh těchto povinností rozšiřovat jen krajně obezřetně; v pochybnostech proto nutno sankční ustanovení vykládat restriktivně ve prospěch osoby, na niž může sankční ustanovení dopadnout (...).

1259

Řízení před soudem: kompetenční výluka; zrušení údaje o místu trvalého pobytu

k § 10 a § 12 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění zákona č. 322/2002 Sb.
k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Nedílnou součástí práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které pro to nesplňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, čj. 2 As 64/2005-108)

Prejudikatura: opačně č. 1016/2007 Sb. NSS, č. 136/2002 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 4/02).

Věc: Bohumil Š. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti 1) Marie Š., 2) Ing. Kateřiny Š. a 3) Bohumily Š., o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce podal návrh na zrušení údaje o místu trvalého pobytu osob zúčastněných na řízení. Městský úřad v Mníšku pod Brdy jeho návrhu třemi rozhodnutími ze dne 25. 6. 2003 nevyhověl.

Žalobce podal proti těmto rozhodnutím odvolání, které žalovaný dne 18. 8. 2003 a 20. 8. 2003 zamítl a napadená rozhodnutí potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutím žalovaného správní žaloby u Městského soudu v Praze. Městský soud tato rozhodnutí třemi rozsudky ze dne 1. 6. 2005 zrušil. Dospěl k závěru, že správní orgány rozhodly v rozporu se zákonem o evidenci obyvatel, neboť podle výpisu z katastru nemovitostí je předmětná budova ve výlučném vlastnictví žalobce, Marie Š. rozvodem manželství pozbyla k němu užívací právo a zletilé dcery Kateřina Š. a Bohumila Š. žádné právo k užívání objektu nemají.

Proti třem rozsudkům městského soudu ze dne 1. 6. 2005 podal žalovaný (stěžovatel) tři kasační stížnosti, ve kterých zejména vznesl námitku o oprávněnosti žalobce k podání návrhu na zrušení pobytu zúčastněných osob a nesouhlasil s právním posouzením otázky vlastnictví nemovitosti.

Rozhodující druhý senát Nejvyššího správního soudu řízení o všech třech kasačních stížnostech spojil podle § 39 odst. 1 a § 120 s. ř. s. ke společnému projednání. Současně zjistil, že v rozhodné otázce, na níž závisí, zda je vůbec možno věcně zkoumat kasační námitky, se hodlá odchýlit od názoru dosud Nejvyšším správním soudem zastávaného. K problematice evidence obyvatel se Nejvyšší správní soud v minulosti vyslovil tak, že *„rozhodnutím ohlašovny o zrušení údaje o místu trvalého pobytu (§ 12 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů) se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti; takové rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. a žaloba podaná proti takovému rozhodnutí je nepřípustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.]“*. Stalo se tak např. rozsudkem č. 1016/2007 Sb. NSS. Pokud by rozhodující senát tento názor akceptoval, musel by kasačními stížnostmi napadené rozsudky městského soudu zrušit a žaloby odmítnout jako nepřípustné (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Rozhodující druhý senát však dospěl k odlišnému právnímu závěru, a to že rozhodnutí

o zrušení místa trvalého pobytu může mít důsledky předpokládané § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy že má být podrobeno soudnímu přezkumu – nebyl však oprávněn zaujmout odlišný právní názor od dosavadní rozhodovací praxe tohoto soudu. Proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona o evidenci obyvatel je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Nedílnou součástí práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které pro to nesplňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky. S tímto závazným právním názorem věc vrátil druhému senátu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Při posouzení předložené sporné právní otázky vycházel rozšířený senát z úvahy o významu soudního přezkumu správních rozhodnutí, který byl institucionalizován k ochraně subjektů před veřejnou mocí. Soud zde mj. poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), tedy právům plynoucím z předpisů veřejného práva. Existence takového práva je pak předpokladem soudního přezkumu. Úkon, který soud k návrhu zkoumá, musí zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti – jen v tom případě se jedná o rozhodnutí přezkoumání podléhající (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Není tedy podstatná forma úkonu, ale jeho způsobilost dotčení veřejného subjektivního práva. Proto také § 70 písm. a) s. ř. s. vylučuje ze soudního přezkoumání úkony, které svou povahou rozhodnutími nejsou přesto, že jeho formu mají.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela z názoru, že zde v případě evidence pobytu žádné veřejné subjektivní právo není, neboť z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu, a tedy v případě zrušení údaje nemohou ani zaniknout. Za nedotčené označila i právo na svobodnou volbu místa trvalého pobytu, a to ve shodě s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02*). Zrušení údaje o místu pobytu pak bylo označeno za neovlivňující politická práva (právo volební), veškeré negativní důsledky plynoucí ze zrušení údaje (např. v exekučním řízení) byly označeny za nepřímé a skutečnost, že je rozhodováno ve správním řízení, za nerozhodnou. Rozšířený senát se s těmito názory neztotožnil.

Pokud jde o právní úpravu sporné otázky, zákon o evidenci obyvatel v rozhodném znění (před novelou provedenou zákonem č. 53/2004 Sb.) upravuje trvalý pobyt obyvatel v hlavě II, přičemž vymezuje místo trvalého pobytu v § 10 odst. 1 jako adresu pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Místo trvalého pobytu přitom může mít jen jedno, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, a který je podle zvláštního právního předpisu určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci. Současně v odst. 2 téhož ustanovení výslovně stanoví, že z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu uvedenému v odstavci 1 ani k vlastníkovi nemovitosti. Hlášení změny místa trvalého pobytu je závislé na splnění předepsaných podmínek, přičemž jejich nesplnění má za následek rozhodnutí o nezaevidování změny podle § 10 odst. 8 zákona o evidenci obyvatel (po novele provedené zákonem č. 53/2004 Sb. je úprava bez změny obsažena v odst. 9 téhož ustanovení). O zrušení údaje o místu trvalého pobytu může rozhodnout ohlašovna podle § 12 odst. 1 zákona v případě, že byl zápis proveden na základě pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů, nepravdivě nebo nesprávně uvedených skutečností, anebo na návrh oprávněné osoby uvedené v § 10 odst. 6 písm. c), zaniklo-li užívací právo občana k ob-

*) *Publikováno pod č. 136/2002 Sb. ÚS.*

jektu nebo jeho vymezené části (např. bytu nebo obytné místnosti), jehož adresa je v evidenci obyvatel uvedena jako místo trvalého pobytu občana, a neužívá-li občan tento objekt. Novela provedená zákonem č. 53/2004 Sb. vnesla do tohoto ustanovení změnu spočívající v uspořádání důvodů ke zrušení údaje o místu trvalého pobytu z moci úřední [odst. 1, písm. a) - c) citovaného ustanovení], které byly rozšířeny o případy zániku či nezpůsobilosti objektu, a možnosti zrušení údaje k návrhu oprávněné osoby bez podstatné textové změny vyhradila odst. 2 citovaného ustanovení.

Ze skutečnosti, že § 10 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel vylučuje, aby s přihlášením k pobytu byla spojena vlastnická či jiná práva k objektu, nelze dovozovat, že přihlášení k pobytu, nezaevidování změny nebo zrušení místa trvalého pobytu nemůže do práv subjektu nijak zasáhnout. Znamená to pouze, že rozhodnutí ohlašovny nemá soukromoprávní důsledky a že se nikdo pouze na základě zaevidování, nezaevidování či zrušení údaje o místu trvalého pobytu nemůže domáhat vydání objektu bydlení, užívacího práva v něm, či naopak jeho vyklizení. Neznamená to však, že údaj o místu trvalého pobytu má význam pouze evidenční.

Lze souhlasit s tím, že občan má podle čl. 14 Listiny základních práv a svobod právo na svobodu pohybu a volbu pobytu. Podle své volby tak může pobývat i na více místech. Pouze na jednom místě však může mít pobyt trvalý (adresu), a s tím, kde je evidováno místo jeho trvalého pobytu, je spojena řada důsledků jak pro něho, tak i případně pro vlastníka objektu, v němž je místo trvalého pobytu evidováno. Znamená to, že místo trvalého pobytu nelze zaměňovat s jakýmkoliv jiným místem pobytu a evidování tohoto místa má vliv na práva a povinnosti subjektu. Tato práva a povinnosti nevyplývají přímo ze zákona o evidenci obyvatel, ale z jiných zákonů, a jejich existence vylučuje, aby zaevidování, nezaevidování, či zrušení místa trvalého pobytu mělo skutečně pouze evidenční účinky.

Tak např. je na trvalý pobyt na konkrétní adrese (v konkrétním bytě) vázán nárok na příspěvek na bydlení vlastníka nebo nájemce bytu podle § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Zrušení trvalého pobytu neznamená, že se tam vlastník či nájemce fakticky nezdržuje a náklady s bytem spojené nemá, a ne vždy se jedná o případ chráněný odst. 2 téhož ustanovení, neboť ten se vztahuje jen na případy důsledků vztahu nájemního.

Závažným důsledkem rozhodnutí ohlašovny je dopad do práva volebního, u něhož nelze vždy akceptovat, že je nedotčeno v důsledku úředního přihlášení k pobytu v sídle ohlašovny. Ne vždy tomu tak je, problém se může vyskytnout v některých městech členěných na městské části [§ 4 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Ohlašovnou tam je podle § 2 písm. d) zákona o evidenci obyvatel úřad městské části, jen pokud tak stanoví statut (týká se měst Brno, Ostrava, Plzeň). V současné době např. Statut města Brna (Obecně závazná vyhláška č. 20/2001 - úplné znění č. 19/2006) stanoví, že území statutárního města Brna je členěno na 29 městských částí, které jsou organizačními jednotkami města. Čl. 41 upravující „Vnitřní věci" určuje v odst. 2 písm. l), že v působnosti města je vedení agendy ohlašovny a evidence obyvatel, z čl. 42 odst. 2 statutu je zřejmé, že u městských částí se s touto agendou nepočítá. Tomu také odpovídá faktický stav. V tom případě by zrušením trvalého pobytu v některé z městských částí, v nichž nesídlí ohlašovna, se stala místem trvalého pobytu ohlašovna, a tedy městská část, v níž ohlašovna sídlí. Podle § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí"), má právo volit do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části města se zvláštním postavením ten volič, který je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v tomto městském obvodu nebo městské části. Po zrušení místa trvalého pobytu a zaevidování úředního místa trvalého pobytu v sídle ohlašovny by bez ohledu na faktický stav mohl občan se zrušeným pobytem volit jen do zastupitelstva městské části, v níž sídlí ohlašovna - tedy za předpokladu, že měl původně trvalý pobyt v jiné městské části, než sídlí ohlašovna, po-

zbyl by možnosti volit ve své městské části. Podotknout je třeba, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí nepředpokládá vydání voličského průkazu a každý je oprávněn volit jen v místě trvalého pobytu.

Podstatný vliv má zřízení úředního pobytu na pasivní volební právo. Podle § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí může být členem zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města zvolen ten volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b) a který je v den voleb v tomto městském obvodu nebo městské části přihlášen k trvalému pobytu. Zrušením místa trvalého pobytu tak může být občan zkrácen na právu stát se zastupitelem v městské části, v níž fakticky bydlí, a jistě to není dostatečně vyváženo možností stát se jím v městské části, v níž sídlí ohlašovna, kde by za dané situace jistě obtížně dosahoval důvěry voličů. Navíc, pokud by ke zrušení trvalého pobytu došlo v době voleb a občan, jemuž by byl pobyt zrušen, by kandidoval do zastupitelstva v místě svého dosavadního místa trvalého pobytu, pozbyl by předpokladů k tomu, aby mohl být volen.

Výkon volebního práva u voleb do zastupitelstev obcí nespočívá pouze v zajištění možnosti volit kdekoliv, ale volit tam, kde má občan trvalé bydliště a kde logicky má zájem podílet se na správě věcí veřejných. Konkrétní možnost výkonu volebního práva v dané městské části či obvodu (ve vztahu k možnosti zrušení pobytu) tak spočívá jen na úpravě obsažené ve statutech statutárních měst. I za předpokladu, že některá statutární města, jichž se tento postup týká, mají odlišnou úpravu, a tudíž i ohlašovny v městských částech či obvodech, nelze přehlédnout, že pouhou změnou statutu toho kterého statutárního města spočívající ve změně úpravy výkonu působnosti ohlašoven může dojít i jinde k popsaným důsledkům v právu volit a být volen u občanů, jimž je zrušen údaj o místu trvalého pobytu.

Zrušení pobytu pak má i další důsledky na povinnosti občanů. Podle zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, občanský průkaz, který je občan povinen mít (§ 2 odst. 2), je veřejnou listinou, kterou občan prokazuje mj. údaje do něho na základě zákona zapisované (§ 2 odst. 1). Mezi tyto údaje patří i trvalý pobyt občana (§ 3 odst. 2). Podle § 14 odst. 1 písm. d) tohoto zákona je občan povinen požádat o vydání nového občanského průkazu do 10 dnů ode dne, kdy došlo ke změně místa trvalého pobytu nebo kdy nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení údaje o jeho místě trvalého pobytu z moci úřední, a podle písm. j) tohoto ustanovení je povinen dostavit se ve stanovené lhůtě na vyzvání k obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k vydání občanského průkazu nebo obecnímu úřadu pověřenému vedením matrik v místě jeho trvalého pobytu za účelem provedení úkonů souvisejících s vydáním občanského průkazu. Nesplněním ohlašovací povinnosti či předpokládané součinnosti a držením občanského průkazu s nesprávným údajem o trvalém pobytu se vystavuje jednak riziku skončení platnosti občanského průkazu rozhodnutím podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona, jednak riziku postihu pro přestupek podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona.

Zrušení místa trvalého pobytu může mít závažný dopad i na možnost podnikání. Podle § 17 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), může být provozovna umístěna v jakémkoliv prostoru k provozování živnosti způsobilém, může být umístěna i v bytě. Předpokladem povolení živnosti je užívací či jiné právo k objektu či místnosti, případně souhlas vlastníka, spoluvlastníka (...), a podnikatel je povinen dbát na udržování provozovny ve způsobilém stavu a na její řádné označení. Místo podnikání je náležitostí živnostenského listu, podle § 49 odst. 1 živnostenského zákona je podnikatel povinen oznámit změny týkající se tohoto údaje a živnostenský úřad provede podle odst. 2 citovaného ustanovení změnu živnostenského listu nebo živnostenské oprávnění zruší. Stejně tomu je i v případě koncese (§ 54, § 56 odst. 1 a 2). Podnikala-li tak osoba v místě svého trvalého pobytu a tento je jí ohlašovnou zrušen, plyne z toho pro ni jednak povinnost ohlášení změny, jednak zde vystává reálné riziko, že živnostenský úřad ne-

shledá administrativní hlášení pobytu v místě ohlašovny dostatečně způsobilým místem k provozování podnikatelské činnosti a živnostenské oprávnění či koncesi zruší. Oproti tomu osoba, která by se naopak marně domáhala zrušení trvalého pobytu jiných osob ve svém objektu, nemusí být úspěšná při ohlášení své živnosti či při žádosti o koncesi proto, že její objekt či byt je v důsledku hlášeného pobytu několika dalších osob shledán nezpůsobilým k provozování živnosti.

Pojem trvalého pobytu užívá řada zákonů, většinou však ve významu evidenčním, či ve významu zajištění dostupnosti, dosažitelnosti či možnosti kontroly. Evidence, která je vedena podle zákona o evidenci obyvatel, je informačním systémem, z něhož lze za podmínek § 8 údaje poskytovat. Skutečnost, že občan nemůže dosáhnout změny obsahu tohoto evidenčního systému (včetně nemožnosti dosáhnout zrušení údaje o místu trvalého pobytu jiným osobám), nese důsledek, že informační systém poskytne informace neodpovídající faktickému stavu orgánům, které pak vůči občanovi mohou uplatňovat svou kontrolní či výkonnou pravomoc. Má-li tak někdo ve svém bytě či jiném objektu hlášenou osobu podnikající s místem podnikání v místě trvalého pobytu, může být cílem kontrolní činnosti různých orgánů. Nárok na informace z tohoto informačního systému má např. i exekutor [§ 33a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů]. Proti exekuci samé či jejím důsledkům se lze jistě bránit jinou cestou, v důsledku toho, že údaj o místu trvalého pobytu dlužníka nebyl zrušen, je ovšem ztíženo postavení vlastníka objektu či bytu, čemuž by bylo možno předejít včasným zrušením údaje o místu trvalého pobytu.

Jak výše uvedeno, řada zákonů obsahuje požadavek uvedení trvalého pobytu z důvodů, aby v průběhu řízení, jež upravuje, mohl oprávněný orgán s účastníky komunikovat a zejména doručit jim rozhodnutí, které je výsledkem té které rozhodovací činnosti. V řízeních podle správního řádu (č. 500/2004 Sb.) pak v případě, že je občanovi zrušeno místo trvalého pobytu a stane se jím ohlašovna, lze po něm jistě spravedlivě žádat, aby orgánům, u nichž nějaké řízení svou žádostí vyvolal, sdělil adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu, případně aby docházel na ohlašovnu či sledoval úřední desku rozhodujícího orgánu. V případě, že nejde o řízení návrhové, pak ovšem nutně musí nastat situace, že se o vedeném řízení včetně rozhodnutí nedoví vůbec a nemá k tomu ani možnost, vyjma případů, kdy by iniciativně docházel nejméně dvakrát týdně na ohlašovnu, eventuálně v ní pobýval (pokud by z ní ovšem nebyl vykázán). K obdobné situaci může dojít i v řízení soudním (§ 46 o. s. ř.). Občanský soudní řád rozlišuje způsob doručování podle toho, zda je fyzické osobě doručováno na místo, na němž není evidováno místo pobytu (odst. 5) – v tom případě je vyloučena fikce doručení s výjimkou případů žádosti o doručení na dané místo nebo zjištění, že se tam osoba skutečně zdržovala, nebo zda je doručováno na místo evidovaného pobytu (odst. 6) – v tom případě je doručení neúčinné jen při zjištění nezdržování se. I zde je třeba počítat s případy řízení vedeného nikoliv z iniciativy či s vědomím fyzické osoby, jíž má být doručeno. Zákon o evidenci obyvatel sice stanoví (§ 10 odst. 5), že místem trvalého pobytu v případě rozhodnutí o zrušení je sídlo ohlašovny, jde však o místo pobytu administrativní, aniž by jeho funkci (§ 10 odst. 1) vůbec ohlašovna mohla plnit.

U statutárních měst, v nichž není ohlašovna v městských částech či obvodech, pak v důsledku zrušení pobytu a úředního pobytu v sídle ohlašovny dojde ke změně místní příslušnosti ve všech řízeních, která vůči občanovi jsou či mohou být vedena právě jen úřadem městské části – tedy v případech, kdy jde o místní příslušnost podle § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Jistě při předpokládané nestrannosti správních orgánů nelze říci, že jde o důsledek vždy negativní, vliv na postavení účastníka to však jistě má.

Nelze ani přehlédnout skutečnost, že rozhodnutí o nezaevidování či o zrušení údaje o místu trvalého pobytu má zákonné pod-

mínky, jejichž naplnění má oprávněný orgán ve správním řízení zkoumat; v případě rozhodnutí podle § 12 v režimu správního řádu (§ 18 zákona o evidenci obyvatel). Pochybí-li při soustředění podkladů nebo v úvaze o splnění podmínek a nedojde-li k nápravě v odvolacím řízení, pak při vyloučení soudní ochrany by účastník neměl možnost dosáhnout nápravy, a to přesto, že jak pro osobu požadující zaevidování změny, tak pro osobu podávající návrh na zrušení místa trvalého pobytu, tak pro osobu, jíž je místo trvalého pobytu rušeno, má rozhodnutí závažné důsledky.

Občan, který požaduje změnu místa pobytu, tak musí mít možnost soudní ochrany v případě, že splnil podmínky pro změnu, případně že odstranil nedostatky či rozpory v předkládaných dokladech, a že negativní rozhodnutí ohlašovny bylo nedůvodné. Občan, který se domáhá zrušení trvalého pobytu jiným osobám, majícím evidovaný pobyt na jeho adrese, musí mít možnost ochrany v případě, že doložil, že pro zrušení pobytu těchto jiných osob byla splněna podmínka zániku užívacího práva k objektu či jeho části, a že nevyhovění jeho návrhu bylo nedůvodné. Občan, jemuž byl zrušen údaj o trvalém pobytu, pak musí mít možnost soudní ochrany v případě, že rozhodnutí bylo vydáno, aniž byly podklady zápisu pozměněné, neplatné nebo padělané, či aniž by zápisu dosáhl nesprávným uvedením určitých skutečností, stejně tak, pokud bylo vyhověno návrhu oprávněné osoby, aniž doložila zánik užívacího práva. Ve všech případech pak tyto subjekty rovněž mají právo na řádné projednání věci, a soudní kontrole je třeba proto podrobit i průběh těchto řízení.

Jedná se o jejich subjektivní práva, o nichž přísluší rozhodovat orgánu veřejné moci, stanoveným postupem, v němž je třeba zkoumat dodržení zákonem daných podmínek. Ochrana veřejných subjektivních práv pak je úkolem správního soudnictví (§ 2 s. ř. s.). Rozhodnutí správního orgánu je v těchto případech úkonem ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že veřejným subjektivním právem, jemuž je třeba poskytnout soudní ochranu, je právo na zvolení místa trvalého pobytu a na evidenci trvalého pobytu v místě, v němž si tento druh pobytu zvolil. Právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona o evidenci obyvatel je proto veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Nedílnou součástí práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které pro to nesplňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky.

1260

Advokacie: kárné provinění advokáta
Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení; náklady vynaložené na zastoupení České advokátní komory

k § 32 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákona č. 210/1999 Sb.*)
k čl. 9 odst. 2 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (v textu též „etický kodex ČAK")**)
k § 60 odst. 1 a 7 soudního řádu správního

I. Použil-li advokát část peněžních prostředků, které převzal jako plnění z kupní smlouvy, již uzavíral ve prospěch klienta na základě smlouvy o poskytnutí právních

*) *Nyní též ve znění zákona č. 284/2004 Sb.*
**) *Nyní též ve znění usnesení č. 8/2004 Věstníku České advokátní komory.*

služeb, na úhradu své pohledávky vůči klientovi z titulu poskytnutí právních služeb, jednal v rozporu s čl. 9 odst. 2 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky, a tím se dopustil kárného provinění ve smyslu § 32 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

II. Česká advokátní komora jako orgán veřejné správy disponuje na svěřeném úseku veřejné správy dostatečnými znalostmi a zkušenostmi, pro něž musí být schopna kvalifikovaně hájit svůj veřejně mocenský akt v soudním řízení správním, včetně řízení o kasační stížnosti. Není proto zpravidla namístě přiznávat jí v tomto řízení náklady zastoupení advokátem, neboť nejde o náklady účelně vynaložené.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006-87)

Prejudikatura: srov. č. 1086/2007 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Ladislav E. proti České advokátní komoře o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Kárný senát kárné komise žalované uznal dne 26. 6. 2003 žalobce vinným z toho, že dne 23. 7. 2001 uzavřel s Ing. Arch. Z. M. smlouvu o poskytování právních služeb, jejichž předmětem byl prodej pozemku, ve které se se svým klientem dohodl, že kupní cena za pozemek bude kupujícím zaslána na jeho účet a že odměna za poskytnuté právní služby bude splatná do 3 dnů od zaplacení kupní ceny kupujícím, a poté, kdy kupující v souladu s kupní smlouvou poukázal na jeho účet kupní cenu ve výši 1 791 000 Kč, kterou tak převzal do depozita, započítal si proti nároku klienta na vydání tohoto peněžního depozita svoji palmární pohledávku ve výši 357 000 Kč a svému klientovi vydal dne 14. 1. 2002 pouze částku 1 434 000 Kč, a ač byl o to klientem opakovaně žádán, zbytek kupní ceny ve výši 357 000 Kč mu nevydal. Tímto jednáním se podle žalované dopustil žalobce porušení § 16 odst. 1 a § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 9 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 etického kodexu ČAK. Kárný senát konstatoval, že součástí smlouvy o poskytnutí právních služeb ujednání o možnosti úhrady palmáre započtením nebylo, že klient výslovně žalobce požádal o vyplacení celé částky a že teprve v reakci na výpověď plných mocí provedl žalobce započtení jednostranně. Zejména však kárný senát poukázal na to, že i kdyby žalobci mohl přisvědčit v tom, že úhrada palmáre započtením byla dohodnuta, i tak by se s ohledem na konstrukci čl. 9 odst. 2 etického kodexu ČAK jednalo o kárné provinění.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, kterému odvolací kárný senát žalované nevyhověl; žalobce byl uznán vinným kárným proviněním, za což mu byla uložena pokuta ve výši 35 000 Kč.

Žalobce napadl toto rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 9. 6. 2006 zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí zejména vyslovil názor, že za závažné porušení povinností advokáta je třeba považovat, pokud peníze svěřené smluvní protistranou a určené k výplatě klientovi použije k jinému účelu, případně je použije k započtení své palmární pohledávky proti nároku klienta na vydání depozita. Ustanovení čl. 9 odst. 2 etického kodexu ČAK se totiž vztahuje k režimu tzv. depozit, ať už vykazují znaky smlouvy o úschově nebo smlouvy o uložení věci, či nikoliv. Stavovská odpovědnost advokáta podle soudu nastupuje bez ohledu na jeho případnou současnou odpovědnost občanskoprávní či jinou. Depozitem ve smyslu citovaného pravidla se stávají hodnoty tím, že byly advokátovi předány s pokyny, jak s nimi má disponovat. Deponentem hodnot může být nejen klient, ale i jakákoliv třetí osoba, která hodnoty deponuje v souvislosti s klientskou věcí advokáta. Takto svěřené hodnoty musí advokát opatrovat s péčí řádného hospodáře, tedy tak, jak by opatroval hodnoty vlastní. Soud vzal přitom za prokázané, že v posuzovaném případě došlo k porušení tohoto pravidla, neboť z dokazování provedené-

ho žalovanou je zřejmé, že žalobce, ač byl klientem výslovně požádán o vyplacení částky odpovídající plné kupní ceně, tak neučinil.

Proti rozhodnutí Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že se neztotožňuje s tím, že Městský soud v Praze shledal za prokázané, že se dopustil jednání v rozporu s čl. 9 odst. 2 etického kodexu ČAK. Soud, a předtím i žalovaná, ignoroval jeho důkazní návrhy (výslech svědka), které měly prokázat, že na postupu, který byl předmětem vytýkaného jednání, se stěžovatel se svým klientem dohodl. Dále stěžovatel namítl, že žalovaná a posléze i soud nezohlednily jeho námitky týkající se časové posloupnosti událostí. Stěžovatel zdůraznil, že žalovanou i soudem zmiňovanou výzvu klienta k zaplacení celé částky kupní ceny z 10. 1. 2002 prokazatelně obdržel až 14. 1. 2002, tedy až poté, kdy částku kupní ceny sníženou o palmáre převedl na účet klienta. Podle svého názoru tedy jednal v době, kdy podával příkaz k převodu, v souladu s předchozím ujednáním.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedla, že pokud jde o stěžovatelem namítaný časový sled událostí, není běh událostí pro věc nikterak relevantní, protože stěžovatel měl povinnost depozitum vydat bez ohledu na to, kdy výzvu k jeho vydání dostal. Žalovaná rovněž namítla, že stěžovatel měl nadto kdykoliv po vypravení původního příkazu možnost dalším poukazem vyplatit i zbytek depozita, a měl tak učinit tím spíše, že klient na vyplacení celé částky jednoznačně trval. Stejně irelevantní je pak podle žalované i požadavek stěžovatele na důkaz výslechem svědka, neboť by tento důkaz nemohl vyvrátit obsah písemných důkazů. Písemné důkazy shromážděné žalovanou svědčí totiž nesporně o tom, že splatnost odměny byla stanovena do tří dnů od zaplacení kupní ceny kupujícím, ale nebylo nijak dohodnuto, že by k platbě mělo dojít srážkou z depozita, nadto to ani s ohledem na čl. 9 odst. 2 etického kodexu ČAK dohodnuto být nemohlo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl; žalované nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Z odůvodnění:

Stěžovatelovy kasační námitky podstatnou měrou směřují vůči údajně nedostatečným skutkovým zjištěním správního orgánu a Městského soudu v Praze, v jejichž důsledku se soud dopustil i chybné právní kvalifikace. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že rozsah skutkových zjištění je těsně a nerozlučitelně spjat s obsahem aplikované normy, která ve své hypotéze vymezuje skutkový stav, při jehož splnění se uplatní její dispozice. Je to tedy sama norma, která vymezuje potřebný rozsah skutkových zjištění. Vycházeje z čl. 9 odst. 2 etického kodexu ČAK (*„Peníze a jiné hodnoty, které advokát převzal ke stanovenému účelu, je povinen opatrovat s péčí řádného hospodáře; nesmí je použít jinak než ke stanovenému účelu. Případné přírůstky hodnot je povinen vydat složiteli, nebylo-li dohodnuto jinak. Povinnosti advokáta při provádění úschov peněz, cenných papírů nebo jiného majetku klienta advokátem stanovené příslušným stavovským předpisem tím nejsou dotčeny.“*), jehož porušení bylo stěžovateli kladeno za vinu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že relevantními skutečnostmi, jež bylo zapotřebí v řízení zjišťovat, bylo, zda stěžovatel převzal peníze či jiné hodnoty k jistému stanovenému účelu, zda tyto hodnoty opatroval s péčí řádného hospodáře a zda je použil pouze k jejich stanovenému účelu.

Z pohledu takto vymezeného okruhu relevantních skutečností, jež bylo třeba v řízení prokazovat, Nejvyšší správní soud žádnou nedostatečnost v řízení před žalovanou ani před Městským soudem v Praze neshledává. Provedeným dokazováním bylo nade vší pochybnost prokázáno, že stěžovatel převzal peněžní částku od smluvního partnera svého klienta, přičemž částka byla účelově určena jako kupní cena určená klientovi. Stěžovatel však tuto částku klientovi nevyplatil celou, nýbrž její část použil na zapravení své palmární pohledávky vůči klientovi. Podle názoru Nejvyššího správního soudu těmito zjištěními žalovaná, jakož i Městský soud v Praze vyčerpaly rozsah potřebného skutkového zjišťování, dalších zjištění nebylo třeba. Z hle-

diska konstrukce čl. 9 odst. 2 vskutku, jak musí Nejvyšší správní soud v souhlasu s názorem Městského soudu v Praze připustit, zakládá skutkovou podstatu kárného provinění již pouze skutečnost, že stěžovatel nevyplatil jednoznačně určenou peněžní částku, kterou přijal do depozita, celou, nýbrž její část použil na jiný účel.

Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené neztotožňuje s názorem stěžovatele, že bylo třeba přihlédnout k jím tvrzeným okolnostem (resp. je prokazovat), a to, že postup, který stěžovatel zvolil, měl být s klientem smluven, či že klientův bezpodmínečný požadavek na vyplacení celé částky byl stěžovateli znám až v okamžiku, kdy na klientův účet složil částku sníženou o palmáre. Tato skutková zjištění by byla z hlediska potřebného rozsahu dokazování nadbytečná, jak ostatně žalovaná správně poukázala ve vyjádření ke kasační stížnosti.

(...) O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemá. Žalovaná by takové právo měla, sama ostatně Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby jí přiznal náhradu nákladů řízení spočívající v nákladech vynaložených na právní zastoupení. Žalovaná svůj návrh, již předem se patrně obávajíc, že by Nejvyšší správní soud mohl považovat v jejím případě právní zastoupení za nedůvodně vynaložený náklad, poměrně obsáhle zdůvodnila (odůvodnění požadavku na přiznání náhrady nákladů řízení činí více než polovinu vyjádření ke kasační stížnosti). I přes tuto snahu však Nejvyšší správní soud nemůže argumentům žalované přisvědčit. Žalovaná argumentuje především tím, že každá právnická či fyzická osoba má právo nechat se před soudem zastoupit advokátem, že případné nepřiznání nákladů řízení je v rozporu s obecnou tendencí směřující ke specializaci právních služeb, že žalovaná má sice tisíce členů zapsaných v seznamu, nejde ovšem o její zaměstnance, že případné nepřiznání nákladů řízení popírá rovnost účastníků řízení atd. Nejvyšší správní soud k těmto argumentům nemůže než konstatovat, že nevidí důvodu ničeho změnit na konstantní judikatuře správních soudů, která byla již podpořena i názorem soudu Ústavního, že v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. Jak konstatoval již Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 14. 6. 1999, čj. 6 A 7/99-39, jež bylo potvrzeno i usnesením Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 437/99, důvodem hodným zvláštního zřetele pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů řízení žalovanému lze ve věcech správního soudnictví spatřovat i ve skutečnosti, že žalovaný je významným ústředním orgánem státní správy. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový správní úřad dostatečně vybaven. Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, čj. 6 A 90/96-23). Česká advokátní komora je nepochybně, jak plyne ze zákona o advokacii, orgánem veřejné správy, který na svěřeném úseku vykonává samosprávnou mocí svěřené veřejné funkce. Jde o právnickou osobou, která má zákonem předvídaným způsobem ustavené orgány, které ji reprezentují navenek (srov. § 40 a násl. zákona o advokacii), ve vztahu k předmětu řízení před Nejvyšším správním soudem pak disponuje dokonce specializovaným orgánem, který se otázkám kárné odpovědnosti věnuje (§ 47 ve spojení s § 33 odst. 1 zákona o advokacii). Předmět řízení se tedy týká vlastního výkonu pravomocí žalované jako samosprávné korporace, k němuž sama žalovaná ustavuje své specializované orgány. Považovat v takové situaci za účelně vynaložený náklad náklady právního zastoupení žalované, které se v meritu věci omezí na konstatování toho, co v podstatě

konstatoval příslušný orgán žalované v řízení, které vedl, s ohledem na výše citovanou judikaturu, nelze. Mimo nákladů právního zastoupení pak Nejvyšší správní soud neshledal žádné náklady, které by významně přesáhly náklady běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení žalované nepřiznává.

