

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2007 / V. ročník / 25. 9. 2007}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

1291. Řízení před soudem: předběžné opatření; ochrana před nezákonným zásahem 755
1292. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí, jehož účinky již pominuly
Ochrana utajovaných skutečností:
platnost osvědčení 757
1293. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti 758
1294. Řízení před soudem: místní příslušnost soudu ve věcech mezinárodní ochrany 760
1295. Správní řízení: obnova řízení 761
1296. Správní řízení: zásada jednotnosti řízení
Hospodářská soutěž: zneužití dominantního postavení; vymezení relevantního trhu; k výkladu norem soutěžního práva v období před přístupem České republiky k Evropským společenstvím 764
1297. Shromazďovací právo: zákaz shromazďení
Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti 771
1298. Stavební řízení: lhůta k dokončení stavby 774
1299. Územní řízení: odepření účastenství 779
1300. Právo na informace: přístup k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci 783
1301. Daňové řízení: zastřený (dissimulovaný) právní úkon 788
1302. Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek; odvolací řízení 794
1303. Daňové řízení: daňová kontrola; dodatečné daňové přiznání 800
1304. Daň z příjmů fyzických osob: vznik povinnosti podat daňové přiznání
Daňové řízení: počátek běhu lhůty pro vyměření či doměření daně 803
1305. Daň z příjmů fyzických osob: spolupráce manželů při podnikání 805
1306. Daň z příjmů fyzických osob: stanovení vstupní ceny 808
1307. Účetnictví: dohadné účty pasivní 811
1308. Telekomunikace: reklamace vyúčtování cen 814
1309. Telekomunikace: jednotný telefonní seznam 816
1310. Myslivost: uznání honitby 818
1311. Zbraně a střelivo: povinnosti držitele zbrojní licence 820
1312. Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění po 1. 1. 2007 826
1313. Dualismus práva: náhrada za nemovitý majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině 828
1314. Důchodové pojištění: zvýšení procentní výměry starobního důchodu 832
1315. Pojistné na sociální zabezpečení: plnění zahrnutá do vyměřovacího základu zaměstnance; kontrola podkladů rozhodných pro určení výše pojistného 835

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1316. Řízení před soudem: obnova řízení 847
1317. Řízení před soudem: rozhodnutí o zrušení povinnosti srážet zajištění daně 847
1318. Správní trestání: rozsah soudního přezkumu rozhodnutí o pokutě 847
1319. Stavební řízení: údržba stavby
Správní řízení: seznámení se s podklady pro rozhodnutí 848
1320. Daň z přidané hodnoty: vymezení služby 848

I. JUDIKÁTY

1291

Řízení před soudem: předběžné opatření; ochrana před nezákonným zásahem

k § 38 odst. 1 a § 86 soudního řádu správního

Hrozící vážnou újmou ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s. nemůže být skutečnost, že ještě před vydáním meritorního rozhodnutí v řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. správní orgán může sám ukončit jednání, které navrhovatel považuje za nezákonný zásah, a žaloba poté již nebude moci být projednána (§ 86 s. ř. s.).

(Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 28. 7. 2006, čj. 59 Ca 87/2006-14)

Prejudikatura: srov. č. 910/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným E. proti Finančnímu úřadu v Liberci o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřuje v provádění daňové kontroly daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období 2002 a daně z přidané hodnoty za zdaňovací období říjen až prosinec 2002 žalovaným v rozporu se zákonem. Současně žalobce požádal o vydání předběžného opatření dle § 38 s. ř. s., kterým by soud uložil žalovanému povinnost zdržet se do vydání rozhodnutí ve věci samé dalších úkonů v daňové kontrole. Žalobce uvedl, že pokračováním postupu žalovaného může dojít k ukončení daňové kontroly. To by znamenalo závažný důsledek, neboť po ukončení kontroly již nebude možné ve smyslu § 86 s. ř. s. projednat žalobní návrh. Zanikla by tak jednou provždy možnost bránit se proti nezákonnému zásahu správního orgánu u soudu. Uvedený důsledek považuje žalobce za vážnou hrozící újmu.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, návrh na vydání předběžného opatření zamítl.

Z odůvodnění:

Účelem předběžného opatření je odvrátit žalobcem tvrzenou hrozící vážnou újmu, kte-

rá vyplývá z předmětu řízení. Podmínkou pro vydání předběžného opatření dle § 38 s. ř. s. je tedy především existence vážné újmy na straně navrhovatele, či její hrozby. V daném případě žalobce dovozoval hrozbu závažné újmy ze skutečnosti, že v případě ukončení daňové kontroly bude ukončen i nezákonný zásah a nebude možno se již proti němu bránit žalobou u soudu. K této námitce soud odkazuje na podstatu ochrany proti nezákonnému zásahu, tj. právě ukončit nezákonný zásah. Tento institut rozšiřuje možnosti obrany osob, které jsou vystaveny z různých důvodů působení správních orgánů, o kterém jsou přesvědčeni, že je nemají či nemusí snášet, přičemž úkony správního orgánu nejsou rozhodnutím, a nelze se proti nim tedy bránit žalobou dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Daňová kontrola je součástí daňového řízení, v naprosté většině případů je po jejím ukončení vydáno rozhodnutí, které daňový subjekt může napadnout odvoláním, proti případnému negativnímu rozhodnutí odvolacího orgánu se může bránit žalobou dle § 65 s. ř. s., kde může namítnout veškerá porušení svých práv v předchozím řízení.

Účelem poskytnutí ochrany formou žaloby proti daňové kontrole jakožto nezákonné-

mu zásahu je možnost obrany proti postupu správce daně, který by v rámci nezákonné daňové kontroly nepřipustným způsobem omezoval práva daňového subjektu, přičemž by takové jednání mohlo trvat delší časové období. V takové situaci daňový subjekt nemá po vyčerpání námitek proti postupu správce daně žádné jiné prostředky, jak se bránit a domoci se ukončení nezákonného stavu. Prvotním motivem žalobce v řízení o ochraně před nezákonným zásahem je právě ukončení nezákonného stavu. Shledá-li soud žalobu důvodnou, pak dle § 87 odst. 1 s. ř. s. zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Pokud je daňová kontrola správcem daně ukončena, pak již není možno rozsudkem dle § 87 odst. 1 s. ř. s. vydat, neboť již netrvá jednání, které by soud zakázal. Z tohoto logického důvodu ustanovení § 86 s. ř. s. ukládá soudu v takovém případě řízení zastavit (podmínky pro zastavení řízení dle § 86 s. ř. s. nejsou splněny, trvají-li důsledky nezákonného zásahu či hrozí-li jeho opakování).

Pokud žalobce uvedl, že hrozbu závažné újmy shledává ve skutečnosti, že daňová kontrola bude ukončena ještě před věcným projednáním žaloby proti nezákonnému zásahu, spatřuje tedy újmu v tom, že zásah či jeho důsledky již nemusí trvat. Hrozící vážnou újmu ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s. však nemůže být skutečnost, že ještě před vydáním meritorního rozhodnutí v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správní orgán může sám ukončit jednání, které navrhopatel považuje za nezákonný zásah, a žaloba poté již nebude moci být projednána. Takovýto výklad by odporoval smyslu ochrany před nezákonným zásahem, tj. zajistit ukončení tohoto stavu.

Žalobce ve svém návrhu nespécifikoval žádné další skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit hrozbu vážné újmy do doby, nežli soud rozhodne ve věci samé. Soud konstatuje, že k posouzení splnění podmínky hrozící závažné újmy je žalobce povinen soudu poskytnout tvrzení, ze kterých je možno dovodit, jaké konkrétní následky mu v důsledku postupu žalovaného hrozí, a proč prá-

vě tyto následky se u něho projeví jako závažná újma. Vzhledem k tomu, že se jedná o subjektivní skutečnosti, které jsou u každé posuzované věci odlišné, též dopad objektivně stejné skutečnosti může být do právní sféry různých daňových subjektů jiný, je poskytnutí podrobného tvrzení ze strany žalobce nezbytnou podmínkou pro řádné posouzení důvodnosti jeho návrhu soudem. Soud pro úplnost podotýká, že v řízení o vydání předběžného opatření není navrhopatel povinen svá tvrzení vždy beze zbytku prokázat a podložit důkazy, vzhledem k předběžné povaze řízení soud považuje za dostatečné, že poskytnutá tvrzení odpovídají okolnostem případu a zjištěnému skutečnému stavu věci.

Pojem „závažná újma“ ve smyslu § 38 s. ř. s. je neurčitým právním pojmem a není možno jednoznačně stanovit, co vždy závažnou újmu je, a co naopak nemůže být. Přesto lze poměrně spolehlivě alespoň obecně konstatovat, že se vždy musí jednat o velmi vážný zásah do práv a povinností účastníka, jehož důsledky jsou pro něho natolik závažné a způsobilé trvale porušit jeho zájmy, že je v rozporu s právními normami či dobrými mravy, aby jej snášel. Podobně definoval vážnou újmu i Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 24. 5. 2006, čj. Na 112/2006-37 (publikováno pod č. 910/2006 Sb. NSS): „*Vážnou újmu je nutno zejména rozumět takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě, že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správní orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhopatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených.*“

Ve věci není pochyb o tom, že probíhající daňová kontrola může pro žalobce znamenat vynakládání určitých finančních prostředků či časové nebo jiné omezení. Pouze tento

předpoklad bez dalšího upřesnění však ne-svědčí o hrozbě újmy takové intenzity, která je popsána v předchozím odstavci. Pro úplnost soud podotýká, že obecně nezpochybňuje možnost vydání předběžného opatření v řízení dle § 82 s. ř. s., je však nutno si uvě-

domit, že se jedná o krajní opatření, k němuž musí být splněny podmínky, tj. existence konkrétních úkonů správce daně vůči daňovému subjektu, které navrhovatel soudu řádně specifikuje, včetně popisu důsledků, které pro něho znamenají či mohou znamenat.

1292

Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí, jehož účinky již pominuly

Ochrana utajovaných skutečností: platnost osvědčení

k § 36 odst. 3 a 7 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 363/2000 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 322/2001 Sb. a zákona č. 413/2005 Sb. (v textu též „zákon o ochraně utajovaných skutečností“^{*)})

Skutečnost, že platnost osvědčení pro příslušný stupeň utajení dle zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, v době rozhodování soudu stejně zanikla uplynutím času, nemá na věcný přezkum rozhodnutí o zániku platnosti osvědčení vliv. Soud rozhodnutí i v takovém případě věcně přezkoumá a rozsudkem o něm rozhodne, jinak by účastníkovi upíral právo na soudní přezkum takového rozhodnutí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2007, čj. 7 Ca 51/2006-81)

Věc: Mgr. Jiří K. proti Ministerstvu obrany, Vojenskému zpravodajství, o vydání osvědčení a o platnost osvědčení.

Dne 19. 10. 2005 vydal žalovaný dvě rozhodnutí: jedním nevydal žalobci osvědčení pro stupeň utajení „Tajné“, druhým mu oznámil ukončení platnosti osvědčení pro stupeň utajení „Přísně tajné“.

Proti těmto rozhodnutím podal žalobce stížnost, kterou žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 13. 1. 2006.

Žalobce tato obě rozhodnutí napadl žalobou podanou k Městskému soudu v Praze, v níž namítal zejména nesprávné vyhodnocení bezpečnostního rizika u své osoby.

Při ústním jednání žalovaný ohledně oznámení o zániku platnosti osvědčení „Přísně tajné“ poukázal na skutečnost, že by toto osvědčení stejně pozbylo platnosti uplynutím doby.

Městský soud v Praze obě napadená rozhodnutí zrušil a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Ohledně námítky žalovaného, že rozhodnutí, jímž byl žalobci oznámen zánik platnosti osvědčení pro stupeň utajení „Přísně tajné“, jehož platnost by stejně uplynula v průběhu správního a soudního řízení, soud uvádí, že tato skutečnost je podle jeho názoru v soudním řízení správním z procesního hlediska právně nevýznamná.

Jak bylo shora uvedeno, správní soud přezkoumává rozhodnutí se vztahem ke skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ačkoliv je tak možné, že v průběhu soudního řízení určité

^{*) Stejnějná část obsahu zákona je s účinností od 1. 1. 2006 vtělena do zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.}

oprávnění stejně zanikne či by zaniklo uplynutím doby, pro soudní přezkum jako takový tato skutečnost být významná nemůže. Pokud by správní soud přezkum takového rozhodnutí odmítl s poukazem pouze na tuto skutečnost, odpíral by účastníku řízení ústavní právo se proti takovému rozhodnutí věcně bránit ve správním soudnictví. Prakticky by tak soudní přezkum takových rozhodnutí pozbyl smyslu, neboť na straně jedné by byl formálně přípuštěn, na straně druhé by však v podstatě nebylo prakticky možné věcně rozhodnutí přezkoumat. Podobná situace ve správním soudnictví byla řešena u soudní ochrany poskytované správními soudy v případě zajištění cizince podle zákona č. 326/1999 Sb., o po-

bytu cizinců na území České republiky. V těchto případech judikatura dospěla k závěru, že ačkoliv právní účinky příslušného správního rozhodnutí o zajištění cizince již pominuly, žaloba proti takovému rozhodnutí přípustná je, a je tak možný i věcný soudní přezkum takového rozhodnutí (srov. nepublikovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2005, čj. 2 Azs 88/2005-49, dostupný na www.nssoud.cz). Správní soud se v tomto případě k takovému výkladu rovněž přiklání a z něj vychází, a proto věcně rozhodnutí o oznámení ukončení platnosti osvědčení přezkoumal a o něm rozhodl, ačkoliv v době rozhodování soudu by toto osvědčení již pozbylo platnosti samotným uplynutím doby.

1293

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 65 a § 79 soudního řádu správního

Pokud bylo správní řízení pravomocně zastaveno, nelze se domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé v rámci řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. soudního řádu správního. Přípustným prostředkem soudní ochrany je toliko řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 Ans 5/2006-96)

Prejudikatura: srov. č. 506/2005 Sb. NSS.

Věc: Alžběta D. proti Městskému úřadu Mikulov o vydání stavebního povolení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala dne 23. 7. 1995 žádost o stavební povolení na rekonstrukci plotu. Ve věci této žádosti vydal žalovaný dne 30. 10. 1996 rozhodnutí, kterým řízení přerušil do doby odstranění stavby hospodářského objektu na pozemku sousedícím s pozemkem žalobkyně, neboť zjistil, že se na něm nachází nepovolená stavba. Žalovaný také nařídil odstranění této stavby. Žalobkyně opakovaně svými podněty žádala, aby byla nepovolená stavba odstraněna, čímž by odpadla překážka dalšího postupu ve věci povolení rekonstrukce jejího plotu. Dne 29. 4. 2002 žalobkyně opětovně urgovala rozhodnutí ve věci jejího

návrhu ze dne 23. 7. 1995 tak, že žalovanému zaslala i kopii své původní žádosti. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nepředložila všechny potřebné podklady pro vydání stavebního povolení, vyzval ji žalovaný, aby potřebné podklady doplnila, a poskytl jí lhůtu, přičemž správní řízení za tímto účelem přerušil. Žalovaný nadále ve svých listinách uváděl jako datum zahájení správního řízení den 29. 4. 2002.

Žalobkyně podala Krajskému úřadu Jiho-moravského kraje podnět k přezkoumání postupu žalovaného. Krajský úřad shledal v předchozím průběhu řízení několik pochy-

bení žalovaného (především nedodržení lhůt) a uložil žalovanému neprodleně rozhodnout o žádosti žalobkyně na vydání stavebního povolení. Žalovaný následně vyzval dne 15. 5. 2003 žalobkyni, aby doplnila některé podklady tak, aby mohl o její žádosti rozhodnout. Předložené podklady žalovaný nepovažoval za dostačující, a rozhodnutím ze dne 17. 7. 2003 z tohoto důvodu řízení zastavil.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodnutím ze dne 10. 10. 2003 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Konstatoval, že některé potřebné podklady žalobkyně skutečně nepředložila.

Dne 30. 10. 2003 podala žalobkyně žalobu proti nečinnosti žalovaného. Uvedla v ní zejména, že na základě urgencye ze dne 29. 4. 2002 žalovaný začal činit úkony odpovídající zahájení nového, duplicitního a nezákonného řízení. Skutečnost, že řízení žalovaný považoval za řízení nově zahájené, vyplývá i z toho, že požadoval předložení podkladů odpovídajících hmotněprávní úpravě účinné ke dni 29. 4. 2002. Řízení zahájené v roce 2002 nebylo pokračováním řízení z roku 1995, neboť kdyby tomu tak bylo, pak by žalovaný neměl přijímat kopii žádosti žalobkyně z roku 1995 a neměl by ji opatřovat razítkem s rokem 2002. Řízení zahájené v roce 1995 bylo 30. 10. 1996 přerušeno a žalobkyně nebyla vyzvána k podání žádosti o pokračování řízení z roku 1995. Žalovaný pak v duplicitním řízení vydal dne 17. 7. 2003 rozhodnutí, kterým řízení zastavil.

Krajský soud v Brně žalobu dne 13. 12. 2005 zamítl. Konstatoval, že v posuzované věci je rozhodné, zda správní řízení zahájené na základě žádosti o vydání stavebního povolení ze dne 23. 7. 1995 bylo pravomocně skončeno. Soud shledal, že veškeré úkony, které žalovaný v této věci učinil, je třeba posuzovat tak, že se týkají správního řízení zahájeného návrhem žalobkyně ze dne 23. 7. 1995. Není podstatné, že žalovaný uváděl jako datum zahájení správního řízení v některých písemnostech den 29. 4. 2002. Nedorozumění ohledně datování návrhů žalobkyně vzniklo z důvodu, že žádost žalobkyně ze dne 23. 7.

1995 nebyla opatřena podacím razítkem podatelny žalovaného a jedinou relevantní písemnou informací o přijetí tohoto podání žalovaným byl údaj v jiném jeho rozhodnutí. K datu 29. 4. 2002 tedy došlo pouze k zaevidování původního podání ze dne 23. 7. 1995, kterým bylo správní řízení zahájeno. V roce 2002 již žalovaný používal evidenci písemností v elektronické formě, která neumožňovala zpětný zápis podání, a proto původní žádost žalobkyně byla opatřena otiskem podacího razítka s datem 29. 4. 2002, avšak bez dalších účinků na to, kdy bylo skutečně zahájeno předmětné stavební řízení. Z uvedeného je zřejmé, že veškerý postup žalovaného ve správním řízení, včetně jeho úkonů, směřoval výhradně k původně podané žádosti žalobkyně ze dne 23. 7. 1995, bez ohledu na to, jakým datem žalovaný označil tuto původní žádost. Krajský soud uzavřel, že s ohledem na to, že stavební řízení týkající se uvedené žádosti bylo pravomocně skončeno, se nemůže žalobkyně úspěšně domáhat žalobou toho, aby soud stanovil žalovanému povinnost rozhodnout o její žádosti ze dne 23. 7. 1995 o vydání stavebního povolení.

Proti tomuto rozsudku brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které mimo jiné uvedla, že odvolání, které proti rozhodnutí žalovaného podala, nelze vykládat jako akceptaci nastoleného stavu duplicitních řízení. Stěžovatelka chtěla toliko z důvodu právní jistoty, v rámci svých znalostí práva, všemi přípustnými prostředky hájit své postavení. Zastavení řízení zahájeného v roce 2002 také nebrání tomu, aby bylo pokračováno v řízení z roku 1995, které pravomocně nikdy skončeno nebylo, byť je stále přerušeno.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud shledává, že v projednávané věci je klíčové zodpovězení otázky, zda správní řízení ve věci žádosti stěžovatelky o vydání stavebního povolení je pravomocně skončeno. Sem ostatně dopadá i nejvíce stížnostních námitek. Předně je třeba říci, že stěžovatelka ve věci podala jediný

návrh na zahájení řízení, a to s datem 23. 7. 1995. Dne 29. 4. 2002 stěžovatelka opětovně urgovala rozhodnutí ve věci jejího návrhu ze dne 23. 7. 1995, když žalovanému poskytla kopii žádosti ze dne 23. 7. 1995 a některé další materiály související s danou věcí. Kopie žádosti stěžovatelky ze dne 23. 7. 1995 byla opatřena razítkem podatelny ze dne 29. 4. 2002. Nejednalo se však o návrh na zahájení řízení, ale pouze o poskytnutí kopie žádosti ze dne 23. 7. 1995. S ohledem na to, že řízení podle § 58 tehdy platného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je řízením návrhovým, nelze dospět k závěru, že ve věci byla vedena dvě řízení, byl-li podán toliko jediný návrh ve formě žádosti o stavební povolení. Ostatně podání dalšího návrhu ve věci dosud neskončené pravomocným způsobem brání tzv. překážka litispendence. Nelze tedy dospět ke stanovisku, které namítá stěžovatelka, že v dané věci probíhala dvě duplicitní řízení, přičemž jedno bylo pravomocně ukončeno a proti druhému byla důvodně podána žaloba na ne-

činnost. Takový závěr je nepřipustný nejen z důvodu ochrany právní jistoty. Pokud by v jedné věci bylo zahájeno více řízení, mohlo by např. paradoxně dojít k situaci, že by každý z nich bylo jinak skončeno. V dané věci tedy probíhalo jediné správní řízení, které bylo žalovaným dne 17. 7. 2003 zastaveno, přičemž odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo dne 10. 10. 2003 zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno Krajským úřadem Jihoomoravského kraje. Správní řízení v dané věci je tedy pravomocně skončené. Tato okolnost tak brání tomu, aby žaloba proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) byla úspěšná. Není totiž možné konstatovat nečinnost správního orgánu, není-li žádného řízení.

Věcnou správností rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení, následně přezkoumaného v odvolacím řízení, se Nejvyšší správní soud v tomto řízení nemohl zabývat. Pokud by stěžovatelka považovala konečné rozhodnutí v této věci za nezákonné, nic jí nebránilo brojit proti němu žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

1294

Řízení před soudem: místní příslušnost soudu ve věcech mezinárodní ochrany

k § 32 odst. 4 a § 77 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 zákonů č. 2/2002 Sb., č. 217/2002 Sb. a č. 519/2002 Sb.^{*)}

K řízení o správní žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci azylu je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení azylu (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu, nikoliv soud, v jehož obvodu se žalobce fakticky zdržuje, či soud, v jehož obvodu uvádí žalobce v žalobě místo svého pobytu. Neobstojí tak postoupení věci jinému soudu opřené jen o údaj v žalobě uvedený.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2007, čj. 2 Azs 15/2007-51)

Prejudikatura: srov. č. 345/2004 Sb. NSS a č. 1178/2007 Sb. NSS.

Věc: a) Sakinat K. a b) Kamila K. (obě Ruská federace) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyň.

Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhaly přezkumu

rozhodnutí žalovaného ve věci azylu. Městský soud v Praze, na základě adresy žalobkyň uve-

^{*) Nyní též ve znění zákonů č. 136/2006 Sb. a č. 165/2006 Sb.}

dené v žalobě, postoupil věc usnesením ze dne 22. 11. 2006 Krajskému soudu v Praze. Důvodem postoupení byla skutečnost, že stěžovatelky byly v době podání žaloby hlášeny k pobytu v zařízení pro zajištění cizinců ve Velkých Přílepech u Kladna.

Žalobkyně (stěžovatelky) podaly proti tomuto usnesení kasační stížnost opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve které mimo jiné uvedly, že žijí již osm let v Praze a azylové středisko v Kostelci nad Orlicí je o této skutečnosti informováno. Stěžovatelky byly sice nějaký čas protiprávně drženy v zařízení pro zajištění cizinců ve Velkých Přílepech u Kladna, ovšem i v tuto dobu měly hlášený pobyt v Praze. Umístění do zařízení pro zajištění cizinců za místo hlášeného pobytu považovat nelze.

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

Z odůvodnění:

(...) Námitky stěžovatelek směřující proti postoupení věci Krajskému soudu v Praze naopak Nejvyšší správní soud shledal důvodnými. Z odůvodnění napadeného usnesení vyplývá, že věc byla postoupena Krajskému soudu v Praze jen na základě adresy, kterou stěžovatelky uvedly v žalobě. Místní přísluš-

nost k řízení o správní žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věcech azylu je podle § 32 odst. 4 zákona o azylu podle stavu ke dni podání žaloby - 13. 12. 2005 - dána obvodem krajského soudu, kde je žadatel o udělení azylu v den podání žaloby hlášen k pobytu. Co považuje zákon o azylu za místo hlášeného pobytu, je stanoveno v § 77 odst. 1 tohoto zákona tak, že místem hlášeného pobytu žadatele o udělení azylu je azylové zařízení, do něhož je ministerstvem umístěn, nebo místo, které žadatel oznámil Ministerstvu vnitra a s nímž toto ministerstvo vyslovilo souhlas (odst. 2 uvedeného ustanovení). Ne- ní tedy rozhodující ani místo faktického pobytu, ani adresa uvedená v samotné žalobě. Z evidence Ministerstva vnitra plyne, že místo hlášeného pobytu stěžovatelek nikdy ne- bylo ve Velkých Přílepech u Kladna. Stěžova- telky sice uvádějí, že tam byly po nějakou dobu proti své vůli drženy, ovšem z ničeho není zjistitelné, ve které době a z jakého dů-vodu tomu tak bylo. Pokud tyto okolnosti městský soud neprověřil a postupoval - jak vyplývá z odůvodnění napadeného usnesení - jen podle údaje, který byl uveden v žalobě, pak došlo k postoupení věci místně nepří- slušnému soudu, v konečném důsledku rov- něž k porušení práva stěžovatelek na zák- onného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

1295

Správní řízení: obnova řízení

k § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.)^{*)}

Za důvod obnovy řízení ve smyslu § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.) nelze považovat případ, kdy správní orgán opomenul existenci účastníka řízení, ačkoliv o jeho existenci vědět měl a mohl, a tomuto účastníkovi neoznámil vydané rozhodnutí. Jeho opravný prostředek proti takovému rozhodnutí je pak nutno podle obsahu posoudit jako odvolání, a nikoliv jako návrh na obnovu řízení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2006, čj. 22 Ca 83/2005-23)

Prejudikatura: srov. č. 432/2005 Sb. NSS a č. 522/2005 Sb. NSS.

Věc: Jan V. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o obnovu řízení ve věci umístění a po- volení stavby.

^{*) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád; nyní srov. § 100 tohoto zákona.}

Žalovaný dne 31. 1. 2005 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Šternberk ze dne 25. 11. 2004, kterým byl zamítnut jeho návrh na povolení obnovy řízení ve věci umístění a povolení stavby dešťové kanalizace v areálu čerpací stanice P. v Bohuňovicích (povolení navrhovatelé akciové společnosti R.), a toto rozhodnutí potvrdil. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobci sice svědčilo v původním řízení postavení účastníka tohoto řízení z titulu vlastnictví sousedního pozemku, ale skutečnost, že s ním správní orgán I. stupně v původním řízení o umístění a povolení stavby jako s účastníkem řízení nejednal, nemohla mít podstatný vliv na rozhodnutí, neboť napojení stavby dešťové kanalizace bylo umístěno a povoleno tak, aby nijak nezasahovalo a ani při jeho realizaci a provozu neomezovalo vlastnická práva k nemovitostem ve vlastnictví žalobce. Důvod pro obnovu řízení uvedený v § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.) proto žalovaný neshledal.

Podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení uvedeného rozhodnutí žalovaného spolu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně zejména s odůvodněním, že měl být účastníkem stavebního řízení z titulu vlastnictví sousedního pozemku a z titulu vlastnictví výtlačného kanalizačního řádu, který spolu s uvedeným pozemkem nabyl do společného jmění manželů na základě kupní smlouvy ze dne 26. 2. 1999. Pokud s ním jako s účastníkem řízení nebylo jednáno, došlo k porušení § 59 odst. 1 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.). Účastníkem řízení měl být žalobce i z titulu „jiného práva k stavbám“, kterým je podle jeho názoru povolení k nakládání s vodami vydané žalobci Okresním úřadem Olomouc dne 27. 6. 2002, v němž jsou zároveň stanoveny limity množství a kvality vypouštěné vody, které je žalobce povinen respektovat. Správní orgány opomenuly ve svých rozhodnutích zkoumat důsledky povolení rozšíření kanalizační sítě na životní prostředí.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné konstatoval, že žalobce nemá vlastnická práva k výtlačnému kanalizačnímu řádu, neboť tato stavba nebyla uvedena v kupní

smlouvě ze dne 26. 2. 1999. V podmínce č. 7 rozhodnutí Okresního úřadu Olomouc ze dne 27. 6. 2002 je uvedeno, že měření vypouštění odpadních vod bude prováděno tak, že na výtlačný řad bude nainstalován vodoměr. Tento vodoměr může žalobce nainstalovat tak, aby měřil pouze množství odpadních vod vypouštěných z jeho čerpací jímky.

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

Z odůvodnění:

Podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.) řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, se na návrh účastníka řízení obnoví, jestliže byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení.

Za důvod obnovy řízení podle citovaného § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu je třeba rozumět situaci, kdy správní orgán existujícímu účastníkovi řízení odejme možnost účastnit se jeho průběhu buď zcela, nebo v jeho části. Tak je tomu např. tehdy, jestliže nepřizve konkrétního účastníka řízení k místnímu ohledání [srov. § 38 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)], nedá mu možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění (srov. § 33 odst. 2 téhož zákona), apod. I v takových případech lze však o obnově řízení uvažovat pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí správního orgánu je pravomocné ve smyslu § 52 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.). Právní moc rozhodnutí nastane tehdy, je-li rozhodnutí oznámeno způsobem uvedeným v § 51 správního řádu (doručením do vlastních rukou nebo ústním oznámením za současného vzdání se nároku na písemné vyhotovení rozhodnutí) všem účastníkům řízení a nelze-li se proti němu odvolat (pokud marně uplynula lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebo jde-li o rozhodnutí o odvolání vydané odvola-

cím správním orgánem, proti kterému již zákon další řádný opravný prostředek nepřipouští - srov. § 59 odst. 4 správního řádu). Rozhodnutí, které nebylo oznámeno některému ze známých účastníků řízení, nemůže být v právní moci.

Z uvedeného vyplývá, že za důvod obnovy řízení ve smyslu § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.) nelze považovat případ, kdy správní orgán existenci účastníka řízení opomenul, ačkoliv o jeho existenci vědět měl a mohl, a tomuto účastníkovi rozhodnutí neoznámil. Jeho opravný prostředek proti takovému rozhodnutí je pak nutno podle obsahu (srov. § 19 odst. 2 větu prvou správního řádu) posoudit jako odvolání, a nikoliv jako návrh na obnovu řízení. Tento názor je konformní s názorem právní teorie, podle něhož lze obnovu řízení provést pouze pokud, pokud vady postupu správního orgánu nejsou natolik závažné, že znemožnily, aby rozhodnutí nabylo právní moci. Tak je tomu tehdy, nebylo-li účastníkovi doručeno rozhodnutí ve věci; nápravu je potom stále možno zjednat použitím řádného opravného prostředku (srov. Vladimír Vopálka, Věra Šimůnková a Miloslav Šolín: *Správní řád, komentář*, druhé vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 203).

Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce byl účastníkem řízení o umístění a povolení stavby dešťové kanalizace v areálu čerpací stanice P. v Bohuňovicích přinejmenším z důvodu jeho vlastnického práva k sousednímu pozemku [srov. § 34 odst. 1 a § 59 odst. 1

písm. b) stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.)]. Přestože Městský úřad Šternberk jako stavební úřad, který vedl řízení o umístění a povolení uvedené stavby, měl a mohl o existenci žalobce jako jednoho z účastníků řízení vědět z údajů obsažených v katastru nemovitostí, s ním jako s účastníkem řízení nejednal a rozhodnutí o umístění a povolení uvedené stavby mu zákonem stanoveným způsobem neoznámil. Za této situace jeho rozhodnutí o povolení stavby ze dne 3. 3. 2004 nemohlo nabýt právní moci ve smyslu § 52 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), která je předpokladem přípustnosti návrhu účastníka řízení na obnovu řízení podle § 62 odst. 1 téhož zákona. Písemné podání žalobce ze dne 22. 10. 2004 nazvané „návrh na obnovu řízení“ a doručené Městskému úřadu Šternberk dne 26. 10. 2004 měl proto tento správní orgán podle jeho obsahu ve smyslu § 19 odst. 2 věty první správního řádu (č. 71/1967 Sb.) posoudit nikoli jako návrh na obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) citovaného zákona, nýbrž jako odvolání ve smyslu § 54 téhož zákona. Pokud tak neučinil a v dalším řízení nepostupoval podle § 56 a § 57 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), zatížil správní řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Ustanovení správního řádu o řízení před správním orgánem závažně porušil i žalovaný tím, že zjištěnou vadu řízení před správním orgánem I. stupně v odvolacím řízení odpovídajícím způsobem neodstranil [srov. § 59 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)].

**Správní řízení: zásada jednotnosti řízení
Hospodářská soutěž: zneužití dominantního postavení; vymezení relevantního trhu; k výkladu norem soutěžního práva v období před přístupem České republiky k Evropským společenstvím**

k čl. 82 Smlouvy o založení Evropského společenství (v textu též „Smlouva ES“)

k § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)*)

k § 2 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

I. Soubor podkladů rozhodnutí opatřovaných za účelem zjištění skutečného stavu věci může zásadně vznikat ve všech stupních správního řízení, a tedy ve všech těchto stupních mohou být utvářena i jednotlivá skutková zjištění opírající se o tyto podklady (§ 59 odst. 1 správního řádu z roku 1967). Správní orgán vyšší instance však zejména v případech správního trestání musí dbát na to, aby skutková zjištění učiněná v průběhu správního řízení ve vyšší instanci a z nich pramenící závěry nevychýlily předmět řízení mimo rámec vymezený oznámením o zahájení správního řízení a mimo rámec rozhodnutí vydaného v předchozím stupni správního řízení.

II. Dospěje-li správní orgán vyšší instance k závěru, že jednotlivá východiska dalších úvah správního orgánu nižší instance a nadto i jeho závěry vyplývající z těchto východisek jsou opodstatněné, nic mu nebrání, aby v té části, v níž se s rozhodnutím vydaným v nižší instanci ztotožní, na příslušné závěry odkázal, vyslovil s nimi souhlas, a tím je do svého rozhodnutí převzal. Takový postup sám o sobě nečiní rozhodnutí vydané ve vyšší instanci nepřezkoumatelným [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III. Při vymezování relevantního trhu podle § 2 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, se zkoumá jak, čím a kde jsou potřeby spotřebitelů uspokojovány, aniž by mohla být za klíčovou považována skutečnost, kolik spotřebitelů se při uspokojení své poptávky rozhodne pro konkrétní plnění. Je-li z hlediska věcného vymezení relevantního trhu stěžejní, zda jednotlivá nabízená plnění (zboží ve formě výrobků či služeb) jsou či mohou být dle konečných spotřebitelů využita ke stejnému účelu, zda plní stejnou funkci a zda je lze nahradit plněním, jež má z jejich pohledu též význam a tutéž hodnotu, pak výsledek spotřebitelské volby ve prospěch jednoho plnění nevylučuje, aby jiná plnění, byť by byla preferována podstatně užším okruhem konečných spotřebitelů, byla plněními na samostatném relevantním trhu.

IV. Je-li soutěžně právní úprava v oblasti zneužití dominantního postavení na komunitární úrovni (článek 82 Smlouvy o založení Evropského společenství) shodná s materií tuzemskou vnitrostátní (§ 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) a odkazuje-li Úřad pro ochranu hospodářské soutěže při svém rozhodování na předchozí rozhodovací praxi Evropské komise či soudů rozhodujících na komunitární úrovni, pak nejde o „aplikaci komunitárního práva“, nýbrž o podpůrnou argumentaci k závěrům učiněným při aplikaci vnitrostátního práva směřující k doložení předvídatelnosti a konzistentnosti rozhodování na obou úrovních (komunitární i vnitrostátní).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, čj. 62 Ca 20/2006-65)

Prejudikatura: srov. č. 562/2005 Sb. NSS a nálezy Ústavního soudu č. 66/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 31/97).

Věc: Akciová společnost T. (dříve akciová společnost Č.) proti předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

**) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Nyní srov. § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004.*

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dne 13. 9. 2004 žalobci oznámil zahájení správního řízení o možném porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, které bylo spatřováno v tom, že žalobce dne 26. 11. 2003 zveřejnil s platností od 1. 1. 2004 velkoobchodní nabídku služeb *Carrier Broadband Plus/Extra*, a to formou změny Referenční nabídky přístupu pro tento typ služeb (RAO), a zároveň maloobchodní nabídku služeb *IOL Broadband/IOL Broadband Profi*, a to formou Dodatku k ceníku vnitrostátních telekomunikačních služeb, čímž neposkytl ostatním provozovatelům veřejných pevných telekomunikačních sítí a poskytovatelům telekomunikačních služeb dostatečný časový předstih pro posouzení změny Referenční nabídky přístupu pro tento typ služeb (RAO) tak, aby tito mohli žalobci efektivně konkurovat již od 1. 1. 2004. Správní orgán I. stupně v průběhu řízení dovedl, že v souvislosti se žalobcovým jednáním je třeba vymezit dva relevantní trhy, a sice (a) velkoobchodní, tj. trh zprostředkování přístupu ke službám sítě internet a přenosu dat za užití širokopásmových technologií xDSL (ADSL) veřejnými pevnými telekomunikačními sítěmi provozovatelům veřejných pevných telekomunikačních sítí a poskytovatelům telekomunikačních služeb, a (b) maloobchodní, tj. trh poskytování přístupu ke službám sítě internet a přenosu dat za užití širokopásmových technologií xDSL (ADSL) veřejnými pevnými telekomunikačními sítěmi koncovým zákazníkům. Na velkoobchodním trhu dovedl správní orgán I. stupně, obdobně jako později i žalovaný, žalobcovo dominantní postavení. Žalobcovo jednání bylo kvalifikováno jako snaha o využití postavení na jednom trhu (velkoobchodním) k tomu, aby mohl nefér prostředky ovlivnit soutěž na trhu, kde již hospodářská soutěž probíhá (v daném případě na trhu maloobchodním). Dne 3. 12. 2004 správní orgán I. stupně rozhodl, že žalobce uvedeným jednáním zneužil svého dominantního postavení na trhu zprostředkování přístupu ke službám sítě internet a přenosu dat za užití širokopásmových technologií xDSL (ADSL) veřejnými pevnými telekomunikačními sítěmi provozovatelům veřejných

pevných telekomunikačních sítí a poskytovatelům telekomunikačních služeb, za což mu uložil pokutu ve výši ve výši 90 milionů Kč.

O odvolání žalobce rozhodl žalovaný dne 17. 3. 2006. Žalovaný se věcně ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně, formulačně opravil skutkovou větu rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení a na základě svého zjištění, že nebyla prokázána újma konečným spotřebitelům, snížil původně uloženou pokutu o 10 milionů Kč na částku 80 milionů Kč. Žalobci zároveň bylo shora popsané protisoutěžní jednání do budoucna zakázáno.

V žalobě ke Krajskému soudu v Brně proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítá především nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. Uvádí, že charakteristickým rysem napadeného rozhodnutí jsou častá konstatování správnosti skutkových zjištění správního orgánu I. stupně, přičemž tato skutková zjištění jsou do napadeného rozhodnutí bez dalšího přejímána. Tato konstatování žalovaného však nejsou dle žalobce podložena žádným zdůvodněním, ze kterého by bylo možné objektivně a přezkoumatelně dovést, jaké důkazy žalovaný provedl, aby správnost skutkových zjištění mohl potvrdit. Dále žalobce namítá procesní pochybení spočívající v porušení principu dvojinstančnosti správního řízení. Zatímco žalobcovo protiprávní jednání bylo v rozhodnutí vydaném v I. stupni správního řízení vymezeno tak, že žalobce tím, že dne 26. 11. 2003 zveřejnil s platností od 1. 1. 2004 velkoobchodní i maloobchodní nabídku služeb, neposkytl ostatním provozovatelům veřejných pevných telekomunikačních sítí a poskytovatelům telekomunikačních služeb dostatečný časový předstih, aby tito mohli žalobci efektivně konkurovat již od 1. 1. 2004, v napadeném rozhodnutí je žalobci vytýkáno, že tím, že ve stejný den, tedy dne 26. 11. 2003, zveřejnil velkoobchodní i maloobchodní nabídku služeb, neposkytl ostatním poskytovatelům telekomunikačních služeb dostatečný časový prostor pro posouzení změny, a znemožnil tak těmto poskytovatelům v době bezprostředně následující po 26. 11. 2003 účinně konkurovat vlastní maloobchodní nabídkou. Z toho žalobce dovozu-

je, že napadeným rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta za jiný delikt, než tomu bylo v případě rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení. Žalovaný jej tím zkrátil na pořadu instancí.

Samostatnou námitkou žalobce napadá vymezení relevantního trhu. Žalobce má za to, že do doby údajně protiprávního jednání byly služby přístupu k síti internet za užití technologie ADSL na území České republiky poskytovány v souhrnu cca 6000 uživatelům. V den, kdy mělo podle žalovaného dojít ke zneužití dominantního postavení žalobce (tedy dne 26. 11. 2003), žádný specifický a samostatný trh přístupu ke službám sítě internet za užití technologie ADSL neexistoval, neboť počet skutečných uživatelů služby přístupu k síti internet za užití technologie ADSL byl v porovnání s okruhem uživatelů přístupu ke službám sítě internet s užitím jiné technologie absolutně zanedbatelný (jen počet uživatelů přístupu ke službám sítě internet prostřednictvím kabelových televizí činil podle žalobce více než 30 000). Trhy, jak je vymezil žalovaný, resp. správní orgán I. stupně, v posuzovaném případě nemohou být za relevantní trhy považovány, neboť koncoví zákazníci v době tvrzeného porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže využívali služeb internetu prostřednictvím jiných technologií v masovém měřítku, což jednoznačně dokládá zastupitelnost služeb, a to jak z pohledu charakteristiky, tak zamýšleného použití, přičemž cena přístupu k internetu prostřednictvím jiných technologií byla srovnatelná s cenou přístupu ke službám sítě internet za užití technologie ADSL. Relevantní trh tedy měl být dle žalobce vymezen coby velkoobchodní trh zprostředkování přístupu ke službám sítě internet a přenosu dat a maloobchodní trh poskytování přístupu ke službám sítě internet a přenosu dat. Na takto vymezených trzích přitom žalobcovu dominantní postavení nebylo prokázáno. Žalobce rovněž namítá, že argumentace žalovaného rozhodnutími Evropské komise je nepřijatelná, neboť k jednání, jež bylo označeno jako protiprávní, došlo v roce 2003, tedy před vstupem ČR do Evropské unie. Žalobcovu jednání tedy

mělo být posuzováno výlučně podle právních předpisů České republiky.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje správnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem I. stupně, aniž by dle žalobce byla tato konstatace podložena podrobnějším zdůvodněním, pak soud nepřisvědčuje žalobcově názoru, že by tato skutečnost sama o sobě způsobovala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Správní řízení je totiž vystavěno na zásadě jeho jednotnosti; řízení tedy od okamžiku jeho zahájení až do vydání rozhodnutí v jeho posledním stupni tvoří jeden celek. Pokud jde o podklady rozhodnutí opatrované za účelem zjištění skutečného stavu věci (§ 32 odst. 1 správního řádu z roku 1967), pak jejich soubor zásadně (při dodržení všech procesních práv účastníků řízení) může vznikat ve všech stupních správního řízení. Pak tedy i jednotlivá skutková zjištění opírající se o tyto podklady mohou být utvářena ve všech stupních správního řízení. Žalovaný (coby správní orgán rozhodující v posledním stupni správního řízení) při přezkumu rozhodnutí vydaného v I. stupni správního řízení tedy vychází ze skutkových zjištění učiněných správním orgánem I. stupně, která doplňuje, je-li to s ohledem na okolnosti případu nutné (§ 59 odst. 1 správního řádu z roku 1967). Musí však (a důsledně je třeba na tom trvat právě v případech správního trestání) dbát na to, aby skutková zjištění učiněná v průběhu správního řízení před vyšší instancí a z nich pramenící závěry nevychýlily předmět řízení mimo původně vymezený rámec. Zjednodušeně řečeno je třeba dbát na to, aby se skutková zjištění učiněná v průběhu řízení před vyšší instancí týkala posouzení té konkrétní věci, která je předmětem řízení (která již byla předmětem řízení před nižší instancí).

