

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2007 / V. ročník / 25. 10. 2007}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

1321. Řízení před soudem: k povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropských společenství 849
1322. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu o náhradě nákladů řízení 852
1323. Služební poměr: odnětí osobního příplatku
Řízení před soudem: k pojmu rozhodnutí 856
1324. Řízení před soudem: soudní přezkum podkladových rozhodnutí 860
1325. Spotřební daně: provozovna určená k prodeji tabákových výrobků a lihovin 866
1326. Daňové řízení: ustanovení zástupce právnické osobě
Řízení před soudem: rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. 868
1327. Daňové řízení: doručování; důkazní břemeno správce daně 870
1328. Celní řízení: promlčení práva vybrat a vyměřit nedoplatek cla 877
1329. Horní právo: účastenství v řízení o povolení hornické činnosti. 879
1330. Ochrana přírody a krajiny: informace o zahajovaných správních řízeních 881
1331. Hospodářská soutěž: zneužití dominantního postavení na trhu; kontraktační povinnost. 884
1332. Ochranné známky: řízení o námitkách 887
1333. Ochranné známky: rozlišovací způsobilost 889
1334. Státní občanství: nabytí cizího občanství v souvislosti s uzavřením manželství 892
1335. Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; narušení veřejného pořádku 895
1336. Azyl: zastavení řízení o udělení azylu; překážka vycestování (zásada non-refoulement). 904
1337. Správní řízení: podklady rozhodnutí obsahující utajované skutečnosti
Azyl: důvodné podezření, že se žadatel dopustil trestného činu proti míru nebo lidskosti 911
1338. Správní trestání: užití principů trestního práva 918
1339. Důchodové pojištění: výkon práce v pracovním poměru uzavřeném na dobu určitou 923
1340. Oběti okupace Československa vojsky SSSR: podmínky nároku na jednorázovou peněžní částku 926
1341. Územní plánování: k pojmu „jiné opatření v území, jímž se upravuje využití území“; aplikace nařízení obce o stavební uzávěře
Opatření obecné povahy: územní opatření o stavební uzávěře. 929
1342. Právo na informace: omezení práva na informace; poskytování informací ze zasedání zastupitelstva obce 938

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1343. Správní řízení: podmínky obnovy řízení; nepravdivost a nezákonnost důkazu 941
1344. Daňové řízení: odvolání proti rozhodnutí o výsledku přezkoumání 941
1345. Daňové řízení: stanovení daně při nepodání daňového přiznání 942
1346. Daňové řízení: zastupování 942
1347. Azyl: pronásledování z důvodu náboženství. 942

I. JUDIKÁTY

1321

Řízení před soudem: k povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropských společností

k § 48 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního, ve znění zákona č. 555/2004 Sb.
k čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství

Ve správním soudnictví může položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společností (čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství) krajský soud jako soud, proti jehož rozhodnutí lze podat kasační stížnost jako opravný prostředek podle vnitrostátního práva. Předběžnou otázku může krajský soud položit jak z vlastní iniciativy, tak k návrhu účastníka řízení, přičemž nepochybně může použít i formulaci otázky, jak ji navrhl účastník řízení. Nejvyšší správní soud jako soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen Soudnímu dvoru Evropských společností předběžnou otázku položit, přičemž i on může použít formulaci otázky, jak ji navrhl účastník řízení.

První a základní podmínkou pro položení předběžné otázky krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem však je, že tyto soudy považují rozhodnutí Soudního dvora Evropských společností o předběžné otázce za nutné k tomu, aby ve věci mohly rozhodnout.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2007, čj. 3 As 22/2006-138)

Věc: Akciová společnost T. proti Českému telekomunikačnímu úřadu o udělení licence, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala žádost o udělení telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné mobilní telekomunikační sítě v kmitočtovém pásmu 450 MHz pro celé území České republiky. Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2004 Český telekomunikační úřad požadovanou telekomunikační licenci žalobkyni neudělil, neboť nebyla splněna základní podmínka pro její udělení, a to disponibilita požadovaných kmitočtů.

Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala odvolání, které dne 23. 8. 2004 předseda Českého telekomunikačního úřadu zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí zejména konstatoval, že telekomunikační licence ke zřizování a provozování mobilní sítě v pásmu 450 MHz, udělená společnosti s ručením omezeným E. dne 7. 2. 2002, nebyla v době jejího udělení licencí zcela novou. Ve smyslu zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích

a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon č. 151/2000 Sb.“), se jednalo o nezbytné nahrazení stávající licence, a to vzhledem k přijaté nové právní úpravě. Nemohlo tedy dojít ke zvýhodnění společnosti E. a porušení § 14 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb. Kmitočty v pásmu 450 MHz byly totiž uvedené společnosti přiděleny již v roce 1990 k původní licenci a nebyly předmětem licence obnovené.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, ve které zejména namítala, že nedostatek disponibilních kmitočtů v pásmu 450 MHz je bezprostředním důsledkem ponechání kmitočtového přidělu společnosti E. v nedotčeném stavu, přestože je zachování tohoto přidělu v rozporu s § 26 odst. 2 písm. a) zákona č. 151/2000 Sb. a v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autori-

zační směrnice), se směrnicí Evropské komise 2002/77/ES o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací a se směrnicí 90/388/EHS o hospodářské soutěži na trhu telekomunikačních služeb. Dne 29. 9. 2005 žalobkyně rozšířila žalobu podáním, v němž navrhla, aby Městský soud v Praze položil podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství (dále jen „Soudní dvůr“).

Městský soud v Praze dne 16. 11. 2005 žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku zejména usoudil, že žalobní body (jejich skutkové a právní vymezení) směřují nikoliv proti tomuto napadenému rozhodnutí, nýbrž proti licenci udělené společnosti E. a proti skutkovému a právnímu stavu v důsledku tohoto rozhodnutí existujícímu. Takové rozhodnutí však nelze považovat ve vztahu k žalobkyni za rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. a žalobní tvrzení vztahující se k tomuto rozhodnutí nemohou být v rámci projednání žaloby směřující proti jinému rozhodnutí, které je napadeno žalobou, věcně posouzeny. Vůči žalobou napadenému rozhodnutí žalobkyně nesplnila povinnost tvrzení, žaloba tak s ohledem na tuto skutečnost nemohla být důvodná. Pokud žalobkyně argumentovala shora uvedenými směrnicemi, stalo se tak pouze opět ve vztahu k rozhodnutí, kterým byla udělena licence společnosti E. Toto rozhodnutí soud nepřezkoumával, nemohl se tedy věcně zabývat tvrzeným rozporom tohoto rozhodnutí a jeho důsledky s výše uvedenými směrnicemi. V tomto ohledu nebyl relevantní ani návrh žalobkyně na jejich přímou aplikaci. Na rozšíření žaloby městský soud reagoval konstatováním, že potřeba položení předběžné otázky Soudnímu dvoru pro něj nevyvstala, protože žalobkyně navrhle předběžné otázky se týkají licence udělené společnosti E. Tato licence nebyla a ani nemohla být soudem při rozhodování ve věci posuzována. Tento procesní návrh žalobkyně tedy soud hodnotil tak, že žalobkyně nesplnila povinnost tvrdit skutkové a právní důvody vůči žalobou napadenému rozhodnutí. Již sama tato skutečnost vedla k závěru o nedůvod-

nosti žaloby a položení předběžných otázek by bylo v daném případě nadbytečné.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména namítala nesprávné právní posouzení věci městským soudem, který dospěl k závěru, že není nutno přímo aplikovat směrnice označené v žalobě; svým procesním postupem soud porušil „*princip účinnosti uplatňování komunitárních nároků*“. Stěžovatelka dodala, že cílem, který žalobou sledovala, byla ochrana jejího veřejného subjektivního práva na přístup ke kmitočtům na základě objektivních, průhledných, nediskriminačních a přiměřených podmínek. Toto právo zaručují evropské směrnice. Soud byl povinen přímo aplikovat ustanovení směrnic, která v žalobě a následném podání stěžovatelka označila. Soud však aplikaci těchto směrnic paušálně odmítl s odůvodněním, že jejich aplikace v daném případě není relevantní, protože se týkají výlučně licence udělené společnosti E. S tím stěžovatelka nesouhlasí, protože je relevantní přezkoumat soulad existence licence společnosti E. s právem Společenství – soulad této licence s právem Společenství přímo ovlivňuje zákonnost napadených rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatelka zdůraznila, že postup soudu v praxi znemožňuje, aby se úspěšně dovolala ochrany svého veřejného subjektivního komunitárního práva. Toto řízení bylo jediným řízením podle českého práva, které jí poskytovalo alespoň teoretickou možnost obrany jejího práva a možnost bránit toto právo jinými právními prostředky nemá. Není oprávněna přímo žalobou napadnout licenci společnosti E., ani podání mimořádných opravných prostředků podle správního řádu nedává stěžovatelce naději na úspěch. Svých práv se nemůže domáhat ani žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Tím, že soud paušálně odmítl argumentaci založenou na porušení práva Společenství, postupoval v rozporu s principem účinnosti uplatňování komunitárních nároků. V zásadě platí, že komunitární nároky je nutno uplatňovat v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Byť se mohou zdát argumenty soudu vedoucí k zamítnutí žaloby

z formálního hlediska do jisté míry věrohodné a logické, ve světle principu účinnosti uplatňování komunitárních nároků nemo-hou obstat. Soud měl na základě principu účinnosti přezkoumat soulad existence licence společnosti E. s evropskými směrnici a soulad napadených rozhodnutí s § 26 odst. 2 písm. a) zákona č. 151/2000 Sb. Závěrem stěžovatelka mimo jiné navrhla, aby se Nejvyšší správní soud obrátil na Soudní dvůr s předběžnými otázkami, které sama formulovala, a zdůraznila, že primárním účelem podání z 29. 9. 2005 bylo navrhnout předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru. Pausální odmítnutí tohoto podání pro rozpor s koncentrační zásadou stěžovatelka považuje za účelové; považuje to za procesní vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) K námitce, že rozsudek Městského soudu je nezákonný též proto, že tento soud dospěl v závěru, že v projednávané věci nebylo nutné aplikovat směrnice 2002/20/ES a 2002/77/ES, a že Soudnímu dvoru nepoložil předběžné otázky, které byly specifikovány v podání stěžovatelky ze dne 29. 9. 2005, a k návrhu stěžovatelky, aby tyto předběžné otázky předložil Soudnímu dvoru Nejvyšší správní soud, se uvádí:

K otázce aplikace uvedených směrnic se vyjádřil v odůvodnění napadeného rozsudku Městský soud v Praze, když především uvedl, že stěžovatelka netvrdila rozpor žalobou napadeného rozhodnutí s právem Evropských společenství. Uvedl dále, že stěžovatelka argumentovala uvedenými směrnici opět ve vztahu k rozhodnutí, jímž byla udělena licence společnosti E. Toto rozhodnutí však soud nepřezkoumával, a nemohl se tedy věcně zabývat tvrzeným rozparem tohoto rozhodnutí a jeho důsledky s uvedenými směrnici.

S tímto odůvodněním se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a pouze v obecné poloze dodává, že otázkou, zda ta která směrnice byla či nebyla transponována do vnitrostátního prá-

va, zda se tak stalo odpovídajícím způsobem a formou, by se správní orgány i soudy muse-ly zabývat tehdy, jestliže by tato otázka skutečně vyplývala z předmětu řízení (podle čl. 249 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství „*Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*“).

Rozhodování o předběžných otázkách upravuje čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství. Podle něj:

„Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

a) výkladu této smlouvy,

b) platnosti a výkladu aktů orgánů Společenství a ECB,

c) výkladu statutů orgánů zřízených aktem Rady, pokud tak tyto statuty stanoví.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nutné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.“

Z tohoto ustanovení je třeba dovodit, že předběžnou otázku může položit Soudnímu dvoru soud, proti jehož rozhodnutí vnitrostátní právo připouští opravné prostředky. Ve sféře správního soudnictví jsou to krajské soudy, protože proti jejich rozhodnutí je přípustná kasační stížnost jako opravný prostředek podle vnitrostátního práva.

Předběžnou otázku může tento soud položit jak z vlastní iniciativy, tak k návrhu účastníka řízení; nepochybně může použít i otázky, které účastník řízení v rámci návrhu na položení předběžné otázky formuloval.

Nejvyšší správní soud jako soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povi-

nen předběžnou otázku položit, přičemž nepochybně i on může při formulaci předběžné otázky použít návrh, který v tomto směru předložil účastník řízení.

První a základní podmínkou pro postup krajského soudu však je, že tento soud považuje rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce za nutné k tomu, aby ve věci mohl rozhodnout. Tutéž podmínku je třeba dovodit i pro položení předběžné otázky Nejvyšším správním soudem.

V projednávané věci, jak již bylo shora uvedeno, Městský soud v Praze přezkoumával rozhodnutí žalovaného, které se nevztahovalo ke komunitárnímu právu (k citovaným směrnici). Proto nejen že přímo neaplikoval uvedené směrnice, ale ani nepoložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Rovněž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pro rozhodnutí o kasační stížnosti není třeba Soudnímu dvoru položit předběžnou otázku, a proto návrhu v tomto směru nevyhověl.

1322

Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu o náhradě nákladů řízení

k § 31 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

k § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) soudního řádu správního

I když mají oba druhy nákladů řízení podle § 31 odst. 2 správního řádu z roku 1967, tj. jak náklady vzniklé správnímu orgánu, tak náklady účastníků správního řízení, svojí podstatou soukromoprávní povahu, budou rozhodnutí o nich přezkoumána vždy v rámci té větve soudní soustavy, která má přezkoumávat rozhodnutí o věci samé, v souvislosti s nímž bylo o nákladech rozhodnuto.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 2 As 67/2006-50)

Věc: Akciová společnost T. proti Českému telekomunikačnímu úřadu o náhradu nákladů správního řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Český telekomunikační úřad, odbor pro severočeskou oblast, dne 13. 12. 2004 nevyhověl návrhu žalobkyně na uložení povinnosti paní Anně Š. zaplatit dlužné ceny za poskytnuté telekomunikační služby. Své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že soudní znalec v oboru písmoznalectví konstatoval, že podpis paní Anny Š. na objednávkách telekomunikačních služeb není pravděpodobně jejím pravým podpisem. Druhým výrokem tohoto rozhodnutí pak žalobkyni na základě § 31 odst. 2 správního řádu uložil zaplatit náklady spojené se zjištěním výše uvedeného podpisu ve výši 3200 Kč.

V rozsahu tohoto druhého výroku pak žalobkyně napadla uvedené rozhodnutí odvolá-

ním. Předseda Českého telekomunikačního úřadu dne 14. 4. 2005 odvolání žalobkyně zamítl.

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala žalobu, kterou Městský soud v Praze dne 12. 4. 2006 odmítl. Své rozhodnutí soud odůvodnil zejména tím, že předmětem správního řízení v souzené věci byl žalobkyní uplatněný nárok na uložení povinnosti úhrady dlužné ceny za telekomunikační služby, které byly poskytnuty na základě smlouvy. Právní vztah založený smlouvou o poskytování telekomunikačních služeb má pak podle soudu evidentně soukromoprávní charakter. Soud v této souvislosti odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, čj. Na

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

747/2003-4*). Městský soud dále uvedl, že skutečnost, že se odvolací orgán v napadeném rozhodnutí zabýval toliko posouzením výroku, jímž byla žalobkyni uložena povinnost zaplatit náklady správního řízení, nemění nic na tom, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve spojení s napadeným rozhodnutím odvolacího orgánu jsou rozhodnutími v soukromoprávní věci, neboť podstatná je povaha věci, tj. povaha předmětu správního řízení. Akcesorický výrok o nákladech řízení pak nemůže soukromoprávní charakter návrhu žalobkyně, který byl předmětem správního řízení a který je určující pro posouzení otázky, zda se měla domáhat ochrany svých práv ve správním soudnictví nebo u civilního soudu, nijak ovlivnit.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které především namítala, že pro posouzení povahy projednávané věci není určující předmět správního řízení u správního orgánu I. stupně, tedy spor mezi stěžovatelkou a účastníkem řízení před správním orgánem o zaplacení telekomunikačních služeb, ale povaha sporu mezi stěžovatelkou a správním orgánem o zaplacení nákladů znaleckého posudku. V žalobě stěžovatelka uplatnila námitky pouze proti uložení povinnosti zaplatit náklady znaleckého posudku a nevznesla žádné výhrady, které by se týkaly rozhodnutí správního orgánu o povinnosti účastníka zaplatit telekomunikační služby. Skutečnost, že spor mezi stěžovatelkou a žalovaným vznikl v průběhu výše uvedeného sporu o zaplacení telekomunikačních služeb, nemůže být důvodem pro závěr, že věc posuzovaná soudem je věcí soukromého práva. Spor o zaplacení nákladů znaleckého posudku je na sporu o zaplacení telekomunikačních služeb nezávislý v tom smyslu, že zde má význam jiný okruh právně relevantních skutečností a právních norem než pro spor o zaplacení telekomunikačních služeb. Pro spor o zaplacení telekomunikačních služeb je důležité především to, zda byla platně uzavřena účastnická smlouva, zda byly poskytnuty služby a jaká byla jejich cena. Naopak ve sporu o zaplacení nákladů

znaleckého posudku jde o výklad ustanovení správního řádu, tj. o to, zda správní řád umožňuje správnímu orgánu uložit jednomu z účastníků řízení povinnost zaplatit náklady znaleckého posudku. Výrok o nákladech řízení se vůbec netýká Anny Š., ale zakládá právní vztah výlučně mezi správním orgánem a stěžovatelkou. V případě, že by v tomto výroku uvedenou povinnost stěžovatelka dobrovolně nesplnila, nebyla by oprávněna tuto povinnost v exekučním řízení vymáhat účastnice Anna Š., nýbrž žalovaný. Proto tento výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně nelze považovat za výrok ve sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 244 odst. 1 o. s. ř.). S ohledem na výše uvedené je pro posouzení povahy věci projednávané ve správním soudnictví nutné rozlišovat jednotlivé výroky napadených rozhodnutí. V praxi totiž dochází k tomu, že jedno správní rozhodnutí obsahuje výrok veřejnoprávní povahy a současně výrok soukromoprávní povahy. Také může dojít k tomu, že je v průběhu správního řízení, které je řízením o soukromoprávním nároku, ještě před rozhodnutím ve věci samé vydáno samostatné procesní rozhodnutí obsahující výrok veřejnoprávní povahy. Jako příklad takové situace stěžovatelka uvádí rozhodnutí správního orgánu v přestupkovém řízení podle zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, které obsahuje jak výrok o vině a výrok o trestu, tak i výrok o odpovědnosti pachatele nahradit poškozenému škodu. Podle stěžovatelky pak výrok o vině a trestu podléhá přezkumu ve správním soudnictví a výrok o náhradě škody přezkumu podle části páté občanského soudního řádu. Závěrem stěžovatelka konstatovala, že pokud by byl spor o zaplacení nákladů znaleckého posudku projednáván v řízení podle části páté občanského soudního řádu, správní orgán I. stupně by nemohl v tomto sporu obhajovat svoji procesní pozici. Podle § 250a o. s. ř. jsou totiž účastníky řízení před soudem pouze ti, kteří měli toto postavení ve správním řízení, a žalobce. Pokud by navíc posuzovaná věc měla být projednána podle části páté o. s. ř.,

* Dostupné na www.nssoud.cz.

bylo by velmi obtížné formulovat i žalobní petit. V tomto řízení totiž soud nerozhoduje o zrušení napadeného správního rozhodnutí, ale znovu rozhoduje ve věci samé. Napadené správní rozhodnutí sice vydáním rozhodnutí soudou pozbývá v dotčené části účinnosti, tento procesní následek však lze považovat jen za jakýsi vedlejší efekt nového rozhodnutí ve věci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatelky, že obecně nelze vyloučit situaci, kdy jednotlivé výroky rozhodnutí správního orgánu budou podléhat rozdílnému typu soudního přezkumu, tedy buď podle soudního řádu správního, nebo podle části páté o. s. ř. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, čj. 2 As 8/2006-130, dostupný na www.nssoud.cz; srov. dále usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50, č. 448/2005 Sb. NSS). Je tedy nutno posuzovat vždy povahu každého výroku samostatně.

(...) Meritem sporu je pak otázka týkající se druhého výroku prvoinstančního správního rozhodnutí (výroku o náhradě nákladů řízení). Městský soud ve výše popsaném odůvodnění dospěl k závěru, že vzhledem k akcesoritě výroku o nákladech správního řízení nemůže tento výrok spadat pod dosah soudní ochrany jiného věcně příslušného soudu a jiného procesního režimu než výrok hlavní, který určuje povahu předmětu správního řízení.

Podle § 31 odst. 2 správního řádu správní orgán může účastníkům řízení, svědkům a znalcům uložit, aby nahradili náklady, které vznikly správnímu orgánu jejich zaviněním; může jim také uložit, aby nahradili náklady, které vznikly jejich zaviněním, ostatním účastníkům řízení. Je tedy zřejmé, a v tomto bodě zdejší soud souhlasí s kasační stížností, že tato náhrada nákladů řízení není závislá na výsledku sporu vedeného před správním orgánem, ale odvíjí se od zaviněného porušení

právní povinnosti, která není předmětem meritorního soukromoprávního sporu. Tento výrok tedy není k meritornímu výroku akcesorický v tom smyslu, že náhrada nákladů ze zákona stíhá stranu, která ve sporu neměla úspěch. V otázce soudního přezkumu však bude následovat osud výroku meritorního, a to z následujících důvodů:

Stěžovatelka se domnívá, že skutečnosti rozhodné pro to, zda stěžovatelka má ve správním řízení náklady na znalecký posudek, které vznikly správnímu orgánu, a pro to, jak bude rozhodnuto v samotném soukromoprávním sporu mezi stěžovatelkou a druhou účastnicí správního řízení před žalovaným, jsou diametrálně odlišné a že totéž platí pro právní regulaci obou sporných otázek – z toho pak dovozuje nutnost štěpení soudní ochrany mezi soukromoprávní a veřejnoprávní správní soudnictví. Za pravdu je jí nutno dát potud, že se jedná o právní vztahy mezi různými subjekty – na jedné straně mezi stěžovatelkou a druhou účastnicí správního řízení, na straně druhé pak mezi stěžovatelkou a státem reprezentovaným správním orgánem, který v meritorní soukromoprávní věci konal řízení a rozhodoval. Tato skutečnost jistě činí za současného znění části páté o. s. ř. problémy, zejm. s ohledem na definici okruhu účastníků řízení v jeho § 250a odst. 1 (otázkou je ovšem, zda ve věci nákladů není účastníkem řízení před civilním soudem též stát, kterému náklady byly přiznány rozhodnutím správního orgánu – zabývat se uvedenou otázkou však mohou jen civilní soudy, nikoli Nejvyšší správní soud), ale i s ohledem na další stěžovatelkou zmiňované či v soudní praxi již se objevivší komplikace (formulace petitu; otázka omezení přezkumu nákladů podmínkami podle § 250l o. s. ř., při jehož doslovném výkladu by nebylo lze korigovat nezákonný výrok správního orgánu o nákladech řízení, byl-li by samotný meritorní výrok zcela správný). Je v každém případě na civilních soudech, aby situaci vyřešily takovým výkladem zákona, který bude šetřit příslušné ústavní kautely (právo na efektivní soudní ochranu, rovnost zbraní, šetření práva vlastnit majetek aj.) a smysl a účel zákona;

Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nemá žádnou kompetenci.

Oba shora zmíněné právní vztahy jsou navzájem úzce propojeny a otázka úhrady nákladů řízení státu, které by měl uhradit jeden z účastníků správního řízení, je odvozena od faktu, že existoval soukromoprávní spor, o němž se uvedené řízení před žalovaným vedlo. V tomto smyslu je otázka nákladů doprovodnou sekundární spornou otázkou primárního soukromoprávního sporu. Jakkoli ji nelze v žádném případě ztotožňovat s otázkou náhrady nákladů řízení mezi účastníky správního řízení navzájem, o jejíž soukromoprávní podstatě podle všeho není pochyb (tj. nelze směřovat náklady podle § 31 odst. 2 části věty před středníkem správního řádu s náklady podle části téže věty za středníkem), mají k sobě náklady řízení obojího druhu svojí podstatou natolik blízko, že není věcného důvodu pro náklady ve vztahu účastníka a státu volit jiný režim soudní ochrany než pro náklady mezi účastníky navzájem.

Se stěžovatelkou lze souhlasit, že v rámci správního řízení je velmi dobře představitelné, aby správní orgán uložil některému z účastníků povinnost veřejnoprávní povahy, a že v takovém případě bude soudní ochrana proti takovému správnímu rozhodnutí poskytnuta v řízení podle s. ř. s. (*obiter dictum* Nejvyšší správní soud poznamenává, že toto by byl zřejmě případ i stěžovatelkou zmiňované pořádkové pokuty; ta je natolik samostatnou povinností, uloženou v rámci správního řízení velmi nezávisle na meritorním soukromoprávním rozhodnutí, a má natolik zjevnou sankční a disciplinární funkci, že ji to řadí mezi povinnosti veřejnoprávní, takže u ní má štěpení soudní ochrany své opodstatnění). To však není případ žádného z obou typů náhrady nákladů řízení podle § 31 odst. 2 správního řádu, jejichž právní podstata je spíše soukromoprávní – jedná se, a to v obou případech, o náhradu majetkové újmy vzniklé v souvislosti s vedením správního řízení, přiznávanou na základě zavinění vzniku nákladů; v žádném případě nejde u nákladů ve vztahu mezi účastníkem správního řízení a státem o vztah sankční, disciplinární, nýbrž

o vztah reparační, což jej řadí spíše do skupiny vztahů soukromoprávních.