1261

Daňoví poradci: povinnost mlčenlivosti; vztah k živnosti účetní poradenství

k § 6 odst. 8 zákona ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění zákona č. 284/2004 Sb. (v textu též „zákon o daňovém poradenství")*)

Na daňového poradce, který je zároveň držitelem živnostenského oprávnění k provozování vázané živnosti „činnost účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence", se při provozování účetního poradenství, vedení účetnictví a vedení daňové evidence vztahuje § 6 odst. 8 zákona ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, který upravuje jeho povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s výkonem daňového poradenství.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2007, čj. 15 Ca 62/2005-36)

Prejudikatura: srov. č. 1262/2007 Sb. NSS.

Věc: Ing. Pavel Ř. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty.

Dne 29. 10. 2004 uložil Městský úřad Chomutov žalobci pokutu dle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále též „zákon o státní kontrole"), ve výši 6000 Kč. Rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že žalobce nesplnil povinnost vyplývající z § 14 odst. 1 téhož zákona, neboť ve stanovené lhůtě na žádost kontrolního pracovníka nepředložil originální doklady a další písemnosti a neposkytl požadované pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 14. 1. 2005 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. V žalobě zejména namítal, že doklady vztahující se k daňovému poradenství nemohl předložit, neboť mají vztah k údajům klienta, takže pokud by tak učinil, porušil by zákonný závazek mlčenlivosti, jenž vyplývá ze zákona o daňovém poradenství. Ani vázanost státního úředníka mlčenlivostí ho povinnosti mlčenlivosti uložené zákonem o daňovém poradenství nezbavuje.

Žalovaný ve svém vyjádření zejména uvedl, že podle § 60a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), se působnost živnostenské kontroly vztahuje na plnění povinností stanovených zákonem, případně na podmínky provozování živnosti uložené v koncesní listině. Na kontrolní postupy se pak vztahuje zákon o státní kontrole. Z toho vyplývá, že živnostenské úřady mohou u podnikatele provést kontrolu zaměřenou pouze na podnikání v činnosti účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence, neboť pouze ta se řídí živnostenských zákonem. Žalobce byl požádán o předložení peněžních deníků, smluv, na zá-

*) *Nyní též ve znění zákona č. 70/2006 Sb.*

kladě kterých je vedeno účetnictví, jakož i vydaných účetních dokladů za vedení účetnictví. Požadované originální doklady vztahující se k činnosti vedení účetnictví žalobce ve stanoveném termínu nepředložil. Dodal totiž toliko doklady se začerněnými údaji, což bylo hodnoceno pouze jako částečné poskytnutí součinnosti při kontrole. To byl také důvod pro uložení pokuty. Předmětem kontroly nebyla činnost daňového poradenství, neboť ta se řídí zákonem o daňovém poradenství. Žalobce nepopřel, že by prováděl účetní práce a ohlásil živnost s předmětem podnikání činnost účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence. Oprávnění provozovat výše uvedenou činnost vzniklo žalobci ohlášením živnosti obecnímu živnostenskému úřadu. Z předložených smluv o daňovém poradenství vyplývá, že žalobce pro své klienty prováděl také vedení účetnictví, a proto obecní živnostenský úřad jako kontrolní orgán požadoval i předložení originálních dokladů a poskytnutí pravdivých a úplných informací v souladu se zákonem o státní kontrole.

Krajský soud v Ústí nad Labem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Živnostenskou kontrolu provádějí v rámci své působnosti živnostenské úřady, které sledují, zda a jak jsou plněny povinnosti stanovené živnostenským zákonem, ustanoveními zvláštních právních předpisů vztahujícími se na živnostenské podnikání, poskytování služeb podle § 69a a na podmínky provozování živnosti uložené v koncesní listině (§ 60a věta první živnostenského zákona). Výkon živnostenské kontroly se pak podle § 60b poslední věty živnostenského zákona řídí zvláštním zákonem.

Tím je zákon o státní kontrole, který v § 14 odst. 1 věta první ukládá kontrolovaným osobám povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména poskytnout součinnost odpovídající mezi jinými i oprávněním kontrolních pracovníků uvedených v § 11 písm. b) a d). Podle nich jsou kontrolní pracovníci při provádění kontroly oprávněni požadovat po kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti a poskytly pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech. Za nesplnění těchto povinností pak může kontrolní orgán uložit kontrolované osobě pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč, jak vyplývá z § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole.

Výkon živnostenské kontroly podle zákona o státní kontrole je však živnostenský úřad oprávněn provádět pouze u činností, na které dopadá živnostenský zákon, neboť ten podle svého ustanovení § 1 upravuje pouze podmínky živnostenského podnikání (živnosti) a kontrolu nad jejich dodržováním.

Podle Přílohy č. 2 k živnostenskému zákonu je vázanou živností také „Činnost účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence". Její obsahová náplň je pak vymezena v Příloze č. 2 k nařízení vlády č. 469/2000 Sb., kterým se stanoví obsahové náplně jednotlivých živností, jako poskytování rad v otázkách vedení účetnictví a daňové evidence v rámci právních předpisů, zejména v otázkách používání účetních metod, vyhotovování účetních dokladů, sestavování účtového rozvrhu, účtování o účetních případech v účetních knihách, sestavování účetní uzávěrky a konsolidované účetní uzávěrky, výroční zprávy a konsolidované výroční zprávy, provádění analýz finanční situace účetních jednotek, jakož i zpracování podkladů (návodu) pro systém vedení účetnictví. Provádění účetních operací dle zvláštního právního předpisu. Vedení daňové evidence.

Živností však podle § 3 odst. 2 písm. e) živnostenského zákona není v rozsahu zvláštních zákonů činnost daňových poradců.

Na ni dopadá zákon o daňovém poradenství, který podle svého § 1 písm. a) upravuje poskytování právní pomoci a finančně ekonomických rad ve věcech daní, odvodů, poplatků a jiných podobných plateb (daně), jakož i ve věcech, které s daněmi přímo souvisejí.

Pro zjištění základu daně z příjmů se vychází z účetnictví vedeného podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, pokud zákon

nestanoví jinak anebo pokud nedochází ke krácení daňové povinnosti jiným způsobem (§ 23 odst. 10 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Ustanovení § 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, stanoví rozsah a způsob vedení účetnictví a jeho průkaznost u právnických osob, zahraničních osob, organizačních složek státu, jakož i u fyzických osob, které podnikají nebo provozují jinou samostatnou výdělečnou činnost, pokud prokazují své výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů pro účely zjištění základu daně z příjmů. V daňovém řízení prokazuje správce daně existenci skutečností vyvracejících věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost účetnictví a jiných povinných evidencí a záznamů vedených daňovým subjektem a za tímto účelem si pracovníci správce daně mohou od daňového subjektu při daňové kontrole uvedenou dokumentaci vyžadovat, jak vyplývá z § 31 odst. 8 písm. c) a § 16 odst. 2 písm. c) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Z těchto skutečností vyplývá, že vedení daňové evidence představuje poskytování právní pomoci ve věcech daní ve smyslu § 1 písm. a) zákona o daňovém poradenství. Účetnictví je pak rozhodné pro stanovení daňové povinnosti, takže se jedná o institut, který je s daněmi bezprostředně a úzce spojen a bez nich by postrádal opodstatnění. Z toho tedy vyplývá, že účetní poradenství a vedení účetnictví jsou věcmi, které ve smyslu § 1 písm. a) zákona o daňovém poradenství s daněmi přímo souvisejí.

Proto účetní poradenství, vedení účetnictví a vedení daňové evidence představují činnosti, které je oprávněn vykonávat daňový poradce v režimu zákona o daňovém poradenství a nemusí je provádět v rámci vázané živnosti „Činnost účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence". Jestliže tedy daňový poradce uvedené činnosti provádí, vztahuje se na něho § 6 odst. 8 zákona o daňovém poradenství, který upravuje jeho povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s výkonem daňového poradenství. Tato povinnost mlčenlivosti je pak u daňového poradce dána i v případě, že je současně vlastníkem oprávnění na zmíněnou vázanou živnost.

Lze tedy uzavřít, že živnostenský úřad nemůže provádět živnostenskou kontrolu, v jejím rámci požadovat poskytnutí součinnosti a ukládat pořádkovou pokutu za nesplnění povinností u těch držitelů živnostenského oprávnění na vázanou živnost „Činnost účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence", kteří jsou současně daňovými poradci podle zákona o daňovém poradenství.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce takové živnostenské oprávnění obdržel, ale současně byl zapsán do komory daňových poradců. Proto živnostenský úřad překročil rámec své působnosti, když u žalobce prováděl živnostenskou kontrolu a v jejím průběhu žalobci uložil pořádkovou pokutu za nepředložení písemností a neposkytnutí informací, na které se vztahovala povinnost mlčenlivosti podle zákona o daňovém poradenství. Vydáním napadeného rozhodnutí i rozhodnutí živnostenského úřadu tedy došlo k porušení hmotněprávních ustanovení § 60a živnostenského zákona a § 6 odst. 8 zákona o daňovém poradenství.

1262

Daňoví poradci: povinnost mlčenlivosti
Daňové řízení: třetí osoba zúčastněná na řízení

k § 2 odst. 5, § 7 odst. 2 a § 25 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 120/2001 Sb. (v textu též „daňový řád", „d. ř.")
k § 6 odst. 1 a odst. 8 zákona ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky*)

*) *Nyní též ve znění zákona č. 70/2006 Sb.*

Ačkoli je daňový poradce při zastupování daňového subjektu v daňovém řízení vázán povinností zachovávat mlčenlivost (§ 2 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, § 6 odst. 1 a 8 zákona ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky), nelze jej považovat za třetí osobu zúčastněnou na řízení ve smyslu § 7 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Pravomoc správce daně uložit pokutu za porušení této povinnosti (§ 25 odst. 1 téhož zákona) se vztahuje jen na pracovníky správce daně a na třetí osoby zúčastněné na daňovém řízení; daňový poradce jakožto zástupce daňového subjektu nemůže být proto takovou pokutou postižen.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2007, čj. 1 Afs 107/2006-73)

Prejudikatura: srov. č. 1261/2007 Sb. NSS.

Věc: Ing. Radek L. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 7. 8. 2003 uložilo Finanční ředitelství v Brně žalobci pokutu ve výši 10 000 Kč za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost podle § 25 odst. 1 d. ř. Skutku se žalobce dopustil tím, že jako zástupce v daňovém řízení sdělil skutečnosti, které se dozvěděl v daňovém řízení týkajícím se daňového subjektu společnosti A., v odvolacím řízení vedeném s jiným daňovým subjektem, místně příslušným Finančním úřadem v Mostě.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 8. 12. 2004.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou; Městský soud v Praze žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 10. 11. 2005 zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí vydané v I. stupni. Při výkladu § 25 odst. 1 d. ř., podle nějž lze pokutu za porušení mlčenlivosti uložit *„pracovníkovi správce daně, popřípadě třetí osobě, která byla jakkoliv účastna na daňovém řízení“*, dospěl k závěru, že žalobce jakožto daňový poradce nemůže být považován za třetí osobu zúčastněnou na daňovém řízení (§ 7 odst. 2 d. ř.). Prostřednictvím § 6 odst. 1 zákona č. 523/1992 Sb. se i na daňového poradce vztahuje § 2 odst. 5 d. ř., podle nějž jsou jakékoliv osoby, s výjimkou daňových subjektů v daňovém řízení o jejich daňové povinnosti, které byly jakkoliv zúčastněny na daňovém řízení, povinny zachovávat mlčenlivost o všem, co se v řízení nebo v souvislosti s ním dozvěděly. Současně pak § 6 odst. 8 zákona č. 523/1992 Sb. ukládá daňovému poradci povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s výkonem daňového poradenství. Pravomoc finančních orgánů uložit podle § 25 odst. 1 d. ř. pokutu za porušení mlčenlivosti se na daňové poradce nevztahuje: poruší-li daňový poradce mlčenlivost, poruší tím povinnost uloženou mu zákonem (ustanovením § 2 odst. 5 d. ř.), tedy povinnost, kterou je vázán podle § 6 zákona č. 523/1992 Sb. Postih za porušení této veřejnoprávní povinnosti spadá do pravomoci orgánů Komory daňových poradců, tj. disciplinární komise Komory.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména vyjádřil nesouhlas s tím, že Finanční ředitelství v Brně nebylo oprávněno uložit žalobci pokutu za porušení mlčenlivosti. Skutečnost, že v § 25 d. ř. není mezi osobami, jimž lze uložit pokutu, uveden také daňový poradce, není rozhodná. Pokud by byl závěr soudu správný, vedlo by to k nepostižitelnosti daňových poradců za takové jednání. Vzhledem k tomu, že správce daně je povinen zachovávat mlčenlivost o tom, co se dozvěděl při daňovém řízení nebo v souvislosti s ním, nemůže správce daně informovat Komoru o tom, že daňový poradce předává doklady týkající se daňového subjektu jinému daňovému subjektu, aniž by jej daňový subjekt pro tento účel zprostil mlčenlivosti. Zproštění mlčenlivosti pracovníků správce daně pro případné oznámení Komoře by pak příslušelo nikoli postiženému daňovému

subjektu, nýbrž samotnému daňovému poradci. Stěžovatel zdůraznil – s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci 1 Afs 86/2004*) – že právní normy nelze vykládat pouze z hlediska jejich textu (tedy metodou jazykového výkladu), ale především podle jejich smyslu. Při použití metody teleologického a systematického výkladu § 25 d. ř. je pak nutno dospět k výkladu, že finanční ředitelství je oprávněno uložit pokutu za porušení mlčenlivosti i zástupci (zmocněnci) daňového subjektu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Správce daně použil v žalobcově případě § 25 odst. 1 d. ř.; ten stanoví, že pokutu lze uložit *„pracovníkovi správce daně, popřípadě třetí osobě, která byla jakkoliv účastna na daňovém řízení"*. Vymezení třetích osob zúčastněných na řízení pak obsahuje § 7 odst. 2, přičemž v tomto výčtu není daňový poradce ani obecně zástupce daňového subjektu zahrnut. I Městský soud v Praze poukázal na povinnost mlčenlivosti obecně stanovenou v § 2 odst. 5 d. ř., která se vztahuje i na zástupce daňového subjektu; správně však dovodil, že nesplnění této povinnosti nelze u zástupce sankcionovat prostřednictvím pokuty podle § 25 odst. 1, protože osobní působnost pravidla obsaženého v § 2 odst. 5 a pravidla obsaženého v § 25 odst. 1 (ve spojení s § 7 odst. 2 a s § 24 odst. 1) je odlišná.

V § 2 odst. 5 se hovoří nikoli o „třetích osobách", což je pojem definovaný v § 7 odst. 2, nýbrž o *„jakýchkoliv osobách, které byly jakkoliv zúčastněny na daňovém řízení"*, a z tohoto okruhu se výslovně vyjímají jen samotné daňové subjekty, jejichž vlastní daňové povinnosti se příslušné daňové řízení týká. Toto ustanovení tak rozčleňuje osoby vystupující v daňovém řízení na dvě skupiny: na osoby, o jejichž vlastní daňové povinnosti se jedná, a veškeré osoby ostatní. Do okruhu těchto ostatních osob ve smyslu § 2 odst. 5 tak spadají nejen „třetí osoby jakkoliv zúčastněné na řízení" podle výčtu ustanovení § 7 odst. 2, ale i jakékoli další osoby, které v řízení vystupují, byť nesplňují charakteristiku podle § 7 odst. 2 – tedy i zástupci daňových subjektů. Naproti tomu nelze zástupce daňového subjektu zahrnovat do pojmu „třetí osoba jakkoli zúčastněná na řízení", jak jej definuje § 7 odst. 2 a k němuž se upíná povinnost mlčenlivosti (§ 24 odst. 1) a sankce za její porušení (§ 25 odst. 1). Výčet obsažený v § 7 odst. 2 je jednak taxativní, jednak jeho prvky sdílejí společné znaky, které u zástupce daňového subjektu nejsou přítomny. Svědci, znalci, ručitelé, správci konkursní podstaty apod. nevstupují do řízení o své vůli, nýbrž proto, že oni – a nikdo jiný – jsou povinni tak učinit na základě výzvy či jiného rozhodnutí správce daně, ať už je k tomu předurčuje jejich hmotněprávní postavení, nebo jejich profesní povinnost. U daňového poradce (popř. advokáta), který zastupuje klienta v daňovém řízení, je však situace jiná. Vztah mezi klientem – daňovým subjektem a jeho zástupcem vzniká na základě vzájemné dohody a v průběhu řízení může na základě dohody či jednostranného úkonu jedné ze smluvních stran opět zaniknout (při respektování zákonných omezení, která se však vztahují pouze k vztahu zastoupeného a zastupujícího, nikoli k řízení samotnému); zástupce je tedy povinen účastnit se řízení a spolupracovat se správcem daně jen za podmínky, že trvá jeho dobrovolná spolupráce se zastupovaným daňovým subjektem. (Stanoví-li tedy § 7 odst. 1, že daňového řízení se kromě pověřených pracovníků správce daně zúčastňují *„daňové subjekty a třetí osoby"*, přičemž v následujícím odstavci je definován okruh třetích osob, kam nejsou zástupci daňových subjektů zahrnuti, nelze než dovodit, že pojem „daňové subjekty" je zde širší a jsou v něm obsaženy nejen daňové subjekty samotné, případně osoby ze zákona oprávněné za ně jednat, nýbrž též zástupci daňových subjektů na základě plné moci, kteří v daňovém řízení jednají jejich jménem.)

*) *Publikováno pod č. 792/2006 Sb. NSS.*

Zástupce daňového subjektu tak nelze zahrnout do rozsahu pojmu „třetí osoba (jakkoli) zúčastněná na řízení" ani na základě analogie, protože právní postavení zástupce je zcela odlišné od postavení všech osob vypočtených v § 7 odst. 2 písm. g) tohoto ustanovení, které je formulováno nejobecněji, sice upravuje kategorii „dalších osob", které *„mají povinnost součinnosti v daňovém řízení v rozsahu a způsobem stanoveným tímto zákonem"*, ovšem i zde se mají na mysli osoby, které jsou v řízení nezastupitelné, neboť jen ony mají k dispozici listiny, věci či údaje v daňovém řízení nezbytné (srov. § 34 d. ř.). Zástupce daňového subjektu je naproti tomu „zastupitelný" v tom smyslu, že je v prvé řadě na něm, zda se vůbec rozhodne jednat za daňový subjekt v daňovém řízení, a dále i v průběhu daňového řízení může být daňový subjekt zastupován postupně několika zástupci s neomezenou plnou mocí, případně souběžně několika zástupci s omezenou plnou mocí.

Stěžovatel tvrdí, že Komora daňových poradců se o porušení mlčenlivosti ze strany daňového poradce zpravidla nedozví, a závadné jednání daňového poradce tak zůstane nepotrestáno; tato faktická okolnost však nemůže vést k natolik extenzivnímu výkladu § 24 odst. 2, jaký stěžovatel prosazuje. To platí tím spíše, že správce daně má obvykle možnost vyloučit předložené listiny týkající se jiného daňového subjektu z nahlížení (§ 23 odst. 2 d. ř.), pokud dospěje k závěru, že listiny vypovídají o poměrech tohoto subjektu, které je třeba zachovat v tajnosti. Takovému postupu nic nebrání zejména za situace, kdy listinami nemá být podpořen žádný tvrzený hmotněprávní nárok, nýbrž jimi má být dokumentováno jen to, že někteří správci daně umožňují daňovým subjektům či jejich zástupcům nahlédnout do předkládacích zpráv připojovaných k odvolání daňového subjektu. Těžko tedy stěžovatel může s úspěchem poukazovat na to, že při výkladu zastávaném městským soudem zůstane nepotrestáno jednání daňového poradce, a v rozporu se zákonem tak budou odhalovány poměry daňových subjektů, pokud správce daně sám může takovému odhalení zabránit. Projednávaná věc byla v tomto ohledu poněkud specifická v tom, že nebylo s konečnou platností vyřešeno, jak se listiny dostaly do dispozice správce daně (tedy zda je předal přímo daňový subjekt, zda je tomuto daňovému subjektu předal žalobce); zkoumání této otázky je však při rozhodování o kasační stížnosti žalovaného nadbytečné.

Konečně se stěžovatel mýlí, pokud se v tomto případě dovolává rozhodnutí, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil nutnost používat vedle výkladu jazykového i výklad systematický a teleologický. Ve věci 1 Afs 86/2004 soud prosazoval výklad ve prospěch ručitele, jehož tížila povinnost zaplatit daňový nedoplatek a jemuž správce daně upíral práva, jichž může běžně využívat daňový dlužník. Šlo zde tedy o výklad svědčící adresátu právní normy, jímž měla být dotvořena nedokonalá a systémově nesourodá právní úprava. V projednávané věci je však situace jiná: stěžovatel, který je správním orgánem, se zde navzdory taxativnímu a jednoznačnému výčtu „třetích osob" domáhá rozšiřujícího výkladu v neprospěch účastníka řízení. Takový postup je nepřípustný, zejména v oblasti správního trestání.

1263

Daňové řízení: ručení společníka veřejné obchodní společnosti

k § 57 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád", „d. ř.")*)
k § 86 obchodního zákoníku

Ručení společníka veřejné obchodní společnosti (§ 86 obchodního zákoníku, § 57 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) se vztahuje nejen

*) *S účinností od 1. 6. 2006 bylo toto ustanovení zrušeno zákonem č. 230/2006 Sb.*

na samotnou daň nezaplacenou společností jako daňovým dlužníkem, ale též na její příslušenství.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, čj. 1 Afs 93/2006-48))*

Prejudikatura: srov. č. 182/2004 Sb. NSS.

Věc: Vladimír K. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daňový nedoplatek, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 6. 8. 2003 vyzval Finanční úřad v Litoměřicích žalobce podle § 57 odst. 5 d. ř., aby jako společník veřejné obchodní společnosti K. za ni zaplatil daňový nedoplatek na několika druzích daní. Daňový nedoplatek přitom představovalo penále ve výši 630 923 Kč.

Žalobce se proti výzvě odvolal; žalovaný však odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 1. 6. 2005.

Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem; ten žalobě dne 20. 4. 2006 vyhověl a zrušil nejen rozhodnutí žalovaného, ale též výzvu vydanou správcem daně v I. stupni. Přisvědčil žalobci v tom, že daňový nedoplatek představuje daň, která nebyla uhrazena v době její splatnosti, zatímco penále je sankcí za včasné neuhrazení této daně a není součástí daňového nedoplatku.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem kasační stížnost. Zdůraznil, že § 57 odst. 5 d. ř., který zakládá povinnost ručení, neodkazuje jen na daňové zákony, ale i na zákony jiné, v žalobcově případě na § 86 obchodního zákoníku, podle něhož ručí společníci veřejné obchodní společnosti za závazky této společnosti veškerým svým majetkem společně a nerozdílně, aniž je ručení omezeno na konkrétní závazky. Jedná se tedy o úpravu odlišnou od úpravy obsažené v zákoně ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb."), která výslovně stanoví, že ručitel ručí pouze za daň. Pojem daňového nedoplatku není v daňovém řádu definován, ale z jeho § 62 odst. 1 vyplývá, že za daňový nedoplatek se považují veškeré neuhrazené předepsané platební povinnosti evidované na osobních daňových účtech daňových dlužníků. Pojem daňového nedoplatku má tedy širší obsah než pojem daně a lze do něj zahrnout i příslušenství daně. To plyne i z § 63 odst. 2 d. ř., podle nějž se nedoplatek na příslušenství nepenalizuje. Jak je zřejmé z tohoto ustanovení, rozlišuje daňový řád „nedoplatek daně" a „nedoplatek na poplatcích a příslušenství daně"; obecně pak označuje tyto nedoplatky jako „daňový nedoplatek". Ručitel tedy ručí za platební povinnost daňového dlužníka vyplývající nejen z § 57 odst. 1 (k tomu by odst. 5 musel výslovně odkazovat na toto ustanovení), ale též z § 63 d. ř. Rozsah pojmu daňového nedoplatku je zjevný i z ustanovení § 65, § 66 a § 70 d. ř.: pokud by daňovým nedoplatkem byla pouze daň, nebylo by možno penále prominout, odepsat ani vymáhat.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že výzva ručiteli k zaplacení daňového nedoplatku je rozhodnutím s hmotněprávními účinky. Pojem „daňový nedoplatek" musí být proto vykládán v souladu s hmotnými daňovými zákony, a tedy chápán jako dlužná daň, nikoli též příslušenství daně, které je upraveno v daňovém řádu. To vyplývá i z § 57 odst. 1 d. ř., podle nějž je daňovým dlužníkem každý, kdo je podle zvláštního zákona povinen platit daň. Zvláštní zákon by v případě příslušenství takovou povinnost musel stanovit, a tak tomu v tomto případě není, neboť příslušenství je upraveno v daňovém řádu, nikoli v hmotněprávních daňových předpisech.

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

**) Tuto otázku rozhodl shodně rozšířený senát ve věci vedené pod sp. zn. 1 Afs 101/2004 dne 24. 7. 2007.*

Z odůvodnění:

V prvé řadě je třeba uvést, že argumenty založené na jazykovém či systematickém výkladu jednotlivých ustanovení daňového řádu v tomto případě neobstojí, protože terminologie daňového řádu je zde nejednotná (k nejasnosti pojmu „daňový nedoplatek" srov. Kaniová, L. - Schillerová, A.: *Správa daní - úplné znění zákona, komentář, judikatura.* Praha: ASPI, a. s., 2005, komentář k § 57). V § 62 odst. 1 se mluví o evidenci „daňových přeplatků a nedoplatků", přičemž zjevně do rozsahu tohoto pojmu spadá i příslušenství. V rubrice § 63 se „daňové nedoplatky" a „penále" naproti tomu rozlišují, avšak již v odst. 7 tohoto ustanovení se objevují „daňové nedoplatky" ve významu, který zahrnuje jak nedoplatky na dani, tak nedoplatky na příslušenství. (Nutno dodat, že ustanovení § 63 odst. 2, jehož se dovolává stěžovatel a podle nějž se nepenalizují nedoplatky na poplatcích a příslušenství daně, je pro určení rozsahu pojmu „daňový nedoplatek" rovněž bezvýznamné.) Podobně je tomu v rubrikách i textu ustanovení § 65, § 66, § 70 a § 73 d. ř. Pojem není vymezen ani v § 57 odst. 5, který ručiteli ukládá zaplatit „daňový nedoplatek" bez bližší specifikace. Obsah pojmu je tak třeba pro účely konkrétní projednávané věci nalézt jednak s pomocí zvláštního zákona, který ručení v tomto případě zakládá - zde tedy obchodního zákoníku, který upravuje ručení společníka veřejné obchodní společnosti po stránce hmotněprávní, jednak se zřetelem ke smyslu a obsahu institutu ručení společníka za společnost.

Žalobce tvrdí, že obsah ručitelského závazku nemůže pojmově zahrnovat ručení za příslušenství daně, protože to je upraveno procesním předpisem - daňovým řádem, a nikoli hmotněprávními ustanoveními daňových zákonů, na něž odkazuje § 57 odst. 1 d. ř.; v tom se ovšem mýlí. Hmotněprávní institut ručitelství skutečně upravují zvláštní zákony, a povinnosti, které ručiteli stanoví daňový řád, jsou již jen logickými důsledky ručitelství založeného hmotněprávní úpravou. Jednak ale není správné omezovat okruh předpisů upravujících ručení jen na „hmotněprávní daňové předpisy", jak to činí žalobce, protože zrovna v jeho případě upravuje ručení obchodní zákoník; jednak obsah ručitelského závazku nelze odvozovat z § 57 odst. 1 d. ř., který se zmiňuje toliko o „dani", nýbrž právě z úpravy v některém z oněch „zvláštních zákonů", o nichž se toto ustanovení zmiňuje (ať už je to daňový zákon, nebo jiný předpis).

Rozsah ručení společníka obchodní společnosti je určován především ustanoveními obchodního zákoníku. Podle jeho § 86, týkajícího se veřejné obchodní společnosti (srov. též § 93, § 106 odst. 2), *„společníci ručí za závazky společnosti veškerým svým majetkem společně a nerozdílně".* „Závazky společnosti" jsou veškeré povinnosti (nejčastěji platební), které má společnost vůči ostatním subjektům právních vztahů. Pojem není blíže rozveden; nelze tedy než dovodit, že se tím míní všechny a jakékoli závazky. Nerozlišuje se zde ani co do povahy závazků, ani co do jejich právního titulu, ani co do jejich rozsahu. Ručení společníka se tedy vztahuje jak na závazky soukromoprávní, tak na závazky z titulu veřejnoprávní povinnosti, a jak na jistinu či částku původně dlužnou, tak i na příslušenství. Sám žalobce připouští ručení společníka za samotnou daň; je pak nelogické, že u příslušenství daně to odmítá - jako by tvrdil, že nezaplatí-li společnost řádně a včas to, k čemu je povinována ze smlouvy s jiným soukromým subjektem, budou společníci ručit jen za dlužnou částku tak, jak je uvedena ve smlouvě, a nebudou se jich již týkat úroky či smluvní pokuta. Takový výklad je ovšem absurdní.

Úprava daňového ručitelství na sebe bere v různých zákonech různou podobu. V zákoně o spotřebních daních (a to jak v již zrušeném zákoně č. 587/1992 Sb., tak v nyní účinném zákoně č. 353/2003 Sb.) se výslovně říká, že ručitel je povinen uhradit dlužnou daň „včetně penále", resp. „včetně příslušenství" [srov. § 40b odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb.; § 20 odst. 21 písm. c), § 21 odst. 3, 6 a § 21a odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb.]; o výkladu zde tedy není sporu. V zákoně č. 357/1992 Sb. se naproti tomu rozsah dlužné částky blíže nespecifikuje. Podle stěžovatele sice tento zákon výslovně stanoví, že ručitel ručí pouze za

daň, ovšem zdejší soud nepovažuje samotné znění zákona za tak jednoznačné. Zákon č. 357/1992 Sb. stanoví pouze tolik, že poplatníkem daně darovací je nabyvatel a ručitelem je dárce (§ 5 odst. 1), popř. že poplatníkem daně z převodu nemovitostí je převodce (prodávající) a nabyvatel je v tomto případě ručitelem [§ 8 odst. 1 písm. a)]. To, že ručitel za daň darovací či daň z převodu nemovitostí ručí pouze za daň, nelze dovozovat jen z toho, že v první části citovaných vět se objevuje slovo „daň" - takový výklad není spolehlivý - nýbrž především ze smyslu ručitelství v tomto případě. Daní darovací i daní z převodu nemovitostí je zdaňován právní úkon; nabyvatel daru či nabyvatel kupované nemovitosti jsou ručiteli proto, že byli - stejně jako dárce či převodce - účastníky či adresáty úkonu a měli z něj prospěch. Rozhodně však toto ručitelství nemá sloužit k jakémusi „trestání" nabyvatelů za to, že dárce či převodce daň nezaplatili. Je zcela beze smyslu, a bylo by to i nemravné, aby s prodlužujícím se prodlením dárce či převodce rostla ve formě penále (nebo dnes ve formě úroku z prodlení) i daňová povinnost, která pak dopadne na ručitele. Ve vztahu k dani darovací či dani z převodu nemovitostí jsou totiž daňový dlužník a ručitel osoby nijak nepropojené, leckdy s odlišnými ekonomickými zájmy, a ručitel nemá zpravidla účinné právní prostředky, jimiž by přiměl dlužníka k plnění jeho zákonných povinností. Není tedy pochyb o tom, že ručitel podle zákona č. 357/1992 Sb. ručí pouze za daň, přičemž tento závěr není podložen výkladem jazykovým, nýbrž výkladem teleologickým.

Tento druh výkladu se nabízí i v projednávané věci: závěr, podle nějž nejsou „závazky" společnosti omezeny jen na částky dlužné v době vzniku dluhu, ale i na příslušenství původně dlužné částky, je totiž podpořen i smyslem a účelem ručení společníka za společnost, zejména pak za společnost osobní. (Znovu je třeba uvést, že takto široké vymezení závazků se uplatní bez ohledu na to, jaký je titul dluhu a zda je věřitelem osoba v obdobném právním postavení či subjekt nadaný veřejnoprávními pravomocemi.) Ve veřejné obchodní společnosti je každý ze společníků - ručitelů statutárním orgánem společnosti - daňového dlužníka (§ 85 odst. 1 obchodního zákoníku; případná jiná úprava ve společenské smlouvě pramení opět z rozhodnutí všech společníků - § 79 odst. 1). Vůle daňového dlužníka (včetně jeho vůle k placení daní) se utváří z vůlí jeho ručitelů; jen ručitelé - a nikdo jiný - tak mají vliv na to, zda bude dlužník řádně a včas plnit své daňové povinnosti (tedy zda uhradí nejen daň, ale i její příslušenství). Z čistého právního hlediska je samozřejmě nutno přičítat neplacení daní společnosti samé; za touto právní konstrukcí se však skrývají společníci - fyzické osoby, skrze něž se společnost zavazuje, nabývá práv a plní povinnosti jak soukromoprávního, tak veřejnoprávního charakteru. Ručitel - společník veřejné obchodní společnosti není ručitelem onoho trpného typu, jaký nacházíme u daně darovací a daně z převodu nemovitostí: naopak je plně v jeho rukách, zda daňový dlužník - společnost splní svou povinnost a zda jeho vlastní ručitelský status vůbec bude aktivován. Může-li ručitel sám (resp. více ručitelů, je-li tu více společníků) zabránit tomu, aby nedoplatek společnosti daňového dlužníka narůstal a s každým dnem se zvyšoval o dlužné penále (resp. nyní úrok z prodlení), a neučiní tak, jde to jen k jeho tíži. Je pak logické, že v důsledku této nečinnosti ponese povinnost hradit nejen daň, ale i její příslušenství.

1264

Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání

k § 16 odst. 8 a § 41 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1996 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 29/2000 Sb. (v textu též „daňový řád", „d. ř.")