Dospěl-li tedy žalovaný k závěru, že jednotlivá východiska dalších úvah správního orgánu I. stupně mají oporu ve správním spisu a nadto že i jeho závěry vyplývající z těchto východisek jsou opodstatněné, aniž by ar-

gumentaci správního orgánu I. stupně do- slovně opakoval či aniž by naopak toliko stručně a obecně konstatoval, že s ní souhlasí, pak jde o formu vyjádření souhlasu žalovaného se správním orgánem I. stupně, jenž sám o sobě jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným nečiní. Důvody rozhodnutí žalovaného musí být podávány z odůvodnění jeho rozhodnutí; žalovanému však principiálně nic nebrání, aby v té části, v níž se se závěry správního orgánu I. stupně ztotožní, na tyto závěry odkázal a tím je do svého rozhodnutí převzal. Přezkoumáváno je pak napadené rozhodnutí vydané v posledním (druhém) stupni správního řízení ve spojení s rozhodnutím jemu předcházejícím.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně popsal skutková zjištění, jež dle jeho názoru vyplývají z provedených důkazů, a provedl jejich právní hodnocení (průběžně v celém napadeném rozhodnutí počínaje bodem 19 na straně 5). Žalobce přitom cituje vybrané pasáže napadeného rozhodnutí, aniž by však jednotlivé závěry žalovaného věcně zpochybňoval nebo vůči nim samotným cokoli konkrétního namítal, toliko dovozuje jejich nepřezkoumatelnost. Soud tu však dospívá k závěru, že žalobcem zmiňované pasáže v kontextu s předcházejícími a navazujícími pasážemi odůvodnění napadeného rozhodnutí zřetelně vypovídají o důvodech, pro které žalovaný příslušným způsobem rozhodl, a jsou srozumitelné. Pokud například žalovaný konstatuje, že správní orgán I. stupně shromáždil dostatek podkladů pro posouzení zastupitelnosti uvedených způsobů přístupu k síti internet a tyto správně vyhodnotil (strana 7 bod 23 napadeného rozhodnutí), pak tím uzavírá své úvahy obsažené v bodech 21 a 22 napadeného rozhodnutí, v nichž zmiňuje i způsob, jakým relevantní trh vymezil správní orgán I. stupně (odkazem na strany 4 až 8 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Pokud jde například o konstatování na straně 7 v bodě 24, jde o shrnutí závěru správního orgánu I. stupně, které je podrobně odůvodněno v rozhodnutí vydaném v I. stupni správního řízení (na str. 6 ve druhém odstavci shora ve spojení se závěry učiněnými

zejména na str. 7). Obdobně by soud mohl argumentovat ke všem zbylým žalobcem citovaným pasážím vybraným z rozhodnutí žalovaného. Na některých místech odůvodnění napadeného rozhodnutí nejde navíc toliko o konstatování skutkových zjištění, jak uvádí žalobce, ale též o právní závěry, k nimž na základě posouzení skutkových zjištění žalovaný dospívá. Tu lze například poukázat na závěr žalovaného v tom směru, že jednání žalobce mohlo vést až k úplnému vytlačení konkurence z maloobchodního trhu poskytování přístupu koncovým zákazníkům (strana 17, bod 56 napadeného rozhodnutí). Ani tento závěr však není izolovaným, neboť navazuje na úvahy žalovaného obsažené v textu odůvodnění napadeného rozhodnutí počínaje bodem 53, a právě ve vztahu k předchozím úvahám je třeba na tento závěr žalovaného nahlížet.

(...) Za této situace soud přistoupil k přezkoumání postupu obou správních orgánů z hlediska namítaného porušení zásady dvojinstančnosti. Přestože se skutkové věty rozhodnutí vydaných v obou stupních správního řízení liší, obě se materiálně týkají takového žalobcova jednání, kdy žalobce ve stejný den zveřejnil velkoobchodní nabídku i maloobchodní nabídku služeb, čímž ostatním poskytovatelům služeb neposkytl dostatečný prostor pro posouzení jeho aktualizované velkoobchodní nabídky, a tím jim znemožnil po zveřejnění nabídek účinně žalobci konkurovat jejich vlastní maloobchodní nabídkou. Správní orgány obou stupňů přitom shodně vycházely ze zjištění, že žalobce začal nabízet své služby na základě aktualizované maloobchodní nabídky v době od 26. 11. 2003 do 1. 1. 2004, tedy do data, k němuž byly aktuální nabídky účinnými, zatímco období bezprostředně následující po 26. 11. 2003 museli alternativní operátoři teprve využít ke kontraktaci podmínek v souladu s aktualizovanou velkoobchodní nabídkou. Zatímco se tedy jiní soutěžitelé [v konkurenčním vztahu k žalobci na navazujícím maloobchodním trhu – trhu poskytování přístupu ke službám sítě internet s využitím technologie xDSL (ADSL) veřejnými pevný-

mi telekomunikačními sítěmi koncovým zákazníkům] o změně tzv. Referenční nabídky (v jejíž změně spočívala aktualizace velkoobchodní nabídky) dozvěděli dne 26. 11. 2003 a následně museli se žalobcem vést jednání o úpravě podmínek spolupráce („RAO dodatek“), žalobce již od uvedeného data příslušné maloobchodní nabídky činil. Jak potom vyplývá z vyjádření jiného soutěžitele, které žalobce v žalobě nijak nezpochybuje (č. l. 40 správního spisu II.), k uzavření příslušného „RAO dodatku“ došlo i po 1. 1. 2004, konkrétně dne 16. 1. 2004, tedy v době, kdy žalobce již služby na základě aktualizované maloobchodní nabídky nejen pro období po 1. 1. 2004 mohl nabízet, ale též fakticky poskytovat.

Žalovaný podstatu posuzovaného jednání vystihuje v úvodu bodu 48 napadeného rozhodnutí, když uvádí, že „...nepřiměřenost jednání... je spatřována v prakticky paralelním zveřejnění maloobchodní i velkoobchodní nabídky, nikoli v nedostatečně lhůtě ode dne zveřejnění... ke dni nabytí účinnosti přednesených změn...“. To koresponduje se závěry, jimiž odůvodňoval své rozhodnutí správní orgán I. stupně. Ten totiž závěry o porušení § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže skutkově opíral o to, že žalobce „...zveřejnil nabídku velkoobchodní i maloobchodní současně, mohl si pro sebe zajistit významnou část trhu, zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že nová... nabídka obsahovala významné snížení koncových cen...“ (strana 24 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, poslední odstavec), čímž žalobce alternativním operátorům „...neposkytl čas potřebný k přípravě jejich vlastních maloobchodních produktů tak, aby je mohli začít nabízet zákazníkům od stejného data jako žalobce, tj. od 26. 11. 2003...“ (úvodní text na straně 25 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Podstatou je tedy prakticky současně (v rozmezí několika hodin) zveřejnění velkoobchodní nabídky i maloobchodní nabídky služeb s důsledkem spočívajícím ve znemožnění alternativním operátorům žalobci na maloobchodním trhu konkurovat jejich vlastní maloobchodní nabídkou od téhož data, jak činil žalobce, tj. od 26. 11. 2003. To je sice částečně zamlžová-

no závěry správního orgánu I. stupně (žalobce měl porušit § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže tím, že „...zveřejnil zásadní změny velkoobchodní nabídky ADSL služeb pouze 1 měsíc a 5 dnů před její účinností, když ve stejný den nabyla účinnosti i změna maloobchodních podmínek...“, a neposkytl ostatním operátorům dostatečnou dobu pro přípravu jejich maloobchodních nabídek...“ – str. 24 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, třetí odstavec zdola), což koresponduje s výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně, z něhož by mohlo být podáváno, že je datu účinnosti obou nabídek (tedy faktické možnosti jejich využití, i když byly nabízeny žalobcem již dříve, tj. po 26. 11. 2003), tj. datu „1. 1. 2004“ přiznáván rovnocenný význam jako souběžnému zveřejnění obou nabídek, žalovaný se však v rámci řízení o rozkladu tuto nejasnost snažil odstranit. Žalovaný totiž, jak již shora uvedeno, uvádí, že „...nepřiměřenost jednání... je spatřována... nikoli v nedostatečně lhůtě ode dne zveřejnění... ke dni nabytí účinnosti přednesených změn...“ (bod 48 napadeného rozhodnutí), a tomu pak odpovídá změna rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně. Třeba však dodat, že ani žalovaný tak nečiní důsledně, když částečně nadbytečně se žalobcem polemizuje právě v otázce přiměřenosti délky doby mezi 26. 11. 2003 a 1. 1. 2004 (body 49 a 50 napadeného rozhodnutí), když zároveň k 1. 1. 2004 žádnou rozhodující okolnost ani z hlediska protiprávnosti žalobcova jednání, ani z hlediska újmy jiným soutěžitelům nedovozuje. Výslovně totiž žalovaný vychází ze skutečnosti, že mu faktická výhoda (odpovídající újmě alternativních operátorů) počala plynout již od 26. 11. 2003, přitom datum 1. 1. 2004 není rozhodující (bod 46 napadeného rozhodnutí).

Skutkově tedy bylo předmětem posouzení jednání, kdy žalobce ve stejný den zveřejnil velkoobchodní nabídku i maloobchodní nabídku služeb, čímž ostatním poskytovatelům služeb neposkytl dostatečný prostor pro posouzení jeho aktualizované velkoobchodní nabídky, a tím jim znemožnil po zveřejnění nabídek účinně žalobci konkurovat jejich

vlastní maloobchodní nabídkou, přestože v rozhodnutí vydaném správním orgánem I. stupně bylo paralelní zveřejnění obou nabídek ke dni 26. 11. 2003 zamlžováno ještě datem jejich účinnosti, aniž by jejich účinnost a tím i doba mezi zveřejněním a účinností byla podstatnou, a přestože se správní orgán I. stupně délkou této lhůty zároveň zabýval a též na ní vystavěl závěr o porušení § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (str. 24 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, třetí odstavce zdola). O srozumitelnější dikci skutkové věty se pak v napadeném rozhodnutí pokusil žalovaný, což se mu i přes jeho zčásti nadbytečné úvahy ohledně přiměřenosti délky doby mezi 26. 11. 2003 a 1. 1. 2004 (body 49 a 50 napadeného rozhodnutí) zdařilo. Tyto úvahy však mohly být motivovány snahou vypořádat se se všemi žalobcovými námitkami obsaženými v rozkladu, byť z hlediska posouzení věci nemusely být podstatnými.

Zbývá tedy posoudit, zda popis žalobcova deliktu tak, jak vyplývá ze skutkové věty napadeného rozhodnutí, odpovídá vymezení předmětu správního řízení. V této otázce soud dospívá k závěru, že tomu tak je. Řízení bylo podle oznámení o jeho zahájení ze dne 13. 9. 2004 zahájeno na základě úvodních poznatků správního orgánu I. stupně, že žalobce na tiskové konferenci konané dne 26. 11. 2003 zveřejnil novou podobu maloobchodních služeb, přičemž ve stejný den, tj. 26. 11. 2003, žalobce rovněž zveřejnil změnu své referenční nabídky přístupu, na základě které maloobchodní služby koncovým zákazníkům poskytují ostatní operátoři. Podezření na zneužití dominantního postavení bylo odůvodněno tím, že zveřejněním obou nabídek ve stejný den žalobce neměl poskytnout alternativním operátorům dostatečný časový předstih pro posouzení velkoobchodní nabídky tak, aby tito operátoři mohli se žalobcem zahájit jednání o nové podobě služeb ADSL a uzavřít s ním smlouvu umožňující poskytování těchto služeb za podmínek srovnatelných se žalobcem. Přestože v oznámení o zahájení správního řízení je zmiňováno datum 1. 1. 2004 a tomuto vymezení formulačně odpovídá skutková věta rozhodnutí vyda-

ného správním orgánem I. stupně, popis jednání, jak jej podal žalovaný v napadeném rozhodnutí, rozsah správního řízení vymezený oznámením o jeho zahájení (rozsah a podstatu zkoumaného jednání žalobce) nepřekračuje. Celé správní řízení bylo vedeno ohledně kvalifikace jednání, které spočívalo v paralelním zveřejnění velkoobchodní nabídky i maloobchodní nabídky služeb, což mělo způsobit, že ostatní poskytovatelé služeb neměli dostatečný prostor pro posouzení žalobcovy aktualizované velkoobchodní nabídky, a tím jim bylo znemožněno bezprostředně po zveřejnění nabídek účinně žalobci konkurovat jejich vlastní maloobchodní nabídkou. Pokud žalovaný nakonec nepovažoval za podstatnou délku doby mezi 26. 11. 2003 a 1. 1. 2004 a svůj závěr vystavěl na tom, že již od 26. 11. 2003 došlo ke znevýhodnění alternativních operátorů, předmět správního řízení ani rozsah a obsah zkoumaného žalobcova jednání tím nepřekročil. Žalovaný přitom mohl předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnit; vycházel totiž ze stejných skutkových zjištění a dospěl k téže právní kvalifikaci žalobcova jednání, toliko zpřesnil znění skutkové věty, nikoli materiální obsah deliktu. Nebylo zapotřebí předchozí rozhodnutí rušit a věc vracet správnímu orgánu I. stupně. Formulační změna skutkové věty odůvodněná v bodech 60 až 62 napadeného rozhodnutí tedy namítané porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení nezakládá.

Důvodné nejsou ani žalobcovy námitky proti vymezení relevantních trhů. Uvažovaná řešení (možnosti) přístupu ke službám sítě internet a k přenosu dat a jejich specifika byla podána správním orgánem I. stupně na stranách 4 až 6 jeho rozhodnutí, následně na straně 7 téhož rozhodnutí jsou výtčeny klíčové rozdíly jednotlivých řešení. Žalovaný se se způsobem vymezení relevantních trhů i s konkrétními důvody, jak je uvedl správní orgán I. stupně, ztotožnil (body 19 až 30 napadeného rozhodnutí). Oba správní orgány se tedy této otázce věnovaly a vymežily dva relevantní trhy – velkoobchodní a maloobchodní, a sice trh zprostředkování přístupu ke službám sítě internet a přenosu dat za uži-

tí širokopásmových technologií xDSL (ADSL) veřejnými pevnými telekomunikačními sítěmi provozovatelům veřejných pevných telekomunikačních sítí a poskytovatelům telekomunikačních služeb a trh poskytování přístupu ke službám sítě internet a přenosu dat za užití širokopásmových technologií xDSL (ADSL) veřejnými pevnými telekomunikačními sítěmi koncovým zákazníkům. Za klíčové rozdíly považovaly oba správní orgány tarifaci v závislosti na délce připojení, počáteční investice a omezení využitelnosti na určité lokalitě.

Právě uvedená kritéria a jejich vyhodnocení nejsou v žalobě zpochybňována, žalobce toliko namítá, že dne 26. 11. 2003 žádný specifický a samostatný trh přístupu ke službám sítě internet za užití technologie ADSL neexistoval, neboť počet skutečných uživatelů služby přístupu k síti internet za užití technologie ADSL byl v porovnání s okruhem uživatelů přístupu ke službám sítě internet s užitím jiné technologie absolutně zanedbatelný. Tato skutečnost, i kdyby soud vycházel (bez ohledu na údaje podávané ze správního spisu, které soud již shora popsal) ze správnosti žalobcovy tvrzení, že počet uživatelů přístupu ke službám sítě internet prostřednictvím kabelových televizí činil 30 000 oproti pouhým 6000 uživatelů využívajících technologie ADSL, nemůže být z hlediska vymezení relevantního trhu rozhodující. I kdyby koncoví zákazníci (koneční spotřebitelé) využívali služeb internetu prostřednictvím jedné z možných technologií v masovém měřítku v porovnání s jinými technologiemi, jak tvrdí žalobce, nevypovídá to nic o zastupitelnosti jednotlivých technologií – zjednodušeně řečeno způsobů přístupu k internetu. Konkrétní počet spotřebitelů, kteří se rozhodnou pro jeden z možných způsobů přístupu k internetu, totiž sám o sobě nevypovídá nic o tom, nakolik jsou jednotlivé způsoby vzájemně substituovatelné.

Žalovaný tu při věcném vymezení relevantního trhu vycházel z definice podávané z § 2 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže; podle ní se relevantním trhem rozumí trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné,

a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území. Při aplikaci soutěžního práva je obecně přijímanou též definice, podle níž se relevantním trhem rozumí prostorový a časový souběh nabídky a poptávky po takovém zboží ve formě výrobků nebo služeb, které je z hlediska uspokojování určitých potřeb uživatelů těchto výrobků nebo služeb shodné nebo vzájemně zastupitelné. Vymezuje-li se relevantní trh, pak se tedy zkoumá jak, čím a kde jsou potřeby spotřebitelů uspokojovány, aniž by mohlo být za klíčové považováno, kolik spotřebitelů se při uspokojení své poptávky rozhodne pro konkrétní plnění. Je-li z hlediska věcného vymezení relevantního trhu stěžejní, zda jednotlivá nabízená plnění (zboží ve formě výrobků či služeb) jsou či mohou být dle konečných spotřebitelů využita ke stejnému účelu, zda plní stejnou funkci a zda je lze nahradit plněním, jež má z jejich pohledu též význam a tutéž hodnotu, pak výsledek spotřebitelské volby ve prospěch jednoho plnění nevylučuje, aby jiná plnění, byť by byla preferována podstatně užším okruhem konečných spotřebitelů, byla plněními na samostatném relevantním trhu. Lze tedy uzavřít, že dle žalobce masové využívání jiných způsobů přístupu k internetu než prostřednictvím ADSL nevypovídá nic o zastupitelnosti jednotlivých způsobů. Proto námitku proti vymezení relevantních trhů soud za důvodnou nepovažuje.

Na relevantních trzích, jak byly oběma správními orgány vymezeny, žalobce své dominantní postavení nezpochybňuje. Tuto otázku tedy soud předmětem přezkumu neučinil.

Pokud jde o podpůrnou argumentaci rozhodnutími Evropské komise, ani v ní soud namítané pochybení žalovaného neshledává. Soutěžněprávní materie v oblasti neshledává dominantního postavení na komunitární úrovni (článek 82 Smlouvy ES) je shodná s materií tuzemskou vnitrostátní (§ 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Obě právní úpravy vycházejí z týchž principů, rovněž samotná právní úprava je věcně totožná. Žalovaný tedy formálně neaplikoval komunitární právo, jak by mohlo ze žalobcovy námitky

vyplývat, nýbrž podpůrně argumentoval předchozími rozhodnutími vydanými „evropským soutěžním úřadem“ (Evropskou komisí) při aplikaci práva komunitárního, jež se od tuzemské vnitrostátní právní úpravy neliší. Ze strany žalovaného se tak jednalo o podpůrnou argumentaci k závěrům učiněným při aplikaci vnitrostátní

ho práva směřující k doložení předvídatelnosti a konzistentnosti rozhodování na obou úrovních (komunitární i vnitrostátní). Argumentaci žalovaného tak soud považuje za zákonnou a odůvodněnou, neboť byla použita na podporu závěrů, které žalovaný učinil při aplikaci § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

1297

Shromažďovací právo: zákaz shromáždění Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti

k § 10 odst. 2 písm. b) a § 16 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákonů č. 259/1992 Sb. a č. 501/2004 Sb.

k § 68 odst. 1 a 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Ustanovení § 68 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, o náležitostech písemného vyhotovení správního rozhodnutí jsou aplikovatelná dle § 16 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, také na rozhodnutí o zákazu shromáždění. Je-li zakázáno shromáždění z důvodů uvedených v § 10 odst. 2 písm. b) tohoto zákona, musí správní orgán ve svém rozhodnutí uvést konkrétní právně relevantní skutkové okolnosti věci tak, aby z nich zákaz shromáždění logicky vyplýval a byl zřejmý. Nejsou-li však v rozhodnutí uvedeny konkrétní skutečnosti (označení kolidujícího shromáždění, jeho čas a místo konání, datum jeho oznámení správnímu orgánu, neúspěšný pokus o uzavření dohody mezi svolavateli kolidujících shromáždění), tedy skutkové okolnosti podřaditelné pod § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím a odůvodňující zákaz shromáždění, neobsahuje takové rozhodnutí náležitosti vyplývající z § 68 odst. 3 správního řádu a zakládá důvod pro jeho zrušení z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 5. 2006, čj. 29 Ca 120/2006-10)

Věc: Dušan R. proti Úřadu městské části Brno-střed o zákaz shromáždění.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2006, kterým bylo zakázáno shromáždění, jehož konání bylo oznámeno na den 27. 5. 2006 v době od 10.00 hod. do 22.00 hod. v Brně na části ulice J. Svolavatelem tohoto shromáždění byl žalobce, který svoji oznamovací povinnost splnil dne 19. 4. 2006 v 15.30 hod., kdy oznámení o konání shromáždění předal žalovanému.

Napadeným rozhodnutím bylo shromáždění zakázáno podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „zákon shromažďovací“). Z odůvod-

nění rozhodnutí vyplývá jen, že zákaz žalovaný vyslovil proto, že dříve mu bylo doručeno oznámení ze dne 1. 2. 2006 (bez bližších údajů).

Žalobce v žalobě namítl, že jeho oznámení mělo všechny požadavky stanovené zákonem. Podle žalobce zakázal žalovaný uvedené shromáždění z toho důvodu, že se na stejném místě a ve stejnou dobu má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání [§ 10 odst. 2 písm. b) zákona shromažďovacího]. Žalovaný však podle žalobce v napadeném rozhodnutí specifikovo-

val kolidující shromáždění jen jako shromáždění, které bylo oznámeno dne 1. 2. 2006. Toto oznámení není konkrétní. V kolidujícím oznámení je uveden velmi dlouhý časový úsek (několik týdnů), a na velkém území. Vedle toho byly oznámeny i účely jiné, než je vymezeno v § 1 odst. 2 zákona shromažďovacího. Oznámení kolidujícího shromáždění tak vyvolává dojem, že jsou nahlášeny i akce, které nespádají do skutkové podstaty § 2 zákona shromažďovacího, a nejsou tedy považovány za shromáždění, kterým je poskytována zvýšená ochrana uvedeným zákonem, a také dojem, že jde o oznámení, kterým je obcházen smysl zákona shromažďovacího, neboť je fakticky vyloučeno konání všech ostatních shromáždění. Uvedený zákon sice neomezuje délku trvání shromáždění, ale v daném případě existuje oprávněný předpoklad, že oznámením takto dlouhých shromáždění dochází ke zneužívání ústavně zaručeného práva. Navíc ve většině případů k těmto shromážděním ani nedojde, a proto by neměla požívat ochrany uvedeným zákonem a ani dalšími právními předpisy. Oznámení o uskutečnění kolidujícího shromáždění nesplňuje podle žalobce požadavek konkrétnosti, který je třeba splnit v každém podání, jakož i požadavky podle § 5 odst. 3 [zejména písm. a), b), c)] zákona shromažďovacího. Oznámení kolidujícího shromáždění bylo doručeno žalovanému dne 1. 2. 2006, avšak následně bylo opraveno tak, že v něm bylo změněno datum, do kdy se má uведенé kolidující shromáždění konat (ze správního spisu vyplývá, že se mělo původně konat denně, počínaje dnem 1. 4. 2006 a konče dnem 29. 4. 2006, po provedené opravě bylo místo data 29. 4. 2006 uvedeno datum 30. 6. 2006). Podle žalobce nelze s jistotou určit, zda nově uvedené datum nebylo do oznámení doplněno až poté, kdy žalobce oznámil konání svého shromáždění, a tím tedy byla vyvolána kolize.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že kolidující shromáždění oznámila svolavatelka MUDr. Dagmar H. Je z něj zřejmý účel, a to „*Pořádání kulturního, sportovního a politického dění na území Městské části města Brna, Brno-střed*“. Oprava data na oznámení to-

hoto shromáždění podle tvrzení žalovaného byla provedena už při vlastním podání dne 1. 2. 2006.

Kolidující oznámení je založeno ve spise: plyne z něj, že shromáždění oznámila Městská část města Brna, Brno-střed jako svolavatel; za něj byla zmocněna jednat MUDr. H. Účelem shromáždění bylo pořádání kulturního, sportovního a politického dění na území městské části Brno-střed a místem konání jsou všechny ulice a náměstí, včetně veřejných prostranství, městské části Brno-střed s tím, že shromáždění se koná denně, počínaje dnem 1. 3. 2006 a konče dnem 29. 4. 2006 v době od 8.00 do 22.00 hod. Datum 29. 4. 2006 bylo ručně přeškrtnuto a místo tohoto data bylo uvedeno rukou datum 30. 6. 2006 s připojeným podpisem zmocněnkyně.

Krajský soud rozhodnutí zrušil.

Z odůvodnění:

Žalobce jako svolavatel shromáždění splnil své povinnosti vyplývající ze zákona shromažďovacího, shromáždění předem řádně oznámil. Naopak žalovaný svým povinnostem nedostál. Obecní úřad, který vykonává přenesenou působnost ve věcech práva shromažďovacího, postupuje především podle § 11 odst. 1 a 2 a § 16 zákona shromažďovacího. Podle § 16 cit. zákona se na řízení o zákazu shromáždění podle § 11 cit. zákona nevztahují ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc, avšak s výjimkou ustanovení o náležitostech rozhodnutí a o jeho písemném vyhotovení.

Žalovaný nepostupoval v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, neboť jeho rozhodnutí neobsahuje předepsané náležitosti, protože v odůvodnění nejsou uvedeny právně relevantní skutečnosti, které byly důvodem výroku, dále úvahy žalovaného, kterými se řídil při hodnocení právně relevantních skutečností a důkazů, a také při výkladu právních předpisů, na jejichž podkladě rozhodoval, a dále chybí uvedení podkladů pro vydání předmětného rozhodnutí. Uvedené rozhodnutí pak zřejmě nevycházelo ani ze spolehliv-

vě zjištěného stavu věci. Napadené rozhodnutí v podstatě neobsahuje žádné odůvodnění vydaného výroku rozhodnutí. Přitom ve smyslu § 68 odst. 1 a 3 správního řádu je odůvodnění nezbytnou náležitostí vydaného rozhodnutí, od něhož lze upustit pouze v případě, že správní orgán vyhoví všem účastníkům v plném rozsahu (§ 68 odst. 4 správního řádu). O takový případ však v posuzované věci nešlo.

Žalovaný zakázal deklarované shromáždění podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona shromažďovacího, tedy z důvodu, že se na stejném místě a ve stejnou dobu má konat jiné shromáždění, které bylo oznámeno dříve. V odůvodnění napadeného rozhodnutí však k tomu již žalovaný neuvedl, o jaké jiné shromáždění (na stejném místě a ve stejnou dobu) se má jednat, kdy bylo žalovanému oznámeno (z citace napadeného rozhodnutí nelze přesně dovodit, zda uváděné datum 1. 2. 2006 vyjadřovalo datum sepsání oznámení o konání kolidujícího shromáždění, nebo zda šlo o datum faktického předání tohoto oznámení žalovanému), dále nebylo uvedeno, zda má být skutečně konáno ve stejný den a na stejném místě, popřípadě na kterém místě, a konečně nebylo ani uvedeno, zda skutečně nedošlo mezi svolavateli obou kolidujících shromáždění k dohodě o úpravě doby konání těchto shromáždění, přičemž není ani zřejmé, zda nějaká jednání směřující k takové dohodě mezi nimi byla vůbec vedena. Přitom neuzavřením dohody mezi oběma svolavateli shromáždění podmiňuje § 10 odst. 2 písm. b) zákona shromažďovacího vyslovení zákazu konání později oznámeného shromáždění. Z posledně citovaného ustanovení tedy vy-

plyvá, že bylo minimálně třeba se pokusit o dohodu mezi oběma svolavateli shromáždění, a teprve v případě bezvýslednosti tohoto jednání ve smyslu posunu jednoho ze shromáždění bylo možno přistoupit k zákazu později oznámeného shromáždění. Tak se však v dané věci nestalo. Žalovaný, aniž by specifikoval konkrétní skutkové okolnosti daného případu, týkající se především kolize obou shromáždění, zakázal žalobcem oznámené shromáždění, přičemž konkrétní důvody výroku o zákazu předmětného shromáždění neuvedl. Žalovaný tak nepostupoval v souladu se zákonem, konkrétně s § 68 odst. 3 správního řádu. Použitelnost správního řádu pro danou věc vyplývá z § 16 zákona shromažďovacího, podle kterého jsou ustanovení správního řádu o náležitostech rozhodnutí a o jeho písemném vyhotovení aplikovatelná na řízení o zákazu shromáždění.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není dále zřejmé, zda oznámení jiného kolidujícího shromáždění bylo skutečně doručeno žalovanému dříve než žalobcem deklarované shromáždění. Žalovaný své důvody pro předmětný výrok rozhodnutí nesdělil a napadené rozhodnutí v podstatě neodůvodnil. V odůvodnění rozhodnutí neuvedl rozhodné okolnosti předvídané v § 10 odst. 2 písm. b) zákona shromažďovacího, dále neuvedl, zda byly podmínky citovaného ustanovení naplněny a jakým způsobem, a neuvedl ani bližší okolnosti případu, pro které by bylo možno danou věc podřadit pod citované ustanovení. Rovněž žalovaný neuvedl své úvahy, kterými byl veden při aplikaci tohoto ustanovení a při hodnocení důkazů.

Stavební řízení: lhůta k dokončení stavby

k § 106 odst. 3 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 83/1998 Sb. a č. 405/2002 Sb.^{*)}

Jednou z podmínek stavebního povolení je i dokončení stavby ve stanovené lhůtě. Pokud stavebník tuto podmínku nesplnil, prováděl stavbu v rozporu se stavebním povolením, a tím naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona z roku 1976.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, čj. 15 Ca 99/2005-34)

Prejudikatura: č. 1156/2007 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným B. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty.

Dne 27. 10. 2004 Magistrát města Mostu uložil žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, neboť žalobce prováděl stavbu obchodního domu v rozporu se stavebním povolením.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný dne 25. 2. 2005 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které zejména namítal, že stavební zákon neupravuje danou oblast lhůty k výstavbě. Rovněž tak žádným způsobem není upraven vztah platného stavebního povolení a nedodržení lhůty k dokončení stavby. Danou oblast pak upravuje nedostatečně i vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona (dále jen „vyhláška č. 132/1998 Sb.“), jejíž část upravující uvedenou oblast postrádá zákonné zmocnění a dostává se i do rozporu se stavebním zákonem. V § 143 odst. 1 stavebního zákona je totiž uveden taxativní výčet ustanovení, které provede obecně závazný právní předpis, přičemž se v něm ustanovení o stavebním povolení nenachází. V písmenu d) tohoto zákonného ustanovení se pak hovoří o provedení podrobností postupu při povo-

lování staveb a jejich změn, avšak chybí v něm výslovné zákonné zmocnění pro provedení obsahu stavebního povolení a nikde se nehovoří o provedení podmínek stavebního povolení, které mají jinou povahu než změny stavby. Již vůbec se zde neobjevuje pokyn k povolení podmínky spočívající ve lhůtě k dokončení stavby. Jelikož ani sám zákon v tomto smyslu konkrétní úpravu podmínek stavebního povolení neobsahuje a nikde nemluví o lhůtě k dokončení stavby, je daná oblast bez zákonné úpravy. Vyhláška č. 132/1998 Sb. tudíž postrádá v některých svých částech zákonné zmocnění, což se týká i jejího § 22 odst. 4, kde se stanoví přiměřenost postupu při povolování změn podmínek stavebního povolení. Současně postrádá výslovné zákonné zmocnění i § 20 této vyhlášky, který hovoří o podmínkách stavebního povolení. Uvedená ustanovení vyhlášky tedy nebyla v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy vydána na základě a v mezích zákona. Navíc pokud tato ustanovení stanovují povinnosti, jak uvedl žalovaný, dostávají se rovněž do rozporu s čl. 3 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Tím, že vyhláška stanoví závazné povinnosti bez zákonného zmocnění, dostává se v dané věci do rozporu se zákonem, jelikož za existence platného stavebního povolení a expiraci lhůty k dokončení stavby není možné dále pokračovat ve stavbě, aniž by stavebník ne-

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

porušil zákonné ustanovení, tedy jednal protiprávně a vystavoval se sankci za správní delikt. Po expiraci lhůty k výstavbě všechny stavební práce ukončil a požádal o vydání kolaudačního rozhodnutí na dokončenou sekci 3, aby se nevystavoval sankci za správní delikt. Propadnutím lhůty k výstavbě a jejím neprodloužením nastává rozpor v samotném stavebním povolení, který zákon neřeší a tím vzniká existence platného stavebního povolení, podle něhož nelze legálně stavět. Tuto situaci stavební zákon nepředpokládá a neřeší a není možné, aby tak činila vyhláška.

Dále žalobce namítal, že uvedená ustanovení vyhlášky jsou v rozporu se zákonem i z jiného důvodu. Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona lze totiž stavbu postavenou bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním nechat rozhodnutím stavebního úřadu odstranit. Toto ustanovení jasně dokazuje to, že není možné zastávat právní názor, podle něhož nedodržením podmínky stavebního povolení nastává stav, kdy je stavba prováděna v rozporu se stavebním povolením. Nikde však není upraven postup, jak dodatečně odstranit rozpor s již vydaným a stále platným stavebním povolením. Je tedy jasné, že tyto případy spadají na zcela jiné skutkové případy. Nelze přitom souhlasit s názorem žalovaného, že stavebník se vystavuje nebezpečí sankce ne za provádění stavby bez stavebního povolení, ale za neplnění jeho podmínky, která spočívá v lhůtě k dokončení stavby nekonáním. Za takové situace by totiž bylo méně závažné stavět bez stavebního povolení než nestavět po propadnutí platnosti jedné z podmínek stavebního povolení. Z těchto důvodů se domnívá, že se nejedná o provádění stavby v rozporu se stavebním povolením podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, jelikož podmínka lhůty k výstavbě se vydává pro určené úseku výstavby a samotné propadnutí lhůty a nestavění není v přímém rozporu se stavebním povolením, a tudíž není naplněna skutková podstata tohoto deliktu. Rovněž tak žalobce namítl nesprávnost závěru žalovaného, podle něhož je § 68 stavebního zákona nejbližší ustanovení, které se dá aplikovat na změnu podmínky stavebního po-

volení, neboť použití analogie či extenzivního výkladu ustanovení právního předpisu je nepřipustné. Podle § 22 vyhlášky č. 132/1998 Sb. mají změna stavby a změna podmínky stavebního povolení odlišný charakter. V odstavci čtvrtém je zachycena podmínka postupovat přiměřeně podle tohoto ustanovení i u žádosti o povolení změny podmínek stavebního povolení, tudíž se nejedná o totéž. Slovíčko přiměřeně pak neznamená možnost extenzivního výkladu při použití tohoto ustanovení i na změnu podmínky spočívající ve lhůtě k výstavbě. Podmínka stanovení lhůty k dokončení stavby podle § 20 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb. má totiž zcela jinou povahu než povolení změny stavby, jelikož v ní nejde o technické změny ve stavbě, ale jen o prodloužení lhůty výstavby zcela totožné stavby z nějakých oprávněných důvodů. Jde jen o pořádkovou lhůtu, které zákon nepřikládá žádné hmotněprávní následky.

Žalovaný podle žalobce také pochybil ve stanovené právní kvalifikaci, neboť stavebník nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Ta neupravuje případy, kdy stavebník přes výzvu stavebního úřadu prodloužuje bez vážného důvodu dokončení stavby nad lhůtu stanovenou ve stavebním povolení, jako je tomu u přestupku fyzické osoby podle § 105 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Tento rozdíl nevznikl legislativní chybou či opomenutím. Zákonodárce měl zřejmě jistý důvod, proč tímto způsobem postupoval. Jím by mohla být skutečnost, že u správních deliktů se nevyžaduje k prokázání viny zavinění, a proto by mohlo v řadě případů docházet k zneužívání tohoto ustanovení. Navíc u fyzických osob je nutné prokázat zavinění ve spojitosti se snahou stavebníka bez vážného důvodu prodloužit dobu výstavby a existenci výzvy stavebního úřadu. Jednalo by se proto o nerovné postavení právnických osob, které mohou naplnit skutkovou podstatu správního deliktu podle ustanovení vztahujícího se na vážné porušení stavebního povolení při stejném skutkovém stavu, za který může být fyzická osoba postižena jen za splnění dalších dvou podmínek. Dalším důvodem ukazují-

cím na nerovné postavení je § 105 odst. 2 stavebního zákona, který dopadá na menší stupeň společenské škodlivosti než § 106 odst. 3. Lze jen těžko předpokládat takovou nerovnost mezi stupněm sankce u fyzických osob a právnických osob v zákonné úpravě. Žalobce také namítl, že § 106 odst. 3 stavebního zákona postihuje ta nejzávažnější porušení chráněných zájmů a ukládá za to nejpřísnější sankce. K překročení lhůty pro výstavbu přitom dochází běžně a ty jsou automaticky prodlužovány bez uložení jakýchkoliv sankcí. Ohrožení zájmu chráněného zákonem je v dané věci nepatrné a sankce za to uložená by vedla ke stagnaci výstavby, jelikož by se stavebník s omezenými finančními prostředky obával zahájení stavby kvůli jejímu uložení pouze za nedodržení termínu výstavby.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zejména uvedl, že podle § 70 stavebního zákona jsou stavební povolení i rozhodnutí o prodloužení jeho platnosti závazná i pro právní nástupce účastníků řízení. To znamená, že práva a povinnosti vyplývající z těchto rozhodnutí přechází nejen na právního nástupce stavebníka, ale i na nástupce všech ostatních účastníků stavebního řízení. Stavební povolení je pro ně závazné, takže při převodu rozestavěné stavby nebo její ideální části není třeba, aby nový vlastník žádal stavební úřad o změnu stavebního povolení, respektive přepsání jmen jeho adresátů. V žádném případě se však tímto neprokazuje vlastnické právo ke stavbě. Stavební úřad může na žádost stavebníka v odůvodněných případech povolit změnu stavby ještě před jejím dokončením, a to v souvislosti s prodloužením lhůty k dokončení stavby, která je určena ve stavebním povolení [§ 68 stavebního zákona, § 20 odst. 1 písm. d) a § 22 odst. 4 vyhlášky č. 132/1998 Sb.]. Z § 20 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb. dále vyplývá, že povinností stavebního úřadu je stanovit jako jednu z podmínek stavebního povolení lhůtu k dokončení stavby, a to na základě návrhu stavebníka, který je uveden v povinném obsahu žádosti o vydání stavebního povolení. Jde o lhůtu pořádkovou a i když stavba v jejím rámci není dokončena, platnost stavebního povolení zůstává i nadále ne-

dotčena. Stavebník se však vystavuje nebezpečí sankce za neplnění podmínek stavebního povolení, spočívající v překročení stanovené lhůty k dokončení stavby. Na základě žádosti stavebníka může stavební úřad lhůtu prodloužit, avšak ta musí být podána v dostatečném předstihu, což vyplývá z § 49 správního řádu, které se týká lhůt pro rozhodnutí. Ze znění § 68 stavebního zákona je zřejmé, že stavební úřad může, ale také nemusí lhůtu k dokončení stavby prodloužit. V dané věci přitom byla ve stavebním povolení stanovena dvouletá lhůta k dokončení stavby, která byla již třikrát prodloužena. Stavební úřad může na žádost stavebníka v odůvodněných případech povolit změnu stavby před jejím dokončením. Jde o změny technického provedení stavby oproti dokumentaci ověřené ve stavebním řízení, nebo o změnu, týkající se podmínek stavebního povolení, mezi nimiž je i prodloužení lhůty k dokončení stavby. Pokud by požadovaná změna byla jen drobná a neznamena by podstatné odchýlení od dokumentace ověřené ve stavebním řízení, mohl by stavební úřad stavebníkovi sdělit, že spojí řízení o změně stavby s kolaudačním řízením. Povaha této odchylky je pak předmětem správního uvážení. V této souvislosti se pak posuzuje protiprávní jednání stavebníka, jehož výsledkem je kvalifikace deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Stavební úřad je povinen důsledně vyžadovat plnění povinností vyplývajících ze zákona formou sankčního postihu delikventa. Není tedy ponecháno na jeho vůli, zda toho, kdo se deliktu dopustil, potrestá pokutou, či nikoliv. Přitom nemá povinnost zohledňovat základní cíl podnikatelské činnosti, to je dosahování zisku.

Krajský soud v Ústí nad Labem snížil pokutu uloženou žalobci na částku 30 000 Kč, v ostatním žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Rovněž tak se soud nemohl ztotožnit s tím, že stavební předpisy neupravují problematiku lhůty k výstavbě a nedodržení lhůty k dokončení stavby.

Stavební úřad totiž ve stavebním řízení mimo jiné přezkoumá, zda dokumentace

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

Dále pak podle § 143 odst. 1 písm. d) stavebního zákona má prováděcí předpis podrobněji upravit i náležitosti obsahu návrhů na vydání rozhodnutí, takže toto zákonné zmocnění plně pokrývá i § 22 vyhlášky č. 132/1998 Sb. o žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením. Žalobcem zmiňovaná díkce jeho odstavce čtvrtého pak skutečně stanoví, že podle předchozích ustanovení se postupuje přiměřeně i u žádosti o povolení změn podmínek stavebního povolení. Ustanovení § 22 odst. 1 až 3 tohoto právního předpisu však upravuje náležitosti žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením a obsah dokumentace, která tvoří její přílohu, jakož i možnost vyznačení změny stavby v ověřených vyhotovených původní projektové dokumentace a její projednání při kolaudačním řízení, pokud změna stavby spočívá v nepodstatných odchylkách od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Proto přiměřené použití § 22 odst. 1 až 3 vyhlášky č. 132/1998 Sb. i u žádosti o povolení změn podmínek stavebního povolení je zapotřebí vykládat tak, že se k ní nepřipojuje dokumentace, případně taková

žádost nemusí obsahovat všechny náležitosti vyjmenované v odstavci 1. Navíc zmiňovaný postup u žádosti o povolení změn podmínek stavebního povolení není zakotven v samostatném ustanovení, nýbrž je součástí ustanovení o žádostech o povolení změny stavby před jejím dokončením. Rovněž tak změna podmínek stavebního povolení není upravena ani ve stavebním zákoně.

Stavební předpisy tedy neznačí institut změny podmínek stavebního povolení, a v něm stanovené podmínky lze proto změnit výhradně v rámci řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením na základě žádosti stavebníka podle § 68 odst. 1 stavebního zákona. Využití tohoto zákonného ustanovení při rozhodování o změnách podmínek stavebního povolení tedy neznamená použití analogie ani extenzivní výklad právního předpisu. Lhůta k dokončení stavby je přitom jednou z podmínek stavebního povolení, takže o jejím prodloužení se rozhoduje v řízení podle § 68 stavebního zákona. Nicméně i když stavební úřad v uvedeném režimu lhůtu k dokončení stavby neprodlouží, nebrání to stavebníkovi v pokračování stavebních prací, neboť stavební povolení pozbývá platnosti toliko při nezahájení stavby do dvou let ode dne jeho právní moci, případně v delší lhůtě stanovené stavebním úřadem, jak vyplývá z § 67 stavebního zákona.

V takovém případě však stavebníkovi, který je právníkem osobou nebo fyzickou osobou podnikající podle zvláštních předpisů, může být uložena sankce za provádění stavby v rozporu se stavebním povolením. Nelze se totiž ztotožnit s žalobním bodem, podle kterého nebyla v projednávané věci naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Stejně tak jako u každého protiprávního činu náleží mezi znaky skutkové podstaty správního deliktu i jeho objektivní stránka, kterou tvoří jednání, následek a příčinný vztah mezi nimi. Jednáním je projev vůle ve vnějším světě. Vůle přitom řídí činnost nebo naopak její zdržení se, takže jednáním je nejenom konání, nýbrž i opomenutí. Za jednání pak může být považováno pouze opomenutí takového ko-

nání, k němuž byl delikvent povinen. Naopak jednáním jako znakem objektivní stránky správního deliktu není zdržení se činnosti, již právo nevyžaduje, zakazuje či dokonce trestá, neboť v takovém případě subjekt postupuje v intencích daných právními předpisy.

Podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona uloží stavební úřad pokutu do 1 000 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů, která provádí stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. K provádění stavby v rozporu se stavebním povolením přitom dochází skutečným činnostem, které nejsou v souladu s projektovou dokumentací ověřenou ve stavebním řízení či s podmínkami stavebního povolení. V takovém případě je jednání jako znak objektivní stránky správního deliktu naplněn konáním stavebníka. K naplnění tohoto znaku opomenutím pak dochází tehdy, když stavebník nevykonává činnosti, které měl podle projektové dokumentace či podmíněk stavebního povolení provést. Jednou z těchto podmínek je i dokončení stavby ve stanovené lhůtě, a pokud stavebník tuto podmínku nesplní, znamená toto opomenutí provádění stavby v rozporu se stavebním povolením.

Žalobcem zmíněný § 105 odst. 2 písm. e) stavebního zákona představuje privilegovanou skutkovou podstatu přestupku, která umožňuje za nedodržení lhůty pro dokončení stavby postihnout občana nižší sankcí. Naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku je pak podmíněno absencí vážného důvodu pro prodlužování dokončení stavby nad lhůtu stanovenou ve stavebním povolení, takže je zapotřebí prokazovat zavinění delikventa. Právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající podle zvláštních předpisů jsou však za správní delikty odpovědné bez ohledu na zavinění, takže pouze z tohoto důvodu není obdobná privilegovaná skutková podstata zakotvena také v § 106 stavebního zákona. Zvýšení pokut podle § 107 odst. 1 písm. a) a odst. 2 stavebního zákona pak u nedodržení lhůty pro dokončení stavby nepřichází v úvahu, neboť se jedná o správní delikt, jehož se z povahy věci stavebník nemůže dopustit opakovaně.