Podle § 244 o. s. ř. rozhodli orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smířčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Vzhledem k tomu, že předmětné správní řízení a v rámci něho vyhotovení znaleckého posudku vyplynulo ze sporu soukromoprávního, neboť znalecký posudek byl pořízen za účelem zjištění skutkového stavu v předmětném soukromoprávním sporu, lze o sporném výroku tvrdit, že spadá pod přezkum v občanském soudním řízení. Uvedený výrok není akcesorický v tom smyslu, že by závisel na výroku v soukromoprávním sporu samotném, je ovšem s ním související v tom smyslu, že byl vydán kvůli okolnostem, jež nastaly „u příležitosti“ projednávání soukromoprávního sporu.

Vedle gramatického výkladu a výkladu opírajícího se o úzkost vztahu mezi meritorním výrokiem a výrokiem o nákladech řízení hovoří pro výše nastíněnou výkladovou alternativu i další relevantní důvody. Rozlišování mezi soukromoprávními a veřejnoprávními spory je samo o sobě velmi obtížné a lze snést dosti dobrých důvodů pro názor, že současná „dvojkoľejná“ úprava správního soudnictví komplikuje soudní ochranu práv účastníků správních řízení, nutí-li je před podáním žaloby zvažovat (a nezřídka velmi obtížně), ke které ze dvou v úvahu přicházejících soudních větví ji mají podat. Soudy nemohou ovšem při rozlišování mezi věcmi „soukromoprávními“ ve smyslu části páté o. s. ř. a „veřejnoprávními“ ve smyslu s. ř. s. vykládat tyto dva pojmy natolik dogmaticky, aby pravidelně „štěpily“ soudní ochranu i v otázkách, jež spolu věcně úzce souvisejí a z nichž jedna je zřetelně odvislá od druhé a ve vztahu k té druhé doprovodná, i když je jejich povaha

z hlediska izolovaně pojímané „veřejnoprávnosti“ či „soukromoprávnosti“ odlišná. Takové štěpení, jakkoli – jak i výše zmíněno – se v některých případech děje, nutno obecně považovat za nežádoucí, neboť neprakticky a ve své podstatě samoučelně komplikující systém soudní ochrany subjektivních práv, a proto by mělo představovat výjimku z pravidla, která musí být opřena o zřetelné věcné důvody. Takovými důvody mohou být např. srovnatelně významná závažnost obou posuzovaných otázek (např. při štěpení soudní ochrany ve věci vyvlastnění podle právního stavu účinného do 31. 12. 2006 na „veřejnoprávní“, jde-li o samotný vyvlastňovací výrok, a „soukromoprávní“, jde-li o náhradu za vyvlastněný majetek – viz k tomu již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, čj. 2 As 8/2006-130, dostupný na www.nssoud.cz, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50, č. 448/2005 Sb. NSS) či jejich zjevně odlišná povaha za současného ne zcela vysokého stupně vzájemné souvislosti (např. při štěpení soudní ochrany před rozhodnutími finančního arbitra podle zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, kde ta rozhodnutí, jimiž se rozhoduje právní spor mezi spotřebitelem a finanční institucí, mají povahu soukromoprávní, zatímco ta, jimiž se finanční instituci ukládá sankce za veřejnoprávní delikt, mají povahu veřejnoprávní – viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, čj. 2 Afs 176/2006-96, dostupný na www.nssoud.cz). Rozhodování o zvláštní povinnosti jednoho z účastníků správního řízení uhradit náklady řízení vzniklé správnímu orgánu jejich zaviněním nelze řadit k žádnému z výše popsaných dvou

typů výjimek a nelze vidět ani žádný jiný racionální důvod, proč by soudní přezkum rozhodnutí o těchto nákladech jako sekundární rozhodnutí měl být výjimečně oddělen od soudního přezkumu věci, v rámci řízení o níž bylo takto o nákladech rozhodnuto. I když tedy mají oba druhy nákladů řízení podle § 31 odst. 2 správního řádu svojí podstatou soukromoprávní povahu, budou rozhodnutí o nich přezkoumávána vždy v rámci té větve soudního přezkumu, která má přezkoumávat meritorní rozhodnutí, v souvislosti s nímž bylo o nákladech rozhodnuto.

V obdobné věci ostatně již rozhodoval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (srov. jeho usnesení ze dne 20. 3. 2007, čj. Konf 37/2006-32, dostupné na www.nssoud.cz). Došel k závěru, že výrok o nákladech řízení je akcesorickým výrokem k výroku ve věci samé a že nelze požadovat, aby o tomto výroku bylo rozhodováno samostatně a nezávisle v jiném druhu řízení, než ve kterém je rozhodováno o věci samé. Zvláštní senát konstatoval, že soudy rozhodující v řízení podle části páté o. s. ř. svoji pravomoc rozhodovat tento typ sporů nepopírají, naopak zastávají stanovisko, že spor o zaplacení nákladů řízení je soukromoprávní povahy. To, že žalobu, která směřuje do výroku o náhradě nákladů správního řízení, odmítají, má pak podle zvláštního senátu jiné důvody (civilní soudy tvrdí, že podmínky takového řízení jsou splněny, pouze pokud rozsudek alespoň z části nahrazuje rozhodnutí správního orgánu nebo pokud takové rozhodnutí alespoň z části pozbývá účinnosti – viz shora již letmo zmíněný problém § 250l o. s. ř.).

1323

Služební poměr: odnětí osobního příplatku Řízení před soudem: k pojmu rozhodnutí

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

k § 3 odst. 2 a § 12 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech (v textu též „zákon o platu“)

k § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě*)

Rozhodnutí služebního funkcionáře o odnětí osobního příplatku je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 84/2006-62)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 95/1995, č. 415/2004 Sb. NSS, č. 588/2005 Sb. NSS, č. 739/2006 Sb. NSS, č. 950/2006 Sb. NSS, č. 1046/2007 Sb. NSS a nález č. 76/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 393/2000).

Věc: Ing. Eva O. proti Ministerstvu vnitra o osobní příplatek, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2005 odňal zaměstnavatel (Hasičský záchranný sbor Ústeckého kraje) žalobkyni osobní příplatek ve výši 3 300 Kč. Podané odvolání žalovaný dne 2. 2. 2006 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který ji dne 16. 5. 2006 odmítl. Na poskytování osobního příplatku podle něj není právní nárok. Není tu tedy ani subjektivní právo, na kterém by žalobkyně mohla být zkrácena. V případě odnětí osobního příplatku se tudíž nejedná o úkon správního orgánu, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti. Takové úkony správního orgánu jsou podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeny.

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Soud podle ní chybně posoudil existenci výluky žalobou napadeného rozhodnutí ze soudního přezkumu, neboť odnětím osobního příplatku žalovaný nepochybně do subjektivního práva stěžovatelky zasáhl.

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

Z odůvodnění:

(...) Pro posouzení důvodnosti nároku ve sporu o plat (jeho část) je rozhodující, zda byly naplněny předpoklady pro vznik nároku na plat, anebo zda tato hlediska zrcadlí právním předpisem stanovenou skutkovou

podstatu pro vznik platového nároku splněna nebyla. Z tohoto pohledu je především významné rozlišení, zda požadované plnění představuje platový nárok, který je zaměstnavatel povinen poskytnout, jestliže zaměstnanec splní stanovené předpoklady a podmínky (zda jde o tzv. nárokovou složku platu), nebo zda jde o takovou složku platu, na kterou vzniká nárok - bez ohledu na splnění dalších předpokladů a podmínek pro její poskytnutí - až na základě zvláštního rozhodnutí zaměstnavatele o jejím přiznání (zda se jedná o tzv. nenárokovou složku platu). Tato nenároková složka platu je tedy charakteristická tím, že bez rozhodnutí zaměstnavatele má tato složka platu povahu nároku pouze fakultativního. Tuto povahu však ztrácí v okamžiku, kdy zaměstnavatel rozhodne o přiznání tohoto nároku zaměstnanci. Po takovém rozhodnutí (kdy a zda je učiní, záleží jen na úvaze zaměstnavatele) se povaha tohoto nároku mění, neboť jsou splněny všechny podmínky pro poskytnutí této složky platu a zaměstnavatel je povinen takovýto nárok (složku platu) zaměstnanci poskytnout. Fakultativní složka platu se tedy v důsledku rozhodnutí zaměstnavatele o jejím přiznání stává složkou platu nárokovou (obligatorní) a takto vzniklý nárok na plat (část platu) lze následně zcela nebo zčásti zrušit (odebrat, odejmout), jen jestliže to umožňuje příslušný právní předpis a pouze budou-li splněny podmínky v něm stanovené.

V posuzované věci byly předpoklady, za kterých může být zaměstnanci (stěžovatelce) poskytnut osobní příplatek, stanoveny v § 12

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

zákona o platu, podle něhož k ohodnocení náročnosti práce a dlouhodobě dosahovaných kvalitních výsledků vykonávané práce lze zaměstnanci poskytnout osobní příplatek. Podmínky a maximální výši stanoví prováděcí předpis vydaný podle § 23. Tímto prováděcím právním předpisem bylo v době rozhodování správního orgánu nařízení vlády č. 330/2003 Sb., jmenovitě jeho § 7, který zněl:

(1) Zaměstnanci, který dlouhodobě dosahuje velmi dobrých pracovních výsledků nebo plní větší rozsah pracovních úkolů než ostatní zaměstnanci, může zaměstnavatel poskytovat osobní příplatek až do výše 50 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zaměstnanec zařazen.

(2) Zaměstnanci, který je vynikajícím, všeobecně uznávaným odborníkem a vykonává práce zařazené do desáté až šestnácté platové třídy, a zaměstnanci, který plní úkoly zpravodajských služeb a je vynikajícím odborníkem, může zaměstnavatel poskytovat osobní příplatek až do výše 100 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zaměstnanec zařazen.

(3) Zaměstnavatel může rozhodnout o zvýšení, snížení, popřípadě odejmutí osobního příplatku v závislosti na plnění podmínek stanovených v odstavcích 1 a 2.

Na základě § 7 odst. 1 citovaného nařízení byl rozhodnutím krajského ředitele Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje ze dne 9. 12. 2003 stěžovatelce přiznán osobní příplatek ve výši 3 300 Kč. Přiznáním osobního příplatku v této výši se stala tato složka platu nárokovou složkou platu.

V § 7 odst. 3 citovaného nařízení je stanoveno, že zaměstnavatel může rozhodnout o zvýšení, snížení, popřípadě odnětí osobního příplatku v závislosti na plnění podmínek stanovených v odstavcích 1 a 2. Vzniklý nárok na plat (jeho část) by tedy bylo možno zrušit (odebrat, odejmout), jen pokud zaměstnanec přestane splňovat tato kritéria pro poskytování osobního příplatku.

Tuto úvahu lze tedy uzavřít tím, že stěžovatelce náleželo po přiznání osobního příplatku subjektivní právo na jeho poskytování. Nejvyšší správní soud pokládá dále za potřebné vypořádat se s tím, zda se jedná o subjektivní právo veřejné. Služební poměr příslušníka hasičského záchranného sboru je typickým právním poměrem státně zaměstnaneckým, tudíž veřejnoprávním. Vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře (rozhodnutí o přijetí) a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají v zásadě rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládání kázeňských odměn a trestů, omezených možnostech propuštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky na skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní úprava služebního poměru příslušníka hasičského záchranného sboru tak musí postihnout zvláštní povahu zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění příslušníka do organismu této veřejné moci a účast na jejím výkonu, popřípadě – při výkonu státní správy – i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde jen o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Ostatně to, že služební poměr je třeba pokládat za vztah veřejnoprávní, správní soudy již konstantně dlouhou dobu judikují, odkázat lze např. na rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 58/94 (publikováno pod č. 95/1995 Soudní judikatury ve věcech správních). Je-li tedy služební poměr vztahem veřejnoprávním, musí nutně mít veřejnoprávní povahu i obsah služebního poměru, tedy vzájemná práva a povinnosti subjektů tohoto právního vztahu.

Je tedy splněn požadavek § 4 s. ř. s., že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, a stěžovatelce rovněž

svědčí žalobní legitimace poskytnutá § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji – z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce – právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon; u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční vyluka možná není (znamená to tedy, že zákonodárce může některá rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudy, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv

a svobod, tj. jimiž je rozhodováno o takových subjektivních právech, která byt' nepřímou či jen zčásti mají povahu subjektivních základních práv a svobod). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na ně i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřipustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva. Takový postoj již ostatně vícekrát vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když judikoval, že v případech pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, www.nssoud.cz). Také Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu (vztahujícím se ještě k části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002), že z čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně; namísto je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, č. 76/2001 Sb. ÚS).

Řízení před soudem: soudní přezkum podkladových rozhodnutí

k § 75 odst. 2 soudního řádu správního

I. Považovala-li právní úprava, popř. ustálená judikatura, určitý typ správních aktů za akty subsumované a nová právní úprava, popř. změna v judikatuře, je považuje za akty řetězící se (popř. za akty zcela samostatné), musí soud ve správním soudnictví k žalobní námitce takový akt přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s., pokud by opačný postup vycházející ze striktního výkladu procesního předpisu znamenal, že za takové intertemporální situace by tento akt nebylo možno v konkrétním případě přezkoumat vůbec (ani samostatně, ani v rámci přezkumu aktu finálního), tj. vedl by z hlediska tohoto aktu k odepření přístupu k soudu.

II. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005-83)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 153/1997 a č. 644/2000; č. 809/2006 Sb. NSS, č. 837/2006 Sb. NSS a č. 883/2006 Sb. NSS.

Věc: Národní památkový ústav proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti akciové společnosti T., o umístění stavby, o kasační stížnosti akciové společnosti T.

Okresní úřad Olomouc podle § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), vydal dne 15. 11. 2000 rozhodnutí, jímž vyslovil souhlas s umístěním stavby „železobetonový stožár výšky 40 m pro základovou stanici veřejné radiotelefonní sítě - stavba dočasná“ na pozemku v katastrálním území Bouzov.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které Ministerstvo životního prostředí dne 3. 9. 2001 zamítlo jako nepřipustné z důvodu, že nebylo podáno účastníkem řízení.

Dne 20. 9. 2002 Městský úřad Litovel podle § 39 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) rozhodl o umístění výše uvedené stavby.

V odvolacím řízení vedeném proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 3. 11. 2003 rozhodl tak, že změnil text rozhodnutí správního orgánu I. stupně uvádějící souřadnice umístění stavby.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které mimo jiné poukázal na to, že mu bylo upřeno účastenství v řízení o vydání souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Krajský soud v Ostravě námitce o účastenství, i některým dalším námitkám, přisvědčil a svým rozsudkem ze dne 3. 3. 2005 všechna předcházející rozhodnutí správních orgánů zrušil. Uvedl, že podle ustálené judikatury je rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vydané v rámci řízení o umístění stavby individuálním správním aktem předběžné povahy vyloučeným podle § 70 písm. b) s. ř. s. z přezkumu ve správním soudnictví. Podle názoru krajského soudu měl být žalobce podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967 účastníkem řízení o udělení souhlasu orgánu ochrany přírody k umístění stavby. Předmětem tohoto řízení totiž bylo

schválení zásahu do krajinného rázu ve formě umístění stavby; podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou být přitom zásahy do krajinného rázu prováděny mimo jiné pouze s ohledem na zachování kulturních dominant krajiny. Takovou kulturní dominantou krajiny je nepochybně rovněž národní kulturní památka hrad Bouzov, jehož správu zajišťuje žalobce. Vzhledem k tomu, že z přiložené fotodokumentace vyplývá, že předmětná stavba má být realizována v poměrně malé vzdálenosti od této kulturní památky, mohl by být rozhodnutím o udělení souhlasu s umístěním stavby – s přihlédnutím k jejímu charakteru – dotčen zájem žalobce na zachování hradu Bouzov jako kulturní dominanty krajiny a na zachování kulturní a historické charakteristiky dané oblasti. Pro posouzení okruhu účastníků podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967 je rozhodující možnost, že rozhodnutím budou dotčena práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti určité osoby – již v takovém okamžiku jí zákon přiznává postavení účastníka řízení; není rozhodující, že se výsledné rozhodnutí nakonec vůbec těchto práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nedotýká. Pokud byl žalobce opomenut jako účastník řízení před orgánem ochrany přírody, bylo tak řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) napadla tento rozsudek kasační stížností, v níž zejména vytýkala krajskému soudu nezákonnost zrušení rozhodnutí orgánů ochrany přírody obou stupňů (souhlas s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu). Stěžovatelka má za to, že tato rozhodnutí krajský soud přezkoumal v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. nad rámec žalobních bodů, neboť nezákonnost těchto podkladových rozhodnutí v žalobě namítnuta nebyla. Tato rozhodnutí jsou rozhodnutími vydávanými ve správním řízení se všemi důsledky z toho vyplývajících, je proti nim tedy přípustná samostatná správní žaloba, a nemohou tak být přezkoumávána v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud měl pochybit i v tom, že ačkoli zrušil také rozhodnutí vydaná orgány ochra-

ny přírody, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. To ovšem znamená, že věc vrátil jen orgánům na úseku státní správy územního plánování a stavebního řádu, nikoli na úseku životního prostředí; soud tedy měl věc k dalšímu řízení vrátit také příslušným orgánům ochrany přírody.

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

Z odůvodnění:

V prvé řadě Nejvyšší správní soud musel uvážit o tom, zda Krajský soud v Ostravě v souzené věci vůbec mohl zákonnost podkladových rozhodnutí orgánů ochrany přírody přezkoumávat. Podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. „*byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví*“. Předpokladem takového přezkumu tedy je, aby

1. existoval tzv. subsumovaný správní akt (tj. správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu),

2. finální správní akt byl ve správním soudnictví napaden projednatelnou žalobou,

3. nezákonnost subsumovaného správního aktu byla v žalobě namítnuta (zde se jedná o promítnutí dispoziční zásady; Nejvyšší správní soud tu ponechává stranou případy nicotnosti či nepřezkoumatelnosti subsumovaného správního aktu, neboť dalece překračují rámec souzené věci),

4. se nejednalo o takový subsumovaný správní akt, jímž by byl vázán i sám soud,

5. nebylo možno subsumovaný akt napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou (ostatně v takovém případě by se vlastně ani nejednalo o akt subsumovaný, nýbrž o akt řetězící se, popřípadě zcela samostatný, čili nebyla by splněna již první podmínka).

Nejvyšší správní soud považuje v souzené věci za nesporné splnění podmínky sub 2 a sub 4.

Podmínku sub 2 je třeba pokládat za splněnou, neboť finální akt (rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby) byl řádně napaden ve správním soudnictví projednatelnou žalobou.

Rovněž podmínka sub 4 je splněna, neboť souhlas orgánu ochrany přírody (resp. rozhodnutí o odvolání proti němu) s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu nepochybně není úkonem správního orgánu, jímž by byl správní soud vázán, neboť žádné ustanovení právního řádu neposkytuje případně vázanosti soudu uvedeným úkonem správního orgánu oporu.

Podmínka sub 3 v souzené věci není nesporná, neboť na ni míří jedna ze stížnostních námitek, když stěžovatel vytýká krajskému soudu, že rozhodnutí orgánů ochrany přírody přezkoumal, aniž byla jejich nezákonnost v žalobě namítána. S tímto názorem stěžovatele nemůže zdejší soud souhlasit. Žalobce v žalobě totiž tvrdil, že v řízení před orgány ochrany přírody obou stupňů ve věci vydání souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení a neměl možnost se k umístění stavby z hlediska ochrany krajinného rázu vyjádřit. V tom žalobce spatřuje porušení svých práv. Namítal-li žalobce upření účastenství v uvedeném řízení, nemá Nejvyšší správní soud z povahy věci žádnou pochybnost o tom, že žalobce takto namítal vadu řízení, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o vydání souhlasu s umístěním stavby. Lze tedy uzavřít, že žalobce námitku nezákonnosti tohoto rozhodnutí v žalobě řádně uplatnil.

V souzené věci má Nejvyšší správní soud za stěžejní vypořádat se s podmínkami sub 1, resp. sub 5, tedy jedná se o posouzení, zda správní akt, který orgán ochrany přírody vydává podle § 12 odst. 2 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny, je správním aktem subsumovaným, nebo správním aktem řetězícím se (popřípadě správním aktem zcela samostatným). Uvedené ustanovení zní: „*K umístění a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas*

orgánu ochrany přírody.“ Zde je třeba připustit, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu v otázce, zda se v případě správního aktu vydávaného orgánem ochrany přírody podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny jedná o akt subsumovaný, či o akt řetězící se, stojí na právním názoru, že se jedná o rozhodnutí řetězící se, „*neboť tímto aktem ze strany příslušného správního úřadu autoritativně se stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku. Na této skutečnosti nic nemění, je-li k určité činnosti, v níž se má takový zásah realizovat, třeba ještě další rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Toto závazné stanovisko je samostatným správním rozhodnutím. (...) Ve vztahu k předmětu posuzování zásahu do významného krajinného prvku jde o rozhodnutí konečné, a to i v případě, kdy k zamýšlenému zásahu je třeba dalších (navazujících) rozhodnutí podle zvláštních předpisů. (...) V takovém případě dochází k typickému řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí a zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Skutečnost, že předložení dříve vydaného rozhodnutí je podmínkou vydání ještě dalších povolení podle jiných zvláštních předpisů a že toto další povolení musí reflektovat jeho obsah, v tomto případě jde dokonce o absolutní závaznost pro akt navazující, nemůže nikterak omezit či dokonce anulovat jeho vlastní přímé účinky, které má na základě právního předpisu. Nelze z toho dovozovat nesamostatnou, podmíněnou, dočasnou či předběžnou povahu takového stanoviska.*“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, čj. 7 A 198/2000-51, www.nssoud.cz). K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. i v rozsudku ze dne 12. 5. 2004, čj. 3 As 53/2003-61, www.nssoud.cz, rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 1 As 17/2004-41, www.nssoud.cz, rozsudku ze dne 18. 8. 2006, čj. 7 A 166/2002-71, www.nssoud.cz, či rozsudku ze dne 24. 10. 2006, čj. 2 As 51/2005-34, www.nssoud.cz.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud ovšem zároveň musí konstatovat, že v souze-

né věci je zcela nepodstatné, zda rozhodnutí orgánu ochrany přírody o vydání souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu je rozhodnutím subsumovaným, nebo rozhodnutím řetězícím se (popřípadě rozhodnutím zcela samostatným). Je totiž třeba přihlídnout k tomu, že rozhodnutí odvolacího orgánu ochrany přírody bylo vydáno 3. 9. 2001, tj. před účinností soudního řádu správního (k nabytí jeho účinnosti došlo 1. 1. 2003), tedy v době, kdy soudní přezkum správních aktů byl upraven v části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném před 1. 1. 2003, zatímco rozhodnutí finální, tj. rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje o odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o umístění stavby, bylo vydáno až 3. 11. 2003. Konstantní judikatura správních soudů z období, kdy soudní přezkum správních aktů probíhal podle části páté občanského soudního řádu, důsledně zachovávala názor, že v případě rozhodnutí, jímž správní orgán vyslovuje podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny souhlas s umístěním stavby, se jedná o správní akt subsumovaný. Odkázat v této souvislosti lze např. na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 8. 1995, čj. 6 A 184/1994-26 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 153/1997). V tomto judikátu dospěl soud k závěru, že „rozhodnutí, jímž správní orgán vyslovil podle § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nesouhlas s umístěním stavby, je rozhodnutím předběžné povahy [§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.], z přezkumu soudem vyloučeným... Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy (§ 244 odst. 1, 2 o. s. ř.), pokud některá rozhodnutí nejsou z tohoto přezkumu vyloučena (§ 248 o. s. ř.). Podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. soudy nepřezkoumávají mj. rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy. Takovými rozhodnutími jsou např. zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu, tzv. podkladová rozhodnutí apod., tedy rozhodnutí, z kterých teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a po-

vinností určitého subjektu (např. územní rozhodnutí, rozhodnutí o povolení stavby apod.). Soud pak na základě žaloby přezkoumává teprve toto rozhodnutí konečné povahy, přičemž zároveň přezkoumává i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o němž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže pro ně bylo dříve učiněné rozhodnutí závazné a není-li pro jeho přezkoumání stanoven zvláštní postup (§ 245 odst. 1 o. s. ř.)“. Tento právní názor Vrchní soud v Praze posléze argumentačně rozvinul v usnesení ze dne 30. 12. 1999, čj. 6 A 41/1997-21 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 644/2000), v němž uvedl, že „rozhodnutí podle § 12 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vydává příslušný orgán ochrany přírody v rámci řízení podle stavebního zákona jako dotčený orgán státní správy. V této fázi ještě nezasahuje do práv a povinností žalobců. Jejich práva mohou být dotčena až konečným rozhodnutím stavebního úřadu, které teprve založí jejich případná práva a povinnosti. Jde tedy o typické rozhodnutí předběžné povahy, které je z přezkumu soudem vyloučeno“.

Z uvedeného je naprosto zjevné, že v době vydání rozhodnutí odvolacího orgánu ochrany přírody ve věci vydání souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu nebylo možno domáhat se samostatného soudního přezkumu tohoto rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Tato skutečnost pak nutně musí vést k tomu (navzdory opačné judikatuře, k níž správní soudnictví dospělo po 1. 1. 2003 a podle které tato rozhodnutí orgánu ochrany přírody jsou samostatně soudně přezkoumatelná), že s tímto rozhodnutím musí být při nynějším přezkumu správního aktu finálního (rozhodnutí ve věci umístění stavby), který probíhá již podle soudního řádu správního, zacházeno, jako by se jednalo o rozhodnutí subsumované (proto je třeba v tomto rozsudku podané výklady o subsumovaných správních aktech vztáhnout i na rozhodnutí Okresního úřadu Olomouc ze dne 15. 11. 2000, a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 9. 2001), a je třeba jeho zákonnost při splnění

ostatních podmínek uvedených v § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat. Opačný postup by totiž vedl z hlediska rozhodnutí orgánu ochrany přírody k odepření přístupu k soudu.