Daňový subjekt nemůže účinně podat dodatečné daňové přiznání od zahájení daňové kontroly až do jejího ukončení (§ 41 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Zjištěnou okolností, k níž musí správce daně při daňové kontrole ve smyslu § 16 odst. 8 téhož zákona přihlížet, proto není ani právní úkon, jímž daňový subjekt vůči správci daně projeví vůli uplatnit daňovou ztrátu z předchozích let v jiném rozsahu než v daňovém přiznání za kontrolované zdaňovací období.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2007, čj. 8 Afs 111/2005-106)

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

Žalovaný rozhodnutími ze dne 24. 1. 2003 zamítl odvolání žalobce proti dodatečným platebním výměrům Finančního úřadu v Liberci ze dne 20. 8. 2002, jimiž byla žalobci po provedené daňové kontrole dodatečně vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období let 1998 a 1999 ve výši 252 000 Kč, respektive 232 050 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, který ji dne 26. 7. 2005 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména upozornil na rozpor právního názoru krajského soudu – podle nějž správce daně není povinen dotazovat se při zahájení daňové kontroly daňového subjektu, zda nemá důvody pro podání dodatečného daňového přiznání, s právním názorem Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 166/01). Stěžovatel zdůraznil povinnost správce daně dbát na zachování práv daňového subjektu s tím, že mu zahájením daňové kontroly byla znemožněna realizace práva na podání dodatečného daňového přiznání. Stěžovatel současně namítal, že správce daně přihlédne podle § 16 odst. 8 d. ř. při dodatečném stanovení daně ke všem okolnostem, které byly při daňové kontroly zjištěny, a je proto povinen při doměření daně zohlednit také odčitatelnou daňovou ztrátu. Vůle stěžovatele k uplatnění daňové ztráty byla jednoznačně deklarována v dodatečném daňovém přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 1998 a ve vyjádření k výsledkům daňové kontroly ze dne 20. 5. 2002. Stěžovatel rovněž namítl, že § 41 d. ř. neobsahuje žádný důvod pro to, aby bylo dodatečné uplatnění daňové ztráty spojeno pouze s podáním dodatečného přiznání. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel konečně odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2006, čj. 7 Afs 165/2004-103, jeho názor podporující.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutkovou odlišnost této věci a případu řešeného Ústavním soudem. Stěžovateli bylo zvýšení odčitatelné položky jako důvod k podání dodatečného daňového přiznání známo již před zahájením daňové kontroly, ale správci daně to neoznámil. Ten proto neměl žádný zákonný důvod vyzývat stěžovatele k podání dodatečného daňového přiznání před zahájením daňové kontroly. Ustanovení § 16 odst. 8 d. ř. neznamená povinnost správce daně vyhledávat všechny možnosti, jimiž by daňovou povinnost subjektu snižoval. Daňovou ztrátu lze uplatnit pouze formou dodatečného daňového přiznání; to ale musí být v okamžiku svého podání přípustné.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, ji předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.) s otázkou, zda je správce daně podle § 16 odst. 8 d. ř. povinen v daňovém řízení vzít v úvahu daňovou ztrátu daňového subjektu za minulá zdaňovací období jako odčitatelnou položku od základu daně, a to za situace, kdy daňový subjekt projevil vůli uplatnit ztrátu až v průběhu daňové kontroly. Senát přitom poukázal na dosavadní rozdílnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 23. 3. 2006, čj. 7 Afs 165/2004-103, ze dne 29. 6. 2006, čj. 2 Afs 153/2004-51, a ze dne 29. 12. 2005, čj. 2 Afs 75/2004-43, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Rozšířený senát rozhodl, že daňový subjekt nemůže účinně podat dodatečné daňové přiznání od zahájení daňové kontroly až do jejího ukončení; zjištěnou okolností, k níž musí správce daně při daňové kontrole ve smyslu § 16 odst. 8 d. ř. přihlížet, proto není ani právní úkon, jímž daňový subjekt vůči správci daně projeví vůli uplatnit daňovou ztrátu z předchozích let v jiném rozsahu než v daňovém přiznání za kontrolované zdaňovací období. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát při posouzení sporné právní otázky vyšel z toho, že § 16 odst. 8 d. ř. nelze vyložit bez přihlédnutí k ostatním souvisícím ustanovením daňového řádu. Tak především je nutno přihlédnout k § 41 odst. 2 d. ř., podle kterého není přípustné podání dodatečného přiznání nebo hlášení, byl-li před jeho podáním učiněn správcem daně úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za období, kterého by se dodatečné přiznání nebo hlášení týkalo. Úkon správce daně, směřující k přezkoušení správnosti příslušné daňové povinnosti je tak oním časovým předělem, který na určitou dobu (zde po dobu probíhající daňové kontroly) omezuje možnost daňového subjektu činit v daňovém řízení některé úkony.

Nejvyšší správní soud stabilně vychází z toho, že uplatnění daňové ztráty je právem, nikoli povinností daňového subjektu. Jinými slovy, uplatnění (nebo neuplatnění) daňové ztráty – chápané jako právní postup daňového subjektu směřující navenek, vůči správci daně – je výsledkem jeho vnitřní úvahy ekonomické. Aktivní úkon daňového subjektu proto nemůže nahradit správce daně ani tehdy, má-li povědomost o existenci neuplatněné daňové ztráty. Proto k daňové ztrátě správce daně nemusí (ani nemůže) přihlížet při svém vlastním výpočtu daňové povinnosti.

Daňový subjekt přitom svoji ztrátu uplatní způsobem právně relevantním zpravidla daňovým přiznáním. Vykonat toto právo je však zákonem dočasně omezeno v době od počátku do skončení daňové kontroly; dodatečné daňové přiznání, může podat až poté. Až na výši penále pro něj takový odklad nemá negativní účinky.

Rozšířený senát se zabýval úvahou, zda lze zásah do majetkových práv daňového subjektu (povinnost uhradit následně vyšší penále) jako důsledek nemožnosti podat dodatečné daňové přiznání, a uplatnit tak přípustným způsobem daňovou ztrátu, považovat za přípustný. Této otázce však přisvědčil: takový zásah je přiměřený.

Zejména třeba uvést, že je nutné hledat rovnováhu mezi ekonomickou úvahou daňového subjektu (zda, kdy a v jakém rozsahu uplatní daňovou ztrátu) a požadavkem rychlosti a včasnosti úkonů správce daně, resp. veřejným zájmem na řádném a včasném plnění úkolů daňové správy. Z tohoto hlediska by právní výklad, že je možno uplatit daňovou ztrátu kdykoli v průběhu daňové kontroly, zjevně zpravidla přinesl výrazně negativní ovlivnění délky kontroly, v extrémních případech i její praktické znemožnění. Kromě toho – v neposlední řadě – by taková možnost zpravidla fakticky setřela hrozbu sankce v případech neřádného plnění povinností daňového subjektu, a prakticky by odstranila rozdíl mezi daňovými subjekty, které své povinnosti řádně splnily a svá práva včas využily, a mezi subjekty, které své povinnosti splnit, resp. práva využít, opomenuly.

Nejvyšší správní soud v řadě rozhodnutí připomíná platnost staré právní zásady *vigilantibus leges*, podle níž prospěch zákona svědčí tomu, kdo o jeho dodržování dbá. Při respektování této obecné zásady dospěl rozšířený senát k názoru, že zákon dává tomu, kdo o svá práva dbá, dostatek dostupných prostředků k tomu, jak daňovou ztrátu uplatnit včas a řádně. Omezení tohoto práva na dobu probíhající daňové kontroly a důsledky z toho plynoucí jsou proto uměřenými nástroji k vynucování veřejného zájmu na řádné správě daní.

1265

Daň z příjmů: finanční pronájem

k § 24 odst. 2 písm. h) bod 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998 až 2001

Zohlednění splátek hrazených na základě smlouvy o finančním pronájmu v základu daně z příjmů u nájemců účtujících v soustavě jednoduchého účetnictví, je upraveno v § 24 odst. 2 písm. h) bod 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Obdobné ustanovení, pokud se jedná o příjmy pronajímatelů z finančního pronájmu, citovaný zákon neobsahuje a ani jiný právní předpis časové rozlišení příjmů ze smlouvy o finančním pronájmu na straně pronajímatele neumožňuje. Pronajímatelé, kteří neúčtují v soustavě podvojného účetnictví, tedy musí příjmy z finančního pronájmu účtovat v tom zdaňovacím období, ve kterém tyto příjmy skutečně obdrží.

Nájemce a pronajímatel u finančního leasingu jsou dvě samostatné účetní jednotky. Skutečnost, že mezi těmito účetními jednotkami existuje závazkově právní vztah, nezpůsobuje jejich vzájemnou provázanost a pro posouzení správnosti postupu pronajímatele není rozhodné, jak je povinen o zaplaceném nájemném účtovat nájemce.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 6. 6. 2006, čj. 59 Ca 68/2004-49)

Věc: JUDr. František N. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob.

Finanční úřad v Novém Boru svými rozhodnutími ze dne 26. 6. 2003 vyměřil dodatečně žalobci daň z příjmů fyzických osob, a to tak, že za zdaňovací období roku 1998 mu vyměřil daňovou povinnost ve výši 6 330 Kč, za rok 1999 daňovou ztrátu ve výši 1 002 797 Kč, za rok 2000 daňovou povinnost ve výši 1 092 492 Kč a za rok 2001 daňovou povinnost ve výši 755 668 Kč.

Proti těmto dodatečným platebním výměrům podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 3. 3. 2004 zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že žalobce účtoval v jednotlivých kontrolovaných zdaňovacích obdobích v rámci uzávěrkových úprav o příjmech ovlivňujících základ daně. Jednalo se konkrétně o částky za nájemné ve výši upravené smlouvou o finančním pronájmu a splátkovém kalendáři. Tyto částky však byly účtovány v rozporu se skutkových stavem, neboť se nejednalo o příjem finančních prostředků, jak předpokládá zákon č. 586/1992 Sb. v návaznosti na zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, při účtování v soustavě jednoduchého účetnictví. Pro zjištění základu daně se podle § 23 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb. vychází u poplatníků, kteří účtují v soustavě jednoduchého účetnictví, z rozdílu mezi příjmy a výdaji. Tento rozdíl se následně dle § 23 odst. 3 téhož zákona upravuje o částky, které nelze podle citovaného zákona zahrnout do výdajů

nebo jsou do nich zahrnuté v nesprávné výši; zároveň se snižuje o částky neoprávněně zkracující příjmy. Nelze připustit postup žalobce, který účtoval neuhrazené pohledávky do zdanitelných příjmů. Žalobci na základě smlouvy o finančním pronájmu vznikaly se splatností jednotlivých splátek pohledávky za nájemcem, o nichž měl povinnost účtovat v evidenci pohledávek, tj. v pomocné evidenci, jak je také upraveno Opatřeními Ministerstva financí ČR, která stanoví postupy účtování u fyzických osob účtujících v soustavě jednoduchého účetnictví, což nečinil. Z toho tedy vyplývá, že žalobce nebyl oprávněn v rámci uzávěrkových operací účtovat o vzniklých pohledávkách jako o příjmech daňově účinných, a ty byly proto správcem daně oprávněně z celkových zdanitelných příjmů vyloučeny. Časové rozlišení je pak v případě vedení jednoduchého účetnictví možno aplikovat pouze v souvislosti s § 24 odst. 2 písm. h) zákona č. 586/1992 Sb., kde je stanoveno, za jakých podmínek jsou pro daňové subjekty účtující v soustavě jednoduchého účetnictví daňově účinné výdaje u nájemce při sjednání finančního pronájmu s následnou koupí věci, který lze podle zákona odepisovat, při dodržení podmínek uvedených v § 24 odst. 4 téhož zákona.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou. Předmětem sporu mezi žalobcem a žalovaným je především skutečnost, zda může pronajímatel účtovat do výnosů časové rozlišení splátky finančního pronájmu. Žalobce především namítá, že v případě finančního pronájmu musí být na obou stranách, tzn. na straně výdajové i příjmové, účtováno shodně v časovém rozlišení. Žalobce dále tvrdil, že zákon postup časového rozlišení příjmu umožňuje a odkázal v této souvislosti zejména na § 23 odst. 8 písm. b) bod 2 zákona č. 586/1992 Sb.; zákon také umožňuje daňovou optimalizaci a časové rozlišení je pak jedním z nástrojů takové optimalizace. Žalobce se tak cítí být poškozen na svých právech postupem správce daně, který tvrdí, že časové rozlišení splátek finančního pronájmu lze uplatnit pouze na straně plátce v daňově uznatelných nákladech a na straně příjemce časové rozlišení neuznává.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Uznání nájemného v základu daně z příjmů je řešeno v závislosti na tom, zda se jedná o nájemné placené na základě smlouvy o operativním leasingu, nebo na základě smlouvy o finančním pronájmu s následnou koupí najaté věci. Dále je pak uplatnění v základu daně z příjmů odvislé od toho, v jaké soustavě účetnictví poplatník účtuje. V daném případě není mezi stranami sporu o tom, že se v projednávaném případě jednalo o finanční pronájem s následnou koupí najaté věci a že žalobce účtoval v soustavě jednoduchého účetnictví.

Zohlednění splátek v základu daně z příjmů, hrazených na základě smlouvy o finančním pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku (označených v zákoně jako nájemné) u poplatníků účtujících v soustavě jednoduchého účetnictví, je upraveno v § 24 odst. 2 písm. h) bod 2 zákona č. 586/1992 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc. Obdobné ustanovení, pokud se jedná o příjmy poplatníků (pronajímatelů) z finančního pronájmu, tento zákon neobsahuje. Žalobcem uváděný § 23 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb. upravuje pouze postup při ukončení podnikatelské činnosti u daňového subjektu, který účtuje v soustavě jednoduchého účetnictví (tj. upravuje, o které položky se upraví příjmy a výdaje). Taková situace však u žalobce nenastala, a není proto možné toto ustanovení na projednávanou věc aplikovat. Ve veřejném právu rovněž není prostor pro uplatnění zásady, co není zákonem zakázáno, je povoleno. Naopak platí zásada, že povoleno je pouze to, co zákon připouští.

Jestliže citovaný zákon výslovně neurčuje, kdy je nutné splátku nájemného zaúčtovat jako výnos (na rozdíl od jejího zaúčtování jako výdaje), je třeba držet se zásady uvedené v § 23 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., která stanoví, že základem daně je rozdíl, o který příjmy převyšují výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení, a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období, upravený podle ná-

sledujících odstavců. Ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc, pouze stanoví, že pro zjištění základu daně se u poplatníků, kteří účtují v soustavě jednoduchého účetnictví, vychází z rozdílu mezi příjmy a výdaji. Speciální příkazy týkající se způsobu účtování leasingových splátek dále ustanovení tohoto paragrafu nemá. Soud proto pokládá za postup v souladu se zákonem, pokud poplatníci (pronajímatelé), kteří neúčtují v soustavě podvojného účetnictví, účtují o příjmech z pronájmu v tom zdaňovacím období, ve kterém tyto příjmy skutečně obdrží. Základ daně má vztah pouze ke konkrétnímu zdaňovacímu období, musí tedy v sobě zahrnovat jen položky vztahující se věcně a časově k tomuto období. Podle § 23 odst. 10 zákona č. 586/1992 Sb. se pro zjištění základu daně vychází z účetnictví podle zvláštního předpisu, kterým je zákon č. 563/1991 Sb., pokud zvláštní předpis nebo zákon č. 586/1992 Sb. nestanoví jinak. Ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc, je žalobce účetní jednotkou. Dle § 3 téhož zákona účtují účetní jednotky o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí. Dle § 7 citovaného zákona jsou pak účetní jednotky povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem. Na základě § 4 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc, měl pak žalobce v kontrolovaných obdobích povinnost postupovat podle Opatření Ministerstva financí ČR, která stanoví postupy účtování u fyzických osob účtujících v soustavě jednoduchého účetnictví. Žalobci na základě smlouvy o finančním pronájmu vznikaly se splatností jednotlivých splátek pohledávky za nájemcem, o nichž měl povinnost účtovat v knize pohledávek. Nelze proto připustit postup, kdy žalobce účtoval neuhrazené pohledávky do zdanitelných příjmů. Ani za účelem daňové optimalizace není daňový subjekt oprávněn zaměňovat příjmy a pohledávky. Žalovaný proto nepochybil, když neuhrazené pohledávky ze zdanitelných příjmů vyloučil a současně navýšil celkové zdanitelné příjmy o částky (skutečné splátky nájemného) přijaté žalobcem na běžný účet u banky K., o kterých žalobce nesprávně účtoval jako o příjmech neovlivňujících základ daně.

1266

Daň z příjmů fyzických osob: příjem z podnikání

k § 7 a § 10 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1996

Skutečnost, že fyzická osoba podnikala v určité oblasti bez příslušného oprávnění, není pro vyměření daně z příjmů jediná směrodatná, neboť správce daně posuzuje především skutečnosti rozhodné pro správné vyměření daně, nikoliv skutečnosti spadající do působnosti jiného (zde živnostenského) úřadu. Příjmy z rekonstrukce budovy, která trvala tři roky, nelze považovat za příjmy z příležitostné činnosti [§ 10 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů], nýbrž za příjmy z podnikání [§ 7 citovaného zákona], a to i přesto, že daňový subjekt prováděním rekonstrukce překročil meze svého živnostenského oprávnění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 5 Afs 8/2005-79)

Věc: Ing. Zdeněk H. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Kdyni dne 3. 7. 2000 dodatečně vyměřil žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1996 ve výši 270 140 Kč.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 2. 5. 2001 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Plzni zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce jako živnostník s oprávněním na předmět činnosti koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej uzavřel se spolkem T. smlouvu o dílo ve smyslu § 536 obchodního zákoníku s tím, že měl provést dílo. To, že ke splnění tohoto závazku a provedení díla bylo nutné, aby žalobce nakoupil věci, je nesporné. Ovšem názor žalobce, že druhé smluvní straně prodal i „subdodávky", je naprosto chybný, protože jednak „subdodávky" nemohou být předmětem kupní smlouvy, neboť se jedná o práva, nikoliv o věci, a dále žalobce nijak své tvrzení o „prodeji subdodávek" neprokázal: ze smlouvy se spolkem T. nic takového neplyne, naopak je to žalobce, kdo sám přijímá závazek zhotovit dílo. Co však krajský soud považoval za zásadní, je skutečnost, že v daném případě byla předmětem díla úprava stavby (vybudováním ústředního topení a kotelny, plynovodů atd.), která se vždy ve smyslu shora citovaného § 536 odst. 2 obchodního zákoníku považuje za dílo. Námitky žalobce ohledně posouzení povahy jeho smluvního vztahu se spolkem T. v řízení před žalovaným a z toho vyplývající námitky o neprávnosti postupu finančního úřadu a žalovaného, kteří nerozdělili výdaje spojené s „akcí", jsou proto nedůvodné. Stejně tak je nedůvodná i námitka žalobce, že žalovaný se dostal do rozporu s ustanovením § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, když nebral v úvahu skutečný obsah právního úkonu, ale formální název či pojetí.

Proti rozhodnutí krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které shrnul dosavadní průběh řízení. Připomněl mimo jiné, že důvodem zvýšení základu daně a doměření daně byla skutečnost, že mu nebyly uznány realizované výdaje jako náklady sloužící k dosažení, zajištění a udržení příjmů a dále že jím prováděnou činnost žalovaný, resp. Finanční úřad v Kdyni, posoudil jako činnost nespadající do rámce vymezeného živnostenským oprávněním stěžovatele, v důsledku čehož pak byly příjmy posouzeny dle § 10 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon č. 586/1992 Sb."), nikoliv jako příjmy dle § 7 téhož zákona, což mělo za následek výrazné změny ve výši daňového základu za dané období. Krajský soud shora zmíněnou smlouvu považoval za smlouvu o dílo dle § 536 a násl. obchodního zákoníku a má za to, že stěžovatel vyvíjel činnost, která nebyla předmětem jeho živnostenského oprávnění, neboť mohl v rámci živnosti pouze „kupovat a prodávat". Výklad § 33 písm. a) a 34 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, podaný stěžovatelem, považoval krajský soud za nesprávný. Stěžovatel má za to, že uvedená ustanovení podporují jeho závěry ohledně obsahu živnosti volné *„Nákup zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej"*. V § 33 a § 34 živnostenského zákona jsou uvedeny činnosti, které je podnikatel provozující danou živnost uvedenou v § 33 odst. 1 písm. a) téhož zákona oprávněn provádět. Zde samozřejmě není uvedena akce popsaná stěžovatelem, to však na podstatě věci nic nemění, neboť stěžovatel je názoru, že v § 33 písm. a) živnostenského zákona je uvedeno, jaké činnosti může podnikatel „též" provádět. Stěžovatel závěrem mimo jiné dodává, že vzhledem k jeho snaze o minimalizaci nákladů sám zajišťoval i nákup některého materiálu pro subdodavatelské firmy, neboť je obvyklou praxí, že subdodavatelské firmy při nákupu materiálu, který použijí při realizaci zakázky, účtují navíc svůj zisk nejen za práci, ale právě i za tento nákup materiálu.

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

Z odůvodnění:

Při posuzování kasační stížnosti stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné zabývat se otázkou, zda stěžovatelův příjem měl být správcem daně i žalovaným, potažmo Krajským soudem v Plzni, považován za příjem z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti ve smyslu § 7 zákona č. 586/1992 Sb., či za ostatní příjem ve smyslu § 10 téhož zákona. Mezi účastníky řízení je

nesporné, že stěžovatel v době provádění rekonstrukce kotelny podnikal jako živnostník s živnostenským oprávněním, kdy předmětem podnikání byla koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej. Je zcela nepochybné, že smlouva o dílo, jejímž předmětem byla rekonstrukce kotelny, ze dne 28. 6. 1996, touto smlouvou, tedy o dílo ve smyslu obchodního zákoníku, skutečně je. Sporným momentem je tedy pojetí příjmu, jenž stěžovateli plynul z této smlouvy, a to pro účely daňové, konkrétně daň z příjmů fyzických osob, zde za zdaňovací období roku 1996. Správce daně I. stupně, žalovaný i krajský soud přijali názor, vyslovený již ve správním řízení před Finančním úřadem v Kdyni, tedy že příjem stěžovatele za rekonstrukci kotelny je příjmem dle § 10 zákona č. 586/1992 Sb., tedy příjmem z příležitostné činnosti, nikoli z podnikání.

(...) Stěžovatel při rekonstrukci předmětu smlouvy o dílo do určité míry vykročil z meze živnostenského oprávnění, jímž v předmětném období disponoval, avšak Nejvyšší správní soud má za to, že tuto jeho neoprávněnost podnikání nelze kvalifikovat jako např. příležitostný příjem, byť by poměr neoprávněného příležitostného příjmu byl větší než oprávněného příjmu z podnikání. Toto úzké pojetí, prezentované shora, Nejvyšší správní soud nepovažuje za přiléhavé, proto se přiklání k širšímu pojetí, jemuž svědčí i teleologie zákona č. 586/1992 Sb. Toto širší pojetí bere v úvahu definici podnikání ve smyslu obchodního zákoníku, kde se v § 2 odst. 1 podnikáním rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Přestože v odst. 2 téhož ustanovení lze nalézt vymezení, kdo je podnikatelem podle tohoto zákona [a) osoba zapsaná v obchodním rejstříku, b) osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění, c) osoba, která podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů, d) fyzická osoba, která provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu], lze vzít za prokázané, že stěžovatel byl bezesporu podnikatelem, předmětnou rekonstrukci prováděl při výkonu své podnikatelské činnosti, byť neoprávněné, a splnil tedy při výkonu této činnosti podmínky stanovené definicí podnikání. Skutečnost, že stěžovatel podnikal bez konkrétního oprávnění, vztahujícího se přímo k provádění činnosti rekonstrukce kotelny, není pro daný případ rozhodná, neboť správce daně posuzuje pouze skutečnosti rozhodné pro správné vyměření daně, nikoliv skutečnosti spadající do působnosti jiného, zde živnostenského, správního orgánu. Vzal-li by správce daně tuto skutečnost za rozhodnou a posuzoval-li by ji v rámci své činnosti, jak se tomu v daném případě stalo, mohl by dojít ke zcela nesprávnému úsudku, jenž by mohl mít za výsledek nesprávné vyměření daňové povinnosti subjektu. Je však třeba mít na paměti, jak již Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2005, čj. 6 A 69/2000-55, že daňové povinnosti představují zásah do práva na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod a do práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby právní úprava, její výklad a používání respektovaly princip proporcionality ve všech jeho komponentech (tj. co se týče vhodnosti, potřebnosti, závažnosti a minimalizace zásahů do základních práv a svobod). Evropský soud pro lidská práva k tomu konstatuje, že *„ve smyslu první věty prvního odstavce čl. 1 Protokolu č. 1 musí tedy Soud zkoumat, zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu společenství a nutností chránit základní práva jedince (viz Dangeville, a. s., proti Francii, 2002). V důsledku toho může daňová či poplatková povinnost porušit záruku obsaženou v tomto ustanovení jen tehdy, ukládá-li dané osobě či subjektu přílišné břemeno, anebo zásadním způsobem zasahuje do její finanční situace (viz výše cit. Buffalo, s. r. o., v likvidaci proti Itálii). Vnitrostátním orgánům však v první řadě přísluší, aby rozhodly o typu daní či poplatků, které je třeba vybírat. Rozhodnutí spadající do této oblasti totiž vyžadují zhodnocení politických, ekonomických a sociálních problémů, které Úmluva ponechává*

v kompetenci smluvních států. Tyto tedy disponují širokou mírou uvážení (viz rozh. Baláz proti Slovensku, 2003)". (Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 1. 2004 ve věci O. B., s. r. o., proti České republice, č. stížnosti 43783/98; Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2004, str. 7).

S přihlédnutím ke všem zde nastíněným úvahám má Nejvyšší správní soud za to, že činnost stěžovatele popsaná shora, tj. všechny složky akce rekonstrukce kotelny, je třeba posuzovat a uznat jako příjem z podnikání ve smyslu § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., nikoli § 10 odst. 1 písm. a) téhož zákona, neboť stěžovatel při této své činnosti podnikal, byť částečně neoprávněně, a tato akce nevykazuje znaky příležitostnosti s ohledem na její tříleté trvání.

1267

Daň darovací: bezúplatný převod bytové jednotky bytovým družstvem

k § 6 odst. 1 písm. a) a § 6 odst. 3 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb., č. 322/1993 Sb. a č. 85/1994 Sb.

I. Nenabylo-li bytové družstvo bezplatně pozemek od státu ve smyslu § 21 odst. 7 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), a § 60a zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, nevyplývá pro něj povinnost převést na fyzickou osobu současně s bytovou jednotkou také bezplatně spoluvlastnický podíl na pozemku odpovídající podílu na společných částech domu.

II. Nabylo-li bytové družstvo pozemek od obce (tj. jiného subjektu než od státu) na základě kupní smlouvy (nikoliv bezplatně) a uzavře-li následně s fyzickou osobou smlouvu o převodu pozemku bezúplatném, nejde o případ uvedený v § 6 odst. 3 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, kdy mělo bytové družstvo zákonem stanovenou povinnost převést na fyzickou osobu vlastněný pozemek bezúplatně současně s převodem vlastnictví k bytové jednotce, jelikož v takovém případě bezplatnost převodu pozemku z bytového družstva na fyzickou osobu vyplývá z písemné dohody mezi těmito subjekty, a nikoliv ze zákona. Protože citovaný zákon neupravuje osvobození od daně darovací u převodu pozemku, na rozdíl od převodu bytů či nebytových prostor v některých případech, podléhá bez dalšího předmětný převod pozemku, byť současně s bytovou jednotkou, dani darovací podle § 6 odst. 1 písm. a) téhož zákona, vyjma případů uvedených v § 6 odst. 3 citovaného zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2006, čj. 29 Ca 131/2004-43)

Prejudikatura: srov. č. 1104/2007 Sb. NSS.

Věc: Ing. Karel M. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň darovací.

Finanční úřad Brno IV vyměřil žalobci dne 18. 11. 2003 daň darovací ve výši 273 Kč.

Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 3. 3. 2004 zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný zejména uvedl, že podkladem platebního výměru byla uzavřená smlouva o převodu družstevního bytu do vlastnictví člena družstva ze dne 6. 2. 2002, kterou družstvo D. převedlo na žalobce vlastnické právo k byto-

vé jednotce, včetně spoluvlastnického podílu na pozemku, který velikostí odpovídal spoluvlastnickému podílu nabyvatele na společných částech domu s byty a nebytovými prostory. Podle rozhodnutí katastrálního úřadu vznikly dnem 28. 3. 2002 právní účinky vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí. K tomuto dni vznikla současně povinnost žalobce uhradit daň darovací ve vztahu k spoluvlastnickému podílu na pozemku ve smyslu § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu ke Krajskému soudu v Brně, ve které zejména namítal, že daný platební výměr byl vydán v rozporu s § 6 odst. 3 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. a § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále též „daňový řád", „d. ř."). Ačkoliv žalovaný dovodil, že předmětný převod spoluvlastnického práva k zastavěnému pozemku nebyl proveden na základě povinnosti stanovené právním předpisem, žalobce v této souvislosti odkázal na § 21 odst. 1 a § 23 odst. 2 zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů (dále též „zákon o vlastnictví bytů"). Bytové družstvo je povinno uzavřít smlouvu o převodu bytu uvedeného v § 24 odst. 1 a 2 zákona o vlastnictví bytů s fyzickou osobou, členem družstva, který je nájemcem bytu a vyzval družstvo k bezplatnému převodu vlastnictví k bytu, a na tuto fyzickou osobu byt převést. Podle žalobce byly všechny tyto podmínky v daném případě naplněny a právě na jejich základě došlo k převodu vlastnictví předmětné bytové jednotky na žalobce, včetně příslušného podílu na společných částech domu. Podle § 21 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů je s vlastnictvím bytové jednotky spojeno vlastnické právo k pozemku (stavební parcele), přičemž dle tohoto ustanovení je vlastník budovy i pozemku povinen převést na nového vlastníka bytové jednotky spolu s převodem bytové jednotky i spoluvlastnický podíl na pozemku. Žalobce tedy z toho vyvodil, že pokud v dané věci došlo k bezúplatnému převodu majetku ve vlastnictví stavebního bytového družstva D. (bytové jednotky včetně jejího příslušenství) na žalobce v souladu se zákonem o vlastnictví bytů, pak taková povinnost družstvu vyplynula ze zákona a nelze pochybovat o tom, že družstvo uzavřením smlouvy o převodu bytové jednotky splnilo svoji povinnost stanovenou právním předpisem (zákonem o vlastnictví bytů). Proto tento převod nepodléhá dani darovací, neboť není předmětem daně darovací s ohledem na § 6 odst. 3 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. Oba správní orgány tak porušily základní zásadu daňového řízení, a to zásadu zákonnosti ve smyslu § 2 odst. 1 d. ř. a v rozporu s § 6 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. zatížily žalobce neoprávněně vyměřenou daní darovací.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména uvedl, že předmětný převod vlastnického práva k pozemku podléhá dani darovací. Podle smlouvy šlo u pozemku (vedle bytové jednotky) o bezúplatný převod, a proto žalobce podal přiznání k dani darovací. Ve shodě s údaji uvedenými v daňovém přiznání stanovil správce daně základ daně ve výši 3900 Kč a z něj pak vyměřil daň darovací ve výši 273 Kč. Stavební bytové družstvo nabylo vlastnictví pozemku pod předmětným bytovým domem koupí od Statutárního města Brna (kupní smlouva ze dne 14. 12. 2001), tento pozemek v příslušném podílu následně převedlo na žalobce. Na základě dohody mezi převodcem (stavebním bytovým družstvem) a nabyvatelem (žalobcem) šlo o převod bezúplatný, přičemž šlo o převod pozemku ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů. Nešlo však o případ, kdy mělo bytové družstvo ze zákona stanovenou povinnost převést vlastněný pozemek bezplatně (bezúplatné nabytí majetku). V § 21 odst. 7 zákona o vlastnictví bytů je uložena povinnost bytovému družstvu, které nabylo podle § 60a zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále též „zákon č. 219/2000 Sb."), bezplatně pozemek pod bytovým domem, převést na nabyvatele bytu bezplatně i spoluvlastnický podíl na uvedeném pozemku. O takovou situaci se však v daném případě nejednalo. Odkaz na § 23 odst. 2 zákona o vlastnictví bytů je nedůvodný, protože v tomto ustanovení je upravena povinnost uzavřít smlouvu o převodu bytu, na jehož výstavbu byla poskytnuta finanční

pomoc podle zvláštních předpisů, a nikoliv povinnost bezúplatného převodu pozemku, navíc získaného na základě běžné kupní smlouvy.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Spor mezi účastníky řízení je o to, zda předmětný bezúplatný převod vlastnického podílu na pozemku, na kterém stojí stavba, v němž se nachází bytová jednotka převáděná do vlastnictví člena bytového družstva, je předmětem daně darovací ve smyslu § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb.