Z obsahu správního spisu přitom vyplývá, že žalobce příslušnou stavbu nedokončil ve stanoveném termínu do konce roku 2003, který byl třikrát prodloužen, a nepodal ani další žádost o její prodloužení. Na tuto stavbu pak nebylo vydáno ani kolaudační rozhodnutí, jak vyplývá z rozhodnutí Magistrátu města Mostu ze dne 6. 5. 2004 a rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2004. Lze proto uzavřít, že stavební úřad ani odvolací orgán nepochybyly, když v nyní projednávané věci dospěly k závěru o nedokončení stavby ve stanoveném termínu a v tom spatřovaly naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.

Při ukládání sankce za tento správní delikt přihlédly správní orgány obou stupňů k tomu, že příslušná stavba byla zahájena již v roce 1999, lhůta pro její dokončení byla opakovaně prodloužena, svým vzhledem a okolím snižuje kvalitu bydlení v místě, odchovává funkci přilehlého parku a reprezentativnost městského centra. Na druhou stranu vzaly v úvahu společenský zájem na dokončení stavby, s nímž by byla v rozporu mimořádně velká finanční zátěž stavebníkovi. Tomu proto byla uložena pokuta za uvedení správní delikt v první desetině zákonné sazby ve výši 100 000 Kč.

Soud však přihlédl také k tomu, že se v dané věci jednalo o omisivní správní delikt, kterého se delikvent dopouští nečinností, a nikoliv aktivitou, která by spočívala v záměrném provádění stavebních prací v rozporu s projektovou dokumentací nebo s podmínkami stavebního povolení. Nedokončení stavby ve stanoveném termínu proto představuje jeden z nejméně závažných způsobů provádění stavby v rozporu se stavebním povolením, a již vůbec ho nelze srovnávat s prováděním stavby bez stavebního povolení. Dále je zapotřebí vzít v úvahu, že i když stavebník nedokončí stavbu ve stanoveném termínu, a nedodrží tak jednu z podmínek stavebního povolení, přetrvává zájem společnosti na tom, aby tak učinil dodatečně. Rovněž tak je zapotřebí přihlédnout k tomu, že žalobce se dopustil protiprávního jednání z důvodu své dočasné insolvence a pouze ve vztahu k jed-

né ze sekci, a nikoliv k celé části B stavby obchodního centra. Konečně pak je nutné mít na zřeteli, že stavebník se pokusil protiprávní stav co nejdříve odstranit, o čemž svědčí jeho stavební činnost na počátku roku 2004.

Na základě tohoto skutkového stavu, z něhož vyšly správní orgány, lze tedy konstatovat, že v nyní projednávané věci je společenská škodlivost nedokončení stavby ve stanoveném termínu natolik nízká, že i pokutu ulože-

nou v první desetině zákonné sazby ve výši 100 000 Kč je nutné považovat za zjevně nepřiměřeně vysoký trest. Za přiměřenou sankci pak soud považuje pokutu uloženou téměř při samé spodní hranici zákonného rozpětí ve výši 30 000 Kč. Upuštění od trestu však vůbec nepřichází v úvahu, neboť stavební zákon ani jiný právní předpis takový postup neumožňují u správního deliktu, kterého se žalobce dopustil.

1299

Územní řízení: odepření účastenství

k § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 262/1992 Sb. a zákona č. 83/1998 Sb.*)

Jestliže někdo tvrdí, že s ním má být v řízení podle § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 jednáno jako s účastníkem řízení, musí především specifikovat své právo potencionálně zasažené rozhodnutím a chráněné právními předpisy a své tvrzení opřít o konkrétní skutkové důvody.

Nepřiznání účastenství takové osobě předpokládá, že se správní orgán bude zabývat každým dílčím důvodem, o který osoba domáhající se účastenství své tvrzení opírá, a že kvalifikovaným způsobem vyvrátí opodstatněnost každého jednotlivého důvodu, a tím správnost celého tvrzení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2007, čj. 57 Ca 15/2006-38)

Prejudikatura: srov. nález Ústavního soudu č. 115/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 59/99).

Věc: Anna Š. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o přiznání postavení účastníka řízení.

Dne 7. 9. 2005 Městský úřad v Klatovech, odbor výstavby a územního rozvoje obdržel návrh Miroslava K. na vydání územního rozhodnutí pro terénní úpravy spočívající v oddělení stávající vodní plochy (mokřadu) od rybníka na pozemcích v katastrálním území Švihov u Klatov. Žalobkyně je vlastníci nemovitosti, jež sousedí s pozemky, které mají být místem terénních úprav. Stavební úřad dne 29. 9. 2005 oznámil účastníkům řízení, mezi nimiž žalobkyně zahrnuta nebyla, zahájení územního řízení o využití území a nařídil na 21. 10. téhož roku ústní jednání spojené

s místním šetřením. Dne 19. 10. 2005 stavební úřad obdržel podání žalobkyně a čtyř dalších fyzických osob, jímž se tyto osoby domáhaly účastenství v probíhajícím územním řízení. Podatelé vyjádřili obavu z toho, že zmenšování plochy a zásahy zavážení do rybníka s retenční funkcí ohrozí do budoucna při přívalových srážkách a vyšších spodních vodách jejich nemovitosti.

Dne 27. 10. 2005 stavební úřad rozhodl, že žalobkyně ani další zmíněné fyzické osoby nejsou účastníky uvedeného řízení. V odůvodnění uvedl, že soustředil k návrhu žadate-

*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); nyní srov. § 85 odst. 2 tohoto zákona.

le veškeré podklady potřebné pro rozhodnutí v dané věci, jejichž součástí je mimo jiné i hydrogeologické posouzení území zpracované RNDr. Václavem T., hydrogeologem a soudním znalcem z oboru vodního hospodářství – odvětví těžba a podzemní vody a ochrana podzemní vody před znečištěním. Tento posudek potvrdil, že navrženými terénními úpravami nedojde k infiltraci vody do prostoru nemovitostí nacházejících se v širším okolí mokřadu. Na podkladě zjištěných skutečností stavební úřad dospěl k závěru, že vlastníci okolních nemovitostí (včetně žalobkyně) nemohou být rozhodnutím v této věci na svých právech, právem chráněných zájmech a povinnostech dotčeni, a proto jim postavení účastníků uvedeného územního řízení nepřiznal.

Dne 20. 1. 2006 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně i zbývajících odvolatelů a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí mj. dodal, že žádný z odvolatelů nesousedí bezprostředně s pozemkem či stavbou s parcelou, na níž je navržena terénní úprava.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného ke Krajskému soudu v Plzni žalobu, v níž především namítá nesprávné právní posouzení věci. Tvrdí, že byla zkrácena na svých procesních právech, přičemž v důsledku toho jí hrozí dotčení na právech hmotných. Namítá, že rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného jsou postavena na jediném podkladu, kterým je hydrogeologické posouzení území zpracované RNDr. T. Práce ovšem nedává odpověď na otázku, zda by rodinný dům žalobkyně nemohl být ohrožen vzdušným hladinou spodní vody při současném hromadění vod povrchově shromážděných v místě v důsledku náhlých jarních a letních přívalových dešťových příhod, byla-li by významně snížena retenční kapacita nádrže rybníku. Pokud to žalovaný uvádí v odůvodnění svého rozhodnutí, pak je to pouze jeho vlastní závěr, pro který však nemá oporu v odborném posudku. Podle žalobkyně proto v rozhodnutí o jejím vyloučení z účastnictví nebylo prokázáno, že by její rodinný dům nemohl být ohrožen vzdušným hladinou spodních vod

při náhlých přívalových dešťových příhodách a snížené retenční kapacitě nádrže rybníku. Stavební úřad ani odvolací orgán nevycházel z takových podkladů, aby jejich nalézací řízení ve svém výsledku vedlo k objektivnímu zjištění právně významných skutečností. Správní orgány obou stupňů žalobkyni nejen neposkytly příležitost, aby mohla řádně hájit svá práva a oprávněné zájmy, dokonce jí tuto možnost odepřely.

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

Z odůvodnění:

(...) Soud dále předesílá, že ačkoliv napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodoval „pouze“ o otázce účastnictví žalobkyně v územním řízení, zabýval se věcí meritorně, nikoliv procesně, jak navrhoval žalovaný. Vyšel přitom z novějšího právního názoru prezentovaného v rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 14. 9. 2001, sp. zn. 2 A 2/2001, podle kterého rozhodnutí správního orgánu o tom, že určitá osoba není účastníkem správního řízení, není vyloučeno z přezkoumání soudu. Tento názor je zjevně akceptován i judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 24/2004-52 z 28. 4. 2005 a čj. 7 As 9/2005-110 z 16. 6. 2006, dostupné na www.nssoud.cz).

V posuzovaném případě bylo napadené rozhodnutí vydáno v územním řízení o využití území upraveném v § 32 a následujících dnes již zrušeného stavebního zákona, č. 50/1976 Sb. a spor mezi účastníky se týká především účastnictví žalobkyně v něm.

Podle § 34 odst. 1 stavebního zákona účastníkem územního řízení o využití území je navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Podle § 34 odst. 3 věty první stavebního zákona účastníkem každého územního řízení je obec.

Ze shora uvedené citace je zřejmé, že pro účastnictví osoby dle § 34 odst. 1 stavebního

zákona od navrhovatele odlišné a navíc také odlišné od osoby, která sice není navrhovatelem, ale má vlastnické nebo jiné právo k pozemkům nebo stavbám na nich územním řízením přímo zasaženým, zákon požaduje splnění dvou základních předpokladů: a) vlastnické nebo jiné právo osoby k pozemkům, které sousedí s pozemky územním řízením přímo zasaženými, nebo vlastnické právo takové osoby ke stavbě postavené na těchto sousedních pozemcích, a b) možnost přímého dotčení těchto vlastnických nebo jiných práv osob územním rozhodnutím. Právní pojem „sousední pozemek“ v prvním předpokladu je přitom třeba vnímat ve smyslu judikatury Ústavního soudu. Ta se sice vztahuje k tomuto pojmu zákonodárcem užitému v § 59 odst. 1 téhož zákona, který upravuje účastníky řízení ve stavebním řízení, avšak není důvodu tento identicky užitý právní pojem u stejného právního institutu (účastníků řízení) vykládat jinak. Podle zmíněné judikatury rozhodující není existence fyzické hranice mezi pozemkem stavebníka a „sousedá“ (potencionálního účastníka řízení), ale možnost, že i přes jistou bagatelní vzdálenost může dojít k porušení či ohrožení „sousedových“ práv (náleží Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 59/99^{*)}). Obdobně judikoval při vymezení „sousedá“ jako účastníka stavebního řízení i prvorepublikový Nejvyšší správní soud [srovnej např. Boh. A 14314/38 (1636/36)]. Ustanovení § 34 odst. 1 stavebního zákona určuje ve druhém zákonném znaku postavení účastníka řízení osobám, u nichž existuje možnost dotčení jejich vlastnických nebo jiných práv k pozemkům nebo stavbám na nich rozhodnutím v určitém stupni intenzity (přímé dotčení práv). Za osobu, která může být přímo dotčena, lze považovat takovou osobu, u které může vydané rozhodnutí vyvolat změnu právního postavení. Protože jde o kumulativní podmínky, musí osoba splňovat oba zákonné předpoklady současně.

Řádné vymezení okruhu účastníků řízení je jednou ze základních povinností správního orgánu v každém správním řízení bez ohledu

na okolnost, zda je zahájeno k návrhu fyzické či právnické osoby nebo z moci úřední. To znamená, že správní orgán je v každém individuálním případě povinen stanovit okruh účastníků řízení podle okolností konkrétního případu. Právě okolnosti konkrétního případu mohou způsobit, že ačkoliv se vždy bude jednat o územní řízení, okruh účastníků řízení bude různý, a to nejen v závislosti na typu územního řízení, nýbrž i v rámci téhož druhu (např. jiný bude okruh účastníků v řízení o umístění stavby rodinného domu a jiný v řízení o umístění výrobní haly s hlučným provozem). Řečeno jinak, nikoliv každý vlastník sousedního pozemku či stavby na sousedním pozemku bude v každém územním řízení účastníkem řízení. Bude jím vždy jen ten vlastník, jehož vlastnická nebo jiná práva budou nebo mohou být rozhodnutím, k němuž územní řízení směřuje, přímo dotčena. Jestliže někdo tvrdí, že s ním má být v řízení jednáno v procesní pozici účastníka řízení, musí především právo potencionálně rozhodnutím zasažené a stavebně správními předpisy chráněné specifikovat a dále své tvrzení opřít o konkrétní skutkové důvody. Nepriznání účastenství takové osobě předpokládá, že se jednak správní orgán bude zabývat každým dílčím důvodem, o který osoba domáhající se účastenství své tvrzení opírá, jednak že kvalifikovaným způsobem vyvrátí opodstatněnost každého důvodu, a tím správnost celého tvrzení.

Stavební úřad v dané věci v řízení zahájeném k žádosti navrhovatele Miroslava K. žalobkyni sám za účastníka řízení nepovažoval. Žalobkyně se svého účastenství v řízení domáhala (spolu s dalšími fyzickými osobami) podáním ze dne 10. 10. 2005 s odůvodněním, že zmenšování plochy a zásahy zavážení do rybníka s retenční funkcí ohrozí při přívalových srážkách a vyšších spodních vodách do budoucna její nemovitosti. Jinými slovy tvrdila, že je účastníkem řízení o využití území dle § 34 odst. 1 stavebního zákona proto, že je osobou, jejíž vlastnické právo ke stavbě na sousedním pozemku může být terénními

^{*)} Publikován jako náleží č. 115/2000 Sb. ÚS.

úpravami přímo dotčeno, a to způsobem a z důvodů přesně a jednoznačně specifikovaných.

Stavební úřad svůj výrok, že žalobkyně není účastníkem řízení, odůvodnil tím, že součástí podkladů pro rozhodnutí bylo i hydrogeologické posouzení prostoru mokřadu zpracované RNDr. T., hydrogeologem a soudním znalcem z oboru vodního hospodářství, a tento posudek potvrdil, že navrženými terénními úpravami nedojde k infiltraci vody do prostorů nemovitostí nacházejících se v širším okolí mokřadu, a proto žalobkyně (a další vlastníci okolních nemovitostí) nemůže být rozhodnutím v této věci na svých právech, právem chráněných zájmech a povinnostech dotčena. Žalovaný odvolání žalobkyně (a dalších odvolatelů) zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil s obdobnou argumentací, totiž že v řízení došlo k provedení hydrogeologického průzkumu lokality včetně širšího okolí. Z hydrogeologického posouzení lze bez pochybností vyvrátit obavy odvolatelů, že zmenšením kapacity retenční nádrže dojde ke zvýšení hladiny spodní vody, kdy tato v době přívalových dešťů začne zaplavovat sklepy nemovitostí v jejich vlastnictví. Žalovaný zastává názor, že provedení důkazu znaleckým posudkem ve výsledku vedlo k objektivnímu zjištění právně významných skutečností. Žalovaný tudíž (stejně jako stavební úřad) považoval za splněnou první shora uvedenou zákonnou podmínku, nikoliv již podmínku druhou.

Stěžejní žalobní bod obsahuje tvrzení žalobkyně, že jí žalovaný (stejně jako stavební úřad) v řízení ve věci terénní úpravy spočívající v oddělení stávající vodní plochy (mokřadu) od rybníka na pozemcích v k. ú. Švihov bez náležité opory v provedených důkazech odepřel účastenství. Tento žalobní bod je důvodný.

RNDr. T. v tomto řízení podal písemně odborné hydrogeologické stanovisko k řešené problematice, nikoliv znalecký posudek, jak chybně žalovaný (stejně jako stavební úřad) jeho elaborát označoval. Jeho posouzení není opatřeno po formální stránce pečeti znalce podle § 13 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ani znaleckou doložkou ve smyslu § 13 odst. 4 vyhlášky Minis-

terstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících. Zpracovatel pouze zcela nadbytečně a v tomto případě bez jakéhokoliv významu na důkazní hodnotu hydrogeologického posouzení prezentoval skutečnost, že je soudním znalcem v oboru vodního hospodářství – odvětví těžba a podzemní vody a ochrana podzemní vody před znečištěním. Naproti tomu žalovaný nepochybil, pokud použil předmětné odborné stanovisko k posouzení důvodnosti tvrzení žalobkyně, protože podle § 34 odst. 1 správního řádu č. 71/1967 Sb. k dokazování je možné použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy, a protože RNDr. T. jako hydrogeolog je osobou k posouzení prvotního problému (vzednutí spodních vod v důsledku snížení retenční schopnosti mokřadla při přívalových deštích) náležitě odborně vybavenou. Problém však tkví v tom, zda skutková zjištění žalovaného mají oporu v důkazu a zda je správný skutkový a na jeho základě přijatý právní závěr žalovaného.

V úvodu hydrogeologického posouzení (část 1.) zpracovatel konstatuje, že posouzení je vypracováno na základě objednávky p. Miroslava K. a jeho cílem „...je posoudit, zda v souvislosti s vytvořením jezírka (...) nedojde k infiltraci vody do sklepních prostorů nemovitosti v okolí současného mokřadu“. V závěru posouzení (část 4.) zpracovatel uvedl, že „Na základě terénní pochůzky, prostudováním geologických a hydrogeologických poměrů lokality a znalostí zájmového území lze konstatovat, že vytvořením jezírka (...) a zavezením části mokřadu (k. ú. Švihov) nedojde k infiltraci vody do sklepních prostorů nemovitostí nacházejících se v širším okolí uvedených pozemků“. K posouzení jiné otázky zpracovatel nebyl vyzván a také žádný jiný, nad rámec zadání jdoucí závěr než shora doslovně ocitovaný nevyslovil. Jestliže tudíž žalobkyně své účastenství v řízení opírala o důvod, že zmenšování plochy a záslahy zavážení do rybníka s retenční funkcí ohrozí při přívalových srážkách a vyšších spodních vodách do budoucna její nemovitost, nikoliv o důvod, že již samotné vytvoření

jezírka bude mít za následek infiltraci vody do sklepních prostorů nemovitostí na sousedních pozemcích, pak hydrogeologickým posouzením správnost jejího tvrzení vyvrátí neboť k otázce retenční funkce mokřadu při přívalových deštích, vlivu na spodní vody ve vazbě na zmenšení plochy mokřadu se zpracovatel nevyjadřoval. Sám žalovaný označil v odůvodnění rozhodnutí hydrogeologické posouzení RNDr. T. za jeden ze stěžejních důkazů a právě toto posouzení hodnotí jako důkaz vedoucí k objektivnímu zjištění právně významných skutečností, který mimo jakoukoliv pochybnost vyvrací obavy odvolatelů, že zmenšením kapacity retenční nádrže dojde ke zvýšení hladiny spodní vody, která v době přívalových deštů začne zaplavovat sklepy nemovitostí v jejich vlastnictví. Posudek zpracovaný společností H. v dubnu 2001, v němž je mimo jiné konstatován zájem na udržování hladiny mokřadu na stávající úrovni, aby nedocházelo k případné, byť i minimální infiltraci vody do sklepních prostorů, a zmínka o důsledcích eventuálního zmenšování plochy mokřadu, žalovaný odmítl. Jiný důkaz zásadního významu, který by podporoval výrok napadeného rozhodnu-

tí, žalovaný v odůvodnění rozhodnutí nezmínil. Pouze podpůrně poukazuje na projekt terénních úprav, který však správnost tvrzení žalobkyně nevyvrací. Jestliže v této souvislosti žalobkyně tvrdí, že závěr je pouze závěrem žalovaného, pro který nemá oporu v práci RNDr. T., a že v rozhodnutí o jejím vyloučení z účastenství tedy nebylo prokázáno, že by její rodinný dům nemohl být ohrožen vzednutím hladiny spodních vod při náhlých přívalových deštových příhodách a snížené retenční kapacitě nádrže rybníku, stavební úřad ani odvolací orgán nevycházely z takových podkladů, aby jejich nalézací řízení ve svém výsledku vedlo k objektivnímu zjištění ve věci právně významných skutečností, lze s ní jen souhlasit. Na rozdíl od žalobkyně však soud nepovažuje odbornost z oblasti hydrogeologie za odbornost pro posouzení věci nevýznamnou, protože, jak již shora řečeno, prvotní otázkou je vliv zmenšení mokřadla na plnění retenční funkce v období přívalových deštů a na stav hladiny spodní vody a od jejího posouzení se bude odvíjet otázka z oblasti stavebnictví, resp. protipovodňové ochrany, tj. ovlivňování základů a nosných konstrukcí domů situovaných na vedlejších pozemcích.

1300

Právo na informace: přístup k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci

k § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.*)

k § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 101/2000 Sb. a č. 61/2006 Sb.

Od práva náležejícího vybrané skupině osob ve smyslu § 133 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, je třeba odlišit obecné právo vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, tj. obecné právo na informace, které přísluší všem a podléhá omezením stanoveným pouze a jedině zákonem. Ustanovení § 133 stavebního zákona, podmiňující možnost přístupu k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb tím, že žadatel o informaci správnému orgánu prokáže odůvodněnost svého požadavku, nebylo možné chápat tak, že omezuje možnosti obecného poskytování informací podle zákona o svobod-

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

ném přístupu k informacím. Podle § 133 stavebního zákona byly chráněny pouze některé druhy informací, a to z důvodu ochrany zájmů tam uvedených.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, čj. 5 Ca 126/2006-28)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 943/2002 a č. 711/2005 Sb. NSS.

Věc: Spolek A. proti Magistrátu hlavního města Prahy o poskytnutí informací.

Žalobce požádal Úřad městské části Praha 6 podle zákona č. 106/1999 Sb. o poskytnutí informace zasláním kopie stavebního povolení na oplocení (zeď a brány) specifikovaného pozemku nacházejícího se v katastrálním území Dejvice, bylo-li vydáno, resp. souhlas stavebního úřadu s tímto oplocením, bylo-li ohlášeno, resp. ohlášení stavby oplocení, pokud stavební úřad na ohlášení nereagoval. Dále žalobce požádal o kopii stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí na komunikaci nacházející se v tomtéž katastrálním území.

Stavební úřad nejprve žalobce vyzval, s odkazem na § 14 odst. 3 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., aby svoji žádost zdůvodnil. Žalobce v odpovědi na tuto výzvu namítl, že výzva postrádá zákonnou oporu, neboť žalobce nežádal o nahlížení, ani o územně plánovací dokumentaci či dokumentaci staveb, ale o informace, a to kopie rozhodnutí stavebního úřadu. Dále namítl, že odkaz na § 14 odst. 3 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. není namístě, neboť podaná žádost je konkrétní a srozumitelná. Dne 21. 12. 2005 stavební úřad žádost zamítl.

Proti tomuto výroku rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 13. 3. 2006 zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřil nesouhlas s názorem žalobce, že stavební povolení není součástí územně plánovací dokumentace. Poukázal na § 132 stavebního zákona, dle kterého je stavební úřad povinen zabezpečit ukládání stavebního povolení spolu s veškerými písemnostmi týkajícími se stavebního povolení, kolaudačního rozhodnutí a jiných opatření týkajících se staveb. V návaznosti na tuto povinnost pak stavební

zákon v § 133 upravuje a stanoví pravidla pro nahlížení (včetně pořízení kopií) do uložených písemností. S odkazem na čl. 17 Listiny základních práv a svobod dále uvedl, že jeho provedením je zákon č. 106/1999 Sb., který je pro tuto oblast předpisem obecným, pokud určité zákony stanoví v některých ze svých ustanovení podmínky poskytnutí informací pro určitou věcnou oblast odlišně, jsou v postavení tzv. zvláštního zákona a v konkrétní odchylce mají přednost před zákonem obecným, tj. zákonem č. 106/1999 Sb. Tato skutečnost vyplývá z § 1 zákona č. 106/1999 Sb., ve kterém jsou stanoveny základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány. Zde žalovaný odkázal mj. na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 80/2003. Dále odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 551/2000, v němž se uvádí, že na poskytování informací povinnými subjekty v oblasti územního plánování a stavebního řádu se vztahuje právní úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb. s tím, že při poskytování informací formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb (případně pořízení kopií této dokumentace) je třeba respektovat podmínky § 133 stavebního zákona. Uvedl, že stejný názor zaujal i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 7/2004 ze dne 22. 7. 2005^{*)}, v němž mimo jiné konstatoval, že právo na poskytnutí informací může být omezeno, takové omezení musí být založeno zákonem (zde § 133 stavebního zákona), toto ustanovení však není zvláštním předpisem o poskytování informací, ale uprňuje zvláštní podmínky pro poskytování informací týkajících se územního plánování a stavebního řádu formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a do doku-

^{*)} Dostupné na www.nssoud.cz.

mentace staveb, a v tomto směru doplňuje zákon č. 106/1999 Sb., který v § 1 stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány, a který ze co do forem poskytování informací neomezuje jen na nahlédnutí do spisu. Z uvedeného vyplývá, že na poskytování informací povinnými subjekty z jejich působnosti v oblasti územního plánování a stavebního řádu se vztahuje právní úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb. s tím, že při poskytování požadovaných informací formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb (případně pořízenou kopií této dokumentace) je třeba respektovat podmínky stanovené v § 133 stavebního zákona. Žalovaný poukázal rovněž na § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., který nahlížení do spisu a pořizování kopií považuje pouze za jeden ze způsobů poskytnutí informace; žalobce však nemá na takovýto postup nárok, je výlučně věcí správního orgánu, aby zvolil způsob, jakým informace podle zákona č. 106/1999 Sb. poskytne. Obecné informace o tom, zda a jak byly opravy plotu a komunikace povoleny, žalobce obdržel.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které zejména uvedl, že stavební úřad a žalovaný opírají své rozhodnutí o § 133 stavebního zákona; žalobce však žádal o poskytnutí informace – kopie rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby – podle zákona č. 106/1999 Sb., nikoli tedy o nahlížení do územně plánovací dokumentace či do dokumentace staveb dle § 133 stavebního zákona. Tvrzení žalovaného, že žalobcem požadované písemnosti jsou součástí dokumentace stavby, na niž dopadá § 133 stavebního zákona, je dle žalobce mylné. Toto ustanovení se týká pouze nahlížení do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb, tedy nikoli do dokumentů jiných (tj. do rozhodnutí stavebních úřadů), rozhodnutí stavebních úřadů k ní pouze bývají přiložena. V § 132 stavebního zákona se hovoří zejména o ukládání rozhodnutí stavebního úřadu, nikoli že by rozhodnutí měla být dokumentací stavby. Dokumentací staveb jsou při tom dle žalobce podklady předávané stavebnímu úřadu stavebníky, které musí být zpracovány oprávně-

nými osobami (§ 46a stavebního zákona), nikoli písemnosti stavebního úřadu či dokonce jeho rozhodnutí, a to bez ohledu na to, jak jsou archivována. Uvedené vyplývá z § 46a odst. 3 písm. a), § 58 odst. 1, § 60 odst. 1, § 90 odst. 2, § 100 odst. 1 písm. a) a § 100 odst. 2 stavebního zákona. Rozhodnutí stavebních úřadů jsou výsledkem jeho rozhodovací činnosti a nejsou součástí dokumentace staveb, která je výsledkem činnosti autorizovaných osob a jako taková je přístupná ve smyslu § 133 stavebního zákona pouze osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku. Vztažení pojmu „dokumentace stavby“ na veškeré informace stavebního úřadu včetně jeho rozhodnutí je nepřípustně extenzivním výkladem porušujícím právo na informace a na svobodný přístup k nim ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. a čl. 17 odst. 5 Listiny. Důvody neposkytnutí informace mohou být dány u dokumentace staveb, plánů a výkresů, které jsou výsledkem tvůrčí činnosti autorizovaných osob, nikoliv však u rozhodnutí stavebního úřadu jako výsledku jeho rozhodovací činnosti; smyslem a účelem práva na informace je mj. i veřejná kontrola výkonu veřejné moci. Žalobce dále poukázal mimo jiné i na to, že již je i judikaturou potvrzeno, že § 133 stavebního zákona není zvláštním předpisem ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., neboť není komplexní úpravou poskytování informací, která by mohla vedle zákona č. 106/1999 Sb. obstát. Jde například o rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 551/2000 (kde je uvedeno, že zvláštním předpisem o poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. není stavební zákon), usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 156/02 (kde je uvedeno, že „zvláštním předpisem o poskytování informací však není § 133 stavebního zákona... § 133 stavebního zákona se vztahuje pouze na nahlížení do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb, nikoli na jiné formy poskytnutí informace, jejichž úprava se řídí cele zákonem č. 106/1999 Sb.“); stejný závěr plyne i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které cituje samotný žalovaný. Dále žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 34/2002, kde se

uvádí, že z textu § 133 stavebního zákona vyplývá, že se týká pouze nahlížení do stavební dokumentace, nikoli poskytování informací ve stavebním řízení a územním řízení obecně, a je možno jej použít pouze v případě žádosti o nahlédnutí do této dokumentace. Ze žádosti žalobce vyplývá, že o nahlédnutí do stavební dokumentace nežádal, ale požadoval formou kopií některých dokumentů poskytnutí informace. Povinnost takto požadované informace poskytnout ukládá žalovanému § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb.

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

Z odůvodnění:

Podle § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt poskytne požadovanou informaci ve lhůtě nejpozději do 15 dnů od přijetí podání nebo od upřesnění žádosti podle písm. a), a to písemně, nahlédnutím do spisu, včetně možnosti poříditi si kopii, nebo na paměťových médiích. Zákon č. 106/1999 Sb. neobsahuje definici pojmu „informace“, obecně je obsah tohoto výrazu chápán jako „zpráva, sdělení“, tedy jako určitý projev, ve kterém se konstatují fakta. Pokud žalobce požadoval kopii rozhodnutí jako celku, pak nevyloučil žádný z údajů v něm obsažený jako takový, který nepožaduje. Domáhal-li se žalobce informací obsažených v konkrétním rozhodnutí, které v žádosti specifikoval, odpovídá taková žádost situaci, kdy žalobce nemůže obsah požadovaného rozhodnutí znát detailně. Je tedy sice na správním orgánu zvolit, kterým ze způsobů stanovených v § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. požadované informace poskytne, aby však žádost byla plně vyhověno, musí dojít k poskytnutí všech požadovaných informací (s výjimkou těch informací, jejichž poskytnutí vylučuje zákon).

Žádost žalobce (v části, o níž bylo rozhodnuto výrokem I. prvostupňového rozhodnutí) byla zamítnuta s odůvodněním, že žalobce přes výzvu stavebního úřadu nedoložil odůvodněnost svého požadavku na zaslání kopie předmětného stavebního povolení ve smyslu § 133 stavebního zákona. Podle § 133 tehdy

platného stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady, které evidují, ukládají územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb, jsou povinny umožnit osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, nahlížet do této dokumentace a pořizovat z ní výpisy; přitom jsou povinny učinit opatření, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti. Podle § 132 odst. 1 uvedeného zákona stavební povolení spolu s veškerými písemnostmi týkajícími se stavebního povolení, kolaudační rozhodnutí a jiná opatření týkající se staveb eviduje a jejich ukládání zabezpečuje příslušný stavební úřad a místně příslušná obec.

Ustanovení § 133 stavebního zákona, které upravuje pravidla pro nahlížení do uložených písemností (včetně pořízení výpisů), tedy jednoznačně navazuje na § 132 odst. 1 stavebního zákona. Podle názoru soudu je tak zapotřebí pod pojem dokumentace staveb použitý v § 133 podřadit veškeré evidované a ukládané písemnosti (doklady) zmíněné v § 132 odst. 1 stavebního zákona, tedy i rozhodnutí stavebního úřadu (stavební povolení). Soud je toho názoru, že takový výklad odpovídá obsahu i smyslu citovaných zákonných ustanovení; opačný výklad, který činí žalobce, by podle názoru soudu byl v rozporu se smyslem zákona a nelze jej dovodit ani z jednotlivých ustanovení stavebního zákona, na které žaloba odkazuje [§ 46a odst. 3 písm. a), § 58 odst. 1, § 60 odst. 1, § 90 odst. 2 a § 100 odst. 1, 2].

Žádost, kterou žalobce podal, nelze posoudit ani jako žádost o nahlédnutí do územně plánovací dokumentace či dokumentace staveb (pořízení kopie) podle § 133 stavebního zákona, případně ani jako žádost o nahlédnutí do správního spisu (pořízení kopie) podle § 23 správního řádu z roku 1967. Žalobce podal žádost o kopii předmětného stavebního povolení podle zákona č. 106/1999 Sb. (požádal o veškeré v tomto rozhodnutí obsažené informace). Jde jednoznačně o žádost podanou podle zákona č. 106/1999 Sb., která rovněž podle tohoto zákona byla správními orgány řešena.

Podle § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění účinném do 22. 3. 2006, se zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu. Soud je zajedno s žalovaným správním orgánem, že § 133 stavebního zákona není zvláštním právním předpisem ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. vylučujícím použití zákona č. 106/1999 Sb. Soud však má za to, že § 133 stavebního zákona není ani ustanovením, které by omezovalo poskytnutí informací postupem podle zákona č. 106/1999 Sb. na jejich poskytnutí pouze osobám, jejichž požadavek je „požadavkem odůvodněným“ ve smyslu § 133 stavebního zákona.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zajišťuje provedení práva zaručeného Listinou základních práv a svobod v čl. 17 (práva na informace); toto právo lze omezit pouze zákonem, a to pouze tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti (čl. 17 odst. 4 Listiny). Potřebné informace přitom jednak jsou nástrojem kontroly veřejnosti vůči orgánům spravujícím věci veřejné, jednak slouží jako podklad pro volbu každého jednotlivého občana při správě věcí veřejných. Zákon č. 106/1999 Sb. tak představuje normu obecnou, což nevylučuje, aby určité otázky byly, avšak pouze pro vymezený okruh právních vztahů a vymezený okruh subjektů, řešeny v jiných právních předpisech; např. v § 133 stavebního zákona.

Ustanovení § 133 stavebního zákona uvádělo, že osoby, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, mají právo nahlížet do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb a požívat si z ní výpisky (příslušný správní orgán je při tom povinen učinit taková opatření, aby nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti). Zda odůvodněnost požadavku byla či nebyla žalobcem prokázána, bylo na úvaze a rozhodnutí správního orgánu. S informacemi obsaženými v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb se tedy

za podmínek stanovených § 133 stavebního zákona mohla seznamovat (a pořádit si výpisky) pouze osoba, o níž správní orgán uznal, že „prokázala odůvodněnost“ svého požadavku. Toto ustanovení tedy představovalo právo osob, které měly „vztah k věci“ (vybrané skupiny osob), na přímý přístup k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb. Orgán územního plánování a stavební úřad musel sice učinit opatření, aby nedošlo k porušení státního, hospodářského či služebního tajemství a zákonem stanovené či uložené povinnosti mlčenlivosti, postupem podle § 133 stavebního zákona však mohly být žalobci zpřístupněny některé údaje, které jinak byly chráněny zákonem č. 106/1999 Sb. a jejichž poskytnutí by postupem podle zákona č. 106/1999 Sb. muselo být odepráno [např. § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., ve znění platném do 22. 3. 2006, stanovilo, že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud by tím byla porušena ochrana duševního vlastnictví stanovená zvláštním předpisem, např. zákon č. 35/1965 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorský zákon)].

Od práva náležejícího vybrané skupině osob ve smyslu § 133 stavebního zákona je podle názoru soudu třeba odlišit obecné právo vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb., tj. obecné právo na informace, které přísluší všem a podléhá omezením stanoveným pouze a jedině zákonem.

Poskytnutí informace požadované podle zákona č. 106/1999 Sb. lze odeprít pouze z důvodu stanoveného v zákoně. Má-li být jakékoli omezení tohoto práva provedeno pouze zákonem, a to pouze v nejmenším nutném rozsahu a jen z důvodu nezbytnosti pro ochranu práva a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, pak odeprání informací proto, že žalobce neměl „vztah k věci“, resp. správnímu orgánu odůvodněnost svého požadavku neprokázal, by z podmínek pro omezení základního práva na informace vybočovalo. Z hlediska práva na informace zakotveného zákonem č. 106/1999 Sb. by takové omezení bylo podle mínění soudu nepřipustné.

Soud tedy dospěl k závěru, že § 133 stavebního zákona upravující možnost přístupu k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb pouze pro osoby, které správnímu orgánu prokáží odůvodněnost svého požadavku, nelze chápat jako ustanovení omezující možnosti obecného poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb.

Soud tedy má za to, že odepřením kopie předmětného stavebního povolení žalobci o informaci dle zákona č. 106/1999 Sb. z důvodu, že správnímu orgánu neprokázal odůvodněnost svého požadavku ve smyslu § 133 stavebního zákona, došlo k porušení zákona č. 106/1999 Sb. Jiné důvody odepření správní orgán neuvedl. Pouze obecně tedy soud poukazuje na § 12 zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací,

o nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. Obsahuje-li tedy rozhodnutí žádané podle zákona č. 106/1999 Sb. informace, jejichž poskytnutí je vyloučeno zákonem, je na správním orgánu učinit opatření nutná k jejich ochraně, např. znečitelněním.

Městský soud v Praze si je vědom, že toto rozhodnutí je založeno na jiném právním názoru, než který byl vyjádřen v rozsudcích, na které žalovaný odkázal v napadeném rozhodnutí. Městský soud v Praze v tomto rozhodnutí vychází ze závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 40/2004 ze dne 25. 8. 2005, uveřejněném pod č. 711/2005 Sb. NSS, a rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 34/2005 ze dne 28. 3. 2006 (www.nssoud.cz), které dle jeho mínění výše uvedené závěry opravňují, tato rozhodnutí jsou přitom rozhodnutími pozdějšími, než na která žalovaný odkázal.

1301

Daňové řízení: zastřený (dissimulovaný) právní úkon

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

I. O zakrývání (dissimulaci) ve smyslu § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, může jít jen tehdy, pokud účastníci předstírají (simulují) určitý právní úkon, ač jej nechťejí, a zastírají tím právní úkon jiný, který ve skutečnosti chtějí, popř. jím zastírají jinou právní skutečnost; zkoumání poměru mezi vůlí a projevem vůle účastníků právního vztahu je proto pro použití tohoto ustanovení určující.

II. Povinností daňových orgánů je uvést nejen zjištěný, formálně právním úkonem zakrývaný skutečný stav, ale i přezkoumatelným způsobem uvést úvahy, které je k takovému závěru vedly, včetně označení a zhodnocení důkazů, o které svá zjištění opírají.

III. Ustanovení § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nemůže dopadat na případy, kdy projev a vůle jsou ve shodě, tedy účastníci mají skutečný zájem učinit právní úkon, činí tak však z důvodu obcházení zákona.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2007, čj. 1 Afs 73/2004-89)

Prejudikatura: srov. č. 125/2004 Sb. NSS, č. 791/2006 Sb. NSS a č. 869/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným P. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Třebíči vyměřil žalobci dne 10. 4. 2001 dodatečně za zdaňovací období roku 1996 daň z příjmů právnických osob ve výši 926 640 Kč, neboť posoudil transakci žalobce – ten vložil do nově vzniklé společnosti P. pohledávky evidované ve svém účetnictví a tímto způsobem splatil svůj obchodní podíl, který pak následující den prodal společnosti D. za cenu ve výši 1 % hodnoty těchto pohledávek, v jejímž důsledku vykázal účetní ztrátu, kterou byl snížen hospodářský výsledek za rok 1996 – podle § 2 odst. 7 d. ř. tak, že šlo o dopředu naplánovanou a účelovou transakci, provedenou se záměrem snížit daňovou povinnost, kdy formálním vložením pohledávek a následným prodejem došlo k zastřenému postoupení nedobytných a obtížně vymahatelných pohledávek a ve své podstatě k zastřenému odpisu těchto pohledávek do nákladů, ve snaze vyloučit postup podle § 24 odst. 2 písm. a) a § 25 odst. 1 písm. z) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále též „zákon o daních z příjmů“).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 21. 12. 2001 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, na základě které pak Krajský soud v Brně dne 17. 2. 2004 rozhodnutí žalovaného zrušil; dospěl k závěru, že toto rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pochybení žalovaného shledal krajský soud zejména v tom, že v rozhodnutí chybí uvedení výčtu důkazů a také jejich řádné hodnocení. K aplikaci § 2 odst. 7 d. ř. v napadeném rozhodnutí mimo jiné konstatoval, že je povinností daňových orgánů uvést nejen zjištěný, formálně právním úkonem zakryvaný, skutečný stav, ale i přezkoumatelným způsobem poukázat na úvahy, které je k takovému závěru vedly, a to včetně označení a zhodnocení všech důkazů, o které svá zjištění opírají. Jestliže v dané věci mělo skutečně dojít k platnému postoupení pohledávek, bylo třeba žalobci takové jednání prokázat; uvést a doložit tedy nejen osobu cedenta (postupitele), ale i cesionáře (postupníka), a zabývat se tím, zda mezi nimi skutečně došlo k postoupení pohledávky. Dále bylo též nezbytné

konfrontovat příslušná skutková zjištění s platnou právní úpravou a zhodnotit, zda tvrzený právní úkon či úkony byly skutečně platné.

Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, ve které k závěrům krajského soudu o nepřezkoumatelnosti zrušeného rozhodnutí zejména konstatoval, že z obsahu příslušného správního spisu i z jeho rozhodnutí lze jednoznačně dovodit, že skutková zjištění správce daně i závěry stěžovatele jsou dostačující a odpovídající. Stěžovatel se ve svém rozhodnutí jasně a podrobně vyjádřil, na základě jakých zjištění a podle kterých důkazů došlo v daném případě k dodatečnému stanovení daňové povinnosti; vyjma skutkových zjištění, důkazů a jejich hodnocení, jsou v rozhodnutí zrušeném krajským soudem vyjádřeny i úvahy stěžovatele, kterými byl při rozhodování o odvolání žalobce veden. V daňovém řízení je důkazní břemeno prioritně na daňovém subjektu, a nikoliv na správci daně (s výjimkou skutečnostní vymezených v § 31 odst. 8 d. ř.). Pokud tedy žalobce v průběhu daňové kontroly a ani v průběhu odvolacího řízení neprokázal ekonomickou důvodnost zahrnutí ztráty z předmětné transakce do daňových nákladů, nelze vytýkat správci daně ani stěžovateli, že tuto neprokázanou ztrátu vyloučili na základě shromážděných důkazů z daňově účinných výdajů (nákladů). Stěžovatel uzavřel, že ekonomické aspekty předmětné transakce zkoumal výhradně z pohledu zákonné odůvodněnosti jejího výsledného daňového dopadu. V této souvislosti je přitom podle stěžovatele zřejmé, že smyslem celé přezkoumávané transakce bylo evidentně zahrnout do daňových nákladů hodnotu určitých (*de facto* nedobytných) pohledávek, což zákon nikdy neumožňoval.