Právo na přístup k soudu je přitom jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji – z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce – právo na přístup k soudu ve všech správních soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon; u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční vyluka možná není (znamená to tedy, že zákonodárce může některá rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudy, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod, tj. jimiž je rozhodováno o takových subjektivních právech, která byt' nepřímou či jen zčásti mají povahu subjektivních základních práv a svobod). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na ně i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání usta-

novení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena. Mezi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřipustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva. Takový postoj již ostatně vícekrát vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když judikoval, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 809/2006 Sb. NSS). Také Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu (vztahujícím se ještě k části páte o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002), že z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně; namísto je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu [viz náleze Ústavního soudu č. 76/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 393/2000)].

V této otázce tak nezbyvá než uzavřít, že v souzené věci musel krajský soud rozhodnutí orgánů ochrany přírody přezkoumat, a učinil-li tak, byl jeho postup v tomto ohledu naprosto správný. Žalobce sice má pravdu v tom, že podle současné judikatury Nejvyššího správního soudu se na rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny pohlíží jako na svébytný správní akt samostatně soudně přezkoumatelný, nikoli jako na akt subsumovaný, nicméně nelze z této skutečnosti s ohledem na právě řečené v souzené věci dovodit závěr, že v případě žaloby, která zde napadá finální

správní akt (rozhodnutí odvolacího orgánu o prvoinstančním rozhodnutí o umístění stavby), nelze rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny přezkoumat.

Ostatní stěžovatelovy námitky, týkající se nezákonnosti zrušení rozhodnutí orgánů ochrany přírody, však již z podstatné části Nejvyšší správní soud pokládá za důvodné, a proto také kasační stížnosti napadený rozsudek zrušuje. Krajský soud sice správně a pečlivě vysvětlil, že ve správním řízení byl žalobce zkrácen na svých právech, když mu bylo upřeno účastenství v řízení o souhlasu orgánu ochrany přírody s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu (s touto argumentací se zdejší soud plně ztotožňuje a odkazuje na ni). Krajský soud v Ostravě ovšem pochybil, pokud tato rozhodnutí (tj. rozhodnutí prvoinstančního i odvolacího orgánu ochrany přírody) vedle rozhodnutí ve věci umístění stavby zrušil, neboť k takovému postupu mu zákon neposkytuje pravomoc. Již výše citované ustanovení § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. hovoří o tom, že „*byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost...*“. Toto ustanovení zmiňuje toliko „*přezkoumání zákonnosti*“, neposkytuje soudu samo o sobě také pravomoc takové podkladové rozhodnutí zrušit. Při nahlédnutí do § 78 s. ř. s., který vypočítává možnosti (varianty, podoby, způsoby) rozhodnutí krajského soudu rozsudkem, nenalezneme ani tam pro takovou pravomoc oporu. Ustanovení obdobné § 75 odst. 2 s. ř. s. obsahovala již předchozí právní úprava soudního přezkumu správních aktů. Jednalo se o § 245 odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, v němž bylo stanoveno, že „*při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu posoudí soud i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o němž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže...*“. Jak vidno, tato úprava byla prakticky shodná se současnou, přičemž mezi slovy (tehdejší) „*posoudí*“ a (dnešním) „*přezkoumá*“ neshledává Nejvyšší správní soud při zohlednění kontex-

tu, v jakém byla užitá, žádný významný sémantický rozdíl. Ani tehdejší § 250j o. s. ř., který z podstatné části představuje obdobu dnešního § 78 s. ř. s., neobsahoval výslovně stanovení pravomoci soudu rušit podkladová rozhodnutí. Dobová odborná literatura (Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: *Občanský soudní řád*. Komentář. 5. vydání, Praha, C. H. Beck, 2001, s. 1057) pak k tehdejšímu ustanovení § 245 odst. 1 o. s. ř. uvádí, že „*závěr soudu o nezákonnosti závazného subsumovaného aktu se neprojeví jeho zrušením (arg. „soud posoudí“, tj. v enunciatu nerozhoduje). Jestliže jeho zjištěná nezákonnost mohla způsobit nezákonnost finálního rozhodnutí žalobou napadeného, soud zruší tento finální akt. S nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění takového rozsudku*“. S tímto konstatováním se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje, pokládaje je přitom za plně přenositelné i na současnou právní úpravu obsaženou v soudním řádu správním, zejména na jeho § 75 odst. 2. Jako podpůrný argument pro skutečnost, že nelze dovodit pravomoc soudu ve správním soudnictví zrušovat subsumované správní akty, Nejvyšší správní soud uvádí i to, že správní orgán rozhodující o subsumovaném správním aktu není účastníkem řízení ve správním soudnictví o přezkumu aktu finálního. Pokud by pak měl mít soud ve správním soudnictví pravomoc subsumované správní akty zrušovat, musel by ji zákon výslovně stanovit, jak činí např. v § 78 odst. 3 s. ř. s., jenž umožňuje soudům zrušovat i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo rozhodnutí žalobou napadenému, přičemž tyto správní orgány nižšího stupně rovněž zpravidla nejsou účastníky řízení před soudem. Lze tedy uzavřít, že - lapidárně vyjádřeno - Krajský soud v Ostravě zrušil více, než mu zákon umožňuje.

(...) Správnímu orgánu pak bude třeba uložit, aby opatřil nové rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny ve věci souhlasu s umístěním stavby, přičemž účastníkem řízení o tomto souhlasu musí být i žalobce. Požadavek opatření nového rozhodnutí orgánu ochrany přírody plyne z podstaty soudního

přezkumu subsumovaných správních aktů; z tohoto pohledu je stěžovatelem namítané uplynutí lhůty pro možnost použití mimořádných opravných prostředků vůči rozhodnutí orgánu ochrany přírody zcela nerozhodné. Vysvětlení, proč je třeba v souzené věci zacházet s rozhodnutím orgánu ochrany přírody, jako kdyby se jednalo o subsumovaný správní akt, je podáno výše.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nové rozhodnutí orgánu ochrany přírody bude vzhledem k tomu, že bude vydáno již za účinnosti soudního řádu správního a při vědomí konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně rozhodnutí orgánů ochrany přírody vydávaných podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, přezkoumatelné v případném soudním řízení samostatně, a nikoli již postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s.

1325

Spotřební daně: provozovna určená k prodeji tabákových výrobků a lihovin

k § 133 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2004

Dle § 133 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, je prodej tabákových výrobků a lihovin zakázán mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu. Takovým rozhodnutím není souhlas s prodejem tohoto zboží vystavený obcí, na jejímž území se provozovna nachází. Musí se jednat o kolaudační rozhodnutí místně příslušného stavebního úřadu vydané v souladu se stavebním zákonem z roku 1976.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 12. 2005, čj. 31 Ca 132/2005-30)

Věc: Antonín Z. proti Celnímu ředitelství Hradec Králové o uložení pokuty.

Celní úřad Náchod, pobočka Rychnov nad Kněžnou, uložil žalobci dne 4. 2. 2005 pokutu dle § 135 odst. 3 zákona o spotřebních daních ve výši 5000 Kč a současně propadnutí zajištěných lihovin a tabákových výrobků, neboť žalobce prodával tabákové výrobky a lihoviny v provozovně bez platného kolaudačního rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 4. 3. 2005 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které namítal především nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nesouhlasil se závěrem správních orgánů, že v době kontroly prodával zboží v provozovně bez platného kolaudačního rozhodnutí. Takové rozhodnutí totiž vlastnil, jednalo se o kolau-

dační rozhodnutí Městského úřadu v Meziměstí ze dne 11. 10. 1993 znějící na účel stavby „*Zemědělská účelová stavba pro drobné pěstitelství a skladování nářadí v Meziměstí – Starosttíně*“. Tentýž úřad pak podle jeho názoru rozhodl dne 2. 7. 1997 o změně v užívání stavby, když souhlasil se změnou v jejím užívání pro prodej lihovin a tabákových výrobků. Tím měly být splněny podmínky tehdy platného znění § 85 odst. 1 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.). Provozovna žalobce splňovala podmínky k prodeji tabákových výrobků a lihovin. Protože ji v průběhu času rozšířil o restauraci a parkoviště, bylo na celý komplex vydáno ještě nové kolaudační rozhodnutí ze dne 26. 11. 2004, které nabylo právní moci dne 3. 12. 2004.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí

mimo jiné konstatoval, že kolaudační rozhodnutí ze dne 26. 11. 2004 nemohlo být v době kontroly vzato v úvahu, protože bylo vydáno až po provedené kontrole.

Krajský soud v Hradci Králové žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podstata věci spočívala v posouzení, zda žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu jiného správního deliktu dle § 135 odst. 3 zákona o spotřebních daních, jak je mu kladeno za vinu celními orgány. Dle tohoto ustanovení se jiného správního deliktu dopustí právnická osoba, která poruší zákaz nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků podle § 133. Právnické osobě může kontrolní orgán uložit pokutu do 2 000 000 Kč. Dle odst. 4 se za právnickou osobu pro účely této části zákona pokládá také fyzická osoba – podnikatel. Ustanovení § 133 zákona o spotřebních daních pak stanoví, že na tržištích, v tržnicích a mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu je prodej tabákových výrobků a lihovin zakázán. Oním zvláštním právním předpisem je dle odkazu míněn již citovaný stavební zákon. Ten se dané problematiky dotýká ve svém § 85 odst. 1, ve znění ke dni předmětné kontroly. Změny ve způsobu užívání, v jejím provozním zařízení, ve způsobu nebo podstatném rozšíření výroby jsou přípustné jen po předchozím ohlášení stavebnímu úřadu, který o nich rozhodne nebo nařídí nové kolaudační řízení. Tento zákonný předpoklad rekolaudace stavby ale v případě žalobcovy provozovny naplněn rozhodně nebyl. Je nesporné, že stavba, ve které žalobce prodával předmětné zboží, byla v roce 1993 kolaudována pro účely drobného pěstitelství

a skladování nářadí. Sám žalobce uznává, že s takovým vymezením účelu stavby by v ní prodej zboží realizovat nemohl. Svoje oprávnění prodeje odvozuje až od písemného podání ze dne 2. 7. 1997, nazvaného „*Souhlas se změnou v užívání stavby*“. Jedná se o vyjádření města Meziměstí, zastoupeného svým starostou, které k žádosti žalobce sděluje, že souhlasí se změnou v užívání uvedené stavby na prodejní stánek, který bude sloužit pro prodej originálně zabalených potravin a nápojů. Jedná se tedy o podání města Meziměstí, nikoli Městského úřadu Meziměstí, který v lokalitě umístění stavby vykonává pravomoci stavebního úřadu. Rozhodně tedy nejde o rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání stavby ve smyslu citovaného ustanovení stavebního zákona. Ostatně není ani dostatečně zřejmé, oč vůbec žalobce tehdy město Meziměstí žádal, ale to již není pro posouzení věci významné. Podstatné je, že žalobcovy provozovny, ve které lihoviny a tabákové výrobky prodával, nebyla k tomuto účelu ke dni provedené kontroly určena rozhodnutím příslušného stavebního úřadu. K tomu došlo až kolaudačním rozhodnutím Městského úřadu Meziměstí ze dne 26. 11. 2004, tedy zhruba dva měsíce poté, což jenom potvrzuje právní závěry krajského soudu, že taková rekolaudace do té doby provedena nebyla. Krajský soud se tak ztotožnil se závěry žalovaného, že žalobce se coby podnikatel vymezeného jiného správního deliktu dopustil a sankce spočívající v pokutě 5000 Kč byla celním úřadem uložena po právu. Pokud jde o výrok ukládající propadnutí zajištěných lihovin a tabákových výrobků, vyplývá povinnost takového postupu celního úřadu z § 135 odst. 5 zákona o spotřební dani. Jedná se tedy o obligatorní náležitost správního rozhodnutí, kterou celní orgány o své vůli nemohou opomenout.

Daňové řízení: ustanovení zástupce právnické osobě Řízení před soudem: rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení

k § 10 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)
k § 70 písm. c) soudního řádu správního

I. K použití institutu ustanovení zástupce právnické osobě podle § 10 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, přistoupí správce daně nikoli svévolně, bude-li to považovat za vhodné, ale vždy, když dojde k situaci v tomto ustanovení presumované, tj. pokud vzniknou pochybnosti o tom, kdo je oprávněn za právnickou osobu jednat. Správce daně zde nemá prostor pro volnou úvahu, co se týče volby dalšího procesního postupu, ale pouze co se týče volby osoby, kterou zástupcem ustanoví.

II. Rozhodnutí o ustanovení zástupce podle § 10 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je svou povahou rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení; takové rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2006, čj. 5 Afs 86/2005-50)

Věc: Tetyana M. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o zastoupení pro daňové řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Finančního úřadu v Prostějově ze dne 18. 3. 2002 byla žalobkyně ustanovena zástupcem pro daňové řízení ve věci společnosti O. Při rozhodování dle § 10 odst. 2 daňového řádu vycházel správní orgán I. stupně ze skutečnosti, že v období od 5. 4. 2000 do 27. 6. 2001 byla žalobkyně ve funkci jednatelky uvedené společnosti, k zápisu nového jednatele do obchodního rejstříku nedošlo, nebyla známa osoba oprávněná jednat jménem společnosti a ostatní společníci zapsaní v obchodním rejstříku mají trvalé bydliště na Ukrajině.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný podle § 50 odst. 6 d. ř. dne 8. 7. 2003 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě svým usnesením ze dne 17. 3. 2005 odmítl. Svě rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že napadený úkon není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Proti rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména namítla porušení

§ 10 odst. 2 d. ř., neboť správní orgán I. stupně nezjistil přesně a úplně skutkový stav věci před vydáním rozhodnutí a ustanovil stěžovatelku zástupcem pro daňové řízení společnosti O.; v důsledku toho zasáhl správní orgán do jejich práv i povinností. Stěžovatelka má za to, že při rozhodování o ustanovení zástupce daňového subjektu nemůže platit pro správní orgán libovůle, věc nebyla zákonem stanoveným způsobem projednána, rozhodnutí není v souladu se zákony a nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Dále stěžovatelka namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. Krajský soud v Ostravě návrh odmítl s odkazem na § 65 odst. 1 s. ř. s. ve vazbě na § 70 písm. a) s. ř. s. s tím, že v případě rozhodnutí o ustanovení zástupce se jedná o úkon, který je svojí povahou vyloučen ze soudního přezkumu. Stěžovatelka zdůrazňuje, že rozhodnutí není v souladu se zákony, její právo na spravedlivý proces bylo porušeno, a je-li výsledkem řízení nezákonné rozhodnutí, musí být takovéto rozhodnutí přezkoumatelné soudem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Úkolem Nejvyššího správního soudu přitom nebylo činit závěry o tom, zda stěžovatelka mohla či nemohla být ustanovena zástupcem daňového subjektu společnosti O. pro daňové řízení ve smyslu § 10 odst. 2 d. ř., neboť o tom mu v případě odmítnutí návrhu rozhodovat již nepřísluší. Úkolem Nejvyššího správního soudu v takovém případě může být toliko přezkoumání postupu krajského soudu v tom směru, zda pro takový postup soudu, tedy odmítnutí návrhu, byly dány zákonné důvody.

(...) Konstrukce ustanovení § 10 odst. 2 d. ř. sleduje řádné zajištění průběhu daňového řízení. Ze zastoupení přitom nevznikají práva a povinnosti zástupci daňového subjektu, tj. v tomto případě stěžovatelce, nýbrž pouze přímo zastoupenému, tedy společnosti O. Daňové řízení ve věci samé je nadále vedeno s daňovým subjektem ohledně jeho daňové povinnosti, a nikoli se zástupcem daňového subjektu, tedy stěžovatelkou samotnou. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že v § 10 odst. 2 d. ř. nejsou stanoveny žádné podmínky ani omezení týkající se osoby zástupce a je na uvážení správce daně, kterou konkrétní osobu pro zastupování daňového subjektu zvolí. Ustanovení zástupce správcem daně není vázáno ani na souhlas tohoto zástupce. Na druhou stranu ustanovenému zástupci nic nebrání ve smyslu § 10 odst. 3 d. ř. zvolit si zástupce na základě plné moci.

Z dikce § 10 odst. 2 d. ř. dále vyplývá, že k použití institutu ustanovení zástupce právnické osobě přistoupí správce daně nikoli zcela svévole, bude-li to považovat za vhodné, ale postupuje tímto zákonným způsobem vždy, pokud dojde k situaci v tomto ustanovení presumované, tj. pokud vzniknou pochybnosti o tom, kdo je oprávněn jednat za právnickou osobu. Bude tomu tak např. i tehdy, pokud jediný jednatel odstoupí a nového se nepodaří ustanovit z důvodu nečinnosti valné hromady společnosti. Správní orgán v případě naplnění důvodů pro ustanovení

zástupce právnické osobě podle uvedeného ustanovení nemá prostor pro volnou úvahu, resp. správní uvážení, co se týče volby dalšího procesního postupu, ale pouze co se týče volby osoby, kterou zástupcem ustanoví (§ 10 odst. 2 věta druhá d. ř.: „*správce daně ustanoví zástupce také právnické osobě...*“). Správce daně při naplnění zákonných důvodů nemůže jednat jinak; daňový řád mu neumožňuje např. odložit, resp. přerušit, daňové řízení na dobu, kdy pochybnosti ohledně zastupování právnické osoby pomínou. Pochybnosti o osobě oprávněné za společnost v daňovém řízení jednat evidentně nastanou i v případě, vznikla-li situace, že není nikdo, kdo by za subjekt – jinak právně existující – fyzicky mohl jednat. V daném případě správce daně rozhodl zcela v intencích zákonem založeného správního uvážení, ustanovil-li zástupcem osobu, která sama osobně byla se společností spjata, a jakožto bývalá jednatelka, jakkoli jí již v době vedení řízení podle zápisu v obchodním rejstříku nebyla, byla mimo jiné odpovědná i za vedení účetnictví dotčeného daňového subjektu a byla s činností společnosti nejlépe obeznámena. Nelze proto správcem daně vyčítat, že se dopustil libovůle, postupoval-li tak, aby zajistil řádný průběh řízení při respektování § 2 odst. 1 až 9 d. ř., když ustanovil zástupcem pro daňové řízení právě stěžovatelku z titulu jejího personálního propojení s dotyčnou společností.

Rozhodnutí o ustanovení zástupce dle § 10 odst. 2 d. ř. je svou povahou nepochybně rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Existence osoby daňového subjektu, o jehož právech a povinnostech je v řízení rozhodováno, je podmínkou *sine qua non* pro vedení řízení samotného. Bez takové osoby nelze v řízení činit relevantní úkony pro řízení nezbytné, např. doručovat písemnosti, oznamovat rozhodnutí apod. Rozhodnutí, jímž správní orgán za podmínek zákonem předvídaných ustanoví daňovému subjektu pro řízení zástupce, popř. opatrovníka, nelze považovat za akt správního orgánu, jímž se ve věci samé zástupci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo závazně určují prá-

va nebo povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ostatně stěžovatelka sama ani neuvádí, v čem a jakým způsobem byla její subjektivní práva porušena nebo na nich byla postupem správního orgánu zkrácena.

Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Současně však uvedené ustanovení připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Jedná se o kompetenční vyloučení uvedené v § 70 s. ř. s., kdy ze soudního přezkumu jsou vyloučeny mimo jiné úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

Krajský soud v Ostravě odmítl žalobu s odůvodněním, že rozhodnutí o ustanovení zástupce dle § 10 odst. 2 d. ř. není rozhodnutím, které podléhá přezkumu ve správním

soudnictví, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ale jde o akt správního orgánu, jímž nedochází k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv a povinností [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Úvahy krajského soudu ohledně existence či neexistence kompetenční vylouky neshledal Nejvyšší správní soud nesprávnými, ačkoliv nelze přehlédnout, že krajský soud dospěl k aplikaci § 70 písm. a) s. ř. s. namísto § 70 písm. c) s. ř. s.

Krajský soud správně posoudil otázku týkající se povahy úkonu žalobou napadeného, když dospěl k závěru, že rozhodnutí správce daně o ustanovení zástupce dle § 10 odst. 2 daňového řádu nemá povahu meritorního rozhodnutí, tj. rozhodnutí ve věci samé, neboť jím nedochází k dotčení hmotných práv stěžovatelky; správně dovodil, že takový úkon je ze soudního přezkumu vyloučen a žaloba je nepřijatelná [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jeho odlišný právní úsudek ohledně povahy rozhodnutí o ustanovení zástupce, z hlediska jeho podřazení pod jednotlivé případy kompetenčních vylouk, přitom neměl a nemohl mít vliv na správnost výroku.

1327

Daňové řízení: doručování; důkazní břemeno správce daně

k § 31 odst. 8 písm. a) a b) a § 17 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v původním znění (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Správce daně nese podle § 31 odst. 8 písm. a) a b) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve spojení s § 17 odst. 5 tohoto zákona důkazní břemeno ohledně prokázání skutečnosti, že písemnost doručovaná daňovému subjektu mu také byla fakticky doručena, nebo že byla doručena nikoli fakticky, nýbrž náhradním způsobem (tzv. fikcí) za splnění striktních zákonných podmínek. Správce daně proto nese důkazní břemeno ve vztahu ke všem skutkovým podmínkám, jež musí být splněny v případě, že má být adresátu doručeno fikcí.

II. Veřejnou listinou byla poštovní doručenka v daňovém řízení od účinnosti zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, až do 1. 7. 2000. Po tomto datu jí přestala být a stala se toliko listinou soukromou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 2 Afs 158/2005-82)

Věc: Ing. Michael S. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Finančního úřadu v Ostrově ze dne 14. 12. 1995 bylo zastaveno řízení ve věci odvolání žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru téhož finančního úřadu ze dne 13. 7. 1995, kterým byla žalobci dodatečně vyměřena daň z příjmů fyzických osob za rok 1993. Proti tomuto rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení podal žalobce odvolání doručené finančnímu úřadu dne 27. 6. 2002. Toto odvolání finanční úřad zamítl rozhodnutím ze dne 25. 7. 2002, v němž uvedl, že odvolání bylo možné podat v souladu s § 48 odst. 5 daňového řádu ve lhůtě třiceti dnů ode dne, který následuje po doručení rozhodnutí. Konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo doručeno v souladu s § 17 odst. 5 d. ř. fikcí dne 3. 1. 1996, a odvolání bylo tedy podáno po stanovené lhůtě. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 26. 8. 2002 odvolání, ve kterém zpochybnil doručení fikcí. Uvedl, že se v době doručování na dané adrese nezdržoval, neboť v období před koncem roku 1995 se spolu se svou rodinou krátce zdržoval u své matky v SRN. Toto odvolání žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 10. 3. 2003, ve kterém se ztotožnil s názorem finančního úřadu, že předmětné doručení fikcí bylo v souladu se zákonem.

Zamítavé rozhodnutí o odvolání napadl žalobce žalobou, která obsahovala tři žalobní námítky. Z hlediska kasační stížnosti relevantní byla druhá žalobní námitka - uvedl v ní, že rozhodnutí finančního úřadu ze dne 14. 12. 1995 mu nebylo řádně doručeno. Toto tvrzení odůvodnil tím, že se v době doručování nezdržoval na adrese pro doručování. Konstatoval, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak netvrdil a nezkoumal okolnosti, v jaké podobě, resp. s jakým komentářem doručovatele, se mu vrátila doručovaná zásilka. Žalobce byl v rozhodné době s manželkou a svými dětmi na krátkodobé návštěvě u své matky v SRN za účelem společného trávení vánočních svátků a na doručovací adrese se nezdržoval. Nemohla tedy být aplikována konstrukce náhradního doručení.

Krajský soud napadená rozhodnutí žalovaného a finančního úřadu zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Svůj rozsudek

odůvodnil tím, že zákonná konstrukce náhradního doručení je založena na předpokladu, že v době pokusu o doručení písemnosti se adresát skutečně zdržuje v místě doručení. Pokud tato podmínka není splněna, nemohou nastat následky náhradního doručení podle § 17 odst. 5 d. ř. Zdržování se v místě doručení znamená, že se adresát každodenně vrací do svého bytu, což je vyloučeno například v případě, že by adresát byl v době doručení například v nemocnici, na dovolené apod. Krajský soud dále uvedl, že ačkoliv je povinností správce daně prokázat doručení písemnosti, neznamená tato povinnost, že by musel v každém konkrétním případě složitě svědecky či jinak podrobně zjišťovat všechny okolnosti náhradního doručení. Pokud správce daně disponuje řádně vyplněnou doručenkou, má doklad o doručení písemnosti, ze kterého za účelem prokázání doručení vychází. Může tak však činit pouze do té doby, než je doručení zpochybněno. V tomto případě leží podle § 31 odst. 8 d. ř. důkazní břemeno na správci daně, který je povinen doručení písemnosti prokázat jiným vhodným způsobem. V tomto případě správce daně nemůže vycházet pouze z obsahu doručanky. V daném případě byl fakt, že se žalobce v předmětné době zdržoval na doručovací adrese, zpochybněn, a proto bylo na správních orgánech, aby doručení prokázaly jiným vhodným způsobem. Finanční úřad ani žalovaný tak neučinili, ač důkazní břemeno bylo zcela na jejich straně.