Z nesporných tvrzení účastníků řízení, a také z obsahu připojených správních spisů, soud zjistil, že mezi žalobcem a stavebním bytovým družstvem D. byla dne 6. 2. 2002 uzavřena smlouva o převodu družstevního bytu do vlastnictví člena družstva, na základě které bylo na žalobce převedeno vlastnické právo k bytové jednotce (ve smlouvě blíže označené), včetně společných částí budovy. Tento převod byl mezi smluvními stranami dohodnut jako bezplatný. Ve smlouvě bylo také dohodnuto, že žalobce ve stanovené lhůtě podá daňové přiznání k dani darovací u místně příslušného správce daně. Z obsahu správních spisů bylo dále zjištěno, že družstvo D., stavební bytové družstvo, nabylo vlastnictví k předmětnému pozemku na základě kupní smlouvy ze dne 14. 12. 2001 uzavřené s prodávajícím Statutárním městem Brnem, a to za sjednanou kupní cenu, která byla blíže uvedena v této kupní smlouvě. Uvedené družstvo tedy pozemek, na kterém stojí dům, ve kterém se nachází bytová jednotka žalobce, zakoupilo za sjednanou částku od Statutárního města Brna, a tedy jej nenabylo bezplatně od České republiky. Pokud pak bytové družstvo následně převádělo na žalobce příslušný spoluvlastnický podíl na pozemku zastavěném předmětnou stavbou (podíl odpovídající podílu na společných částech domu, které byly převáděny společně s bytem), a to na základě dohody převodce (družstva) a nabyvatele (žalobce) ze dne 6. 2. 2002 (uzavřená smlouva), že půjde o převod bezúplatný, pak nešlo o případ uvedený v § 6 odst. 3 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., kdy by bytové družstvo mělo zákonem stanovenou povinnost převést na fyzickou osobu bezúplatně vlastněný pozemek (příslušný spoluvlastnický podíl na pozemku) současně s převodem vlastnictví k bytové jednotce. V posuzovaném případě je rozhodné, že bytové družstvo nabylo vlastnictví pozemku běžnou koupí, a to od Statutárního města Brna, a nikoliv od státu. Proto nelze aplikovat § 60a odst. 1 a násl. zákona č. 219/2000 Sb., podle kterého převede příslušná organizační složka státu pozemek tvořící jeden funkční celek s bytovým domem ve vlastnictví bytového družstva bezúplatně do vlastnictví tohoto bytového družstva. V souvislosti s tímto ustanovením pak nelze aplikovat ani § 21 odst. 7 zákona o vlastnictví bytů, podle kterého platí, že pokud bytové družstvo nabylo bezplatně pozemek podle § 60a zákona č. 219/2000 Sb. a převádí vlastnictví k bytové jednotce fyzické osobě, pak převede současně na nabyvatele bytové jednotky bezplatně spoluvlastnický podíl na uvedeném pozemku, a to ve velikosti odpovídající spoluvlastnickému podílu na společných částech domu (§ 8 odst. 2 citovaného zákona). Vedle toho, že bytové družstvo nenabylo vlastnictví pozemku od státu, ale od Statutárního města Brna, a nikoliv bezplatně, ale za úplatu, je rozhodné i to, že bezplatnost následného převodu pozemku na žalobce vyplývala z písemné dohody družstva a žalobce, a nikoliv ze zákona. V daném případě tedy šlo o převod pozemku ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů, podle kterého platí, že s vlastnictvím bytové jednotky jsou spojena práva k pozemku (stavební parcele), a je-li vlastník budovy i vlastníkem pozemku, převede na vlastníka jednotky s převodem jednotky i spoluvlastnický podíl na pozemku odpovídající velikosti spoluvlastnického podílu na společných částech domu (§ 8 odst. 2 citovaného zákona). V předmětné věci šlo o převod majetku (pozemku) smluvně sjednaný jako převod bezúplatný, a proto představující předmět daně darovací ve smyslu § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. Z tohoto důvodu předmětný převod pozemku podléhá dani darovací. Jelikož jde o převod pozemku, nikoliv bytu, nevztahuje se na

tento převod jakékoliv osvobození od daně darovací ve smyslu § 19 a násl. zákona č. 357/1992 Sb. V těchto ustanoveních, např. v § 20 odst. 6 písm. g) citovaného zákona, jsou osvobozeny od daně darovací bezúplatné převody bytů, popř. nebytových prostor, z vlastnictví bytových družstev do vlastnictví členů - fyzických osob za blíže stanovených podmínek, avšak nikoliv pozemky, byť by případně tvořily s bytovým domem jeden funkční celek. Osvobození od daně týkající se převodu bytové jednotky ale nebylo předmětem sporu mezi účastníky řízení.

Nedůvodná byla také žalobní námitka odkazující na § 23 odst. 2 ve spojení s § 24 odst. 1 a 2 zákona o vlastnictví bytů. Ustanovení § 23 odst. 2 citovaného zákona totiž stanoví povinnost bytovému družstvu uzavřít smlouvu o převodu těch bytů, na jejichž výstavbu byla poskytnuta finanční, úvěrová a jiná pomoc podle zvláštních předpisů (§ 24 odst. 1 a 2 citovaného zákona), a to s tím, že při splnění dalších podmínek uvedených v tomto ustanovení jsou tyto převody bezplatné. Tato ustanovení se však netýkají jakkoliv pozemků, natož pak jejich bezplatného převodu. Výše uvedená ustanovení tedy nelze v předmětné věci aplikovat.

Jelikož předmětné bytové družstvo nenabylo bezplatně pozemek ve smyslu § 21 odst. 7 zákona o vlastnictví bytů a § 60a zákona č. 219/2000 Sb., nevyplývá pro něj povinnost převést současně s bytovou jednotkou také bezplatně spoluvlastnický podíl na pozemku. O tuto povinnost bytového družstva vyplývající z § 21 odst. 7 zákona o vlastnictví bytů, kterou má na mysli § 6 odst. 3 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., týkající se vynětí bezplatných převodů majetku (na základě povinnosti stanovené právním předpisem) z daňové povinnosti (nejde o předmět daně darovací), v případě posuzovaného převodu pozemku nešlo. V posuzovaném případě totiž zákon nestanovil povinnost bezúplatného převodu pozemku, a proto se tento převod nachází v jiném daňovém režimu a podléhá dani darovací. Jde o běžný převod pozemku ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů současně s převodem bytové jednotky. Odlišnost spočívá pouze v tom, že si smluvní strany ujednaly bezplatnost tohoto převodu. Jde o jiný typ převodu pozemku, než který je upraven v § 21 odst. 7 zákona o vlastnictví bytů a § 60a zákona č. 219/2000 Sb. Jelikož zákon č. 357/1992 Sb. neupravuje osvobození od daně darovací v případě bezúplatného převodu pozemku, na rozdíl od převodu bytů, a to ani v případě jeho převodu v souvislosti s převodem bytové jednotky, podléhá bez dalšího takový převod pozemku dani darovací podle § 6 odst. 1 písm. a), vyjma případů uvedených v § 6 odst. 3 písm. a) citovaného zákona. Posledně uvedené ustanovení totiž představuje výjimku, pod kterou však nelze posuzovaný případ z výše uvedených důvodů podřadit. Správce daně proto zcela po právu přistoupil k vyměření daně darovací z tohoto převodu pozemku. Z § 21 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů vyplývá pouze právní nárok na uzavření smlouvy o převodu spoluvlastnického podílu na zastavěném pozemku (stavební parcele) současně s převodem vlastnického práva k bytu. V tomto ustanovení je zdůrazněno, že s vlastnictvím bytové jednotky jsou spojena práva k pozemku, avšak není zde upravena bezplatnost převodu pozemku. V tomto směru je tedy třeba přisvědčit právním závěrům žalovaného i správce daně. Korespondující právní závěr pak vyplývá také ze stanoviska Ministerstva financí, odboru majetkových daní, ze dne 25. 6. 2001, ve kterém se konstatuje, že v případech, kdy se jedná o bezúplatný převod na základě povinnosti stanovené právním předpisem, není takový převod předmětem daně darovací [§ 6 odst. 3 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb.], přičemž jako případy, které pod toto ustanovení výslovně spadají, byly označeny právě převody pozemků podle § 60a zákona č. 219/2000 Sb., § 21 odst. 7 a § 33a odst. 6 zákona o vlastnictví bytů. O takové převody však v posuzované věci nešlo.

1268

Spotřební daň z minerálních olejů: barvení a značkování paliv a maziv

k § 3 a § 56 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních
k § 3 písm. a) zákona č. 136/1994 Sb., o barvení a značkování některých uhlovodíkových paliv a maziv a o opatřeních s tím souvisejících a o změně dalších zákonů*)

Za situace, kdy zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, v rozhodném období (zde únor 2004) nevymezoval, co se rozumí výrobou, ačkoli takovou definici obsahoval před i po rozhodném období, nelze definici výroby bez dalších souvislostí přejímat z jiného právního předpisu (zde zákon č. 136/1994 Sb., o barvení a značkování paliv a maziv), který pro účely v tomto předpise stanovené definici výroby obsahuje.

Ze skutečnosti, že v rozhodném období nebyl pojem „výroba" v zákoně vymezen, nelze vyvozovat závěr, že by pro určité „přechodné období v zákoně absentující definice" měla být výroba posuzována jinak, než tomu bylo před a po rozhodném období. Tím spíše tak nelze činit v případě, kdy užití takového výkladu jde k tíži daňového subjektu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, čj. 5 Afs 96/2006-58)

Prejudikatura: srov. nález č. 99/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 157/97), č. 689/2005 Sb. NSS a č. 1050/2007 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným K. proti Celnímu ředitelství Praha o spotřební daň z minerálních olejů, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad Kolín dne 7. 5. 2004 zamítl žádost žalobce o vrácení spotřební daně z minerálních olejů ve výši 3 483 612 Kč za zdaňovací období měsíce února 2004. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 23. 4. 2005 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, na základě které Městský soudu v Praze dne 28. 4. 2006 rozhodnutí žalovaného zrušil. Podstatou věci bylo posouzení, zda v případě, kdy z nakoupeného oleje [nebylo přitom sporu o tom, že se jednalo o topný olej, tedy minerální olej uvedený v § 45 odst. 1 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb.] smísením s barvící a značkovací směsí vznikne topný olej extra lehký nízkosirný, lze hovořit o tom, že žalobce tento olej vyrobil, resp. vyrábí, či zda jde toliko o úpravu předchozího produktu. Dle názoru městského soudu nelze ze zákona o spotřebních daních účinného v daném období dovodit, že by to, co se rozumí výrobou minerálního oleje, mělo být posuzováno jinak než v období po 1. 7. 2005. Pro tento postup nezakládá platná právní úprava v rozhodném období žádné odůvodnění. To, že zákon č. 353/2003 Sb. předpokládal, že spotřební daň bude za splnění zákonných podmínek vrácena i těm, kteří topné oleje vyrobili, jednoznačně vyplývá z § 56 odst. 5 tehdy účinného zákona, protože jinak by bylo nadbytečné stanovit, jak se v takovém případě nárok na vrácení daně prokazuje. Městský soud tak uzavřel, že v obecné rovině není důvod posuzovat, zda došlo či nedošlo k výrobě topného oleje odlišně, než jak je tomu podle předchozí i následné právní úpravy. Soud poukazuje na to, že žalovaný položil při výkladu § 56 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb. důraz na spojení *„...které jsou barveny a značkovány podle zvláštního právního předpisu"* a z toho dovodil, že nemůže jít o výrobu topného oleje, pokud je učiněno toliko značkování a barvení. Takový výklad žalovaného však městský soud nesdílel, zdůraznil přitom, že účelem § 56 zákona č. 353/2003 Sb. bylo a je nikoli vymezit, které oleje značková-

*) *S účinností od 1. 1. 2007 bylo toto ustanovení zrušeno zákonem č. 575/2006 Sb.*

ní podléhají, ale přiznat nárok na vrácení spotřební daně vymezenému okruhu těchto olejů, pokud fyzické nebo právnické osoby prokazatelně tyto topné oleje použily pro výrobu tepla bez ohledu na způsob spotřeby tepla. Odkaz na barvení a značkování podle zvláštních předpisů je v textu právní normy užit toliko jako jedno z kritérií - vedle toho, že jde o oleje dle § 45 odst. 1 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb. - pro stanovení okruhu minerálních olejů, na které se uvedené ustanovení vztahuje.

Uvedené rozhodnutí Městského soudu v Praze napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že samotné barvení a značkování paliva nelze považovat za výrobu ve smyslu zákona č. 136/1994 Sb., ale jde jen o úpravu předmětného zboží. Stěžovatel vychází z toho, že do 1. 1. 2004 byl účinný zákon ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních (dále jen „zákon č. 587/1992 Sb."), jenž v § 2 písm. e) stanovil, že pro účely tohoto zákona se rozumí výrobou vybraných výrobků proces, při kterém vybraný výrobek vznikne nebo dozná změn ve své podstatě či ve vnější úpravě, s výjimkou uvedenou v § 19 odst. 5 a 6. To znamená, že do 1. 1. 2004 bylo možno za výrobu považovat i barvení či značení podle zákona č. 136/1994 Sb., neboť to nesporně je změnou ve vnější úpravě. S účinností od 1. 1. 2004 ale nový zákon o spotřebních daních č. 353/2003 Sb. již pojem výroba nedefinuje. Nelze tak než použít definici výroby paliv a maziv podle § 3 písm. a) zákona č. 136/1994 Sb., podle něhož se výrobou rozumí uskutečňování technologických postupů a pracovních operací, při kterých se získávají z ropy či ropných komponentů paliva a maziva. Tato definice je tedy zjevně užší a pouhé barvení či značkování již pod ně nelze podřadit. Na vrácení daně je pak nárok obdobně jako u dřívější právní úpravy; i po 1. 1. 2004 je tedy možné, aby tento nárok uplatnily i ty právnické a fyzické osoby, které použijí pro výrobu tepla topné oleje, které samy vyrobily (§ 56 odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb.). Nárok však vzniká jen za podmínky, že jde o oleje uvedené v § 45 odst. 1 písm. b) téhož zákona, které jsou barveny a značkovány podle zvláštního předpisu. Jestliže pak zvláštní právní předpis (zákon č. 136/1994 Sb.) ukládá v § 3 písm. a) povinnost barvení a značkování paliv a maziv jen výrobci či dovozci, pak barvení a značkování provedené jiným subjektem nevyhovuje podmínkám zákona. Jelikož v daném případě žalobce nebyl výrobcem ani dovozcem předmětného těžkého oleje (sám žádnou z těchto skutečností netvrdil ani neprokázal), pak nezbývá než konstatovat, že jím provedené barvení a značkování paliva neodpovídá zákonu č. 136/1994 Sb., a není tak splněna podmínka pro nárok na vrácení spotřební daně podle § 56 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb. Stěžovatel je přesvědčen, že žalobce tak nemůže od 1. 1. 2004 nárok na vrácení daně úspěšně uplatňovat. Stěžovatel v této souvislosti závěrem odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2005, čj. 8 Ca 156/2004-33, kterým byla v totožné věci žaloba zamítnuta.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 56 zákona č. 353/2003 Sb. nárok na vrácení daně vzniká právnickým a fyzickým osobám, které použily minerální oleje pro výrobu tepla. Uvedené ustanovení nedoznalo oproti předchozí právní úpravě spotřebních daní žádné věcné změny. Daň se tedy i nadále vrací právnickým a fyzickým osobám, které nakoupily topné oleje za cenu obsahující spotřební daň a prokazatelně je použily pro výrobu tepla. Nárok na vrácení se prokazuje dokladem o nákupu, případně interním dokladem, pokud se pro výrobu tepla spotřebuje topný olej vlastní výroby (§ 56 odst. 5 *in fine*).

Není sporu o tom (resp. tato otázka nebyla nikterak správními orgány zpochybněna), že žalobce použil topný olej k výrobě tepla. Spornou v projednávané věci je otázka, zda žalobce značením a mísením vstupní suroviny (motorové nafty) vyrobil nový výrobek topný olej extralehký, zda tedy je výrobcem (viz § 56 odst. 5 *in fine*).

Žalovaný při posuzování nároku dospěl k závěru, že žalobce není výrobcem, neboť sa-

motný proces barvení a mísení suroviny není výrobou. Vycházel přitom z platného znění zákona a rovněž ze stanoviska Ministerstva obchodu a průmyslu ze dne 29. 1. 1994, z něhož vyplývá, že barvení a značkování minerálních olejů není výrobou topných olejů z hlediska zákona č. 136/1994 Sb.

Otázkou posouzení „výroby" se Nejvyšší správní soud již zabýval např. ve svém rozsudku 5 Afs 161/2004 (uveřejněno na www.nssoud.cz), v němž vyslovil: *„pokud žalobce nakoupenou surovinu dále přesíval, třídil, rozvažoval, balil a konečný produkt označil názvem, který předurčoval jeho účel použití, zhotovoval předmět - výrobek určený k odbytu, tedy vyráběl"*. Jakkoli se ve výše uvedeném případě jednalo o věc skutkově odlišnou (naplnění podmínek pro registraci plátce ke spotřebním daním z tabákových výrobků), vycházejí úvahy Nejvyššího správního ze stejné premisy, totiž, že výrobou není jen samotný technologický proces vzniku výrobku, při kterém dochází ke změně jeho vnitřních vlastností, ale též postup, kdy finální produkt je odlišný od produktu původního jen v důsledku své vnější úpravy. K otázce výroby se vyslovil rovněž Ústavní soud v nálezu II. ÚS 157/97 ze dne 27. 6. 2000*), přitom zde mimo jiné konstatoval, že „výrobou" ve smyslu § 3 zákona č. 587/1992 Sb. je i proces administrativní změny, tj. právně významné nové označení výrobku.

Na základě zjištěného skutkového stavu, o němž nebylo v řízení pochyb, jakož i v souladu s konstantní judikaturou, nelze na činnost žalobce pohlížet jinak než jako na výrobu, jejímž výsledkem byl výrobek určený k výrobě tepla, tj. odlišný od suroviny, kterou žalobce nakoupil k dalšímu zpracování (motorová nafta).

Definici výroby zákon č. 353/2003 Sb., ve znění účinném v rozhodném období (tj. únor 2004), neobsahoval. Definice výroby byla do zákona doplněna novelou provedenou zákonem č. 217/2005 Sb., s účinností od 1. 7. 2005; přitom výrobou se rozumí proces, při kterém vybraný výrobek vznikne, nebo z vybraného výrobku, který je předmětem daně, vznikne vybraný výrobek, který je jiným předmětem daně, nebo z minerálního oleje, který je uvedený pod jedním kódem nomenklatury vznikne minerální olej, který je uveden pod jiným kódem nomenklatury [§ 3 písm. s) zákona]. Co se rozumí výrobou, definoval zákon č. 587/1992 Sb. účinný do 31. 12. 2003, v § 2 písm. e), a to tak, že výrobou vybraných výrobků se rozumí proces, při kterém vybraný výrobek vznikne nebo dozná změn ve své podstatě či ve vnější úpravě.

Za situace, kdy zákon č. 353/2003 Sb. v rozhodném období nevymezoval, co se rozumí výrobou, ačkoli takovou definici obsahoval před i po rozhodném období, nelze definici výroby bez dalších souvislostí přejímat z jiného právního předpisu, který pro účely v tomto předpise stanovené takovou definici obsahuje. Nelze proto přisvědčit žalovanému, argumentuje-li pro rozhodné období definicí výroby obsažené v zákoně č. 136/1994 Sb., která je obsahově zcela odlišná od definice relevantní pro účely spotřební daně. Takovou interpretaci právní normy je nutno odmítnout tím spíše, kdy zákon účinný před i po rozhodném období (tj. před 1. 1. 2004, a po 1. 7. 2005) legální definici výroby obsahuje, přitom obsah tohoto pojmu je zjevně shodný. V obou případech je totiž nepochybné, že výrobou se rozumí jak vnější změna v úpravě, tak i změna nomenklaturního označení. V případě žalobce tak byl ve skutečnosti zcela vyčerpán obsah tohoto pojmu, prováděl-li žalobce barvení a mísení (změna vnější úpravy), stejně tak jako zařadil-li původní surovinu (motorovou naftu) v důsledku barvení a mísení (tj. výrobního procesu) do odlišné položky celního sazebníku.

Nutno především vycházet z teze o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky, zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu. Má-li se dospět ke správné a spravedlivé interpretaci zákona, je nutno odhlédnout od nedokonalosti interpretované právní úpravy a dát přednost takovému jejímu výkladu, který s přihlédnutím k této nedokonalosti bude v souladu se smyslem a účelem zákona.

*) *Publikován pod č. 99/2000 Sb. ÚS.*

Výklad právní úpravy před účinností zákona č. 353/2003 Sb., ale i po účinnosti novely provedené zák. č. 217/2005 Sb., je podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačný a nedává důvodu k jakýmkoli pochybnostem. Skutečnost, že v rozhodném období nebyl pojem „výroba" v zákoně vymezen, nelze vysvětlovat jinak než opomenutím zákonodárce. Z toho však nelze za výše popsané situace vyvozovat závěr, že by pro určité přechodné období v zákoně absentující definice měla být výroba posuzována jinak, než tomu bylo před a po rozhodném období. Tím spíše tak nelze činit v případě, kdy užití takového výkladu jde k tíži daňového subjektu.

Vycházel-li žalovaný výlučně z definice určené pro účely zákona č. 136/1994 Sb., dopustil se nepřípadného užití právní normy na daný skutkový stav. Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil (viz např. jeho rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, zveřejněný pod č. 689/2005 Sb. NSS), v oboru daňového práva je nutno dbát určitých základních principů, kterými v projednávané kauze jsou zejména princip právní jistoty a princip předvídatelnosti právní regulace, z nichž plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu a zásada, že v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo „mezery v zákoně" umožňuje vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti; v opačném případě by se jednalo o nepřípustnou libovůli zákonodárce).

1269

Regulace reklamy: reklama obsahující prvky pornografie

k § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 138/2002 Sb. (v textu též „zákon o regulaci reklamy")

Skutečnost, že dnes jsou dospělým snadno dostupné pornografické časopisy či videokazety, nemění nic na tom, že zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, zakazuje reklamu, která obsahuje byť jen prvky pornografie. Společenská nebezpečnost přitom není zákonným hlediskem pro posouzení souladu reklamy se zákonem. Dle citovaného zákona nesmí reklama obsahovat žádné prvky pornografie, tedy ani prvky toho druhu pornografie, která není považována za společensky nebezpečnou.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2007, čj. 9 Ca 140/2005-46)

Věc: Družstvo V. proti Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pokuty.

Žalovaný vydal dne 4. 4. 2005 rozhodnutí, kterým uložil žalobci pokutu ve výši 250 000 Kč podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy za porušení § 2 odst. 3 téhož zákona. Žalobce zadal reklamu na služby Clubu V., která je v rozporu s dobrými mravy tím, že ohrožuje obecně nepřijatelným způsobem mravnost a obsahuje prvky pornografie; současně žalovaný podle § 8 odst. 2 téhož zákona nařídil ukončení této reklamy, a to dnem nabytí právní moci rozhodnutí.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě zejména namítal, že vzhledem k neexistenci definice pornografie v právních předpisech se dovolává autority soudního znalce MUDr. Radima U., CSc., kterému byly předány k posouzení předmětné propagační tiskoviny. Žalobce dále uvedl, že předmětný propagační materiál žádným způsobem neší-ří volně po veřejnosti, protože návštěvnost Clubu V. je zajišťována řidiči taxi, kteří na žá-

dost zákazníka tázajícího se na doporučení nočního klubu informují o Clubu V. a předloží mu propagační materiály. Řidiči taxi jsou seznámeni s pokynem žalobce, jak propagační materiál zákazníkovi nabídnout. Propagační materiál není v žádném případě vnucován, ale poskytnut až na základě zájmu zákazníka o návštěvu nočního klubu. Žalobce má jiný názor na obsah propagačních materiálů než žalovaný: považuje jej za umělecké ztvárnění ženského těla a nesouhlasí s podsouvaným pornografickým obsahem.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že pro posouzení případu není rozhodující, od koho a jakým způsobem předmětné reklamní materiály získal, rozhodující je obsah reklamy, který správní orgán posuzuje ze zákona. Nesporné je to, že se jedná o reklamu ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o regulaci reklamy, tj. o oznámení mající za cíl podporu podnikatelské činnosti; tento fakt žalobce ani nepopírá. Žalovaný si za účelem zjištění přesného a úplného stavu věci opatřil důkazy, jimiž byl znalecký posudek a odborné stanovisko Institutu pro kriminologii a sociální prevenci. Předmětná reklama je rozšiřována na veřejnosti. Zákon nestanoví žádný způsob šíření předmětné reklamy, za který by byl šiřitel odpovědný – je zde dána odpovědnost zadavatele, případně zpracovatele za obsah reklamy.

Soud při jednání provedl dokazování listinami předloženými žalobcem, a to pokynem žalobce z 15. 12. 2000 upravujícím manipulaci s propagačním materiálem Clubu V., znaleckými posudky MUDr. Ladislava P. ze dne 1. 5. 2005, MUDr. Luise R. ze dne 6. 5. 2005 a doc. MUDr. Jaroslava Z., CSc., ze dne 10. 5. 2005.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud neshledal důvodnou ani poslední námitku, v níž žalobce vyslovuje nesouhlas se závěrem žalovaného o pornografickém obsahu (správně pornografických prvcích) v předmětné reklamě, když zároveň uvádí, že propagační materiály na Club V. jsou dle jeho názoru uměleckým ztvárněním ženského těla. Soud na tomto místě nejprve považuje za vhodné poukázat na odbornou definici pornografie ve smyslu znaleckých posudků MUDr. Ladislava P. a MUDr. Luise R., podle níž se pornografií rozumí slovní, psaná, zvuková nebo obrazová prezentace podnětů, které mají jediný cíl, a to cíl vyvolat sexuální vzrušení. S touto definicí pojmu pornografie se soud zcela ztotožnil. Znalci MUDr. Ladislav P. a MUDr. Luis R., které oslovil sám žalobce, se přitom se znalcem MUDr. Radimem U. shodují v tom, že reklamní materiály propagující Club V. prvky pornografie obsahují. Tyto prvky pornografie soud ve shodě se žalovaným spatřuje v zobrazení žen ve spodním prádle, většinou s odhalenými ňadry, některých v lascivních vyzývavých pozicích (žena sedící směrem do záběru s roztaženýma nohama) či v pozicích navozujících atmosféru lesbických sexuálních aktivit (polonahá žena ležící mezi dvěma jinými ženami a hladící si ňadro). Na tomto místě soud pokládá za nutné zdůraznit, že posuzovaný reklamní materiál samozřejmě není čistě pornografickým dílem – jedná se především o reklamu, avšak o takovou reklamu, která v rozporu se zákonem obsahuje výše zmíněné pornografické prvky. To, že předmětná vyobrazení žen nelze považovat za pokus o umělecké ztvárnění ženského těla, je patrné z toho, že na většině fotografií je zachycena vždy celá skupina, v jednom případě dokonce více než dvacet žen, z nichž některé nejsou na fotografii ani pořádně vidět (viz např. dívka, z jejíhož takto „uměleckyztvárněného“ těla lze na jedné z fotografií stěží rozeznat část hlavy, nebo dívky, jejichž těla jsou na záběrech z větší části překryta těly ostatních dívek apod.). Fotograf, který tyto záběry pořídil, jistě neměl v úmyslu umělecky ztvárňovat zčásti obnažená těla mnoha žen, patřících s největší pravděpodobností k zaměstnankyním Clubu V., najednou. Jeho cílem bylo vytvořit fotografie zachycující dívky v prostředí daného klubu, po jejichž spatření by se potenciální zájemce o návštěvu pánského klubu rozhodl navštívit právě Club V., ať již zlákán okázalým interiérem klubu či výše zmíněnými pornografickými prvky na těchto fotografiích, které jsou s to v něm vyvolat sexuální vzrušení.

Soud nemohl přisvědčit závěrům obsaženým v posudku doc. MUDr. Jaroslava Z., CSc., a to z následujících důvodů. Jmenovaný znalec sice nesouhlasí se závěry ostatních znalců ohledně přítomnosti pornografických prvků v předmětných reklamních materiálech, sám však žádnou definici pojmu pornografie nepodává, ani přesvědčivě nevyvrací výše citovanou definici tohoto pojmu, z níž ve svých závěrech vycházeli ostatní znalci. Z odpovědi znalce doc. MUDr. Jaroslava Z., CSc., na první otázku lze dovodit, že znalec za pornografii považuje pouze materiál zobrazující genitálie či sexuální praktiky. S tímto názorem se soud nemohl ztotožnit, neboť má za to, že určujícím znakem pornografického díla je ve shodě s výše citovanou definicí právě jeho (jediný) cíl, jímž je snaha o vyvolání sexuálního vzrušení. Jak správně poznamenali ostatní znalci, existují přece i díla zobrazující pohlavní orgány či sexuální aktivity, která přesto nelze označit za pornografická. Z toho plyne, že znakem rozlišujícím pornografické dílo od ostatních děl není samotné zobrazení genitálií či lidské sexuální praktiky (slavná socha Davida jistě není pornografickým dílem). Se znalcem doc. MUDr. Jaroslavem Z., CSc., nelze souhlasit ani v tom, že taková vyobrazení, jaká jsou zachycena na reklamních materiálech Clubu V., jsou v současnosti běžně přístupna nejširší veřejnosti na stránkách časopisů a deníků. Soud je toho názoru, že v denících a běžně čtených časopisech se rozhodně nelze běžně setkat se skupinovými fotografiemi zpola obnažených žen, zjevně zobrazujícími zaměstnankyně pánského klubu na jejich pracovišti. Skutečnost, že dnes jsou dospělým snadno dostupné pornografické časopisy či videokazety, nemění nic na tom, že zákon za jsoucí v rozporu s dobrými mravy označuje a zakazuje reklamu, která obsahuje byť jen prvky pornografie. Jak již bylo zdůvodněno výše, posuzované reklamní materiály takové prvky obsahují, a žalovaný proto nepochybil, když napadeným rozhodnutím uložil žalobci jakožto zadavateli reklamy sankci za porušení § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Soud na závěr dodává, že společenská nebezpečnost předmětných reklamních materiálů, k níž se na základě žalobcova zadání ve znaleckých posudcích obšírně vyjadřovali jím oslovení znalci, není vůbec zákonným hlediskem pro posouzení souladu reklamy se zákonem. Dle zákona o regulaci reklamy nesmí reklama obsahovat žádné prvky pornografie, tedy ani prvky toho druhu pornografie, která není považována za společensky nebezpečnou.

1270

Právo na informace: rozhodovací činnost soudů

k § 11 odst. 4 písm. b) a § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*)

Požadavek na poskytnutí anonymizovaných pravomocných rozsudků ve věcech určitého druhu nemůže být odmítnut obecně s tím, že jde o informace o „rozhodovací činnosti soudů" ve smyslu § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť takový výklad tohoto pojmu je výkladem nepřípustně rozšiřujícím. Vždy je nutno jednoznačně zjistit nezbytnost a konkrétní důvod vedoucí k omezení práva na takovouto informaci a posoudit, zda by omezením tohoto práva nedošlo k nepřiměřenému ohrožení zájmů chráněných jinými předpisy či zásahu do práv jiných osob. V tomto smyslu zavazuje povinné subjekty § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2007, čj. 10 Ca 144/2005-37)

*) *S účinností od 22. 3. 2006 změněn zákonem č. 61/2006 Sb.*

Prejudikatura: rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 11. 1999 ve věci *Nilsen a Johnsen proti Norsku*, stížnost č. 23118/93 (Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2000, str. 37); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001 ve věci *Feldek proti Slovensku*, stížnost č. 29032/95 (Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 4/2001, str. 162); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 2. 2001 ve věci *Jerusalem proti Rakousku*, stížnost č. 26958/95 (Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 3/2001, str. 126); nález č. 20/2006 Sb.; nález č. 17/1998 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 154/97).

Věc: Spolek O. proti Ministerstvu spravedlnosti o poskytnutí informací.

Žalobce podal k předsedovi Krajského soudu v Českých Budějovicích žádost o poskytnutí informací: spisových značek a kopií všech soudních rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto ve věci správních žalob podaných v souvislosti se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Předseda Krajského soudu v Českých Budějovicích žádost rozhodnutím ze dne 18. 1. 2005 zamítl s odkazem na § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 25. 2. 2005 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze, ve které zejména namítal, že čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") zaručuje právo na informace a lze se jej dovolávat přímo; zákon může stanovit, kdy je možno či nutno poskytnutí informací odmítnout, a tomuto ústavně zaručenému právu odpovídá i uložená povinnost orgánů veřejné správy poskytovat informace. Jakékoli zákonné omezení práva na informace může být založeno jen v rámci daném ústavními zákony a mezinárodními smlouvami o základních lidských právech, a to při šetření podstaty a smyslu ústavně zaručeného práva na informace. Omezení tohoto práva je možné pouze tehdy, pokud by v důsledku jeho výkonu došlo k neospravedlnitelnému zásahu do ústavně zaručených práv jiných osob. V daném případě nemohlo poskytnutím anonymizovaného opisu rozhodnutí soudu a spisových značek dojít k zásahu do jakýchkoli práv jiných osob, a nebyl proto důvod k omezení tohoto práva na informace. Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je nutné v souladu s čl. 17 Listiny aplikovat tak, že vylučuje poskytnutí pouze těch konkrétních informací, jejichž zveřejnění by ohrozilo nezávislý, nestranný a řádný průběh soudního sporu – tedy rozhodovací proces. Nemůže se však vztahovat na poskytnutí obsahu soudního rozhodnutí, neboť jím již nemůže být ohrožena či omezena rozhodovací činnost soudu. Podstatou aplikace tohoto ustanovení je ochrana nezávislosti soudu jako ústavní instituce, nikoli však utajení soudních rozhodnutí. Soudní rozhodnutí je vyhlašováno veřejně. Že anonymizovaná rozhodnutí je nejen možné, ale nutné poskytovat veřejnosti, je zřejmé i z toho, že jsou publikována ve sbírkách soudních rozhodnutí a některé soudy je zpřístupňují i na internetu.

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

Z odůvodnění:

Svoboda projevu a právo na informace (vedle práva pokojně se shromažďovat, práva petičního a práva svobodně se sdružovat a práva podílet se na správě věcí veřejných) patří podle Listiny, která je součástí ústavního pořádku České republiky, mezi základní politická práva. Podle čl. 17 odst. 1 až 5 Listiny svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny a každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu; cenzura je nepřípustná. Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem,

jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.

Jde tak o jeden z případů výhrady zákona ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož mohou být meze základních práv a svobod upraveny pouze zákonem a navíc jen za podmínek stanovených samotnou Listinou (omezení tohoto práva proto nemůže být provedeno podzákonným právním předpisem).

Jako výkladové pravidlo pro zákonem stanovená omezení základních práv a svobod platí podle čl. 4 odst. 4 Listiny, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Ústavní soud v této souvislosti mnohokrát judikoval, že rozsah omezení základních práv a svobod je třeba z těchto důvodů vykládat restriktivně.