První senát Nejvyššího správního soudu, jemuž věc náležela k projednání a rozhodnutí, při předběžné poradě zjistil, že v obdobném případě zrušil čtvrtý senát tohoto soudu k podané kasační stížnosti svým rozhodnutím ze dne 30. 4. 2004, čj. 4 Afs 18/2003-127 (nepublikováno), rozsudek Krajského soudu v Brně z důvodu nezákonnosti tohoto rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení

právní otázky v předchozím řízení a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Krajský soud v Brně přitom v tomto zrušeném rozhodnutí vyslovil tytéž právní závěry o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí daňových orgánů, které v podstatě shodným způsobem hodnotily obdobnou transakci v případě jiného žalobce. V odůvodnění svého shora označeného rozhodnutí se čtvrtý senát k aplikaci § 2 odst. 7 d. ř. za obdobných skutkových okolností vyjádřil mimo jiné tak, že „*při aplikaci ustanovení § 2 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb. správce daně nezkoumá vůli daňového subjektu ten či onen právní úkon a jím založený právní vztah simulovat, resp. dostatek vážné vůle účastníků právního úkonu, kteří nemínili uskutečnit to, co pouze předstírali. Podstatné ve věci je, zda řádně zjištěný skutkový stav jednoznačně určil skutečný obsah vzniklého právního vztahu. Postupem žalovaného ani správce daně I. stupně nebyla nikterak omezena ani dotčena práva žalobce, týkající se svobody podnikání ani smluvní volnosti. Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí, že zásada smluvní volnosti, která je bezesporu respektována v právních vztazích v rovině práva soukromého, nepřichází v úvahu v právu veřejném. Pro stanovení veřejnoprávní daňové povinnosti není tak rozhodné, jaký smluvní typ, který jako zdroj příjmů má být podroben zdanění, účastníci mezi sebou uzavřou ve sféře pracovněprávní, obchodněprávní nebo občanskoprávní, tzn. ve sféře práva soukromého, ale to, jak je obsah takového úkonu definován, v daném případě pro účely zdanění, v právu veřejném. Zatímco předpisy soukromého práva umožňují subjektům zvolit si, jakým právním úkonem zamýšlený právní vztah založí (zda bude např. uzavřena smlouva o postoupení pohledávky, prodeji pohledávky apod.), veřejnoprávní předpisy nedávají již subjektům volbu v tom, jakým způsobem příjem z uzavřeného právního vztahu mohou zdanit“.*

První senát se s takto vysloveným právním názorem na aplikaci § 2 odst. 7 d. ř. neztotožnil. Podle názoru tohoto senátu totiž

problematika zastřených (dissimulovaných) právních úkonů není specifickou otázkou daňového řízení (resp. finančního práva procesního) a není důvod na ni nahlížet jinak, než je pojednána právní teorií a prakticky aplikována zejména v oblasti občanského práva hmotného. Nejednotnost právního názoru na aplikaci a interpretaci § 2 odst. 7 d. ř. lze v této souvislosti přitom dovodit také např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2005, čj. 5 Afs 123/2004-61 (www.nssoud.cz), kde zdejší soud mimo jiné vyslovil, že „*poskytl-li žalobce jednotlivým zdravotnickým zařízením laboratorní přístroje včetně servisu a materiálu, ale bez dárky prací spočívajících v komplexním stanovení krevního obrazu a jiných vyšetření, nejednalo se o poskytnutí služby, ale toliko o pronájem laboratorního přístroje. Samotným poskytnutím přístroje bez dalšího aktivního přístupu lidského faktoru k žádnému provedení krevních a jiných analýz, tedy k deklarované službě, nedošlo ani dojít nemohlo (§ 16 odst. 4 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty). Nelze se přitom dovolávat smluvní svobody tam, kde zamýšlený právní úkon odporuje zákonu nebo jej obchází (§ 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků)“*, ve srovnání s názorem vysloveným Krajským soudem v Ostravě v jeho rozhodnutí ze dne 8. 7. 1998, čj. 22 Ca 319/97-36 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 332/1998), kde uvedený soud zejména dovodil, že „*zásadu, formulovanou v ustanovení § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle které se správce daně řídí vždy skutečným obsahem právního úkonu nebo jiné právní skutečnosti, nelze použít v případě, kdy smyslem a účelem právního úkonu je sice snížení daňové povinnosti, ale tento právní úkon není simulací jiného právního úkonu“.*

Rozšířený senát rozhodl, že o zakrývání (dissimulaci) ve smyslu § 2 odst. 7 d. ř. může jít jen tehdy, pokud účastníci předstírají (simulují) určitý právní úkon, ač jej nechťejí, a zastírají tím právní úkon jiný, který ve skutečnosti chtějí, popř. jím zastírají jinou právní skutečnost; zkoumání poměru mezi vůli

a projevem vůle účastníků právního vztahu je proto pro použití tohoto ustanovení určující. Povinností daňových orgánů je uvést nejen zjištěný, formálně právním úkonem zakrývaný, skutečný stav, ale i přezkoumatelným způsobem uvést úvahy, které je k takovému závěru vedly, včetně označení a zhodnocení důkazů, o které svá zjištění opírají. Jak dále rozšířený senát konstatoval, ustanovení § 2 odst. 7 d. ř. nemůže dopadat na případy, kdy projev a vůle jsou ve shodě, tedy účastníci mají skutečný zájem učinit právní úkon, činí tak však z důvodu obcházení zákona. Rozšířený senát věc s takto vysloveným právním názorem vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát při posouzení sporné právní otázky vyšel v první řadě ze znění § 2 odst. 7 d. ř., ze kterého se podává, že při uplatňování daňových zákonů v daňovém řízení se bere v úvahu vždy skutečný obsah právního úkonu nebo jiné skutečnosti rozhodné pro stanovení či vybrání daně, pokud je zastřený stavem formálně právním a liší se od něho.

V rámci daňového řízení je tedy nepochybně povinností daňových orgánů při rozhodování o určité daňové povinnosti zjišťovat též formálně právním úkonem zakrývaný skutečný stav, slovy zákona „*skutečný obsah právního úkonu*“. Užití materiálního nahlížení na právní úkony v rámci daňového řízení rozhodně nepředstavuje sporný výkladový problém a ostatně jednoznačně vyplývá i z dřívější rozhodovací činnosti soudů ve správním soudnictví; Krajský soud v Ústí nad Labem v této souvislosti například ve svém rozhodnutí ze dne 24. 9. 2003, čj. 15 Ca 31/2001 (č. 125/2004 Sb. NSS), mimo jiné konstatoval, že „*ze zásady uvedené v § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, plyne, že v daňovém řízení se bere v úvahu vždy skutečný obsah právního úkonu nebo jiné skutečnosti, bez ohledu na to, je-li zastřen stavem formálně právním*“. Sporným nicméně zůstává, za jakých okolností a jakým způsobem mohou daňové orgány citovaný § 2 odst. 7 d. ř. aplikovat.

Ještě než ovšem rozšířený senát mohl přistoupit k hodnocení aplikace a interpretace zákonem vymezeného „*skutečného obsahu právního úkonu*“ v projednávané věci, bylo třeba z obecnějšího hlediska uvážit (zejména s přihlédnutím k východiskům teorie práva) vůbec k samotnému konceptu zastřených (dissimulovaných) právních úkonů a současně o takových právních úkonech pojednat i konkrétněji ve světle základů občanského práva hmotného.

Dissimulované právní úkony je v první řadě třeba vykládat zejména ve světle pojednání o náležitostech právních úkonů, náležitostech vůle a náležitostech poměru mezi vůlí a projevem vůle. Základním východiskem pak v této souvislosti nepochybně musí být ta skutečnost, že klíčovou náležitostí poměru mezi vůlí a projevem vůle je shoda; naopak nedostatkem uvedené náležitosti je pak neshoda vůle a jejího projevu, která může být na jedné straně jednostranná či dvoustranná a z hlediska jiného základního dělicího kritéria vědomá či nevědomá. O společnou vědomou neshodu vůle a jejího projevu při dvoustranném právním úkonu jde přitom tehdy, pokud mezi vůlí a projevem obou stran je stejná neshoda a obě strany o tom vědí. Jinak řečeno, strany takto jednající tedy ve vzájemné shodě projevují něco jiného, než ve skutečnosti chtějí, shodují se jejich vůle a projevy takové vůle, chybí ale shoda mezi jejich společnou vůlí a jejich vzájemnými shodnými projevy. Teorie přitom v rámci zmíněné společné vědomé neshody mezi vůlí a jejím projevem rozlišuje jednak tzv. (absolutní) simulaci – strany předstírají, že uzavírají určitý úkon, ač ve skutečnosti nechtějí uzavřít žádný právní úkon – a jednak tzv. relativní simulaci (dissimulaci), kdy strany předstíráním uzavření jednoho právního úkonu zastírají právní úkon jiný. Zatímco předstíraný (simulovaný) právní úkon trpí jak neshodou vůle a projevu, tak i nedostatkem vážnosti vůle, a je proto neplatný, platnost zastíraného (dissimulovaného) právního úkonu je třeba posoudit samostatně. Samotná dissimulace obecně přitom není v rozporu s právem a sama o sobě nezpůsobuje neplatnost právního

úkonu. Zjednodušeně řečeno má tedy platit to, co účastníci chtěli a zastírali, a ne to, co nechtěli a předstírali.

V duchu předchozích východisek je pak nutné vykládat též § 2 odst. 7 d. ř., a to i v projednávané věci. Správce daně proto musí vždy vážit, o kterou ze shora v obecné rovině zmíněných situací se v konkrétním případě jedná a teprve na základě takového zjištění, tedy zda se jedná o situaci, kdy strany uzavřely právní úkon, ač nechtěly uzavřít žádný, nebo zda strany předstíráním jednoho právního úkonu zastírají právní úkon jiný, rozhodne o aplikaci § 2 odst. 7 d. ř. O zakrývání (dissimulaci) ve smyslu § 2 odst. 7 d. ř. může jít totiž jen tehdy, pokud účastníci předstírají (simulují) určitý právní úkon, ač jej nechtějí, a zastírají tím právní úkon jiný, který ve skutečnosti chtějí, popř. jím zastírají jinou právní skutečnost (...).

Povinností daňových orgánů ovšem v takovém případě logicky musí být též zkoumání poměru mezi vůlí a projevem vůle účastníků daného právního vztahu; tento postup je pro aplikaci § 2 odst. 7 d. ř. zcela určující. V tomto ohledu je tak možno uzavřít, že nelze setrvat na právním názoru, vysloveném mimo jiné i ve shora citovaném rozhodnutí čtvrtého senátu, tedy že při aplikaci § 2 odst. 7 d. ř. správce daně nezkoumá vůli daňového subjektu určitý právní úkon a jím založený právní vztah simulovat, jinak řečeno, dostatek vážné vůle účastníků právního úkonu, kteří nemínili uskutečnit to, co pouze předstírali. Je třeba naopak trvat na tom, že zkoumání vůle daňového subjektu a projevu jeho vůle je pro posouzení možné aplikace § 2 odst. 7 d. ř. na zkoumaný právní úkon naprosto nezbytné.

Jak již soud shora konstatoval, je nepochybně povinností daňových orgánů v rámci daňového řízení zjišťovat též formálně právním úkonem zakrývaný skutečný stav, a aplikovat tedy za splnění určitých podmínek právě § 2 odst. 7 d. ř. V rámci samotného rozhodnutí o (ne)uložení určité daňové povinnosti jsou pak ovšem v souvislosti s aplikací citovaného ustanovení daňového řádu daňové orgány navíc povinny v takovém rozhodnutí uvést nejen takto zjištěný (formálně právním

úkonem zakrývaný) skutečný stav, ale také přezkoumatelným způsobem v tomto rozhodnutí předestřít úvahy, které je k takovému závěru vedly. Seznatelnost úvah správního orgánu, které jej vedly k vydání určitého rozhodnutí, je přitom třeba považovat ze jednu ze základních náležitostí rozhodnutí správního orgánu (s přihlédnutím k zákonným výjimkám, kdy není třeba rozhodnutí správního orgánu odůvodňovat – srov. např. ustanovení § 68 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Jak přitom vyplývá z již konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, neseznatelnost úvah správního orgánu, které jej k vydání určitého rozhodnutí vedly, je důvodem pro zrušení takového rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (...). Jestliže tak v projednávané věci správce daně dospěl k závěru, že je v daném případě třeba aplikovat § 2 odst. 7 d. ř., je nutno trvat na řádném odůvodnění takto vysloveného závěru, což mimo jiné představuje pro správní orgán také povinnost (jak správně připomíná v napadeném rozhodnutí krajský soud) jednoznačně označit a také odpovídajícím způsobem zhodnotit důkazy, o které svá zjištění opřel.

Správce daně tedy musí zkoumat vůli daňového subjektu ten či onen právní úkon (a tímto úkonem založený právní vztah) simulovat, respektive zkoumat dostatek vážné vůle účastníků právního úkonu, kteří nemínili uskutečnit to, co pouze předstírali. Pouze za situace, kdy je dostatečně jasně prokázáno, že účastníci určitý právní úkon uzavřít nechtěli a zastřeli jím jiný právní úkon (právní skutečnost), který chtěli skutečně uzavřít – tedy je-li prokázána neshoda mezi vůlí a jejím projevem – přichází do úvahy aplikace § 2 odst. 7 d. ř. Správce daně až v takovém případě vychází z obsahu dissimulovaného právního úkonu (právní skutečnosti) rozhodného pro stanovení daňové povinnosti. Ustanovení § 2 odst. 7 d. ř. tak proto nemůže zcela logicky dopadat na případy, kdy projev a vůle jsou ve shodě, tedy na případy, kdy účastníci mají skutečný zájem učinit právní úkon, činí tak však z důvodu obcházení zákona. Obdobně

již přitom Nejvyšší správní soud judikoval také ve svém rozhodnutí ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48 (č. 869/2006 Sb. NSS), v němž mimo jiné konstatoval, že „o *zastřené právní úkon ve smyslu § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se nejedná, pokud žalobce nečinil své právní úkony naoko (nepředstíral je) a nesnažil se jimi zastřít právní úkony jiné, ale svými úkony práva zneužil*“.

V tomto duchu je pak třeba postupovat i v projednávané věci. Splacení obchodního podílu vložení pohledávek a následný prodej obchodního podílu nebyly právními úkony předstíranými, jimž by strany dávaly najev něco, co ve skutečnosti nechtějí; úmyslem v dané věci skutečně bylo vložení pohledávek obchodní podíl splatit a následně jej prodat. Je tedy zřejmé, že nešlo o simulované právní úkony, ale o úkony odpovídající skutečné a vážné vůli účastníků, která se shodovala s jejich projevem, a nebyl jimi zastírán jiný právní úkon (skutečnost) rozhodný pro stanovení daňové povinnosti. Nešlo tak o simulované právní úkony, a správce daně proto měl takové úkony zkoumat zejména z hlediska jejich platnosti ve smyslu § 38 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (o níž by pravomocně rozhodl soud), nebo si sám takovou otázku posoudit jako otázku předběžnou ve smyslu ustanovení § 28 d. ř. Správce daně tedy měl, jinak řečeno, před vynešením svých právních závěrů učinit přesná (jak skutková, tak i právní) zjištění a své závěry současně jednoznačně prokázat.

Je sice pravdou, že finanční právo procesní (respektive daňové řízení) z hlediska klasické dělení práva na soukromé a veřejné spadá do sféry práva veřejného. Jistě také není sporu o tom, že se pojetí (aplikace) některých právních institutů v rámci práva soukromého a veřejného se může v určitých ohledech odlišovat. Tato skutečnost nicméně nemůže a nesmí vést k tomu, aby správní orgány či soudy nahlížely například právě na některé otázky daňového řízení výhradně optikou veřejného práva, jeho norem, institu-

tů a specifík. V projednávané věci přitom správci daně nic nebránilo v tom, aby postupoval výše uvedeným způsobem a skutečně zkoumal právní úkon učiněný jeho účastníky i ve světle právních předpisů a institutů spadajících do práva soukromého.

Závěrem považuje rozšířený senát Nejvyššího správního soudu za vhodné poznamenat, že nastíněný postup při aplikaci § 2 odst. 7 d. ř. je přitom zcela v souladu s konceptem jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti právního řádu, jak o něm ve své již ustálené judikatuře pojednává nejen tento soud – srov. v této souvislosti např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54 (č. 791/2006 Sb. NSS), v němž soud mimo jiné také konstatoval, že „*právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích*“, ale i Ústavní soud [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2003 ve věci sp. zn. I. ÚS 558/01 (č. 136/2003 Sb. ÚS)], kde tento soud také mimo jiné uvedl, že „*právní řád, byť vnitřně diferencovaný, tvoří jednotu a jako s takovým je třeba s ním zacházet při aplikaci jednotlivých ustanovení a institutů...*“. Z pojetí jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti právního řádu přitom vychází Ústavní soud i ve své novější judikatuře, kdy například v nálezu ze dne 6. 2. 2007, ve věci sp. zn. I. ÚS 531/05 (www.judikatura.cz), přímo v souvislosti s aplikací daňových předpisů zejména uvádí, že ač daňové předpisy zcela jistě náležejí k právu veřejnému, „*nelze mít za to, že mezi právem veřejným a soukromým je nepřekonatelná mez, a že předpisy práva veřejného jsou aplikovatelné zcela bez ohledu na právo soukromé... Odkazuje-li proto veřejné právo na pojem práva soukromého, je povinností příslušného orgánu, který je činný na poli práva veřejného, interpretovat i aplikovat tyto soukromoprávní pojmy*“.

Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek; odvolací řízení

k § 31 odst. 5 a § 50 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Splnění zákonných povinností daňového subjektu, a sice zda nedostatek či absence důkazů neumožňuje již stanovit daň dokazováním (§ 31 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), zkoumá odvolací orgán k okamžiku rozhodnutí správce daně prvního stupně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 Afs 111/2005-74)

Prejudikatura: č. 937/2006 Sb. NSS.

Věc: Ing. Zdeněk Z. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 28. 7. 2000 byla u žalobce zahájena kontrola daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1998. Závěrem této daňové kontroly bylo, že žalobce nesplnil zákonnou povinnost konkretizovanou dle § 16 odst. 2 písm. c) a e) a § 31 odst. 9 daňového řádu výzvou vydanou dne 31. 7. 2000. Touto výzvou byl žalobce vyzván, aby prokázal, že částky zaúčtované jím v průběhu roku 1998 jako osobní vklady nejsou prostředky podléhajícími dani z příjmů nebo jsou daňově osvobozeny, či se jedná o prostředky, které již byly zdaněny. Žalobci bylo také uloženo vysvětlit rozdíl v převodu zůstatku pokladní hotovosti v peněžním deníku v roce 1998. Údaj v peněžním deníku nenavazuje na konečný zůstatek pokladní hotovosti zaúčtovaný v peněžním deníku v roce 1997. Na tuto výzvu žalobce reagoval písemným podáním ze dne 14. 8. 2000. Žádné důkazní prostředky nenabídl. K nesrovnalostem v převodu zůstatku pokladní hotovosti žalobce podal písemné vyjádření dne 15. 8. 2000. Poté, co žalobce podal vyjádření k první výzvě, následovala v reakci na obsah podání výzva z 25. 8. 2000 k předložení konkrétních důkazních prostředků. Na základě této výzvy žalobce předložil peněžní deníky, čestná prohlášení Kristiny Š. a Ing. Kristiny Z., výpis z účtu majitele cenných papírů, přehled životního minima za jednotlivé roky, propočet spotřeby domácnosti a přehled příjmů manželky. Výzva ze dne 12. 10. 2000 měla souvislost s tím, že

v peněžním deníku k 31. 12. 1997 byl zaznamenán minusový konečný stav pokladní hotovosti, kdežto počáteční stav pokladní hotovosti k 1. 1. 1998 byl plusový. Bylo poukázáno na stav vyplývající z peněžních deníků za roky 1994 a 1995, kdy podle tvrzení žalobce k první výzvě finančního úřadu došlo k chybě. S vedením peněžních deníků za roky 1994 a 1995 souvisely další dvě výzvy finančního úřadu ze dne 12. 10. 2000. Žalobce na tyto výzvy reagoval písemnými sděleními, předložil daňové doklady a dále smlouvu o půjčce uzavřenou se zahraničním partnerem. Ústní jednání ze dne 30. 10. 2000 se týkalo zjištění, jakých příjmů žalobce dosáhl za roky 1993 – 1997 a manželka žalobce za léta 1995 – 1997. Žalobce nebyl schopen prokázat rozsah peněžních prostředků na účtu k počátku roku 1993, prodej akcií a prodej stavebního materiálu. Dále žalobce podal vyjádření k půjčkám. Další doklady žalobce předložil dne 13. 11. 2000 a 27. 11. 2000. Byla vyslechnuta Kristina Š. a Ing. Kristina Z. Ve zprávě o této provedené kontrole bylo uvedeno, že žalobce nedodržel výzvu ze dne 31. 7. 2000. Nesplněním této povinnosti nebylo možné stanovit daňovou povinnost dokazováním, proto správce daně uvedl, že daňová povinnost bude stanovena samostatným platebním výměrem v souladu s ustanovením § 31 odst. 5 a § 46 odst. 7 d. ř.

Finanční úřad v Trhových Svinech na základě zprávy o daňové kontrole ze dne 2. 4.

2001 vyměřil žalobci dodatečným platebním výměrem ze dne 12. 4. 2001 daň ve výši 222 636 Kč.

Finanční ředitelství v Českých Budějovicích zamítlo odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 18. 12. 2001. V odůvodnění uvedlo, že v souladu s § 50 odst. 5 d. ř. zkoumalo, zda správce daně dodržel zákonné podmínky pro použití tohoto způsobu stanovení základu daně a daně. Vzhledem k tomu, že žalobce neunesl důkazní břemeno při dokazování jím uvedených údajů v přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 1998, stanovil finanční úřad zcela oprávněně jeho daňovou povinnost za použití pomůcek.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou. Důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí spatřoval v nedodržení zákonných podmínek pro stanovení daně podle pomůcek. Uvedl, že splnil všechny povinnosti, které mu byly uloženy, a všechny rozhodné skutečnosti mohly být zjištěny dokazováním, které správce daně neprovedl.

Krajský soud v Českých Budějovicích tuto žalobu zamítl rozsudkem ze dne 16. 2. 2005. V odůvodnění uvedl, že žalobce nesplnil povinnosti uložené výzvami správce daně, protože neprokázal, že objem veškerých jím vložených prostředků do podnikání pochází z příjmů zdaněných, dani nepodléhajících či daňově osvobozených. Žádným důkazem žalobce rovněž nepodepřel své tvrzení o stavu pokladní hotovosti v závěru roku 1997 a počátku roku 1998. Nedodržení povinností prokázat údaje o příjmech v daňovém přiznání a nesplnění povinností uložených výzvami správce daně podle § 31 odst. 9 d. ř. je porušením zákonné povinnosti při dokazování, jak je předpokládána v § 31 odst. 5 d. ř. Krajský soud dále uvedl, že jestliže byla daň vyměřena podle pomůcek, zabývá se odvolací orgán výlučně tím, zda byly dodrženy podmínky pro doměření daně podle pomůcek (§ 50 odst. 5 d. ř.). Odvolací orgán tak v souladu s tímto ustanovením zkoumal, zda podmínky pro stanovení daně náhradním způsobem byly dodrženy. Krajský soud dále konstatoval, že žalovaný se zabýval jednotlivými odvolacími námitkami, jakož i nově předloženými dů-

kazy. Uvedl, že je zřejmé, že tyto důkazy nezměnily nic na tom, že požadavky pro vyměření daně náhradním způsobem byly dodrženy.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) především nesouhlasil se závěrem, že byly splněny podmínky pro stanovení daně podle pomůcek, a obsáhle dovozoval, že důkazní břemeno unesl.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel na podporu svých tvrzení nepředložil konkrétní důkazní prostředky, a pochybnosti správce daně o správnosti údaje stěžovatele o výši jeho příjmů přetrvávaly, neboť původ prostředků vložených do podnikání byl prokázán jen zčásti, zčásti zůstal nedoložen. Žalovaný dále uvedl, že podmínkou pro stanovení daně podle pomůcek je skutečnost, že daňový subjekt nesplnil některou svou zákonnou povinnost, a právě ono nedodržení zákonné povinnosti mělo za následek, že daň nebylo možno stanovit dokazováním.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Dle § 31 odst. 5 d. ř. nesplní-li daňový subjekt při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností, takže zde není možno daňovou povinnost stanovit dokazováním, je správce daně oprávněn stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará bez součinnosti s daňovým subjektem. Nejvyšší správní soud se tedy při posuzování důvodnosti této stěžovatelovy námítky zaměřil na otázku, zda byly splněny podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení. Podle ustanovení § 31 odst. 9 d. ř. je povinností daňového subjektu prokázat všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván. Ustanovení § 31 odst. 9 d. ř. nedává správcem daně oprávnění vyzvat daňový subjekt k prokázání čehokoliv, ale pouze k prokázání toho, co tvrdí tento subjekt sám (viz náleží Ústavního soudu ze dne 24. 4.

1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95, zveřejněný pod č. 130/1996 Sb. a pod č. 33 ve svazku č. 5 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Stěžovatel byl výzvou vydanou na základě § 16 odst. 2 d. ř. ze dne 31. 7. 2000 vyzván, aby prokázal, že částky zaúčtované jím v průběhu roku 1998 jako osobní vklady nejsou prostředky podléhající dani z příjmů nebo jsou daňově osvobozeny či se jedná o prostředky, které již byly zdaněny; stěžovatel byl tedy zcela v souladu s ustanovením § 31 odst. 9 d. ř. v jeho ústavně konformním výkladu vyzván k tomu, aby prokázal, co sám tvrdil – že určité finanční částky vedené v jeho účetnictví jako osobní vklady třetích osob do jeho podnikání jimi skutečně jsou. Osobní vklady do podnikání, pokud takové skutečně existovaly, musely být tedy prokázány ve všech svých rozhodných parametrech, z nichž plyne, že se o takovou formu poskytnutí cizích prostředků stěžovateli skutečně jedná. Bylo tedy nutno prokázat zejména, kdo vklad poskytl, jaká byla jeho výše, kdy a jakým způsobem stěžovatel vklad od třetí osoby obdržel a jaké byly podmínky jeho užití při podnikání, a podmínky případného vrácení vkladu třetí osobě. Stěžovatelovou povinností tedy v první řadě bylo, aby jednoznačně prokázal, jaké jednotlivé vklady mu byly skutečně poskytnuty, přičemž z povahy věci plyne, že počet a výše osobních vkladů musely být jedinečné a jednoznačné – jinak řečeno, že existuje právě jeden počet osobních vkladů a právě jedna výše každého z nich a že existuje nepochybná spojitost mezi prostředky v držení třetích osob, o nichž stěžovatel tvrdí, že mu byly poskytnuty, a finančními prostředky, které měl ve své pokladně či na svém účtu.

Stěžovateli bylo také zcela důvodně uloženo vysvětlit rozdíl v převodu zůstatku pokladní hotovosti v peněžním deníku v roce 1998, neboť správce daně své důkazní břemeno podle § 31 odst. 8 písm. c) d. ř. unesl tím, že prokázal rozpor ve výši konečného zůstatku pokladní hotovosti v peněžním deníku v roce 1997 a počátečního zůstatku v roce 1998; unesením důkazního břemene správcem daně v tomto ohledu nastoupila povinnost stěžovatele vyplývající z § 31 odst. 9 d. ř.,

aby tento rozpor vysvětlil a prokázal skutečnou výši konečného zůstatku v roce 1997 a počátečního zůstatku v roce 1998.

Dalšími výše popsány výzvami pak byl stěžovatel vyzván k předložení konkrétních důkazních prostředků týkajících se skutečností, jež mu bylo uloženo prokázat, a bylo jimi věcně, logicky a adekvátně reagováno na podání a v nich obsažená tvrzení, kterými stěžovatel reagoval na výzvy správce daně. Ani tomuto postupu správce daně nelze z hlediska toho, jaké skutečnosti požadoval po stěžovateli prokázat, nic vytknout.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s názorem finančního úřadu, žalovaného i krajského soudu, že stěžovatel povinnost, uloženou mu výše zmíněnou výzvou ze dne 31. 7. 2000 správcem daně, nesplnil. Stěžovatel nedoložil příjmy manželky z titulu mateřské dovolené, neboť z předložených výpisů z účtu u banky Č. nešlo dovodit žádný vztah k takovým příjmům. Neprokázal ani příjem z prodeje 22 ks akcií, neboť předložený výpis Střediska cenných papírů ze dne 9. 8. 1996 nedokládá žádnou realizaci těchto akcií. Odůvodněné pochybnosti o pravdivosti tvrzení stěžovatele vzbuzovala též tvrzená půjčka od pana Ewalda L. ze dne 7. 8. 1998 ve výši 30 000 DEM, kterou stěžovatel sice doložil písemnou smlouvou o půjčce, ovšem nedoložil výměnu DEM na Kč, které by pak vložil jako osobní vklad, takže nebylo zřejmé, zda ve skutečnosti tato půjčka představovala peněžní prostředky vložené do podnikání, anebo zda se jednalo o prostředky získané jinak či použité k jinému účelu. Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s názorem, že stěžovatel neprokázal tvrzenou půjčku od pana W. Doložil pouze dopis od pana W. ze dne 6. 11. 1998, kterým oznamuje nesrovnalosti na účtu, a čtyři listy, na nichž jsou uvedeny názvy položek, data a částky v DEM. Z předloženého však nijak nevyplývá, že by se jednalo o půjčku, která byla použita jako osobní vklad. O obou tvrzených půjčkách ani o úrocích z nich plynoucích nebylo účtováno v peněžním deníku a nebyla doložena výměna DEM na Kč.

Lze uzavřít, že stěžovatelem poskytnuté důkazy sice nevyvracejí pravdivost jeho tvr-

zení o tom, že u uvedených částek se jednalo o osobní vklady třetích osob do jeho podnikání, zároveň toto tvrzení však ani neprokazují, jelikož z hodnocení každého jednotlivého důkazu samostatně a všech důkazů v jejich celku vyplývá, že tvrzení stěžovatele je pouze jednou z víceru možných a reálně myslitelných verzí skutečnosti a že se nejedná o verzi podstatně pravděpodobnější než jiné takto se nabízející eventuality. Vzhledem k tomu, že je to stěžovatel, který nesl důkazní břemeno, nelze žalovanému vytknout, že dospěl k závěru, že stěžovatel toto důkazní břemeno neunesl. Na okraj nutno poznamenat, že rozložení důkazního břemene mezi správce daně a daňový subjekt není v případě stěžovatele samoúčelné – zájmem stěžovatele bylo snížit svůj základ daně z příjmů o částky, které podle svého tvrzení přijal od třetích osob jako vklad do svého podnikání, a které tedy nemají být považovány za jeho zdanitelný příjem, tj. získat určitou výhodu; bylo proto na něm, aby si možnost získání této výhody zajistil tím, že ohledně vkladů prokáže všechny relevantní skutečnosti. Pokud se mu to nepodařilo, nutno to přičítat toliko k jeho tíži.

K námitce stěžovatele, že příjem z prodeje nepotřebného stavebního materiálu uvedl prakticky navíc, aniž by si připouštěl, že po dlouhé době zřejmě nebude možno konkrétní částku doložit relevantním způsobem, Nejvyšší správní soud připomíná, že i zde je to stěžovatel, kdo nese důkazní břemeno. Pokud tato tvrzení ke splnění svého důkazního břemene uváděl „prakticky navíc“, aniž by, jak sám připouští, ve vztahu k nim unesl důkazní břemeno, jsou z hlediska posouzení splnění jeho povinnosti podle § 31 odst. 9 d. ř. bezcenná.

Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že prokázal, že částky zaúčtované jako osobní vklady nejsou prostředky podléhající dani z příjmů nebo jsou daňově osvobozeny či se jedná o prostředky, které již byly zdaněny. Tyto vklady totiž prokázal jen zčásti. Stěžovatel také neprokázal stav pokladní hotovosti v závěru roku 1997 a počátku roku 1998, pouze tvrdil, avšak neprokázal, že nesrovnalost vznikla v důsledku softwarové chyby, která byla napravena.

Stěžovatel měl dostatek času k obstarání a předložení potřebných důkazních prostředků (vyzván k prokázání předmětných skutečností byl dne 31. 7. 2000 a dodatečný platební výměr byl vydán 12. 4. 2001). Nejvyšší správní soud dále upozorňuje na skutečnost, že to, že stěžovatel písemně reagoval na výzvy správce daně a v nich tvrdil určité skutečnosti (tedy unesl břemeno tvrzení), ještě neznamená, že unesl zároveň břemeno důkazní. Stěžovatel nepředložil žádné věrohodné důkazy, které by osvědčily, že výše uvedené finanční zdroje nejsou prostředky podléhající dani z příjmů nebo jsou daňově osvobozeny či se jedná o prostředky, které již byly zdaněny. Daňové řízení je v České republice, obdobně jako i v jiných státech, postaveno na zásadě, že každý daňový subjekt má povinnost sám daň přiznat, tedy nese jakési břemeno tvrzení, ale také povinnost toto své tvrzení doložit, tj. nese i břemeno důkazní. Neprokáže-li je, tedy neunesel-li toto důkazní břemeno, to znamená, že nevyvrátí pochybnosti správce daně, je správce daně oprávněn stanovit základ daně i daň podle pomůcek (viz již zmíněný náleze Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95, zveřejněný pod č. 130/1996 Sb. a pod č. 33 ve svazku č. 5 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Nejvyšší správní soud souhlasí s tvrzením stěžovatele, že účetnictví s napravenou chybou není *a priori* neprůkazné natolik, aby musela být daň stanovena pomůckou. V předmětném případě však byly naplněny podmínky pro aplikaci ust. § 31 odst. 5 d. ř., protože ani z účetnictví, ani z důkazů v daňovém řízení provedených neplynulo (a to ani poté, co údajně došlo k napravení chyby v účetnictví stěžovatelem) splnění důkazní povinnosti stěžovatelem.

Žalovaný se pak při posuzování stěžovatelova odvolání zaměřil v souladu s § 50 odst. 5 d. ř. na otázku, zda byly správcem daně dodrženy zákonné podmínky pro vyměření daně podle pomůcek. Ke stěžovatelem v kasační stížnosti uváděnému tvrzení, že jeho snaha o získání dalších podkladů měla úspěch až po skončení kontroly a doměření daně, a tak byly podklady přiloženy až k odvolání, což žalo-

vaný zneužil pro svoji argumentaci o nemožnosti použití nových důkazů v odvolacím řízení, Nejvyšší správní soud uvádí následující: Dle judikatury Nejvyššího správního soudu, je-li daňovému subjektu stanovena daň podle pomůcek, pak postup podle § 50 odst. 5 d. ř. již neumožňuje odvolacímu orgánu doplňovat odvolací řízení podle odst. 3 téhož ustanovení. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, čj. 1 Afs 70/2004-80 (dostupný na www.nssoud.cz), se k uvedené právní otázce uvádí následující:

Postup odvolacího orgánu v daňovém řízení je upraven v § 50 d. ř. Podle jeho odstavce 3 odvolací orgán přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí vždy v rozsahu požadovaném v odvolání. Vyjdou-li při přezkoumávání najevo skutečnosti odvolatelem sice neuplatněné, ale mající podstatný vliv na výrok rozhodnutí, lze k nim rovněž při rozhodování přihlídnout. Při tom není odvolací orgán vázán náurhy odvolatele, a může proto změnit rozhodnutí odvoláním napadené i v neprospěch odvolatele. V rámci odvolacího řízení může odvolací orgán výsledky daňového řízení doplňovat, odstraňovat vady řízení anebo toto doplnění nebo odstranění vad uložit správci daně se stanovením přiměřené lhůty. Zjistí-li odvolací orgán, že jsou splněny u správce daně prvního stupně podmínky pro rozhodnutí podle § 49 odst. 2 d. ř., vrátí věc k rozhodnutí s odůvodněním a pokyny pro další řízení správci daně prvního stupně, který je právním názorem odvolacího orgánu vázán. Tato zákonná úprava tak zjevně dopadá na postup odvolacího orgánu, má-li jím být přezkoumáno rozhodnutí, kterým byla vyměřena daňová povinnost za užití důkazů, které mohou být rovněž v odvolacím řízení z pokynu odvolacího orgánu správcem daně doplňovány, či odstraňovány jiné vady řízení.

Je-li však daňová povinnost správcem daně stanovena (a poté i vyměřena) podle pomůcek (§ 31 odst. 5 d. ř.), pak je pro postup odvolacího orgánu nutno aplikovat zvláštní ustanovení, jímž je § 50 odst. 5 d. ř., kterým je určen rozsah přezkoumání napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem; toliko v je-

ho rámci se pak může odvolací orgán „pohybovat“. Podle něho totiž, směřuje-li odvolání proti rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek, zkoumá odvolací orgán pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Shledá-li odvolací orgán, že tyto zákonné podmínky byly dodrženy, odvolání pro jeho neodůvodněnost zamítne. V opačném případě rozhodnutí změní nebo zruší. Zjistí-li, že jsou u správce daně prvního stupně podmínky pro rozhodnutí podle § 49 odst. 1 d. ř. (autoremedura), vrátí věc k rozhodnutí s odůvodněním a pokyny pro další řízení správci daně prvního stupně.

Znamená to, že brojí-li daňový subjekt proti rozhodnutí, kterým byla stanovena daň podle pomůcek, odvolací orgán zkoumá jen podmínky pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Oněmi zákonnými podmínkami je nutno rozumět nejen podmínky uvedené v § 31 odst. 5 d. ř., ale i zjištění, zda daň tímto způsobem je stanovena dostatečně spolehlivě (§ 31 odst. 7 d. ř.). To vše obzvláště s přihlídnutím k základním zásadám daňového řízení. Podle § 2 odst. 1 a 2 d. ř. jednají správci daně při správě daně v řízení o daních v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, chrání zájmy státu a dbají přitom na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení; při tom volí jen takové prostředky, které umožňují ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy.

Užil-li správce daně prvního stupně takový způsob stanovení daně (pomůcky), zkoumá odvolací orgán jednak to, zda daňový subjekt skutečně nesplnil některou ze svých zákonných povinností a nedostatek či absence důkazů neumožňuje již stanovit daň dokazováním, a jednak i to, zda daň je stanovena pomocí pomůcek dostatečně spolehlivě. Tím je také určen jeho rozsah zkoumání dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně podle § 50 odst. 5 d. ř.

Ustanovení § 50 odst. 5 d. ř. tak již neumožňuje odvolacímu orgánu doplňovat od-

volací řízení způsobem spočívajícím v tom, že uloží správci daně odstranit vady jeho řízení, které však správce daně vzal za rozhodné pro stanovení daně právě tímto náhradním způsobem (za užití pomůcek). Zjistí-li totiž odvolací orgán, že podmínky pro stanovení daně podle pomůcek nebyly splněny, musí rozhodnutí zrušit. Těto interpretaci odpovídá i odstavec 6 cit. ustanovení, podle něhož odvolací orgán rozhodnutí přezkoumá, a není-li při rozhodování vázán ustanovením odstavce 5, rozhodnutí v odůvodněných případech změni nebo zruší, jinak odvolání zamítne; i zde je vyjádřena vázanost odvolacího orgánu speciálním ustanovením za předpokladu, že přezkoumává rozhodnutí, kterým byla stanovena daň podle pomůcek.

Zkoumat splnění zákonných povinností daňového subjektu a to, zda nedostatek či absence důkazů neumožňuje již stanovit daň dokazováním, musí odvolací orgán k okamžiku rozhodnutí správce daně prvního stupně. Na podporu tohoto závěru lze argumentovat jednak gramatickým výkladem § 50 odst. 5 věty druhé d. ř. (*Shledá-li odvolací orgán, že tyto zákonné podmínky byly dodrženy, odvolání pro jeho neodůvodněnost zamítne.*), která použitím minulého času naznačuje, že přezkumná činnost odvolacího orgánu zde má mířit do minulosti (tj. do doby rozhodnutí správce daně prvního stupně), a nikoli zjišťovat skutkový stav podle důkazní situace v době rozhodování odvolacího orgánu. Dalším argumentem ve prospěch tohoto závěru je argument teleologický: Jakkoli i odvolací orgán je v daňovém řízení plnohodnotnou skutkovou instancí, z povahy dvoustupňového daňového řízení, z principu subsidiarity a ze zásady ekonomie řízení vyplývá, že to má být právě správce daně prvního stupně, u něhož má být těžiště skutkového zjišťování v daňovém řízení. Odvolací instance má být převážně instancí přezkumnou, u níž skutková zjištění mohou být zásadně spíše doplňována, byť někdy i dosti významným způsobem. Posouzení, zda lze stanovit daňovou povinnost dokazováním, anebo zda je nutno ji stanovit podle pomůcek, je ovšem jednou ze zásadních a z hlediska průběhu procesu stanovení

výše daňové povinnosti prvotních „výhybek“ daňového řízení, založených na skutkové (tj. především důkazní) dimenzi daňového řízení. Je na odvolacím orgánu, aby zjišťoval, zda správce daně při rozhodnutí, kterou cestou se na oně „výhybce“ má dát, učinil zadost své zákonné povinnosti dbát na to, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co neúplněji, přičemž v tom není vázán jen návrhy daňových subjektů (§ 31 odst. 2 d. ř.). V rámci toho musí odvolací orgán samozřejmě také zkoumat, zda správce daně prvního stupně postupoval v potřebné součinnosti s daňovým subjektem (§ 2 odst. 2 d. ř.), tj. zda byl daňový subjekt patřičně (tedy zejména dostatečně konkrétně, jednoznačně a srozumitelně) informován o tom, jaké rozhodné skutkové okolnosti má prokázat, a zda daňovému subjektu k shromáždění a opatření důkazů, k navržení důkazů, jež má zajistit sám správce daně, k reakci na provedené důkazy a k případným dalším doplňujícím důkazním návrhům byl poskytnut patřičný časový prostor odpovídající povaze a složitosti prokazovaných skutečností a povaze a složitosti prováděných či navrhovaných důkazů. Pokud tomu tak bylo, nelze než mít za to, že je věcí daňového subjektu, aby důkazy k rozhodnutí o tom, na kterou stranu „výhybky“ se daňové řízení vydá (tj. zda cestou dokazování, anebo stanovení daně podle pomůcek, příp. sjednáním daně), umožnil shromáždit již v řízení před správcem daně prvního stupně; do datečně „dohánění“ jeho důkazních povinností v řízení odvolacím je pro účely rozhodnutí, zda daňovou povinnost lze stanovit dokazováním, anebo podle pomůcek, nepřípustné.

Výše uvedené zásady ovšem nevylučují, a to je nutno zdůraznit, dokazování před odvolacím orgánem směřující k tomu, aby bylo zjištěno, jestli správce daně prvního stupně postupoval správně při zjišťování, zda daňovou povinnost lze stanovit dokazováním, anebo zda ji je třeba určit podle pomůcek; znamená to tedy, že lze před odvolacím orgánem zejména provádět důkazy, které neprovedl správce daně prvního stupně nebo které provedl, ale podle názoru daňového subjektu k nim nesprávně nepřihlédl či je nesprávně

hodnotil, má-li tím být ověřena jejich relevance z hlediska posouzení, jakou cestou se má daňové řízení na „výhybce“ mezi stanovením daňové povinnosti dokazováním nebo podle pomůček vydat.

Ani námitka, že žalovaný v odvolacím řízení nezohlednil důkazy předkládané stěžovatelem, tedy není důvodná, neboť výše uvedené zásady důkazního řízení před správcem daně prvního stupně byly dodrženy, když stěžovatel byl výzvami správce daně řádně informován o tom, v kterých ohledech má svoji důkazní povinnost plnit, a když mu k tomu byl poskytnut dostatečný časový prostor (správce daně důkazní otázky řešil s daňovým sub-

jektem v několika „kolech“ výzev v období cca osmi měsíců, přičemž mu ke splnění povinností v nich uvedených stanovoval přiměřené, v daném případě patnáctidenní, lhůty; vedle toho rozhodné otázky s daňovým subjektem probíral ve vícero ústních jednáních a sám opatroval i další důkazy, zejména výsledky svědků navržených stěžovatelem).

Nad rámec nosných důvodů odůvodnění navíc Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani důkazy stěžovatelem přiložené k odvolání všechny jím tvrzené skutečnosti neprokazují, a že i kdyby mohly být v odvolacím řízení zohledněny, závěr o neunesení důkazního břemene stěžovatelem by nezměnila.

1303

Daňové řízení: daňová kontrola; dodatečné daňové přiznání

k § 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1996 Sb. a č. 29/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)*

Podání dodatečného daňového přiznání nevytváří procesní překážku pro zahájení daňové kontroly za stejné zdaňovací období dle § 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, neboť zákon žádné takové omezení pro správce daně nestanoví.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 4. 2007, čj. 22 Ca 312/2005-22)

Věc: Akciová společnost C. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů právnických osob.

Dne 5. 11. 2004 podal žalobce dodatečné daňové přiznání k daní z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2002. Dne 19. 11. 2004 zahájil Finanční úřad v Přerově u žalobce daňovou kontrolu týkající se daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2001 a 2002. Dne 24. 1. 2005 podal žalobce druhé dodatečné daňové přiznání k daní z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2002. Rozhodnutím ze dne 29. 3. 2005 správce daně zastavil řízení ve věci druhého dodatečného daňového přiznání ze dne 24. 1. 2005, neboť dle § 41 odst. 2 d. ř. po zahájení daňové kontroly již není podání dodatečného daňového přiznání možné.

Proti tomuto rozhodnutí správce daně ze dne 29. 3. 2005 podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 9. 8. 2005 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil posléze žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Ostravě. V žalobě zejména uvedl, že žalovaný opominul první dodatečné daňové přiznání ze dne 5. 11. 2004, v němž žalobce vykázal nižší daňovou ztrátu, než byla daňová ztráta původně vyměřená. Přesto správce daně dne 19. 11. 2004 zahájil daňovou kontrolu. Podle názoru žalobce ve smyslu ústavní zásady zakotvené v článku 2 odst. 3 Ústavy platí, že státní moc lze vykonávat pouze v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon.

* Nyní též ve znění zákonů č. 79/2006 Sb. a č. 214/2006 Sb.