Ve své kasační stížnosti žalovaný (stěžovatel) uvádí, že důvodem kasační stížnosti je nezákonnost předmětného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení a výkladu § 17 odst. 5, odst. 12 a § 31 odst. 8 daňového řádu. Stěžovatel nesusouhlasí s názorem krajského soudu, že dojde-li v případě náhradního doručení písemnosti (v daném případě rozhodnutí Finančního úřadu v Ostrově ze dne 14. 12. 1995) následně ke vzniku pochybnosti o doručení na základě podání daňového subjektu, leží důkazní břemeno výhradně na správci daně a ten je povinen prokázat doručení písemnosti jiným vhodným způsobem. Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvedl, že žalobce měl

svoje tvrzení, že se v místě doručení v předmětné době nezdržoval, specifikovat a prokázat. Žalobce v odvolání obecně uvedl, že se v období před koncem roku 1995 krátce zdržoval u své matky ve Spolkové republice Německo. Žalobce ani v následně podané žalobě proti rozhodnutí stěžovatele neuvedl, ve kterých konkrétních dnech roku 1995, resp. 1996, se zdržoval mimo místo doručení. Podle názoru stěžovatele bylo na žalobci, a nikoliv na správním orgánu, aby prokázal, že se v rozhodné době v místě doručení nezdržoval. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 3 Afs 11/2004-47, v němž soud sice rozhodoval ve věci odmítnutí žaloby krajským soudem, avšak hlavní argumentace se týkala náhradního doručení. Podle uvedeného rozsudku leží důkazní břemeno v případě tvrzení adresáta písemnosti, že nebyly splněny podmínky pro náhradní doručení dle ust. § 17 odst. 5 d. ř., přičemž správce daně prokázal doručení řádně vyplněnou doručenkou, na adresátovi. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že pochybnosti o doručení mohou nastat i jen na základě pouhého tvrzení adresáta, že se v místě doručení nezdržoval, a správci daně pak vzniká povinnost prokázat doručení jiným vhodným způsobem. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu pokládá za správný a bezvadný. Konstatoval, že pokud správní orgán chtěl aplikovat v daném případě fikci doručení, měl tak učinit až po zjištění takových skutečností, jež by důvodně nasvědčovaly tomu, že se adresát v místě doručení zdržoval. Zcela absurdní je tvrzení stěžovatele, že sama vyplněná doručenka je důkazním prostředkem ve smyslu ust. § 31 odst. 8 d. ř.: na základě takové doručenky totiž nelze činit závěry o tom, zda se odpůrce v místě doručení zdržoval či nikoliv. Doručenka za daných okolností toliko osvědčuje skutečnost, zda si příjemce písemnost v určité době vyzvedl. Žalobce nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že pokud si zásilku v úložní době nevyzvedl, pak nemohl mít finanční úřad po-

chybnosti o doručení předmětné písemnosti na základě právní fikce. V dané souvislosti dále nelze pominout fakt, že odpůrce k prokázání svého tvrzení o své nepřítomnosti v místě doručení v rozhodné době uvedl důkaz výsledkem své matky. Finanční úřad naopak na podporu svého tvrzení neuvedl, kromě již zmiňované doručenky, důkaz žádný. Přijmout názor stěžovatele by tedy znamenalo, že v podstatě každá uložená a nevyzvednutá zásilka by byla považována za doručenou na základě fikce doručení a správní úřad by nastalou fikci prokázal pouze doručenkou. Tento postup by byl v rozporu s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na tyto skutečnosti žalobce navrhl kasační stížnost stěžovatele zamítnout.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je v případě náhradního doručování konstruována právní fikce, že účinky doručení písemnosti nastanou po uplynutí stanovené doby *ex lege* i vůči tomu, kdo písemnost fakticky nepřevzal. Právní fikce coby nástroj odmítnutí reality právem je nástrojem výjimečným. Aby mohla svůj účel (dosažení právní jistoty) splnit, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. (...) Z hlediska ústavnosti je třeba striktně trvat na dodržení všech zákonných podmínek pro vznik dané fikce. Účinky doručení písemnosti (do vlastních rukou) mohou ve smyslu § 17 odst. 5 d. ř. nastat především za předpokladu, že se příjemce v místě doručení zdržuje. I když tento pojem není výslovně definován, dle názoru Ústavního soudu se zjevně jedná o místo, kde by příjemce mohl být v rozhodné době doručovatelem zastížen (srov. § 17 odst. 2 a 3 d. ř.), a to buď přímo, nebo (alespoň) prostřednictvím vyzoomění o uložení zásilky, bylo-li učiněno vhodným způsobem (viz náleze Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 23/03, zveřejněný pod č. 81 ve svazku č. 30 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu; srov. též náleze Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01, zveřejněný pod

č. 115 ve svazku č. 28 Sbírký nálezů a usnese-
ní Ústavního soudu).

Podmínky pro náhradní doručení jsou v rámci daňového řízení upraveny v ustanovení § 17 odst. 5 d. ř., jež ke dni sporného doručování (18. 12. 1995) stanovilo, že nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastížen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, uvědomí jej doručovatel vhodným způsobem, že písemnost přijde doručit znovu v den a hodinu uvedenou na oznámení. Zůstane-li nový pokus o doručení bezvýsledný, uloží doručovatel písemnost na poště nebo u orgánu obce a příjemce o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si příjemce písemnost do patnácti dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se příjemce o uložení nedozvěděl. Aby tato tzv. „fikce doručení“ mohla nastat, musí se adresát v době doručení zdržovat na předmětné doručovací adrese.

Spornou otázkou v rozhodované věci je, jestli v případě zpochybnění některých z podmínek náhradního doručování tím, komu bylo doručováno (v daném případě toho, zda se žalobce v místě doručení v předmětné době zdržoval), leží důkazní břemeno na správci daně, anebo nikoli. Z hlediska uplatněných kasačních námitek je relevantní především § 31 odst. 8 písm. a) a b) d. ř., kde jsou stanoveny povinnosti správce daně při dokazování. Podle tohoto ustanovení mj. správce daně prokazuje a) doručení vlastních písemností daňovému subjektu, b) existenci skutečností rozhodných pro užití právní domněnky a nebo právní fikce. Znamená to tedy, že je to správce daně, který nese důkazní břemeno ohledně prokázání skutečnosti, že písemnost doručovaná daňovému subjektu mu také byla fakticky doručena, či že byla doručena nikoli fakticky, nýbrž náhradním způsobem (fikcí) za splnění striktních zákonných podmínek. Správce daně proto nese důkazní břemeno ve vztahu ke všem skutkovým podmínkám, jež musí být splněny v případě, že má být adresátu doručeno fikcí.

Skutečností rozhodnou z hlediska toho, zda lze u žalobce uplatnit tzv. fikci doručení v případě sporného doručování rozhodnutí

finančního úřadu o zastavení odvolacího řízení, je, zda se v době prvního a druhého pokusu o doručení žalobce v místě doručení zdržoval. Doručováno bylo na adresu P. 102, H. Stěžovatel skutečnost, že se žalobce v místě doručení zdržoval, dokazuje doručenkou pošty, na níž je předtištěno (tj. formulářovým způsobem uvedeno) mj.: „*Protože adresát, ačkoli se v místě doručování zdržuje, nebyl přes písemnou výzvu, která mu byla při prvním pokusu o doručení této písemnosti zanechána v odevzdacím místě, na uvedené adrese zastížen, byla písemnost uložena na poště - obecním úřadě (...)*.“ Dále je na doručence rukou psaným textem zaznamenáno, že výzva k vyzvednutí písemnosti byla žalobci dána 18. 12. 1995 a písemnost uložena (míněno zjevně na poště) 19. 12. 1995. Dále je na doručence uvedeno mj. „*ozn. 27. 12.*“, „*do 3. 1. 96*“ a „*Nevyzvednuto v úložní době*“.

Žalobce závěr o řádném doručení fikcí zpochybňoval v odvolání, které vyústilo ve vydání napadeného správního rozhodnutí, i v žalobě proti němu tvrzením, že v době doručování byl s manželkou a svými malými dětmi na krátkodobé návštěvě u své matky v SRN za účelem společného stravení vánočních svátků. K prokázání svého tvrzení navrhl důkaz v podobě výslechu své matky.

Z § 17 odst. 12 d. ř., který stanoví, že dokladem o doručení písemnosti příjemci je řádně vyplněná doručenka, a že jsou-li o doručení pochybnosti a nebo není-li doručenka, lze doručení prokázat jiným vhodným způsobem, nelze vytěžit ničeho jiného, než že jím je charakterizováno, jakým způsobem se obvykle dokládá doručení písemnosti příjemci (řádne vyplněnou doručenkou). O povaze doručenky, jejích náležitostech a její důkazní hodnotě však uvedené ustanovení nic neříká; neříká ani, co vše lze za doručenku považovat. Z druhé věty citovaného ustanovení je však patrné, že doručenka je dostačujícím dokladem o doručení tehdy, nejsou-li o doručení pochybnosti. I v daňovém řízení lze tedy zásadně vycházet z údajů uvedených na doručence, ovšem jen tehdy, není-li jiných informací, které by tyto údaje zpochybňovaly.

V době doručování žalobci (konec roku 1995) řádně vyplněná poštovní doručka (tj. doručka vystavená poštou, nikoli např. „domácí doručka“ vystavená správcem daně, doručoval-li písemnost přímo on sám) byla veřejnou listinou i pro účely daňového řízení. Pojem „veřejné listiny“ je v daňovém řádu užíván – ustanovení § 31 odst. 4 d. ř. hovoří o veřejné listině výslovně v demonstračním výčtu možných důkazních prostředků, aniž by ji ovšem výslovně definovalo či výslovně odkázalo na definici v jiném právním předpise; v § 12 odst. 1 d. ř. ovšem je o protokolu o ústním jednání v daňovém řízení výslovně uvedeno, že je veřejnou listinou, přičemž v poznámce pod čarou č. 8 k tomuto ustanovení se odkazuje na § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Z uvedených zmínek o veřejné listině v daňovém řádu, zejména pak z odkazu v poznámce pod čarou – který, třebaže nemá normativní povahu, je zpravidla významnou pomůckou při výkladu právního předpisu – nelze než usoudit, že zákonodárce měl v úmyslu pojmu veřejné listiny ve smyslu daňového řádu dát stejný význam, jaký je mu dán již dlouhou dobu v základním procesním předpisu občanského soudního řízení, občanském soudním řádu. V § 134 odst. 1 o. s. ř. se praví (a toto platilo již v době doručování, tj. koncem roku 1995), že listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomocí, jakož i listiny, které jsou zvláštními předpisy prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Doručky nepochybně nebyly vydávány státními orgány České republiky, nicméně se jednalo o listiny prohlášené za veřejné, to ovšem za předpokladu, že splňovaly právním předpisem předepsané náležitosti; tento právní názor konstantně zůstávala civilněprocesní judikatura (z mnoha rozhodnutí na toto téma viz zejm. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 1997, čj. 2 Cdon 619/96-45, nepublikováno, a usnesení téhož soudu ze dne 25. 6. 1998 ve věci sp. zn. 2 Cdon 1532/97, publikováno v časopise

Soudní judikatura č. 8/1998 pod pořadovým číslem 127). U doručování do vlastních rukou žalobce koncem roku 1995, které je předmětem zájmu soudu v řízení o kasační stížnosti, stanovovala náležitosti příslušné poštovní doručky vyhláška federálního ministerstva dopravy a spojů č. 79/1989 Sb., o právech a povinnostech pošty a jejích uživatelů (poštovní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „poštovní řád“), zejména pak body 18 až 21 přílohy č. 5 k této vyhlášce.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud poznamenává, že veřejnou listinou byla poštovní doručka v daňovém řízení od účinnosti daňového řádu až do 1. 7. 2000, kdy byl poštovní řád zrušen zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2003 ve věci sp. zn. 29 Odo 181/2002, zveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 11/2003 pod pořadovým číslem 191). Po tomto datu přestaly být poštovní doručky v daňovém řízení veřejnou listinou a staly se toliko listinou soukromou, neboť zde nebylo žádného právního předpisu, který by doručku v daňovém řízení za veřejnou listinu prohlašoval. Ustanovení § 50e odst. 4 o. s. ř., ve znění účinném od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004, které doručku za veřejnou listinu prohlašovalo, se týkalo pouze doručky užívané při doručování podle občanského soudního řádu. Totéž platí o ustanovení § 50f odst. 9 o. s. ř., jež stanovuje, že údaje uvedené na doručence se považují za pravdivé, není-li prokázán opak, neboť toto ustanovení se – na rozdíl od poštovního řádu, jehož příloha č. 5 se (viz její bod č. 1) vztahovala na veškerá doručování písemností odesílaných soudy, státním zastupitelstvím, policií, notáři a správními orgány (tj. i správci daně) – vztahuje pouze na doručování písemností podle občanského soudního řádu.

Rovněž *obiter dictum* Nejvyšší správní soud poznamenává, že „domácí doručka“ vyhotovená správcem daně (tj. nikoli poštou) byla po celou dobu účinnosti daňového řádu a i nyní je veřejnou listinou, neboť jde o listinu vydanou státním orgánem České republiky v mezích jeho pravomocí. Totéž platí o jakýchkoli jiných listinách vystavených (vy-

daných) státními orgány v souvislosti s doručováním a obsahujících informace o tom, kdy a komu bylo doručeno (např. úřední záznamy o doručení písemnosti policií).

Za předpokladu, že by poštovní doručení splňovala poštovním řádem předepsané náležitosti, jednalo by se o veřejnou listinu potvrzující pravdivost toho, co je v ní osvědčeno nebo potvrzeno, mj. tedy i toho, že žalobce se v době doručování zdržoval v místě doručování. Bylo by tomu tak ovšem pouze za předpokladu, že by žalobce, na kterého tím, že veřejná listina něco osvědčuje či potvrzuje, přechází důkazní břemeno ve vztahu k prokázání nepravdivosti v ní osvědčovaných či potvrzovaných skutečností, neprokázal opak, tedy že by nemohl prokázat, že se v době doručování v místě doručování nezdržoval. Prokázání negativní skutečnosti (že se v určitém místě v určité době žalobce nezdržoval) by bylo možné většinou pouze prokázáním pozitivní skutečnosti, která by logicky vylučovala nepravdivost negativní skutečnosti, čímž by implicitně její pravdivost potvrzovala. Jinak – a jednodušeji – řečeno: Žalobce by musel prokázat, tj. nad rozumnou pochybnost doložit, že se v době doručování zdržoval na určitém místě, které je odlišné od místa doručování (jinou eventualitou prokazující nezdržování se adresáta v místě doručení v rozhodnou dobu by za určitých okolností mohlo být např. svědectví jiné osoby, která tam po celou rozhodnou dobu byla přítomna a měla přehled o tom, kdo se v místě doručování zdržoval, a tedy že adresát tam nebyl; představitelný je i podobný důkaz plynoucí z technického monitorovacího zařízení apod.). Jistě by takový důkaz mohl být žalobcem podán svědectvím osob, které s ním v rozhodnou dobu trávily čas na jiném místě, než je místo doručení, a jistě by takovým svědkem mohla být jeho matka, případně jeho manželka či děti, pokud tvrdí, že u matky v SRN byl spolu s těmito dalšími rodinnými příslušníky. Otázka věrohodnosti svědectví rodinných příslušníků, která by v této souvislosti mohla vystat, je již věcí hodnocení samotného konkrétního provedeného důkazu, tj. konkrétní svědecké výpovědi, i jeho hodnocení

v souvislosti s dalšími důkazy; poukaz na možnou nevěrohodnost svědectví osob blízkých tomu, v jehož „prospěch“ mají svědčit, nemůže sám o sobě vést k odmítnutí provedení takového důkazu.

Pokud by doručení neobsahovala všechny předepsané náležitosti, k přesunu důkazního břemene ze stěžovatele na žalobce by nedošlo a bylo by věcí stěžovatele, aby prokázal, tj. nad rozumnou pochybnost doložil, že žalobce se v době doručování v místě doručování zdržoval. Samotná doručení má i tak důkazní váhu, ovšem k tomu, aby stěžovatel důkazní břemeno neunesl, postačí (za předpokladu, že doručení bude jediným důkazem ve prospěch závěru o tom, že žalobce se v místě doručování zdržoval), že žalobce údaje v doručence zpochybní (znevěrohodní) předstředním jiné srovnatelně pravděpodobné verze reality, tj. nemusí nezbytně – na rozdíl od varianty, kdy je doručení veřejnou listinou – prokázat opak toho, co plyne z doručení.

Pokud žalobce svým podáním zpochybnil skutečnost, že se v době pokusu o doručení písemnosti skutečně zdržoval v místě doručení (což je jedna ze zásadních podmínek pro to, aby nastala fikce doručení), bylo na stěžovateli, aby se touto námitkou s ohledem na § 31 odst. 8 d. ř. zabýval a vyhodnotil ji z hlediska její relevance ve vztahu ke skutkovým podmínkám, jež musely být splněny v případě náhradního doručení. Ne každá adresátem vznesená námitka proti doručení totiž musí být relevantní a jako taková hodnocena a dále skutkově a důkazně ověřována – za irrelevantní by bylo nutno pokládat kupříkladu námitku adresáta, že sice v době doručování byl přítomen v domě, do něhož se doručovalo, avšak spal, takže neslyšel domovní zvonek; touto námitkou by se správce daně vůbec nemusel ze skutkových hledisek zabývat, neboť by nemohla přivodit změnu závěru o tom, zda bylo či nebylo účinně doručeno. Žalobce však vznesl námitku, která spočívala na skutkových tvrzeních, jež nepochybně mohla tu verzi reality, z níž vycházel stěžovatel, relevantně zpochybnit, neboť zajisté je velmi dobře představitelné, že by matka žalobce mohla dosvědčit, že žalobce se v době

doručování zdržoval u ní v SRN, takže nemohl současně být v místě doručování. Bylo tedy na stěžovateli, aby uvedenou námitku posoudil jako skutkově relevantní a aby se jí ze skutkového hlediska začal zabývat – měl si v první řadě posoudit, jakou povahu má doručka (zda vzhledem ke konkrétnímu způsobu jejího vyplnění jde o veřejnou listinu, anebo nikoli), a následně měl vést dokazování provedením žalobcem navržených důkazů, tedy zejména výslechem matky žalobce. Podle výsledků dokazování pak měl dospět k závěru, zda předmětné rozhodnutí Finančního úřadu v Ostrově ze dne 14. 12. 1995 bylo řádně žalobci doručeno, anebo nikoli, a podle toho volit další postup ve věci. To však stěžovatel neučinil.

Nutno dodat, že nepřipadná je argumentace stěžovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 3 Afs 11/2004-47 (zveřejněn na www.nssoud.cz). Uvedené rozhodnutí se týká odmítnutí žaloby soudem pro opožděnost za situace, kdy podle tvrzení toho, kdo žalobu podal, nebyly splněny podmínky pro doručení fikcí podle § 17 odst. 5 d. ř., takže lhůta k podání správní žaloby, jež začíná běžet dnem doručení rozhodnutí správního orgánu, které má být žalobou napadeno, nezačala běžet v den, kdy mělo dojít k doručení fikcí, jelikož podle tvrzení toho, kdo žalobu podal, k doručení ve skutečnosti nedošlo.

Břemeno důkazní je úzce spojeno s břemenem tvrzení a má význam v těch aspektech řízení před soudem či správním orgánem, ve kterých se skutkové okolnosti právně kvalifikují na základě tvrzení účastníka, ne však tehdy, kdy správní orgán či soud určité skutečnosti musí právně kvalifikovat (a tedy předtím případně i skutkově objasnit, nejsou-li ze skutkového hlediska nesporné) z úřední povinnosti. V řízení před soudem je ovšem včasnost žaloby, závisující v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu mj. na tom, zda vůbec a kdy bylo žalobci doručeno správní rozhodnutí, proti kterému žalobou brojí, jednou z nutných podmínek její věcné projednatelnosti. Soud si musí vždy z úřední povinnosti učinit o splnění (příp. nesplnění) této podmínky úsudek a v závislosti na výsledku tohoto posouzení se žalobou naložit (věcně ji projednat, je-li včasná, anebo ji od-

mítnout, je-li opožděná či předčasná). Věcné projednání žaloby implikuje, že soud dospěl k závěru o včasnosti jejího podání. Znamená to tedy, že v řízení před soudem nelze striktně vzato o rozložení důkazního břemene mezi žalobce a žalovaného stran doručení napadeného správního rozhodnutí vůbec hovořit, neboť soud, který posuzuje podmínky věcné projednatelnosti žaloby a v rámci toho posuzuje i otázku její včasnosti, musí tuto otázku posoudit z úřední povinnosti a – je-li v této souvislosti třeba skutkového zkoumání – za tím účelem provést veškeré důkazy, jejichž provedení je k tomu potřeba, tak, aby byl řádně zjištěn skutkový stav věci. Podmínky doručení rozhodnutí správního orgánu žalobci pak soud při hodnocení včasnosti podání žaloby přirozeně posuzuje podle ustanovení o doručování použitelných v tom kterém správním řízení, v němž bylo napadené správní rozhodnutí doručováno – znamená to tedy, že soud z úřední povinnosti ověřuje, zda podmínky doručení písemnosti v příslušném řízení před správním orgánem byly splněny, či nikoli.

Citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 3 Afs 11/2004-47, proto nelze rozumět jako judikátu, který vymezuje, kdo z účastníků řízení nese důkazní břemeno, nýbrž pouze jako rozhodnutí, v němž bylo v konkrétním případě pro účely uvážení o včasnosti či naopak opožděnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu posuzováno, zda a kdy správní orgán žalobou napadené správní rozhodnutí žalobci doručil. Nosné důvody rozhodnutí se sice týkaly toho, zda z konkrétních listin předložených stěžovatelkou plynulo, že se v době doručování písemnosti správce daně zdržovala na jiném místě, než kam jí bylo doručováno, ovšem z uvedeného judikátu nelze vyvozovat nic více než právě odpověď na posouzení důkazní situace v tomto konkrétním případě – rozhodně z něho neplynou žádné obecnější závěry o tom, kdo a za jakých podmínek je povinen prokazovat určité skutečnosti týkající se doručení v daňovém řízení, jež by byly v rozporu se závěry krajského soudu v kasační stížnosti napadeném rozsudku a s výše vyjádřenými závěry Nejvyššího správního soudu.

Celní řízení: promlčení práva vybrat a vyměřit nedoplatek cla

k § 282 odst. 2 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon*)

Účinky přerušení promlčecí lhůty podle § 282 odst. 2 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon, může mít pouze úkon celního orgánu adresovaný a doručený dlužníkovi, a to přesto, že v citovaném ustanovení není výslovně uvedeno, že o těchto úkonech musí být dlužník zpraven. Za takový úkon je nutno považovat i provedení soupisu movitých věcí dlužníka soudem podle § 326 o. s. ř. v případě, kdy celní orgán podal k tomuto soudu návrh na provedení výkonu rozhodnutí; úkon exekučního soudu je v tomto případě přičitatelný celnímu orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, čj. 1 Afs 115/2006-50)

Věc: Tomáš H. proti Celnímu ředitelství Ostrava o clo, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad Opava vydal dne 23. 2. 2004 platební výměr, kterým žalobci vyměřil úrok z prodlení a penále podle § 63 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“), ve výši 101 110 Kč z nedoplatku, který mu byl vyměřen dne 12. 7. 1996.

Proti uvedenému výměru ze dne 23. 2. 2004 brojil žalobce odvoláním, které žalovaným dne 6. 5. 2004 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, ve které zejména namítal promlčení práva žalovaného předepsat penále podle § 63 odst. 4 d. ř. Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného dne 17. 4. 2006 zrušil. V odůvodnění svého rozhodnutí zejména konstatoval, že penále bylo předepsáno až po marném uplynutí promlčecí lhůty ve smyslu § 282 odst. 1 celního zákona ve spojení s § 63 odst. 4 d. ř., neboť daňového dlužníka lze vyzkoušet o předpisu penále nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně (zde celního dluhu vyměřeného platebním výměrem ze dne 12. 7. 1996). Promlčecí lhůta u platebního výměru ze dne 12. 7. 1996 začala znovu plynout dne 31. 12. 1997, neboť Celní úřad Opava dne 3. 1. 1997 podal k Okresnímu soudu ve Vsetíně návrh na zahájení výkonu rozhodnutí, a učinil tak kvalifikovaný úkon dle § 282 odst. 2 celního zákona. Následná urgence, kterou v této věci celní

úřad vůči soudu učinil, však nebyla kvalifikovaným úkonem, který by mohl mít za následek přerušení a obnovení běhu promlčecí lhůty. Vždy se totiž musí jednat o úkon adresovaný dlužníkovi a jemu doručený. Promlčecí lhůta tedy uplynula dnem 31. 12. 2003.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména namítal, že účinky obnovení běhu promlčecí lhůty mělo nejen podání návrhu na soudní výkon rozhodnutí ze dne 3. 1. 1997, ale též soupis movitých věcí provedený dne 16. 10. 2003 Okresním soudem ve Vsetíně. O tomto soupisu soud vyzkoušel oprávněného i povinného uvědoměním ze dne 20. 10. 2003, čj. 2 E 50/97. Dle názoru stěžovatele navíc přerušení běhu promlčení je spojeno i s tzv. neregulativními správními úkony, tedy např. s urgencemi, které mají průkazný význam a směřují k vybrání celního dluhu.

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

Z odůvodnění:

V daném případě stěžovatel v kasační stížnosti nastolil právní otázku, zda urgence celního orgánu vůči soudu, provádějícímu na návrh tohoto celního orgánu výkon jeho rozhodnutí, ohledně stavu řízení, je kvalifikova-

*) Nyní ve znění zákonů č. 1/2002 Sb. a č. 187/2004 Sb.

ným úkonem ve smyslu § 282 odst. 2 celního zákona (tedy úkonem směřujícím k vymožení nedoplatku) přerušujícím promlčecí lhůtu pro vymáhání nedoplatku, a tedy i lhůtu pro vyměření úroku z prodlení a penále, jestliže na jejím základě tento soud provede soupis movitých věcí.

Krajský soud správně uzavřel, že podání návrhu na zahájení výkonu rozhodnutí (platebního výměru ze dne 12. 7. 1996) u Okresního soudu ve Vsetíně dne 3. 1. 1997 bylo ze strany celního úřadu takovým kvalifikovaným úkonem, přičemž nová promlčecí lhůta počala běžet ode dne 1. 1. 1998. Pokud by tedy žádný další kvalifikovaný úkon nebyl učiněn, promlčelo by se právo celního orgánu předepsat úrok z prodlení a penále dnem 31. 12. 2003.

Stěžovatel uvedl, že kvalifikovaným úkonem ve smyslu § 282 odst. 2 celního zákona mohou být též neregulativní správní úkony. V dané věci takovým úkonem měla být urgence Okresnímu soudu Vsetín (adresovaná předsedovi soudu) ze strany celního úřadu Opava ze dne 9. 7. 2003 nazvaná „*Dožádání k postupu při výkonu rozhodnutí čj. 2 E 50/97*“, na jejímž podkladě měl soud provést soupis movitých věcí žalobce. Obsahem urgence byl popis dosavadního průběhu exekčního řízení, uvedení nových skutečností zjištěných celním úřadem a žádost o prošetření postupu soudu.