Rovněž tak jako Ústavní soud i Evropský soud pro lidská práva v případě tvrzeného zásahu státu do základních lidských práv a svobod vychází ze základních premis, a to, zda zásah do takového práva byl učiněn na základě zákona, zda šlo o zásah nezbytný v demokratické společnosti a zda byl zásah přiměřený vzhledem k chráněným právům a svobodám druhých. Na omezení stanovená zákonem (vnitřní úpravou státu) stran výkonu práva na informace je nutno nahlížet a jejich výklad učinit nejen ústavně konformním způsobem, ale při respektování závazků, k nimž stát přistoupil.

Právo na svobodu projevu zahrnuje i právo na informace dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských právech a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., dále též „Úmluva"). Podle čl. 10 odst. 2 Úmluvy výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci. Nutnost restriktivního výkladu zákonných omezení práva na svobodu projevu včetně práva na informace nesporně vyplývá i z rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (dále též „Soud") podle něhož: Svoboda projevu, v podobě, v jaké ji zakotvuje čl. 10, podléhá výjimkám, které ovšem musí být úzce interpretovány, přičemž nezbytnost každého omezení musí být přesvědčivě prokázána. Ověření „nezbytnosti v demokratické společnosti" pro Soud znamená zabývat se otázkou, zda inkriminované „zasahování" odpovídalo na „naléhavou společenskou potřebu", zda bylo přiměřené sledovanému legitimnímu cíli a zda jsou důvody, na něž se odvolaly vnitrostátní orgány pro jeho ospravedlnění, „relevantní a dostatečné" (např. *Nilsen a Johnsen proti Norsku*, 1999, *Lehideux a Isorni proti Francii*, 1998, *Feldek proti Slovensku*, 2001, *Jerusalem proti Rakousku*, 2001, a další). Úmluva v čl. 17 rovněž stanoví zákaz zneužití práv v Úmluvě uvedených a na druhou stranu i zákaz zneužití omezení těchto práv (čl. 18).

Za stěžejní Městský soud v Praze proto považuje námitku, zda se rozhodnutí žalovaného řádným způsobem vypořádalo s interpretací omezení práva na informace zakotveného v § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinné subjekty neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, a tedy zda v rámci dané míry uvážení, kterou je povinný subjekt nadán, zde v zájmu sledovaného legitimního cíle na zachování autority a nestrannosti soudní moci, je dána potřeba (je nezbytné), aby stanovené omezení dopadalo i na výkon práva na informace způsobem požadujícím anonymizovanou podobu již pravomocných rozsudků v konkrétních věcně vymezených sporech a jejich spisových značek, pod nimiž byly u soudu tyto spory vedeny.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je v naznačeném smě-

ru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Poskytnutí požadované informace - tj. anonymizovaných pravomocných rozsudků soudem ve sporech vedených jím podle zákona o svobodném přístupu k informacím a jejich spisových značek - bylo v daném případě odůvodněno pouze odkazem na § 11 odst. 4 písm. b) zákona s tím, že takto je omezení zákonem stanoveno a že spisové značky a písemná vyhotovení rozsudků jsou nade vší pochybnost informací o rozhodovací činnosti soudu. Žalovaný pod pojem „rozhodovací činnost soudu" užitý v zákonem stanoveném omezení přístupu k informacím podřadil veškerou činnost soudu související s projednáním konkrétní právní věci od podání návrhu a jeho evidenci pod spisovou značku až po samotný výsledek rozhodovací činnosti, tj. rozhodnutí ve věci samé (a to pravomocné), resp. jeho písemné vyhotovení. K takto široce vymezenému výkladu pojmu „rozhodovací činnosti soudů" byl dále veden tím, že podle jeho názoru ohrožení práva na spravedlivý a nestranný proces není možno posuzovat v rámci řízení správního o poskytnutí informací, ale mohou jej posuzovat jen předsedové senátu, tedy soudci, a to postupem podle § 44 odst. 2 o. s. ř.

Takto uvedené důvody odmítnutí poskytnout informaci o pravomocně skončeném soudním sporu v podobě anonymizovaného písemného vyhotovení rozsudku nemohou bez dalšího obstát.

Předně zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy upravující procesní postup soudů v řízení občanskoprávním, nebo ve správním soudnictví (pomineme-li, že v daném případě ve sporech vedených podle zákona o svobodném přístupu k informacím mohlo být vedeno řízení po 1. 1. 2003 dle soudního řádu správního) nejsou vzájemně k sobě v postavení předpisu obecného a zvláštního, neboť předmět právní úpravy každého z nich je samostatný - autonomní. Zákon o svobodném přístupu k informacím v § 11 odst. 4 nadto sám stanoví právě ve vztahu k vymezení oblastí pod písm. a) až e), že ustanovení zvláštních zákonů o poskytování informací v uvedených oblastech tím nejsou dotčena (s odkazem např. na § 8a trestního řádu). Podle názoru tohoto soudu je tak nutno lišit právo na informace, jako jedno ze základních lidských práv, které je odrazem principu veřejné kontroly fungování státu v demokratické společnosti (a omezení zákonem nastavená pro výkon tohoto práva), a právo nahlížet do spisu, jako jedno ze základních procesních práv účastníka konkrétního vedeného řízení, jehož účelem je garantovat právo na obhajobu a zajistit rovnost zbraní v konkrétním procesu, a které v odůvodněných případech může být přiznáno individuálně i jiným osobám. Ani jedno z těchto práv není neomezené, při výkladu omezení je nutno vycházet i ze vzájemné souvislosti obou úprav a z podstaty a smyslu jejich zakotvení (k tomu srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/04, publikovaný pod. č. 20/2006 Sb.)

Pokud jde o výklad pojmu „rozhodovací činnost soudu" v § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu k zachování práva na spravedlivý a nestranný proces, nelze opomenout, že stanovená procesní pravidla vedení sporu a rozhodování soudu jsou jen do určité fáze a ve vymezených oblastech nastavena tak, že omezují vstup veřejnosti do procesu v jeho průběhu, i vstup do vlastního rozhodování (porada senátu), ale naopak samo jednání před soudem je ústní a veřejné (výjimky stanoví zákon) a rozsudek se vyhlašuje vždy veřejně (čl. 96 Ústavy ČR), přičemž zásada veřejnosti a ústnosti jednání je považována za jeden z principů sloužících zachování práva na spravedlivý a nestranný proces a výjimky (důvody vyloučení veřejnosti) jsou stanoveny rovněž proto, aby byla zajištěna ochrana práv a zájmů jiných osob nebo zájmů chráněných státem (viz i shora uvedený nález Ústavního soudu). Případný střet práva na informace s jiným základním lidským právem, např. na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv stojících na stejné úrovni, je nutno vzhledem ke konkrétnímu případu posoudit, kterému z těchto práv v dané konkrétní věci má být dána přednost (k tomu blíže nález

Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 154/97, publikovaný pod. č. 17/1998 Sb. ÚS).

Omezení práva na informace o rozhodovací činnosti soudů tak není v principu založeno na odmítnutí přístupu veřejnosti k jakýmkoliv informacím o rozhodovací činnosti soudu, ale je limitováno požadavkem nezasahovat do vlastní rozhodovací činnosti soudu v průběhu procesu, a to v zájmu objektivity a nestrannosti posouzení každé věci, a dále je limitováno nezbytnými opatřeními pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, resp. nezbytnými opatřeními v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací.

Požadavek na poskytnutí anonymizovaných pravomocných rozsudků ve věcech určitého druhu nemůže být proto odmítnut obecně s tím, že jde o informace o „rozhodovací činnosti soudů", neboť takový výklad tohoto pojmu je nepřípustně rozšiřujícím výkladem, ale je nutno nezbytnost a konkrétní důvod vedoucí k omezení práva na takovouto informaci jednoznačně zjistit a posoudit, zda v daném případě je omezení tohoto práva nezbytné, protože by tím došlo k nepřiměřenému ohrožení zájmů chráněných jinými předpisy či zásahu do práv jiných osob, jejichž ochrana je nezbytná.

V tomto smyslu podle názoru soudu také zavazuje povinné subjekty § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.

Městský soud v Praze shledal proto námitku v žalobě uplatněnou za důvodnou, když je obecně nutno přisvědčit tvrzením v žalobě i v tom, že zveřejnění anonymizovaných pravomocných rozsudků – a to zejména ve sféře práva veřejného, tj. vydávaných soudy ve správním soudnictví – je přiměřeným požadavkem v zájmu předvídatelnosti rozhodnutí a výkonu státní správy, rovněž tak předvídatelnosti rozhodnutí soudních. Soud má za opodstatněnou rovněž výhradu žaloby proti samotnému odkazu na § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť toto ustanovení jednoznačně míří na zvláštní právní úpravu práva na poskytnutí informací založenou např. zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a dalšími předpisy, které ve vymezeném rozsahu přístup k informacím upravují samostatně.

1271

Právo na informace: povinnost předat informace povinnému subjektu

k § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*)

Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, stanoví, že povinný subjekt neposkytne informaci, která byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí. Zmíněnou povinností dotčené osoby uloženou zákonem je nutno chápat povinnost předat informace povinnému subjektu podle zvláštního zákona, nikoliv povinnost poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 15/2006-113)

*) *Nyní srov. ve znění zákona č. 61/2006 Sb.*

Věc: Spolek S. proti Ministerstvu průmyslu a obchodu o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 4. 9. 2001 požádal o poskytnutí jmenného seznamu členů Resortní komise pro ochranu zvířat žalovaného a dále o poskytnutí projektů pokusů na zvířatech za roky 1998, 1999, 2000 a část projektů do měsíce srpna roku 2001. Poskytnutí informací žalovaný dne 20. 9. 2001 odmítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 11. 10. 2001 rozklad, o kterém rozhodl ministr průmyslu a obchodu tak, že částečně vyhověl žádosti žalobce, a to v části sdělení seznamu členů Resortní komise pro ochranu zvířat žalovaného, když jejich jména uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí; v části, která se týká poskytnutí projektů pokusů na zvířatech, rozklad zamítl s odkazem na tzv. podmíněně předané informace a ochranu obchodního tajemství [§ 11 odst. 2 písm. a) a § 9 zákona č. 106/1999 Sb.].

Uvedené rozhodnutí napadl žalobce žalobou, ve které mimo jiné poukázal na to, že žalovaný rozhodl chybně, pokud odmítl poskytnutí informací podle § 11 odst. 2 písm. a) a § 9 zákona č. 106/1999 Sb.

Městský soud v Praze žalobu dne 19. 9. 2005 zamítl. Stěžejní žalobní námitku směřující do nesprávného výkladu § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. shledal jako neopodstatněnou. Citované ustanovení je třeba vyložit tak, že povinnost podávat informace dle zákona č. 106/1999 Sb. stíhá i třetí osobu, která je rovněž povinna podle tohoto zákona informace podat, a nejde tedy o povinnost předložit k návrhu třetí osoby ve správním řízení podklady poskytující oporu žádosti dle jakéhokoliv jiného zákona.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Názorové rozdíly mezi stěžovatelem na jedné straně a žalovaným a městským soudem na straně druhé se týkají především výkladu § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Dle tohoto ustanovení *„povinný subjekt informaci neposkytne, pokud byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí"*. Zatímco žalovaný a městský soud zde použitý pojem „zákon" vyložili jako odkaz na zákon č. 106/1999 Sb., dle stěžovatelova názoru je tomu právě naopak, a zákonodárce chtěl takto odkázat na zákon odlišný od zákona č. 106/1999 Sb. I pokud by stěžovatel připustil, že výklad tohoto ustanovení provedený městským soudem je správný, měl se žalovaný a městský soud argumentačně vypořádat s tím, že žalovaný měl přístup k požadovaným informacím pouze na základě zvláštního zákona (v tomto případě je jím zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání), a měl tak být aplikován § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.

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

Z odůvodnění:

(...) Zákon č. 106/1999 Sb. v § 11 odst. 2 písm. a) výslovně stanoví, že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí. V prvé řadě je nutno přisvědčit názoru stěžovatele, že s ohledem na zakotvení práva na informace jako jednoho z politických práv v článku 17 Listiny základních práv a svobod je nutno při nejasném výkladu zákona tohoto práva šetřit a zákon interpretovat v souladu s Listinou základních práv a svobod. Mezi stěžovatelem a městským soudem je rozpor ve výkladu té části ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., kde zákon hovoří o *„povinnosti uložené zákonem"*. Zatímco stěžovatel interpretuje tento odkaz jako povinnost předat informace povinnému subjektu dle zvláštního zákona (v kontextu celého ustanovení tak, že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud byla předána osobou, která nemá povinnost předat informace povinnému subjektu dle zvláštního zákona, nedá-li tato osoba s poskytnutím informace souhlas), městský soud

je toho názoru, že zákonodárce měl na mysli povinnost poskytovat informace dle zákona č. 106/1999 Sb. (a tedy že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud byla předána osobou, která nemá povinnost poskytovat informace dle zákona č. 106/1999 Sb., nedá-li s poskytnutím informace souhlas). Nejvyšší správní soud se v tomto případě přiklonil k právnímu názoru stěžovatele. Výklad zvolený městským soudem totiž předpokládá, že k poskytnutí informace je třeba vždy vyžádat souhlas třetí osoby, která není povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb. Pokud by tento souhlas nebyl získán, povinný subjekt by mohl poskytnout jen ty informace, které by měl k dispozici od jiného povinného subjektu nebo takové, které vznikly jeho vlastní činností. Za použití takového výkladu by však byl částečně setřen rozdíl mezi § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., tedy rozdíl mezi poskytováním informací předaných třetí osobou dobrovolně a informací, jež povinný subjekt získal při plnění svých úkolů v rámci správního řízení, kdy jsou třetí osoby povinny informace předat. V závěru odst. 3 předmětného zákonného ustanovení je navíc výslovně samostatně stanoveno, v jakém rozsahu lze dané informace poskytnout, a není tedy třeba, aby byla tato skutečnost dovozována výkladem jiného zákonného ustanovení.

Logickým se tak jeví být takový výklad, který chápe *„povinnost uloženou zákonem"* dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. jako povinnost předat informace povinnému subjektu dle zvláštního zákona. Pokud je v tomto světle aplikováno zmíněné ustanovení na poskytování informací, které byly povinnému subjektu předány třetí osobou dobrovolně, je zcela odpovídající a racionální i požadavek na získání souhlasu k dalšímu poskytování takových informací. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 si pak již navzájem nebudou konkurovat, ale naopak se doplňovat. Mimo to takový výklad mnohem lépe odpovídá i článku 17 Listiny základních práv a svobod tak, aby bylo co nejširším způsobem zajištěno právo svobodného přístupu k informacím. V této části lze uzavřít, že městský soud nesprávně interpretoval ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., námitka vznesená stěžovatelem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy byla důvodná.

1272

Právo na informace: informační povinnost veřejných zdravotních pojišťoven

k čl. 17 Listiny základních práv a svobod
k § 2 odst. 2, § 9 a § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*)
k § 24a zákona ČNR č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění zákonů č. 60/1995 Sb., č. 149/1996 Sb. a č. 438/2004 Sb.

I. Všeobecná zdravotní pojišťovna je podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, subjektem s informační povinností, neboť prostředky, které jsou získávány v systému zdravotního pojištění, mají charakter veřejných prostředků a slouží k úhradě zdravotní péče, která má charakter veřejné služby.

II. Údaje o platbách poskytnutých Všeobecnou zdravotní pojišťovnou jejím jednotlivým smluvním zdravotnickým zařízením nepředstavují informaci, jejíž neposkytnutí by bylo možné odůvodnit odkazem na ochranu informací o majetkových poměrech těchto zařízení podle § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť představují pouze dílčí informace o příjmech těchto zařízení

*) *Nyní též ve znění zákona č. 61/2006 Sb.*

(přičemž zdravotnická zařízení mají příjmy i od jiných zdravotních pojišťoven, tyto údaje navíc nezahrnují náklady a výdaje na zdravotnický materiál, zaměstnance, provoz atd.), poskytnutí informací nebrání ani obsah rámcových a individuálních smluv, povinnost mlčenlivosti podle zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, a nejedná se ani o obchodní tajemství podle § 9 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-57)

Prejudikatura: srov. č. 74/2004 Sb. NSS, č. 851/2006 Sb. NSS, Soudní judikatura ve věcech správních č. 857/2001, nález č. 108/1996 Sb. ÚS. (sp. zn. III. ÚS 277/96).

Věc: Ing. Jan K. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní pojišťovna Veřejné zdravotní pojišťovny ve Svitavách rozhodnutím ze dne 19. 11. 2001 odepřela žalobci 1) poskytnutí seznamu jejích smluvních partnerů, včetně nasmlouvaných počtů zaměstnanců, a 2) sdělení všech příjemců prostředků ze základního fondu zdravotního pojištění a částek zaplacených z tohoto fondu v členění po rocích a příjemcích včetně jejich identifikačních čísel, a to od roku 1995 do roku 2001.

O odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí rozhodla ředitelka žalované rozhodnutím ze dne 16. 9. 2004 tak, že rozhodnutí v rozsahu bodu 1) změnila a informace poskytla, nicméně v rozsahu bodu 2) informace neposkytla. Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že je ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. povinným subjektem s omezeným rozsahem informační činnosti ve vztahu ke své rozhodovací činnosti v oblasti veřejné správy, současně je však podle § 2 odst. 1 téhož zákona povinným subjektem, jako veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky, která má povinnost poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb. v plném rozsahu, nebrání-li tomu zákonná omezení. Poskytnutí informací požadovaných žalobcem pod bodem 1) nic nebrání, zatímco v poskytnutí informací uvedených pod bodem 2) jí brání § 10 zákona č. 106/1999 Sb., který neumožňuje povinným subjektům poskytnout informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, za předpokladu, že tyto informace byly získány i na základě zákonů o zdravotním pojištění. Toto ustanovení obsahuje poznámku pod čarou, která odkazuje na § 24a zákona č. 551/1991 Sb., podle něhož jsou zaměstnanci žalované povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu svého zaměstnání, popřípadě v souvislosti s ním. Z toho žalovaná dovodila, že má povinnost chránit veškeré údaje ze svého informačního systému, včetně údajů o pojištěncích a plátcích pojistného, stejně jako údajů týkajících se vykazování a úhrady zdravotní péče. Protože úhrady smluvním zdravotnickým zařízením tvoří převážnou část jejich příjmu, údaje o platbách lze proto jednoznačně chápat jako údaje o majetkových poměrech osob, které byly získány na základě zákonů o zdravotním pojištění. Podle čl. 3 odst. 1 a čl. 12 odst. 1 rámcových smluv, vydaných vyhláškou č. 457/2000 Sb., není oprávněna poskytovat informace ohledně výše úhrady za poskytnutou zdravotní péči zdravotnickým zařízením. Podle rámcových, tak i individuálních smluv uzavřených mezi žalovanou a jednotlivými zdravotnickými zařízeními, je smluvním stranám uložen závazek mlčenlivosti; údaje o úhradě za poskytnutou zdravotní péči v rámci součástí smluvních ujednání jsou chráněny jednak z důvodů ochrany zájmů zdravotnického zařízení, tak i jako obchodní tajemství. Údaje podle bodu 2) žádosti žalobce nelze poskytnout ani s ohledem na § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., upravující institut ochrany obchodního tajemství.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze, který ji dne 18. 10. 2005 zamítl. Žalovaná je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. ve-

řejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky. Nachází se proto v postavení subjektu s úplnou informační povinností podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., přičemž poskytnutí informace může odmítnout či omezit jen z důvodů stanovených zákonem. Výkladem § 10 zákona č. 106/1999 Sb. soud dospěl k závěru, že právě § 10 je tím ustanovením, které omezuje úplnou informační povinnost s ohledem na ochranu důvěrnosti majetkových poměrů. V poznámce pod čarou k § 10 zákona č. 106/1999 Sb. je uveden odkaz na § 24a zákona č. 551/1991 Sb., který stanoví povinnost mlčenlivosti zaměstnanců žalované. Cílem institutu mlčenlivosti podle § 24a zákona je ochrana veškerých údajů informačního systému žalované, tedy i údajů týkajících se vykazování a úhrady zdravotní péče. Údaje o platbách od žalované je třeba chápat jako údaje o majetkových poměrech osob, kdy tyto údaje byly získány v rámci provozování systému veřejného zdravotního pojištění. Proto jsou tyto údaje podle § 10 zákona č. 106/1999 Sb. vyňaty z informační povinnosti podle zákona č. 106/1999 Sb. a poskytnout je nelze. Podle čl. 12 odst. 1 rámcových smluv mají smluvní strany zajistit trvale přístupné a jasné informace o existenci smluvního vztahu mezi žalovanou a zdravotnickými zařízeními a právech z nich vyplývajících pro pojištěnce. Žalovaná je tak povinna informovat zejména o samotné existenci smluvního vztahu a rozsahu poskytované zdravotní péče. Jiné informace o smluvním vztahu, jako způsob a výše úhrady za poskytnutou zdravotní péči, není žalovaná oprávněna poskytovat i z důvodu vázanosti rámcovými smlouvami. V rámcových smlouvách je zakotveno, že smluvní strany zaváží své zaměstnance, s ohledem na ochranu práv pojištěnců a zájmů zdravotnického zařízení i pojišťovny, k zachování povinné mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu své funkce nebo zaměstnání anebo při zpracování údajů z informačního systému na základě smlouvy. Úhrada za poskytnutou zdravotní péči je jako součást smluvních ujednání obsažena i v individuálních smlouvách uzavřených mezi žalovanou a jednotlivými zdravotnickými zařízeními a jako součást smluvních ujednání je chráněna obchodním tajemstvím. Podle § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. při poskytování informací týkajících se používání prostředků státního rozpočtu, rozpočtů územních celků nebo fondu zřízeného zákonem anebo nakládání s majetkem těchto subjektů se sice nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků za porušení obchodního tajemství, soud však uvedl, že prostředky, s nimiž žalovaná hospodaří, nelze podřadit pod prostředky vyjmenované v uvedeném ustanovení, neboť nejde o prostředky státního rozpočtu, rozpočtu územního celku ani o prostředky fondu, který by byl zřízený zákonem.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že údaje o platbách od žalované nejsou údaji o majetkových poměrech. Tyto informace představují jen údaj o příjmech lékaře, nikoli o jeho výdajích, navíc jde jen o část příjmů, nikoli o všechny příjmy lékaře. Poukázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2001 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 857/2001), podle kterého není důvod neposkytnout informaci ohledně ceny za dílo hrazené z rozpočtu obce, kdy krajský soud informaci o příjmu z veřejných prostředků nepovažoval za informaci o majetkových poměrech. Stěžovatel dále uvedl, že § 10 zákona č. 106/1999 Sb. míří na ochranu těch údajů, které se zaměstnanci dozvěděli při kontrole plateb pojistného. O tom svědčí odkaz v poznámce pod čarou na § 23 zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní (dále jen „zákon č. 592/1992 Sb."). Rozhodující tedy není odkaz na § 24a zákona č. 551/1991 Sb., neboť by s poukazem na něj žalovaná nebyla povinna poskytnout žádné informace. Stěžovatel též namítl nesprávnost takového výkladu § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., že se toto ustanovení vztahuje jen na fondy zřízené zákonem jako instituce. V důsledku tohoto výkladu nelze žalovanou podřadit pod § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Žalovaná používá prostředky ze státního rozpočtu, což plyne z § 8 a § 25 zákona č. 551/1991 Sb., kdy za některé pojištěnce hradí pojistné přímo stát.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedla, že v daném případě tvoří příjmy od žalované nadpoloviční většinu celkových příjmů daných osob, a jedná se tak podle jejího názoru o údaj o majetkových poměrech osob, které nejsou povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb. Pojem „fond" dle žalované vyjadřuje instituci, nikoli souhrn peněžních prostředků, což doložila zněním poznámky pod čarou.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s námitkou stěžovatele, že soud prvního stupně nesprávně posoudil právní otázku, zda je možné údaje o platbách od žalované, získané v rámci provozování systému veřejného zdravotního pojištění a zákonů o zdravotním pojištění, chápat jako údaje o majetkových poměrech osob ve smyslu § 10 zákona č. 106/1999 Sb., tím je vyjmout z informační povinnosti v režimu zákona č. 106/1999 Sb. a tyto informace proto neposkytnout. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ve spojení se zákonem č. 106/1999 Sb., je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem, což lze dovodit z judikatury Ústavního soudu [srov. nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (přístupný na www.judikatura.cz)]. Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38 (publikovaném pod č. 74/2004 Sb. NSS). Opačný postup, tedy extenzivní výklad podmínek, za kterých zákon č. 106/1999 Sb. umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu jak samotného zákona č. 106/1999 Sb., tak i ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva garantovaném čl. 17 Listiny základních práv a svobod. V moderním demokratickém právním státě představuje právo na informace jednu ze záruk zákonnosti. Bez informací nelze účinně vykonávat kontrolu.

V posuzovaném případě nebylo sporu, že žalovaná je povinným subjektem v režimu zákona č. 106/1999 Sb., a to jak podle jeho § 2 odst. 2, tedy povinným subjektem s omezenou informační povinností týkající se poskytování informací o jejím rozhodování v oblasti výkonu veřejné správy, tak i, že splňuje definiční znaky a ve smyslu § 2 odst. 1 je zároveň povinným subjektem s úplnou informační povinností. Větší rozsah informační povinnosti subjektů podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. je určen tím, že žalovaná je veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky. Ani tuto skutečnost účastníci nezpochybňovali. Nejvyšší správní soud poukazuje v této souvislosti na to, že podle zákona č. 551/1991 Sb. představuje žalovaná zdravotní pojišťovnu *sui generis* a v jejím postavení se projevuje postavení státu jako garanta celého systému veřejného zdravotního pojištění. Nicméně ani z těchto specifik žalované nelze dovodit žádný důvod vedoucí k tomu, aby při poskytování informací byla žalovaná posuzována jakkoli odlišně od ostatních zdravotních pojišťoven. Tak jako ostatní zdravotní pojišťovny, i ona přijímá platby pojistného od pojištěnců, zaměstnavatelů a státu na všeobecné (veřejné) zdravotní pojištění dané zákonem č. 592/1992 Sb., a jako ostatní zdravotní pojišťovny poskytuje platby za úhrady zdravotní péče poskytované na základě veřejného zdravotního pojištění podle smluv uzavřených se zdravotnickými zařízeními, jak je uvedeno v § 5 písm. a) zákona č. 551/1991 Sb.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s právním názorem soudu prvního stupně, že údaje o platbách poskytnutých žalovanou jejím jednotlivým smluvním zdravotnickým zařízením představují informaci o majetkových poměrech těchto osob podle § 10 zákona č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud dospěl k právnímu názoru, že ani za předpokladu, že by byl celý systém veřejného zdravotního pojištění postaven na existenci jedné zdravotní pojišťovny, pak by údaje o jí poskytovaných platbách jednotlivým smluvním zdravotnickým zařízením nepředstavovaly informaci o majetkových poměrech těchto osob. Tím spíše takováto situace nemůže nastat, když

v České republice působí větší množství zdravotních pojišťoven. Nelze proto ani odůvodňovat neposkytnutí informací s ohledem na rozsah, strukturu a velké množství svých pojištěnců, díky čemuž mohou platby od žalované představovat velký díl plateb poskytovaných zdravotnickému zařízení. Odporuje tomu již zmíněná existující pluralita zdravotních pojišťoven, ale také i skutečnost, že vlastní údaj o platbě za úhrady zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění a poskytované žalovanou ze základního fondu podle § 7 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb. nemá dostatečně vypovídající charakter o majetkových poměrech jednotlivých smluvních zdravotnických zařízení žalované. Tak tomu je i v případě plateb poskytovaných ostatními zdravotními pojišťovnami jejich smluvním zdravotnickým zařízením. Údaje o platbách za úhrady poskytnuté zdravotní péče navíc ani nepředstavují jediný zdroj finančních příjmů smluvního zdravotnického zařízení. Tyto údaje o platbách rovněž nic nevypovídají o nákladech za zaměstnance zdravotnického zařízení, nákladech na jeho provoz, obstarávání zdravotnického materiálu, zásob a podobně. Teprve celkové příjmy po odečtení celkových výdajů mohou představovat informaci o majetkových poměrech, tak jak ji zná § 10 zákona č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud dodává, že pojišťovny, včetně žalované, mají k dispozici jen dílčí údaje, které samy o sobě, bez spojení a přihlédnutí k dalším údajům, tak jak byly zmíněny shora, nemohou představovat informaci o majetkových poměrech.

Nejvyšší správní soud při vyslovení svého právního názoru ohledně možnosti poskytování informací o uskutečněných platbách za úhrady zdravotní péče poskytnuté na základě veřejného zdravotního pojištění podle smluv uzavřených se zdravotnickými zařízeními podle § 5 písm. a) zákona č. 551/1991 Sb. vycházel z pojetí poskytování zdravotní péče jako veřejné služby, která je hrazena z prostředků veřejného (všeobecného) zdravotního pojištění. Systém veřejného zdravotního pojištění v České republice je založen na povinném pojišťovacím principu. Pojistné je hrazeno plátci vymezenými v § 4 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a to způsobem a formou povinných periodických plateb. Tyto platby (pojistné) se podle zákona č. 592/1992 Sb. odvádí příslušné zdravotní pojišťovně nebo na zvláštní účet, spravovaný podle § 20 zákona č. 592/1992 Sb. Všeobecnou zdravotní pojišťovnou, z něhož je vybrané pojistné posléze přerozdělováno jednotlivým zdravotním pojišťovnám. Zdravotní pojišťovny vybrané pojistné použijí jako úhradu plateb za poskytnutou zdravotní péči jejich smluvním zdravotnickým zařízením za poskytnutí zdravotní péče svým pojištěncům. Nejvyšší správní soud uzavírá, že se jedná o veřejné prostředky určené na úhradu poskytnuté zdravotní péče, která je veřejnou službou. Proto je třeba při možném posuzování omezení, či neposkytnutí informace vycházet z povahy prostředků, které v systému veřejného zdravotního pojištění obíhají. Každý účastník systému veřejného zdravotního pojištění a příslušných právních vztahů by podle Nejvyššího správního soudu měl mít možnost zjistit a kontrolovat, jakým způsobem je nakládáno s finančními prostředky, které se v systému nacházejí, při současném respektování zákonných omezení. Případný odkaz na ochranu majetkových poměrů podle § 10 zákona č. 106/1999 Sb. je v tomto směru, s ohledem na závěry učiněné výše, nepřípadný.

Skutečnost, že § 10 zákona č. 106/1999 Sb. v sobě obsahuje odkaz na poznámku pod čarou, nemá právní význam. Ústavní soud již svým nálezem ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 277/96 (publikovaný pod č. 108/1996 Sb. ÚS), judikoval, že účelem poznámek pod čarou je jen zpřehlednění předpisů a že nejsou součástí právního předpisu. Povinnost mlčenlivosti upravená § 24a zákona č. 551/1991 Sb. a § 23 zákona č. 592/1992 Sb., k níž odkazy v poznámce pod čarou směřovaly, nemá ve svém důsledku omezit aplikaci zákona č. 106/1999 Sb. Opačný přístup by vedl k absurdním závěrům, že podle zákona č. 106/1999 Sb. by informace sice být poskytnuta měla, ale s ohledem na povinnost mlčenlivosti konkrétních zaměstnanců žalované jí současně poskyt-

nout nelze. Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že povinnost mlčenlivosti daná § 23 zákona č. 592/1992 Sb. se vztahuje jen ke skutečnostem, které se zaměstnanci zdravotní pojišťovny dozvěděli při kontrole plateb pojistného nebo v souvislosti s ní. Právě při provádění kontroly plateb pojistného mohou být zjišťovány informace o majetkových poměrech osob, které nejsou povinnými subjekty a jejichž ochranu zabezpečuje § 10 zákona č. 106/1999 Sb. V daném případě však o kontrolu plateb pojistného nešlo.

Nejvyšší správní soud rovněž shledává důvodnou námitku stěžovatele, podle níž soud prvního stupně nesprávně vyložil, že údaje o úhradách za poskytnutou zdravotní péči jsou, jako součást smluvních ujednání obsažené v rámcových a individuálních smlouvách, chráněné v režimu ochrany obchodního tajemství. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že aby určitá skutečnost spadala pod rozsah ochrany obchodního tajemství, nestačí ji takto podle § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. označit, ale musí splňovat zákonné definiční znaky vymezené § 17 obchodního zákoníku. Podle nich obchodní tajemství tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje. Z vymezení obchodního tajemství plyne, že údaje o platbách za úhrady za poskytnutou zdravotní péči těmto podmínkám nevyhovují a o obchodní tajemství se nejedná. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tak jako je povinnost platit pojistné na všeobecné (veřejné) zdravotní pojištění, jsou současně zdravotní pojišťovny povinny proplácet úhrady za zdravotní péči poskytnutou jejím pojištěncům ve smluvních zdravotnických zařízeních. Takovéto informace o uskutečněných platbách podle názoru Nejvyššího správního soudu nemají žádnou hodnotu ve smyslu definičních znaků a o nedostupnosti také nelze hovořit, neboť jsou poskytovány na základě právních předpisů, které umožňují stanovit jejich výši. Následné vlastní posouzení a výklad § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., který provedl soud prvního stupně, je sice podle Nejvyššího správního soudu správný, vychází však z nesprávného předpokladu, jímž je existence obchodního tajemství. Nejvyšší správní soud neshledává důvodným, aby poskytnutí požadovaných informací bylo bráněno s ohledem na ochranu obchodního tajemství.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní úprava rámcových a na jejich základě uzavřených individuálních smluv mezi žalovanou a zdravotnickými zařízeními, daná vyhláškou č. 457/2000 Sb.,*) neupravuje informační povinnost smluvních stran ohledně výše úhrady za poskytnutou zdravotní péči. Smluvní závazek mlčenlivosti uvedený v čl. 3 odst. 1 písm. b) rámcových smluv se nevztahuje na ty údaje, které lze poskytnout na základě právního předpisu, kterým je právě zákon č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud nespatřuje důvod, s ohledem na závěry učiněné výše, proč by údaj o úhradě za poskytnutou zdravotní péči měl být chráněn s odkazem na ochranu zájmů zdravotnických zařízení. Údaje o poskytnutých platbách nemají natolik vypovídací hodnotu, aby se mohly dotknout či ohrozit zájmy zdravotnických zařízení, kterým byly na základě smluv poskytnuty.

Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu tedy poskytnutí stěžovatelem požadovaných informací nebrání § 10 zákona č. 106/1999 Sb., nejedná se informaci o majetkových poměrech, nebrání tomu ani obsah rámcových a individuálních smluv a povinnost mlčenlivosti daná smlouvami, zákonem č. 551/1991 Sb. a zákonem č. 592/1992 Sb. Nejedná se ani o obchodní tajemství a informace o poskytnutých platbách nemohou nijak ohrozit či poškodit zájmy jednotlivých zdravotnických zařízení.

*) *S účinností od 1. 1. 2007 upravuje rámcové smlouvy vyhláška č. 618/2006 Sb.*

1273

Myslivost: informace o využívání přírodního bohatství
Právo na informace o životním prostředí

k čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod
k § 2 písm. b) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti
k § 2 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě
k § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

I. Informace o stavech spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách nejsou individuálními údaji ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, neboť se jedná o informace o využívání přírodního bohatství [§ 2 písm. b) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti], které nemají vypovídací hodnotu o majetkových poměrech jednotlivých vlastníků pozemků tvořících honitbu. Poskytnutí takových informací není zásahem do vlastnických práv.

II. Informace o stavech spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách nelze odepřít podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, neboť by tak bylo porušeno právo zaručené článkem 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 11. 2005, čj. 22 Ca 442/2003-30)

Věc: Spolek E. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o poskytnutí informace.

Žalobce dne 19. 3. 2003 požádal Městský úřad Šumperk podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „zákon č. 123/1998 Sb."), o poskytnutí informací o stavech spárkaté zvěře podle jednotlivých honiteb v letech 1990 až 2001 a o plánovaném a skutečně realizovaném lovu spárkaté zvěře podle jednotlivých honiteb ve stejném období. Žádost později upřesnil tak, že požaduje poskytnutí informací o normovaných stavech spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách v současné době a v letech 1990 - 2001. Městský úřad zaslal žalobci dopis, ze kterého vyplývá, že informace o stavech spárkaté zvěře, plánovaný a skutečně realizovaný lov spárkaté zvěře a normované stavy považuje za individuální údaje podle § 2 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě (dále jen „zákon o statistice"). Ostatní údaje žalobci poskytl.

K odvolání žalobce Městský úřad Šumperk v této věci dne 15. 8. 2003 znovu rozhodl. V tomto rozhodnutí Městský úřad Šumperk již zdůvodnil svůj postup týkající se neposkytnutí informací o jednotlivých honitbách. Podle § 38 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je vedení myslivecké evidence a statistiky o honitbě a mysliveckého hospodářství v ní součástí rezortního statistického zjišťování a podléhá zákonu o statistice. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 123/1998 Sb. se zpřístupňování údajů pro statistické účely a zpřístupňování statistických informací řídí zvláštním zákonem (zákon o statistice) a zpřístupnění informace podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 123/1998 Sb. bude odepřeno, pokud je vylučují předpisy o ochraně individuálních údajů.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 30. 10. 2003. Ztotožnil se se závěrem správního orgánu I. stupně s tím, že účelová prezentace některých argumentů žalobce směřuje k nepřípustnému nadřazení ústavního práva na informaci ústavnímu právu na ochranu osobnosti. Ochranou údajů o jednotlivých honitbách nejsou občané informačně omezeni, neboť všechny získané a zpracované statistické informace, na něž je ze zákona právo, poskytuje Český statistický úřad. Podle názoru žalovaného má veřejnost právo na informace o nakládání s veřejným statkem nikoliv směrem

k jednotlivým honitbám (jejichž držitelé či uživatelé jsou zpravidla všeobecně známi, takže výsledky hospodaření jsou bezesporu individuální údaje o nich), nýbrž ke stavu tohoto veřejného statku jako celku. Uvedl dále, že osobami, kterým stát zavedením práva myslivosti umožnil toto přírodní bohatství užívat, jsou jednoznačně pouze vlastníci honebních pozemků, pro které to není spojeno pouze s užitkem, ale také s břemeny (např. povinná péče o zvěř) a riziky (škody působené zvěří). Je-li právo myslivosti spjato s vlastnictvím pozemků, lze toto právo omezovat jen na základě zákona a za náhradu. Konkrétní údaje o jednotlivých honitbách a hospodaření v nich jsou nepochybně údaji individuálními i proto, že mj. vypovídají o majetkových poměrech jejich držitelů či uživatelů.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které namítl porušení práva na informace zaručeného v ústavní rovině článkem 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zákonem č. 123/1998 Sb. Uvedl dále, že jeho žádost se týkala informací o nakládání s veřejným statkem. Vychází z toho, že lesní zvěř je přírodním bohatstvím, které není ve vlastnictví subjektů vykonávajících myslivecké právo. Stát umožnil zavedením práva myslivosti některým osobám toto přírodní bohatství využívat. Bylo by nelogické, aby o využívání přírodního bohatství, které je svou povahou veřejným statkem, nemohli občané získávat informace. Podle žalobce požadované informace nejsou osobními údaji. Podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů, se za osobní údaje považují údaje o fyzických osobách, z nichž lze zjistit identitu těchto osob. Žalobce však nežádal informace o fyzických osobách, ale informace týkající se honiteb. Z těchto informací nelze identitu fyzických osob určit. Ani spojením informací případně získaných z veřejných zdrojů (např. z katastru nemovitostí) s informacemi požadovanými žalobcem stále nedochází k určení identity jednotlivé fyzické osoby. Dále se žalobce domnívá, že se v daném případě nejedná o individuální údaj, tak, jak je definován v § 2 odst. 1 zákona o statistice. Nejde totiž o údaj týkající se jednotlivé osoby, nebo informaci, ze které lze údaj o jednotlivé osobě zjistit. Jedná se o informace o využívání veřejného statku, přírodního bohatství. Žalobce žádal informace týkající se honiteb, nikoliv jejich uživatelů. V situaci, kdy se jedná o využívání veřejného statku, by výklad pojmu „individuální údaj", který by znemožňoval požadované informace poskytnout, byl příliš široký, a tím neoprávněně zasahující do ústavního práva žadatele na informace. Dále žalobce namítl, že žalovaný nikterak nezdůvodnil, jak by poskytnutí požadovaných informací mohlo zasáhnout do lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti nebo jména konkrétních fyzických osob (ochrana osobnosti). Žalobce se domnívá, že k takovému zásahu dojít nemůže, nedochází proto ani k nadřazování práva na informace právu na ochranu osobnosti. Zákonným důvodem pro odepření poskytnutí informací není ani to, že se požadované informace týkají záležitostí, o nichž se v některých případech rozhodovalo ve správním řízení. Podle § 2 písm. a) bodu 6 zákona č. 123/1998 Sb. jsou informacemi o životním prostředí také informace o správních řízeních ve věcech ochrany životního prostředí.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce pod záminkou naplnění práva občanů na informace o využívání přírodního bohatství směřuje nepřípustným způsobem k získání konkrétních statistických údajů, které by mohly být následně, ať už z neznalosti nebo úmyslně, zneužity proti konkrétním osobám subjekty, jimž dozor nad dodržováním zákona o myslivosti nepřísluší. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 123/1998 Sb. se řídí zpřístupňování údajů získávaných pro statistické účely zvláštním zákonem a je třeba toto respektovat. Údaje o plánu lovu, jeho plnění, jarním kmenovém stavu zvěře a další (statistickou službou shromažďované) údaje o jednotlivé honitbě nevypovídají objektivně o využívání přírodního bohatství, zato do značné míry vypovídají o majetkových a jiných poměrech osob, které v honitbě myslivecky hospodaří. Identita uživatelů honiteb je u myslivecké veřejnosti všeobecně v tom kterém konkrétním místě a čase velmi dobře

známa, tyto osoby mají nepochybně právo na ochranu svých práv. Žalobce tedy zjevně nepožaduje informace o využívání přírodního bohatství, nýbrž informace o výsledcích mysliveckého hospodaření v jednotlivých honitbách, které lze jistě bez vynaložení mimořádných prostředků vztáhnout v konkrétních případech ke konkrétním uživatelům honiteb. Tento názor koresponduje s § 3 odst. 3 zákona o myslivosti, který zavádí chov určitých druhů spárkaté zvěře v tzv. oblastech chovu vytvořených více honitbami. Je to návrat k předminulé právní úpravě, který má umožnit myslivecké sledování, vyhodnocování a plánování na základě smysluplných údajů s potřebnou vypovídací hodnotou. Takovými údaji nejsou výsledky hospodaření jednotlivých honiteb, ale statistické souhrny vzniklé jejich odbornou agregací v rámci větších územních celků, tzv. oblastí chovu. Městský úřad reagoval na první žádost žalobce tak, že mu v tomto směru kvalitní informaci obratem poskytl. Jestliže žalobce odmítá nabízenou informaci, z níž lze velmi dobře usuzovat na hospodaření s veřejným statkem, pohlíží žalovaný na jeho žalobu s nedůvěrou. Ústavní práva na informace a na ochranu osobnosti jsou si rovna a musí vedle sebe při rozhodování obstát. Proto je možno poskytnout takovou informaci, která objektivně vypovídá o veřejném statku, avšak neumožňuje nekompetentní veřejný odsudek jednotlivých osob. Žalovaný odůvodnil odepření zpřístupnění informací tím, že podle jeho názoru to vylučují předpisy o ochraně osobních nebo individuálních údajů a ochraně osobnosti. Podle něj se jedná o individuální údaje podle zákona o statistice. Za individuální je považuje proto, že se týkají příjmů uživatelů honiteb a vypovídají o jejich majetkových poměrech. Závěrem konstatoval, že osobami, kterým stát umožnil užívat přírodní bohatství prostřednictvím práva myslivosti, jsou pouze vlastníci pozemků, právo myslivosti je tak spjato s vlastnictvím pozemků, a lze jej proto omezovat jen na základě zákona a za náhradu.

Krajský soud v Ostravě napadané rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Krajský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že údaje o stavech spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách jsou informacemi, které vylučují předpisy o ochraně osobních nebo individuálních údajů. Ochranu individuálních údajů upravuje zákon o statistice. Skutečnost, že zákon o myslivosti odkazuje na zákon o statistice, ještě neznamená, že informaci nelze poskytnout. Z § 38 zákona o myslivosti vyplývá, že uživatel honitby je povinen vést záznamy o honitbě a myslivecké hospodaření v ní a podávat hlášení orgánům státní správy myslivosti pro statistické účely a že vedení myslivecké evidence a statistiky o honitbě a mysliveckém hospodaření v ní je součástí rezortního statistického zjišťování. Krajský soud souhlasí s názorem žalobce, že správní úřady jsou povinny mít požadované informace k dispozici bez ohledu na to, že jsou posléze poskytovány ke statistickým účelům. Slouží jednak ke kontrole práva výkonu myslivosti a k jeho řízení a zároveň ke statistickému zjišťování. Žalobcem požadované údaje nepovažuje soud za individuální údaje ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o statistice, a to proto, že se jedná o informace o využívání veřejného statku, přírodního bohatství, a nikoliv o jednotlivých fyzických či právnických osobách. Výkon práva myslivosti se sice váže k pozemkům, které tvoří honitbu (návrh na uznání vlastní honitby může podat buď vlastník souvislých honebních pozemků, které splňují zákonem stanovené podmínky, anebo několik vlastníků honebních pozemků může vytvořit honební společenstvo, které pak může při splnění podmínek podat návrh na uznání společenstevní honitby), nicméně vlastníci honebních pozemků nejsou zároveň vlastníky volně žijící zvěře, která je v § 2 písm. b) zákona o myslivosti definována jako obnovitelné přírodní bohatství představované populacemi druhů volně žijících živočichů uvedených v písm. c) a d) citovaného ustanovení téhož zákona.

Skutečnost, že zákon o myslivosti subjektům, fakticky vykonávajícím právo myslivosti, umožňuje přivlastnit si zvěř ulovenou, odchycenou, zhaslou, nalezenou atd., ještě ne-

znamená, že se jedná o oprávnění vyplývající z práva vlastnického; toto oprávnění se odvíjí od práva myslivosti. Myslivostí se přitom rozumí soubor činností prováděných v přírodě ve vztahu k volně žijící zvěři jako součásti ekosystému a spolková činnost, směřující k udržení a rozvíjení mysliveckých tradic a zvyků jako součásti českého národního kulturního dědictví [§ 2 písm. a) zákona o myslivosti]. Nejedná se totiž o soukromou a podnikatelskou činnost ve vztahu k volně žijící zvěři a ani ke zvěři ulovené, odchycené apod. Počty ulovené či volně žijící zvěře v jednotlivých honitbách nemají přímou souvislost s majetkovými poměry vlastníků honiteb. Žalovaný nesprávně argumentuje tím, že právo myslivosti tvoří obsah práva vlastnického a že právo myslivosti lze omezovat (ve smyslu poskytnutí informací) pouze na základě zákona. Poskytnutí informací z oblasti myslivosti není v žádném případě omezením práva vlastnického. Nelze proto souhlasit se závěrem žalovaného, že konkrétní údaje o jednotlivých honitbách vypovídají o majetkových poměrech držitelů či uživatelů honiteb. Lze souhlasit s názorem žalobce, že požadoval pouze informace o stavu spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách, nikoliv žádné další údaje, týkající se majetkových poměrů honebních společenstev. Není přípustné, aby veřejnost ztratila přístup k informacím, které bezesporu se stavem životního prostředí souvisí. Závěr žalovaného, že by v daném případě došlo k nadřazení ústavního práva na informace nad ústavní právo na ochranu osobnosti, je (s ohledem na posuzovanou věc) nepřiléhavý. K zásahu do práva osobnosti dojít nemohlo, neboť poskytnutí požadovaných informací se nijak nemohlo dotknout lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti či jmen konkrétních fyzických osob.

1274

Důchodové pojištění: starobní důchod; hodnocení doby pojištění

k § 6 odst. 4 písm. a) bod 1. zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 590/1992 Sb.
k § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 134/1997 Sb.
k § 59 vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění vyhlášek č. 91/1968 Sb. a č. 179/1968 Sb.
k § 72 vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení

Pro posouzení vzniku, trvání a zániku důchodového pojištění za účelem prokázání 25 let doby pojištění jako jedné ze zákonných podmínek nároku na starobní důchod [§ 6 odst. 4 písm. a) bod 1. zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění] žadatele, který v letech 1968 – 1979 vykonával uměleckou činnost v zahraničí, není rozhodující pouze existence vyjádření příslušné vrcholné ideové organizace a organizace spolupůsobící při provádění zabezpečení (§ 59 a násl. vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, a § 72 a násl. vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení), ale obsah tohoto vyjádření (tj. zejména výkon umělecké činnosti jako povolání tvořící trvalý a hlavní zdroj příjmů umělce), který lze prokázat i jinými důkaznímí prostředky, než je zmíněné vyjádření.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, čj. 4 Ads 24/2006-173)

Prejudikatura: srov: nález č. 13/1997 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 21/1996).

Věc: Stanislav B. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalované ze dne 16. 3. 1999 byla zamítnuta žádost žalobce o starobní důchod, a to s odůvodněním, že mu nárok na starobní důchod nevznikl, protože nezískal potřebných 25 roků doby pojištění, ale podle dokladů pouze 14 roků a 4 dny s tím, že dobu činnosti od 1968 do roku 1979 nelze podle předložených prohlášení zhodnotit.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované „opravný prostředek" ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „žaloba"). V žalobě uvedl, že povinnost platit pojistné na jeho důchodové zabezpečení nesl podnik Pragokoncert, který plnil funkci zaměstnavatele, a umělci činní v zahraničí nebyli již povinni platit pojistné příslušným orgánům sociálního zabezpečení, ale úhrada pojistného v tomto případě byla povinností této organizace. Důkaz o úhradě pojistného na důchodovém zabezpečení nemůže nyní Pragokoncert předložit, přičemž žalobce se domáhal zhodnocení doby od 1. 9. 1968 do 31. 8. 1979, kdy byl činný jako umělec pod uvedenou organizací a v případě započtení této doby pak splňoval všechny podmínky pro přiznání starobního důchodu.

O žalobě rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 11. 11. 2002, kterým rozhodnutí žalované potvrdil. Ke sporovanému období měl soud k dispozici pouze dílčí smlouvy z února 1971 a z listopadu 1980, dle kterých žalobce zastával místo hráče prvních houslí v orchestru v Malmö ve Švédsku. Žalobce však nepředložil vyjádření příslušné vrcholné ideové organizace obsahující údaje o začátku soustavného výkonu činnosti umělce a o tom, kdy povinné zabezpečení umělce vzniklo a kdy zaniklo, což vyžadoval § 60 odst. 1 vyhlášky č. 102/1964 Sb., přičemž obdobně uvedenou právní úpravu obsahoval § 74 odst. 1 vyhlášky č. 128/1975 Sb. Žalobce sice dokládal své působení v požadovaném období v zahraničí čestným prohlášením svých kolegů hudebníků, avšak tito nevykonávali činnosti v orchestru v Malmö, kde žalobce působil.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, ve které zejména namítal, že veškerá dokumentace týkající se jeho výkonu umělecké činnosti zajišťované Pragokoncertem byla zničena, a tato skutečnost proto nemůže být vykládána k jeho tíži. K prokázání pojištění za sporované období navrhl výslech svědka Oty V., který s ním působil ve stejném orchestru od 1. 8. 1970. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. 6. 2004, čj. 5 Ads 45/2003, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle odůvodnění se v daném případě jedná o spor o vzniku a trvání důchodového pojištění ve sporovaném období a k rozhodnutí o této otázce je povolána okresní správa sociálního zabezpečení podle § 6 odst. 4 písm. a) bod 1. zákona č. 582/1991 Sb. Proto je nezbytné, aby o sporu o rozsah doby pojištění bylo rozhodnuto samostatným rozhodnutím místně příslušné okresní správy sociálního zabezpečení.

Městská správa sociálního zabezpečení rozhodla dne 27. 5. 2005 tak, že v období od 1. 1. 1972 do 31. 12. 1975 trvalo žalobci důchodové zabezpečení umělce ve smyslu § 59 až § 60 v té době platné vyhlášky č. 102/1964 Sb. V období od 1. 1. 1976 do 1. 9. 1976 ve smyslu § 72 až § 74 v té době platné vyhlášky č. 128/1985 Sb. účast žalobce na důchodovém zabezpečení umělců nevznikla, stejně jako v období od 1. 9. 1968 do 31. 12. 1971 (podle § 59 až § 60 v té době platné vyhlášky č. 102/1964 Sb.) a v období od 2. 9. 1976 do 31. 8. 1979 (podle § 72 až § 74 v té době platné vyhlášky č. 128/1975 Sb.)

Proti rozhodnutí Městské správy sociálního zabezpečení ze dne 27. 5. 2005 podal žalobce odvolání. Žalovaná dne 29. 7. 2005 odvolání zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. Podle vyhlášek č. 102/1964 Sb. a č. 128/1975 Sb. byli umělci ve sporovaném období důchodově zabezpečeni, pokud vykonávali svou činnost jako povolání tvořící trvalý a hlavní zdroj příjmů, a nebyli již z jiného důvodu účastni důchodového zabezpečení. Podle § 60 odst. 1 vyhlášky č. 102/1964 Sb. vzniklo povinné zabezpečení umělce dnem, kterým podle vyjádření příslušné vrcholné ideové organizace umělec začal soustavně vykonávat svou činnost, a zaniklo dnem, kterým podle vyjádření této organizace uvedená činnost skončila. Přihlášky k zabezpečení a odhlášky se podle § 71 odst. 2 citované vyhlášky

podávaly okresnímu národnímu výboru prostřednictvím vrcholných ideových organizací, když podle § 71 odst. 1 vrcholné ideové organizace umělců podávaly vyjádření o tom, které kulturní pracovníky lze uznat za umělce, určovaly počátek a konec činnosti umělců pro vznik a zánik zabezpečení a podávaly vyjádření o výši příjmu umělců. Obdobně podle § 74 odst. 1 vyhlášky č. 128/1975 Sb. vzniklo povinné zabezpečení umělce dnem, kterým podle vyjádření organizace spolupůsobící při provádění zabezpečení umělců začal umělec soustavně vykonávat svou činnost, a zaniklo dnem, kterým podle vyjádření této organizace uvedená činnost skončila. Zároveň podle § 84 odst. 2 a 3 citované vyhlášky tyto spolupůsobící organizace podávaly vyjádření o počátku a konci umělecké činnosti pro vznik a zánik zabezpečení, a dále o výši příjmu umělců. Přihlášky zabezpečení a odhlášky z něho se podávaly příslušnému národnímu výboru prostřednictvím organizace spolupůsobící při provádění zabezpečení umělců. Z uvedené právní úpravy vyvodila žalovaná závěr, že předpisy o provádění sociálního zabezpečení umělců předpokládaly určitou součinnost samotného umělce spočívající v podání přihlášky, hlášení ročního příjmu, odvodu pojistného. Proto při absenci uvedené součinnosti nemohla příslušná ideová (spolupůsobící) organizace konat ve smyslu uvedené právní úpravy. Z doloženého spisového materiálu převzatého z odboru sociálních věcí bývalého Národního výboru města Brna žalovaná zjistila, že Národnímu výboru města Brna byla předložena přihláška žalobce k sociálnímu zabezpečení umělců potvrzená Pragokoncertem Praha jako spolupůsobící organizací se dnem vzniku zabezpečení 1. 1. 1974, přičemž na přihlášce je potvrzen příjem žalobce z umělecké činnosti za roky 1972 a 1973, a dále bylo v uvedeném spisovém materiálu obsaženo potvrzení Pragokoncertu Bohemia o době trvání umělecké činnosti žalobce pro účely sociálního zabezpečení umělců s ověřením doby ke zprostředkování zahraničního angažmá pouze v období od 1. 1. 1972 do 1. 9. 1976. Proto dospěla žalovaná k závěru, že za období od 1. 9. 1968 do 31. 12. 1971 a od 2. 9. 1976 do 31. 8. 1979 nebylo u žalobce prokázáno splnění podmínek účasti na sociálním zabezpečení umělců ve smyslu právních předpisů platných v posuzované době.

V návaznosti na uvedené rozhodnutí žalované Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 9. 1. 2006 znovu projednal žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 1999 a žalobu zamítl. Krajský soud provedl další důkazy. Z prohlášení svědka Oty V. soud zjistil, že žalobce působil pod uměleckou agenturou Pragokoncert v symfonickém orchestru ve Švédsku v době od 1. 8. 1970 do 31. 8. 1979 s tím, že v celém tomto období působil i tento svědek ve stejném symfonickém orchestru. Svědek sám však toto období ve svém dávkovém spise přihlášeno neměl. Krajský soud se tedy ztotožnil se skutkovým zjištěním i právním posouzením žalované. I při započítání doby pojištění od 1. 1. 1972 do 1. 9. 1976 nedosáhl žalobce zákonem požadované doby pojištění potřebné pro přiznání starobního důchodu.

Proti rozsudku ze dne 9. 1. 2006 podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které mimo jiné uvedl, že všechny potřebné záznamy o skutečnostech rozhodných pro jeho nárok měl bývalý zaměstnavatel stěžovatele – Pragokoncert, který své povinnosti závažným způsobem porušil, když stěžovatele nepřihlásil k důchodovému pojištění. Pragokoncert zničil v příkrém rozporu s celou řadou obecně závazných předpisů o archivaci a skartaci archivní dokumenty týkající se mimo jiné i stěžovatele a jeho nároků uplatněných v předmětném řízení. V řízení před krajským soudem stěžovatel zdůrazňoval, že není jeho vinou, že nemůže prokázat svá tvrzení způsobem, jaký soud rigidně požadoval. Soud ani žalovaná nezohlednily důkaz navržený stěžovatelem – čestné prohlášení Oty V.

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

Z odůvodnění:

(...) Je nesporné, že v případě stěžovatele ve výše uvedeném sporném období byl onou zmíněnou „příslušnou vrcholnou ideovou

organizací" (ve smyslu vyhlášky č. 102/1964 Sb.) a zároveň i „organizací spolupůsobící při provádění zabezpečení umělců" (ve smyslu vyhlášky č. 128/1975 Sb.) Pragokoncert Praha, když mezi účastníky nebylo o této otázce sporu.

Protože jak rozhodnutí žalované, tak i krajského soudu považovala neexistenci vyjádření organizace spolupůsobící při provádění zabezpečení umělců (tj. v projednávané věci Pragokoncert Praha) a neexistenci součinnosti stěžovatele spočívající v podání přihlášky prostřednictvím této organizace jako hlavní důvod pro nesplnění podmínek pro vznik a trvání důchodového pojištění (resp. slovy zmíněné zákonné úpravy *„důchodového zabezpečení"*), bylo nutné zjistit význam a účel citované právní úpravy, a to z hlediska dodržení ústavně konformního výkladu dané problematiky, zejména s přihlédnutím k principu přiměřenosti (mezi smyslem a účelem zákona a zvolenými prostředky) ve světle základního principu, na kterém řízení o předmětné dávce sociálního zabezpečení (tj. důchod) je založeno, tj. principu hmotného zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Význam teleologického výkladu uvedené zákonné úpravy nabyl na síle tím spíše, když nelze přehlédnout zcela jinou existenci společenských vztahů v době, kdy tato zákonná úprava platila. Při aplikaci historicko-teleologické metody výkladu zmíněné právní úpravy by zcela jistě nebylo možné odhlédnout od společensko-politických vztahů v době její platnosti. Nelze přehlédnout, že v době platnosti výše uvedené právní úpravy existoval silný vliv státní moci i v oblasti výkonu umělecké činnosti, o čemž svědčí např. i vyhláška č. 89/1958 Ú. l., kterou se stanoví povinné zprostředkování pro některé obory umělecké činnosti, podle které hudebníci z povolání mohli účinkovat při veřejných hudebních produkcích jen tehdy, byla-li jejich vystoupení zprostředkována organizací k tomu určenou. A právě snahu o zajištění tohoto vlivu lze nepochybně zjistit z citované právní úpravy, a to již z jejích základních ustanovení (viz zejména § 59 vyhlášky č. 102/1964 Sb., který hovoří o umělcích *„uznaných příslušnou vrcholnou ideovou organizací"*). Proto význam vyjádření příslušné vrcholné ideové organizace (vyhláška č. 102/1964 Sb.) či význam vyjádření organizace spolupůsobící při provádění zabezpečení umělců (vyhláška č. 128/1975 Sb.) je nutné vnímat právě z pohledu historicko-teleologického výkladu. Stejně tak je nutné hodnotit význam podávání přihlášek k důchodovému zabezpečení k národním výborům prostřednictvím výše zmíněných organizací (§ 71 vyhlášky č. 102/1964 Sb. a § 84 vyhlášky č. 128/1975 Sb.).

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že v posuzované věci je nutné aplikovat objektivně teleologický výklad zmíněné právní úpravy, který se zřetelem na demokratickou povahu současných společenských vztahů je nutné aplikovat pouze k naplnění principu hmotného zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Při takto zaujatém směru výkladu zmíněné právní úpravy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zmíněné vyjádření vrcholné ideové organizace či organizace spolupůsobící při provádění zabezpečení umělců včetně zprostředkování podání přihlášek k důchodovému zabezpečení příslušnému národnímu výboru (tj. součinnost těchto organizací) má jen formální význam. Po přihlédnutí k objektivně teleologickému hledisku lze za podmínky vzniku, trvání a zániku důchodového zabezpečení dle zmíněné právní úpravy považovat pouze skutečný výkon umělecké činnosti při splnění v této právní úpravě obsažených zákonných předpokladů, kterými však rozhodně není ono zmíněné vyjádření, ale vlastní výkon umělecké činnosti jako povolání tvořící trvalý a hlavní zdroj příjmu, nikoliv v pracovním poměru, a dále skutečnost, že umělec nebyl účasten z jiného důvodu důchodového zabezpečení a nepožíval důchod starobní, invalidní, důchod za výsluhu let, a ani osobní důchod [§ 73 odst. 1 písm. a), b), c) vyhlášky č. 128/1975 Sb. a § 59 odst. 1 písm. a), b), c) vyhlášky č. 102/1964 Sb.]. Jinými slovy, pro vznik a trvání a zánik důchodového pojištění dle této právní úpravy za účelem prokázání podmínek vzniku nároku na starobní důchod podle platného zákona

o důchodovém pojištění není rozhodující existence předmětného vyjádření, ale jeho obsah. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zastává názor, že výše zmíněná vyjádření a součinnost vrcholných ideových organizací umělců (či organizací spolupůsobící při provádění zabezpečení) obsahujících v podstatě potvrzení o soustavném výkonu umělecké činnosti nelze považovat za jediný zákonný předpoklad vzniku a trvání důchodového zabezpečení podle zmíněné právní úpravy pro účely splnění podmínek nároku na starobní důchod.

Kdyby přesto i nyní vznikly pochybnosti o správnosti výše uvedených závěrů, je nutné si uvědomit ještě další podstatnou skutečnost. Ani v případě zvolení pozitivistického způsobu výkladu citovaných ustanovení zmíněné právní úpravy nelze přehlédnout dominantní postavení uvedených organizací. O tom svědčí i skutečnost, že přihlášky k důchodovému zabezpečení se mohly podávat jen prostřednictvím nich. Klidně se tak mohlo stát, že příslušný národní výbor tuto přihlášku nemusel obdržet nikoliv z důvodu na straně umělce, ale i z různých důvodů na straně těchto organizací (stačila i pouhá nedbalost). Pokud by tyto organizace v současné době právně existovaly, tak by nepochybně nebyl problém zjistit důvod, proč tato přihláška podána nebyla. V situaci, kdy tato organizace (v posuzované věci Pragokoncert Praha) již neexistuje, nelze s jistotou tvrdit, že zmíněné vyjádření této organizace neexistuje, a též nelze takto tvrdit, že „*příslušná ideová (spolupůsobící) organizace nemohla konat ve smyslu uvedené právní úpravy*", tj. v podstatě postoupit přihlášku k důchodovému zabezpečení příslušnému národnímu výboru. Podle názoru Nejvyššího správního soudu ani v případě aplikace zmíněného pozitivistického způsobu výkladu zmíněných právních předpisů nelze pochybnosti týkající se existence zmíněného vyjádření a postupu při zprostředkování podání přihlášky k důchodovému zabezpečení příslušnému národnímu výboru přičítat k tíži žadatele o starobní důchod. A to tím spíše, když v průběhu soudního řízení bylo dodatečně nalezeno potvrzení Pragokoncertu ze dne 21. 5. 1999, ze kterého vyplývá, že stěžovatel z původně sporného období let 1968 - 1979 podstatnou část tohoto období (od 1. 1. 1972 do 1. 9. 1976) skutečně působil v zahraničním angažmá zprostředkovaném touto organizací. Nelze proto zcela vyloučit, že stěžovatel nepůsobil jako umělec pod touto organizací ve zbývající části výše uvedeného sporného období, když navíc podle již výše citované části odůvodnění rozhodnutí žalované „prokazatelně" vyplynulo, že se po celou spornou dobu (tj. od 1. 9. 1968 do 31. 8. 1979) zdržoval a umělecky působil v zahraničí. Pokud ještě na tomto místě vznikly pochybnosti, je nutné citovat z nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/1996 (publikován pod č. 13/1997 Sb. ÚS), že „*soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku*".

Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že s přihlédnutím k uvedenému objektivně teleologickému způsobu výkladu zmíněných právních norem byl ve správních řízeních, v nichž bylo vydáno jak žalované rozhodnutí, tak i podkladové rozhodnutí, porušen princip přiměřenosti mezi cílem právní úpravy týkající se rozhodnutí o žádosti o starobní důchod za účelem naplnění principu hmotného zabezpečení ve stáří (článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a správními orgány zvolenými prostředky k dosažení tohoto cíle, za které je nutné považovat pozitivistické „lpění" na prokázání existence vyjádření zmíněné organizace za účelem prokázání doby pojištění stěžovatele.

Z výše uvedeného výkladu lze snadno dovodit, že Nejvyšší správní soud přikládá v posuzované věci rozhodující význam dalším důkazům, na které se odvolává i rozsudek krajského soudu. Nemohl se však ztotožnit s jeho závěrem o tom, že by tyto důkazy bylo možné hodnotit jako vyjádření „*tak, jak vy-*

žadují obě vyhlášky, a to vyhláška č. 102/64 Sb. a vyhláška č. 128/75 Sb.", když Nejvyšší správní soud nepovažoval z výše uvedených důvodů tato vyjádření příslušné ideové (či spolupůsobící) organizace za jediný způsob prokázání doby pojištění stěžovatele.

Krajský soud se sice zabýval některými důkazy, což lze jistě ocenit, avšak nelze z nich vyvodit jasný závěr o tom, zda stěžovatel ve sporném období skutečně vykonával svou činnost umělce jako povolání tvořící trvalý a hlavní zdroj příjmů, nikoliv v pracovním poměru, nebyl přitom účasten důchodového zabezpečení z jiného důvodu, či nepožíval starobní důchod či jiný důchod (§ 73 odst. 1 vyhlášky č. 128/1975 Sb. a § 59 odst. 1 vyhlášky č. 102/1964 Sb.). Naopak z tohoto dokazování lze zjistit pouze pochybnosti, když na jedné straně existuje ve spisové dokumentaci místopřísežné prohlášení svědka Oty V. ze dne 15. 10. 2002 o tom, že stěžovatel působil pod uměleckou agenturou Pragokoncert v symfonickém orchestru ve Švédsku v době od 1. 8. 1970 do 31. 8. 1979, avšak tento svědek podle důkazu provedeného jeho dávkovým spisem nemá zhodnocené období pro účely důchodového zabezpečení od 1. 9. 1975 do 31. 8. 1979. Skutečnost, že jmenovaný neměl zmíněnou dobu zhodnocenou v dávkovém spise, však sama o sobě bez dalšího nemůže být důkazem o tom, že stěžovatel v tomto období zmíněnou uměleckou činnost nevykonával. Při dokazování je nutné i ve světle uvedeného výkladu hodnotit a doplnit obsah čestného prohlášení ze dne 28. 1. 1999 podepsané Janem D. a Zdeňkem M. o tom, že stěžovatel byl zaměstnán pod agenturou Pragokoncert při dlouhodobém angažmá ve Švédsku – Malmö od 1. 7. 1970 do 31. 8. 1979.