Správce daně postupoval v řízení vyměřovacím jiným způsobem, než daňový řád stanoví. Podle § 43 d. ř. pochybnosti ohledně údajů uvedených v daňovém přiznání správce daně odstraňuje v řízení vytýkáčím. Po obdržení dodatečného daňového přiznání správce daně neprovedl vytýkáčím řízení, ale zahájil daňovou kontrolu, a tak porušil nejen zásadu zákonnosti zakotvenou v § 2 odst. 1 d. ř. Správce daně nebyl oprávněn daňovou kontrolu zahájit, neboť měl zahájit vytýkáčím řízení výzvou podle § 43 odst. 1 d. ř. Žalobce dále uvedl, že řízení vyměřovací bylo ukončeno konkludentním vyměřením daně z příjmů. Ke zjištění důvodů pro podání dodatečného daňového přiznání došlo dne 28. 10. 2004, a proto bylo povinností žalobce podat dodatečné daňové přiznání ve lhůtě do 30. 11. 2004. K tomuto datu nastávají ve smyslu § 41 odst. 1 d. ř. účinky podaného dodatečného přiznání a k tomuto datu správce daně postupem podle § 46 odst. 5 d. ř. stanovil novou poslední známou daňovou povinnost. I v případě názoru, že by správce daně mohl daňovou kontrolu dne 19. 11. 2004 zahájit, nejpozději k tomuto datu musela být daňová kontrola ukončena, když jejím předmětem bylo prověření daňového základu právě za toto zdaňovací období a když správce daně v průběhu kontroly zjistil, že se ztráta vyměřená postupem podle § 46 odst. 5 d. ř. neodchyluje od ztráty uvedené v dodatečném daňovém přiznání. Po vyměření provedeném k 30. 11. 2004 postupem podle § 46 odst. 5 d. ř. již správce daně nebyl oprávněn pokračovat v zahájené daňové kontrole, takže v ní pokračoval protiprávně. Nezákonný postup správce daně pak nemůže tvořit zákonnou překážku pro podání dalšího dodatečného daňového přiznání. Žalobce proto již podruhé podal dodatečné daňové přiznání dne 24. 1. 2005, a proto správce daně nebyl oprávněn řízení zahájené tímto úkonem zastavit.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že u žalobce nastala na přelomu roku 2004 a 2005 v krátkém časovém sledu tři samostatná daňová řízení. Podáním dodatečného daňového přiznání u daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období

roku 2002 bylo dne 5. 11. 2004 zahájeno vyměřovací řízení, které bylo ukončeno k 30. 11. 2004 konkludentním vyměřením podle § 46 odst. 5 d. ř. Dalším samostatným daňovým řízením byla daňová kontrola daně z příjmů právnických osob za rok 2002 zahájená dne 19. 11. 2004. Toto daňové řízení nebylo k datu podání žaloby ještě ukončeno, jelikož žalobce se proti dodatečnému platebnímu výměru odvolal. Podáním druhého dodatečného daňového přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2002 dne 24. 1. 2005 bylo zahájeno další samostatné vyměřovací řízení, které však bylo v souladu s § 41 odst. 2 d. ř. pro nepřipustnost zastaveno. Jedná se o samostatná daňová řízení, a proto nelze souhlasit se závěrem žalobce, že správce daně nezákonně zahájil daňovou kontrolu. V případě podání dodatečného daňového přiznání se jedná o samostatné vyměřovací řízení zahájené dnem podání daňového přiznání a ukončené konkludentním vyměřením, čímž byla stanovena poslední známá daňová povinnost, naproti tomu daňová kontrola je dalším samostatným zahájeným řízením a tato dvě samostatná řízení nelze zaměňovat ani jakýmkoliv způsobem propojovat.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 41 odst. 2 věty první d. ř. dodatečné přiznání nebo hlášení není přípustné, byli-li před jeho podáním učiněn správcem daně úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za období, kterého by se dodatečné přiznání nebo hlášení týkalo, a to až do doby ukončení tohoto úkonu.

Podle § 46 odst. 5 věty první d. ř. neodchyluje-li se vyměřená daň od daně uvedené v daňovém přiznání nebo hlášení, nemusí správce daně sdělovat daňovému subjektu výsledek vyměření, pokud o to daňový subjekt výslovně nepožádá, nejpozději do konce příštího zdaňovacího období.

Podle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř. není-li v tomto nebo zvláštním zákoně stanoveno jinak, daňové řízení se zastaví, jestliže jde o nepřipustné podání.

Na základě shora citované právní úpravy dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná. Shoduje se s názorem žalovaného, že u žalobce probíhala tři samostatná a na sobě nezávislá daňová řízení, přičemž každé z nich mělo svůj vlastní procesní průběh odpovídající ustanovením daňového řádu. Skutečnost, že žalobce podal první dodatečné daňové přiznání dne 5. 11. 2004, nevytvořila žádnou procesní překážku pro zahájení daňové kontroly za stejné zdaňovací období, neboť daňový řád žádné takové omezení pro správce daně neupravuje. Zákonná úprava v podstatě nevylučuje ani případy, kdy by dodatečné daňové přiznání bylo podáno těsně před zahájením daňové kontroly, případně i téhož dne, kdy byla daňová kontrola zahájena (srov. Kobiík, J.: *Správa daní a poplatků s komentářem*, 4. vydání, nakladatelství ANAG, 2005). Stejně tak právní úkon zahájení daňové kontroly nemohl nijak omezit správce daně v postupu podle § 46 odst. 5 d. ř., pokud se rozhodl konkludentním způsobem akceptovat obsah dodatečného daňového přiznání. Jak již bylo uvedeno, jednalo se o dvě samostatná daňová řízení, jejichž paralelní průběh daňový řád nevylučuje a ani pro ně nectanoví žádné podmínky vzájemnosti.

Daňové řízení probíhá v rámci správy daní a představuje vlastní výkon této správy správci daně. Daňová kontrola je systematicky zařazena mezi instituty společně pro celé daňové řízení, a není tak omezena pouze na některé jeho stadium. Daňová kontrola může být uskutečněna v kterékoliv fázi daňového řízení, je-li to z povahy řízení a věci samé možné. Není tedy samostatnou fází daňového řízení, ale dílčím procesním postupem odehrávajícím se v rámci daňového řízení. Obvykle daňová kontrola probíhá v řízení vyměřovacím, neboť její použití je právě v této fázi zpravidla nejučelnější. Již z povahy a účelu daňové kontroly vyplývá, že se provádí vždy až po skončení zdaňovacího období a rovněž až po uplynutí lhůty k podání daňového přiznání. Daňová kontrola je tak jedním z nástrojů, které správce daně v rámci správy daně má k dispozici pro naplnění cíle daňového řízení [srov. rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57 (publikován pod č. 868/2006 Sb. NSS)]. Naproti tomu § 43 d. ř. upravující vytýkáací řízení jako součást vyměřovacího řízení se vztahuje na časový úsek po podání daňového přiznání, dokud ještě nebyla správcem daně vyměřena daňová povinnost. Smyslem vytýkáacího řízení je odstranit pochybnosti, jež nabyl správce daně po podání daňového přiznání a jež brání tomu, aby byla daňovému subjektu vyměřena daň ve správné výši. Výsledkem celého vyměřovacího řízení, v rámci něhož je vytýkáací řízení prováděno, je pak správné a úplné stanovení základu daně, stanovení daně, její vyměření a předepsání do evidence daní – tedy dosažení cíle daňového řízení vyjádřeného v § 2 odst. 2 d. ř. Vytýkáací řízení jako součást vyměřovacího řízení je proto prostředkem, jak tohoto cíle dosáhnout poté, co daňový subjekt podá daňové přiznání.

Vytýkáací řízení není zahájeno podáním daňového přiznání, tedy v daném případě podáním dodatečného daňového přiznání, ale výzvou správce daně učiněnou ve smyslu § 43 odst. 1 d. ř. Jelikož v posuzované věci správce daně takovou výzvu neučinil, nebylo vytýkáací řízení vůbec zahájeno. Zatímco vytýkáací řízení představuje poměrně úzce vymezenou činnost správce daně vztahující se pouze ke konkrétnímu daňovému přiznání a skutečností zde uvedeným, daňová kontrola je činností správce daně mnohem širšího rozsahu, neboť představuje celkovou kontrolu daňového základu nebo jiných okolností rozhodných pro správné stanovení daně v rámci konkrétního daňového období, a je tedy nezávislá na existenci či obsahu podání daňového subjektu. Podle názoru krajského soudu nelze spatřovat pochybení správce daně v tom, že místo užší kontroly představující prověření skutečností uvedených v daňovém přiznání volil širší formu daňové kontroly ve smyslu § 16 d. ř. Skutečnost, že ke dni 30. 11. 2004 došlo ve smyslu § 46 odst. 5 d. ř. ke konkludentnímu vyměření daně, vyjadřovala pouze to, že správce daně neměl momentálně pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti nebo úplnosti dodatečného daňového přiznání žalobce, a nemohla vytvořit právní překážku dalšího průběhu daňové kontroly.

Daňový řád jako základní procesní předpis daňového řízení však zcela jednoznačně vylučuje možnost podání dodatečného daňového přiznání v průběhu daňové kontroly (§ 41 odst. 2 věta první d. ř.). Jelikož takový postup označuje daňový řád za nepřipustný, byla zcela namístě aplikace § 27 odst. 1 písm. h) d. ř., kterou správce daně na toto v pořadí třetí

daňové řízení, jež se týkalo žalobce a stejného zdaňovacího období, použil. Krajský soud dospěl ke shodnému závěru s žalovaným, že správce daně svým postupem neporušil ani daňový řád, ani Ústavu, když naopak zcela správně aplikoval shora citovaná ustanovení daňového řádu a postupoval také v souladu s § 2 odst. 1 d. ř.

1304

Daň z příjmů fyzických osob: vznik povinnosti podat daňové přiznání Daňové řízení: počátek běhu lhůty pro vyměření či doměření daně

k § 47 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 38g zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2001

Povinnost podat daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob vzniká v roce následujícím po uplynutí zdaňovacího období (kalendářního roku), k němuž se daňové přiznání vztahuje. Je-li zdaňovacím obdobím rok 2001, vzniká povinnost podat daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob v roce 2002 a od konce tohoto roku počíná běh tříleté prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2007, čj. 2 Aps 5/2006-98)

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

Věc: Jaroslava D. proti Finančnímu úřadu v Moravské Třebové o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, dne 29. 5. 2006 zamítl žalobu žalobkyně na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v provádění nezákonné daňové kontroly daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2001. Krajský soud daňovou kontrolu neshledal nezákonnou, neboť byla zahájena ve lhůtě podle § 47 odst. 1 d. ř.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména namítala, že nesouhlasí se stanovením okamžiku počátku běhu prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 d. ř. Zatímco žalovaný a krajský soud mají za to, že tato lhůta začala běžet od konce roku 2002, stěžovatelka se

domnívá, že se tak stalo již od konce roku 2001. Poukazuje k tomu na § 38g zákona o daních z příjmů, který je zvláštním předpisem a z něhož vyplývá, že daňové přiznání je povinen podat každý, jehož roční příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, přesáhly 10 000 Kč. Podle stěžovatelky tedy povinnost podat daňové přiznání vzniká okamžikem dosažení příjmů, které jsou předmětem daně a přesahují 10 000 Kč. Ustanovení § 40 odst. 3 d. ř., na něž se odvolává krajský soud, upravuje lhůtu pro podání daňového přiznání, a nikoli vznik povinnosti daňové přiznání podat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud dále musel posoudit, zda je uvedený závěr krajského soudu v souladu se zákonem, tj. zda lhůta pro vyměření daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2001 začala běžet od konce roku 2002. Při tom vycházel zdejší soud z předmětných ustanovení daňového řádu a zákona o daních z příjmů.

Lhůta pro vyměření daně je stanovena v § 47 odst. 1 d. ř. tak, že „pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat“. V daném případě je tedy rozhodné posoudit, kdy vznikla povinnost podat daňové přiznání.

Podle § 40 odst. 1 d. ř. je daňové přiznání nebo hlášení „povinen podat každý, komu vzniká v souladu s tímto zákonem nebo zvláštním předpisem tato povinnost, nebo ten, koho k tomu správce daně vyzve. Daňové přiznání se nepodává v průběhu konkursu. Není-li v tomto nebo v jiném daňovém zákoně stanoveno jinak, daň je splatná ve lhůtě pro podání daňového přiznání nebo hlášení“. Odst. 2 tohoto ustanovení stanoví náležitosti a způsob podávání daňového přiznání a odst. 3 lhůtu k jeho podání („Daňové přiznání nebo hlášení se podává nejpozději do tří měsíců po uplynutí zdaňovacího období. Jedná-li se o poplatníka, který má povinnost na základě zákona mít účetní závěrku ověřenou auditorem, nebo jehož přiznání zpracovává a předkládá daňový poradce, podává se daňové přiznání nejpozději do šesti měsíců po uplynutí zdaňovacího období. To platí jen, je-li příslušná plná moc k zastupování podána správci daně před uplynutím neprodloužené lhůty. Pokud v prodloužené lhůtě daňový poradce zemře nebo zanikne a přiznání v prodloužené lhůtě podá daňový subjekt sám, je lhůta zachována.“).

Ustanovení § 38g zákona o daních z příjmů, který je – jak správně stěžovatelka připomíná – ve vztahu k daňovému řádu zákonem zvláštním, je nazváno „*Daňové přiznání k daní z příjmů fyzických osob*“ a ve svém odst. 1 (ve znění účinném pro rok 2001) stanovilo, že „*daňové přiznání je povinen podat každý, jehož roční příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, přesáhly 10 000 Kč, pokud se nejedná o příjmy od daně osvobozené, o příjmy, z nichž je daň vybírána srážkou podle zvláštní sazby daně, nebo o příjmy, z nichž je daň vybírána podle § 16 odst. 2. Daňové přiznání je povinen podat i ten, jehož roční příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, nepřesáhly 10 000 Kč, ale vykazuje daňovou ztrátu*“. Odst. 2 tohoto ustanovení pak určuje, který poplatník není daňové přiznání povinen podat, a odst. 3 stanoví, které příjmy je povinen poplatník v daňovém přiznání uvést.

V daném případě je stěžovatelka přesvědčena o tom, že žalovaný i krajský soud nesprávně posoudili právní otázku stanovení počátku běhu tříleté prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 d. ř. Podle stěžovatelky totiž povinnost podat daňové přiznání vzniká okamžikem dosažení příjmů, které jsou předmětem daně a přesahují 10 000 Kč, tedy ještě v předmětném zdaňovacím období (v roce 2001), a nikoli až v roce následujícím, kdy je daňový poplatník povinen daňové přiznání podat (v roce 2002). S tímto právním názorem však nelze souhlasit. Pro výpočet daňové povinnosti je rozhodný daňový základ, který je definován § 5 odst. 1 zákona o daních z příjmů tak, že základem daně se rozumí částka, „o kterou příjmy plynoucí poplatníkovi ve zdaňovacím období, za které se pro účely daně z příjmů fyzických osob považuje kalendářní rok, přesahují výdaje prokazatelně vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení...“. Jestliže je základ daně zjišťován za kalendářní rok, musí být uvažováno s veškerými příjmy a daňovými výdaji za takový rok. Není pochyb o tom, že kalendářní rok končí až uplynutím posledního dne v tomto roce (tj. 31. 12.). I § 38g zákona o daních z příjmů, jehož znění se stěžovatelka dovolává, vá-

že povinnost podat daňové přiznání na roční příjmy („...*daňové přiznání je povinen podat každý, jehož roční příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, přesáhly...*“). Roční příjmy přitom lze zjistit až po uplynutí celého kalendářního roku. Daňový subjekt nemá povinnost podat daňové přiznání v okamžiku, kdy jeho příjmy přesáhnu částku 10 000 Kč, ale pouze, když jeho roční příjmy přesáhnou 10 000 Kč. Pokud v průběhu roku daňový subjekt dosáhne určitých příjmů přesahujících tuto částku, nemusí to ještě znamenat, že jeho roční příjmy tuto částku přesáhnou, a že bude povinen podat daňové přiznání. Totéž lze uvést i ve vztahu k daňové ztrátě, neboť až na konci roku má daňový poplatník nezvratitelnou jistotu o tom, že bude vykazovat daňovou ztrátu.

Aplikováno na posuzovanou věc to znamená, že daňové přiznání za zdaňovací období roku 2001 bylo možno podat nejprve ná-

sledující rok, tedy v roce 2002. Počátek běhu tříleté prekluzivní lhůty se počítá od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost daňové přiznání podat, tj. od 31. 12. 2002. Jestliže daňová kontrola byla zahájena prokazatelně dne 27. 9. 2005, stalo se tak před uplynutím prekluzivní lhůty, neboť ta uplynula až dnem 31. 12. 2005. Shodný právní závěr ve vztahu k určení počátku prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 d. ř. zaujal Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 8. 2. 2007, čj. 2 Afs 93/2006-75, ze dne 31. 5. 2005, čj. 6 Afs 19/2003-79, nebo v rozsudku ze dne 17. 2. 2006, čj. 8 Afs 7/2005-96. Nepřímo se pak o tento právní závěr zdejší soud opřel v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 Afs 42/2004-61 (č. 954/2006 Sb. NSS), nebo v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 Afs 22/2003-109 (všechna uvedená rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Tvrzený důvod -kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. neobstojí.

1305

Daň z příjmů fyzických osob: spolupráce manželů při podnikání

k § 13 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

Dohodli-li se manželé - podnikatelé na tom, že ve zdaňovacím období roku 1999 jeden bude spolupracovat na podnikání druhého a tuto spolupráci daňově uplatňovat, mohli postupovat jen způsobem upraveným v § 13 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a jen v souladu s tímto ustanovením příjmy a výdaje rozdělit. Dosáhli-li proto manželé příjmů jak z vlastní podnikatelské činnosti, a navíc se podíleli na podnikání druhého, v daňovém přiznání uvedou výši daňových příjmů a výdajů z vlastního podnikání a vykáží i podíl příjmů a výdajů ze spolupráce na podnikání druhého z manželů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2007, čj. 8 Afs 64/2005-66)

Věc: Světlana V. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Blansku dne 18. 6. 2001 vydal dodatečný platební výměr, jímž žalobkyni vyměřil daňovou ztrátu na dani z příjmů fyzických osob za rok 1999 ve výši 22 994 Kč.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaným zamítl dne 18. 1. 2002.

Žalobkyně se domáhala zrušení obou rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 10. 1. 2005 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek odůvodnil tím, že každý z manželů byl samostatným podnikatelským subjektem, a tedy i účetní jednotkou

a daňovým poplatníkem. Finanční transakce mezi těmito účetními jednotkami se samostatným obchodním majetkem je nutné zařadit do účetnictví každé z nich. Okolnost, zda podnikatelské subjekty mají „rozděleno“ společné jmění manželů s vyčleněním majetku a závazků pro podnikání jednoho z nich nebo obou, není podstatná. Pozici manželů z pohledu zákona o daních z příjmů při jejich podnikatelské činnosti lze správně kvalifikovat pouze tak, že otázka fakturování a placení mezi manžely není současnou právní úpravou podchycena, přičemž ji žádný právní předpis nezakazuje.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku podal kasační stížnost, v níž namítá zejména nesprávné posouzení právní otázky soudem. Uvádí, že fakturace mezi podnikajícími manžely sice není upravena žádným právním předpisem, avšak právě proto je třeba vyjít z právní úpravy společného jmění manželů v občanském zákoníku. Předpokladem pro fakturaci a platby mezi manžely by mělo být zúžení jejich společného jmění. Zákon o daních z příjmů dává podnikajícím manželům možnost, aby v případě, že nemají zrušeno společné jmění manželů, pro daňové účely využili § 13 zákona o daních z příjmů – rozdělení příjmů a výdajů na spolupracujícího manžela nebo manželku. Žalobkyně měla využít této možnosti.

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

Z odůvodnění:

Zásadní otázkou předloženou v této věci je vzájemná fakturace mezi manžely podnikateli. Lze dát za pravdu krajskému soudu, jenž v napadeném rozhodnutí vyslovil názor, že zákaz fakturace mezi manžely podnikateli nevyplývá z žádného právního předpisu. Manželé podnikatelé jakožto osoby spojené mají dle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů při vzájemné fakturaci používat stejné ceny, jako jsou ceny, jež byly sjednány s nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích.

V obecné rovině tedy nelze vzájemnou fakturaci mezi manžely podnikateli vyloučit. V souladu s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je pouze takový výklad, jenž garantuje mj. právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (srov. dále též čl. 2 odst. 3 Listiny).

Nutné je však podotknout, že v této souvislosti je třeba rozlišit několik situací.

Stěžovatel sám poukazuje na rozsudek Nevyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 21/2003^{*)}, kde se však jednalo o situaci odlišnou. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí posuzoval plnění ze smlouvy o dílo uzavřené dle občanského zákoníku mezi manželem podnikatelem a druhým z manželů jakožto osobou nepodnikající. Zde dospěl s ohledem na úpravu obsaženou v občanském zákoníku k závěru, že plnění z této smlouvy nelze uznat za daňový náklad, neboť manželé neměli zúženo společné jmění manželů a jednalo se o plnění v rámci společného jmění.

Druhou situaci představuje účast v obchodních společnostech každým z manželů samostatně. Zde vzhledem k tomu, že dle § 106 obchodního zákoníku jsou obchodní společnosti právními osobami, tedy fiktivními osobami s právní subjektivitou, nevznikají z pohledu přípustnosti vzájemné fakturace pochybnosti. Pouze je nutno brát zřetel na ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů.

Třetí situací je provozování podnikatelské činnosti fyzických osob manželů, a to každým z nich samostatně. Podle § 6 obchodního zákoníku se obchodním majetkem podnikatele – fyzické osoby (pro účely obchodního zákoníku) rozumí majetek (věci, pohledávky a jiná práva a penězi ocenitelné jiné hodnoty), který patří podnikateli a slouží nebo je určen k podnikání. Majetek fyzické osoby – podnikatele sice náleží jedné osobě (případně manželům, jde-li o společné jmění manželů), je však nutné vymezit i podmnožinu jejího majetku určeného k podnikání, který tímto určením získává novou kvalitu – příjmy

^{*)} Publikován pod č. 935/2006 Sb. NSS.

z něj plynoucí se stávají příjmy dosaženými v rámci podnikání a náklady na něj vynaložené lze za zákonem stanovených podmínek uplatnit jako daňově uznatelné výdaje. Každý z manželů má v souladu s čl. 26 odst. 1 Listiny právo rozvíjet hospodářskou činnost, a tudíž se z tohoto pohledu jeví neopodstatněným vylučovat možnost vzájemné fakturace v případech, kdy se nejedná o spolupráci na podnikání jednoho z nich.

V předložené věci se skutkově jedná o další situaci, odlišnou od výše uvedených. Ze správního a soudního spisu bylo zjištěno, že žalobkyně dne 31. 12. 1999 vystavila svému manželovi podnikateli fakturu a za předmět plnění označila „*spolupráci v obchodní činnosti za období leden - prosinec 1999*“ na částku 563 360 Kč. V protokolu o ústním jednání ze dne 2. 4. 2001 uvedla, že faktura byla pouze vyúčtováním ke konci roku, manžel jí peníze vyplácel průběžně v hotovosti. Předmětem fakturace byla spolupráce na odkupu akcií a ve fakturované částce jsou zahrnuty úhrady na cestovné, odpisy automobilu a výplata za uzavřené smlouvy. Dále uvedla, že konkrétní podklady pro fakturaci s manželem nemají, neboť vycházeli z nákladů na cestovné a z objemu uzavřených smluv. Veškeré smlouvy byly uzavřeny manželovým jménem. Žalobkyně v předmětném zdaňovacím období vystavila pouze tuto jedinou fakturu, jinou podnikatelskou činnost odrážející se v příjmech a výdajích již nevykonávala. Správce daně ve zprávě o daňové kontrole ze dne 15. 5. 2001 odůvodnil vyloučení příjmu zaúčtovaného na základě předmětné faktury a výdaje na cestovní náklady z daňově uznatelných příjmů a výdajů a vydal dodatečný platební výměr vztahující se k dani z příjmů fyzických osob za rok 1999, jímž byl upraven základ daně na 29 836 Kč a vyměřena daňová ztráta ve výši 22 994 Kč.

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti zabýval otázkou volby využití ustanovení § 13 zákona o daních z příjmů.

Znění § 13 zákona o daních z příjmů bylo v rozhodném období následující: „*Příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti [§ 7 odst. 1 písm. a) až c)*

a odst. 2] provozované za spolupráce druhého z manželů a výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení se rozdělují tak, aby podíl připadající na spolupracujícího manžela (manželku) nečinil více než 50 %; přitom částka připadající na spolupracujícího manžela (manželku), o kterou příjmy přesahují výdaje, smí činit nejvýše 540 000 Kč při spolupráci po celé zdaňovací období nebo 45 000 Kč za každý i započatý měsíc této spolupráce. V ostatních případech spolupráce manžela (manželky) a ostatních osob žijících v domácnosti s poplatníkem, popřípadě za spolupráce jen ostatních osob žijících v domácnosti s poplatníkem, se příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti rozdělují na spolupracující osoby tak, aby jejich podíl na společných příjmech a výdajích činil v úhrnu nejvýše 30 %; přitom částka připadající v úhrnu na spolupracující osoby, o kterou příjmy přesahují výdaje, smí činit nejvýše 180 000 Kč při spolupráci po celé zdaňovací období nebo 15 000 Kč za každý i započatý měsíc spolupráce. U spolupracujícího manžela (manželky) a dalších spolupracujících osob musí být přitom výše podílu na společných příjmech a výdajích stejná. Příjmy a výdaje nelze rozdělovat na děti až do ukončení jejich povinné školní docházky a na děti a manžela (manželku), pokud jsou uplatňovány jako osoby vyživované (§ 15).“

Ze znění věty prvé se podává, že se příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti dosažené za spolupráce druhého z manželů a výdaje na jejich dosažení, zajištění a udržení rozdělují způsobem stanoveným zákonem. Zákon tak dává daňovým subjektům pouze volbu, zda využijí zákonné možnosti příjmy a výdaje rozdělit způsobem dle § 13 zákona o daních z příjmů, či příjmy nerozdělovat. V případech, kdy se daňové subjekty – manželé podnikatelé – rozhodnou, že jeden z nich bude spolupracovat na podnikání druhého, musí postupovat dle § 13 citovaného zákona. Jinak řečeno, zákon dává spolupracujícím manželům pouze volbu v tom, zda spolupráci přiznají či nikoliv, avšak rozhodnou-li se spolupracovat a daňově ji uplat-

ňovat, je namístě pouze postup dle § 13 citovaného zákona.

Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že oba manželé podnikají na základě živnostenského oprávnění. Dosahují-li příjmů

jak z vlastní podnikatelské činnosti, a navíc se podílejí na podnikání druhého z nich, v daňovém přiznání uvedou výši daňových příjmů a výdajů z vlastního podnikání a vykážou i podíl příjmů a výdajů ze spolupráce na podnikání druhého z manželů.

1306

Daň z příjmů fyzických osob: stanovení vstupní ceny

k § 29 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1993

Stanovil-li § 29 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 149/1995 Sb., že vstupní cenou hmotného majetku a nehmotného majetku se rozumí reprodukční pořizovací cena, zjištěná podle zvláštních předpisů nebo znalecem, bylo na vůli daňového subjektu, jakou z obou metod stanovení ceny si vybere. Z pouhého pořadí, v němž citované ustanovení obě metody uvádělo, nebylo možno dovozovat, že znalecké zjištění ceny přichází v úvahu jen tehdy, není-li tu zvláštních cenových předpisů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, čj. 2 Afs 61/2006-80)

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

Dodatečným platebním výměrem ze dne 15. 9. 1997 doměřil Finanční úřad v Jablonci nad Nisou žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1993.

Žalovaný k odvolání žalobce vyměřenou částku snížil rozhodnutím ze dne 11. 5. 1999 a k dalšímu odvolání ještě jednou rozhodnutím ze dne 6. 3. 2000. I proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, které žalovaný dne 22. 12. 2000 zamítl.

Žalobce napadl posledně uvedené rozhodnutí žalobou, které Krajský soud v Ústí nad Labem vyhověl a rozsudkem ze dne 3. 10. 2001 rozhodnutí žalovaného zrušil.

Žalovaný v novém řízení vydal dne 30. 10. 2003 rozhodnutí, jímž žalobcovo odvolání opět zamítl. Žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl rozsudkem ze dne 15. 2. 2006. Soud schválil postup finančních orgánů, které při stanovení ceny nemovitostí [§ 29 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů] vycházely pro zdaňovací období roku 1993 z vyhlášky

Ministerstva financí č. 393/1991 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků (dále jen „vyhláška č. 393/1991 Sb.“). Tento cenový předpis je zvláštním předpisem, na který odkazuje (v poznámce č. 31) ustanovení § 24 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví; jelikož v daném zdaňovacím období platil tento předpis, nebylo možno stanovit cenu znaleckým posudkem. Krajský soud zaujal toto stanovisko již při prvním přezkoumání věci (rozsudek ze dne 3. 10. 2001), a ani žalovaný se v napadeném rozhodnutí od závazného právního názoru soudu neodchýlil.

Proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Setrval na tom, že vstupní cena nemovitostí by měla být stanovena na základě znaleckého posudku, který by měl vycházet z tržní ceny, nikoliv na základě zvláštního předpisu: ceny stanovené podle vyhlášky č. 393/1991 Sb. se totiž diametrálně odlišovaly od cen tržních. Krajský soud ani finanční

orgány se však nezabývaly tím, zda je právě administrativní cena tou cenou, za niž by bylo možné nemovitosti pořídit. Za nesrozumitelnou stěžovatel považuje rovněž argumentaci soudu, podle níž je výklad zákona nutno podřídit zásadě rovnosti daňových subjektů a vyloučit libovůli při volbě metod zjišťování cen staveb. Stěžovatel stanovil vstupní cenu na základě znaleckého posudku, nikoli libovolně; krom toho jiné finanční orgány zřejmě vykládají sporné ustanovení jinak. Pokud by zákonodárce chtěl, aby při stanovení výše vstupní ceny majetku byl přednostně užit zvláštní oceňovací předpis, jistě by ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů formuloval jinak. Ustanovení je možno vykládat dvojím způsobem; za takové situace by formulační nedostatky právních norem, kterými jsou ukládány povinnosti, neměly být přičítány k tíži daňových subjektů (srov. II. ÚS 487/2000, I. ÚS 621/02, 2 Afs 122/2004^{*)}). Krajský soud se však touto ústavněprávní argumentací odmítl zabývat.

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

Z odůvodnění:

(...) Důvodné jsou ovšem věcné námitky, které stěžovatel vznáší proti argumentům krajského soudu. Stěžovatel při stanovení vstupní ceny restituovaných nemovitostí, jejíž výše byla určující pro stanovení výše odpisů, vycházel z § 29 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů, ve znění účinném k 31. 5. 1993. Podle něj se vstupní cenou hmotného majetku a nehmotného majetku rozumí reprodukční pořizovací cena, zjištěná podle zvláštních předpisů nebo soudním znalcem, v ostatních případech [ostatními případy se mají na mysli případy odlišné od těch, jež jsou popsány pod písmeny a) a b) tohoto ustanovení, tedy vyrobené pořízení majetku nebo pořízení či vyláčení majetku ve vlastní režii]. Poznámka pod čarou č. 31, umístěná za pojem „reprodukční pořizovací cena“, pak odkazuje na § 25 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb.,

o účetnictví. Podle písm. b) tohoto ustanovení se reprodukční pořizovací cenou rozumí cena, za kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje.

Podstata sporu mezi stěžovatelem a žalovaným spočívá v tom, zda zákonná formulace „cena zjištěná podle zvláštních předpisů nebo soudním znalcem“ dává adresátu normy možnost zjistit cenu jedním či druhým způsobem, nebo zda možnost použít ke zjištění ceny soudního znalce je podmíněna tím, že tu nejsou žádné zvláštní předpisy, podle nichž by bylo možno postupovat. Žalovaný i krajský soud tvrdí, že v době účtování o nemovitostech byla v účinnosti vyhláška č. 393/1991 Sb., a bylo tedy nutno zjistit reprodukční pořizovací cenu podle ní; i když cenu případně zjišťoval znalec, byl povinen postupovat podle vyhlášky. Stěžovatel je naproti tomu přesvědčen, že citované ustanovení umožňuje stanovit cenu jak podle zvláštního předpisu, tak znaleckým posudkem, který přitom nemusí vycházet z cenového předpisu. Zdejší soud dává zapravdu stěžovateli.

Nejprve je třeba upozornit na některé nepřesnosti, jichž se dopustil krajský soud. Podle něj je vyhláška č. 393/1991 Sb. zvláštním předpisem, na který odkazuje (v poznámce č. 31) § 24 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví; jelikož v daném zdaňovacím období platil tento předpis, nebylo možno stanovit cenu znaleckým posudkem. Stěžovatel jednak správně upozorňuje na chybu v čísle paragrafu: na stěžovatelovu věc se totiž vztahuje § 25 odst. 4 zákona o účetnictví (nikoli § 24, který ani tolik odstavců v roce 1993 neměl). Dále toto ustanovení neobsahuje poznámku č. 31 ani žádný jiný odkaz: poznámka pod čarou č. 31 se vyskytuje v § 29 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů. Do třetice tato poznámka pod čarou neodkazuje na zvláštní předpis, podle něž je třeba stanovit reprodukční pořizovací cenu (tím méně na konkrétní vyhlášku č. 393/1991 Sb.), nýbrž na definici pojmu „reprodukční pořizovací cena“ v zákoně o účetnictví.

^{*)} Publikován pod č. 474/2005 Sb. NSS.

Právě této definice je zapotřebí se přidr-
žet při řešení sporné právní otázky. Cenu, „za
kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se
o něm účtuje“, je totiž možno s mnohem vět-
ší pravdivostí určit mimo rámec cenových
předpisů, které rychle zastarávají; ceny podle
nich určené pak neodpovídají poměrům na
trhu, jak ostatně poznamenává i krajský soud.
Dosadíme-li si tedy definici pojmu „repro-
dukční pořizovací cena“ tak, jak je obsažena
v § 25 odst. 4 zákona o účetnictví, do § 29
odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů, bu-
de vstupní cenou hmotného majetku a ne-
hmotného majetku cena, za kterou by byl ma-
jetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje,
zjištěná podle zvláštních předpisů nebo
soudním znalcem. V situaci, kdy je cena urče-
ná podle cenových předpisů zjevně a výrazně
nižší než cena, za kterou by bylo možno ne-
movitost skutečně pořídit, je namístě nejen
připustit znalecké zjišťování ceny, nepřihlíže-
jící k cenovým předpisům, ale spíše je ještě
upřednostnit.

To by samozřejmě nebylo možné, pokud
by zákon takový variantní přístup neumožňo-
val nebo jej omezoval jednoznačnými kritérii;
to ale není případ § 29 odst. 1 písm. c) záko-
na o daních z příjmů. Text „cena zjištěná po-
dle zvláštních předpisů nebo soudním znal-
cem“, který nijak dále neupřesňuje vzájemný
vztah obou metod ani jejich použití neome-
zuje na určité případy, by stejně tak dobře mo-
hl znít „cena zjištěná soudním znalcem nebo
podle zvláštních předpisů“. Je velmi pravdě-
podobné, že zákonodárce neměl v úmyslu
ponechat na vůli daňového subjektu, zda se
bude řídit cenovými předpisy, nebo zda se
spolehne na úsudek znalce (pozbýval by tak
totiž na významu smysl tvorby cenových
předpisů). Sám stěžovatel upozorňuje na zá-
kon č. 248/1992 Sb., o investičních společ-
nostech a investičních fondech, který ve
svém § 18 odst. 2, ve znění před novelou pro-
vedenou zákonem č. 124/1998 Sb., říká: „Oce-
nění nemovitostí a movitých věcí se musí
provést před jejich nákupem a dále ve lhů-
tách stanovených ve statutu fondu, nejméně
však jedenkrát ročně. Ocenění se provede po-
dle předpisů platných v době, kdy se provádí.

*Není-li těchto předpisů, provede je soudní
znalec nezávislý na investiční společnosti
nebo na investičním fondu.*“ Preference sta-
novení ceny podle cenového předpisu je zde
jednoznačná. Namátkou lze uvést rovněž § 7
odst. 2 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dě-
dické, dani darovací a dani z převodu nemo-
vitostí, ve znění k 31. 12. 1992: „Je-li nabytým
majetkem nemovitost, je touto cenou (pozn.
cenou majetku obvyklou v místě a době na-
bytí podle odst. 1) cena zjištěná podle zvlášt-
ního předpisu.“ Poznámka pod čarou k tomu-
to ustanovení pak odkazuje na vyhlášku
č. 393/1991 Sb. (a v současnosti již na zákon
č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku). Ani
zde pochopitelně nevznikají při výkladu žád-
né pochybnosti.

Ustanovení, které se stalo sporným v stěž-
ovatelově věci, však s uvedenými příklady
nelze srovnávat. O nevhodnosti jeho formula-
ce svědčí i to, že již s účinností k 1. 8. 1995 by-
lo zde označené pravidlo novelizováno [a no-
vě zařazeno pod písmeno d)] zákonem
č. 149/1995 Sb., který za stávající text vložil
větu „pokud tuto cenu nelze zjistit podle
zvláštních předpisů“. Možný argument, po-
dle něž touto novelou zákonodárce pouze
dodal to, co chtěl říci již dříve, je stejně málo
případný jako výklad, který pro původní zně-
ní sporné normy zvolil žalovaný. Krajský
soud, který se k žalovanému přiklonil, pova-
žoval stěžovatelův názor o možnosti volby
mezi oběma metodami za neudržitelný. Sporným
ustanovením se totiž podle něj jistě ne-
sledovalo to, aby si daňový subjekt (zcela po
právu) zahrnul do nákladů odpisy vypočtené
z vysoké vstupní ceny stanovené znalcem,
a správce daně by naopak (zcela po právu)
vycházel z odpisů vypočtených z nízké vstupní
ceny stanovené podle cenového předpisu:
kdo by pak určoval, která z obou takto stano-
vených cen má být akceptována? Šíře uvážení
při volbě metody stanovení ceny, jakou ve
sporném ustanovení spatřuje stěžovatel, by
tak vedla k absurdním důsledkům.

Snaha krajského soudu dobrat se smyslu
ustanovení pomocí teleologického výkladu
je s ohledem na pravděpodobný úmysl záko-
nodárce pochopitelná; v projednávané věci

je však tento druh výkladu nešťastně zvolen. Slovní vyjádření pravidla obsaženého v § 29 odst. 1 písm. c) je jednoznačné; není tu ani náznak toho, že by snad existence zvláštního cenového předpisu vylučovala možnost znaleckého posouzení mimo rámec cenových předpisů, a nelze od adresáta normy žádat, aby si takový vztah mezi oběma metodami domýšlel. Připisovat spornému ustanovení jiný smysl, než v něm byl vyjádřen slovy, pak nemůže ani aplikující orgán, pokud by to bylo k tíži adresáta normy (srov. č. 474/2005 Sb. NSS a náleží Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000*), jichž se stěžovatel dovolá-

vá). Zdejší soud se shodně s dosud rozhodujícími orgány domnívá s ohledem na nežádoucí následky, které popsal krajský soud, že úmyslem zákonodárce nebylo již při prvotní formulaci ustanovení položit obě metody oceňování vedle sebe, nýbrž stanovit jejich posloupnost. Vyjádřit tento úmysl tak, aby byl z ustanovení seznatelný, se však zákonodárci podařilo až novelou provedenou zákonem č. 149/1995 Sb. Pokud tedy před účinností této novely stěžovatel zvolil znalecké ocenění nemovitostí bez použití cenových předpisů, choval se v souladu s tehdy platným pravidlem a správce daně byl povinen jeho volbu respektovat.

1307

Účetnictví: dohadné účty pasivní

k § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

k § 23 odst. 1 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

Na dohadné účty pasivní lze účtovat položky, které nelze vyúčtovat jako obvyklý dluh (např. nevyfakturované dodávky). Takto však lze účtovat pouze o nákladech, které byly v daném účetním období skutečně vynaloženy, jen je nebylo možné zaúčtovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 Afs 36/2006-77)

Věc: Ing. Stanislav D., správce konkurzní podstaty úpadce společnosti s ručením omezeným M., proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Jaroměři dodatečným platebním výměrem ze dne 4. 9. 2001 vyměřil žalobci daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999 ve výši 590 800 Kč. Žalovaný toto rozhodnutí změnil k odvolání žalobce tak, že dodatečně vyměřenou daň snížil na částku 466 200 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Hradci Králové žalobou, ve které především namítal, že náklady vzniklé u zakázky č. 683 v roce 2000 se netýkají pouze části zakázky spočívající ve výrobě zařízení na plnění pepřenek, ale i části zakázky spočívající v opravě plnicího zařízení Leonardth AG-6. Podle žalobce žalovaný nebyl

z předložených dokladů schopen rozpoznat, že předmětné náklady ve výši 485 356,87 Kč se mohly týkat a týkaly pouze a jen opravy plnicího zařízení Leonardth AG-6, a nikoliv výroby zařízení na plnění pepřenek. Nesouhlasil též s názorem žalovaného, že vystavení konečné faktury za zakázku automaticky znamená její dokončení a nemožnost dílčích prací na zakázce, tedy vznik následných nákladů. Žalobce uzavřel, že účtování o dohadných položkách pasivních, které provedl, bylo zcela oprávněné.

Krajský soud v Hradci Králové žalobu dne 25. 10. 2005 zamítl. V odůvodnění svého rozsudku zejména konstatoval, že část zakázky

**) Publikován pod č. 59/2001 Sb. ÚS.*

týkající se opravy plnicího zařízení Leonardth byla zahájena v roce 1999 a je rovněž nesporné, že celá tato část zakázky byla vyúčtována řádným daňovým dokladem odběrateli, a to v celkové smluvené výši 900 000 Kč. Krajský soud se pak s ohledem na výsledek provedeného dokazování přiklonil i k závěru žalovaného, že úpadce dokončil tuto část zakázky v roce 1999, a proto se náklady vynaložené v roce 2000 nemohly vztahovat k této části zakázky, a nejednalo se tak o náklady, které by opravňovaly k použití účtu 389 – dohadné účty pasivní. Žalobce neprokázal, že by se tyto náklady vztahovaly skutečně k této části zakázky. Podle správce daně předložené doklady neprokázaly nevyfakturované dodávky k 31. 12. 1999, když na úkolovém listu k této zákazce nebyly u položek za materiál a kooperaci příslušné účetní doklady, přičemž ani na výzvu správce daně nebyly doloženy jednotlivé konkrétní případy, kdy by se jednalo o částky vyplývající z dodávek materiálu nebo služeb uskutečněných v roce 1999. Postup účtování úpadce byl tedy chybný, a v důsledku toho byl chybně vykázán i základ daně z příjmu právnických osob, který právě z účetnictví vychází.

Proti uvedenému rozhodnutí krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že krajský soud posoudil nesprávně spornou otázku posouzení správnosti postupu stěžovatele při účtování zakázky č. 683 a jeho vlivu na daňové povinnosti v roce 1999.

Žalovaný ve svém vyjádření k této kasační stížnosti zejména konstatoval, že v rámci provedené daňové kontroly a v rámci odvolacího řízení bylo prokázáno, že náklady ve výši 485 356,87 Kč byly vynaloženy až v roce 2000 a nemohlo se jednat o náklady na zakázku Leonardth, která byla dokončena v roce 1999. V rámci této částky se nejednalo ani v jednom případě o náklady vynaložené v roce 1999 a vyúčtované v roce 2000 (tzv. nevyfakturované dodávky), které by opravňovaly stěžovatele k použití účtu 389 – dohadné účty pasivní, a tedy zahrnutí nákladů do účetního období roku 1999. Stěžovatel žádným způsobem nedoložil, že jím deklarované ná-

klady prokazatelně vznikly v roce 1999, tedy že poskytnuté služby byly provedeny v roce 1999, aby mohly být časově a věcně vztaheny k účetnímu období roku 1999.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Zásadní otázkou v předmětném sporu je, zda byl úpadce oprávněn účtovat o sporných nákladech prostřednictvím účtu 389 – dohadné účty pasivní, a tedy zahrnout tyto náklady do účetního období roku 1999, tj. tímto způsobem o tyto náklady snížit základ daně z příjmu pro zdaňovací období roku 1999.

Podle § 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů je základem rozdíl, o který příjmy převyšují výdaje (náklady), a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období. Podle odst. 2 téhož ustanovení pro zjištění základu daně se u poplatníků, kteří účtují v soustavě podvojného účetnictví, vychází z hospodářského výsledku. Zákon o účetnictví v § 3 odst. 1 stanoví, že účetní jednotky účtují o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí; není-li možné tuto zásadu dodržet, mohou účtovat i v účetním období, v němž zjistily uvedené skutečnosti. Podle § 4 odst. 2 tohoto zákona byl úpadce povinen dodržovat při vedení účetnictví účtové osnovy a postupy účtování, které stanovilo ministerstvo financí a vyhlásilo je prostřednictvím oznámení o jejich vydání ve Sbírce zákonů. Podle § 7 zákona o účetnictví jsou účetní jednotky povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem.

Pro danou situaci platné Opatření federálního ministerstva financí ze dne 15. července 1992, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro podnikatele; čl. IX odst. 10 pro dohadné účty pasivní stanoví, že se na tento účet k 31. 12. příslušného účetního období účtují položky, které nelze vyúčtovat jako obvyklý dluh, např. nevyfakturované

dodávky či nákladové úroky s výjimkou úroků z prodlení, které nebyly zahrnuty do bankovního vyúčtování za způsobenou škodu, kdy není možno při uzavírání účetních knih stanovit konečnou výši závazku. Že by se v daném případě jednalo o jeden z těchto případů, však stěžovatel, potažmo úpadce, neprokázal.

Na dohadné účty pasivní lze tedy účtovat položky, které nelze vyúčtovat jako obvyklý dluh (např. nevyfakturované dodávky). Je však nutné zdůraznit, že takto lze účtovat o nákladech, které byly v daném účetním období skutečně realizovány, pouze nebylo možné je zaúčtovat. Například se může jednat o náklady, na jejichž zaúčtování účetní jednotka neměla k dispozici fakturu (faktura za telefon za měsíc prosinec, která dojde k zaúčtování až v lednu), nebo u nákladů, které jsou účtovány za rok pozadu (typicky např. vyúčtování za plyn, elektřinu, vodné a stočné). K realizaci těchto nákladů však musí dojít v účetním období, ve kterém je o nich jako o dohadných položkách pasivních účtováno. Použití tohoto způsobu účtování by tedy bylo na místě, pokud by úpadce měl v souvislosti s předmětnou zakázkou výdaje v roce 1999, neznal by však jejich přesnou výši a neměl k dispozici účetní doklady a toto své tvrzení prokázal. Pro závěr, že se tak v dané situaci nestalo, svědčí i skutečnost, že původní výše dohadné položky pasivní k zakázce č. 683 byla v prosinci 1999 změněna z částky 720 000 Kč na částku 485 356,87 Kč, a to proto, že v roce 1999 byly na zakázce provedeny práce v rozsahu 350 757,82 Kč a zbývající část prací byla provedena až v roce 2000.