Kasační soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že s ohledem na zachování jednoho z hlavních principů právního státu, totiž principu právní jistoty, je nutno za kvalifikovaný úkon, který přerušuje běh šesti leté promlčecí lhůty pro předepsání úroku z prodlení a penále, považovat pouze takový úkon, o kterém se účastník řízení (dlužník) prokazatelně dozvěděl, a to zásadně bez ohledu na to, zda takovou podmínku zákon stanoví. Minimálně z tohoto hlediska tedy výše uvedená urgence požadavku „kvalifikovanosti“ úkonu nevyhovuje.

Dále kasační soud shledal správným i závěr, že ne každý úkon může přerušit běh promlčecí lhůty. Předmětná urgence postrádá

i znak materiální, kterým je určitá míra intenzity dopadu takového úkonu na kvalitu probíhajícího procesu vymáhání. Jinými slovy, každý takový úkon musí být v rámci vymáhání sám o sobě určitým záchytným či výchozím bodem působícím na tento proces progresivně. Takovým úkonem tedy je kupříkladu písemná upomínka o zaplacení cla [§ 282 odst. 5 celního zákona (ve znění účinném do 30. 6. 2002 se jednalo o odstavec 6)], § 73 odst. 1 d. ř.), již výše zmíněné podání návrhu na provedení exekuce soudem či soukromým exekutorem (§ 73 odst. 3 d. ř.), vydání exekčního příkazu (§ 73 odst. 6 d. ř.), a v rámci exekuce prováděné prodejem movitých věcí pak např. soupis movitých věcí (§ 326 o. s. ř.), dražba či opětovná dražba sepsaných věcí (§ 328b, § 330 o. s. ř.).

Jak plyne z výše uvedeného, nelze pochybovat o tom, že takovým kvalifikovaným úkonem je samo provedení soupisu movitých věcí, jakožto první z úkonů vlastní exekuce prodejem movitých věcí následující po jejím nařízení. Účelem tohoto úkonu, který směřuje k vymožení nedoplatku, je vytvoření evidence a případné zajištění věcí povinného, které by mohly být prodány v dražbě, a to v takovém rozsahu, aby výtěžek prodeje sepsaných věcí postačil k uspokojení vymáhané pohledávky oprávněného spolu s náklady exekuce (srov. § 326 o. s. ř.).

V daném případě však soupis movitých věcí neprovedly celní orgány, nýbrž soud. Podle § 306 odst. 3 celního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 1997, mohl celní úřad požádat o provedení exekuce též soud (po tomto datu tak celní úřad může učinit dle § 73 odst. 3 daňového řádu). Tak se také stalo, když se Celní úřad Opava návrhem na zahájení výkonu rozhodnutí ze dne 3. 1. 1997 obrátil na Okresní soud ve Vsetíně, který usnesením ze dne 15. 1. 1997, sp. zn. 2 E 50/97, nařídil k uspokojení pohledávky celního úřadu vůči žalobci, vyplývající z již výše specifikovaného platebního výměru ze dne 12. 7. 1996, výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí. V takovém případě se sice celní úřad do určité míry vzdal svého práva provést předmětnou exekuci sám, bylo by však nelogické,

pokud by kvalifikované úkony ve smyslu § 282 odst. 2 celního zákona učiněné v rámci provádění exekuce soudem namísto celního úřadu, neměly na běh promlčecí lhůty žádný vliv. Lze tak hovořit o přičitatelnosti úkonů exekučního soudu celnímu orgánu. Takový úkon pak splňuje i požadavek uvedeného ustanovení celního zákona (s účinností od 1. 7. 2002), tedy aby kvalifikovaný úkon byl učiněn celním orgánem. Ostatně celá kon-

strukce vztahu celního orgánu a exekučního soudu není nepodobná vztahu vycházejícímu z aplikace institutu dožádání dle § 5 danového řádu, a to se shodnými účinky.

Provedením soupisu movitých věcí dne 16. 10. 2003 tedy došlo k přerušení běhu promlčecí lhůty a k určení jejího nového počátku (1. 1. 2004). Právo na předsedání úroku z prodlení a penále tak nebylo promlčeno.

1329

Horní právo: účastenství v řízení o povolení hornické činnosti

k § 18 zákona ČNR č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona č. 542/1991 Sb.

Z § 18 zákona ČNR č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, vyplývá, že účastníky řízení o povolení hornické činnosti jsou občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny. Účastenství v řízení tedy nelze odepřít pouze na základě skutečnosti, že osoba domáhající se účastenství nevlastní nemovitost v dobývacím prostoru. Hlediskem pro posouzení účastenství je možnost, že se práv a zájmů této osoby povolená činnost dotkne. Je totiž zřejmé, že důsledky povolené hornické činnosti nejsou omezeny jen na stanovený dobývací prostor, řada důsledků povolované činnosti dobývací prostor přesahuje (například hladina hluku).

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2007, čj. 11 Ca 303/2005-29)

Věc: Radomír S. proti Českému báňskému úřadu o povolení hornické činnosti.

Obvodní báňský úřad v Kladně vydal dne 12. 5. 1997 rozhodnutí o povolení hornické činnosti v dobývacím prostoru Teletín I.

Žalobce se o tomto rozhodnutí dozvěděl dne 15. 8. 2005 na obecním úřadě Krňany a podal proti němu odvolání, které žalovaný dne 10. 11. 2005 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze, ve které zejména namítl nesprávnost právního názoru žalovaného, že nemovitost žalobce se nachází za hranicí dobývacího prostoru, a proto nemůže být jakoukoli hornickou činností ve svých právech a právem chráněných zájmech dotčen. Zákon č. 61/1988 Sb. přiznává v § 18 odst. 1 účastenství v řízení o povole-

ní hornické činnosti všem osobám, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny. Žalobce tvrdil, že případný provoz lomu v povoleném rozsahu bude mít natolik negativní vlivy pro široké okolí, že dojde k přímému dotčení žalobcových zákonem a dalšími právními předpisy chráněných práv a zájmů. Mezi tato práva patří mimo jiné právo na nerušený výkon a ochranu vlastnického práva k nemovitosti, právo na příznivé životní prostředí a právo na ochranu zdraví. Rušivé vlivy se týkají především hrozby úbytku nebo i celkové ztráty vody, v důsledku hornické činnosti nebude žalobce moci vodu ze své studny využívat a bude muset veškerou vodu dovážet, což je potvrzováno znaleckým posudkem. Hornickou činností dojde ke znečištění ovzduší

v důsledku zvýšených emisí prachových částic, exhalací spalovacích motorů těžební mechanizace a nákladních automobilů a strojů na dopravu materiálu, dojde ke znečištění půdy a povrchových podzemních vod v důsledku úkapu ropných látek z motorů těžební mechanizace a nákladních automobilů a strojů na dopravu materiálu. Žalobce poukázal rovněž na nepřiměřený hluk a vibrace, způsobené hornickou činností.

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

Z odůvodnění:

Stěžejní žalobní námitkou v podané žalobě byla námitka, v níž žalobce argumentoval důvody, pro něž měl být účastníkem řízení o povolení hornické činnosti (otvírky, přípravy a dobývání) v dobývacím prostoru Teletín I.

Podle § 18 zákona č. 61/1988 Sb. je účastníkem řízení o povolení hornické činnosti žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána.

Žalobce v dané věci oznámil správnímu orgánu tvrzení skutečností, z nichž dovozuje své účastenství na správním řízení ve smyslu § 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., až v odvolání, které podal proti pravomocnému rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Kladně ze dne 12. 5. 1997, odvolání proti tomuto rozhodnutí podal poté, kdy se o existenci rozhodnutí ze dne 12. 5. 1997 dozvěděl.

Žalovaný správní orgán postupoval při přezkoumání důvodnosti podaného odvolání žalobce podle § 60 správního řádu z roku 1967, podle něhož je odvolací orgán povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřipustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že nemovitost odvolatele se nachází za hranicí dobývacího prostoru, proto nelze důvodně předpokládat, že by hornic-

kou činností mělo dojít k dotčení práv a právem chráněných zájmů odvolatele. Z výše uvedeného § 18 zákona však vyplývá, že účastníky řízení jsou občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny. Hledisko uvedené v napadeném rozhodnutí – existence nemovitosti mimo dobývací prostor – není hlediskem pro stanovení okruhu účastníků řízení. Tímto hlediskem je možnost, že se práv a zájmů těchto občanů povolená činnost dotkne. Je totiž zřejmé, že důsledky povolené činnosti nejsou omezeny jen na stanovený dobývací prostor, řada důsledků povolované činnosti dobývací prostor přesahuje. Platí to zejména o hluku, který v daném případě byl posuzován v akustickém posudku ze dne 7. 10. 1993, z něhož vyplývá, že hladiny hluku budou zřejmě překročeny nejen trhačími pracemi (jejichž povolení nebylo předmětem řízení o povolení hornické činnosti), ale i činností dalších zařízení.

Ze spisového materiálu vyplývá, že překročení hladin hluku bylo naměřeno na určitých stanovištích, ze spisu již nevyplývá, zda se nemovitost žalobce v lokalitě, jejíž ohrožení hlukem je deklarováno v tomto posudku, nachází či nikoli.

Tvrzení žalovaného, že okruh účastníků řízení je stanoven s přihlédnutím ke stanoviskům dotčených orgánů a závěrům posudků, nemá oporu ve správním spise, když je zřejmé, že správní orgán, který rozhodnutí ze dne 12. 5. 1997 vydal, jednal jako s účastníky řízení s majiteli lomu, akciovou společností P., a s dotčenými orgány státní správy. Přitom z akustického posudku vyplývá, že rozhodnutím o povolení hornické činnosti mohou být dotčeny i další subjekty.

Vzhledem k tomu, že závěr žalovaného o tom, že žalobce nebyl účastníkem řízení, se opírá o skutečnost, že nemovitost žalobce se nachází mimo dobývací prostor, aniž by bylo blíže odůvodněno, proč žalobce nemohl být dotčen ve svých právech a zájmech tak, jak je uvedeno v § 18 zákona, dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Ochrana přírody a krajiny: informace o zahajovaných správních řízeních

k § 70 odst. 2 a 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

Doručování veřejnou vyhláškou představuje formu uvědomění účastníků řízení o skutečnostech, které by jim byly jinak sděleny přímým doručením písemností. Nelze proto tímto způsobem nahrazovat postup předvídaný v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a mít jej za informaci toho kterého občanského sdružení, dobrovolného sboru či aktivu občanů o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. O tom musí být každý z uvedených subjektů informován individuálně a písemně, neboť jedině tak lze zajistit reálnost oprávnění plynoucích z citovaného zákonného ustanovení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, čj. 30 Ca 5/2006-21)

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

Věc: Spolek D. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, o povolení stavby.

Na základě rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 3. 8. 2005 a rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2005 byla povolena stavba „*R35 Sedlice – Opatovice, MUK Sedlice, Praskačka, Sedlice u Hradce Králové, v katastrálním území Sedlice u Hradce Králové*“.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které předně poukázal na skutečnost, že dopisem ze dne 31. 5. 2005 požádal správní orgán I. stupně o zaslání informací o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a které se týkají mj. výstavby a modernizace silnic I. třídy, včetně dálnic a rychlostních silnic, nebo jejich součástí a doprovodných staveb. Poté obdržel správní orgán I. stupně dne 16. 6. 2005 žádost investora stavby (Ředitelství silnic a dálnic ČR) o vydání stavebního povolení na výše uvedenou stavbu. O zahájení stavebního řízení však žalobce nebyl písemně informován, takže se ani nemohl dle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. přihlásit za účastníka tohoto stavebního řízení. Správní orgán I. stupně totiž oznámil zahájení stavebního řízení pouze veřejnou vyhláškou, aniž by o tom žalobce ve

smyslu § 70 odst. 2 citovaného zákona písemně informoval. Přitom právě na tuto skutečnost je podle § 70 tohoto zákona vázána možnost občanských sdružení účastnit se správních řízení majících dopady na přírodu a krajinu. Podle žalobce tak správní orgán I. stupně vůči němu nesplnil svoji informační povinnost, neboť oznámení o zahájení stavebního řízení veřejnou vyhláškou, vyvěšenou na úřední desce, nemohlo postup předvídaný § 70 odst. 2 citovaného zákona nahradit. V důsledku toho ale byla žalobci znemožněna řádná účast na řízení, protože se k ní přihlásil až dne 30. 8. 2005, a to až zároveň s podáním odvolání proti již vydanému prvoinstančnímu rozhodnutí. Tímto postupem ale byla veřejnost v rozporu s § 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. vyloučena z účasti na ochraně přírody při povolení dané stavby.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že vycházel ze žádosti žalobce „*o písemné zaslání všech informací o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb., které se dotýkají výstavby a modernizace silnic I. třídy,*

včetně dálnic a rychlostních silnic, nebo jejich součástí a doprovodných staveb (např. zařízení staveniště, sjezdy, odpočívky a přivaděče apod.), kterou Magistrát města Hradec Králové obdržel 2. 6. 2005“, a dalších okolností. Dospěl přitom k závěru, že uvedené stavební povolení nespĺňuje podmínky pro uplatnění práva účastníka řízení pro žalobce. Jedná se sice o stavby vyvolané stavbou rychlostní silnice R35 Sedlice – Opatovice, ale jde o komunikace účelové, které musí být vybudovány v předstihu před výstavbou rychlostní silnice R35. Stavební práce na rychlostní silnici R35 znemožní přístup na sousední nemovitosti, a proto je nutné v předstihu zajistit výstavbou nových účelových komunikací umožnění příjezdu na sousední nemovitosti ve vlastnictví soukromých vlastníků.

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

Z odůvodnění:

V přezkoumávané věci byla Magistrátu města Hradec Králové doručena dne 2. 6. 2005 písemná žádost žalobce, kterou uvedení orgán žadal dle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o „písemné zaslání všech informací o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb.“, které mimo jiné spojoval s výstavbou a modernizací silnic I. třídy, včetně dálnic a rychlostních silnic, nebo jejich součástí a doprovodných staveb (např. zařízení staveniště, sjezdy, odpočívky a přivaděče apod.). Dne 15. 6. 2005 podalo Ředitelství silnic a dálnic České republiky žádost o povolení stavby s názvem „R 35 Sedlice – Opatovice, MUK Sedlice, stavebních objektů SO 35-151 Polní cesta podél větve A, SO 35-152 Polní cesta podél větve D“. Tímto dnem bylo zahájeno stavební řízení, což Magistrát města Hradec Králové oznámil veřejnou vyhláškou dne 24. 6. 2005 s tím, že účastníci řízení mohou své námitky uplatnit nejpozději do 7 dnů ode dne doručení tohoto oznámení. V této lhůtě ani

do vydání stavebního povolení dne 3. 8. 2005 však uvedený orgán žalobce ve smyslu § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o probíhajícím stavebním řízení neinformoval. Podle obsahu správního spisu mu na jeho výše zmíněnou žádost ze dne 2. 6. 2005 ani neodpověděl. Teprve dne 31. 8. 2005 se tak žalobce přihlásil za účastníka již skončeného stavebního řízení v I. stupni, přičemž se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zároveň odvolal. Toto odvolání však žalovaný přes vážné procesní chyby správního orgánu I. stupně zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobcovými odvolacími námitkami, že v řízení před správním orgánem I. stupně došlo k porušení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. a § 18 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), v důsledku čehož byl žalobce zbaven práva nahlížet do spisů a vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí, se přitom žalovaný navíc vypořádal způsobem zákonu odporujícím. Měl totiž zato, že oznámením o zahájení stavebního řízení veřejnou vyhláškou bylo učiněno § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. zadost. V tom se však zmýlil.

Předně je totiž třeba vycházet z toho, že doručování veřejnou vyhláškou je formou uvědomění účastníků řízení o tom, co by se jim jinak sdělilo přímým doručením písemnosti, a to v případech stanovených správním řádem nebo tehdy, stanoví-li to zvláštní předpis. Uvědomil-li tedy Magistrát města Hradec Králové v přezkoumávané věci podle § 61 odst. 4 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) veřejnou vyhláškou její adresáty (byť na ní nejsou uvedeni) o zahájení stavebního řízení o povolení dané stavby, uvědomil takto jen jeho účastníky. Tehdy ovšem žalobce postavení účastníka vedeného stavebního řízení neměl, neboť tím se mohl stát pouze postupem předvídaným v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., tedy pokud by se za něho přihlásil „do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil“. To ovšem neučinil po celou dobu vedení prvostupňového řízení, neboť o probíhajícím stavebním řízení neměl žádnou povědomost vzdor své žádosti zasláné Magistrátu města Hradec Králové podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

Při aplikaci a interpretaci uvedené právní normy je nezbytné šetřit její význam, kterým je záměr zajistit postavení účastníka řízení občanským sdružením, a to při zachování podmínek zákonem stanovených a v případě, že se ke svému účastenství v řízení přihlásí ve stanovené osmidenní lhůtě. Je-li zákonem stanovená lhůta pro uplatnění práva, pak musí být možnost uplatnění oprávnění reálná. Protože však správní řízení je možno zahájit dvěma způsoby (na návrh a z podnětu správního orgánu) a v obou případech může být zahájeno správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, pak právo účasti občanských sdružení na těchto řízeních zahájených oběma způsoby, při respektování dalších zákonných podmínek, musí být jistě zachováno.

Je-li řízení zahajováno z podnětu správního orgánu, existuje již jeho záměr zahájit správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (správní orgán o takovém řízení dopředu ví), pak oznámí-li občanskému sdružení zamýšlený termín zahájení správního řízení, je reálné, aby se občanské sdružení v osmidenní lhůtě ke svému účastenství v řízení přihlásilo. Jiná je však situace, je-li správní řízení zahájeno z podnětu účastníka jako v daném případě. V takové situaci musí být osmidenní lhůta pro přihlášení se k účastenství počítána od okamžiku, kdy se občanské sdružení o zahájení předmětného řízení dozví. Takový výklad uvedeného ustanovení je v souladu se záměrem zákona o ochraně přírody a krajiny a v souladu s pravidly logiky a rozumného výkladu právních norem. Nelze tak přijmout ani výklad citovaného ustanovení, podle něhož by byla pod ochranou zákona pouze ta správní řízení, která jsou vyvolána správním úřadem samotným, neboť pak by se veřejnost nemohla podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. účastnit správních řízení vyvolaných účastníky, která se rovněž mohou podstatným způsobem dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny. Uskutečňují-li se totiž podle citovaného ustanovení za přímé účasti občanů, pak se tak děje jak v případech, kdy je správní řízení vyvo-

láno účastníky řízení, tak i v případech, je-li zahájeno z podnětu správního orgánu. V obou těchto případech musí být zachováno právo občanského sdružení na účast v takovém řízení, při zachování ostatních zákonných podmínek.

Magistrát města Hradec Králové ale postupoval v rozporu s tímto ustanovením, přičemž žalovaný toto pochybení nezjistil a nezabezpečil jeho odstranění. Bylo totiž povinností Magistrátu města Hradec Králové informovat žalobce o zahájeném stavebním řízení podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. zvláště písemně a nezávisle na již zahájeném stavebním řízení. Namísto toho ale oba uvedené orgány veřejné správy neodůvodněně spojily dva zcela samostatné instituty upravené v samostatných zvláštních předpisech (v zákoně č. 114/1992 Sb. a ve stavebním zákoně) a chybně si je vložily. Žalobce se tak o zahájení stavebního řízení včas nedozvěděl, a vzhledem k tomu nemohl v řízení před správním orgánem I. stupně uplatnit jako účastník řízení svá procesní práva, zejména seznamovat se s podklady rozhodnutí, účastnit se dokazování či vznášet námítky a připomínky proti projednávané stavbě. Vzhledem k dvouinstančnosti správního řízení přitom nemohla být tato procesní závada napravena ani v odvolacím řízení. Zvláště když je ve stavebním řízení uplatňována tzv. zásada koncentrace, což znamená, že nelze přihlížet k námítkám, pokud nejsou uplatněny nejpozději ve lhůtě pro to stanovené příslušným stavebním úřadem, tedy v daném případě Magistrátem města Hradec Králové. Nesprávným postupem orgánů veřejné správy tak byla žalobci odňata nejen možnost účastnit se stavebního řízení před orgánem I. stupně, ale byla mu znemožněna i řádná obrana v odvolacím řízení, neboť vzhledem k uvedenému pochybení nemohl znát podklady prvoinstančního rozhodnutí a tomu přizpůsobit svoji obranu. Kromě toho nelze z prvoinstančního rozhodnutí, a to vzhledem k jeho naprosté obecnosti a rozsahu, vůbec zjistit, jak stavba vyhovuje i jen obligatorním požadavkům na stavby dle § 62 stavebního zákona. Totéž lze říci i o rozhodnutí žalovaném, takže obě rozhodnutí jsou navíc

i nepřezkoumatelná, což by byl samostatný důvod pro jejich zrušení.

Vyjádření žalovaného k žalobě pak má krajský soud za účelové, učiněné ve snaze pohlízet na žalobce jako na neúčastníka proběhlého stavebního řízení (byl s ním žalovaný jako s účastníkem jednal a rozhodl o jeho odvolání jako o odvolání účastníka), a tím jej

fakticky zbavit žalobní legitimace. Jeho argumentace, že jde jen o komunikace účelové, však nemůže obstát již jen ve světle toho, že jde o stavební objekty stavby „R 35 Sedlice – Opatovice, MUK Sedlice“, tedy stavby mimoúrovňové křižovatky dálnice D 11 a rychlostní silnice R 35, jak je ostatně zřejmé i z žádosti o vydání stavebního povolení.

1331

Hospodářská soutěž: zneužití dominantního postavení na trhu; kontraktační povinnost

k § 10 a § 11 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

Ani soutěžitel disponující dominantním postavením (§ 10 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže), jehož podíl na relevantním trhu dosahuje 100 %, nemá *a priori* kontraktační povinnost k uzavření smlouvy o spolupráci ve vertikálním obchodním vztahu s každým subjektem, který o její uzavření požádá; své rozhodnutí o tom, že s konkrétním subjektem do takového smluvního vztahu nevstoupí, mu však musí zdůvodnit.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2006, čj. 31 Ca 152/2005-128)

Věc: Společnost s ručením omezeným E. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o zneužití dominantního postavení na trhu.

Žalobce se návrhem ze dne 17. 2. 2003 domáhal určení, zda jeho jednání spočívající v odmítnutí navázat přímý obchodní vztah s novým zájemcem o distribuci produktů G. není zneužitím dominantního postavení.

Správní orgán I. stupně vydal dne 16. 4. 2003 rozhodnutí, jímž určil, že toto jednání může být zneužitím dominantního postavení ve smyslu § 11 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon“), na relevantním trhu dodávek dobíjecích kupónů pro předplacenou službu G. a není zneužitím dominantního postavení ve smyslu téhož ustanovení na relevantním trhu dodávek předplacených sad nebo SIM karet určených pro předplacené služby.

K žalobcem podanému rozkladu žalovaný dne 30. 3. 2004 zrušil toto rozhodnutí, neboť dospěl k závěru, že podmíněný výrok obsažený v první výrokové části rozhodnutí správní

ho orgánu I. stupně jde nad rámec zákonného zmocnění; napadené rozhodnutí přitom nevycházelo z úplného a přesného zjištění skutkového stavu věci. Proto žalovaný uložil správnímu orgánu prvního stupně povinnost požadovat po žalobci doplnění jeho návrhu ve smyslu bližší specifikace jednání, které má být předmětem určovacího řízení.

Na základě doplnění návrhu pak správní orgán I. stupně vydal dne 22. 7. 2004 nové rozhodnutí, v němž určil, že jednání žalobce spočívající v odmítnutí navázat přímý obchodní vztah v oblasti distribuce produktů G. společností F., ke kterému dojde po nabytí právní moci rozhodnutí a které bude učiněno při absenci objektivních důvodů, pro které by účastník řízení odmítl tuto přímou spolupráci navázat, je zneužitím dominantního postavení ve smyslu § 11 odst. 1 zákona na relevantním trhu dodávek dobíjecích kupónů

pro předplacenou službu G. k újmě společnosti F. a není zneužitím dominantního postavení ve smyslu § 11 zákona na relevantním trhu dodávek předplacených sad nebo SIM karet určených pro předplacené služby.

I proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce rozklad, který žalovaný dne 21. 7. 2005 zamítl.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které mimo jiné namítá, že i kdyby žalovaný vymezil relevantní trh po věcné stránce správně a i kdyby měl žalobce na tomto trhu dominantní postavení, pak jeho jednání spočívající v odmítnutí zájemce o vstup do žalobcovy distribuční sítě nemůže naplnit znaky zneužití dominantního postavení. Poukazuje přitom na základní princip, podle něhož ani dominantní soutěžitel není zásadně povinen vstupovat proti své vůli do smluvních vztahů s každým subjektem, který se toho dožaduje. Žalobce odmítá závěr žalovaného, podle něhož by měl se svým odběratelem smluvní vztah uzavřít jen z toho důvodu, že již s jiným subjektem do obdobného smluvního vztahu vstoupil. Je totiž absurdní požadovat po soutěžiteli v dominantním postavení, aby všem žadatelům o přímý smluvní vztah s ním muselo být vyhověno z toho důvodu, že tento soutěžitel již předtím obdobné přímé smluvní vztahy s jinými odběrateli navázal. Tento závěr dle žalobce podporuje i rozsudek Evropského soudního dvora ve věci *Bronner/Mediaprint*.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné poukázal na pravidlo o silnější reglementaci pro soutěžitele v dominantním postavení, jež se projevuje v tom, že dominantní soutěžitel nemůže vůči svým obchodním partnerům postupovat diskriminačně, tedy musí zachovat východisko přibližně stejných možností pro všechny distributory. Závěrem zpochybnil skutkovou obdobu věci *Bronner/Mediaprint*, a to zejména z toho důvodu, že zájemce o uzavření smlouvy se žalobcem není žalobcovým konkurentem.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Zbývající část žalobcových námitek směřuje do nesprávného právního posouzení žalobcova jednání. Věcně toto jednání spočívalo v odmítnutí spolupráce se zájemcem o ni bez zdůvodnění takového odmítnutí objektivními kritérii. Šlo o jednání sice žalobcem deklarované jako individuální ve vztahu ke konkrétnímu zájemci o distribuci (individuální byla provedena k výzvě správního orgánu I. stupně), které však žalobce hodlal v budoucnu praktikovat obecně. Posouzení otázky, zda právě popsané jednání žalobce coby soutěžitele v dominantním postavení je možné považovat za jednání dovolené či zakázané, tedy nabývá mnohem zásadnějšího významu, než který by odpovídal toliko jednomu formálně deklarovanému případu odmítnutí spolupráce se společností F.