1275

Vodní právo: uložení opatření k nápravě Řízení před soudem: dokazování

k § 40 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)
k § 75 odst. 1, § 77 odst. 1 a § 78 odst. 5 a 6 soudního řádu správního
k § 27 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění zákona č. 14/1998 Sb.**)
k § 24 písm. c) zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění zákona č. 23/1992 Sb.***)

I. Účastníkem správního řízení ve věci uložení nápravného opatření dle § 27 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), mohla být pouze osoba, která byla pravomocně uznána odpovědnou za spáchání správního deliktu ve smyslu § 24 písm. c) zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství. Správní orgán si v řízení vedeném dle § 27 odst. 1 vodního zákona nebyl oprávněn učinit vlastní závěry týkající se osoby jeho účastníka, a to ani za situace, kdy by zde zmiňované sankční rozhodnutí neexistovalo. Nešlo zde o případ předběžné otázky (§ 40 odst. 1 správního řádu z r. 1967), neboť správní orgán nebyl v této otázce oprávněn k samostatné úvaze.

II. Ustanovení § 77 odst. 2 věty první s. ř. s. je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce" coby atributu práva na spravedlivý proces. Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní

*) *S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.*
**) *S účinností od 1. 1. 2002 nahrazen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).*
***) *S účinností od 1. 1. 2002 nahrazen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).*

orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám.

III. Soudem prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží.

IV. V případech, kdy soud přistoupí k vlastnímu dokazování, tedy opakuje důkazy provedené již předtím správním orgánem, nebo provede důkazy jím dosud neprovedené, hodnotí provedené důkazy jednotlivě i v souhrnu tak, aby došlo k jejich vzájemnému skloubení a provázání s důkazy provedenými a zhodnocenými správním orgánem a soud nadále vycházel ze skutkového a právního stavu takto zjištěného, ovšem ve vztahu ke správnímu orgánu s důsledky předvídanými v § 78 odst. 5 a 6 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99)

Prejudikatura: č. 313/2004 Sb. NSS, č. 1041/2007 Sb. NSS, nález č. 114/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 605/03) a nález č. 14/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 22/99).

Věc: Společnost s ručením omezeným W. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o uložení opatření k nápravě, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní úřad Cheb rozhodnutím ze dne 29. 4. 2002 uložil žalobci dle § 27 odst. 1 vodního zákona provést nápravná opatření související se znečištěním okolí Lesního pramene v Mariánských Láznich.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 13. 12. 2002 odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud rozsudkem ze dne 31. 1. 2006 žalobu zamítl. Žalobce uplatnil námitku, že není původcem závadného stavu. Tuto námitku by však mohl soud zohlednit pouze, pokud by zde již neexistovalo pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty ve smyslu § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Pokud takové rozhodnutí vydáno bylo, jde o rozhodnutí o předběžné otázce, ze kterého se musí v řízení o uložení opatření k nápravě vycházet (§ 40 správního řádu z roku 1967). Pokud za této situace stěžovatel namítal, že není původcem závadného stavu, nelze této argumentaci přisvědčit, neboť v daném správním řízení již tato otázka nemohla být samostatně řešena; správní orgán byl naopak povinen zcela převzít závěry o tom, kdo je původcem závadného stavu, vyslovené v rozhodnutí o uložení pokuty dle § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Krajský soud dále uvedl, že žalobcem navrhované provedení důkazu rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 7. 2004 a rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 12. 2004 by bylo v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., dle kterého ke skutečnostem, které nastaly po vydání napadeného rozhodnutí, nemůže soud přihlédnout.

Proti rozsudku krajského soudu ze dne 31. 1. 2006 podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména namítal, že soudu bylo v době jeho rozhodování známo, že rozhodnutí žalovaného o uložení pokuty dle § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství bylo v mezidobí soudem zrušeno; žalovaný následně zrušil též jemu předcházející rozhodnutí I. stupně s tím, že s ohledem na značný časový odstup již nebylo možné jednoznačně určit původce závadného stavu. Soud měl vycházet z toho, že předběžná otázka týkající se osoby odpovědné za vznik závadného

stavu vyřešena nebyla, a bylo proto namístě zabývat se argumentací stěžovatele, namítal-li, že původcem závadného stavu není.

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

Z odůvodnění:

S ohledem na skutečnosti výše uvedené je zřejmé, že zásadní význam má v projednávané věci zodpovězení otázky, zda krajský soud mohl, respektive měl, při svém rozhodování zohlednit skutečnost, že sankční rozhodnutí, ve kterém byl stěžovatel označen za původce závadného stavu, bylo v době jeho rozhodování již zrušeno.

Po skutkové stránce je tento fakt doložen obsahem předloženého soudního spisu. Jde především o fotokopii rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 7. 2004, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2002; jím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Okresního úřadu v Chebu ze dne 7. 2. 2001, na jehož základě byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 250 000 Kč, a to za znečištění okolí Lesního pramene Mariánské Lázně látkami ohrožujícími jakost a zdravotní nezávadnost vod, v souladu s § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství (originál tohoto rozhodnutí je založen ve správním spisu). Dále je v soudním spisu založen originál rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2004, kterým bylo, v návaznosti na výše zmiňovaný rozsudek krajského soudu, na základě § 59 odst. 2 správního řádu z roku 1967 zrušeno sankční rozhodnutí Okresního úřadu Cheb, referátu životního prostředí, ze dne 7. 2. 2001.

Procesní postup soudu v případě existence skutkových či právních novot je zcela jednoznačným způsobem upraven v § 75 odst. 1 s. ř. s., dle kterého při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. I přes uvedené znění zákona však může být aplikace této zásady v praxi omezena. Z již dlouhodobé a konstantní judikatury Ústavního soudu se totiž podává, že při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nemůže soud vycházet z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, jestliže tato úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost. Tato ústavně konformní interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s. je již běžně reflektována i judikaturou soudů obecných, včetně Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti lze zmínit např. rozsudek ze dne 30. 6. 2004, čj. 7 A 48/2002-98 (publikován pod č. 1041/2007 Sb. NSS), kde Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze trvat na formálním naplnění procesního předpisu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) při vědomí, že by tím soud sice konal podle jeho textu, nikoli však smyslu. Došlo-li tedy v době po vydání napadeného správního rozhodnutí ke změně právního stavu v důsledku zrušení právního předpisu Ústavním soudem pro neústavnost, není pochyb o tom, že taková změna musí být (navzdory zcela jednoznačnému znění § 75 odst. 1 s. ř. s.) zohledněna. Otázka, zda lze v některých případech přihlédnout též ke změnám stavu skutkového, je soudní praxí prakticky neřešená. Ústavní soud se nicméně i v těchto případech vyslovil tak, že tato možnost principiálně vyloučena není; musí jít ovšem o případy výjimečné, kdy by, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci, nebylo možné důslednou aplikaci shora zmiňovaného ustanovení soudního řádu správního z ústavně právního hlediska akceptovat [viz nález ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03 (publikován pod č. 114/2005 Sb. ÚS)].

Jakkoli argumentace stěžovatele obsahově směřuje k zodpovězení výše nastolené otázky právě cestou ústavně konformní interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s., dle názoru Nejvyššího správního soudu je přiléhavější zvolit přístup z pohledu úpravy dokazování, zakotvené v § 77 s. ř. s.

Nejdříve je nutno zopakovat, že v otázce vymezení účastníka řízení vedeného dle § 27 odst. 1 vodního zákona vycházely správní orgány i krajský soud z předpokladu, že jde o předběžnou otázku, o které již bylo pravomocně rozhodnuto orgánem k tomu kompetentním, a to v řízení o uložení pokuty dle § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním

hospodářství. Tímto rozhodnutím se tedy správní orgány cítily v této otázce vázány s tím, že si již o ní nemohou učinit závěr samy. Tento názor však nepovažuje Nejvyšší správní soud za správný.

Z § 27 odst. 1 vodního zákona vyplývá, že *„vodohospodářský orgán uloží tomu, kdo nepovoleným vypouštěním vod nebo nedovoleným nakládáním s látkami škodlivými vodám znečistí povrchové nebo podzemní vody nebo tím ohrozí jejich jakost,... povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu“*. Pokud jde o osobu, která nedovoleně nakládá s látkami škodlivými vodám (tedy účastníka tohoto řízení), zákon odkazuje v poznámce pod čarou na § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Z posledně zmiňovaného ustanovení se podává, že inspekce a okresní úřady ukládají pokuty fyzickým osobám při provozování podnikatelské činnosti a právnickým osobám (...), které znečistí povrchové nebo podzemní vody, nebo ohrozí jejich jakost nebo zdravotní nezávadnost nedovoleným nakládáním s látkami škodlivými vodám, které nejsou odpadními vodami, popřípadě způsobují vniknutí těchto látek do veřejné kanalizace v rozporu s kanalizačním řádem. Dle citovaných ustanovení je zřejmé, že účastníkem správního řízení v projednávané věci mohla být pouze osoba, která byla pravomocně uznána odpovědnou za spáchání správního deliktu ve smyslu § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Žalovaný, potažmo prvostupňový správní orgán, si tedy v řízení vedeném dle § 27 odst. 1 vodního zákona nebyl oprávněn učinit vlastní závěry týkající se osoby jeho účastníka, a to ani za situace, kdy by zde zmiňované sankční rozhodnutí neexistovalo. Nešlo zde tedy o případ předběžné otázky, neboť ta byla ustanovením § 40 odst. 1 správního řádu z roku 1967 vymezena tak, že vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek sám nebo dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení. Tento závěr má, z důvodů dále uvedených, pro posouzení celé věci zásadní význam.

Jen pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za vhodné na tomto místě dodat, že si je plně vědom skutečnosti, že popsaná konstrukce definice účastníka správního řízení vedeného dle § 27 odst. 1 vodního zákona vychází z odkazu učiněného formou poznámky pod čarou. Ta, jak již se opakovaně vyslovil Ústavní soud, nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení, neboť jejím posláním je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky [viz např. nález ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99 (publikováno pod č. 14/2000 Sb. ÚS)]. V dané věci však tento odkaz není způsobilý vyvolat jakékoliv interpretační obtíže, neboť nepředstavuje extenzivní či restriktivní interpretaci pravidla chování uvedeného v textu zákona a slouží pouze jako zcela jednoznačný odkaz na jiné zákonné ustanovení.

Všechny výše uvedené závěry lze tedy shrnout tak, že v projednávané věci krajský soud rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí o uložení opatření k nápravě za situace, kdy jiné správní rozhodnutí, o které se přezkoumávané rozhodnutí v otázce vymezení účastníka řízení opíralo (a to bez možnosti se v této otázce od něj jakkoli odchýlit), bylo pravomocně zrušeno. Na tuto skutečnost byl přitom stěžovatelem výslovně upozorňován.

Podle § 77 odst. 2 věty první s. ř. s. *„v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak“*. Při rozhodování pak (v souladu s větou druhou citovaného ustanovení) vychází ze skutkového stavu věci vyplývajícího jak z obsahu správního spisu, tak i z jím provedených důkazů. Tato procesní úprava je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“, coby atributu práva na spravedlivý proces, dovozovaného judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z obsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.). Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani

co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení" v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.

Proto v případě důkazů provedených soudem musí být zejména respektován požadavek výše již zmiňovaného § 75 odst. 1 s. ř. s., a nově prováděné dokazování tedy vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží. Pokud jde o důkazy provedené již v rámci správního řízení, zde je nutné respektovat převážně uplatňovaný kasační princip soudního řízení vedeného dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (od principu revizního, vneseného do tohoto řízení § 78 odst. 2 s. ř. s., lze odhlédnout), který lze vyjádřit tak, že *„správní tribunál nemá býti judex facti, a stížnost k tomuto tribunálu jest opravný prostředek zkrácený o revisio in facto"* (viz Hácha, E.: Slovník veřejného práva československého. Sv. II. Polygrafia - Rudolf M. Rohrer - Brno, Brno 1929, str. 851).

Soudní přezkum se v tomto řízení tedy omezuje pouze na *revisio in jure* a soudu (s výjimkou případů, kdy závěry správního orgánu nemají oporu v obsahu správního spisu, nebo se opírají o podklady zjištěné vadným procesním postupem, či výsledek, jehož se správní orgán dobral, není logicky možný) zásadně nepřísluší přehodnocovat skutková zjištění správního orgánu bez toho, že by dokazování sám doplnil. Soud tedy může vytknout správnímu orgánu vadný postup při provádění a hodnocení důkazů, nemůže však nahradit kritizovaná nedostatečná skutková zjištění vlastními závěry, tedy skutkové závěry správního orgánu měnit, pokud sám nedokazoval. V případech, kdy soud přistoupí k vlastnímu dokazování, tedy opakuje důkazy provedené již předtím správním orgánem nebo provede důkazy jím dosud neprovedené, stanoví zákon v § 77 odst. 2 věta druhá pravidlo pro hodnocení důkazů jednotlivě i v souhrnu tak, aby došlo ke vzájemnému skloubení a provázání a soud nadále vycházel ze skutkového a právního stavu takto zjištěného, ovšem ve vztahu ke správnímu orgánu s důsledky předvídanými v § 78 odst. 5, 6 s. ř. s.

Zásadní otázku, byl-li krajský soud v rámci svého přezkumu oprávněn (v intencích výše popsaných omezení) provést důkaz zrušujícím rozsudkem ve věci sankčního rozhodnutí, popřípadě též následně vydaným rozhodnutím druhostupňového správního orgánu, kterým bylo sankční řízení fakticky skončeno bez určení osoby delikventa, lze, dle názoru Nejvyššího správního soudu, odpovědět kladně.

Rozhodující význam má fakt, že důsledky zrušujícího rozsudku soudu působí *ex tunc*; správní rozhodnutí se jím ruší od samého počátku a je nutno na něj nahlížet, jako by vydáno nebylo. Je pochopitelné, že v době rozhodování správního orgánu toto rozhodnutí existovalo, zakládalo právní účinky a správní orgán z něj (z důvodů výše popsaných) musel vycházet. Naproti tomu v době rozhodování krajského soudu v nyní projednávané věci toto rozhodnutí již neexistovalo.

Pokud by tedy krajský soud tento (stejný) skutkový podklad napadeného správního rozhodnutí hodnotil (k čemuž byl dle § 77 s. ř. s. oprávněn), nemohl by se z logiky věci vyhnout zjištění, že zde již nejen není, ale *de iure* zde nebyl ani v době rozhodování správního orgánu (fakt, že tuto skutečnost nemohl

správní orgán objektivně předvídat, na tom nic nemění). Takový závěr, zjištěný ovšem dokazováním před soudem, nelze nepochybně považovat za nepřípustné přehodnocování skutkových závěrů správního orgánu (tedy překročení jednoho ze shora uvedených omezení), vždyť jde o zhodnocení skutečnosti, o které, objektivně vzato, nemohl mít správní orgán při hodnocení předmětného podkladu vědomost. Porušena by nebyla ani zásada zakotvená v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soudem provedené dokazování by směřovalo výlučně ke zjištění skutkového stavu věci v době vydání správního rozhodnutí. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by takový postup byl naopak materiálním naplněním principu plné jurisdikce, na kterém je správní soudnictví vystavěno.

1276

Opatření obecné povahy: schválení či změna územně plánovací dokumentace

k § 4 odst. 2 písm. c) a § 101a soudního řádu správního
k § 9 a § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb., č. 83/1998 Sb., č. 132/2000 Sb. a č. 437/2004 Sb.*)
k čl. 7 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (v textu též „Aarhuská úmluva", „Úmluva")

Územní plán velkého územního celku schválený usnesením zastupitelstva kraje v roce 2006 není opatřením obecné povahy, a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44)

Prejudikatura: opačně č. 968/2006 Sb. NSS; srov. č. 740/2006 Sb. NSS.

Věc: a) obec Bavory, b) obec Dolní Dunajovice, c) Ing. Stanislav H., d) Antonín Š., e) Ing. Miroslav M., f) spolek N., g) spolek O., h) spolek E. proti Jihomoravskému kraji o zrušení územního plánu velkého územního celku.

Zastupitelstvo žalovaného schválilo dne 9. 11. 2006 Územní plán velkého územního celku Břeclavska (dále též „územní plán").

V návrhu podaném Nejvyššímu správnímu soudu na základě předchozí judikatury tohoto soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS) navrhovatelé dovozovali, že územní plán je opatřením obecné povahy, jehož přezkum je v pravomoci Nejvyššího správního soudu dle § 101a s. ř. s. Navrhovatelé dále uvedli, že nezbytnost soudního přezkumu napadeného územního plánu vyplývá rovněž z ustanovení Aarhuské úmluvy a z jejího postavení v českém právním řádu a právu ES, z něhož vyplývá její aplikační přednost před vnitrostátním právem, respektive povinnost orgánů veřejné moci vykládat vnitrostátní právo takovým způsobem, který je v souladu s jejími požadavky.

Usnesením ze dne 31. 1. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-28, postoupil rozhodující třetí senát Nejvyššího správního soudu věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při posuzování otázky, zda je územní plán schválený dle stavebního zákona z roku 1976 opatřením obecné pova-

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

hy ve smyslu § 101a s. ř. s., totiž dospěl k odlišnému právnímu názoru, než který byl vysloven ve shora uvedeném rozsudku prvního senátu ze dne č. 968/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud definoval v tomto rozsudku opatření obecné povahy jako správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem účastníků. Zároveň vyslovil tezi, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, a není tedy rozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává. Územní plán oba uvedené materiální znaky opatření obecné povahy i za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 splňoval. Soud proto považoval za nerozhodné, že závazná část územního plánu je vyhlašována formou obecně závazné vyhlášky. Dle názoru uvedeného v citovaném rozsudku je nutno rozlišovat mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a územním plánem (jeho změnou) na straně druhé. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží jen jako publikační prostředek, jímž se územní plán (jeho změna) komunikuje adresátům. Z uvedeného soud dovodil, že územní plán schválený za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 podléhá soudnímu přezkumu v rámci řízení vedeného podle § 101a a násl. s. ř. s. Svoji argumentaci o nezbytnosti podrobit územní plány soudnímu přezkumu pak soud podpořil i poukazem na mezinárodní závazky České republiky a její závazky k Evropskému společenství, konkrétně články 6, 7 a 9 Aarhuské úmluvy a navazující rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES a také na ústavní pořádek České republiky, konkrétně na čl. 35 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud nepopřel, že k přezkumu obecně závazných vyhlášek má pravomoc jen Ústavní soud, byl však toho názoru, že po zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem ztrácí existující vyhláška pro navazující správní řízení svoji účinnost.

Třetí senát rozhodující v projednávané věci nesouhlasil s právním názorem vysloveným v citovaném rozsudku především v tom bodu, v němž byl popřen význam právní formy vyhlášeného územního plánu. Poukázal přitom na skutečnost, že územní plány velkých územních celků jsou schvalovány kraji v jejich samostatné působnosti a závazné části těchto plánů vyhlašovány právním předpisem – obecně závaznou vyhláškou, která nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje a účinnosti pak patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti. Teprve v tomto okamžiku se tedy stává územní plán (jeho závazná část) závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování o území. Nelze přitom oddělit obsah územního plánu od jeho předepsané právní formy tak, jak učinil předchozí rozsudek, neboť takový postup by mohl vést ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Za situace, kdy pravomoc k přezkumu obecně závazných vyhlášek (včetně těch o vyhlášení závazné části územního plánu) je svěřena Ústavnímu soudu v řízení dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, není možné, aby pravomoc k přezkumu aktu v zásadě obsahově totožného (územního plánu) měl i Nejvyšší správní soud v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s. Senát nesouhlasil ani s podpůrnou argumentací rozsudku ohledně závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodního a komunitárního práva. Aarhuská úmluva není dle jeho názoru přímo vykonatelná a navíc povinnost stran úmluvy podrobit územní plány soudnímu přezkumu nezakotvuje. Územní plán je totiž plánem ve smyslu čl. 7, nikoliv povolením záměru dle čl. 6, a proto se na něj čl. 9 odst. 2 nevztahuje. Uvedený závěr vyplývá i z komunitárního práva, konkrétně z čl. 10a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, kterou byla změněna Směrnice Rady 85/337/ES o posuzování vlivů některých veřejných nebo soukromých záměrů na životní prostředí a členským státům předepsána povinnost umožnit přístup k soudní ochraně dotčené veřejnosti. Směrnice č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí však zůstala beze změny. Se-

nát se neztotožnil ani s ústavně právní argumentací obsaženou v rozsudku a vyslovil názor, že právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny zajisté zahrnuje právo na přezkum správních rozhodnutí vydávaných v územním řízení či v řízení o stavební povolení, není třeba jej však vykládat natolik extenzivně, aby bylo vztaženo i na akty, které správními rozhodnutími nejsou. Dospěl poté k závěru, že územní plány schválené a vyhlášené podle zákona č. 50/1976 Sb. nejsou opatřeními obecné povahy dle ustanovení § 101a s. ř. s.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát především hodnotil vývoj zákonné úpravy institutu opatření obecné povahy při jeho zavedení do českého právního řádu v hmotněprávní i procesní podobě, vzal v úvahu ústavní zásady dané čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, posoudil vliv mezinárodního a komunitárního práva, zvážil též argumenty účastníků, zhodnotil i názory obsažené v předchozích rozhodnutích soudu, a dospěl posléze k následujícím většinovým závěrům:

Při řešení předložené otázky nejprve musel rozšířený senát (dále též „soud") definovat kritéria rozhodná pro posouzení, zda příslušný akt je opatřením obecné povahy. Jak bylo již uvedeno výše, rozsudek ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74 (č. 968/2006 Sb. NSS), kladl důraz na materiální znaky (správního) aktu při upozadění významu jeho právní formy. Při definici opatření obecné povahy přitom vycházel z právní doktríny, která tato opatření popisuje jako tzv. smíšené akty s prvky jak právní normy, tak správního rozhodnutí. Zpravidla se tedy jedná o akty s konkrétně vymezeným předmětem úpravy v oblasti práv a povinností adresátů a s jejich obecně vymezeným okruhem. Toto pojetí pak vyústilo v závěr, že soudnímu přezkumu podléhají všechny akty splňující výše uvedená kritéria bez ohledu na právní formu, v níž jsou vydávány a bez ohledu na skutečnost, zda je pro ně vůbec nějaká právní forma předepsána. Předkládající třetí senát pak ve svém usnesení ze dne 31. 1. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-28, nepolemizoval s doktrinálním vymezením opatření obecné povahy, pro účely soudního přezkumu však dovodil, že rozhodující pro posouzení pravomoci soudu je právní forma aktu, nikoliv jeho materiální obsah, neboť popřením významu právní formy by došlo ke zpochybnění hranic pravomocí jednotlivých soudů, a ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva.

Opatření obecné povahy je institutem, který v českém právním řádu byl uveden v život - alespoň co se jeho výslovného pojmenování týče - zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Uvedený zákon předepsal vydání opatření obecné povahy pro některé činnosti telekomunikačních orgánů přímo, např. v § 34 odst. 4, právní účinky pak blíže rozvedl v § 124 zákona. Zákon nabyl účinnosti dne 1. 5. 2005 a těmito svými ustanoveními navázal na již platný (od 24. 9. 2004), ale v té době dosud neúčinný správní řád (č. 500/2004 Sb). Zároveň byl novelizován i soudní řád správní a ustanovením § 171 části dvacáté prvé zákona č. 127/2005 Sb. do něj byl inkorporován díl 7 části třetí hlavy II. se svými ustanoveními § 101a až 101d a zároveň doplněna ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) a § 48 odst. 2 písm. e). Samotný soudní řád správní však ani po novelizaci definici opatření obecné povahy neobsahuje, výše uvedená ustanovení upravují pouze pravomoc a kompetenci soudů a některá další procesní pravidla přezkumu. Odpověď na otázku, co lze považovat za opatření obecné povahy, je proto třeba hledat (jak bylo ostatně uvedeno již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2004 Sb. NSS) ve správním řádu (č. 500/2004 Sb.), v části šesté.

Podle § 171 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) *„postupují podle této části správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím"*. V dalších ustanoveních jsou pak upravena procesní pravidla pro jeho vydání.

Z uvedeného je zřejmé, že ani nový správní řád opatření obecné povahy materiálně nedefinuje a s ohledem na velkou rozmani-

tost možných případů ponechává na zákonodárci, aby stanovil ve zvláštních zákonech, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatřeními obecné povahy a mají být připravována, projednávána a vydávána způsobem upraveným v části šesté správního řádu. Lze tudíž shrnout, že opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu *a contrario* lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu § 171 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Tento závěr je podepřen i zněním čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. je pak dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl. V druhém případě však bude takovýto postup zajisté bez dalšího důvodem ke zrušení tohoto aktu.

Na základě uvedené výchozí úvahy pak soud přistoupil k řešení předložené otázky. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje schválilo Územní plán velkého územního celku Břeclavska svým usnesením ze dne 9. 11. 2006, tedy v době, kdy byl nový správní řád nejen platný, ale od dne 1. 1. 2006 již také účinný. Na režim vydávání opatření obecné povahy tak beze zbytku dopadala ustanovení části šesté správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Zvláštní zákon, který pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace v té době upravoval, tj. stavební zákon (č. 50/1976 Sb.), však v souvislosti s přijetím nového správního řádu nebyl nijak novelizován a pro žádnou z činností prováděnou správními orgány na úseku územního plánovaní a stavebního řízení vydávání opatření obecné povahy nepředepsal. Ustanovení § 29 odst. 3 citovaného zákona, které upravovalo finální fázi schvalování územního plánu a jako právní formu pro vyhlášení jeho závazné části určovalo obecně závaznou vyhlášku, zůstalo beze změny. Formou opatření obecné povahy jsou územní plány vydávány až na základě nového stavebního zákona (zákona č. 183/2006 Sb.), který však nabyl účinnosti teprve dnem 1. 1. 2007. Z tohoto hlediska tedy Územní plán velkého územního celku Břeclavska opatřením obecné povahy není.

Soud se dále zabýval i otázkou, zda povinnost umožnit soudní přezkum územních plánů i před 1. 1. 2007 nevyplývá pro Českou republiku z jejích mezinárodních závazků či z komunitárního práva, případně z ústavního pořádku České republiky. Jakkoliv při posuzování definičních kritérií opatření obecné povahy zaujal názor odlišný nejen od názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, ale, jak vyplývá z výše uvedeného, z určité části i od názoru vyjádřeného v usnesení ze dne 31. 1. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-28, v otázce souladu vnitrostátního práva s mezinárodní smlouvou (zde Aarhuskou úmluvou) a s komunitárním právem, sdílí právní názor, který byl vyjádřen v citovaném usnesení, v plném rozsahu. Na odůvodnění usnesení k této otázce tedy soud pro stručnost odkazuje a k věci doplňuje pouze následující:

Ani sami navrhovatelé ve svém vyjádření k tomuto usnesení nezpochybňují závěr, že územní plán je plánem ve smyslu čl. 7 Aarhuské úmluvy. Namítají však, že čl. 9 odst. 2 sice zakotvuje výslovně povinnost smluvních stran zajistit dotčené veřejnosti přístup k soudu jen ve vztahu k čl. 6, avšak tuto povinnost mají smluvní strany i tehdy, pokud je tak stanoveno vnitrostátním právem, přičemž při výkladu je nutno přihlédnout i k čl. 9 odst. 3 a dalším relevantním ustanovením této úmluvy. I kdyby tedy Aarhuská úmluva a komuni-

tární právo neukládaly povinnost zajistit soudní přezkum územních plánů přímo a bezvýjimečně, vyplývá z úmluvy požadavek se k takového argumentaci přiklonit, pokud lze z vnitrostátního práva tuto možnost dovodit. Jsou proto přesvědčeni, že výklad obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, je se závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy nejen plně kompatibilní, ale za současného stavu vnitrostátní úpravy přezkumu opatření obecné povahy těmito závazky vyžadovaný. Existenci této vnitrostátní úpravy lze dle jejich názoru ve vztahu k územním plánům považovat právě za onen projev *national opt-in*, který je zmíněn v usnesení.

Dle názoru soudu navrhovatelé při své argumentaci směšují dva různé problémy. Prvním je problém úpravy institutu opatření obecné povahy v českém právním řádu tak, jak byl rozebrán výše, druhým pak problém územního plánu jakožto jednoho z aktů přijímaných orgány veřejné správy, které mohou mít vliv na životní prostředí. S tím pak souvisejí otázky přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně při jejich tvorbě a schvalování.

V případě územních plánů je třeba zdůraznit, že se jejich pojetí v jednotlivých zemích, jež se staly stranami Aarhuské úmluvy (včetně zemí Evropské unie) liší, stejně tak se liší i proces jejich přijímání a forma jejich vydávání. Do těchto otázek Úmluva ani příslušné směrnice EU nijak nezasahují. Jinak řečeno, z žádné mezinárodní smlouvy či komunitárního předpisu nelze dovodit, že územní plán musí být z povahy věci vždy opatřením obecné povahy a že toto opatření je jedinou přípustnou formou jeho vydání. Tyto otázky řeší výhradně jen vnitrostátní předpisy. V českém právním řádu byl proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace upraven až do 31. 12. 2006 stavebním zákonem (č. 50/1976 Sb.), který předepisoval pro vydání územního plánu (jeho závazné části) obecně závaznou vyhlášku. Takováto úprava není nikterak neobvyklá a je srovnatelná například s úpravou německou. Sama skutečnost, že přezkum opatření obecné povahy byl dle vnitrostátních předpisů umožněn již s účinností ode dne 1. 5. 2005 a tento institut byl zároveň zakotven v jednom zvláštním zákoně, tedy neměla bez dalšího ve vztahu k dosavadní právní úpravě pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace žádný význam. Soud nemá pochyb o tom, že z Aarhuské úmluvy ani z komunitárního práva povinnost stran Úmluvy umožnit soudní přezkum územních plánů přímo nevyplývá (a nic na tom nemění názor navrhovatelů, že ani Evropská unie přijetím Směrnice č. 2003/35/ES své závazky z Úmluvy nesplnila). V tomto směru poukazuje na argumentaci obsaženou v usnesení ze dne 31. 1. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-28, a podpůrně též na čl. 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 v návaznosti na čl. 2 písm. e) a g) citovaného nařízení. Jestliže pak čl. 9 odst. 2 Úmluvy v dalším odkazuje na vnitrostátní rozhodnutí o účasti (*national opt-in*), je takovýmto rozhodnutím státu až přijetí nového stavebního zákona (zákona č. 183/20006 Sb.), který podřídil pořizování a schvalování územních plánů režimu opatření obecné povahy, a tím umožnil ve spojení s § 101a a násl. s. ř. s. ode dne své účinnosti 1. 1. 2007 jejich soudní přezkum.

V otázce ústavní konformity výkladu pozitivního práva, především jeho souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod odkazuje soud rovněž na odůvodnění citovaného usnesení. K tomu pouze doplňuje, že zákaz výluky územních plánů ze soudního přezkumu nelze dovodit ani z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť územní plán sám o sobě, aniž by byla na jeho základě přijata další rozhodnutí, žádná občanská práva či závazky nezakládá, nemění ani neruší.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že Územní plán velkého územního celku Břeclavska schválený usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 9. 11. 2006 není opatřením obecné povahy, a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení dle 101a a násl. s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

1277

Kompetenční spory: legitimace k podání návrhu; služné vojáků základní služby

k § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
k § 2 odst. 1 zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze

I. Zastaví-li soud řízení ve věci občanskoprávní o podané žalobě s tím, že věc postoupí správnímu orgánu, ale správní orgán pouze účastníkům sdělí, že se věcí zabývat nebude pro nedostatek vlastní pravomoci (aniž by současně podal zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb. návrh na rozhodnutí záporného kompetenčního sporu), je žalobce v původním občanskoprávním sporu legitimován k tomuto návrhu sám (§ 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).

II. Domáhá-li se bývalý voják základní služby doplacení částky rozdílu mezi služným a minimální mzdou za dobu základní služby, rozhodne o tomto nároku služební orgán (§ 2 odst. 1 zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze). Který konkrétní služební orgán z těch, které přicházejí v úvahu, o věci rozhodne, stanoví ministr obrany (Sdělení náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky ze dne 18. ledna 2006, čj. 5142/2006-MSP-SKDP, o rozhodnutí prezidenta republiky jako nejvyššího služebního orgánu, uveřejněné pod č. 13 v částce 1/2006 Sbírky instrukcí a sdělení Ministerstva spravedlnosti).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 5. 2007, čj. Konf 34/2006-22)

Věc: Spor o pravomoc mezi Nejvyšším soudem a prezidentem republiky, za další účasti Mgr. Tomáše A. (žalobce) a Ministerstva obrany (žalovaný), ve věci doplacení rozdílu mezi výší minimální mzdy a služným.

Žalobce se žalobou domáhal uložení povinnosti žalované zaplatit mu částku 67 950 Kč jako rozdíl mezi výší minimální mzdy a služného vyplaceného mu jako vojáku základní služby v období od dubna 2003, kdy základní vojenskou službu nastoupil, do března 2004. V žalobě uvedl, že za výkon této služby mu bylo podle § 76 zákona č. 220/1999 Sb. vypláceno služné podle dosažené hodnosti ve výši 500, resp. 750 Kč měsíčně. Tuto výši pokládá za jsoucí v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, č. 10 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, neboť je zjevně nepřiměřená pracovní zátěži a rozsahu práce vojáka základní služby, a je ve zcela zjevném nepoměru k odměně poskytované pracovníkům podle pracovněprávních předpisů.

Obvodní soud pro Prahu 6 rozsudkem ze dne 23. října 2003 žalobu zamítl. Dospěl mimo jiné k závěru, že výše služného poskytovaného vojákům po dobu výkonu základní nebo náhradní služby je stanovena zákonem č. 220/1999 Sb. a že žalovaná není oprávněna tuto výši služného vyplácet v jiných částkách.