Není možné souhlasit s tvrzením žalovaného, že zaúčtování konečné faktury brání možnému dalšímu uplatnění později vzniklých nákladů souvisejících s fakturovanou zakázkou, ale v daném případě úpadce podmínky pro takový postup (zaúčtováním těchto nákladů jako dohadných položek pasivních) nesplnil. Není pravdivé tvrzení stěžovatele,

že i kdyby ze strany úpadce došlo k nesprávnému postupu při zúčtování předmětné zakázky, neměl by takový postup vliv na daňovou povinnost úpadce. Vzhledem k tomu, že zákon o daních z příjmů při stanovení základu daně vychází z účetnictví vedeného daňovým subjektem, nelze než konstatovat, že v daném případě úpadce neprokázal skutečnosti opravňující ho o sporných nákladech účtovat, jak učinil, a neprokázal tudíž, že by tyto náklady mohly snížit jeho základ daně z příjmu za zdaňovací období roku 1999. Bylo na úpadci, jakým způsobem bude o předmětné zakázce účtovat, a poté co způsob účtování zvolil, bezesporu ho stíhá důkazní břemeno (§ 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) ohledně prokázání takto tvrzené skutečnosti. Lze souhlasit s názorem krajského soudu, že stěžovatel svoje důkazní břemeno neunesl, a oprávněnost takového účtování, a tudíž nárok o tyto náklady snížit daňový základ za zdaňovací období roku 1999, neprokázal.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že abstraktně vzato není žádných hmotněprávních překážek (procesněprávními překážkami, jako např. uplynutím lhůt k podání dodatečného daňového přiznání, není na tomto místě důvodu se zabývat) k tomu, aby stěžovatel náklady v souvislosti se zakázkou Leonhardt, které chtěl daňově uplatnit ve zdaňovacím období 1999, které mu však vznikly až v roce 2000, neuplatnil ve zdaňovacím období 2000, prokáže-li, že byly skutečně vynaloženy v souvislosti s touto zakázkou. Princip věcné a časové souvislosti daňově uznatelných výdajů se zdanitelnými příjmy totiž je nutno vykládat v souvislosti s povahou podnikatelské činnosti daňového subjektu a povahou plnění, která poskytuje či přijímá. Jestliže tedy daňový subjekt v souvislosti se zakázkou, kterou realizoval ve své podstatě v roce 1999, měl dodatečně náklady i v roce 2000, je nutno tyto náklady zásadně považovat za daňově uznatelné.

Telekomunikace: reklamace vyúčtování cen

k § 82 odst. 8 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (v textu též „zákon o telekomunikacích“)^{*)}

Skutečnost, že účastník uplatnil reklamaci proti vyúčtování cen za telekomunikační služby v provozovně provozovatele telekomunikačních služeb, a nikoli v jeho sídle, nezbavovala provozovatele povinnosti vyřídit reklamaci v souladu s § 82 odst. 8 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2007, čj. 7 Ca 223/2004-48)

Věc: Akciová společnost T. proti Českému telekomunikačnímu úřadu o uložení pokuty.

Žalovaný dne 7. 5. 2004 uložil žalobci pokutu ve výši 10 000 Kč za porušení povinnosti dle § 82 odst. 8 zákona o telekomunikacích. Žalobce nevyřídil ve lhůtě 30 dnů reklamaci uplatněnou zákazníkem dne 20. 9. 2001.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které předseda žalovaného dne 5. 11. 2004 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí předsedy žalovaného správní žalobu u Městského soudu v Praze. Žalobce zejména poukázal na čl. 8.2 Všeobecných podmínek, které jsou nedílnou součástí účastnické smlouvy, z nichž vyplývá, že reklamaci je povinen účastník podat písemně do 2 měsíců od doručení vyúčtování na oddělení péče o zákazníky v sídle společnosti E., jinak právo zanikne. V době podání reklamace toto sídlo bylo v Praze 9, Sokolovská 855. Účastník tento postup nedodržel, proto právo na reklamaci zaniklo. Žádný právní předpis nestanoví seznamovat účastníka s podmínkami reklamace. Žalobce nesouhlasí s právním názorem žalovaného, že reklamace může být uplatněna v organizační složce žalobce, neboť je to v rozporu s Všeobecnými podmínkami.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil tak, že reklamace byla uplatněna řádně a tím, že ji žalobce ve stanovené době nevyřídil, porušil své povinnosti. Reklamace byla uplatněna ve značkově prodejní E., přičemž z jednání zaměstnan-

ců této prodejny musel zákazník nabýt dojmu, že reklamaci uplatnil řádně. Značková prodejna reklamaci sice přijala, nepostoupila ji však k vyřízení oddělení, jemuž byla adresována, což mělo za následek poškození zákazníka.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 82 odst. 7 zákona o telekomunikacích, spočívá-li vada veřejné telekomunikační služby v nesprávně vyúčtované ceně za poskytnutou službu, má účastník právo reklamovat vyúčtování ceny za veřejnou telekomunikační službu do 2 měsíců od doručení vyúčtování ceny za poskytnutou službu, jinak právo zanikne. Podání reklamace nemá odkladný účinek.

Podle § 82 odst. 8 zákona o telekomunikacích poskytovatel veřejné telekomunikační služby je povinen vyřídit reklamaci vyúčtované ceny bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne doručení reklamace. Vyžaduje-li vyřízení reklamace projednání se zahraničním provozovatelem, je poskytovatel povinen reklamaci vyřídit nejpozději do 60 dnů ode dne jejího doručení.

Jak vyplývá ze shora citovaných ustanovení zákona o telekomunikacích, účastník má právo ve stanovené lhůtě uplatnit svou reklamaci (§ 82 odst. 7 zákona o telekomunikacích). Zákon sám formu tohoto úkonu nestanovuje.

^{*) S účinností od 1. 5. 2005 nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).}

noví, účastníkovi však při uzavření příslušné smlouvy ukládá mj. souhlasit se všeobecnými podmínkami (§ 82 odst. 1 zákona o telekomunikacích). Jak vyplývá z příslušných všeobecných podmínek (čl. 8.2 těchto podmínek), žalobce stanovil formu reklamace jako písemnou, již je nutné podat na Oddělení péče o zákazníky v sídle E. Obsahem správního spisu je rovněž „Žádost o poskytování telekomunikačních služeb sítě E.“ na příslušné účastnické číslo, kde účastník v bodě 9. prohlásil, že se seznámil se Všeobecnými podmínkami, které bere na vědomí. Je patrné z razítka telekomunikační společnosti, že účastník podal tuto žádost ve značkové prodejně E. ve Zlíně. Dále je ve spise založena reklamace účastníka ze dne 20. 9. 2001, adresovaná „E. spol. s r. o., Sokolovská 855/225, Praha 9, oddělení reklamací“. Rovněž je ve správním spise založen dopis žalobce žalovanému ze dne 26. 2. 2004, v níž žalobce mj. uvedl, že reklamaci neeviduje, i když je na ní uvedeno potvrzení ze značkové prodejny žalobce.

Soud nijak nezpochybnuje skutečnost, že účastník se zavázal dodržovat Všeobecné podmínky, v nichž je mj. stanovena forma uplatnění příslušné reklamace, což ostatně nezpochybnoval ani žalovaný. Stejně jako žalovaný však soud naprosto souhlasí s tím, že reklamace řádně uplatněna byla, neboť byla odevzdána ve značkové prodejně žalobce ve Zlíně, kde mj. žalobce telefon zakoupil (srovnej razítka prodejny na žádosti o poskytování telekomunikačních služeb a reklamaci), a byla přímo adresována do sídla žalobce. Skutečnost, zda zaměstnanci žalobce z jeho značkové prodejny tuto reklamaci, když ji přijali, postoupili v rámci vnitřní struktury žalobce příslušnému oddělení, je tak ve vztahu k uplatněné reklamaci bezvýznamná, neboť je pouze věcí žalobce, jak si své vnitřní poměry sám upraví. Účastník však v daném případě tím, že zaměstnanci značkové prodejny žalobce reklamaci přijali a její přijetí mu potvrdili razítkem, musel naprosto oprávně-

ně vycházet z toho, že reklamace bude řádně vyřízena. Argumentace žalobce tak problémy ve vnitřní komunikaci přenáší na subjekt, který tyto poměry nemůže nijak ovlivnit, a v konečném důsledku jej tak poškozuje, neboť mu upírá jeho právo na reklamaci. Soud rovněž musí připomenout, že ve Všeobecných podmínkách žalobce uvádí, že reklamace se podává u příslušného oddělení, nikoliv však skutečnost, že by musela být tomuto oddělení reklamace osobně předána či doručena. Pokud účastník tuto reklamaci podal ve značkové prodejně žalobce, která mj. i předtím přijala jeho žádost o poskytování telekomunikačních služeb, řádně ji adresoval a naprosto zřetelně v ní uvedl, že se jedná o reklamaci poskytnuté telekomunikační služby, podle názoru soudu tím svou reklamaci uplatnil. Argumentace žalobce, že se tak muselo stát přímo do sídla společnosti, je tak nepřipadná. Navíc, jak již bylo shora uvedeno, příslušná značková prodejna takovou reklamaci přijala. V běžném životě pokud určitá značková prodejna přijme určité podání adresované do sídla společnosti, která značkovou prodejnu provozuje, každý legitimně očekává, že takové podání bude do sídla společnosti i předáno. Pokud tak neučiní, podle názoru soudu taková skutečnost nemůže jít k tíži účastníka, jehož podání bylo převzato. Jak bylo již shora uvedeno, vnitřní poměry žalobce (tedy zda své zaměstnance informuje, jak s takovým podáním nakládat) jsou pak již nepodstatné.

Lze tak uzavřít, že pokud značková prodejna reklamaci účastníka adresovanou do sídla žalobce přijala a stvrdila přijetí otiskem razítka s obchodní firmou žalobce, byla reklamace podána podle čl. 8.2 Všeobecných podmínek. Skutečnost, jak zaměstnanci značkové prodejny s takovou reklamací dále naložili, tak nemůže jít k tíži účastníka, který zcela oprávněně očekával, že reklamace přijatá ve značkové prodejně bude vyřízena. Pokud žalobce takovou reklamaci nevyřídil, porušil § 82 odst. 7 zákona o telekomunikacích, a pokuta tak byla uložena právem.

Telekomunikace: jednotný telefonní seznam

k § 35 odst. 2 písm. a) a § 97 odst. 1 písm. n) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (v textu též „zákon o telekomunikacích“)*)

I. Je třeba rozlišovat dvě administrativně právní povinnosti směřující k vydávání jednotného telefonního seznamu. Základní právní povinností je povinnost poskytovatele univerzální služby vydat aktuální jednotný telefonní seznam účastníků všech poskytovatelů veřejné telefonní služby za stanovených podmínek [§ 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů]. Podkladovou povinností je pak povinnost každého držitele telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby předat za stanovených zákonných podmínek a předpokladů poskytovateli univerzální služby, popř. jinému poskytovateli veřejné telefonní služby, identifikační údaje o svých účastnících [§ 35 odst. 1 písm. c) citovaného zákona]. Tuto povinnost mohl za právní úpravy dané zákonem o telekomunikacích příslušný držitel telekomunikační licence splnit jen tehdy, byla-li mezi ním a poskytovatelem univerzální služby dohodnuta forma předání údajů.

II. Nedošlo-li přes úkony a vzájemné návrhy ze strany držitele telekomunikační licence a poskytovatele univerzální služby k takové dohodě, která podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, byla obligatorním zákonným předpokladem předání identifikačních osobních údajů o účastnících poskytovateli univerzální služby, neporušil držitel telekomunikační licence nepředáním identifikačních údajů právní povinnost a nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 97 odst. 1 písm. n) tohoto zákona.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2006, čj. 10 Ca 247/2005-162)

Věc: Akciová společnost T. proti Českému telekomunikačnímu úřadu o uložení pokuty.

Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu (dále též „Úřad“) jako správního orgánu I. stupně ze dne 31. 1. 2005 byla žalobci uložena pokuta ve výši 250 000 Kč podle § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích. Pokutu správní orgán uložil za nesplnění povinnosti žalobce jako poskytovatele veřejné telefonní služby uvedené v § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích, tedy za nesplnění povinnosti poskytnout držiteli telekomunikační licence (společnosti Č., jako poskytovateli univerzální služby) na základě jeho žádosti pro účely informační služby a vydávání jednotného telefonního seznamu identifikační údaje o všech účastnících. Neplnění uvedené povinnosti zjistil správní orgán

I. stupně v souvislosti se správním řízením vedeným se společností Č. pro nevydávání jednotného telefonního seznamu, jehož vydávání ukládá držiteli telekomunikační licence, kterému byla uložena povinnost poskytovat univerzální službu, § 35 odst. 2 písm. a) zákona o telekomunikacích. K námitce žalobce týkající se neuzavření smlouvy o dodání příslušných údajů s poskytovatelem univerzální služby správní orgán I. stupně uvedl, že ustanovení zákona o telekomunikacích neopravňuje povinnou stranu odmítnout předání dat z důvodu neuzavření smlouvy o vydávání jednotného telefonního seznamu nebo smlouvy o předávání dat. Ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích

**) Zákon byl s účinností od 1. 5. 2005 nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).*

stanoví podle správního orgánu I. stupně jednoznačně povinnost poskytnout údaje na základě žádosti poskytovatele univerzální služby, a to v dohodnuté formě, nepodmiňuje však jejich předání uzavřením smluvního vztahu, který by upravoval smluvní podmínky předání dat, jak je specifikoval žalobce.

V řízení o opravném prostředku předseda Úřadu rozhodnutím ze dne 15. 7. 2005 rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil a uloženou pokutu snížil na částku 150 000 Kč. Rovněž předseda Úřadu odmítl tvrzení, že povinnost poskytnout identifikační údaje vzniká teprve při splnění podmínky, že s poskytovatelem univerzální služby bude uzavřena písemná dohoda. Tato povinnost vzniká žalobci přímo ze zákona, aniž by uvedená dohoda musela být uzavřena v písemné formě, jakkoli písemnou formu takové dohody zákon nevylučuje. Nedostatek detailnější dohody nelze považovat za relevantní důvod pro neplnění povinnosti předávat identifikační údaje svých telefonních účastníků podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích, resp. za důvod pro zproštění správní odpovědnosti. Předseda Úřadu se ztotožnil se skutkovými a právními závěry správního orgánu I. stupně včetně závěru, že výše ukládané sankce je jen minimální za popsání porušení právní povinnosti. Protože pak nová právní úprava (§ 118 odst. 13 zákona o elektronických komunikacích, srov. též přechodné ustanovení § 136 tohoto zákona) za shodný správní delikt stanoví sazbu 2 000 000 Kč [§ 118 odst. 4 písm. l) tohoto zákona], předseda Úřadu uloženou pokutu proporcionálně snížil.

Žalobce napadl rozhodnutí předsedy Úřadu žalobou k Městskému soudu v Praze, v níž především namítl, že po mnoho měsíců před zahájením řízení vedl se společností Č. jednání ohledně předání identifikačních údajů s cílem uzavřít smlouvu, jež by s ohledem na specifika předávaných údajů přesně stanovila podmínky vzájemné spolupráce. Návrh smlouvy, kterou předložila společnost Č., byl pro žalobce nepřijatelný. O zjevné nemožnosti nalézt shodu žalobce informoval Český telekomunikační úřad dopisem ze dne 3. 12.

2004. Kromě toho žalovaný neprokázal, že vinou žalobce nedošlo k „*dohodnutí formy*“, která je v souladu s § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích předpokladem poskytnutí údajů, a tedy ke splnění zákonné povinnosti. Žalobce dodal, že předání osobních údajů stanic účastníků sítě je komplikovaný proces, který nutně musí mít písemně sjednané podmínky a postup provedení, a smluvní úprava je nezbytně nutná.

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

Z odůvodnění:

Předmětem projednávané věci je v první řadě, zda nepředáním identifikačních údajů o svých účastnících poskytovateli univerzální služby ze strany žalobce za situace, kdy mezi oběma společnostmi nedošlo k dohodě o formě předání, došlo u žalobce k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích. Soud dospěl k závěru, že nikoli.

V daném případě je třeba rozlišovat dvě administrativně právní povinnosti směřující k vydávání jednotného telefonního seznamu. Základní právní povinností je povinnost poskytovatele univerzální služby vydat aktuální jednotný telefonní seznam účastníků všech poskytovatelů veřejné telefonní služby za stanovených podmínek [§ 35 odst. 2 písm. a) zákona o telekomunikacích]. Podkladovou povinností je pak povinnost každého držitele telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby předat za stanovených zákonných podmínek a předpokladů poskytovateli univerzální služby, popř. jinému poskytovateli veřejné telefonní služby ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích, identifikační údaje o svých účastnících. Tuto povinnost pak může, resp. mohl za právní úpravy dané zákonem o telekomunikacích, příslušný držitel telekomunikační licence (zde žalobce) splnit jen tehdy, byla-li mezi ním a poskytovatelem univerzální služby dohodnuta forma předání, aniž by se muselo trvat na formě písemné, i když písemná forma se jeví pro praxi nevhodnější. Nedošlo-li

přes úkony a vzájemné návrhy ze strany žalobce a poskytovatele univerzální služby, jak vyplývá z příloh žalobce i obsahu správního spisu, k takové dohodě, která – na rozdíl od nynější právní úpravy – podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o telekomunikacích byla obligatorním zákonným předpokladem předání identifikačních osobních údajů o účastnících poskytovateli univerzální služby, nemohlo dojít „nekonáním“, tedy nepředáním identifikačních údajů, k porušení právní povinnosti ze strany držitele telekomunikační licence (žalobce), a tím ani k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 97 odst. 1 písm. n) zákona o telekomunikacích.

Žádné zákonné ustanovení ani jiný právní předpis neukládá takovému držiteli telekomunikační licence, jakým je v projednávané věci žalobce, aby to byl on, kdo se obrátí na Český telekomunikační úřad s návrhem, žádostí či podnětem o vyřešení sporu s posky-

tovatelem univerzální služby podle § 95 bodu 1 písm. c) zákona o telekomunikacích. Žalobce tak mohl učinit, avšak skutečnost, že tak neučinil, nejde k jeho tíži. V projednávané věci je pak nerozhodné, zda takový návrh měl podat poskytovatel univerzální služby, anebo zda k řešení takového sporu měl přistoupit Český telekomunikační úřad z úřední povinnosti. Z obsahu správního spisu žalovaného, týkajícího se správního řízení o přezkoumávaném správním deliktu, je zjevné, že žalovaný byl informován o jednáních mezi žalobcem a společností Č. o uzavření smlouvy, na jejímž základě mělo dojít k předání identifikačních údajů o účastnících sítě žalobce, i o skutečnosti, že k uzavření smlouvy (dohody) o formě jejich předání nedošlo pro neshodu v otázce finančních podmínek kladených žalobci společností Č. a v otázce míry ochrany těchto osobních údajů v průběhu jejich předání.

1310

Myslivost: uznání honitby

k § 2 písm. e) a § 17 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 53/2003 Sb.

I. Prívlastek „řádne ohrazené“ užitý v § 2 písm. e) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, se vztahuje toliko ke školkám, nikoli již k pozemkům zastavěným, zahradám či sadům. Zastavěné pozemky, zahrady a sady jsou proto vždy nehonebními, bez ohledu na jejich ohrazení.

II. „Dálnice, silnice dálničního typu, přehrady a letiště se zpevněnou plochou“ jsou v § 17 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, uvedeny za slovem „například“, proto se zde nejedná o taxativní výčet pozemků přerušujících souvislost honitby, naopak u každého pozemku, který není v tomto výčtu uveden, je třeba zkoumat, zda tvoří překážku pohybu zvěře či zda pro ni není nebezpečím.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 4. 2007, čj. 22 Ca 442/2004-56)

Věc: Ing. Radim P. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uznání honitby.

Městský úřad Orlová vydal dne 28. 5. 2004 rozhodnutí, kterým uznal společenstevní honitbu a registroval honební společenstvo H.

Žalobce, vlastník pozemků zahrnutých do honitby, podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný dne 27. 9. 2004 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Ostravě, ve které zejména namítal, že mezi honební pozemky nelze zahrnout neoplocené sady či zahrady, když prívlastek „řádne ohrazené“ se v § 2 písm. e) zákona o myslivosti týká toliko školek, a že honitbu přetíná ulice Ostrav-

ská tvořící hlavní silniční spojení mezi Ostravou a Karvinou, která představuje překážku v pohybu zvěře, a souvislost honitby tak není zajištěna. Z uvedených důvodů honitba nemá souvislých 500 ha honebních pozemků ve vlastnictví členů honebního společenstva.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména uvedl, že podle zákona o myslivosti úzké pozemkové pruhy souvislost honebních pozemků nepřerušují, tzn. pokud po těchto může zvěř projít, není jimi souvislost honitby narušena.

Krajský soud v Ostravě napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) U žalobního bodu vycházejícího z konstatování žalovaného v napadeném rozhodnutí, že souvislost honebních pozemků je v oblasti Zimního dolu zajištěna neoplocenými sady, a z tvrzení žalobce, že zde by honitba mohla být spojena leda zahradami, je k posouzení věci stěžejní otázka výkladu § 2 písm. e) zákona o myslivosti.

Dle uvedeného ustanovení se pro účely zákona o myslivosti nehonebními pozemky rozumí pozemky uvnitř hranice současně zastavěného území obce, jako náměstí, návsi, tržiště, ulice, nádvoří, cesty, hřiště a parky, pokud nejde o zemědělské nebo lesní pozemky mimo toto území, dále pozemky zastavěné, sady, zahrady a školky řádně ohrazené, oplocené pozemky sloužící k farmovému chovu zvěře, obvod dráhy, dálnice, silnice, letiště se zpevněnými plochami, hřbitovy a dále pozemky, které byly za nehonební prohlášeny rozhodnutím orgánu státní správy myslivosti.

Rozhodnou otázkou pro posouzení žalobního bodu je, zda přívlastek „*řádně ohrazené*“ se vztahuje toliko ke školkám, či i k ostatním pozemkům vyčteným před tímto přívlastkem, tzn. i k zahradám, sadům a zastavěným pozemkům.

Samotný jazykový, gramatický či systematický výklad citovaného ustanovení v daném případě nepostačuje, když formulace § 2 písm. e) zákona o myslivosti neumožňuje jed-

noznačný výklad vztahu uvedeného přívlastku k vyčteným druhům pozemků a citované ustanovení ani zákon o myslivosti nedodrží je důsledně jakékoli pravidlo pro používání přívlastku před podstatným jménem či za ním. Je proto třeba vycházet z účelu a smyslu citovaného ustanovení, jímž je vyloučit z honebních ty pozemky, které jsou primárně určeny k účelu neslučitelnému se zásadami tvorby honiteb. Takovým zásadám se vymykají mj. náměstí, návsi, silnice, dráhy, pozemky v současně zastavěném území obce jako pozemky, kde ochrana pokojného užívání staveb a pokojného bydlení převyšuje zájmy myslivosti. Z tohoto důvodu pak honebními nemohou být ani pozemky zastavěné, kde navíc stavba na nich umístěná (jako překážka pohybu zvěře i myslivců) musí nutně výkon práva myslivosti vylučovat. Nejsou-li pak zastavěné pozemky honebními, pak se přívlastek „*řádně ohrazené*“ zjevně nevztahuje ke všem pozemkům vyčteným před tímto přívlastkem, ale toliko k tomu jedinému druhu pozemku, u něhož je uveden bezprostředně, a tím jsou školky.

Krajský soud proto uzavírá, že přívlastek „*řádně ohrazené*“ užitý v § 2 písm. e) zákona o myslivosti se vztahuje toliko ke školkám, nikoli již k pozemkům zastavěným, zahradám či sadům. Zastavěné pozemky, zahrady a sady jsou proto vždy nehonebními, bez ohledu na jejich ohrazení.

Vyhodnotil-li tedy žalovaný, že souvislost honebních pozemků je zachována, je-li zajištěna neoplocenými sady (případně dle tvrzení žalobce zahradami), porušil § 2 písm. e) zákona o myslivosti a krajský soud konstatuje, že takto souvislost honitby zajistit dle současné právní úpravy nelze.

Pokud se týká ulice Ostravská v Petřvaldě, soudu je z jeho činnosti známo (a je i mezi účastníky nesporné), že se jedná o hlavní silniční spojnici mezi Ostravou a Karvinou, která být není dálnicí ani silnicí dálničního typu (jedná se toliko o silnici I. třídy), je silnicí čtyřpruhovou, kde zvýšená hustota provozu motorových vozidel, zejména v denních hodinách pracovních dnů, vedla k vybudování nejednoho světelného přechodu, světelné křižovatky či kruhového objezdu.

Dle § 17 odst. 5 zákona o myslivosti honební pozemky tvořící honitbu musí spolu souviset. I pozemky jinak vyhovující pojmu souvislosti však nelze začlenit do jedné honitby, pokud tvoří překážku pohybu zvěře nebo jsou pro ni nebezpečím, například dálnice, silnice dálničního typu, přeprady a letiště se zpevněnou plochou.

Je nutno uvést, že „*dálnice, silnice dálničního typu, přeprady a letiště se zpevněnou plochou*“ jsou v citovaném území uvedeny za slovem „*například*“, proto se zde nejedná o vyčerpávající výčet pozemků přerušujících souvislost, naopak u každého pozemku, který není v tomto výčtu uveden, je třeba zkoumat jeho povahu dle obecných kritérií tohoto ustanovení, tedy je třeba zkoumat, zda netvoří překážku pohybu zvěře či zda pro ni není nebezpečím.

Tuto otázku je třeba zkoumat u každého (za slovem „*například*“ neuvedeného) pozemku individuálně, se zřetelem ke všem okolnostem případu. Překážkou pohybu zvěře tak jistě není terénní zlom o výšce několika centimetrů, ale bude jím hluboká propast. Podobně nebezpečím pro zvěř nebude zjevně účelová komunikace se zákazem vjezdu, na které projede pouze několik málo vozidel týdně, naopak takovou překážkou, navíc i jako příklad výslovně uvedenou, je dálnice.

Silnice I/59 představující hlavní silniční spojení mezi Ostravou a Karvinou, jejíž součástí je i ulice Ostravská v Petřvaldě, není dálnicí ani silnicí dálničního typu a s ohledem na zjištění žalovaného, že není opatřena svodidly ani jinými překážkami v pohybu zvěře, skutečně nemusí být překážkou pohybu zvěře. Její charakter je však třeba hodnotit i z druhého hlediska uvedeného v § 17 odst. 5 zákona o myslivosti, tedy je třeba posoudit, zda pohyb zvěře po této silnici (přechod přes ni) není pro zvěř nebezpečím.

S ohledem na čtyřproudovost této silnice a na intenzitu provozu na ní (viz výše) dospěl krajský soud k závěru, že tato silnice se svým charakterem silnici dálničního typu blíží, a představuje tak pro zvěř nebezpečí, proto přerušuje souvislost honitby.

S ohledem na shora uvedenou nemožnost zachování souvislosti honitby, má-li být zajištěna neohrazenými sady (zahradami) a ulicí Ostravskou, dospívá krajský soud shodně s žalobcem k závěru, že souvislá výměra honebních pozemků, jimiž má být honitba tvořena, nedosahuje 500 ha. Požadavky uznání honitby a registrace honebního společenstva [§ 17 odst. 7, § 19 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti] tak nejsou v posuzovaném případě splněny.

1311

Zbraně a střelivo: povinnosti držitele zbrojní licence

k § 16 zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 227/2003 Sb.

k § 31 a násl. zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění zákona č. 228/2003 Sb. (zkrácený název)

Podnikatel v oboru zbraní a střeliva, držitel licence podle zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních, je povinen plnit i povinnosti dané mu vedle tohoto zákona i zákonem č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů. V případě uvedení kontrolovaných výrobků na civilní trh v České republice musí dbát na to, aby tyto výrobky přezkoušel Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva, a byly tak ověřeny technické požadavky na ně kladené. Účelem zkoušky je zjištění, zda výrobky splňují test bezpečnosti pro další distribuci a nakládání s nimi.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2007, čj. 10 Ca 22/2006-44)

Prejudikatura: srov. č. 67/2004 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným S. proti Ministerstvu průmyslu a obchodu o uložení pokuty.

Žalobkyně jakožto distributor na základě faktury ze dne 19. 7. 2004 dodala obchodní společnosti K. kontrolované výrobky (signální náboje). Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva (dále jen „Úřad“) při své kontrolní činnosti zjistil, že žalobkyně dodané náboje nepředložila k ověřování a že náboje nebyly označeny zkušební značkou. Úřad ji na základě tohoto vyzval, aby předložila doklady k výrobkům. Žalobkyně vůči tomu neúspěšně reagovala podáním námitek a Úřadu poskytla pouze kopii své zbrojní licence. Úřad nakonec žalobkyni dne 21. 9. 2005 uložil dle § 22 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 156/2000 Sb. pokutu ve výši 80 000 Kč, neboť svým jednáním žalobkyně porušila § 16 odst. 3 téhož zákona.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ke kterému žalovaný dne 28. 11. 2005 změnil výši pokuty na 50 000 Kč. K námítce žalobkyně, že prvním distributorem kontrolovaných výrobků bylo Ministerstvo obrany a že si Úřad vykládá zákon jinak než uvedené ministerstvo, žalovaný uvedl, že ve smyslu § 16 odst. 3 zákona č. 156/2000 Sb. i distributor může uvádět na trh jen stanovené střelné zbraně, stanovené střelivo a pyrotechnické výrobky označené zkušební značkou. Žalobkyně je distributorem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. e) zákona č. 156/2000 Sb. a uvedením kontrolovaných výrobků na trh ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) tohoto zákona je okamžik, kdy je výrobce, dovozce, distributor nebo úpravce v České republice úplatně nebo bezúplatně předá nebo nabídne k předání za účelem distribuce nebo používání a nebo kdy jsou k nim převedena vlastnická práva. Z uvedeného ustanovení nevyplývá, že kontrolované výrobky distribuuje ve smyslu zákona pouze prvotní distributor. Naopak podle zákona se za distributora považuje každý subjekt, který uvedenými způsoby uvádí kontrolované výrobky na trh. Pokud by zákon mnil pouze první uvedení na trh, nepředpokládal by zároveň, že tak může činit dovozce i distributor nebo opravce.

Výše uvedené rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, v níž zejména uvedla, že již ve výzvě Úřadu k předložení dokladů Úřad požadoval doklady k „pyrotechnickým

výrobkům“, a že se tedy snažil naznačit, že signální náboje nejsou zřejmě správným označením uvedeného zboží. Na skutečnost, že se nejedná o pyrotechnické výrobky, upozorňovala žalobkyně již v podaných námítkách. Je sice pravdou, že na základě § 3 písm. c) zákona č. 156/2000 Sb. se toto ustanovení nevztahuje na výrobky, které jsou nabývány do vlastnictví a drženy ve výzbroji ozbrojených sil České republiky, ale toto ustanovení se netýká následného uvedení na trh. Podle § 38 odst. 1 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb. může držitel zbrojní licence skupiny A, B nebo C nabývat do vlastnictví a držet zbraň, zakázaný výrobek, zbraň nebo střelivo v rozsahu kategorie uvedené ve zbrojní licenci. Podle § 39 odst. 4 tohoto zákona nesmí držitel zbrojní licence převést zbraň nebo střelivo na osobu, která k nabytí vlastnictví ke zbrani nebo střelivu není oprávněná, tedy analogicky držitel zbrojní licence je oprávněn převést vlastnictví ke zbrani nebo střelivu na osobu, která je k nabytí vlastnictví ke zbrani nebo střelivu oprávněná. Žalobkyně proto z uvedeného dovodila, že mohla v souladu se zákonem č. 119/2002 Sb. nabýt signální náboje od Ministerstva obrany a dále je prodat společností K., neboť byla držitelem zbrojní licence pro skupiny A, B, C, D, tedy stejně jako žalobkyně i pro předmětnou skupinu C. Žalobkyně měla proto za to, že její činnost při nabývání a prodeji předmětného signálního střeliva neměla být posuzována podle zákona č. 156/2000 Sb., ale podle zákona č. 119/2002 Sb., neboť byla podnikatelem v oboru zbraní a střeliva ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 119/2002 Sb. V daném případě se tedy nejednalo o uvedení kontrolovaných výrobků na trh, nýbrž o převod vlastnického práva, prodej střeliva v souladu s § 39 odst. 4 zákona č. 119/2002 Sb. Zákon č. 119/2002 Sb. neukládal žalobkyni povinnost předložit střelivo k ověření Úřadu, pokud se jednalo o prodej střeliva mezi dvěma držiteli příslušné zbrojní licence. Pokud se jednalo o střelivo, které nebylo označeno zkušební značkou, tedy zakázané střelivo, bylo možné ho postoupit pouze subjektu, který disponoval odpovídající licencí. Pokud by platil výklad Úřadu, pak by tato komodita byla v České republice abso-

lutně neobchodovatelná. Dále žalobkyně konstatovala, že povinnost označit kontrolované výrobky je v § 16 zákona č. 156/2000 Sb. svěřena výlučně výrobcí, dovozci a vývozcí, a to pouze tehdy, jsou-li tyto výrobky uváděny na trh. Ministerstvo obrany nemohlo přímo prodávat vojenský materiál do zahraničí, proto muselo v každém případě využít služby oprávněné právnické osoby s nadpoloviční majetkovou účastí tuzemské osoby, a v tomto případě by muselo provést přezkoušení výrobku. Žalobkyně pak závěrem poukázala na § 75 odst. 1 zákona č. 119/2002 Sb., podle něž ve věci rozhodoval správní orgán, který k tomu nebyl oprávněn.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že již ve smlouvě mezi žalobkyní a Ministerstvem obrany byla žalobkyně upozorněna, že zboží má charakter vojenského materiálu ve smyslu zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 38/1994 Sb.“), a že kupující je povinen postupovat v souladu s ním. V daném případě se však prodej kontrolovaných výrobků neuskutečnil jako prodej vojenského materiálu, tj. prodej přes hranice, ale uskutečnil se na vnitřním trhu České republiky. Distribuce a prodej kontrolovaných výrobků na civilním trhu v České republice se řídí zákonem č. 156/2000 Sb. Pokud žalobkyně chtěla, aby její činnost byla posuzována podle zákona č. 119/2002 Sb., pak především měla využít § 3 odst. 3 zákona č. 119/2002 Sb. a požádat Úřad o zařazení výrobků, které neustále označuje jako signální střelivo, do příslušné kategorie. Úřad by pak rozhodnutím podle § 74 odst. 7 zákona č. 119/2002 Sb. rozhodl, že výrobky nejsou pro uvedení na civilní trh střelivem ve smyslu zákona č. 119/2002 Sb., ale že jde o pyrotechnické výrobky ve smyslu zákona č. 156/2000 Sb. Zákon č. 119/2002 Sb. stanovuje především režimová opatření, tj. evidenci a registraci, přepravu, skladování apod., aby zbraně a střelivo byly stále dohledatelné, neřeší však problematiku uvádění na

trh, kterou nelze zaměňovat s nákupem a prodejem zbraní a střeliva podle § 38 odst. 1 zákona č. 119/2002 Sb. K námitce nepřislušnosti Úřadu poukázal žalovaný na to, že rozhodující je skutečnost, že žalobkyně byla distributorem ve smyslu zákona č. 156/2000 Sb., neboť nakládala s kontrolovanými výrobky, jak uvádí § 2 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Žalobkyně především namítá, že postupovala v souladu se zákonem č. 119/2002 Sb., který ji opravňuje a zavazuje samostatně [s odvoláním na § 2 odst. 2 písm. d), § 5 písm. h), § 12 odst. 2, § 38 odst. 1 písm. a) a § 39 odst. 4], a nebyla vázána povinnostmi zakotvenými v ustanoveních zákona č. 156/2000 Sb. (zejména v § 16).

Vztah zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní a střeliva a pyrotechnických předmětů, ve znění pozdějších předpisů, jsou každý samostatnou právní úpravou konkrétních veřejnoprávních vztahů, k sobě navzájem nejsou v rozporu a ani jejich aplikace se vzájemně nevylučuje tak, jak žalobkyně namítá, neboť každý z nich sleduje ochranu jiného veřejného zájmu.

Žalobkyně tvrdí, že jako držitel zbrojní licence podle zákona č. 119/2002 Sb. v případě své podnikatelské činnosti ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) tohoto zákona, tj. jako podnikatel v oboru zbraní a střeliva, nebyla povinna respektovat zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, neboť ve smyslu zákona č. 119/2002 Sb. mohla přenechat jiným nebo zprostředkovat nabytí, prodej nebo přenechávání zbraní a střeliva již na základě udělené licence podle tohoto zákona, aniž by musela uvedené signální náboje podrobit ověřování ve smyslu zákona č. 156/2000 Sb., neboť jak tvrdí, je držitelem zbrojní licence skupiny A - E, tzn. rovněž podle písmene skupiny C pro nákup, prodej a přepravu zbraní a střeliva, a jako taková respektovala § 39 odst. 4 zákona č. 119/2002 Sb. a nepřevedla vlastnic-

tví ke zbrani nebo střelivu na osobu, která by k nabytí vlastnictví ke zbrani nebo střelivu nebyla oprávněná. Domnívá se proto, že nemohla porušit povinnosti stanovené zákonem č. 156/2000 Sb., které se na ni nemohou vztahovat.

Tento závěr soud nesdílí, neboť žalobkyně opomíjí, že předmět úpravy obou těchto zákonů je rozdílný. Podle § 1 zákona č. 119/2002 Sb. zákon upravuje kategorie střelných zbraní a střeliva, podmínky pro jejich nabývání vlastnictví, držení, nošení a používání zbraní nebo střeliva, práva a povinnosti držitelů zbraní nebo střeliva, podmínky pro vývoz, dovoz nebo tranzit zbraní nebo střeliva a pro provozování střelnic, provádění pyrotechnického průzkumu, provozování informačních systémů v oblasti zbraní a střeliva, sankce a výkon státní správy v oblasti zbraní a střeliva, provozování střelnic a provozování a provádění pyrotechnického průzkumu. Tento zákon tak výslovně samostatně upravuje postup, jakým je možno získat oprávnění k nabývání, držení nebo nošení zbraní a střeliva, neboť bez tohoto oprávnění, až na výjimky (§ 8 tohoto zákona) toto činit nelze. Stanoví tedy závazně komu a za splnění jakých podmínek bude či může být vystaven zbrojní průkaz nebo zbrojní licence, k jakému účelu užití či provozování jaké činnosti. Upravuje mimo jiné podmínky, které podnikatel v oboru zbraní a střeliva musí splnit osobně jako fyzická osoba nebo právnická osoba (věk, zdravotní a odborná způsobilost osob, spolehlivost apod.), způsob získání licence, postup při vydávání licence a povinnosti a oprávnění držitele zbrojní licence, a to včetně žalobcem zmiňované povinnosti, že držitel zbrojní licence nesmí převést vlastnictví ke zbrani nebo střelivu na osobu, která k nabytí vlastnictví ke zbrani nebo střelivu není oprávněná.

Samotné provozování podnikatelské činnosti v oboru zbraní a střeliva však podléhá ještě dalším zákonným vymezením, a to právě stanoveným mimo jiné i v ustanovení zákona č. 156/2000 Sb., který upravuje práva a povinnosti výrobců, dovozců, distributorů a opravců střelných zbraní čili podnikatelů na tomto úseku, jakož i držitelů průkazů zbra-

ní při jejich ověřování [§ 1 písm. a) zákona č. 156/2000 Sb.], a výkon státní správy na tomto úseku. Držitel zbrojní licence, který je podnikatelem v oboru zbraní a střeliva kromě povinností zakotvených v zákoně č. 119/2002 Sb. je vázán dalšími povinnostmi podle tohoto zákona, a to ve zde stanovených případech podrobit zbraně, střelivo a další výrobky, na které zákon dopadá, jejich ověřování, a to výslovně pro uvedení kontrolovaných výrobků na trh v České republice.

Držitel zbrojní licence, tj. podnikatel v oboru zbraní a střeliva, který se zabývá nákupem, prodejem a přepravou zbraní a střeliva může na vnitřním trhu v České republice takto nakládat s výrobky, které jsou kontrolovanými výrobky, tj. „*stanovenými střelnými zbraněmi, stanoveným střelivem a pyrotechnickými výrobky*“, tehdy, pakliže jsou podrobeny ověření podle zákona č. 156/2000 Sb.

Uvedené dva zákony nejsou ve vzájemném rozporu, ale doplňují se, neboť je jednoznačné, že zákon č. 156/2000 Sb. pro svoje účely definuje základní pojmy a stanoví v § 2 odst. 1 písm. a), že kontrolovanými výrobky podle tohoto zákona jsou stanovené střelné zbraně, stanovené střelivo a pyrotechnické výrobky vymezené v § 2 odst. 2 až odst. 5 zákona; pokud jde o druhy střeliva a jejich části, podléhají ověřování mimo jiné i části střeliva nutné k sestavení náboje nebo nábojky, pokud jsou na trh uváděny samostatně. V daném případě signální náboje, zařazené Úřadem pod pyrotechnické výrobky podle § 2 odst. 4 zákona, splňují vymezení v tomto ustanovení dané, tj. podléhají ověřování, neboť jde o předmět obsahující pyrotechnické slože nebo výbušniny, které jsou určeny pro zábavné nebo technické účely a jsou zařazené podle Přílohy A) mezinárodní smlouvy o přepravě nebezpečných věcí do třídy I.: Výbušné látky a předměty s výbušnou látkou. Pakliže § 2 odst. 2 zákona ohledně vymezení „*stanovené zbraně*“ odkazuje v poznámce na zákon č. 119/2002 Sb., a to část první přílohy tohoto zákona (Druhy zbraní), a v odstavci 3 stanoví, že ověřování podléhá „*stanovené střelivo*“, s odkazem na část druhou přílohy zákona č. 119/2002 Sb. (Druhy střeliva, viz tamtéž

bod 13 – náboj – celek určený mj. i do signální zbraně a jeho technické složení), jde o odkazy na definice pojmů v těchto přílohách zákona o zbraní a střelivu, když tyto pojmy zákon č. 156/2000 Sb. při vymezení „*stanovených zbraní a střeliva*“ užívá [např. § 2 odst. 2 písm. a) bod 8 zákona – signální zbraň], které však z hlediska předmětu své úpravy dále vymezuje (dle způsobu výroby, chemickým složením náplně apod.). Pro své účely tak v § 2 odst. 4 definuje pyrotechnické výrobky a odkazuje na přílohu A mezinárodní smlouvy o přepravě nebezpečných věcí, třídu I výbušné látky a předměty s výbušnou látkou, v odstavci 5 pak říká, že ověřování podléhají i hlavní části pyrotechnických výrobků, zejména výbušné náplně, které jsou rozhodující pro jejich výrobu, pokud jsou na trh uváděny samostatně.

Z uvedeného § 2 ve spojení s § 4 a násl. zákona č. 156/2000 Sb. plyne, že jsou ověřování podrobeny stanovené zbraně, střelivo a pyrotechnické výrobky, a to z důvodu ověření splnění technických požadavků na takoveto výrobky. Obecná úprava v zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, stanoví závazné ověřování technických kvalit a vlastností výrobků, pro danou komoditu – zbraně, střelivo a pyrotechnické výrobky – resp. „*stanovené střelné zbraně*“ – je tedy nastolena zvláštní úprava, již se sleduje (pokud má být distribuována na vnitřním trhu) splnění technických požadavků (§ 4), a tyto se považují za splněné, jestliže tyto výrobky byly ověřeny tímto zákonem stanoveným postupem. Tyto výrobky musí být schopny plnit funkci, pro kterou jsou určeny, a nesmí při dodržení podmínek určených výrobcem nebo dovozcem ohrozit zdraví, život nebo majetek svých uživatelů nebo přírodní prostředí. Sleduje se proto jejich bezpečnost. Splnění stanovených technických požadavků u kontrolovaných výrobků je pak po provedeném ověřování vyjádřeno jejich označením zkušební značkou, jak uvádí § 4 odst. 2. Zákon dále stanoví způsoby ověřování těchto stanovených výrobků a dále zavazuje kontrolované osoby a držitele průkazu zbraně v § 16 odst. 1

povinnostmi, a to výrobce, dovozce a vývozce, v § 16 odst. 3 pak i distributora, který může uvádět na trh jen výrobky označené zkušební značkou. Pokud jde o pyrotechnické výrobky, nesmí být překročena doba jejich použitelnosti.