Pokud má soud vyjít z jednoho z obecných postulátů posuzování dominantova jednání, podle něhož zjednodušeně řečeno v případě, že dominant čelí konkurenci férovými prostředky, nejde o zneužití dominantního postavení, pak v žalobcově jednání nelze *a priori* shledávat prvek nefér postupu ve vztahu ke konkurenci. Z tohoto důvodu se rovněž relativizuje použitelnost právního závěru vyjádřeného Evropským soudním dvorem ve věci *Bronner/Mediaprint*, neboť v ní se skutečně jednalo, jak žalovaný uvedl, o zpřístupnění dominantova existujícího distribučního systému konkurenčnímu soutěžiteli. Sama doktrína „*essential facilities*“ je ostatně primárně zaměřena na zamezení konkurenci znesnadňujících či dokonce likvidačních praktik dominantního soutěžitele ve vztahu k potenciálnímu konkurentovi vstupujícímu na trh, jenž pro soutěžitele v dominantním postavení představuje budoucí riziko narušení jeho aktuální tržní síly, přitom pro takového potenciálního konkurenta je využití dominantova distribučního systému nepostradatelnou podmínkou výkonu jeho soutěžní činnosti. V právě projednávané věci se jedná o situaci skutkově odlišnou, když nejde o využití žalobcovy distribuční sítě pro vlastní soutěžní činnost (ve vztahu k žalobci konkurenční), ale o vstup do žalobcovy di-

stribuční síť v postavení žalobce distributora. Není tedy věcného důvodu posuzovat, zda odmítnutí spolupráce může vést k eliminaci veškeré soutěže a zda spolupráce sama by byla nepostradatelnou pro provádění soutěžní činnosti odmítnutého subjektu, který by tak neměl žádnou jinou alternativu své činnosti, jež by byla ve vztahu k činnosti žalobcově činností konkurující. Navíc z pohledu žalobce se zdá být podnikatelsky racionální disponovat dostatečným počtem distribučních míst za situace, kdy provozovatelé těchto distribučních míst dodržují žalobcova distribuční pravidla.

Plně použitelné je však rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci *Bronner/Mediaprint* v tom směru, že právo volit si obchodní partnery v rámci distribučního systému je natolik základním právem soutěžitele, že jeho prolomení i v případě soutěžitele disponujícího dominantním postavením musí být řádně odůvodněno. Uváží-li soud, že žalovaný žalobci svým rozhodnutím nedeklaroval, že by musel se zájemcem o distribuci do smluvního vztahu vstoupit, a tedy jej nehodlal takto nutit k uzavření smlouvy „s každým zájemcem“ a „za jakýchkoli podmínek“, pak žalobcovo právo svobodné volby obchodního partnera není napadeným rozhodnutím žalovaného nijak prolomeno. Z napadeného rozhodnutí žalovaného totiž nevyplývá, že by žalobce musel vstupovat do smluvního vztahu s každým subjektem, který o jeho navázání projeví zájem, a to dokonce i proti své vůli, pravidlo o nediskriminaci ve vertikálním vztahu žalobce a jeho distributora tu není žalovaným v napadeném rozhodnutí vykládáno tak, že by žalobce za situace, kdy již s některým svým distributorem do smluvního vztahu vstoupil, musel za týchž podmínek vstoupit do smluvního vztahu s kýmkoli dalším. Prvek nediskriminace v postupu vůči potenciálním distributorům žalobce, tj. požadavek postupovat obdobným způsobem v obdobných případech, v pojetí žalovaného neznamená uzavřít smlouvu s každým zájemcem, ale každému odmítnutému zájemci sdělit důvody. Jinými slovy není sporu o to, zda lze odmítnout spolupráci, ale o to, zda lze odmítnutí spolupráce nezdůvodnit.

Ohledně povinnosti zdůvodnit odmítnutí spolupráce tedy zbývá posoudit, zda jde ve vztahu k žalobci o *fair* požadavek, zda na takovém požadavku lze s ohledem na žalobcovo postavení na trhu trvat či nikoli, zda jde z pohledu soutěžního zákonodárství o požadavek důvodný či nikoli.

I soutěžitel v dominantním postavení je oprávněn hájit své postavení na trhu. Jednání, kterým tak činí, nesmí být však zjevně nepřiměřené podmínkám panujícím na trhu. Jde-li o jednání, které by soutěžitel v podstatné míře nemohl realizovat za situace, pokud by dominantním postavením nedisponoval, neboť by se musel důvodně obávat okamžitého vyplnění uvolněného místa konkurentem, jehož plnění by pro distributora představovalo plnohodnotnou alternativu, pak jde o jednání, které skutečně znaky zneužití dominantního postavení má. Zdá-li se být i v žalobcově případě podnikatelsky racionální, že žalobce každý návrh spolupráce při distribuci jeho zboží posuzuje, což sám žalobce ostatně i do budoucna předpokládá (odpovědi na otázky kladené při jednání uskutečněném dne 16. 6. 2004, str. 261 až 267 správního spisu), pak nehledě ke zvoleným kritériím, jež vždy mohou do značné míry vyjadřovat jeho subjektivní zájmy, které by i soutěžními úřady měly být v mnoha směrech tolerovány, je důvodné po žalobci s ohledem na jeho postavení na trhu požadovat, aby kritéria, jež zvažoval, společně s jejich vyhodnocením, a to v klíčových směrech svých úvah, potenciálnímu zájemci sdělil. Jen tak může být zachována alespoň základní míra žalobcova nediskriminačního postupu a jen za těchto podmínek je možné, aby zachování této míry bylo možno i přezkoumat. Jen tehdy jsou důvody odmítnutí zřetelně dány bez možnosti jejich následného zkreslování. Přestože v žalobcově jednání nelze shledávat zřetelný protikonkurenční úmysl, je jím vyjadřován značný stupeň žalobcovy „pohodlnosti“, která mu samotnému v nedostatečně konkurenčním prostředí žádnou bezprostřední újmu způsobit nemůže, nepochybně se však negativně projeví ve vztahu k odmítnutým zájemcům o spolupráci. Zohlední-li zdejší soud pro právě projednáva-

nou věc příznačný závěr Soudu první instance ve věci *British Plaster Board* (T-65/89, BPB Industrie and British Gypsum proti Komisi, 1993, ECR II-389), pak musí konstatovat, že sama skutečnost, že soutěžitel disponuje dominantním postavením, jej sice vystavuje přísnější reglementaci oproti soutěžiteli, který takovým postavením nedisponuje, avšak nijak neprolamuje jeho základní právo chránit své obchodní zájmy, pokud mohou být ohroženy. Uskutečnění přiměřených kroků k ochraně svých zájmů mu musí být za všech okolností umožněno. V nesdělení důvodů odmítnutí spolupráce se zájemcem o ni soud žádný přiměřený krok k ochraně žalobcových zájmů neshledává.

Soud tedy uzavírá, že ve vztahu k žalobci nebyla deklarována povinnost vstupovat za jakýchkoli podmínek do všech jemu navrhovaných vertikálních smluvních vztahů. Takovou kontraktní povinnost nemá. Je však spravedlivé a doktrínou soutěžního práva plně odůvodněné po něm coby po dominantním soutěžiteli s podílem na relevantním trhu dosahujícím 100 % a disponujícím mimo jiné i materiálními a organizačními kapacitami požadovat, aby rozhodnutí o tom, že se zájemcem do vertikálního smluvního vztahu nevstoupí, mu zdůvodnil, zvláště za situace, kdy důvody sám logicky zvažuje. V závěru žalovaného ohledně hmotněprávního posouzení žalobcova jednání soud žalobcem namítanou nesprávnost, jež by měla přivodit nezákonnost napadeného rozhodnutí, tedy neshledává.

1332

Ochranné známky: řízení o námitkách

k § 4 a § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

Namítatel v řízení o námitkách podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, může úspěšně vznášet i výtky týkající se zápisné nezpůsobilosti (tedy připomínky) a Úřad průmyslového vlastnictví se s nimi musí vypořádat. Bylo by nemístným formalismem, pokud by namítatel musel tyto připomínky podávat jiným podáním než námitkami.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2006, čj. 7 Ca 180/2005-48)

Věc: Obchodní společnost S. proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti obchodní společnosti K., o zápis ochranné známky.

Obchodní společnost K. podala přihlášku ochranné známky. Po zveřejnění přihlašovaného označení podala žalobkyně proti přihlášce námitky, které Úřad průmyslového vlastnictví (dále jen „Úřad“) dne 2. 4. 2003 zamítl podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů.

Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala rozklad, který předseda Úřadu dne 9. 5. 2005 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění svého roz-

hodnutí mimo jiné uvedl, že vzhledem k nabytí účinnosti nového zákona o ochranných známkách (č. 441/2003 Sb.) bude dále postupovat podle tohoto zákona.

Žalobkyně napadla shora uvedené rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou, ve které především namítala, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s její námitkou, že přihlašované označení postrádá rozlišovací schopnost.

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

Z odůvodnění:

(...) Správní soud se dále musí vyjádřit k rozsahu přezkumu správního rozhodnutí v tomto případě, a to konkrétně k tomu, zda žalobkyně je oprávněna úspěšně vznášet námitky do absolutní zápisné způsobilosti. Ačkoliv § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb. vymezuje podávané námitky na shodnost či podobnost známek, výrobků nebo služeb, a nelze z něj přímo vyčíst možnost úspěšně namítat absolutní známkovou nezpůsobilost podle § 4 zákona č. 441/2003 Sb., tuto zásadu však je možné vyložit celkovým pojetím zákona č. 441/2003 Sb.

Správní řízení o přihlášce se dělí do několika částí, které na sebe navazují. Po podání přihlášky Úřad tuto přihlášku nejprve přezkoumá, zda splňuje všechny náležitosti, které zákon pro takové podání stanoví (§ 21 zákona č. 441/2003 Sb.). Po tomto formálním průzkumu následuje průzkum věcný podle § 22 zákona č. 441/2003 Sb. Tento věcný průzkum mj. hodnotí i zápisnou způsobilost podle § 4 zákona č. 441/2003 Sb. a tento věcný průzkum provádí toliko Úřad. Poté, co dospěje k závěru, že zápis do rejstříku není vyloučen, a sám tak rozhodne, že přihlašované označení má zápisnou způsobilost, přihlášku zveřejní (§ 23 zákona č. 441/2003 Sb.). Po tomto zveřejnění pak může kdokoli podat připomínky, v nichž mj. napadá zápisnou způsobilost, kterou Úřad pozitivně vyhodnotil (§ 24 zákona č. 441/2003 Sb.), nebo vymezené osoby mohou podat námitky (§ 25 zákona č. 441/2003 Sb.).

Pokud dojde k zápisu ochranné známky do rejstříku, pak kdokoli může podat Úřadu návrh na prohlášení neplatnosti ochranné známky, pokud tato známka byla zapsána mj. v rozporu s § 4, tedy není zápisně způsobilá (§ 32 zákona č. 441/2003 Sb.).

Z těchto zákonných ustanovení lze tak vyčíst, že po zveřejnění přihlášky je oprávněn kdokoli podat připomínky, kterými zpochybní závěr Úřadu o tom, že přihlašované označení je zápisně způsobilé. Vymezené osoby pak mohou podat námitky proti zveřejněnému označení. Námitky mají užší vymezení co do obsahu i okruhu oprávněných osob k jejich podání a obecným právním výkladem vztahu obecného a zvláštního pak lze dojít k závěru, že námitky jsou speciálním druhem výtek proti zveřejněnému označení, které přináležejí pouze vymezeným osobám. Proto podle názoru soudu je nutné při omezení možnosti namílatele uplatňovat určité skutečnosti vycházet z toho, že jen namítatel je oprávněn vznášet námitky, ale i namítatel může vznášet připomínky. Pokud namítatel ve svých námitkách vznesl i připomínky, uplatňuje své právo jako kdokoli a Úřad na tyto připomínky musí brát zřetel a řádně se s nimi vypořádat. Podle názoru soudu by byl nemístný formalismus, pokud by namítatel musel podávat dva druhy výtek – námitky a připomínky – zvláště, a lze tedy připomínky obsahově uplatnit i v námitkách. Ačkoliv osoba, která podává připomínky, je o výsledku jejich vyřízení Úřadem toliko vyrozuměna (§ 24 odst. 2 zákona č. 441/2003 Sb.), i toto vyrozumění se však musí s věcnými důvody, které tato osoba uváděla, vypořádat. Tím spíše se s takovými důvody musí vypořádat Úřad v rozhodnutí, jímž zamítá námitky namílatele.

Pro danou právní úvahu pak lze využít i § 32 zákona č. 441/2003 Sb., podle něhož každý může podat Úřadu návrh na prohlášení známky za neplatnou pro zápisnou nezpůsobilost. Bylo by nic neřešícím právním formalismem, pokud by ochranná známka byla zapsána, ačkoliv by proti ní namítatel uplatňoval důvody zápisné nezpůsobilosti, a až v následném řízení, které by mohl namítatel vyvolat, pak byla prohlášena za neplatnou.

Ochranné známky: rozlišovací způsobilost

k § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách*)

Rozlišovací způsobilost zaměnitelného označení podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, je v oblasti motoristického sportu třeba zkoumat vždy zejména ve vztahu ke vjemu průměrného spotřebitele, jímž je divák motoristických soutěží, motoristická veřejnost a obchodní partneři subjektů pořádajících motoristické soutěže. Rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o námitkách proti přihlášce ochranné známky, které je založeno pouze na skutečnosti, že přihlašovatel ochranné známky je národní sportovní autoritou zaštiťující pořádané motoristické soutěže, aniž by se vypořádalo s posouzením vjemu průměrného spotřebitele i ve vztahu k jiným subjektům dlouhodobě fakticky pořádajícím a finančně zajišťujícím motoristické soutěže, nevychází z náležitě skutkově a právně posouzeného stavu věci ve smyslu známkového práva.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2005, čj. 9 Ca 8/2004-11)

Prejudikatura: k rozlišovací způsobilosti srov. č. 706/2005 Sb. NSS a č. 873/2006 Sb. NSS.

Věc: Spolek M. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o zápis ochranné známky.

Autoklub České republiky podal u Úřadu průmyslového vlastnictví dne 7. 8. 2000 přihlášku slovní ochranné známky ve znění RALLY BOHEMIA.

Dne 6. 11. 2001 podal žalobce námitky. Namítal, že je dlouholetým organizátorem a pořadatelem motoristických soutěží a závodů pod označením RALLYE BOHEMIA a že mezi motoristickou veřejností, odborníky, obchodními partnery i diváky jako spotřebiteli si závody a související akce provozované pod názvem RALLYE BOHEMIA získaly značnou oblibu a služby a výrobky pod tímto označením poskytované si veřejnost i obchodní partneři spojují jednoznačně a pouze s Místním automotoklubem AK ŠKODA, MLADÁ BOLESLAV. Uváděl investice do propagace a posilování značky RALLYE BOHEMIA, což dokládal velkým množstvím nejrůznějších propagačních materiálů, ročenek, programů a článků, z nichž má vyplývat, že označení RALLYE BOHEMIA je v České republice dlouhodobě zavedené a je jednoznačně spojováno s namítnutým (žalobcem). Přihlášené označení RALLY BOHEMIA je s označením

RALLYE BOHEMIA držitele (žalobce) jednoznačně zaměnitelné a zřejmá kolize a podobnost mezi zveřejněným a namítnutým označením vznikla v celém rozsahu výrobků a služeb (třídy 16, 35, 38, 41), které jsou charakterizovány oblastí motoristického sportu. Žalobce jako namítatel také uvedl, že v důsledku jednání přihlašovatele podal přihlášku ochranných známek označení RALLYE BOHEMIA, BOHEMIA RALLYE HISTORIC a RALLY BOHEMIA.

Úřad průmyslového vlastnictví rozhodnutím ze dne 2. 4. 2003 pod bodem 1 výroku přihlášku ochranné známky RALLY BOHEMIA dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách (dále jen „zákon č. 137/1995 Sb.“), částečně zamítl pro reklamní a propagační činnost, činnosti zahrnující záznam, přepis, vypracování, shromažďování, aktualizování, přenášení, systematizování písemných a obrazových sdělení a záznamů, služby obsahující distribuci a propagační sdělení ve třídě 35, spolupráci při zajišťování a rozšiřování rádiových a televizních programů ve třídě 38 a provozování

*) S účinností od 1. 4. 2004 nahrazen zákonem č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách).

sportovních zařízení, pořádání sportovních podniků a dalších akcí, zejména motoristických a zábavných ve třídě 41 mezinárodního třídění výrobků a služeb, a dále v bodě 2 námitky podané podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/1995 Sb. proti zápisu zveřejněného označení RALLY BOHEMIA do rejstříku ochranných známek zamítl.

Rozkladu přihlašovatele ochranné známky předseda Úřadu průmyslového vlastnictví rozhodnutím ze dne 14. 11. 2003 vyhověl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změnil tak, že namísto výroku o částečném zamítnutí přihlášky ochranné známky ve znění „RALLYE BOHEMIA“ a zamítajícího výroku o námitkách výrok změnil takto: *„Námitky podané podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, podané proti přihlášce slovní ochranné známky spis. zn. O-158036 ve znění „RALLY BOHEMIA“ se zamítají a přihláška ochranné známky se postupuje k zápisu do rejstříku.“* Při přezkoumání věcných důvodů, které vedly k nevyhovění námitkám namítnutí dle ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/1995 Sb. žalovaný připustil, že označení RALLYE BOHEMIA, pod nímž namítatel v minulých letech pořádal soutěže, je od přihlášeného označení RALLY odlišné pouze v koncovém písmeni E, z fonetické stránky je zcela shodné, a tím se nesporně jedná o označení zaměnitelné. Uznal rovněž, že hlavním garantem a pořadatelem motoristických soutěží RALLYE BOHEMIA byl namítatel, avšak že podle předložených programů RALLYE z let 1998 až 2000 je namítatel jako pořadatel uveden vždy spolu s konkrétní národní sportovní autoritou, případně s dalšími subjekty (Svazarm, ÚAMK atd.). Ve svém rozhodnutí tedy přistoupil na závěr správního orgánu prvního stupně v tom, že přihlašovatel byl v letech 1998 až 2000 sportovní národní autoritou, která povolila uskutečnění závodu, a namítatel nemohl legálně pořádat mezinárodní motoristický závod RALLYE BOHEMIA bez schválení této národní sportovní autority. Namítané označení tedy nemohlo získat v okruhu relevantních osob rozlišovací způsobilost pouze pro namítnutí.

Žalobce v žalobě mj. namítal, že je dlouholetým pořadatelem mezinárodních a obecně známých automobilových závodů pořádaných pod názvem RALLYE BOHEMIA. Motoristická veřejnost, partneři, odborníci i občané mají konání těchto motoristických závodů spojeno s činností žalobce, který do užívané značky RALLYE BOHEMIA investoval značné finanční prostředky i své organizační kapacity. Uvedl, že předložil značné množství písemných materiálů, které používání předmětného označení z jeho strany prokazují a z nichž vyplývá jednoznačné spojení označení RALLYE BOHEMIA se žalobcem. Předmětná přihlášená ochranná známka RALLY BOHEMIA je zřetelně zaměnitelná s označením užívaným žalobcem, a to jak foneticky, tak vizuálně. Žalobce tvrdil, že ve smyslu ustanovení § 9 až § 11 zákona č. 137/1995 Sb. měl právo na ochranu svého chráněného staršího práva na označení, které mu žalovaný svým rozhodnutím nezajistil. Registrace předmětné ochranné známky zásadně zasahuje do ekonomických práv žalobce a zpochybňuje jeho dlouholeté působení v oblasti motoristického sportu. Pokud žalovaný ve svém rozhodnutí váže právo na ochranu předmětného označení na osobu, která je tzv. národní sportovní autoritou, nelze takové zdůvodnění považovat za relevantní pro známkové právo. Žalobce je dlouholetý a tradiční provozovatel soutěže, toto označení RALLYE BOHEMIA prokazatelně dlouhodobě používal a tím toto označení získalo rozlišovací způsobilost pro jeho činnost, což prokázal v námitkovém řízení. Proti předmětné přihlášce ochranné známky pak zde stálo prokázané starší právo držitele zaměnitelného označení. Dle žalobce ve sporu není rozhodující, zda a v jakém období žalobce takové označení používal s vědomím jiných subjektů. Rozhodnutím tak bylo porušeno ustanovení § 11 odst. 1 a 3 zákona o ochranných známkách.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření k žalobě považoval za nesporné, že žalobce v minulých letech pořádal motoristické soutěže pod názvem RALLYE BOHEMIA, mohl i prokázat, že je držitelem shodného nebo zaměnitelného označení, ale nepodařilo se mu

prokázat, že toto označení získalo v uplynulých dvou letech před podáním přihlášky ochranné známky rozlišovací způsobilost výhradně pro jeho činnost odpovídající přihlášeným výrobkům a službám. Ze žalobcem předložených důkazů plyne, že pořádání motoristických závodů probíhalo pod záštitou přihlašovatele, který je jedinou národní sportovní autoritou uznanou FIA, která v letech 1998 až 2000 mohla povolit konání závodů RALLYE BOHEMIA v rámci mezinárodních motoristických soutěží, pod záštitou FIA. Označení má rozlišovací způsobilost pro dané výrobky či služby pouze tehdy, pokud je spotřebitel schopný podle něj rozoznat výrobky či služby z určitého zdroje. Právo k nezapsanému označení lze získat jen užíváním, které je dlouhodobé a pro svého držitele příznačné. Je-li označení užíváno zároveň několika subjekty, nemá rozlišovací způsobilost. Žalobce byl jako pořadatel motoristických soutěží vždy zaštitěn konkrétní sportovní autoritou, kterou byl v letech 1998 až 2000 přihlašovatel.

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

Z odůvodnění:

Soud shledal důvodnou námitku žalobce, že argumentace žalovaného tzv. národní sportovní autoritou není zcela jednoznačně determinující pro aplikaci známkového práva na daný případ. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dovozuje, že označení RALLYE BOHEMIA nemohlo získat v okruhu relevantních osob rozlišovací způsobilost pouze pro namítatele (tedy výhradně pro namítatele), z čehož lze usuzovat na to, že dle názoru žalovaného žalobce nemá výhradní práva držitele uvedeného označení a že ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 137/1995 Sb. zde není takové právo, do kterého by bylo podanou přihláškou zasaženo. Žalovaný tak ovšem dovozuje pouze z toho, že přihlašovatel je již několik let jedinou sportovní autoritou uznanou FIA, pod jehož záštitou se motoristické závody v ČR vždy konají a který je vedle žalobce uveden na předložených programech rallye. Tímto

posouzením navazuje na argumentaci správního orgánu I. stupně v jeho hodnocení úlohy přihlašovatele, která spočívá v tom, že přihlašovatel je držitelem sportovní autority, vyplývající z mezinárodních sportovních řádů, je tím, který uděloval v letech 1998 až 2001 povolení ke sportovním podnikům a na jehož rozhodnutí záviselo, který místní automobilový klub pověří vlastní organizací a pořádáním automobilové soutěže. Tyto skutečnosti ovšem svědčí o sportovních pravomocích přihlašovatele a o tom, co akcentuje žalovaný v napadeném rozhodnutí, totiž že právo žalobce k pořádání mezinárodního závodu RALLYE BOHEMIA je pouze odvozené. Uvedené skutečnosti tak vypovídají spíše o řízení automobilového sportu odvíjejícího se od mezinárodních sportovních řádů a oprávnění a předmětu činnosti, které vyplývají ze stanov přihlašovatele. Podstatnými a rozhodnými skutečnostmi pro známkové právo však je, zda zmíněná činnost sportovní autority (udělování povolení, rozhodnutí o pořadatelích závodů), vesměs veřejností méně zachytitelná vedle činnosti vlastních garantů, investorů a provozovatelů soutěže, ob stojí z hlediska smyslu ochrany, kterou poskytuje známkové právo. Otázka, zda činnost přihlašovatele je způsobilá vyloučit dlouhodobé používání nezapsaného označení a získání rozlišovací způsobilosti tohoto označení pro žalobce je správně žalobcem navozena proto, že rozlišovací způsobilost, to jest schopnost individualizovat služby z určitého obchodního zdroje, je třeba zkoumat vždy ve vztahu k vjemu průměrného spotřebitele, zejména z hlediska vizuálního, fonetického, významového a porovnáním druhu zboží a služeb. Ta označení, která jsou zaměnitelná a mají nízkou rozlišovací schopnost, mohou vedle sebe na trhu existovat, mohou si vybudovat i vlastní dobré jméno, nemožou však být zapsána v rejstříku ochranných známek pro toho, jehož zaměnitelnosti jako obchodního zdroje se druhý uživatel či majitel dovolá. V daném případě vedle zaměnitelnosti nabízených služeb pod názvem motoristických soutěží RALLYE BOHEMIA, která je nepochybná, záleží tedy i na rozlišení obchodního zdroje, jemuž jsou zaměnitelná označení příznačná. V dané věci

rozhodující správní orgány obou stupňů na základě předložených dokumentů náležitě nevyhodnotily, k jakému obchodnímu zdroji a výčtu výrobků či služeb je třeba vázat povědomost a vjem průměrného spotřebitele, týkající se označení RALLYE BOHEMIA. Je-li tímto zdrojem pouze žalobce jako dlouholetý pořadatel a provozovatel motoristických soutěží zajišťující služby související s propagací soutěže a veškerou agendu související s pořadatelstvím, a to nejen ve vztahu k odborné veřejnosti, ale i k obchodním partnerům, médiím a průměrným divákům jako spotřebitelům závodů, nebo zda je tím i přihlašovatel, je-li vjem jeho osoby a úlohy v motoristických soutěžích průměrným spotřebitelem vnímán v dané věci především jeho zmíněním v programech jako člena FIA a zaštitovatele motoristických soutěží. Sama skutečnost, že přihlašovatel je národní sportovní autoritou z pověření mezinárodní organizace FIA, což by mělo vyplývat především z rozhodnutí FIA, z konkrétních dokumentů a stanov přihlašovatele, dokládajících toto pověření, pravděpodobně nebude v dané věci způsobila vyvolat ve smyslu známkového práva příslušný veřejný vjem průměrného spotřebitele, motoristické veřejnosti či obchodních partnerů a diváků motoristických soutěží, a sice vjem toho, že pořádání těchto motoristických soutěží je spojeno nejen se jménem pořadatele, kterým je žalobce, ale i s přihlašovatelem, zvláště, jak vyplývá z předložených

dokumentů a časopisů, je-li tento vjem komplikován a upozádněn i dalšími souvislostmi, např. spojením uvedených soutěží (dokonce v jejich názvu) s obchodním jménem sponzora firmy žalobce – Auto Štangl. Z uvedených důvodů proto nebylo ani k námitce žalobce podstatně průkazně zjišťovat, zda přihlašovatel je skutečně tvrzenou národní sportovní autoritou, nýbrž bylo třeba vycházet z toho, jak nezapsané označení RALLYE BOHEMIA v reklamních letáčích, propagačních materiálech a při pořádání motoristických soutěží v jejich celkové publicitě vnímá průměrný spotřebitel služeb tohoto motoristického sportu a se službami jakého subjektu toto označení spojuje. Na základě uvedeného soud shledal, že v řízení bylo najisto postaveno, že žalobce předloženými doklady prokázal, že je držitelem zaměnitelného označení a že v uplynulých dvou letech před podáním přihlášky ochranné známky toto označení bylo spojeno s činností žalobce, nebylo však úsudkem správních orgánů na základě konkrétních dokumentů přesvědčivě zhodnoceno, zda v uplynulých dvou letech před podáním přihlášky ochranné známky získalo či nezískalo rozlišovací způsobilost pro činnost žalobce tak, aby mohly správní orgány z hlediska § 11 odst. 2 zákona č. 137/1995 Sb. dojít k přesvědčivému závěru, že námitky žalobce je třeba zamítnout a že přihlášené označení ochranné známky nezasahuje do zákonem chráněných práv žalobce jako držitele nezapsaného označení.