Městský soud v Praze k odvolání žalobce rozsudkem ze dne 29. března 2004 rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku o věci samé a o nákladech řízení potvrdil a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. Vyjádřil nesouhlas s názorem žalobce, že si lidé v průběhu základní vojenské služby nejsou rovni s lidmi v oblasti pracovněprávní, kteří pobírají minimální mzdu.

Nejvyšší soud České republiky k dovolání žalobce rozsudkem ze dne 13. září 2005 roz-

sudky soudů obou stupňů zrušil a řízení zastavil s tím, že po právní moci rozsudku bude věc postoupena prezidentu republiky k dalšímu řízení. Zároveň rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů a dovolacího řízení. V odůvodnění uvedl: „*V posuzované věci žalobce uplatnil... nárok na zaplacení služného vojáka vojenské základní služby za období od 1. 4. 2003 do 31. 3. 2004 ve výši rozdílu mezi služným, které mu bylo vyplaceno, a minimální mzdou, který vyčíslil částkou 67 950 Kč, neboť dovozoval, že poskytnutá ‚výše služného je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 10 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod'. Protože jde o výši nároku vojáka, který koná vojenskou činnou službu formou základní služby v ozbrojených silách České republiky, je pro posouzení věci především významné, zda je pro rozhodnutí o tomto nároku, uplatněném žalobou na peněžité plnění podle ustanovení § 80 písm. b) o. s. ř., dána pravomoc soudu.*

(...) Právní poměry osob, které konají vojenskou činnou službu formou základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení v ozbrojených silách České republiky, a některé právní poměry vojáků v záloze, upravuje zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze (§ 1 zákona č. 220/1999 Sb.). V těchto právních vztazích rozhodují služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci (§ 2 odst. 1 cit. zákona). Pravomoc služebního funkcionáře jednat a rozhodovat v právních vztazích osob, které konají vojenskou činnou službu, je přitom dána – jak z povahy věci plyne – i po skončení doby trvání vojenské činné služby propuštěním od útvaru a vydáním vojenského dokladu (§ 3 odst. 3 zákona č. 220/1999 Sb.).

Z uvedeného vyplývá, že zákon pravomoc k projednání a rozhodnutí o dané věci vyplývající z právních poměrů osob, které konají vojenskou činnou službu formou základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení v ozbrojených silách České republiky, nesvěřuje soudu ani ve smyslu ustanovení § 7 odst. 3 o. s. ř. Projednání a rozhodnutí o dané věci tedy brání nedostatek podmínky řízení (nedostatek pravomoci soudu), kterou nelze odstranit (§ 104 odst. 1 o. s. ř.).

Protože dovoláním napadeným rozsudkem bylo rozhodnuto ve věci, která náleží do pravomoci soudů [§ 229 odst. 1 písm. a) o. s. ř.], a protože uvedenou vadu je postiženo i rozhodnutí soudu prvního stupně, Nejvyšší soud České republiky tyto rozsudky – aniž by se mohl zabývat meritem věci – zrušil (§ 243b odst. 3 o. s. ř.), řízení zastavil a rozhodl o postoupení věci prezidentu republiky, jako nejvyššímu ze služebních orgánů [§ 2 odst. 1 zákona č. 220/1999 Sb., čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky], do jejichž pravomoci náleží jednat a rozhodovat v právních vztazích osob, které konají vojenskou činnou službu (§ 243b odst. 4 o. s. ř.), na němž bude, aby posoudil (určil), kterému ze služebních orgánů v rámci jejich organizační struktury projednání a rozhodnutí přísluší."

Poté náčelník Vojenské kanceláře prezidenta republiky generálporučík Ing. Vlastimil P. zaslal zástupci žalobce písemné sdělení ze dne 9. června 2006, v němž informuje, že prezident republiky jej pověřil vyřízením soudního spisu 4 C 93/2003, který obdržel od předsedy senátu Obvodního soudu pro Prahu 6, a po přezkoumání celé této záležitosti sděluje následující: „*Zahájit řízení a následně vydat v předmětném případě rozhodnutí jako individuální správní akt by bylo možné tehdy, pokud by se jednalo o situaci, kdy právní předpisy dovolují příslušnému služebnímu orgánu autoritativně založit, změnit nebo zrušit práva, právem chráněné zájmy a povinnosti účastníka řízení a připouštějí alternativní řešení, např. oprávnění určit, zda vůbec a případně v jaké výši náležejí tomuto účastníkovi finanční prostředky.*

Ustanovení § 76 zákona č. 220/1999 Sb. a k jeho provedení vydané nařízení vlády č. 39/2002 Sb. ale žádnou odchylku od zde stanovené výše služného nepovolují. Minis-

terstvo obrany bylo a je těmito právními předpisy plně vázáno, a tudíž mělo za povinnost vyplatit vojákům v základní nebo náhradní službě přesně tu částku, jaká je ve zmíněném zákoně, popř. v nařízení vlády uvedena, což se podle doložených informací událo. Případným navýšením této částky, tzn. jejím dorovnáním do minimální mzdy, by došlo k porušení rozpočtových pravidel a k poskytnutí plnění bez právního důvodu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.

(...) Na základě všeho výše zmíněného jsem tudíž nucen závěrem konstatovat, že prezident republiky ani jiný služební orgán ozbrojených sil nebo Ministerstva obrany nemají pravomoc k vydání rozhodnutí o přiznání či nepřiznání rozdílu mezi služným a minimální mzdou Vašemu klientovi."

K žádosti zástupce žalobce ze dne 26. června 2006, adresované prezidentu republiky, v níž poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu a žádá o vydání meritorního rozhodnutí ve věci, byť záporného, s tím, že bude-li prezident republiky svou pravomoc i nadále popírat, pokládá za nezbytné, aby se obrátil na zvláštní senát ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., jinak tak bude nucen učinit v zájmu klienta sám, zaslal zástupci žalobce JUDr. Jan B., ředitel odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky, písemné vyjádření ze dne 14. července 2006, v němž zejména uvádí: *„...Pokud je mi známo, Mgr. Tomáš A. obdržel veškeré finanční i jiné náležitosti související s jeho výkonem základní vojenské služby. Neznám žádný právní předpis, podle kterého by mu prezident republiky mohl z veřejných prostředků poskytnout jakékoliv další peníze.*

Nejvyšší soud Vámi citovaným rozsudkem věc postoupil prezidentu republiky k dalšímu řízení. Tento výrok soudu má jen ten význam, že je pravomocně řečeno, že věc nespadá do pravomoci soudů. Není jím samozřejmě zahájeno nějaké správní řízení, které by probíhalo u prezidenta republiky, a právním následkem rozsudku Nejvyššího soudu pochopitelně není ani to, že se by jím prezidentu republiky nově přidávala nějaká rozhodovací pravomoc (roz. o náležitostech vojáků), kterou podle zákona nemá."

Za tohoto stavu věci se návrhem doručeným dne 21. 8. 2006 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb. žalobce domáhal rozhodnutí kompetenčního sporu, který podle jeho tvrzení vznikl ve smyslu § 1 citovaného zákona mezi Nejvyšším soudem a prezidentem republiky ve věci jeho žaloby proti žalovanému o částku 67 950 Kč, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 6 pod sp. zn. 4 C 93/2003. V návrhu poukázal zejména na uvedený rozsudek Nejvyššího soudu, shrnul citovanou korespondenci a z těchto podkladů dovodil existenci kompetenčního sporu, protože Nejvyšší soud i prezident republiky odmítají vydat ve věci meritorní rozhodnutí. Navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušným k rozhodnutí žaloby je Nejvyšší soud; současně se domáhal zrušení jeho rozsudku.

Příslušný vydat rozhodnutí o tom, který ze služebních orgánů v dalším řízení projedná věc vedenou u Obvodního soudu pro Prahu 6 pod sp. zn. 4 C 93/2003, o zaplacení rozdílu mezi výší minimální mzdy a služného vyplaceného žalobci jako vojáku základní služby, je ministr obrany.

Z odůvodnění:

(...) Zvláštní senát vychází z toho, že nepostačí nějaké neurčité vyjádření nevůle rozhodovat; trvat však důsledně na formální stránce soudního nebo správního aktu by ale také nevedlo k potřebnému cíli; ve svém důsledku by zejména působilo v neprospěch účastníka řízení. Spíše než k formě je proto nutno upnout se k obsahu a hodnotit, nakolik srozumitelně a určitě byla pravomoc ve věci rozhodovat popřena a zda tak učinil ten, kdo k tomu byl oprávněn.

Zvláštní senát proto posoudil citované přípisy náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky, resp. ředitele odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky. Tak dospěl k závěru, že jak náčelník Vojenské kanceláře prezidenta republiky, tak posléze ředitel odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky byli prezidentem republiky pověřeni k vyřízení postoupené věci a že jednoznačně vyjádřili, že prezident republiky - citováno z přípisu ředitele odboru

legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky – *„skutečně nehodlá vydávat jakékoliv rozhodnutí"*. Prezident republiky tedy zřetelně odmítl ve věci rozhodovat – byť, jak uvedeno, z rozhodnutí Nejvyššího soudu plyne, že na něm jako na nejvyšším služebním orgánu bylo pouze určit, který služební orgán ve věci má rozhodnutí vydat.

Jak orgány justiční, tak orgány moci výkonné tedy odpírají ve věci samé rozhodnout. Zvláštní senát tedy má důvodně za to, že je tu negativní kompetenční konflikt ve smyslu § 1 odst. 2 věty druhé zákona č. 131/2002 Sb. Proto jej předsevzal k řešení.

Návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu přitom podal žalobce. K podání návrhu je aktivně legitimován (§ 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.), protože byl účastníkem řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou.

Zvláštní senát ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že předloží-li účastníci řízení svůj spor vůbec poprvé orgánu veřejné moci a ten usoudí, že k rozhodování o věci není příslušný, je jeho povinností rozhodnout podle pravidel předepsaných příslušnými procesními řády (o zastavení řízení, odložení věci či odmítnutí podání) a zároveň vyslovit, kterému orgánu se věc postupuje, případně poučit účastníka o tom, u kterého orgánu má svůj nárok uplatnit. Pokud posléze i orgán, k němuž se věc dostala jako ke druhému v řadě, odmítá ve věci rozhodnout, musí věc jako kompetenční spor předložit zvláštnímu senátu. Nemůže totiž s návrhem naložit stejně jako orgán prvý a odmítnout vydat jakékoli věcné rozhodnutí nebo vydat jen odmítavé procesní rozhodnutí (*denegatio iustitiae* ve smyslu soudní nebo správní): v takovém případě totiž nezbývá účastníkovi, aby se domohl řešení své věci, než podat návrh zvláštnímu senátu sám. Takový postup je sice právně možný (viz § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.), ale měl by sloužit jen *in extremis*, například tehdy, pokud by druhý orgán v řadě vůbec neměl povědomí o vzniklé kompetenční nejasnosti (k tomu srov. usnesení zvláštního senátu publikované pod č. 967/2006 Sb. NSS).

(...) Žalobce brojí proti výši služného upravené v § 79 zákona č. 220/1999 Sb. Vzhledem k tomu, že podle § 1 a § 2 odst. 1 zákona č. 220/1999 Sb. rozhodují služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci, bylo zapotřebí zkoumat, který z uvedených služebních orgánů je oprávněn (a povinen) rozhodnout o nároku žalobce.

Zvláštní senát proto zjišťoval, zda existují vnitřní služební předpisy upravující služné osob, které konaly vojenskou činnou službu formou základní služby, a stanovící, které služební orgány byly oprávněny o služném uvedených osob jednat a rozhodovat, a to z hlediska věcné, místní i funkční příslušnosti. Systém nároku na služné a způsob výplaty je dostatečně upraven obecně závaznými právními předpisy (shodně i odbor platové politiky a sociálních věcí sekce personální Ministerstva obrany). V § 76 zákona č. 220/1999 Sb. jsou částky služného fixně stanoveny v závislosti na dosažené hodnosti, a ve vyhlášce č. 271/1999 Sb. jsou stanoveny podrobnosti vyplácení služného. Proto – jak sdělil zmíněný odbor – služební předpisy ani interní normativní akty, které by stanovily, které služební orgány jsou oprávněny rozhodovat o služném, dosud vydány nebyly.

Po vydání rozsudku Nejvyššího soudu bylo pod č. 13 Sbírky instrukcí a sdělení Ministerstva spravedlnosti (částka 1, roč. 2006, str. 13) publikováno Sdělení náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky ze dne 18. ledna 2006, čj. 5142/2006-MSP-SKDP, o rozhodnutí prezidenta republiky jako nejvyššího služebního orgánu. Podle tohoto sdělení v případě, že v občanském soudním řízení ve věcech týkajících se služebních poměrů vojáků z povolání (zákon č. 221/1999 Sb.), právních poměrů osob, které konaly nebo konají vojenskou činnou službu formou základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení, a dále ve věcech některých právních poměrů vojáků v záloze (zákon č. 220/1999 Sb.) soud svým rozhodnutím zastaví řízení z důvodu nedostatku své pravomoci (§ 7 o. s. ř.), neboť věc má být projednána a rozhodnuta služebním orgánem (§ 2 odst. 1 zákona č. 220/1999 Sb.,

§ 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb.), je služebním orgánem příslušným stanovit, který ze služebních orgánů postoupenou věc v dalším řízení projedná a rozhodne, ministr obrany.

Toto rozhodnutí prezidenta republiky se vztahuje právě na projednávanou věc. Proto zvláštní senát rozhodl, že ministr obrany příslušný služební orgán určí svým rozhodnutím.

1278

Služební poměr příslušníků Policie ČR: porušení základních povinností policisty

k § 28 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky*)

k § 2 odst. 4 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákonů č. 26/1993 Sb., č. 326/1993 Sb. a č. 265/2001 Sb.

Zjistí-li policista poznatky nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je jiný policista, není oprávněn provádět úkony k prověření těchto poznatků, ale je povinen tyto poznatky neprodleně předat útvaru Ministerstva vnitra pro inspekční činnost jako příslušnému policejnímu orgánu podle § 2 odst. 4 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky. Porušení této povinnosti představuje porušení základních povinností policisty podle § 28 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 3. 2006, čj. 22 Ca 345/2004-30)

Věc: JUDr. Jaroslav K. proti řediteli Policie České republiky, Správy Severomoravského kraje, o uložení písemné důtky.

Rozhodnutím ředitele Policie České republiky, Okresního ředitelství Přerov, ze dne 3. 5. 2004 byl žalobce uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku podle § 32 odst. 1 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „služební zákon"), kterého se dopustil tím, že „*v rámci výkonu služby ve výjezdové skupině byl vyslán k realizaci trestné činnosti podezřelého Lubomíra S., při níž se nezabýval sdělením podezřelého, že byl na OOP Přerov fyzicky napaden policistou, byl verbálně urážen pro svou barvu pleti a měla mu být z peněženky odcizena hotovost 5500 Kč, čímž porušil základní povinnosti policisty ve smyslu § 28 odst. 1 písm. a) služebního zákona. A vzhledem k tomu, že jde o pracovníka, který má v náplni práce mj. kontrolní činnost, ...a že osobně... školil podřízené pracovníky... o inspekční činnosti,... nelze na toto jeho pochybení nahlížet jen jako na opomenutí, ale jako na závažné pochybení v praktickém uplatnění všech zmiňovaných norem*". Žalobci byla za tento kázeňský přestupek uložena podle § 33 písm. a) služebního zákona písemná důtka.

Žalovaný dne 13. 7. 2004 odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které zejména namítal, že není pravdou, že se nezabýval sdělením podezřelého Lubomíra S. Tímto sdělením se zabýval při kontrole spisového materiálu; usnesení o zahájení trestního stíhání přitom vypracoval npor. Bc. L., kterého střídal ve službě. Následně mu podal k průběhu zákroku vysvětlení člen zakročující hlídky nprap. H., který kategoricky odmítl odcizení peněz, vulgární

*) *Zákon ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je s účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.*

urážky a bití podezřelého. Po předvedení podezřelého se s ním snažil navázat kontakt a předal mu usnesení o zahájení trestního stíhání. Podezřelý tvrdil, že byl zbit, bylo mu odcizeno 5500 Kč a byl urážen policejní hlídkou pro barvu pleti. Žalobce se pokusil podezřelého vyslechnout, ten ovšem sdělil, že bude vypovídat až poté, co si odpočine a uklidní se. Po vyhodnocení situace (zejména pro rozrušení obviněného Lubomíra S. spojené se zbytkovým alkoholem a nemožnost navázat s ním kontakt) se rozhodl výslech ukončit a propustit obviněného s tím, že bude vyslechnut následně v průběhu přípravného řízení. Žalobce na základě výše uvedených skutečností dospěl k závěru, že sdělení obviněného ohledně průběhu zákroku policejní hlídky je třeba ještě prověřit, neboť ze spisového materiálu vyplýval rozpor: podle úředního záznamu policejní hlídky žádal obviněný policisty o odvoz domů, aby mohl zaplatit blokovou pokutu ve výši 1500 Kč, zatímco obviněný tvrdil, že mu policisté odcizili hotovost 5500 Kč. Z výše uvedeného je zřejmé, že se žalobce sdělením Lubomíra S. zabýval, úřední záznam o podaném vysvětlení založil do originálu a konceptu spisu, řádně ho zaevidoval a předal na sekretariát. Neučinil žádné kroky k tomu, aby se tato informace ztratila nebo dostala mimo dosah policie. Neviděl však důvod o tomto oznámení ihned informovat inspekci Ministerstva vnitra, protože bylo třeba oznámení Lubomíra S. doplnit, což v době jeho služby nebylo možné. Žalobce dále namítal, že žádné právní ani vnitřní předpisy nenařizují okamžité předání věci příslušnému orgánu; nejprve bylo nutno poznatky o trestné činnosti zjistit, což v sobotu 6. 3. 2004 vzhledem ke stavu obviněného uspokojivě nešlo, proto volil výše uvedený postup. Lze navíc s úspěchem pochybovat o tom, že by k takto bagatelnímu případu pracovníci inspekce Ministerstva vnitra ihned přijeli, začali vyšetřovat okolnosti týkající se sdělení Lubomíra S. a zajišťovali důkazy. Podle názoru žalobce proto nelze jeho postup v této věci označit jako opomenutí a závažné pochybení. Žalobce závěrem konstatuje, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje v rozporu s § 124 odst. 3 služebního zákona skutečnosti, které byly podkladem rozhodnutí.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný zejména zdůraznil, že žalobce pochybil tím, že se řádně nezabýval tvrzením Lubomíra S. o jeho napadení zasahujícím policistou, verbálním urážení pro barvu pleti a odcizení hotovosti ve výši 5500 Kč. Jednalo se o závažné skutečnosti, které měly být řádně prošetřeny nezávislými pracovníky inspekce Ministerstva vnitra podle nařízení Ministerstva vnitra č. 88/1999, o inspekční činnosti. Žalobce porušil základní povinnosti policisty podle § 28 odst. 1 písm. a) služebního zákona tím, že se spokojil toliko se sdělením nprap. H., přestože náplní jeho služebního zařazení je i kontrolní činnost spočívající v kontrole dodržování právních norem u podřízených pracovníků. Žalobce měl učinit takové neodkladné úkony, aby oznámení Lubomíra S. mohlo být ihned prošetřeno (např. prohlídkou lékařem, prověřením, zda měl obviněný skutečně u sebe finanční hotovost, apod.). Prošetření takového oznámení přitom spadá do kompetence příslušníků inspekce Ministerstva vnitra. Jelikož podezřelými z trestné činnosti byli zasahující policisté, věc nesnesla odkladu a měla být neprodleně řešena.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Z obsahu rozhodnutí služebního funkcionáře a napadeného rozhodnutí odvolacího orgánu jednoznačně vyplývá, že spáchání kázeňského přestupku nebylo v daném případě spatřováno ve skutečnosti, že se žalobce vůbec nezabýval oznámením Lubomíra S., ale v tom, že nepředal věc neprodleně inspekci Ministerstva vnitra jako útvaru příslušnému odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista. Žalobce tedy nebyl oprávněn k hodnocení důkazní situace v tom směru, zda proti tvrzení Lubomíra S. stojí tvrzení členů zasahující policejní hlídky, ani k provádění případných dalších úkonů za účelem prověření pravdivosti či nepravdivosti tvrzení Lubomíra S., neboť k tomu je příslušný pouze útvar inspekce Ministerstva

vnitra, což vyplývá jednak z obecně závazných právních předpisů [zejména § 2 odst. 4 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon č. 283/1991 Sb."), a § 12 odst. 2 trestního řádu] a jednak z vnitřních pokynů služebních funkcionářů (nařízení Ministerstva vnitra č. 88/1999, o inspekční činnosti, a čl. 15 závazného pokynu PP č. 130/2001), s nimiž byl žalobce seznámen. Žalobci proto – objektivně vzato – nic nebránilo, aby věc týkající se oznámení Lubomíra S. ještě v průběhu své služby dne 6. 3. 2004 předal příslušnému policejnímu orgánu. Námitka žalobce, že tak neučinil z toho důvodu, že bylo nutno nejprve zjistit poznatky o případné trestné činnosti policistů, nemůže vzhledem k výše uvedenému obstát. I když shora uvedené právní a vnitřní předpisy nestanoví výslovně lhůtu k předání poznatků o trestné činnosti policistů příslušnému policejnímu orgánu, lze podle názoru soudu z povahy věci dovodit, že je tak třeba v zájmu řádného a účinného prověření těchto poznatků učinit neprodleně. Teprve příslušný policejní orgán je oprávněn posoudit s přihlédnutím ke všem okolnostem případu, jaký konkrétní postup k prověření těchto poznatků zvolí. Krajský soud proto vyhodnotil jako nedůvodnou námitku žalobce, že lze s úspěchem pochybovat o tom, že by příslušný policejní orgán ihned začal vyšetřovat oznámení Lubomíra S. a zajišťoval důkazy.

Krajský soud neshledal důvodnou rovněž námitku týkající se porušení § 124 odst. 3 služebního zákona. Podle tohoto ustanovení musí služební funkcionář v odůvodnění rozhodnutí uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval. Žalobce namítal, že v daném případě odůvodnění rozhodnutí služebního funkcionáře tyto náležitosti neobsahovalo, což uvedl již v odvolání, odvolací orgán se však k této námitce nevyjádřil. Význam odůvodnění rozhodnutí spočívá v tom, že má přesvědčit policistu o správnosti rozhodnutí a postupu služebního funkcionáře, resp. umožnit policistovi, aby v případě nesouhlasu s rozhodnutím mohl proti němu podat odvolání a současně uvést, v čem spatřuje nesprávnost tohoto rozhodnutí nebo postupu služebního funkcionáře. V odůvodnění rozhodnutí přitom nemusí být podle názoru soudu vždy obsažen podrobný obsah provedených důkazů; rozhodné jsou konkrétní okolnosti (např. do jaké míry je to potřebné se zřetelem na rozpory mezi jednotlivými důkazy, na námitky účastníka řízení apod.). Služební funkcionář ovšem musí v odůvodnění uvést, ze kterých důkazů vycházel, k jakým skutkovým závěrům dospěl a podle které právní normy rozhodl. Z těchto hledisek je podle názoru krajského soudu odůvodnění rozhodnutí služebního funkcionáře dostatečně srozumitelné a přezkoumatelné, neboť z něj vyplývá, že služební funkcionář vycházel z obsahu spisu, a to zejména z úředního záznamu o vysvětlení podaném Lubomírem S. Na základě těchto důkazů dospěl služební funkcionář po skutkové stránce k závěru, že žalobce se nezabýval shora uvedeným oznámením Lubomíra S. ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb., nařízení Ministerstva vnitra č. 88/1999, o inspekční činnosti, a čl. 15 nařízení Ministerstva vnitra č. 130/2001 (správně závazného pokynu policejního prezidenta č. 130/2001). Jinými slovy řečeno, služební funkcionář dospěl po skutkové stránce k závěru, že žalobce nepředal neprodleně věc týkající se oznámení Lubomíra S. k prověření příslušnému útvaru Ministerstva vnitra pro inspekční činnost, což žalobce nepopíral, proto nebylo nutné, aby se služební funkcionář v odůvodnění rozhodnutí podrobně zabýval obsahem jednotlivých provedených důkazů. Po právní stránce vyhodnotil služební funkcionář jednání žalobce jako porušení základních povinností policisty podle § 28 odst. 1 písm. a) služebního zákona s tím, že se tak dopustil kázeňského přestupku podle § 32 odst. 1 služebního zákona. Odvolací orgán se v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to v posledním odstavci na str. 3, podrobně zabýval odvolací námitkou žalobce týkající se formálních nedostatků rozhodnutí služebního funkcionáře ve smyslu § 124 služebního zákona.

II.
PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1279
Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního
k čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, uveřejněné pod č. 228/1993 Sb.
k čl. 19 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, uveřejněného pod č. 117/2002 Sb. m. s.
k § 61 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Sdělení České správy sociálního zabezpečení o tom, že žalobcova žádost o důchod byla podle čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (uveřejněné pod č. 228/1993 Sb.) a čl. 19 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (uveřejněného pod č. 117/2002 Sb. m. s.) postoupena k rozhodnutí příslušnému slovenskému nositeli důchodového pojištění a že o tzv. dílčím důchodu podle § 61 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, bude rozhodnuto až po ukončení řízení u slovenského nositele pojištění, není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, čj. 3 Ads 30/2004-58)

1280
Řízení před soudem: kompetenční výluka
Horní právo: potvrzení o stanovení dobývacího prostoru

k čl. II bodu 1 a čl. IV zákona č. 150/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Potvrzení Českého báňského úřadu o stanovení dobývacího prostoru vydané podle čl. II bod 1. a čl. IV zákona č. 150/2003 Sb. není rozhodnutím, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, čj. 6 Ca 207/2004-48)

1281

Řízení před soudem: podjatost soudce

k § 8 odst. 1 soudního řádu správního

Položil-li soudce zástupci účastníka dotaz týkající se povahy jeho rodinného vztahu k účastníkovi, který jak účastník, tak jeho zástupce mohli subjektivně pociťovat jako nepříjemný, není dán důvod pochybovat o nepodjatosti soudce (§ 8 odst. 1 s. ř. s.), jestliže dotaz byl položen z věcných a racionálních důvodů, v souvislosti s vyřizováním věci, a jestliže není místa k domněnce, že dotaz byl položen s úmyslem dotázaného psychicky zranit, napadnout, ponížit jej nebo jinak poškodit.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, čj. Nao 10/2005-6)

1282

Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost
Správní trestání: hospodářská soutěž

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

I. Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, a to tehdy, pokud v případě správního trestání za více správních deliktů z výroku ani z odůvodnění rozhodnutí zřetelně nevyplyne počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postižen, a správní orgán se opomene vyjádřit k námitce, podle níž jeden ze skutků, jimiž se správní orgán v řízení zabýval, správním deliktem není.

II. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, čj. 31 Ca 39/2005-70)

1283

Svědecká výpověď a dokazování ve správním řízení a v řízení před krajským soudem
Daň z příjmů: uplatnění daňové ztráty a úroků z prodlení

k § 32 odst. 1 a § 35 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)
k § 31 odst. 2 a 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků
k § 24 odst. 1 a § 34 odst. 1 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1996

I. Důkaz svědeckou výpovědí slouží ke zjišťování skutkových okolností, a ne ke zjišťování subjektivních názorů na konkrétní problematiku, popř. k zajištění od-

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

borného posouzení konkrétních skutečností (§ 32 odst. 1 správního řádu a § 31 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

II. Uplatnění daňové ztráty jakožto odčitatelné položky v konkrétním zdaňovacím období je právem daňového subjektu, nikoliv jeho povinností. Daňový subjekt proto nemůže vytýkat správci daně, že nepřihlédl ke ztrátě z minulých zdaňovacích období sám při dodatečném stanovení daně za tato zdaňovací období. Takovým postupem by správce daně nepřípustným způsobem nahrazoval vůli daňového subjektu.

III. Úroky z prodlení lze do nákladů (výdajů) vynaložených k dosažení, zajištění a udržení zisku (§ 24 odst. 1 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) započítat teprve v účetním období, v rámci nějž byly skutečně zaplaceny.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2005, čj. 2 Afs 30/2004-51)

1284

Správní řízení: označení osoby podepisující rozhodnutí

k § 47 odst. 5 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Není vadou správního rozhodnutí, jestliže není u podpisu oprávněné osoby znovu uváděno celé označení správního orgánu, za který tato osoba jedná. Ustanovení § 47 odst. 5 správního řádu takovou povinnost neobsahuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2005, čj. 7 A 121/2001-88)

Prejudikatura: Bohuslav A. č. 3110/24.

1285

Celní právo: dlužnická solidarita

k § 240 odst. 3 a § 250 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona**)

Dlužníci podle § 240 odst. 3 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, jsou dlužníky společnými a nerozdílnými. Pro povahu tohoto spoludlužnického vztahu je nevýznamné, zda celní orgán vyměří celní dluh jen některému z nich nebo všem: solidarita dlužníků totiž nevzniká rozhodnutím, nýbrž je založena přímo zákonem (§ 250 celního zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, čj. 1 Afs 46/2004-61)

1286

Kompetenční spory: návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou

k § 1 odst. 1 písm. a), § 1 odst. 2, § 3 odst. 2 a § 4 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
k § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

Jestliže soud rozhodl o zastavení řízení s tím, že věc bude postoupena určitému orgánu obce, je tento orgán obce (zde: Magistrát města Brna) stranou kompetenční-

*) *S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.*
**) *Obě ustanovení byla zrušena zákonem č. 187/2004 Sb. s účinností k 1. 5. 2004.*

ho sporu, která může podat návrh na rozhodnutí tohoto sporu u zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Podal-li návrh jiný orgán obce (zde: zastupitelstvo statutárního města Brna), je nutno jej odmítnout jakožto návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 33/2004-13)

1287

Zvláštní příplatek za vykonávání činností ve ztížených a zdraví škodlivých pracovních podmínkách

k § 11, § 12 písm. a) a § 16 odst. 2 vyhlášky č. 307/2002 Sb., o radiační ochraně
k § 2 a bodu 1 přílohy k nařízení vlády č. 252/1992 Sb., o podmínkách pro poskytování a výši zvláštního příplatku za vykonávání činností ve ztížených a zdraví škodlivých pracovních podmínkách, ve znění nařízení vlády č. 77/1994 Sb.*)

Samotné zařazení určitého pracoviště mezi pracoviště I. kategorie proto, že jde o pracoviště s drobnými zdroji ionizujícího záření [§ 11, § 12 písm. a) vyhlášky č. 307/2002 Sb., o radiační ochraně], ani zařazení radiačních pracovníků na tomto pracovišti do kategorie B (§ 16 odst. 2 část věty za středníkem citované vyhlášky) ještě neznamená, že všichni takto zařazení pracovníci musí pobírat zvláštní příplatek z důvodu zařazení ve skupině I části B (ionizující a elektromagnetické záření, práce s lasery) bodu 1 přílohy k nařízení vlády č. 252/1992 Sb., o podmínkách pro poskytování a výši zvláštního příplatku za vykonávání činností ve ztížených a zdraví škodlivých pracovních podmínkách. Přiznání či nepřiznání tohoto zvláštního příplatku konkrétnímu radiačnímu pracovníkovi závisí na tom, zda v případě jeho pracovního či služebního zařazení u něho převládají ztížené a zdraví škodlivé pracovní podmínky (viz § 2 citovaného nařízení vlády).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 As 3/2005-67)

1288

Azyl: zjišťování skutkového stavu v řízení o udělení azylu; vztah výroků o neudělení azylu a o neexistenci překážky vycestování

k § 12 písm. b) a k § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.**)

I. Posuzuje-li správní orgán důvodnost obav žadatele o azyl z pronásledování pro zastávání politických názorů ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je zpravidla třeba, aby vzal v úvahu situaci v zemi původu žadatele v době bezprostředně předcházející jeho odchodu z této země.

II. Zamítne-li soud správní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výroku, jímž žadateli nebyl udělen azyl podle § 12 a násl. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a současně zruší totéž rozhodnutí ve výroku, jímž správní orgán rozhodl, že na ža-

*) *S účinností od 1. 1. 2007 zrušeno zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce.*
**) *Nyní též ve znění zákona č. 57/2005 Sb.*

datele se nevztahují překážky vycestování (§ 91 téhož zákona), není takové rozhodnutí v důsledku toho nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nebo pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2005, čj. 3 Azs 272/2004-67)

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

1289

Střelné zbraně: k podmínkám ztráty spolehlivosti

k § 45 písm. b) bod 3 zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních)*)

Z § 45 odst. 2 písm. b) bod 3 zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních, vyplývá, že pro ztrátu spolehlivosti postačí porušení i jediné povinnosti stanovené obecně závaznými právními předpisy na úseku zbraní a střeliva.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2005, čj. 6 As 39/2003-55)

1290

Stavební zákon: účastenství v řízení o odstranění stavby; odvolání opomenutého účastníka řízení

k § 97 a § 139 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.**)

I. Mezi jiná práva k pozemkům a stavbám ve smyslu § 139 písm. f) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, patří též zástavní právo. Vázne-li na stavbě, která má být odstraněna, zástavní právo, je účastníkem řízení podle § 97 odst. 1 stavebního zákona rovněž zástavní věřitel, případně osoba, která se stala jeho právním nástupcem v důsledku postoupení pohledávky zajištěné zástavním právem.

II. Pokud správní orgán nejednal s právním předchůdcem odvolatele jako s účastníkem řízení, ač s ním jako s účastníkem jednat měl, rozhodnutí správního orgánu I. stupně nenabylo právní moci a odvolání podané právním nástupcem se posoudí jako odvolání podané opomenutým účastníkem řízení. Nelze proto učinit závěr, že jde o odvolání podané neoprávněnou osobou, a zamítnout jej s odkazem na formálně vyznačenou právní moc rozhodnutí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2006, čj. 11 Ca 245/2005-91)

*) *S účinností od 1. 1. 2003 zrušen zákonem č. 119/2002 Sb., o zbraních.*

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