Zákon č. 156/2000 Sb. tak podnikatele v oboru zbraní a střeliva, tj. držitele zbrojní licence skupiny C (oprávněného k nákupu, prodeji nebo přepravě), zavazuje v případě „*stanovených zbraní a střeliva*“ k tomu, aby jako distributor [§ 2 odst. 1 písm. e) tohoto zákona] podrobil ověření tuto obchodní komoditu, aby byla zajištěna obecně (§ 4) bezpečnost při jejím uvádění na trh a jejím používání (viz blíže vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 313/2000 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 156/2000 Sb.). Zákon proto jednoznačně definuje v § 2 odst. 1 písm. e), jak již bylo žalovaným uvedeno, termín distributor, přičemž tím je ten, kdo kontrolované výrobky prodává nebo jejich prodej zprostředkovává nebo jiným způsobem je poskytuje uživatelům, i když svojí činností vlastnosti kontrolovaných výrobků přímo neovlivňuje. Pojem „*uvedení na trh*“ je definován jako okamžik, kdy jsou kontrolované výrobky výrobcem, dovozcem, distributorem nebo úpravcem v České republice úplatně nebo bezúplatně předány nebo nabídnuty k předání za účelem distribuce nebo používání, a nebo kdy jsou k nim převedena vlastnická práva. V daném případě ani žalobkyně sama nespornuje, že vlastnická práva převedla, že tyto výrobky prodala následně dalšímu držiteli zbrojní licence (dalšímu distributorovi), a to za účelem jejich dalšího prodeje, vývozu nebo používání, respektive převedla tím vlastnická práva na dalšího. Byla proto jako distributor povinna předložit tyto výrobky k ověření Úřadu.

Žalobkyně se nemůže zprostit uvedené povinnosti s poukazem na to, že nebyla prvním distributorem těchto výrobků, neboť zákon jednak zavazuje každého distributora v řadě tím, aby (jestliže nabude do svého vlastnictví „*stanovené*“ výrobky, které podléhají režimu ověřování bez tohoto ověření, čili výrobky neopátrané zkušební značkou) sám takoveto ověření příslušným Úřadem za-

jistil a dál nedistribuoval tyto výrobky, neboť není ověřena jejich bezpečnost.

Žalobkyně se nemůže vyvinít ze spáchání uvedeného správního deliktu, který jí je kladen za vinu a za který byla sankcionována, poukazem na to, že v daném případě šlo o signální náboje [tj. náboje do zbraně kategorie B dle § 5 písm. h) zákona č. 119/2002 Sb.], s nimiž je oprávněna obchodovat dle udělené licence bez dalšího a které nabyta na základě kupní smlouvy od Ministerstva obrany, a ani na to, že v případě vojenské munice [a to s odvoláním na kategorii A, zbraně – střelivo zakázané dle § 4 písm. b) bod 4 zákona č. 119/2002 Sb.] není právní úprava jasná, není zřejmé, jakým způsobem má postupovat.

Zákon č. 119/2000 Sb. v § 1 odst. 2 výslovně uvádí, že se nevztahuje na zbraně, střelivo a vojenskou municí, které jsou nabývány a drženy ve výzbroji ozbrojených sil České republiky, ozbrojených bezpečnostních sborů, ozbrojených složek celní správy atd. Rovněž tak zákon č. 156/2000 Sb. v § 3 uvádí, že se nevztahuje na kontrolované výrobky, které jsou nabývány do vlastnictví a drženy ve výzbroji ozbrojených sil České republiky, ozbrojených bezpečnostních sborů, ozbrojených složek celní správy atd. Z toho plyne, že nabývání a držení ani ověřování zbraní, střeliva a dalších komodit ve výzbroji ozbrojených sil nepodléhá režimu těchto zákonů, neboť toto je podrobeno zvláštní právní úpravě. Oba dotčené předpisy v citovaných ustanoveních odkazují především v první řadě na zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje v § 31, že ozbrojené síly jsou oprávněny užívat vojenský materiál k plnění svých úkolů a vojenský materiál se označuje vojenským znakem; rovněž tak způsob označování materiálu i jeho ověřování a schvalování jeho technické způsobilosti je upraveno zvláštními právními předpisy, a není tedy podrobeno civilnímu režimu nakládání s těmito komoditami. Ohledně obchodu s vojenským materiálem je nesporné, že k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem je nutno získat jednak zvláštní povolení, jednak zvláštní zbrojní licenci ke konkrétnímu výro-

zu podle zákona č. 38/1994 Sb. Seznam vojenského materiálu podle § 5 odst. 4 uvedeného zákona je uveden v Příloze č. 1 vyhlášky č. 89/1994 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 38/1994 Sb.

Žalobkyně na základě smlouvy s Ministerstvem obrany nabyta uvedené kontrolované výrobky kupní smlouvou, přičemž součástí této kupní smlouvy bylo rovněž v bodě VI., bod 7, ujednání, že strany smlouvy jsou si vědomy, že jde o vojenský materiál čili zboží ve smyslu zákona č. 38/1994 Sb., a rovněž i upozornění na trestní následky (odkazem na trestní zákon), a že kupující je při vývozu zboží povinen postupovat v souladu s uvedenými předpisy. Nedošlo-li k takovému postupu, byla žalobkyně povinna zákon č. 156/2000 Sb. respektovat jako první nabyvatel tohoto materiálu, na nějž se již tento zákon vztahuje, jestliže jej distribuovala (převedla vlastnictví k němu) na vnitřním trhu v České republice, a muselo být ověřeno, zda splňuje tento původně vojenský materiál požadavky na výrobky („stanovené“) z hlediska jejich bezpečnosti k tomu, aby mohly být distribuovány na civilním trhu. Žalovaný správně poukázal na to, že již nemohly být tyto výrobky považovány za vojenskou municí dle § 4 písm. b) bod 4 zákona č. 119/2002 Sb., neboť pozbyla určení k tam vymezenému účelu, ale měla být ověřena pro civilní použití, k tomu však žalobkyně nepřistoupila.

Žalobkyně se nemůže vyvinít tvrzením, že nevěděla, jak má postupovat (že dle jejího názoru je právní úprava nejasná), neboť i zákon č. 119/2002 Sb., kterého se dovolává jako jediného ji zavazujícího, v § 3 odst. 3 stanoví, že v pochybnostech o zařazení typu zbraně nebo střeliva do kategorie rozhoduje Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva (§ 74 odst. 7 téhož zákona). Jestliže žalobkyně tvrdí, že šlo o střelivo do zbraně kategorie B – signální zbraně, které mohla bez dalšího dále distribuovat, a na druhé straně tvrdila (v průběhu správního řízení), že šlo o vojenskou municí – zbraň kategorie A – zakázanou dle § 3 odst. 1 písm. a), a nikoli dle § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 119/2002 Sb. (ve vyjádření ke zjištění ze dne 20. 6. 2005 k čj. TA/333/2005), pak před další distribucí měla a mohla § 3 odst. 3 zákona

č. 119/2002 Sb. využit. Zákon č. 156/2000 Sb. v § 2 odst. 1 písm. c) pak jednoznačně stanoví, že výrobcem se rozumí i ten, kdo se za výrobce označuje tím, že kontrolované výrobky opatří svou obchodní firmou, pod kterou je zapsán v obchodním rejstříku, a podle § 16 odst. 3 téhož zákona mohla žalobkyně uvádět na trh jen výrobky označené zkušební značkou, tedy jen ověřené, a k ověření Úřadu je proto byla povinna předložit (a to zvláště i s ohledem na popis jejich kvality ve smlouvě: „*Zboží ve stavu v době prodeje nemusí být určeno pro používání k původnímu účelu a nemusí mít vlastnosti obvyklé této věci.*“).

Nedůvodnou je proto i námitka poukazující na § 74 zákona č. 119/2002 Sb., neboť žalobkyně nebyla postižena za nedodržení zákona č. 119/2002 Sb., ale pro porušení ustanovení zákona č. 156/2000 Sb., a proto rozhodoval Úřad, potažmo žalovaný, jako orgán věcně příslušný dle § 17, resp. § 22 zákona č. 156/2000 Sb.

Soud tedy dospěl k závěru, že na žalobkyni se vztahovala ustanovení zákona č. 156/2000 Sb., neboť jak žalovaný správně dovodil, v daném případě vystupovala žalobkyně jako distributor, neboť kontrolované výrobky prodávala, respektive převedla k nim vlastnická práva, a to na vnitřním trhu v České republice. Soud

rovněž považuje za nesporné, že uvedené kontrolované výrobky byly pyrotechnickými výrobky, které podléhají ověřování podle § 2 odst. 4 tohoto zákona, neboť obsahují pyrotechnické složky a jsou zařazeny podle přílohy A mezinárodní smlouvy o přepravě nebezpečných věcí do třídy I.: Výbušné látky a předměty s výbušnou látkou. Podle uvedené mezinárodní smlouvy, tj. Evropské dohody o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí (ADR), která byla vyhlášena pod č. 64/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a to v plném znění vyhlášeném pod č. 65/2003 Sb. m. s., Přílohy A, třídy I., jsou do této zařazeny Výbušné látky a předměty, přičemž pod název tř. I. spadají pyrotechnické látky.

Soud proto dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, neboť žalobkyně jako podnikatel v oboru zbraní a střeliva, držitel licence podle zákona č. 119/2000 Sb., byla povinna plnit i povinnosti dané jí vedle tohoto zákona i zákonem č. 156/2000 Sb., tj. v případě uvedení kontrolovaných výrobků na civilní trh v České republice dbát na to, aby tyto výrobky byly Úřadem přezkoušeny a ověřeny tak technické požadavky na ně kladené, a to za účelem zjištění, zda splňují test bezpečnosti takovýchto výrobků pro další distribuci a nakládání s nimi.

1312

Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění po 1. 1. 2007

k § 244 a násl. občanského soudního řádu

k zákonu č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

Počínaje účinností zákona o vyvlastnění (zákon č. 184/2006 Sb.), tj. ode dne 1. ledna 2007, zanikla příslušnost správních soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví. K řízení jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení, a to soudy krajské, které přitom procesně postupují podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl. o. s. ř.). To, že vyvlastňovací správní akt byl vydán před rozhodným datem, na tom nic nemění, protože zákon o vyvlastnění tuto otázku v přechodných ustanoveních nijak odchylně neřešil; proto se od rozhodného data užije v plném rozsahu nová právní úprava.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007-6)

Prejudikatura: srov. č. 448/2005 Sb. NSS.*)

Věc: Spor o věcnou příslušnost mezi Okresním soudem v Jablonci nad Nisou a Krajským soudem v Ústí nad Labem, pobočkou v Liberci, za další účasti Marcely M., Zdeňka M. (žalobci) a města Jablonce nad Nisou (žalovaný), ve věci vyvlastnění.

Městský úřad v Tanvaldě jako příslušný stavební úřad rozhodnutím ze dne 19. 8. 2002 na základě návrhu žalovaného vyvlastnil budovu na pozemku označeném jako stavební parcela a pozemek označený jako stavební parcela o výměře 450 m², zapsané na listu vlastnictví pro katastrální území a obec Jablonce nad Nisou, ve společném jmění žalobců.

Odvolání žalobců Okresní úřad v Jablonci nad Nisou, referát regionálního rozvoje, svým rozhodnutím ze dne 11. 11. 2002 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobci dne 5. 12. 2002 podali návrh na přezkoumání tohoto rozhodnutí u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci. Krajský soud usnesením ze dne 7. 1. 2003 žalobu odmítl s odůvodněním, že vyvlastnění je nejzávažnější veřejnoprávní zásah do majetkových práv k nemovitostem, jenž se týká nuceného přechodu vlastnického práva, které je chráněno soukromoprávními předpisy. Ochrana subjektivního soukromého práva je svěřena od 1. 1. 2003 soudům v občanském soudním řízení. Soud poučil žalobce o možnosti podání žaloby k místně příslušnému okresnímu soudu ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci vydávaného usnesení postupem podle části páté občanského soudního řádu.

Dne 7. 2. 2003 podali žalobci u Okresního soudu v Jablonci nad Nisou žalobu podle § 244 a násl. o. s. ř. a žádali, aby soud návrh žalovaného na vyvlastnění v celém rozsahu zamítl. Okresní soud v Jablonci nad Nisou rozsudkem ze dne 14. 11. 2003 žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že podmínky pro vyvlastnění byly splněny.

Proti rozsudku okresního soudu podali žalobci odvolání. Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci (senát 30 Co), o od-

volání nerozhodl a dne 15. 9. 2004 podal návrh na řešení kompetenčního sporu, který odůvodnil tím, že vyvlastnění je svou povahou institut veřejnoprávní, sloužící veřejnému zájmu, který nelze podřadit pod výčet obsažený v ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř., a není tedy věcí, která by vyplývala z občanskoprávního vztahu.

Návrh na řešení kompetenčního sporu zvláštní senát usnesením ze dne 29. září 2006 odmítl s odůvodněním, že byl podán předčasně a nadto někým, kdo dosud není stranou kompetenčního sporu.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, poté usnesením ze dne 16. října 2006 rozsudek Okresního soudu v Jablonci ze dne 14. listopadu 2003 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Odkázal na závazný názor vyjádřený v usnesení zvláštního senátu s tím, že jestliže setrvává – při respektování názoru zvláštního senátu zaujatého v jeho usnesení – na posouzení, že není kompetentní k přezkoumávání rozhodnutí o vyvlastnění nemovitostí vydaného ve stavebním řízení, je nucen proto rozsudek okresního soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení; v něm mu uložil podat řádný návrh k vyvolání kompetenčního sporu před zvláštním senátem zřízeným dle zákona č. 131/2002 Sb.

V tomto návrhu okresní soud popřel svou pravomoc vydat ve shora uvedené věci rozhodnutí s poukazem na § 244 odst. 1 a § 7 odst. 1 o. s. ř. obsahující výčet věcí, jež mohou být projednány v občanském soudním řízení. Vyvlastnění je však podle něj svou povahou institut veřejnoprávní, který nelze podřadit pod uvedený výčet. Příslušným k přezkoumání správního rozhodnutí o vyvlastnění nemovitostí v dané věci je proto správní senát Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka

**) Jedná se o rozhodnutí soudu podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2006; pro rozhodování na základě zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), je tato prejudikatura překonaná.*

v Liberci. Okresní soud navrhl, aby takto zvláštní senát rozhodl a současně zrušil usnesení správního senátu Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 7. 1. 2003

Zvláštní senát vyslovil příslušnost soudu v občanském soudním řízení.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi obecným soudem a soudem ve správním soudnictví se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Podle dosavadní rozhodovací praxe zvláštního senátu rozhodnutí o vyvlastnění nemovitostí nebylo posuzováno jako rozhodnutí ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů ve smyslu § 7 o. s. ř.; z toho vyplynul závěr, že rozhodnout o takové věci přísluší soudu ve správním soudnictví (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 5. května 2005, čj. Konf 81/2004-12, uveřejněné jako č. 448/2005 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Dne 1. ledna 2007 však nabyl účinnosti zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), upravující podmínky odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě a přechod vlastnického práva nebo nabytí práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku nebo stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, jakož i zrušení odnětí nebo omezení

vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě a navrácení těchto práv jejich dosavadnímu nositeli [§ 1 odst. 1 písm. a), b), c) citovaného zákona].

Část sedmá citovaného zákona pak upravuje projednání vyvlastnění v řízení před soudem v § 28 odst. 1 tak, že k řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení – s poznámkou, že jde o § 244 až 250l o. s. ř. – je v prvním stupni příslušný krajský soud. Tato úprava – jakkoli v rozporu s převažujícím názorem na veřejnoprávní charakter expropriačního aktu – tedy výslovně svěčuje projednání vyvlastnění řízení před soudem v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu, upravující řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, v § 244 až § 250l.

V části osmé zákona o vyvlastnění obsahující společná, přechodná a závěrečná ustanovení, § 30 předepisuje, že nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v občanském soudním řízení ve věcech vyvlastnění podle občanského soudního řádu. Jinou úpravu v tomto ohledu zákon neobsahuje; to znamená, že počínaje dnem 1. 1. 2007 náleží rozhodování v těchto věcech soudům v občanském soudním řízení bez ohledu na to, že sám vyvlastňovací akt byl vydán před tímto datem.

Z uvedeného plyne, že ve věcech vyvlastnění se v soudním řízení od uvedeného data postupuje podle občanského soudního řádu v občanském soudním řízení. Zvláštní senát, který rozhoduje podle aktuálního právního stavu, proto vyslovil, že rozhodnout ve věci přísluší soudu v občanském soudním řízení.

1313

Dualismus práva: náhrada za nemovitý majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině

k mezinárodní smlouvě mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině (publikovaná pod č. 186/1946 Sb.)
k zákonu č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinou sovětskou socialistickou republikou
k § 7 občanského soudního řádu

Rozhodnutí Ministerstva financí ve věci přiznání náhrady za nemovitý majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině, k němuž občané české a slovenské národnosti pozbyli ke dni 29. 6. 1945 vlastnický titul v důsledku sjednání mezinárodní smlouvy mezi Československou republikou a SSSR o Zakarpatské Ukrajině, těmto oprávněným osobám, popř. jejich dědicům, je rozhodnutím o výši této náhrady. Proto se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve věci vyplývající z občanskoprávních vztahů (§ 7 o. s. ř.) a pravomoc o ní jednat a rozhodnout je dána soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 As 4/2007-63)

Prejudikatura: srov. č. 448/2005 Sb. NSS a č. 676/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Bohumil Č. proti Ministerstvu financí o náhradu za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině, o kasační stížnosti žalobce.

Manželé Č. (rodiče žalobce) opustili z důvodu maďarské okupace dne 29. 4. 1939 území Zakarpatské Ukrajiny. Dne 14. 3. 1947 odezdali tehdejšímu Ministerstvu financí v rámci soupisu majetku přihlášku ohledně nemovitostí na Podkarpatské Rusi, konkrétně za činžovní dům a za živnostenskou provozovnu – strojní zámečnickou dílnu z roku 1934. V roce 1960, kdy mělo dojít k vypořádání, bylo manželům Č. Ústředním likvidátorem peněžních ústavů a podniků sděleno písemné stanovisko, že podle vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. nelze specifikovaný majetek považovat za majetek charakteru osobního nebo drobného soukromého vlastnictví, neboť šlo o nemovitosti sloužící mj. i k živnostenskému podnikání.

Dne 27. 9. 2004 podal žalobce žádost o odškodnění za majetek zanechaný na území Zakarpatské Ukrajiny jeho rodiči. Jeho žádost byla Ministerstvem financí zamítnuta rozhodnutím ze dne 18. 4. 2005, neboť přihlášený majetek nesplňoval podmínky pro přiznání náhrady.

Podaný rozklad ministr financí dne 30. 5. 2005 zamítl a rozhodnutí potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 29. 8. 2006 odmítl, neboť dospěl k závěru, že se jedná o právní věc, o níž má být rozhodnuto v občanském soudním řízení. Ministr financí podle něj nerozhodoval o veřejném subjektivním právu stěžovatele, nýbrž o jeho právu soukromém, neboť se fakticky jednalo

o právo stěžovatele na odškodnění za zásah do vlastnických práv jeho rodičů, resp. náhradu za omezení nebo zbavení vlastnického práva k určitému majetku. Současně žalobce poučil o tom, že se může svého práva domáhat podle části páté občanského soudního řádu, konkrétně podle ustanovení § 244 a násl. o. s. ř.

Proti rozhodnutí soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Nesouhlasil s názorem městského soudu, že jeho věc má být rozhodnuta v občanskoprávním soudním řízení. Právo jeho rodičů, Bohumila a Anny Č. – a následně i právo stěžovatele na odškodnění – je sice nepochybně zásahem do vlastnických práv zmíněných osob, a vlastnictví je institutem práva soukromého. Rodiče stěžovatele však byli svého práva zbaveni jednostranným aktem státu. Stát tedy zasáhl do majetkové sféry manželů Č. a stěžovatele a veřejná správa byla tohoto zásahu vykonavatelem. Podle názoru stěžovatele jde v celé věci o právo veřejné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V dané věci není sporu o tom, že vlastnické právo jako takové má typicky soukromoprávní obsah, a proto rozhodování o něm patří do pravomoci soudů v civilním soudnictví, což ostatně nezpochybňuje ani sám stěžovatel. Avšak pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující

soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha případného zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného, tzn. že je nutno primárně posoudit, jaký charakter má zásah, proti němuž se účastník řízení brání a hledá ochranu u soudu. K zásahu do vlastnického práva pak může docházet i ve veřejném zájmu ze strany veřejné moci.

Příkladem takového zásahu je typicky vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva, které je mocenským zásahem ze strany státu, neboť při použití kritéria metody právní regulace je zřejmé, že se vyvlastňovaný – „*expropriát*“ – nenachází v rovnoprávném postavení s vyvlastnitelem – „*expropriantem*“, jak se mj. vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50, které bylo publikováno pod č. 448/2005 Sb. NSS. V tomto usnesení dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že přezkoumání rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene či rozhodnutí o vyvlastnění náleží do pravomoci správních soudů, zatímco rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady (v téže věci) je již rozhodnutím ve věci soukromého práva, které tudíž spadá do pravomoci soudů civilních. Rozšířený senát argumentoval také tím, že účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuoobjevení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů. Shodně tuto otázku posoudil i Nejvyšší soud Československé republiky v rozhodnutí publikovaném ve sbírce Vážný pod č. 8049, z něhož plyne, že „*každé vyvlastnění jest veřejnoprávním titulem, avšak, jde-li potom o to, by vyvlastnitel uplatnil vlastnictví podle svého tvrzení z titulu toho nabytého proti třetím osobám, nemůže to jinak učiniti než pořadem práva. O titulu vlastnictví může být rozhodnuto po správní „cestě“, a ten může být popřípadě i zrušen, ovšem samotná otázka vlastnictví z tohoto titulu nabytého již správní stolici nepřísluší*“. Z hlediska doktrinálního je možné vzpomenout i názor Hoetzela (Československé správní právo, Všeobecná část, Praha 1937), který vyslovil, že „*na veřejnoprávním charakteru expropriace se nic nemění tím,*

že některé účinky expropričního nálezu jsou soukromoprávní...“. Výše uvedené názory se staly východiskem i pro závěr zvláštního senátu při řešení povahy právního titulu při zřízení věcného břemene (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12, publikované pod č. 676/2005 Sb. NSS). Nad rámec výše uvedeného je vhodné na tomto místě zmínit i zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, který nabyl účinnosti 1. ledna 2007 a dle kterého není-li stanoveno jinak, postupuje se v občanském soudním řízení ve věcech vyvlastnění podle občanského soudního řádu, jinými slovy přezkum rozhodnutí o vyvlastnění je svěřen civilní větvi soudnictví.

Na základě zjištěného skutkového stavu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětem sporu v posuzovaném případě není samotný mocenský zásah státu do vlastnického práva stěžovatele. Stěžovateli rodiče nepozbyli vlastnický titul k předmětnému majetku opuštěním Zakarpatské Ukrajiny v roce 1939, protože k němu došlo až v důsledku změny hranic a výměny části státního území na základě mezinárodní smlouvy uzavřené mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik (viz výše). Ke ztrátě majetku došlo tedy *ex lege*, tj. přímo v důsledku účinků ratifikované mezinárodní smlouvy, která byla do vnitrostátního práva transformována zákonem č. 42/1958 Sb. Ačkoliv v tehdejší právní úpravě absentovala generální recepční či jiná norma vymezující poměr vnitrostátního a mezinárodního práva, a ačkoliv bylo tehdejší Československo založeno na faktickém modelu primátu vnitrostátního práva, je na Smlouvu a na Protokol nutno nahlížet jako na součást vnitrostátního právního řádu, neboť dle čl. 74 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústavy Československé republiky, byly splněny veškeré podmínky pro jejich ratifikaci, když tyto byly i vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Proto i za této situace je nutno na tyto dokumenty nahlížet jako na závazný právní předpis, který měl právní sílu a zakládal právní vztahy. Z tohoto pohledu je Smlouva a Protokol ve spojení se zákonem č. 42/1958 Sb. právním titulem, jehož následkem byla ztráta

majetku rodičů stěžovatele a současně vznik jejich nároku na náhradu za tuto ztrátu.

Na základě těchto právních předpisů tak všem osobám slovenské a české národnosti, které do 1. ledna 1946 využily práva opce pro státní občanství Československé republiky a během následujících dvanácti měsíců přenesly, po obdržení souhlasu vlády, své bydliště do Československa, vznikl nárok na přiznání náhrady dle čl. 2 Protokolu. Další podmínkou bylo, že muselo jít o majetek, který tyto osoby měly ke dni podpisu výše specifikované mezinárodní smlouvy, tedy ke dni 29. 6. 1945. V téměř článku pak byl tento nárok přiznán i osobám české a slovenské národnosti, které byly nuceny svůj nemovitý majetek opustit v důsledku nepřátelské okupace, což je i případ stěžovatelových rodičů, kteří odešli ze Zakarpatské Ukrajiny v roce 1939 kvůli maďarské okupaci. Se stěžovatelem lze souhlasit toliko potud, že jeho rodiče, a všechny osoby, jejichž vlastnických práv se smlouva dotýkala, v tomto právním vztahu jednoznačně nebyli v rovném postavení s československým státem, který vystupoval *de facto* v roli vyvlastnítelem. Vůle jednotlivých vlastníků nakládat se svým majetkem nebyla pro uskutečnění cílů mezinárodní smlouvy rozhodná a v tomto ohledu je možno kvalifikovat zásah do jejich vlastnictví jako zásah veřejnoprávní povahy, který se svým charakterem přibližuje vyvlastnění. Stát upřednostnil před soukromými zájmy těchto vlastníků zájem veřejný – viděno z toho úhlu pohledu, že veřejným zájmem bylo prosazení státních zájmů, resp. zájmů mezinárodní politiky v té době. Právní titul, na základě něhož se stěžovatel domáhá přiznání náhrady za majetek, o který přišli jeho rodiče v důsledku postoupení území Zakarpatské Ukrajiny, však není v řízení nikterak zpochybněn.

Předmětem sporu v posuzovaném případě je výše náhrady, kterou stěžovatel za majetek zanechaný na území Zakarpatské Ukrajiny svými rodiči po státu požaduje. Nejvyšší správní soud tak porovnal výchozí obecné předpoklady pro přiznání nároku na náhradu za pozbylý majetek s konkrétními skutkovými okolnostmi stěžovatelova případu a shle-

dal, že o výši náhrady, tedy o tom, zda opuštěný majetek manželů Č., který byl shora specifikován, a který byl Bohumilem Č. dne 14. 3. 1947 přihlášen k soupisu podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb., o soupisu československého majetku na Zakarpatské Ukrajině, splňoval či nesplňoval podmínky ustanovení § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., není kompetentní rozhodnout. Nad rámec výše uvedeného toliko jako *obiter dictum* však Nejvyšší správní soud považuje za vhodné v této souvislosti konstatovat, že na vyhlášku č. 159/1959 Ú. l., která je vyhláškou, jež byla vydána za předchozího totalitního režimu, není možno nahlížet jinak než prizmatem současných hodnotových hledisek, ze kterých vychází idea demokratického právního státu, a vykládat ji v souladu se zásadami právního státu, konformně s ústavním pořádkem České republiky. Ústavní soud se již v roce 1993 postavil na stanovisko, že ačkoli „*Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže pozitivní právo jen na formální legalitu, ale vklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutiivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří*“. To znamená, že i při kontinuitě se „starým právem“ je při aplikaci těchto norem legitimní hodnotová „diskontinuita“ se „starým režimem“. Otázkou také zůstává, do jaké míry splňuje příslušná vyhláška požadavky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a tedy že „*vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*“. Vzhledem k tomu, že tyto podmínky vyplývající přímo z Listiny a garantované na ústavní úrovni musí být splněny kumulativně, znamená to, že vyvlastnit nebo autoritativně zásahem veřejné moci lze omezit vlastnické právo pouze za náhradu. Z tohoto úhlu pohledu se jeví problematické vyčlenění některých druhů majetku z nároku na náhradu jednak z důvodu možného porušení shora uvedených podmínek vyvlastnění, ale také z důvodu možného porušení ústavního principu rovnosti. Tyto otázky nechť však zváží soudy v civilním soudnictví.

Důchodové pojištění: zvýšení procentní výměry starobního důchodu

k § 34 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 116/2001 Sb. a zákona č. 425/2003 Sb.*)

k § 52 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)**)

Považovala-li Česká správa sociálního zabezpečení ve dříve vydaném pravomocném rozhodnutí dobu od neplatného skončení pracovního poměru do jeho skončení dohodou pro účely posouzení povinnosti vrátit přeplatek na starobním důchodu za dobu výdělečné činnosti, byť žalobkyně fakticky žádnou činnost nevykonávala, pak je povinna tutéž dobu hodnotit jako dobu výdělečné činnosti i pro účely zvyšování důchodu podle § 34 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Pokud tak neučinila, postupovala v rozporu se zásadou právní jistoty vycházející z materiálního pojetí právní moci předchozího rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na starobním důchodu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2007, čj. 4 Ads 56/2006-45)

Prejudikatura: srov. nálezh Ústavního soudu č. 120/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 348/04).

Věc: Mgr. Jarmila O. proti České správě sociálního zabezpečení o zvýšení procentní výměry starobního důchodu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně dostala k 30. 6. 2000 výpověď z pracovního poměru, která byla z důvodu pracovní neschopnosti účinná až k 10. 4. 2001. Žalobkyně podala žalobu o určení její neplatnosti. Obvodní soud pro Prahu 1 rozsudkem ze dne 25. 7. 2001 určil, že výpověď je neplatná, což následně potvrdil svým rozsudkem ze dne 13. 11. 2002 Městský soud v Praze. Poté zaměstnavatel žalobkyni vyplatil náhradu mzdy a dohodou se žalobkyní rozvázal pracovní poměr ke dni 31. 12. 2002. Z náhrady mzdy strhl zaměstnavatel daň ze mzdy a sociální a zdravotní pojištění.

Mezitím žalobkyně požádala o starobní důchod, který jí byl přiznán od 11. 4. 2001. Poté, co žalobkyně uspěla ve sporu o neplatnost výpovědi, rozhodla žalovaná, že žalobkyně v době od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002 vykonávala pracovní činnost na dobu neurčitou, a je proto povinna dávky vyplacené v tomto období vrátit. Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 9. 2004 zamítl mimo jiné proto, že žalobkyně vykonávala výdělečnou

činnost na základě pracovněprávního vztahu sjednaného na dobu neurčitou.

Žalobkyně dopisem ze dne 2. 12. 2004 požádala žalovanou o přepočtení důchodových dávek od 1. 1. 2003 s poukazem na to, že její pracovní poměr na dobu neurčitou skončil dnem 31. 12. 2002, nikoliv dnem 11. 4. 2001. Žalovaná rozhodnutím ze dne 31. 12. 2004 tuto žádost zamítla s odůvodněním, že žalobkyně v době od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002 výdělečnou činnost nevykonávala a své rozhodnutí odůvodnila odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

Na základě žaloby proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 4. 2005 rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Současně ji zavázal k posouzení, zda žalobkyně splňuje podmínky pro zvýšení starobního důchodu po vzniku nároku za dobu od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002 ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

*) S účinností od 1. 1. 2008 ustanovení novelizováno zákonem č. 189/2006 Sb.

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

V rozhodnutí ze dne 20. 6. 2005 žalovaná vyslovila názor, že žalobkyni zvýšení procentní výměry starobního důchodu podle § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění nenáleží. Výkonem výdělečné činnosti ve smyslu tohoto ustanovení se podle ní rozumí faktický výkon takové činnosti, nikoliv pouhé trvání pracovního poměru, byť i s nárokem na náhradu mzdy. Žalobkyně v době od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002, za kterou žádá zvýšení důchodu, výdělečnou činnost fakticky nevykonávala.

V žalobě proti tomuto dalšímu rozhodnutí žalobkyně namítala, že žádné ustanovení zákona o důchodovém pojištění nemluví o faktickém výkonu výdělečné činnosti. Podle rozhodnutí soudu byla žalobkyně v kritické době v pracovním poměru a za tuto dobu jí byla vyplacena náhrada mzdy, z níž bylo strženo i pojistné na sociální zabezpečení. Starobní důchod, který v té době pobírala, musela vrátit. V této době neměla žalobkyně žádné pracovní volno, neomluvenou absenci, ani dočasnou pracovní neschopnost.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 10. 2005 žalobu zamítl. Dle jeho názoru je v dané věci nesporné, že žalobkyně v období od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002 nepobírala žádný příjem z výdělečné činnosti. Bylo tak nutno vycházet z toho, že doba, po kterou trval pracovní poměr žalobkyně, nebyla dobou pojištění ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že při rozhodování o nároku na starobní důchod za dobu od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002 byla hodnocena jako osoba vykonávající výdělečnou činnost, naproti tomu nyní při posuzování jejího nároku na zvýšení starobního důchodu podle § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění je hodnocena jako osoba, která výdělečnou činnost nevykonávala. Otázku výkonu výdělečné činnosti na základě pracovněprávního vztahu uzavřeného na dobu neurčitou podle něj hodnotil soud v jiném řízení, které bylo pravomocně ukončeno. V řízení o zvýšení procentní výměry starobního důchodu je třeba hodnotit faktický výkon výdělečné činnosti s ohledem na to, že pro výpočet zvýšení starobního důchodu se vychází z výše dosažených příjmů

pro stanovení vyměřovacího základu. Žalobkyně v rozhodném období nedosahovala příjmů, které by bylo možno započítat do vyměřovacího základu pro stanovení pojistného podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Soud podle ní vložil § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění nesprávně. Dovolávala se toho, že jí sice nebyla vyplacena mzda v době, kdy probíhal soudní spor o neplatnost výpovědi, ale po právní moci rozsudku jí byla vyplacena náhrada mzdy. Podle § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění se za dobu pojištění nepovažuje kalendářní měsíc, ve kterém nebyly dosaženy příjmy započitatelné do vyměřovacího základu pro stanovení pojistného, protože tyto osoby nevykonávaly činnost zakládající účast na pojištění. Podle zákona tak není rozhodující doba vyplacení mzdy, ale kdy bylo příjmů dosaženo. Náhrada mzdy se váže k období od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002. Skutečnost, že byla vyplacena později, není rozhodující.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud má zato, že z hlediska zásad, na základě nichž je danou věc třeba posuzovat, je možno vycházet z nálezu Ústavního soudu č. II. ÚS 348/04. V daném ústavním nálezu sice nebyla řešena stejná problematika jako v posuzované věci, ale byla posuzována otázka, zda bylo možné započítat částku náhrady mzdy, která byla stěžovateli vyplacena až v souvislosti se skončením řízení o neplatnost rozvázání pracovního poměru, tj. rozpočítat ji na jednotlivé měsíce a roky od okamžiku rozvázání pracovního poměru, a zvýšit tak roční vyměřovací základy za jednotlivé roky rozhodného období. Ústavní soud uvedl, že „z ústavního hlediska je podstatné, že stát obdržel, byť opožděně, v souvislosti s náhradou mzdy platby pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na

státní politiku zaměstnanosti (což konstatují i oba soudy v odůvodnění svých rozsudků). Lze souhlasit s názorem stěžovatele, že by bylo absurdní a především nespravedlivé, aby se mu tento příjem v podobě vyplacené náhrady mzdy neprojevil v jeho osobním vyměřovacím základu pro výpočet starobního důchodu. Důchodové pojištění je totiž založeno na principu obligatornosti dávek důchodového pojištění, který znamená, že při splnění stanovených podmínek vzniká na dávku důchodového pojištění právní nárok. Ústavní soud ve svém nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 12/94 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3, str. 123), konstatoval, že i v oblasti sociálního zabezpečení se při aplikaci pojistného jedná o právní institut pojištění, neboť odráží právní situaci, v níž občan přenáší své riziko za úplatu na jiný subjekt a tento subjekt toto riziko přejímá a je zavázán k určitým plněním. Z pojišťovacího vztahu, byť i veřejnoprávního, tedy vyplývá, že při splnění podmínek ze strany pojištěného odpovídá vzniklému právu na důchod povinnost druhé strany taková plnění v důchodovém pojištění poskytovat. Je nepřijatelné, aby příslušné státní orgány pouze důsledně vyžadovaly plnění povinností ze strany občanů (v daném případě placení pojistného) a nedbaly přitom ochrany jejich zájmů. Systém sociálního pojištění by v případě přijetí platby za stěžovatele a jejího následného neuznání pro účely výpočtu výše důchodu připomínal princip mechanismu, označovaného jako *perpetuum mobile* druhého druhu. Výrazem takového postupu je přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistifikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, což vede k porušení článku 36 Listiny (srov. dosud nepubl. nález, sp. zn. III. ÚS 188/04 ze dne 29. 9. 2004).

Uvedený názor Ústavního soudu pak vyústil v závěr Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 17. 8. 2005, čj. 5 Ads 60/2003-89^{*)}, podle něhož „náhrada mzdy při neplatném rozvázání pracovního poměru podle § 61 odst. 1 zákoníku práce je pří-

jmem započitatelným do vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 10/1993 Sb., zákona č. 160/1993 Sb., zákona č. 307/1993 Sb., zákona č. 42/1994 Sb., zákona č. 241/1994 Sb., zákona č. 59/1995 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 118/2000 Sb. a zákona č. 492/2000 Sb., který lze rozpočítat na jednotlivé kalendářní měsíce po dobu neplatného rozvázání pracovního poměru. Doba účasti na důchodovém pojištění od neplatného skončení pracovního poměru je tak zároveň dobou pojištění podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění“.

Přeneseme-li výše uvedené závěry na posuzovanou věc, nelze dospět k jinému závěru než k tomu, že dobu od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002, tedy dobu od neplatného skončení pracovního poměru do jeho faktického skončení dohodou, je nutno považovat za dobu účasti na důchodovém pojištění, a je tak zároveň dobou pojištění. Po uvedení tohoto závěru, z něhož ovšem žalovaná ani Městský soud v Praze nevycházely, pak bylo nutno zvažovat, zda tato doba pojištění je výkonem výdělečné činnosti ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

Žalovaná i soud se v řízení o přeplatku na starobním důchodu postavily na stanovisko, že tato doba je výkonem výdělečné činnosti. Tento závěr vyplývá jednak z rozhodnutí žalované ze dne 22. 1. 2004 (o povinnosti vrátit přeplatek), v jehož odůvodnění je výslovně uvedeno, že stěžovatelka v době od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002 vykonávala výdělečnou činnost na základě pracovníprávního vztahu sjednaného na dobu neurčitou. Takový závěr přejal i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 15. 9. 2004.

Byla-li tedy doba od neplatného skončení pracovního poměru do jeho skončení dohodou hodnocena pro úvahu o povinnosti vrátit přeplatek na starobním důchodu jako výkon výdělečné činnosti, byť stěžovatelka

^{*)} Rozsudek je dostupný na internetových stránkách soudu (www.nssoud.cz).

fakticky žádnou činnost nevykonávala, pak nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu ospravedlnit takový výklad, že tatáž doba pro účely zvyšování důchodu podle § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění dobou výkonu výdělečné činnosti není. Takový výklad ustanovení § 34 odst. 2 citovaného zákona je právě závěrem, z něhož vyplývá přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistickované zdůvodňování zřejmě nespravedlnosti, což vede k porušení čl. 36 Listiny.

Podle rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (Boh. A 4482/25) *materiální právní moc rozhodnutí takového spočívá v tom, že rozhodnutím nastalo trvalé, tedy i úřad zavazující uspořádání právního poměru stěžovatelova právním aktem. Důsledek tento vyplývá z požadavku právní jistoty a ekonomického dovolávání se čin-*

nosti orgánu moci veřejné. Uspořádání to pak jest právní základnou i pro posuzování všech dalších vztahů.

Považovala-li tedy žalovaná v dříve vydaném pravomocném rozhodnutí ze dne 22. 1. 2004 dobu od neplatného skončení pracovního poměru do jeho skončení dohodou (tj. dobu od 11. 4. 2001 do 31. 12. 2002) pro účely posouzení povinnosti vrátit přeplatek na starobním důchodu za dobu výdělečné činnosti, byť stěžovatelka fakticky žádnou činnost nevykonávala, pak je povinna tutéž dobu hodnotit jako dobu výdělečné činnosti i pro účely zvyšování důchodu podle § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Pokud tak nečinila, postupovala v rozporu se zásadou právní jistoty vycházející z materiálního pojetí právní moci předchozího rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na starobním důchodu.

1315

Pojistné na sociální zabezpečení: plnění zahrnutá do vyměřovacího základu zaměstnance; kontrola podkladů rozhodných pro určení výše pojistného

k § 5 odst. 2 písm. c) bodu 6 zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném v období od 1. 12. 1997 do 30. 9. 2003

k § 13 odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 160/1993 Sb. a č. 307/1993 Sb.

I. Plnění poskytnuté zaměstnavatelem zaměstnanci ve formě pojistného zaplaceného na základě pojistné smlouvy uzavřené zaměstnavatelem ve prospěch zaměstnance, v níž jako pojistná událost, v jejímž důsledku pojišťovna poskytne zaměstnanci (osobám obmyšleným) pojistné plnění, byla sjednána pouze smrt zaměstnance (pojištění pouze pro případ smrti), nesplňuje požadavky § 5 odst. 2 písm. c) bodu 6 zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném v období od 1. 12. 1997 do 30. 9. 2003 (zde období kontrolované orgánem sociálního zabezpečení), a musí být proto zahrnuto do vyměřovacího základu pro placení pojistného.

II. Opakování kontroly podkladů rozhodných pro určení výše pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (§ 13 odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) za období, v němž již kontrola s totožným předmětem proběhla, přičemž žádné nedostatky u poplatníka pojistného neshledala, je přípustné toliko při splnění podmínek obdobných těm, které předpisy o správním řízení, popřípadě předpisy o řízení ve věcech pojistného, vymezují pro obnovu řízení; skutečnost, že dosud neuplynula pro-

mlčecí doba pro právo předepsat dlužné pojistné (§ 18 odst. 1 zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), je nerozhodná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2006, čj. 6 Ads 18/2005-65)

Věc: Akciová společnost I. proti České správě sociálního zabezpečení o pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, o kasační stížnosti žalobkyně.

Prejudikatura: srov. nález č. 63/2002 Sb. ÚS, č. 735/2006 a č. 868/2006 Sb. NSS.

Pražská správa sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) platebním výměrem ze dne 7. 1. 2004 uložila žalobkyni povinnost uhradit dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“) za období od 1. 12. 1997 do 30. 9. 2003. Žalobkyně nezahrnula do vyměřovacích základů svých zaměstnanců pojistné za několik druhů pojištění, které za ně platila. Jednalo se o „skupinové pojištění odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou zaměstnavateli“, „dočasné životní pojištění“, „připojištění pro případ smrti následkem úrazu a trvalých následků úrazu“ a „doplňkové připojištění pro případ úrazu a trvalých následků úrazu“. Zákon ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „zákon o pojistném“), v § 5 odst. 2 písm. c) bodu 6, podle znění účinného do 31. 12. 2000, stanovil, že do vyměřovacího základu zaměstnance se zahrnují plnění věrnostní nebo stabilizační povahy zúčtované zaměstnanci organizací v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá jeho účast na nemocenském pojištění; za taková plnění se vždy považují plnění poskytnutá z důvodu trvání zaměstnání po určitou dobu nebo k určitému dni, s výjimkou pojistného zaplaceného zaměstnavatelem za zaměstnance na jeho úrazové pojištění, zdravotní pojištění, penzijní připojištění se státním příspěvkem, důchodové připojištění a pojištění pro případ dožití určitého věku [od 1. 1. 2001 po novelizaci provedené zákonem č. 492/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 492/2000 Sb.“), se do vyměřovacího základu nezahrnovalo pojistné placené na pojištění pro případ dožití nebo pro případ smrti

nebo dožití nebo důchodové pojištění]. Podle názoru PSSZ, jež jako odůvodnění svého rozhodnutí pojala kontrolní protokol č. 1/04, bylo třeba podle citovaného zákona do vyměřovacího základu pro odvod pojistného zahrnout i pojistné placené žalobkyní ve prospěch zaměstnanců, pokud šlo o pojištění odpovědnosti za škodu a dále pojištění pro případ smrti, jak kvalifikovala Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) a PSSZ pojištění typu NN 1020 – dočasné životní pojištění.

Proti protokolu o kontrole podala žalobkyně námitky, kterým PSSZ nevyhověla; odvolání proti rozhodnutí kontrolního pracovníka o námitkách bylo taktéž zamítnuto.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze odmítnul, neboť ani formalizovaný způsob rozhodnutí o námitkách nemění nic na charakteru tohoto úkonu, kterým se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti kontrolovaného subjektu; proto je takové rozhodnutí vyloučeno z přezkumu soudem podle § 70 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost proti tomuto usnesení Nejvyšší správní soud zamítl, neboť zjištění nedostatků v průběhu kontroly představuje pouze podklad pro příslušný správní orgán, který ve své působnosti učiní opatření k nápravě zjištěného stavu.

Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání; namítala zde především některá procesní pochybení včetně nezákonnosti opakované kontroly a nesprávné skutkové a právní závěry ohledně pojištění typu NN 1020. Pokud šlo o nedostatky v postupu PSSZ při vydání platebního výměru (byl vydán v tenýž den jako protokol o kontrole, žalobkyně neměla možnost se vyjádřit k podkla-

dům rozhodnutí, nebyla poučena o možnosti podat námitky proti protokolu, a zejména se jednalo o opakovanou kontrolu téhož období s týmž předmětem), vyměřovací základy pro pojistné v období 1. 8. 1997 až 30. 11. 2001 byly Pražskou správou sociálního zabezpečení již kontrolovány a nebyly shledány žádné nedostatky ve vztahu k vyměřovacím základům. Správní orgán tak opakovanou kontrolou zpochybnil vlastní závěry, čímž došlo k narušení dobré víry účastníka ve správnost kontrol předcházejících, což v právním státě nelze připustit. Penále bylo uloženo žalobkyni zaplatit i za období, která dřívějšími kontrolami byla z hlediska vyměřovacích základů pro pojistné shledána bez závad.