1334

Státní občanství: nabytí cizího občanství v souvislosti s uzavřením manželství

k § 17 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky^{*)}

Výjimkou z pravidla o pozbytí státního občanství České republiky, stanoveného v § 13 písm. b) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, je toliko případ, kdy k nabytí cizího státního občanství dojde v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením (§ 17). Za „souvislost“ s uzavřením manželství je nutno považovat stav, kdy žadatelka nabyla cizího státního občanství

^{*) Nyní ve znění zákona č. 357/2003 Sb.}

na vlastní žádost (naturalizací) a žádost podala proto, že hodlala se svým manželem a rodinou žít v jeho zemi.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2007, čj. 1 As 62/2006-82)

Prejudikatura: srov. náleží č. 6/1996 Sb., náleží č. 8/1997 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 34/97).

Věc: PhDr. Marie G. proti Ministerstvu vnitra o osvědčení o státním občanství, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 28. 4. 2005 Krajský úřad Zlínského kraje zamítl žádost žalobkyně o vydání osvědčení o státním občanství České republiky.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný dne 26. 9. 2005 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně požádala dne 18. 2. 1991 o státní občanství Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, které jí bylo dne 12. 3. 1993 uděleno. Podle § 17 zákona č. 40/1993 Sb. tak pozbyla české státní občanství.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně správní žalobou u Městského soudu v Praze, který žalobu rozsudkem ze dne 25. 5. 2006 zamítl. Rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že žalobkyně nabyla cizího státního občanství na vlastní žádost. Pokud by však cizí státní občanství získala automaticky např. okamžikem uzavření sňatku, tedy bez projevu své vůle, pak by se uplatnila výjimka obsažená v § 17 zákona č. 40/1993 Sb. Toto pravidlo vychází z principu zamezení dvojího státního občanství. Soud odkázal na nálezy Ústavního soudu, podle nichž všechny akty, jimiž jednotlivec má či může pozbyt státního občanství České republiky, musí být nutně projevem jeho vůle. Jako podpůrný argument pro tento svůj závěr soud uvedl, že v důvodové zprávě k zákonu č. 357/2003 Sb., jímž bylo změněno i znění § 17 zákona č. 40/1993 Sb., se uvádí, že „*nové znění umožní státním občanům České republiky, kteří uzavřou manželství s cizincem, nabytí na vlastní žádost státní občanství manželovo, aniž by pozbyli státní občanství České republiky*“. Jednalo se tak nejen o zpřesnění § 17 zákona, ale o jeho nové znění.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

Poukázala v ní mimo jiné na to, že soud nesprávným způsobem vyložil § 17 zákona č. 40/1993 Sb. Kdyby zákonodárce skutečně hodlal vyjádřit, že občan České republiky pozbývá toto občanství vždy okamžikem, kterým na vlastní žádost nabyl cizí státní občanství, pak by tuto zásadu takto vyjádřil a doplnil větu např.: „*Nabude-li cizí státní občanství bez vlastního projevu vůle, české státní občanství nepozbývá*“. To však neučinil, a proto text ustanovení za slovy „*s výjimkou*“ tvoří výjimku z pravidla, podle kterého se pozbývá české občanství v důsledku nabytí cizího občanství na vlastní žádost.

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

Z odůvodnění:

Vzhledem k tomu, že skutková fakta nebyla žádnou ze stran sporu zpochybněna, zůstává předmětem soudního přezkumu toliko zodpovězení nastolené právní otázky; tou je interpretace textu § 17 zákona č. 40/1993 Sb., zejména té jeho části, zabývající se „*výjimkou, kdy k nabytí cizího státního občanství dojde v souvislosti s uzavřením manželství...*“.

Stěžovatelka obdržela od britských úřadů osvědčení o naturalizaci s tím, že je britskou státní občankou ode dne 12. 3. 1993; pro aplikaci zmíněného zákona je proto podstatné jeho znění účinné k tomuto datu.

Obecně je možno připomenout, že k nabytí či pozbytí státního občanství dochází na základě množství různých právních skutečností, jež jsou stanoveny zákony či mezinárodními smlouvami. Tyto skutečnosti lze členit do základních skupin zejména z toho pohledu, zda k nabytí či pozbytí státního občanství dochází na základě projevu vůle oso-

by, anebo tak, aniž by takový stav mohla dočtená osoba svojí vůlí ovlivnit.

Právní skutečností nezávislou na projevu vůle je jistě narození (při existenci dalších skutečností – např. státní občanství rodičů v době narození...). Zásadu *ius sanguinis* preferuje i platná česká právní úprava. Dalšími způsoby, jimiž lze bez projevu vůle získat státní občanství, může být i osvojení či nalezení na území určitého státu.

Naopak – právní skutečnosti závislé na projevu vůle bývají v zákonech často označovány jako prohlášení (opce) a nebo žádost. Opce se rozumí právo volby státního občanství mezi dvěma nebo více občanstvími, připadajícími v úvahu. Optant se pak zpravidla přímo prohlášením o volbě občanství stává státním občanem. Naproti tomu žádost takové účinky změny státoobčanského postavení sama o sobě nemá. Nabytí státního občanství udělením na základě žádosti (naturalizace) totiž předpokládá vydání rozhodnutí. Znamená to, že změnu státního občanství založí až rozhodnutí příslušného státního orgánu v takové věci.

Přesto, že snahou právní úpravy většiny států je zábrana bipolarismu, není tato snaha bezvýjimčná. Jak Ústavní soud zdůraznil v již několika svých rozhodnutích (sp. zn. Pl. ÚS 5/95, IV. ÚS 34/97), je třeba při výkladu a aplikaci právních předpisů vycházet z jejich účelu a smyslu, přičemž účel a smysl nelze hledat jen ve slovech a větách, tedy jen v pozitivním právu. V právním předpisu jsou vždy nutně obsaženy i právní principy uznávané demokratickými právními státy. Z dostupných srovnávacích studií vyplývá, že jako principy, které jsou v souladu se základními lidskými právy a svobodami, je především uznáváno, že: nikdo nesmí být svévolně zbaven svého státního občanství, že dobrovolné nabytí jiného státního občanství může být důvodem, který zákonodárství suverénního státu spojuje s pozbytím občanství dosavadního, že při udělování státního občanství lze vyžadovat, aby se žadatelé zřekli státního občanství jiného (dosavadního), a konečně, že státní občanství nelze ztratit, jestliže by to vedlo ke stavu bez státní příslušnosti.

Z těchto ústavních kritérií vycházel tedy i zdejší soud a dospěl k závěru, že zmíněnou část právní normy nelze vykládat tak úzkým způsobem, jak to učinily správní orgán a městský soud.

Kromě toho soud vychází z premisy, že je nutno vzít v úvahu i fakt, že občanství by mělo být právním svazkem, jehož základem je skutečné spojení existence, zájmů a pocitů, spolu s existencí vzájemných práv a povinností (jak definoval Mezinárodní soudní dvůr ve věci *Nottebohm* v roce 1955). Státní občanství je právním svazkem, jehož základem je sociální spojení a solidarita zájmů. Vůle nabytí občanství by tedy měla být i vůlí být trvale spjat s územím, na kterém člověk zpravidla trvale sídlí, a tudíž i vztahem k legální státní moci, která jej ovládá.

Soud proto vychází z následujícího interpretačního pravidla, zahrnujícího v sobě jak prvky výkladu teleologického, tak i jazykového a především však logického výkladu právního textu.

Ze shora citovaného znění § 13, jež pojednává o zásadách pozbytí státního občanství, je jasně normováno, že občanství se pozbývá vždy, směřuje-li projev vůle žadatele k cíli získat státní občanství jiné a tohoto cíle žadatel dosáhl a cizí státní občanství ke své žádosti rovněž dostal. Výjimkou z takového pravidla může být toliko případ, kdy k nabytí cizího státního občanství dojde v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením dítěte. Ustanovení § 13 zákona podává odkaz k § 17 zákona. V něm je potvrzeno pravidlo ve shora uvedeném ustanovení uvedené, totiž, že státní občan České republiky pozbývá státní občanství České republiky okamžikem, kdy na vlastní žádost nabytí cizí státní občanství s výjimkou, kdy cizí státní občanství nabytí v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením.

Ustanovení § 17 zdůraznilo tedy okamžik, k němuž se státní občanství pozbývá (kdy na vlastní žádost nabytí cizí státní občanství), a zopakovalo rovněž výjimku, pro kterou se takové pravidlo neuplatní. Takovou výjimkou je mj. nabytí cizího státního občanství v souvislosti s uzavřením manželství.

Ve věci není dále sporu o tom, že stěžovatelka nabyla cizího státního občanství na vlastní žádost (naturalizaci) a že žádost podala proto, že hodlala se svým manželem a rodinou žít v jeho zemi. Spornou je nadále otázka výkladu oné „souvislosti“ s uzavřením manželství.

Soud je toho názoru, že pokud by zákonodárce hodlal spojit výjimku pro pozbytí státního občanství se stavem, kdy je udělení (či získání) státního občanství spojeno přímo s uzavřením manželství, pak by tuto svoji vůli jistě uměl do textu právní normy jednoznačně vtělit, a to již například tím, že by vypustil z textu zkoumané věty § 17 sousloví „*v souvislosti*“. Bylo by pak zcela bez pochyb, že by takovou výjimkou bylo mj. nabytí cizího státního občanství uzavřením manželství. Takový interpretační závěr učinil správní orgán, jakož i městský soud.

Nejvyšší správní soud však zastává názor, že je-li právní norma svým obsahem přinejmenším matoucí, a nebo připouštějící snad vícero výkladů, pak je vždy nutno zvolit ten, který nesměruje k újmě právní strany. Pokud se však ocitlo ve zkoumaném textu (otázkou je, zda nadbytečně) slovní spojení „*v souvislosti*“, pak se čtenář právem mohl domnívat, že české občanství nepozbude, nabyli-li jej v souvislosti s uzavřením manželství, tedy např. proto, že orgány cizího státu z důvodu uzavření manželství s jejich státním občanem promi-

nou obecně stanovenou lhůtu nutnou k naturalizaci, či v souvislosti s uzavřením manželství udělí k žádosti jejich státní občanství.

Na tomto místě soud považuje za potřebné ještě dodat, že pojem stát a státní občanství svým vývojem mění nikoliv snad svůj obsah, ale jistě svoji „výjimečnost“ a nenahraditelnost. Existence Evropské unie a států uvnitř ní, jakož i vývoj pojmu „evropské občanství“ jsou fenomény, které nutí ke změně pohledu na popisované instituty. Hranice domovského státu se pro občany a pro jejich záruky (např. sociální i ekonomické) začínají stírat a je otázkou vývoje, zda bipolitismus naopak nebude v budoucnu vítaným jevem. Na tento trend mají vliv jistě i globalizační a integrační trendy současné doby, které do značné míry relativizují význam spojení fyzické osoby s jedním státem. Tuto úvahu však soud přičinil pouze nad rámec svého výkladu stěžovatelkou zmíněného textu, aniž by mohla ovlivnit jeho závěr, shora uvedený.

Nutno podotknout, že i nová právní úprava zmíněného textu (zákon č. 357/2003 Sb.) již sama dospěla k zřetelnějšímu jazykovému vyjádření, jestliže uvedla, že v případě, kdy státní občan nabude na základě výslovného projevu vůle po 29. 10. 2003 cizí státní občanství, nepozbude české státní občanství, jestliže k nabytí cizího státního občanství došlo za trvání manželství s cizím státním občanem.

1335

Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; narušení veřejného pořádku

k § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 217/2002 Sb.*)

Při posuzování toho, zda určité jednání cizince žádajícího o povolení k trvalému pobytu může „závažným způsobem narušit veřejný pořádek“ ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (zde uzavření fingovaného manželství), je třeba souběžně zvažovat jednak vztah dotčené normy veřejného pořádku k zájmům chráněným tímto předpisem a jednak intenzitu tohoto porušení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 As 78/2006-64)

*) Ustanovení bylo s účinností od 24. 11. 2005 novelizováno zákonem č. 428/2005 Sb. a s účinností od 27. 4. 2006 zákonem č. 161/2006 Sb.

Prejudikatura: srov. nález Ústavního soudu č. 46/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 311/97).

Věc: Duong T. D. (Vietnamská socialistická republika) proti Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 24. 11. 2001 rozhodla Policie ČR, správa Středočeského kraje, o správním vyhoštění žalobkyně s dobou platnosti tři roky. Při pobytové kontrole bylo zjištěno, že na území ČR přicestovala v roce 2000 nelegálně a poté se zde zdržovala bez platného cestovního dokladu. Bylo jí uděleno výjezdní vízum, ona však v době jeho platnosti neodcestovala a i nadále se nelegálně zdržovala na českém území.

V dubnu 2005 podala žalobkyně žádost o povolení k trvalému pobytu, k níž přiložila kopii oddacího listu dosvědčujícího, že si dne 11. 1. 2005 vzala za muže Mariána Š. Žádost byla rozhodnutím Policie ČR, Oddělení cizinecké policie Teplice, ze dne 3. 6. 2005 zamítnuta. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že manželství žalobkyně bylo uzavřeno s cílem obejít právní předpisy na úseku povolování vstupu a pobytu cizinců na území ČR, aby tak žalobkyně dosáhla povolení k pobytu na základě sňatku. Uzavření manželství pouze s cílem získat povolení k pobytu na území ČR je přitom dostatečným důvodem pro zamítnutí její žádosti podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť z provedeného dokazování jednoznačně vyplývá nebezpečí, že by mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Správní orgán poukázal také na Rezoluci Rady ze dne 4. 12. 1997 (97/C 382/01), o opatřeních, která je třeba přijmout pro potírání účelových manželství. Za ně jsou v tomto rozhodnutí pokládána právě manželství uzavřená výhradně s cílem obejít pravidla o vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí a obdržet pro ně povolení k pobytu nebo oprávnění zdržovat se v členském státě.

Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 7. 11. 2005. Rovněž on dospěl k závěru, že žalobkyně sňatek uzavřela za účelem obejít právní předpisy o pobytu cizinců na území ČR. Dle jeho názoru je uzavření manželství ve snaze obejít zákon ztěžo-

váním plnění úkolů státní správy, a tedy i porušením veřejného pořádku.

Žalobu proti rozhodnutí o odvolání zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 6. 2006. Nepřisvědčil názoru žalobkyně, podle něhož musí jít pro klasifikaci konkrétního jednání jako závažného narušení veřejného pořádku zároveň o některou ze skutkových podstat trestného činu. Ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců stanovilo jako předpoklady zamítnutí žádosti o povolení pobytu možnost nebezpečí ohrožení bezpečnosti ČR a možnost narušení veřejného pořádku závažným způsobem, a to alternativně, takže nelze dovozovat, že by tyto předpoklady měly vykazovat jakousi příbuznost co do intenzity či věcného obsahu. Není proto ani namístě označovat za závažné narušení veřejného pořádku jen jednání, které zároveň odpovídá trestným činům mimořádné závažnosti, a obecně nelze při definici pojmu narušení veřejného pořádku závažným způsobem pro účely zákona o pobytu cizinců vycházet z trestního zákona. Městský soud tak přisvědčil závěru žalovaného, že za chování narušující veřejný pořádek je možno považovat i uzavření manželství pouze s cílem obejít pravidla vstupu a pobytu cizinců na území ČR, neboť je tak mařeno plnění úkolů státní správy.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Jak správní orgány, tak i soud podle ní vykládají pojem veřejný pořádek mylně, když jej definují jako neurčitý právní pojem, který není legálně definován a jehož obsah je naplňován praxí příslušných orgánů. Stěžovatelka odkázala na definici veřejného pořádku obsaženou v § 36 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, kde je definován jako základní zásady společenského a státního zřízení. Za ty pak stěžovatelka považuje stále a obecné regulativy, jako jsou demokratický právní stát, svoboda

slova a další. Zejména je však tento pojem definován v cizineckém komunitárním právu a v judikatuře Evropského soudního dvora. Z té podle ní vyplývá závěr, že za závažný způsob narušení veřejného pořádku je nutno považovat takové protiprávní jednání, které zásadním způsobem překračuje intenzitu jednání popsaného v některé ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně. Český zákonodárce navíc okruh takových protiprávních jednání zužuje, když v § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců stanovuje, že tato narušení veřejného pořádku mají být provedena závažným způsobem, z čehož stěžovatelka dovozuje, že se jedná pouze o trestné činy mimořádné závažnosti srovnatelné s ohrožením bezpečnosti ČR, které je druhým možným důvodem zamítnutí žádosti o zvláštní pobytové povolení. V tom, jak pojem „zvlášť závažné narušení veřejného pořádku“ vykládá většina regionálních správních orgánů, spatřuje stěžovatelka rozpor se zásadou předvídatelnosti správního rozhodování a zásadou zákazu zneužití správního uvážení. Stěžovatelka také nesouhlasí s názorem žalovaného a městského soudu, že za zvlášť závažné porušení veřejného pořádku je možno považovat případy, kdy cizinka neporušila žádné právní normy, nýbrž pouze dle názoru správního orgánu jednala v rozporu s obecnou morálkou či dobrými mravy. Je přesvědčena, že její jednání nenaplnuje obsah pojmu závažný způsob narušení veřejného pořádku. Nehrozí podle ní ani důvodné nebezpečí, že by mohla narušit veřejný pořádek způsobem srovnatelným s ohrožením bezpečnosti ČR. Žalovaný ani městský soud ostatně nevysvětlili, v čem toto „důvodné nebezpečí“ ze strany stěžovatelky shledávají. Důvody k aplikaci ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak podle stěžovatelky nebyly splněny.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Zatímco stěžovatelka považuje za narušení veřejného pořádku pouze trestné činy mimořádné závažnosti, žalovaný naopak pod

toto spojení vřazuje „*vyvážený stav společenských vztahů respektující vžitá či místně uznávaná pravidla způsobu života a společenského chování (slušnosti) vycházející z poměrů daného místa a z tam obecně přijímaných zásad a pravidel morálky*“. Městský soud pak pojem veřejného pořádku a jeho narušení sice sám v dané věci nevymezil, když v nyní posuzovaném rozsudku pouze vyjádřil spokojenost s vymezením provedeným žalovaným; vyjádřil se k němu však již dříve ve svém rozsudku ze dne 21. 9. 2006, sp. zn. 11 Ca 50/2006: „*Veřejným pořádkem ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se rozumí soustava pravidel chování, která jsou obsažena v právních předpisech, ale i pravidel, která v právních předpisech obsažena nejsou, jestliže jejich zachovávání je podle obecného názoru lidí v určitém místě a čase nezbytnou podmínkou pokojného stavu (např. základní pravidla slušnosti, morálky, respektování práv druhých). Dosáhne-li určité jednání takové intenzity, že je lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona, je nutno považovat je za porušení veřejného pořádku závažným způsobem [§ 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Nemusí jít přitom pouze o jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu.*“

Ve snaze najít uspokojivou definici veřejného pořádku pro stanovený účel zdejší soud předesílá, že tento pojem není v právním řádu ČR dosud jednoznačně definován, jakkoli se zmínka o něm objevuje v různých souvislostech v celé řadě právních předpisů (namátkou ve vztahu k podmínkám vzniku a působení církví a náboženských společností podle § 5 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností; při vymezení rozsahu normotvorné působnosti obcí v § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích; ve vztahu k vyloučení veřejnosti z ústního jednání při řízení ve správním soudnictví podle § 49 odst. 2 s. ř. s.; ba i ve vazbě na podmínky provozování pohřebiště a nakládání s lidskými pozůstatky a s lidskými ostatky podle § 4 a § 22 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnic-

tví), jedná se ostatně o pojem, jenž se v právním řádu českých zemí objevil již v § 26 Obecného zákoníku občanského z roku 1811, jenž při vytyčování práv členů právnických osob zmiňoval, že „*nedovolené společnosti jsou však ty, které jsou politickými zákony zvláště zakázány, nebo přiči se zřejmě bezpečnosti, veřejnému pořádku nebo dobrým mravům*“.

Dosud jediná skutečná definice veřejného pořádku v právním řádu ČR je tak k nalezení v § 36 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, podle něžž „*právního předpisu cizího státu nelze použít, pokud by se účinky tohoto použití přičily takovým zásadám společenského a státního zřízení Československé socialistické republiky a jejího právního řádu, na nichž je nutno bez výhrady trvat*“. Tato definice je sice stále platná, její použitelnost je však komplikována nejen zahrnutím do právního odvětví zcela odlišného od práva správního, ale zejména jeho stručností a omezeností na „*zásady společenského a státního zřízení*“ ve stylu ideologie vládnoucí v době přijetí tohoto zákona.

(...) Je tak veřejný pořádek neurčitým právním pojmem, jehož obsah je jednak proměnlivý a jednak neztotožnitelný s pouhou výsečí jediného z existujících normativních systémů, neboť v sobě neobsahuje pouze normy morální či pouze normy právní, ale přinejmenším normy obou těchto druhů, jak správně uvedl Městský soud v Praze ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 11 Ca 50/2006. Má tedy veřejný pořádek coby normativní systém povahu heterogenní a normy v něm obsažené nespojuje povaha jejich závaznosti a původu, nýbrž jejich účel, tedy optimální fungování společnosti. I v rámci této výše nastíněné proměnlivosti jednak v čase a jednak pohledem jednotlivých právních odvětví je nicméně možno dle názoru zdejšího soudu definovat veřejný pořádek jako normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané spo-

lečnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy.

V podmínkách současné České republiky coby demokratického právního státu se tak jedná o ty normy, které umožňují fungování společnosti v duchu principů vytyčených v úvodních ustanoveních Ústavy České republiky a její preambule, tedy zejména jako společnosti rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, společnosti založené na úctě k právům a svobodám člověka a občana, respektu k lidské důstojnosti a svobody a na úctě k lidským právům a zásadám otevřené občanské společnosti. Zároveň je pak pod pojmem veřejného pořádku v České republice možno chápat takový ideální stav společnosti, jenž odpovídá výše provedenému výčtu náležitostí.

Ze skutečnosti, že je tento termín používán ve výše naznačených různých souvislostech a různých právních odvětvích, je pak potřeba vycházet při jeho výkladu v rámci aplikace těchto předpisů. Nelze se přitom dle názoru zdejšího soudu ztotožnit s přístupem stěžovatelky, která se snaží vymezit úzký okruh norem, které mají spadat do vymezení veřejného pořádku ve smyslu ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž stěžovatelka tuto množinu norem zužuje úvahou rekapitulovanou výše vlastně pouze na skutkové podstaty nejzávažnějších trestných činů. Tomu zdejší soud oponuje tvrzením, že ať už je veřejný pořádek aplikován v souvislosti s kterýmkoli zákonem či právním odvětvím, vždy se vzpírá jasněmu vyjmenování norem, jež by do něj pro daný účel spadaly.