V rozhodnutí o odvolání ze dne 12. 3. 2004 potvrdila žalovaná názor PSSZ, že uvedený typ pojištění NN 1020 – dočasné životní pojištění je pojištěním pro případ smrti, neboť ze Speciálních pojistných podmínek pro životní pojištění typu NN 1020 vyplývá, že dožije-li se pojištěný sjednaného dne konce pojištění, pojištění zaniká bez náhrady. Pojistnou událostí u tohoto typu pojištění je smrt pojištěného před uplynutím pojistné doby dohodnuté v pojistné smlouvě. Poněvadž se jednalo o životní pojištění pro případ smrti, nevztahovala se na ně výjimka obsažená v § 5 odst. 2 písm. c) bodu 6 zákona o pojistném, a to ani ve znění účinném do 31. 12. 2000, ani po tomto datu. Žalovaná rovněž vyjádřila názor, že jí žádný právní předpis nebrání, aby prováděla opakované kontroly, přičemž objeví-li pozdějším zkoumáním nedostatky, které při dřívější kontrole nezaznamenala, znamená to pouze, že objevila nedostatky, které existovaly již dříve, ale nebyly nalezeny.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu. Namítala zde mimo jiné, že správní orgány nemohou opakovat kontroly naprosto identických skutečností za shodné období, a zpochybňovat tak své dřívější závěry o bezporuchovém stavu, když ke změně žádných okolností, a to ani skutkových, ani právních, nedošlo. Penále za již zkontrolované období činilo podstatnou část jeho vyměřené výše. Došlo tak vlastně k přezkumu již přezkoumaného – po žalobkyni nelze sprá-

vedlivě požadovat, aby se neřídila již opakovaným závěrem PSSZ, že její postup při stanovení vyměřovacích základů pro pojistné v souvislosti s pojištěním zaměstnanců typu NN 1020 byl shledán správným. PSSZ měla za této situace nejprve žalobkyni vyzvat k odstranění stavu, který shledala závadným, spolu s odůvodněním, proč a na základě čeho přehodnotila své již dříve učiněné závěry. Žalobkyni tak měla být dána možnost odstranit nesprávnost dobrovolně a bez sankcí. V tomto postupu spatřovala žalobkyně porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Žalobkyně rovněž namítla nesprávné právní posouzení věci žalovanou, a to pokud jde o výklad výjimky obsažené v § 5 odst. 2 písm. c) bodu 6 zákona o pojistném, přičemž podle jejího názoru pojištění NN 1020 nemělo být zahrnuto do vyměřovacího základu pro odvod pojistného, neboť zajišťovalo zaměstnancům plnění pro případy, kdy by jinak byl stát povinen poskytovat určité sociální dávky, a tím by je fakticky nahrazoval. Výklad žalované je v neprospěch žalobkyně, a tedy i v neprospěch jejích zaměstnanců, a je v rozporu se základními právními i logickými zásadami.

Městský soud v Praze žalobu zamítl. K námitce týkající se právního posouzení věci usoudil, že pojištění typu NN 1020 nelze podřadit pod žádnou z výjimek uvedených v bodech 1 až 10 ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o pojistném: tyto výjimky se týkaly pouze pojištění pro případ dožití určitého věku, a od 1. 1. 2001, pokud měla být pojištěným rizikem smrt, mohlo jít pouze o kombinované pojištění pro případ smrti nebo dožití. O takový typ pojištění se však v projednávané věci nejednalo, neboť v něm nebyla jako pojistná událost uvedeno dožití určitého věku – pojistné plnění bylo poskytnuto pouze v případě smrti pojištěného. K námitce nemožnosti opakovaných kontrol městský soud uvedl, že podle § 18 odst. 1 zákona o pojistném se právo předepsat dlužné pojistné promlčuje za 10 let ode dne splatnosti; pokud byl nedoplatek na pojistném nalezen kdykoliv v té-

to době, má správní orgán právo jej předepsat, žádné zákonné ustanovení nezakazuje provést opakovanou kontrolu. Městský soud rovněž shledal, že povinnost platit pojistné je dána ze zákona, a to bez ohledu na to, zda předchozí kontroly zjistily nedoplatek či nikoliv, a s tím souvisí i povinnost plátce pojistného platit penále. Rozhodnutí žalované shledal městský soud úplným i z hlediska reakce na všechny námitky uvedené žalobkyní v odvolání.

Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní zejména opětně namítala, že opakovanou kontrolou týchž skutečností za totéž období překročil správní orgán rámec pravomoci veřejné správy vymezený v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; městskému soudu stěžovatelka vytýká, že tato její základní práva nerespektoval, neboť usoudil, že opakované kontrole za uvedených okolností nebrání žádné zákonné ustanovení. Opakovanou kontrolu však stěžovatelka pokládá za nedovolené rozšiřování pravomocí správního orgánu nad rámec stanovený zákonem, neboť žádné zákonné ustanovení neumožňuje správnímu orgánu kontrolu zaměřenou na totožné skutečnosti v totožném období opakovat a zpochybnit výsledkem nové kontroly své dřívější závěry, když nedošlo k žádné změně výchozích skutečností. Tím byla ohrožena právní jistota dotčeného subjektu – pokud by takový postup byl shledán zákonným, nikdo by neměl až do uplynutí promlčecích lhůt jistotu, zda v jeho případě nedojde k přehodnocení závěrů dřívějších, přestože se u státní správy presumuje její správný a bezchybný výkon. Jestliže byla vydána na základě kontrol správní rozhodnutí ukládající určité povinnosti, pak jde o konečné rozhodnutí v příslušné věci a není je možné kdykoliv později zpochybnit opakovanou kontrolou (aniž se jakkoliv změnil skutkový či právní stav). Věc je o to tíživější, že byla stěžovatelka postížena vyměřením penále z dlužné částky pojistného, a to převážně za dobu, která byla předchozími kontrolami shledána bez závad. Pochybení správního orgánu při výkonu kontroly nelze postihovat penalizací stěžovatelky. Pokud

soud akceptoval takovýto postup žalované, nerespektoval principy právního státu vyjádřené v Ústavě, zejména předvídatelnost rozhodování orgánu veřejné moci, uplatňování pravomoci v případech, mezích a způsoby vymezenými zákonem. Tuto námitku směřující k vytýkanému nezákonnému zjištění podkladů pro rozhodnutí nutno podřadit pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit; za takovou vadu nutno považovat i případy, kdy důkazy byly získány způsobem, který je v rozporu se zákonem).

Stěžovatelka vedle toho namítla i nesprávné skutkové zjištění a nesprávné právní posouzení věci ze strany soudu, pokud jde o charakter pojištění NN 1020 a z toho plynoucí závěry pro stanovení vyměřovacího základu pro odvod pojistného. Z pojistných podmínek podle stěžovatelky plyne, že pojištění NN 1020 je pojištěním pro případ smrti nebo dožití. Dožití je vyjádřeno dočasností výše uvedeného životního pojištění s tím, že pokud pojištěný neutrpí úraz s trvalými následky, nejsou v případě dožití vyplaceny finanční prostředky; výplata finančních prostředků při ukončení pojištění není obligatorní zákonnou náležitostí takového pojištění. K výplatě plnění má tedy dojít v případě smrti pojištěného nebo pokud se pojištěný dožije úrazu s trvalými následky utrpěného v době trvání pojištění. Slovní spojení „pro případ smrti nebo dožití“ znamená podle stěžovatelky, že pojištění má být sjednáno buď pro případ smrti, nebo pro případ dožití, nikoliv pro případ smrti a dožití. V důvodové zprávě k zákonu č. 492/2000 Sb. je uvedeno, že účelem nového znění je „podpořit osoby, které se zabezpečují na stáří nad rámec základního systému důchodového pojištění a penzijního pojištění se státním příspěvkem“. Účelem výjimek při placení pojistného podle stěžovatelky je vyloučit platby určené na pojištění zaměstnance, kterému vznikne nárok na plnění, které bude *de facto* nahrazovat určité sociální dávky, jež by byl povinen poskytovat stát ze systému sociálního pojištění. Právní

závěr soudu, že platby pojistného na takovýto typ pojištění měly být zahrnuty do vyměřovacího základu, je nesprávný, neboť je v neprospěch toho, v jehož prospěch byl tento institut zřízen.

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

Z odůvodnění:

Jádrem sporu, který má být Nejvyšším správním soudem posouzen, je otázka, zda pojistné, které stěžovatelka jako zaměstnavatel určité skupiny zaměstnanců platila z titulu uzavření pojistné smlouvy ve prospěch těchto zaměstnanců - přičemž se jednalo o typ pojištění příslušnou pojišťovnou definovaný jako NN 1020, jehož charakteristika se odvíjí od všeobecných pojistných podmínek a speciálních pojistných podmínek pojišťovny - lze podřadit pod pojem zákona o pojistném „*pojištění pro případ dožití*“ nebo „*pojištění pro případ smrti nebo dožití*“, a zda bylo jako takové zákonem o pojistném vyňato z vyměřovacího základu zaměstnance; úprava byla od 1. 5. 1995 včleněna jako bod 6 v § 5 odst. 2 písm. c) zákona o pojistném, přičemž do 31. 12. 2000 se mohlo jednat pouze o pojistné na úrazové pojištění, zdravotní pojištění, penzijní připojištění se státním příspěvkem, důchodové připojištění a pojištění pro případ dožití určitého věku, od 1. 1. 2001 (zákon č. 492/2000 Sb.) bylo citované ustanovení pozměněno tak, že se musí jednat mj. o pojistné zaplacené zaměstnavatelem za zaměstnance na jeho pojištění pro případ dožití nebo pro případ smrti nebo dožití nebo důchodové pojištění. Pokud by se takové plnění (zaplacené pojistné) jako plnění věrnostní či stabilizační povahy zúčtované zaměstnanci v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá jeho účast na nemocenském pojištění, do vyměřovacího základu zaměstnance zahrnovalo, pak je třeba z takto stanoveného vyměřovacího základu zaměstnance a zaměstnavatele (jehož vyměřovacím základem je částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jejich zaměstnanců) odvádět pojistné, a to ve výši stanovené procentní sazbou z vyměřovacího

základu zjištěného za rozhodné období (§ 5 odst. 1 a 2, § 4 zákona o pojistném). Zaměstnavatel je povinen odvádět i pojistné, které je povinen platit zaměstnanec (§ 8 odst. 1 zákona o pojistném).

Z hlediska terminologie užitě zákonem o pojistném je evidentní, že užívá pojmy vlastní soukromému pojištění jako majetkovému závazkovému právnímu vztahu a předpisům o pojišťovnictví; při výkladu zákona o pojistném je proto třeba zvláště přihlížet k požadavku jednotnosti právního řádu a jeho vnitřní bezrozpornosti - z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud považuje z hlediska metodiky výkladu za účelné předestřít, jaké pojmy jsou vlastní soukromému pojištění osob, popřípadě předpisům o pojišťovnictví. V době rozhodování žalované (7. 1. 2004) byl tento vztah upraven občanským zákoníkem, jenž v § 788 a násl. upravoval pojistnou smlouvu; touto smlouvou se pojistitel zavazoval poskytnout ve sjednaném rozsahu plnění, nastane-li nahodilá událost ve smlouvě blíže označená, a osoba, která smlouvu uzavřela, je povinna platit pojistné. Ve všeobecných pojistných podmínkách, které byly součástí pojistné smlouvy, se vymezovaly zejména události, ze kterých vzniká právo na plnění, a další skutečnosti (§ 788 odst. 2 a 4 občanského zákoníku). V § 816 a násl. občanský zákoník upravoval pojištění osob; podle § 816 z pojištění osob má pojištěný právo, aby mu byla vyplacena dohodnutá částka nebo aby mu byl placen dohodnutý důchod anebo aby mu bylo poskytnuto plnění ve výši určené podle pojistných podmínek, nastane-li u něho pojistná událost. Dále občanský zákoník řešil některé situace, je-li pojistnou událostí smrt pojištěného anebo úraz pojištěného (tato úprava je od 1. 1. 2005 nahrazena zákonem č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě). Základním charakteristickým znakem pojistné smlouvy byl a je závazek pojistitele poskytnout ve sjednaném rozsahu plnění, jestliže na straně pojištěného vznikne nahodilá událost blíže vymezená ve smlouvě. V příloze 1 části A zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, účinného od 1. 4. 2000, jsou pro účely udělování povolení k provozování pojišťovací čin-

nosti vymezena odvětví životních pojištění, kterými jsou podle bodu č. 1 pojištění pouze pro případ smrti, pojištění pouze pro případ dožití, pojištění pro případ dožití se stanoveného věku nebo dřívější smrti, pojištění spojených životů, životní pojištění s vrácením pojistného. Pojištění pro případ úrazu nebo nemoci, je-li doplňkem odvětví pojištění uvedeného v č. 1, je také součástí odvětví životních pojištění, jinak je úrazové pojištění řazeno do odvětví neživotních pojištění. Podle § 54 zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě, lze v životním pojištění pojistit fyzickou osobu zejména pro případ smrti, dožití se určitého věku nebo dne stanoveného v pojistné smlouvě jako konec soukromého pojištění, anebo pro případ jiné skutečnosti týkající se změny osobního postavení této osoby. Pojišťovny disponující příslušným povolením pak svým klientům nabízejí produkty, které náležejí do příslušného pojistného odvětví definovaného zákonem č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví. Nejvyšší správní soud nevidí žádného důvodu, proč by tyto pojmy a jejich obsah neměly být užity i při výkladu zákona o pojistném.

Vyplyvá-li z charakteristiky pojistné smlouvy jako její pojmová náležitost, a to jak podle předpisů účinných v době, kdy stěžovatelka uzavírala pojistné smlouvy, tak v době, kdy žalovaná rozhodovala, ba i v době současné, že podmínkou plnění z ní je, že nastala pojistná událost určená smlouvou, pak v posuzované věci je rozhodující, zda onou pojistnou událostí zakládající právo na pojistné plnění sjednanou ve smlouvě uzavřené stěžovatelkou s pojišťovnou N. (typ NN 1020) bylo *dožití*, nebo *smrt nebo dožití*. Zákon o pojistném totiž zvýhodnil z hlediska placení pojistného pouze taková pojištění, kde pojistnou událostí byly pouze a jenom tyto události týkající se lidského života, a to právě v takové kombinaci, jakou zákon vymezil. Pokud by pojistnou událostí bylo dožití určitého věku (ode dne 1. 1. 2001 jen dožití, tedy i dne stanoveného ve smlouvě), pak právo na pojistné plnění je spjato s tím, že se pojištěný dožije konce pojistné doby. Pokud by pojistnou událostí byla smrt pojištěného, pak pojistné plnění je spjato právě a pouze s touto událostí

a dožití se konce sjednané doby má za následek zánik pojištění bez jakéhokoliv plnění. Pojistnou událostí však může být i smrt pojištěného nebo dožití konce pojistné doby; pojistné plnění náleží obmyslenému v případě smrti pojištěného, anebo v případě dožití konce pojistné doby se vyplatí plnění v důsledku dožití. Stěžovatelka sjednala mimo jiné s pojišťovnou pojistné smlouvy na dočasné životní pojištění NN 1020; podle všeobecných pojistných podmínek pro životní pojištění (schválených Ministerstvem financí dne 28. 4. 1994) této pojišťovny je v životním pojištění pojistnou událostí smrt pojištěného před uplynutím pojistné doby dohodnuté v pojistné smlouvě (nazývána předčasná smrt), smrt pojištěného, dožití pojištěného konce pojištění dohodnutého v pojistné smlouvě a kombinace předčasné smrti a dožití (čl. 2 odst. 1). Ve speciálních podmínkách pro životní pojištění typu NN 1020 ze dne 1. 4. 1997 je v bodu 1 písm. a) uvedeno, že pojišťovna vyplatí pojistnou částku, zemře-li pojištěný v době trvání pojištění. Smrtí pojištěného pojištění zaniká. Podle písm. b) bodu 1 těchto podmínek dožije-li se pojištěný konce sjednané doby pojištění, zaniká tímto dnem pojištění bez náhrady. Pojištění, které stěžovatelka sjednala svým zaměstnancům jako typ NN 1020, tedy bylo vázáno na pojistnou událost, kterou byla jediné a pouze smrt pojištěného, jen tato událost měla za následek právo na pojistné plnění, jednalo se tedy o pojištění pouze pro případ smrti. Dožití konce pojistné doby nemělo pro pojištěného žádný význam. Stanovil-li pak právní předpis (zákon o pojistném) od 1. 1. 2001, že se (pro účely úlevy při placení pojistného) může jednat též o pojištění pro případ smrti nebo dožití, měl jednoznačně na mysli onu kombinaci pojistných událostí, kterými mohla být smrt anebo dožití konce pojistné doby, přičemž obě tyto události musejí být ve smlouvě sjednány jako ty, které mají za následek právo na pojistné plnění. Stěžovatelka se tedy mylí, pokud v kasační stížnosti tvrdí, že pojištění typu NN 1020 je pojištěním pro případ smrti nebo dožití. Podle jejího názoru je dožití vyjádřeno dočasností pojištění, a nic na tom nemění skutečnost, že při dožití konce pojistné

doby nenáleží pojistné plnění. Tento názor je ve světle shora podaných definic a základních charakteristik pojistné smlouvy zcela neudržitelný. Pokud by měla být sjednána pojistná smlouva, která by neobsahovala závazek pojistitele poskytnout plnění, jestliže na straně pojištěného vznikne událost vymezená ve smlouvě, zatímco bylo hrazeno pojistné, pak vzniká otázka, o jaké ujednání by se vůbec jednalo, patrně by však nemohlo být pojistnou smlouvou charakterizovanou jako synallagmatický právní vztah.

Obdobně neobstojí názor stěžovatelky, že pojem „smrt nebo dožití“ neznamená kombinaci těchto událostí, nýbrž možnost sjednat pojištění buď pro tu, nebo onu událost – zde ovšem výklad může zůstat na jednoduché rovině výkladu gramatického; do 31. 12. 2000 zákon o pojistném v § 5 odst. 2 písm. c) bodu 6 uváděl jako typ pojištění, které má za následek výhodu v podobě, že se pojistné na ně placené nezahrnuje do vyměřovacího základu pro pojistné, „*pojištění pro případ dožití určitého věku*“, od 1. 1. 2001 „*pojištění pro případ dožití nebo pro případ smrti nebo dožití nebo důchodové pojištění*“. Pokud by zákonodárce měl na mysli poskytnutí výhod i pro pojištění pouze pro případ smrti, pak by neuváděl izolovaně „*pojištění pro případ dožití*“, neboť by platilo, že dikce „*pojištění pro případ smrti nebo dožití*“ znamená jak pojištění pouze pro případ smrti, tak pojištění pouze pro případ dožití, tak i možnou kombinaci. Jestliže tak neučinil, dal jasně, a to nepochybnitelnou textací ustanovení, najevo, že do výjimek je možné zařadit pouze pojištění pro případ dožití anebo kombinaci dožití s předčasnou smrtí. Stěžovatelka na podporu svého názoru o charakteru výjimek v zákoně o pojistném uvádí důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona č. 492/2000 Sb. Vládní návrh byl předložen Poslanecké sněmovně jako tisk 615/0, přičemž ve vládním návrhu nebyla změna bodu 6 v § 5 zákona o pojistném vůbec obsažena a změna byla do části šesté tohoto zákona včleněna až v procesu projednávání v zákonodárném sboru. Odůvodnění, o němž se stěžovatelka zmiňuje, se vztahuje k návrhům změn v úpravě daní z příjmů; tam

je zájem zákonodárce na podpoře iniciativy zlepšit své finanční postavení ve stáří jasně explicitně vyjádřen, neboť podmínky stanovené v zákoně ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, umožňují daňové výhody jen v případech pojistných smluv, jejichž podmínky jsou podrobně definovány, například podmínkou je výplata pojistného plnění nejdříve ve věku 60 let. Existují ovšem dobré důvody domnívat se, že zákonodárce i v oblasti pojistného (v případě pojistné události definované jako „*dožití*“ či „*dožití určitého věku*“) měl na mysli podporu takového chování, které bude přínosem pro finanční zajištění ve stáří (zákonodárce si patrně v roce 1995, kdy byla prvá úprava přijata, nepředstavoval, že pojištění pro případ dožití určitého věku budou sjednávána na dobu několika málo let, takže vůbec u mladších zaměstnanců nebudou mít vliv na jejich postavení v důchodovém věku). Názor stěžovatelky, že každé pojištění, které svým plněním přispěje ke zlepšení finanční situace zaměstnance, má být zařazeno do výjimek, není opřeno o žádný hmatatelný úmysl zákonodárce, sám stěžovatel argumentuje důvodovou zprávou zmiňující se o zabezpečení ve stáří. K tomu jsou ovšem v ostrém kontrastu smlouvy uzavřené stěžovatelkou, které byly uzavírány pro vymezený okruh zaměstnanců pro případ smrti ve vymezeném desetiletém období (kupř. 1997 – 2007) – nejstarším pojištěným byl v případě smluv uzavřených v roce 1997 zaměstnanec narozený v roce 1947, přičemž byly sjednány i smlouvy ve prospěch zaměstnanců narozených v letech 1970, 1972, 1976, u nichž obmyšlenou osobou byly přítelkyně či rodiče – tedy z hlediska předpisů o sociálním pojištění osoby, které sociální systém obecně v případě smrti osob, na nichž nebyly závislé výživou či s nimiž nežily v právně vymezeném svazku, v zásadě nezajišťuje. Zde pak selhává i poslední argument stěžovatelky, že pojištění jí sjednané odpovídalo záměru zákonodárce „*de facto*“ nahradit plnění ze sociálního systému, které by musel stát poskytnout – Nejvyšší správní soud přitom nepředpokládá, že stěžovatelka mínila pohřebné jako dávku státní sociální podpory; ostatně plnění ze soukromé smlouvy o pojištění nikdy zákonné náro-

ky ze sociálního systému nenahrazuje, je pouze doplňkem příjmu, i když podporovaným a žádoucím v rámci prosazovaných principů odpovědnosti za sociální status každého jednotlivce schopného výdělečné činnosti, a to zejména ve stáří, jak je možno je veřejně sledovat například v probíhajících diskusích o reformách důchodového pojištění.

Argument stěžovatelky o vzájemné podmíněnosti produktu nabízeného určitou pojišťovnou (smrt či smrt v důsledku úrazu jako pojistné události) nemá pro výše uvedené závěry žádnou relevanci, nehledě k tomu, že postup, v jehož důsledku částky (pojistné) hrazené stěžovatelkou na doplňkové úrazové pojištění nebyly zahrnuty do vyměřovacích základů zaměstnanců, nebyl správními orgány obou stupňů zpochybněn. Bylo nepochybně zcela v možnostech stěžovatelky navázat smluvní vztah s pojišťovnou, která nabízí jako svůj produkt samostatné úrazové pojištění (pro posuzování věci nemohou být rozhodující obchodní postupy pojišťoven, ani to, zda ta která pojišťovna působí v oblasti životního či neživotního pojištění, což ovlivní i její nabídku produktů).

K takto vymezené námitce podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze nepochybil, pokud pojistné smlouvy založené na pojistných podmínkách doložených ve správním spise (typ NN 1020) hodnotil jako pojištění pro případ smrti, které nezakládá výjimku pro stanovení vyměřovacího základu pro pojistné, a obecně tedy toto pojistné mělo být součástí vyměřovacího základu jako plnění stabilizační nebo věrnostní povahy zúčtované zaměstnanci v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá jeho účast na nemocenském pojištění. Skutková zjištění, která městský soud v této věci učinil, mají oporu ve správním spise, nejsou s ním v rozporu a výklad ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) bodu 6 zákona o pojistném, ve znění do 31. 12. 2000 i po tomto datu (ve znění zákona č. 492/2000 Sb.), shledal Nejvyšší správní soud zcela příslušným. Tato námitka tedy důvodná není.

Jiná je ovšem situace, nahlíží-li Nejvyšší správní soud na souhrn ostatních námitek

týkajících se zjišťování skutkového stavu věci, zejména pokud jde o opatření si podkladů pro rozhodnutí (dokazování kontrolním protokolem včetně možnosti opakované kontroly).

(...) Předmětem řízení v projednávané věci bylo uložení povinnosti zaplatit dlužné pojistné za období let 1997 - 2003 a z toho plynoucí penále, přičemž podkladem, dlužno dodat jediným, pro rozhodnutí (platební výměr) byl protokol o kontrole pojistného vykonané orgánem I. stupně na konci roku 2003. Stěžovatelka namítá, že tento podklad nebyl získán v souladu s právními předpisy, neboť postup, kterým byl zjišťován skutkový stav věci, je v rozporu s předpisy ústavního pořádku a základními principy, jimiž se řídí právní stát. Tato pochybení měla spočívat v provedení opakované kontroly týchž skutečností (vyměřovacích základů zaměstnanců za období od roku 1997 do roku 2001), aniž došlo v průběhu doby k jakékoliv skutkové či právní změně, která by takový postup mohla odůvodňovat. Městský soud k této námitce uvedl, že v rámci promlčecí doby správnímu orgánu nic nebrání předepsat dlužné pojistné, přičemž žádné zákonné ustanovení nezakazuje provést opakovanou kontrolu. Tento závěr Nejvyšší správní soud nesdílí.

Výsledky kontroly provedené podle speciálních ustanovení zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), a zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a zjištění v jejím rámci učiněná představovala základ skutkových zjištění relevantních pro vyměření dlužného pojistného a penále. Podle § 34 odst. 1 správního řádu je možno k dokazování použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy. V návaznosti na námitku stěžovatelky je proto třeba si položit otázku, zda postup PSSZ, jenž byl posléze akceptován i žalovanou, při získávání zpráv o skutečnostech důležitých pro rozhodnutí, který vedl k uložení povinnosti zaplatit dlužné pojistné a penále, byl z hlediska dokazování veden za použití prostředků, které jsou v souladu s právními předpisy. Důkaz je tedy nutno získat způsobem, který se ne-

příčí právním předpisům, včítaje v to na prvním místě předpisy ústavního pořádku. Ziskávání podkladů pro rozhodnutí ve formě kontroly v tom nemůže činit žádnou výjimku. Provádění státní kontroly obecně není správním řízením, rozhodnutí, která jsou v jejím průběhu vydávána (například o námitkách), nejsou akty, kterými by se zakládala práva či povinnosti. Výsledek kontroly (protokol) není meritorním rozhodnutím, které by mohlo být k žalobě přezkoumáváno soudem; je však důkazem, důkazním prostředkem, jímž je podávána zpráva o určité skutečnosti. Takovýto důkaz, jak výše uvedeno, musí být opatřen v souladu s právními předpisy (§ 34 odst. 1 správního řádu). Státní kontrola představuje ve vztahu ke stěžovateli uplatnění státní moci. V důsledku toho je správní orgán kontrolu provádějící vázán čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Předmětem řízení bylo rozhodování o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (a penále), které představuje příjem státního rozpočtu a podstatný zdroj financování systému sociálního pojištění a zaměstnanosti; povinnost platit pojistné je veřejnoprávní povinností – za situace, kdy je pojistné součástí státního rozpočtu (§ 2 zákona o pojistném), lze podle názoru Nejvyššího správního soudu při vymezování některých nepominutelných zásad poukázat i na některé závěry Ústavního soudu i zdejšího soudu učiněné pro oblast správy daní, neboť jde o úseky státní správy zcela srovnatelné účelem i užívanými nástroji.

V nálezu č. 143/2002 Sb. ÚS dovodil Ústavní soud, že principy obsažené v citovaném ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 4 odst. 1 též Listiny představují esenciální náležitost každého demokratického právního státu. Bez jejich dodržení nelze vůbec hovořit o právním státu, neboť vyloučení libovůle při ukládání povinností ze strany státní moci bylo i historicky první podmínkou při úvahách o formování právního státu, dokonce i pouze

v jeho formální podobě. Ústavní soud tak v minulosti ve svém rozhodování shledal za vymezených okolností pokračování v daňové kontrole v rozporu s čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to ve formě porušení práva na sféru osobní svobody. Za nezákonnou daňovou kontrolu Ústavní soud považoval též postup, pokud správce daně opakoval kontrolu za období, která již předmětem kontroly byla (nález č. 63/2002 Sb. ÚS), přičemž dovodil, že daňovou kontrolu je možno opakovat jen ze závažných důvodů, zejména zjistí-li se nové skutečnosti, které mohly mít vliv na správné stanovení daňové povinnosti. Nová kontrola pak musí svým rozsahem bezprostředně souviset s nově zjištěnými skutečnostmi. Nejvyšší správní soud nevidí důvod zaujímat principiálně odlišný postoj i vůči možnosti provádět opakovaně kontrolu plnění povinností při odvodu pojistného, které je rovněž příjmem státního rozpočtu a slouží převážně k financování povinných systémů sociální ochrany, jak rozvedeno výše.

Nejvyšší správní soud za jeden z vůdčích principů, jimiž se v materiálním právním státě musí státní správa řídit, považuje nutnost proporcionálního přístupu, který nedovoluje upřednostnit jednostranně zájem na řádném výběru pojistného, aniž by byla současně respektována práva a právem chráněné zájmy plátců pojistného, zejména v podobě práva na spravedlivý proces, a zachován respekt k principům materiálního právního státu. Tuto povinnost (šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob) ostatně ukládá pro oblast státní kontroly i § 12 odst. 2 písm. b) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

S tím koresponduje i právní úprava podmiňuje nároku na dávky důchodového pojištění (jako systému založeného na relativně dlouhodobých vztazích); zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v § 11 odst. 2 stanoví, že dobou pojištění je po 31. 12. 1995 i doba, za kterou nebylo odvedeno zaměstnavatelem pojistné, ačkoliv tak byl povinen učinit (podmínka zaplacení pojistného se považuje za splněnou, i když zaměstnavatel neod-

vedl pojistné, ačkoliv k tomu byl povinen), jedná-li se o pojištěnce definované jako zaměstnanci v pracovním poměru a další definované skupiny osob. Zákonodárce tedy na jedné straně zřetelně stanoví povinnost platit (odvádět) pojistné (a případné penále), na straně druhé důsledky nezaplacení pojistného (v oblasti důchodového pojištění, které je systémem určeným k zajištění pojištěnců v případě sociálních událostí s dlouhodobými účinky) nestíhají primárně pojištěnce, jenž byl v postavení zaměstnance v pracovním poměru účasten pojištění (nemocenského), nýbrž toho, kdo byl povinen pojistné odvádět, což je zaměstnavatel (nebo subjekt v jeho postavení) – srov. § 8 odst. 1 zákona o pojistném. Jakkoli tedy předpisy o sociálním pojištění podmiňují povinnost platit (odvádět) pojistné účastí fyzických osob (typicky zaměstnanců) na nemocenském pojištění, což musí být jako primární otázka (podmínka) vždy postaveno najisto, nelze z hlediska povinnosti k odvodu pojistného ze strany zaměstnavatele sledovat jednostranně pouze a jedině prospěch zaměstnance (pojištěnce), neboť zájem na zárukách jeho právního postavení v systému sociálního pojištění již zákonodárce jasně vyjádřil tím, že splnění jedné z rozhodujících podmínek pro nárok na dávky důchodového pojištění nepodmínil zaplacením pojistného, k němuž byl povinný zaměstnavatel (typicky u zaměstnanců v pracovním poměru).

Není sporu, že ani zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ani zákon č. 582/1991 Sb. jako norma upravující řízení o pojistném opakování kontroly vyměřovacích základů pojistného výslovně nezakazuje; na straně druhé je ani výslovně neumožňuje. Městský soud v Praze se však mylí, pokud svou úvahu dovedl k závěru, že správní orgán mohl opakovat výkon kontroly s tímž předmětem za totéž období, poněvadž mu to zákon nezakazuje. Správní orgány uplatňující státní moc nemohou činit vše, co zákon nezakazuje (srov. výše citovaný čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 4), naopak mohou činit pouze to, co jim zákon jako oprávnění stanoví. Veškeré procesní předpi-

sy upravující postupy orgánů veřejné správy respektují určité základní principy vyjadřující zásady spravedlivého procesu a materiálního právního státu: mezi ně zejména patří, že se o jedné věci zásadně rozhoduje pouze jednou, v jediném řízení, a že výjimky z této zásady jsou relativně omezené a procesně přísně upravované – z toho pak vyplývá nemožnost vést o téže věci více řízení současně a znovu rozhodovat o věci již rozhodnuté. Prostřednictvím těchto principů je zabezpečen požadavek právní jistoty účastníků řízení, který vyžaduje, aby od jistého okamžiku byl výsledek řízení postaven najisto a byl zásadně nezměnitelný. Proto i zjišťování skutečností, o něž se má rozhodnutí skutkově opírat, nelze v jedné věci libovolně opakovat, nýbrž se má dít – nejsou-li dány skutečně závažné důvody – zásadně pouze jedenkrát. Velmi naléhavý je takovýto požadavek za situace, kdy zjišťování skutkového stavu věci je vedeno způsobem, který pro účastníka řízení znamená značnou zátěž, zejména v podobě zásahu do jeho subjektivních práv.

Pro oblast daňového řízení zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. 868/2006 Sb. NSS k možnosti opakované daňové kontroly následující názor, který je plně aplikovatelný i ve věci právě posuzované, tedy v řízení, kterým se ukládá na základě kontroly povinnost zaplatit pojistné a penále:

...pro orgány veřejné moci, které řízení provádějí, vyplývá požadavek profesionality a patřičné odborné péče, se kterými jsou povinny každé řízení vést; tyto orgány jsou tedy povinny v uvedených řízeních vynaložit patřičné úsilí, podložené odborností a profesionalitou, k tomu, aby zjistily všechny pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti v rozsahu, v jakém jim to zákon ukládá. Neučiní-li tak a vyjdou-li takové skutečnosti v důsledku neodborného nebo neprofesionálního postupu orgánu, který vede řízení, najevo teprve dodatečně, nemůže to být zásadně k tíži účastníka řízení, nýbrž pouze k tíži státu, jehož orgán řízení vedl. Obzvláště naléhavá potřeba dodržení výše popsaných principů a požadavků je dána v řízení daňovém, v němž státní orgán rozhoduje vy-

lučně o daňové povinnosti (soukromé) osoby vůči státu (tj. nikoli o právech a povinnostech ve vztahu mezi vícero soukromými osobami navzájem), a v němž tedy stát „chce“ po soukromé osobě zaplacení daně v určité výši. Správní orgán v daňovém řízení je tedy zásadně povinen zjistit a prověřit všechny okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně „napoprvé“, neboť lze zajisté předpokládat, že toho zpravidla bude vzhledem k procesním instrumentům a personálním a materiálním prostředkům, které má za tím účelem podle zákona k dispozici, také schopen – daňové kontroly jako procesního institutu určeného ke zjišťování a prověřování okolností rozhodných pro správné stanovení daně může proto správní orgán zásadně užít toliko jednou; výjimky z tohoto pravidla mohou být přípustné pouze za splnění vstupního (tj. nutného, ne však vždy dostačujícího) předpokladu, že přestože správní orgán postupoval při daňové kontrole profesionálně a s odbornou péčí, vyšly po skončení daňové kontroly najevo skutečnosti, které mohou vést ke změně pohledu na skutkový základ věci.“

Opakování kontroly ve věcech pojistného proto může být zásadně přípustné jen tehdy, je-li důvod opakovat již proběhlé řízení o pojistném v jeho skutkové dimenzi, tj. znovu zjišťovat skutkový stav. K tomu slouží v řízení správním institut obnovy řízení (§ 62 a násl. správního řádu účinného do 31. 12. 2005, § 100 a násl. správního řádu č. 500/2004 Sb., s účinností od 1. 1. 2006). Pro opakování kontroly v oblasti pojistného pak bude třeba přiměřeně užít podmínek vymezených pro obnovu řízení ve správním řádu pro situaci, kdy vyjdou najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být uplatněny již dříve v řízení a mohly by mít podstatný vliv na rozhodnutí. Požadavek právní jistoty pak vede k nutnosti vymezit při zahájení opakované kontroly, v jakém rozsahu bude opakovaná kontrola pojistného provedena a z jakých důvodů – v tomto rámci pak může být opakovaná kontrola přípustná. Nejvyšší správní soud činí tento závěr i při vědomí úpravy obnovy řízení ve správním řádu účinném od 1. 1. 2006 – po

kud by tato úprava v podstatě bránila opakování kontroly, bude na příslušném ústředním orgánu státní správy, do jehož působnosti tato oblast veřejné správy náleží, aby potřebné odchylky od správního řádu navrhl vtělit do úpravy řízení o pojistném. Prozatím zákon č. 582/1991 Sb. obsahuje pro oblast řízení o pojistném jen úpravu, podle níž se na vydání platebního výměru nepoužijí ustanovení správního řádu o zahájení řízení z moci úřední (§ 104c odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., ve znění zákona č. 501/2004 Sb.), což ovšem vzbuzuje údiv, neboť taková úprava by zneumožnila zahájit řízení o pojistném (vydání platebního výměru) *ex officio* (tuto poznámku činí soud *obiter dictum*).

Vymezení rozsahu a důvodů opakované kontroly pojistného a jejich sdělení plátcí při zahájení kontroly není požadavkem samoúčelným – tato informace umožňuje povinnému subjektu zvážit, zda má takovýto postup za zákonný, a pak proti němu nebrojit a opakovanou kontrolu strpět, anebo zda jej považuje za nezákonný, a pak proti němu brojit podáním námitek proti postupu kontrolního pracovníka podle § 17 zákona ČNR č. 551/1992 Sb., o státní kontrole, případně – za splnění podmínek vymezených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pro oblast daňového řízení a s ohledem na podstatu věci srovnatelně aplikovatelných i pro oblast kontroly výběru pojistného (č. 735/2006 Sb. NSS) – se bránit u správního soudu podáním žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s.

Vyměřovací základy pro pojistné byly v případě stěžovatelky kontrolovány za období od roku 1997 do 30. 11. 2001 opakovaně, aniž správní orgány obou stupňů na tuto skutečnost jakkoli reagovaly (kromě přesvědčení, že jim v takovém postupu nic nebrání); v každém případě nevymezily a povinnému subjektu nesdělily, v jakém rozsahu bude kontrola opakována a z jakých důvodů. Kontrola vyměřovacích základů pro pojistné za období od roku 1997 do 30. 11. 2001 byla tak nepřipustně opakovanou kontrolou, a byla tedy nezákonná.

Správní spisy předložené žalovanou neobsahují pak žádný údaj o tom, že by po

30. 11. 2001 byla u stěžovatelky provedena kontrola, a ona sama to ani netvrdí (v období před zahájením kontroly v roce 2003). Za období, které nebylo doposud kontrolováno (od 1. 12. 2001 do 30. 9. 2003), tedy mohla být správnost vyměřovacích základů kontrolována a dlužné pojistné a případné penále mohlo být stěžovatelce uloženo zaplatit. Námitka stěžovatelky, pokud mířila na vady řízení před správním orgánem potud, pokud užil jako podklad pro své rozhodnutí zjištění pocházející z opakované kontroly vyměřovacích základů pro odvod pojistného, byla shledána důvodnou, neboť použitý důkaz byl získán způsobem, jenž je v rozporu se zákonem o státní kontrole (nešetří práva a oprávněné zájmy kontrolovaných) a principy ústavního pořádku (meze výkonu státní moci, předvídatelnost, právní jistota). Tato vada řízení (skutková podstata nemá oporu ve spisech) pak nepochybně měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Námitka stěžovatelky je tedy částečně důvodná, a to pro období od 1. 10. 1997 do 30. 11. 2001, pro něž byl dán důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

(...) Shora uvedené právní závěry učinil Nejvyšší správní soud i při vědomí, že zame-

zení opakování kontroly odvodů pojistného může v některých případech vést ke sporu o výši vyměřovacího základu pro stanovení dávky (zejména důchodového pojištění), ovšem při šetření proporcionalního rozložení povinnosti střežit svá práva mezi stát (a jeho státní rozpočet), zaměstnavatele jako toho, kdo je povinen odvádět pojistné, a zaměstnance jako pojištěnce s jeho nároky v oblasti nemocenského a důchodového pojištění, případně v oblasti zaměstnanosti, došel k závěrům, které jsou obsahem shora podaného odůvodnění, přičemž tyto závěry podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu respektují i ústavně vymezené hranice státní moci ve vztahu k jednotlivci, v posuzované věci v postavení zaměstnavatele povinného k odvodu pojistného (jako poplatník i jako ten, kdo odvádí pojistné, které je povinen platit zaměstnanec). Ochrana zaměstnance v postavení pojištěnce pro případy, kdy zaměstnavatel nesplnil svou zákonnou povinnost ve vztahu k odvodu pojistného, je pak na úrovni zákonných norem v oboru sociálního pojištění zajištěna, a to nejen způsoby shora zmíněnými v tomto rozhodnutí.

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1316

Řízení před soudem: obnova řízení

k § 114 odst. 1, § 113 a § 132 soudního řádu správního

I. Návrh na obnovu řízení proti rozsudku vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je nepřijatelný (§ 114 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*).

II. O návrhu na obnovu řízení podanému proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, jímž bylo skončeno řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zahájené před 1. 1. 2003, rozhodne tento soud (§ 132 ve spojení s § 113 s. ř. s.).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, čj. Na 50/2005-25)

Prejudikatura: srov. č. 275/2004 Sb. NSS.

1317

Řízení před soudem: rozhodnutí o zrušení povinnosti srážet zajištění daně

k § 38e zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

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

Rozhodnutí, jímž správní orgán nevyhověl žádosti o zrušení povinnosti srážet zajištění daně podle § 38e zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s. K zásahu do práv může dojít teprve v důsledku rozhodnutí o vyměření daně po skončení zdaňovacího období.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2005, čj. 5 Afs 172/2004-62)

1318

Správní trestání: rozsah soudního přezkumu rozhodnutí o pokutě

k § 24 písm. e) a § 24e zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění zákona č. 23/1992 Sb.*)

k § 27 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění zákona č. 14/1998 Sb.*)

k § 75 odst. 2 soudního řádu správního

Soud přezkoumávající rozhodnutí o uložení pokuty za porušení povinností stanovených pravomocně uloženým opatřením k nápravě [zde: § 24 písm. e) a § 24e zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství; § 27 zákona č. 138/1973 Sb., vodního zákona] nemůže věcně hodnotit i původní rozhodnutí o uložení nápravných opatření (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, čj. 1 As 6/2003-62)

*) S účinností od 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

1319

Stavební řízení: údržba stavby

Správní řízení: seznámení se s podklady pro rozhodnutí

k § 86 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)
k § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)**)

I. Povinnost vlastníka nemovitosti udržovat stavbu podle § 86 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, je povinností veřejnoprávní. Povinnosti či práva plynoucí ze soukromoprávního vztahu mezi uživatelem budovy a jejím vlastníkem nejsou pro otázku této povinnosti vlastníka rozhodné.

II. Povinnost vlastníka nemovitosti udržovat stavbu v dobrém stavebním stavu je prostřednictvím dokumentace ověřené stavebním úřadem a rozhodnutí stavebního úřadu vymezena tak, aby se stav stavby od uvedené dokumentace neodchýlil. Je-li tedy vlastníku nemovitosti nařízeno opravit, případně vyměnit již dožilé, ale existující součásti nemovitosti, je nepochybné, že toto nařízení nepřekračuje řádnou údržbu stavby (§ 86 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona).

III. Byl-li účastník správního řízení vyrozuměn o tom, že se může vyjádřit k podkladům rozhodnutí a případně učinit procesní návrhy na doplnění dokazování, a to ještě předtím, než správní orgán formálně ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, nicméně z výzvy je nepochybné, kdy bude shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno, a účastník se nemusí seznamovat s podklady před tímto okamžikem, nejde o porušení práva upraveného v § 33 odst. 2 správního řádu (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2005, čj. 8 As 3/2005-86)

Prejudikatura: ad I.: Boh. A 8864/1930, ad III.: Sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 15/1993, Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 56/1994 a č. 112/1996, Soudní judikatura ve věcech správních č. 217/1998 a č. 308/1998, č. 303/2004 Sb. NSS.

1320

Daň z přidané hodnoty: vymezení služby

k § 16 odst. 4 a 6 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999***)

k § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

Poskytl-li žalobce jednotlivým zdravotnickým zařízením laboratorní přístroje včetně servisu a materiálu, ale bez dodávky prací spočívajících v komplexním stanovení krevního obrazu a jiných vyšetření, nejednalo se o poskytnutí služby, ale toliko o pronájem laboratorního přístroje. Samotným poskytnutím přístroje bez dalšího aktivního přístupu lidského faktoru k žádnému provedení krevních a jiných analýz, tedy k deklarované službě, nedošlo ani dojít nemohlo (§ 16 odst. 4 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty). Nelze se přitom dovolávat smluvní svobody tam, kde zamýšlený právní úkon odporuje zákonu nebo jej obchází (§ 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2005, čj. 5 Afs 123/2004-61)

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

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

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