Zároveň by ovšem nebylo možno souhlasit ani s vnímáním veřejného pořádku odtrženým od souvislostí, v nichž je vykládán, a označit za jeho porušení nesoulad s jakoukoli normou, jež je jeho součástí. Tento druhý

přístup nehledící na intenzitu posuzovaného porušení ostatně odsoudil ve své judikatuře i Ústavní soud, jenž ve vztahu k zákonu č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (pozn. soudu: tento předpis byl zrušen s účinností od 1. 1. 2000 právě zákonem č. 326/1996 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), uvedl ve svém nálezu ze dne 29. 3. 1999, sp. zn. IV. ÚS 311/97, (Sb. n. u. ÚS, svazek č. 13, nález č. 46, str. 329 a násl.): „Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., ve znění účinném před vyhlášením nálezu Ústavního soudu č. 159/1998 Sb., připouštělo rozhodnutí o zázkazu pobytu při každém porušení povinnosti, takže nerozlišovalo skutečně závažná porušení právního řádu České republiky od porušení ostatních, která lze označit za méně společensky nebezpečná. Mimo jiné i z těchto důvodů Ústavní soud uvedeně ustanovení zrušil pro jeho rozpor s čl. 1 Ústavy a čl. 14 odst. 1 v souvislosti s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Také ve věci stěžovatele nebylo proto možno závěry pléna Ústavního soudu v uvedeném nálezu pomínout, zejména když právě v případě stěžovatele nabývají na významu úvahy, týkající se principu přiměřenosti v právu, a to v souvislosti s uvážením intenzity porušení právních předpisů stěžovatelem.“ Obdobný přístup trvající na nezbytnosti zachování přiměřenosti mezi intenzitou porušení právní – či jinak normativně určené – povinnosti a jejím následkem pro účely zacházení veřejné moci s cizinci se prosazuje i ve správní judikatuře, jak naznačuje z poslední doby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2006, sp. zn. 10 Ca 155/2006 (publ. pod č. 1117/2007 Sb. NSS), který ve vztahu k aplikaci podmínky pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbytování státního občanství České republiky, uvedl, že jejím smyslem a účelem „je vyloučit z možnosti nabýt státního občanství České republiky žadatele, který po dobu svého dosavadního pobytu na území České republiky porušoval pobytový režim cizince, neboť je zde oprávněně nebezpečí, že by takový cizinec pokračoval v závažném porušování právních po-

vinností i jako občan České republiky, a je zde tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství České republiky nenabyl. Porušení povinnosti ohlásit cizinecké policii změny pobytu cizince, pokud není motivováno snahou zatajit skutečný pobyt cizince, a vytvořit si tak prostor k protiprávní činnosti, lze považovat pouze za formální opominutí, které samo o sobě nezakládá nesplnění zmíněné zákonné podmínky pro udělení státního občanství České republiky“.

Namísto těchto dvou extrémních přístupů je proto potřeba zvolit výklad funkcionální a při hledání odpovědi na otázku, jaké jednání je porušením veřejného pořádku ve vztahu k danému právnímu předpisu, posuzovat souběžně jednak blízkost porušené normy k zájmům chráněným tímto předpisem a jednak intenzitu tohoto porušení. Jinak řečeno může být za porušení veřejného pořádku označeno jak pouhé nemorální jednání napadající ovšem sám účel zákona, při jehož aplikaci je tato otázka kladena, tak například spáchání závažného trestného činu, který je tomuto účelu vzdálen.

Ve vztahu k výkladu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je proto při hledání odpovědi na otázku, zda posuzované jednání může „závažným způsobem narušit veřejný pořádek“, potřeba souběžně zvažovat, jednak do jaké míry je toto jednání obecně závažné ve smyslu společenské nebezpečnosti a jednak do jaké míry narušuje právě zájmy chráněné zákonem o pobytu cizinců, tedy fungování takového režimu pobytu vstupu cizinců na české území a jejich pobytu zde, který bude jak v souladu se zájmy ČR jako celku, tak bude respektovat lidská práva těchto cizinců.

Přitom právě proto, že jsou posuzována dvě kritéria zároveň, je legislativně nevhodné, ba nemožné, určit jasnou hranici jednání, které bude pro účely tohoto zákonného ustanovení pokládáno za narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Legislativa může tuto hranici napěvňš korigovat směrem k obecně větší či menší přísnosti, jak to činí v nyní vykládaném ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, když hovoří o důvodném nebezpečí narušení veřejné-

ho pořádku „závažným způsobem“. Samotné vymezení jednotlivých skutečností, jež jsou pro daný účel porušením veřejného pořádku, je nicméně možné pouze rozhodovací činností správních soudů, respektive sjednocováním této rozhodovací činnosti správní judikaturou vytvářenou v prvé řadě Nejvyšším správním soudem tak, aby bylo zamezeno libovůli v rozhodování správních orgánů a zajištěna jeho předvídatelnost, po níž volá stěžovatelka. V jejím případě ostatně nelze tuto libovůli a nepředvídatelnost shledat, vždyť sama stěžovatelka poukazuje jenom v obecné rovině na to, že existují případy, kdy je v obdobných situacích rozhodnuto odlišně.

Správní judikatura je přitom i ve vztahu k pobytu cizinců vytvářena již od devatenáctého století, kdy se úprava této problematiky objevuje v právních předpisech platných na našem území, a kontinuálně reaguje na proměnlivost obsahu veřejného pořádku, jak byla naznačena výše. V zákonné úpravě pobytu cizinců se zde výhrada veřejného pořádku objevuje již v § 20 nařízení ze dne 3. května 1853, č. 82 ř. z., a následně v obdobné podobě v § 2 odst. 5 zákona ze dne 27. července 1871, č. 88 ř. z., jímžto se pořádá policejní vyhošťování a honění postrkem (...).

Aplikuje-li pak soud výše zdůvodněné závery ohledně vymezení narušení veřejného pořádku na hledání odpovědi na otázku, zda nějaké jednání prokazuje důvodné nebezpečí, že by žadatel o trvalý pobyt mohl ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců závažným způsobem narušit veřejný pořádek, na stěžovatelčino jednání, dospívá k závěru, že její jednání takové důvodné nebezpečí založilo. I dle názoru zdejšího soudu je totiž ze skutkového stavu, tak jak byl zjištěn během správního řízení, zjevné, že její uzavření manželství s Mariánem Š. bylo účelové. Jinak řečeno, bylo toto uzavření manželství právním úkonem, který byl sice formálně dokonalý, manželství jím vzniklé však zůstalo pouze formálním svazkem a vůbec nenaplnilo – a zjevně ani naplnit nemělo – definiční znaky manželství, jak jsou vymezeny kromě norem morálních a mravních i v § 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, respektive v jeho

§ 18, na něž odkazoval ve svém rozhodnutí správní orgán prvního stupně. Svazek vzniklý mezi stěžovatelkou a Mariánem Š., tedy svazek, v němž spolu manželé nebydlí, nežijí, neznají se, ani se spolu nedomluví, lze jen sotva označit ve shodě se slovem zákona za „*trvalé společenství muže a ženy založené zákonem stanoveným způsobem, v němž spolu manželé žijí, jsou si věrni, pomáhají si, společně pečují o děti a vytvářejí zdravé rodinné prostředí*“. Nejvyšší správní soud nemá pochybnost o tom, že řešení stěžovatelčiny snahy získat povolení k trvalému pobytu v ČR bylo prvním a jediným účelem tohoto uzavření manželství. Přitom právě posouzení toho, zda byla snaha obejít předpisy o pobytu cizinců prvotním účelem uzavření manželství, není protiústavním vměšováním veřejné moci do soukromého života stěžovatelky, nýbrž legitimním rozhodovacím hlediskem, jak dosvědčuje i aplikace pravidla prvotního účelu („*primary purpose rule*“) například v britské judikatuře k imigračním zákonům [viz *R v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Hoque and Singh* (1988) Imm AR 216].

Nelze přitom akceptovat stěžovatelčino snahu o oddělování aktu uzavření formálního manželství a posuzování oprávněnosti žádosti o udělení trvalého pobytu podložené formálně bezvadným oddacím listem s jejím jménem. Stejně tak se nelze ztotožnit s jejím názorem, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, protože městský soud a před ním správní orgány obou stupňů se měly spokojit s tím, že k žádosti o udělení trvalého pobytu předložila platný oddací list a prokázala české státní občanství svého novomanžela, a po dalších okolnostech jejího sňatku již správní orgány neměly pátrat. Z pohledu zákona o pobytu cizinců je naopak potřeba posuzovat tyto úkony společně a ve vzájemné souvislosti a právě při tomto posuzování dospívá zdejší soud k závěru, že takto účelové uzavření formálního manželství ve snaze obejít zákon o pobytu cizinců, byť není přímo znemožněno zákonem o rodině, je činem nemorálním a nemravným a v tomto směru je jistě porušením veřejného pořádku.

Jedná se přitom o porušení veřejného pořádku přímo v té části tohoto výše vymezeného heterogenního normativního systému, která má chránit zájmy, na nichž je postavena zákonná úprava pobytu cizinců v ČR. Ze dvou kritérií, jež mají být při vvažování narušení veřejného pořádku brána v potaz, je tak kritérium blízkosti porušené normy k zájmům chráněným zákonem o pobytu cizinců splněno v tak značné míře, že stěžovatelčino jednání je porušením veřejného pořádku i přesto, že se nedopustila přímo protizákonného jednání, tím méně pak trestného činu, ale pouhé „nemravnosti“ *in fraudem legis*. Pokud tak stěžovatelka volá svou formálně logickou úvahou po tom, aby za porušení veřejného pořádku byly označeny pouze „*trestné činy mimořádné závažnosti*“ či jiné skutečnosti svou závažností srovnatelné „*s ohrožením bezpečnosti České republiky nebo živelnou pohromou*“; je třeba tuto úvahu odmítnout, jak správně učinil při výkladu vztahu (respektive nezávislosti) mezi ohrožením bezpečnosti České republiky a narušením veřejného pořádku závažným způsobem městský soud. Přisvědčit lze stěžovatelce pouze v tom směru, že i spáchání takových trestných činů, například vraždy, by mohlo být mimo jiné narušením veřejného pořádku ve smyslu vykládaného ustanovení, a to právě proto, že se jedná naopak o velmi intenzivní narušení norem upravujících fungování společnosti, byť narušení relativně vzdálené od zájmů chráněných zákonem č. 326/1999 Sb. Podobně ostatně chápal pojem ochrany veřejného pořádku i Evropský soud pro lidská práva, když ve svém rozsudku *Beldjoudi proti Francii* ze dne 26. 3. 1992, stížnost č. 12083/86, akceptoval označení odsouzení pro několik trestných činů včetně loupeže za porušení veřejného pořádku dostatečné k vyhoštění stěžovatele alžírského původu, který byl manželem francouzské státní příslušnice, z Francie.

Klasifikace stěžovatelčina jednání jako závažného porušení veřejného pořádku je přitom souladná nejen s českým právním řádem, ale i s právním řádem Evropských společenství, na něž stěžovatelka odkazuje, jakkoliv aplikovatelnost tohoto práva na nyní

řešený problém je z hlediska obecných pravidel interpretace právních norem problematická.

Stěžovatelka odkazuje zejména na znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Tato směrnice sice dopadá na nyní řešenou problematiku, nicméně v době rozhodování žalovaného ještě ani neuplynula lhůta k implementaci této směrnice do českého právního řádu stanovená na 30. dubna 2006, tak aby bylo na místě uvažovat o případných následcích nevčasné či nepřesné implementace; ani nebyla tato směrnice do českého práva v té době implementována, tak aby ji bylo možno používat v rámci eurokonformního výkladu českého práva, jak byl tento výklad vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 2 Afs 92/2005 (č. 741/2006 Sb. NSS), když k implementaci této směrnice do českého zákona o pobytu cizinců došlo až zákonem č. 161/2006 Sb., s účinností od 27. 4. 2006.

Proto pouze nad rámec nezbytného soud podotýká, že rozhodování žalovaného by obstálo i při konfrontaci s pravidly obsaženými v této směrnici. Ta uvádí v odstavci 23 své preambule: „*Vyhoštění občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti představuje opatření, které může vážně ohrozit osoby, jež se poté, co využily práv a svobod přiznaných jim Smlouvou, skutečně integrovaly do hostitelského členského státu. Rozsah využití těchto opatření by tedy měl být omezen v souladu se zásadou přiměřenosti tak, aby byl brán v potaz stupeň integrace dotyčných osob, délka jejich pobytu v hostitelském členském státě, jejich věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry a vazby na jejich zemi původu.*“ Neudělení povolení k trvalému pobytu stěžovatelce plně zohledňuje hlediska, jež jsou zde vyjmenována ve vztahu k vyhoštění rodinných příslušníků občanů EU, a je tak spíše potvrzením než vyvrácením správnosti postupu žalovaného za situace, kdy se stěžovatelka integrovala do české společnosti výhradně navzdory vyhoštění,

jež jí bylo uděleno již v roce 2001, a kdy její rodinné vazby k občanu ČR mají povahu čistě formální.

Tento postup je v souladu i se článkem 27 odst. 2 této směrnice, podle nějž „opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná“. Zamítnutí stěžovatelčiny žádosti o povolení k trvalému pobytu bylo založeno výlučně na jejím osobním chování, konkrétně na způsobu, jakým se snažila domoci tohoto povolení. Není ostatně pochyb o tom, že uzavření manželství je osobním chováním. Tímto chováním navíc skutečně, aktuálně a dostatečně závažně ohrozila základní zájem společnosti, kterým je v daném případě respektování právního řádu namísto jeho obcházení uzavíráním fiktivních manželství.

Dalším pramenem komunitárního práva, jenž nemá ve vztahu k posuzovanému případu závaznou povahu a implementován do českého zákona o pobytu cizinců byl až zákonem č. 161/2006 Sb., jak plyne z důvodové zprávy k tomuto zákonu, a přesto může být brán v potaz, je Rezoluce Rady ze dne 4. 12. 1997 o opatřeních, která je třeba přijmout pro potírání účelových manželství. Tato rezoluce vychází jak z respektu k právu uzavřít manželství a právu na respektování rodinného života, tak z vědomí, že účelové sňatky představují nástroj obcházení pravidel vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí na území členských států EU. Tato rezoluce definuje ve svém článku 1 „účelový sňatek“ („a marriage of convenience“) jako „sňatek uzavřený mezi občanem členského státu nebo občanem třetí země legálně usazeným ve členském státě a občanem třetí země pouze s účelem obejít pravidel vstupu a pobytu občanů

třetí země a získání povolení nebo oprávnění k pobytu pro občana třetí země“. Do této definice plně spadá podle řádně zjištěného skutkového stavu i stěžovatelčino manželství. Přitom správní orgány obou stupňů přihlížely při posuzování této otázky právě k faktorům, jež uvádí i tato rezoluce Rady ve svém článku 2, jako jsou skutečnost, že není udržováno manželské soužití; chybějící společné přispívání k odpovědnostem vyplývajícím z manželství; skutečnost, že se manželé nikdy před sňatkem neviděli; manželé se neshodnou při uvádění svých osobních údajů, důležitých osobních informací či informací o průběhu prvé schůzky; manželé nehovoří společným jazykem; sňatku předcházelo předání finanční částky; a některý z manželů v minulosti uzavřel účelový sňatek nebo se dopustil porušení předpisů o pobytu cizinců. Prakticky všechny tyto podmínky byly ve stěžovatelčině případě splněny, s výjimkou předání finanční částky, kterou její manžel sice uvedl, jak plyne z úředního záznamu o jeho vytěžení ze dne 25. 4. 2005, ve svědecké výpovědi ji však následně popřel. Sám fakt, že Evropská unie se touto rezolucí své Rady rozhodla potírat účelová manželství, prokazuje, že pokud totéž činí orgán české veřejné moci, nejedná se ze strany České republiky o jednostranné určení obsahu pojmu veřejný pořádek, jak bylo ve vztahu k volnému pohybu osob zakázáno Evropským soudním dvorem v jeho rozhodnutí o předběžné otázce ve věci *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur* ze dne 28. 10. 1975, C-36/75, odst. 28, v níž oním jednostranným vymezením veřejného pořádku byl zákaz pobytu italského občana ve Francii pro jeho odborové a politické aktivity, tedy jednání svou legitimitou nesrovnatelné s jedním stěžovatelky, jež na toto rozhodnutí ve své kasační stížnosti poukazuje.

Lze tak konstatovat, že přihlídnutí k evropskému právu týkajícímu se dané problematiky postup žalovaného potvrzuje, místo aby jej vyvracelo, jak se domnívá stěžovatelka.

Nelze ani shledat, že by postup žalovaného zasáhl stěžovatelčino právo na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svo-

bod, respektive článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.), či právo uzavřít manželství zaručené článkem 12 této úmluvy. Z těchto práv totiž nevyplývá nutně právo na vstup či pobyt v zemi, kde pobývá manžel cizince, jak řekl Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku *Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království* ze dne 28. 5. 1985, stížnosti č. 9214/80; 9473/81; 9474/81. Zdejší soud k tomu dodává, že takové právo nelze tím spíše dovodit za situace, kdy má rodinný život mezi stěžovatelkou a jejím manželem pouze formální povahu, přičemž zohlednění této skutečnosti není ničím jiným než přihlédnutím k osobním okolnostem dané osoby a k veřejnému zájmu, jak to Evropský soud pro lidská práva požadoval při určitém rozsahu povinnosti státu umožnit na svém území pobyt cizince pro jeho příbuzenské vazby s osobou, která již na tomto území pobývá, ve svém rozsudku *Gül proti Švýcarsku* ze dne 19. 2. 1996, stížnost č. 23218/94. Ostatně skutečnost, že se právo obsažené v článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vztahuje pouze na skutečné rodinné vazby, tedy na manželství, které je jak zákonné, tak „nefiktivní“, byla výslovně potvrzena i v rozsudku *Berrehab proti Nizozemí* ze dne 21. 6. 1988, stížnost č. 10730/84. Lze tak uzavřít, že ani lidskoprávními závazky ČR, jak jsou zakotveny v české Listině základních práv a svobod a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod vykládané Evropským soudem pro lidská práva, neprotiřečí zamítnutí stěžovatelčiny žádost o udělení trvalého pobytu odůvodněné fiktivním manželstvím. Takové jednání lze označit i v konfrontaci s těmito závazky, stejně jako v konfrontaci s evropským komunitárním právem, za porušení veřejného pořádku. Pouze na okraj k tomu soud dodává, že je výhrada ochrany veřejného pořádku známa i přímo Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kde je použita kromě jiného jako legitimní důvod omezení svobody pohybu podle Protokolu č. 4 článku 2 odst. 3 či jako přípustný důvod vyhoštění cizince podle Protokolu č. 7 článku 1 odst. 2.

Pokud přitom stěžovatelka uvádí, že nic nedokazuje, že by její přítomnost na území ČR ohrožovala veřejný pořádek i do budoucna, je k tomu třeba uvést, že je tu plně namístě uplatnit vůči cizinci tuto zákonnou výhradu za situace, kdy porušuje veřejný pořádek již způsobem, jakým se snaží povolení k trvalému pobytu domoci. Již tímto výše popsaným obcházením zákona ostatně dává najevo svou neúctu k veřejnému právu České republiky, jež je sama o sobě u jedince jevem obvykle spíše trvalým než jednorázovým. Není ostatně úkolem správního orgánu prokazovat, že se cizinec jistě dopustí opakování porušení veřejného pořádku, jak uváděla stěžovatelka ještě před městským soudem, neboť není jeho úkolem předvídat budoucí události. Takto – byť způsobem přísnějším, než by patrně bylo přípustné v dnešním právním prostředí ČR – vyložil výhradu budoucího ohrožení veřejného pořádku jako důvod vyhoštění cizince i prvorepublikový Nejvyšší správní soud ve svém i skutkově pozoruhodném rozsudku ze dne 1. 7. 1933, 10133/33 (Boh. A 10680/33), kde uvedl: *„Úřad tedy může přikročiti k vyhoštění cizince, kdykoli jeho další pobyt v tuzemsku se jeví z ohledů veřejného pořádku a bezpečnosti nepřijatelným, což jest zajisté i tehdy, když vzchází jen pouhé podezření, že by veřejný pořádek neb bezpečnost mohly býti přítomností cizincovou nějak ohroženy. Není tedy zákonnou podmínkou vyhoštění, jak se domnívají stížnosti, aby pobytem cizincovým veřejný pořádek nebo bezpečnost skutečně byly ohroženy, nýbrž stačí pouhé podezření, že pobyt cizince na území tohoto státu může veřejnou bezpečnost a pořádek ohroziti (srov. na př. Boh. A 487/20, 5538/26). V konkrétních případech založil žalovaný úřad výrok o vyhoštění stěžovatelů na skutkovém zjištění, že stěžovatelé byli zadrženi v místnostech, jež jsou centra komunistické propagandy a kde v jejich přítomnosti byly nalezeny komunistické spisy a letáky pobuřujícího obsahu, a to – jak se v nařikávaném rozhodnutí dále podrobně uvádí – byl tento písemný materiál, svědčící o tom, že z uvedených místností vycházela ilegální činnost protistátní a antimilitaristická, nalezen v místnostech těch v pří-*

tomnosti stěžovatelů volně ležící. Z těchto skutečností čerpá žalovaný úřad podezření, že by další přítomností stěžovatelů v Československé republice mohl být ohrožen veřejný pořádek a klid, a dospívá k závěru, že proto jejich pobyt v Československé republice jest nežádoucí.“

Formulace zákonného ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců „*důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl... závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“, se přitom vztahuje i na narušení veřejného pořádku vzniklé již samotným povolením trvalého pobytu, které by ve stěžovatelčině případě znamenalo, že by správní orgán na akceptaci jejího obcházení zákona založil vytvoření právního vztahu trvajících do budoucna. Tento závěr přitom obстоjí i v konfrontaci s judikaturou Evropského soudního dvora, na niž stěžovatelka odkazuje, právě proto, že její jednání není pouze jednáním před podáním žádosti o udělení trvalého pobytu, ale jednáním v souvislosti s touto žádostí, jehož účinky by trvaly i do budoucna. Závěry Evropského soudního dvora vyslovené v jeho rozsudku o předběžné otázce ze dne 27. 10. 1977 ve věci 30/77, *Régina v. Pierre Bouchereau*, Recueil s. 1999, bod 28, tak ne-

lze na stěžovatelčin případ vztáhnout, neboť zde se Evropský soudní dvůr vyslovil k trestnímu obvinění v minulosti, které „*může být vzato v potaz, pouze pokud okolnosti, na nichž bylo obvinění založeno, dokazují osobní jednání, jež zakládá aktuální hrozbu požadavkům veřejného pořádku*“.

Policii ČR se tak i podle názoru zdejšího soudu podařilo dostatečně prokázat, že stěžovatelčino manželství s Mariánem Š. bylo uzavřeno účelově a jednalo se o manželství fiktivní sloužící k obejití pravidel zákona o pobytu cizinců. Takové obcházení tohoto zákona je přitom třeba označit za narušení veřejného pořádku dostatečné k zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu v ČR ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném v době rozhodování žalovaného; naopak přijetí takového manželství jako zákonného důvodu k udělení povolení k trvalému pobytu podle § 87e odst. 1 téhož zákona by znamenalo přijetí formálního stavu za stav skutečný, a umožnilo by tak vytvoření pouta pobytu mezi stěžovatelkou a Českou republikou, které by pro svůj vznik *in fraudem legis* bylo samo trvalým porušováním veřejného pořádku České republiky coby státu založeného mimo jiné na účtě k zákonům.

1336

Azyl: zastavení řízení o udělení azylu; překážka vycestování (zásada *non-refoulement*)

k čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, vyhlášené pod č. 208/1993 Sb. (v textu též „Ženevská úmluva“)

k § 25 písm. g), § 28 a § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 57/2005 Sb.*)

I. Výrok o tom, zda se na cizince vztahuje či nevztahuje překážka vycestování (§ 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), uvede Ministerstvo vnitra ve svém rozhodnutí tehdy, jestliže rozhoduje o neudělení nebo odnětí azylu (§ 28 téhož zákona).

*) Zákonem č. 350/2005 Sb. bylo v § 25 za písmeno f) vloženo nové písm. g) a dosavadní písm. g) se nadále označuje jako písm. h). Po novele provedené zákonem č. 165/2006 Sb. byla ustanovení § 25 písm. h) a § 28 změněna a ustanovení § 91 zrušeno s účinností od 1. 9. 2006.

II. Vyžadují-li to skutkové okolnosti případu a žadatel o azyl předložil ve správním řízení dostatečně přesvědčivé důkazy o reálném ohrožení života v zemi původu, je třeba jeho situaci vyhodnotit a zvážit, zda se na něho vztahuje překážka vycestování i v případě vydání rozhodnutí o zastavení řízení (§ 25 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), a to s ohledem na aplikační přednost mezinárodního závazku České republiky plynoucího z čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (zásada *non-refoulement*) před vnitrostátní právní úpravou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 Azs 23/2007-64)

Prejudikatura: srov. č. 721/2005 Sb. NSS.

Věc: Hafiz E. (Afgánistán) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 5. 8. 2005 zastavil řízení o udělení mezinárodní ochrany (dříve azylu) žalobci podle § 25 písm. g) zákona o azylu.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Městského soudu v Praze, který žalobu dne 31. 5. 2006 zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že námitka žalobce nesměřovala proti výroku o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 25 písm. g) zákona o azylu, ale byla namířena pouze proti tomu, že žalovaný nerozhodl o překážce vycestování podle § 91 citovaného zákona. Soud v tomto ohledu sdílel stanovisko žalovaného, že se jedná o procesní rozhodnutí, v němž se neřeší otázka splnění či nesplnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany, a není tak nutno posuzovat ani otázku překážek vycestování.

Proti uvedenému rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména tvrdil, že žalovaný v předcházejícím řízení porušil § 28 zákona o azylu, neboť rozhodl o neudělení mezinárodní ochrany, neuvedl však, zda se na stěžovatele vztahuje překážka vycestování. Podle názoru stěžovatele nelze akceptovat argument, že aplikace § 91 zákona o azylu se váže na ustanovení § 12 téhož zákona, protože taková úvaha v zákoně o azylu ani jiném právním předpisu nemá oporu a je nutno ji pro nezákonnost odmítnout. Ustanovení § 28 žádný odkaz k § 12 neobsahuje, a je proto nutné o překážkách vycestování rozhodnout i v případě, že mezinárodní ochranu nelze udělit. Toto ustanovení má zajistit konformitu jednání České republiky s mezinárodními

smlouvami, jimiž je vázána, ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky. Správní orgán je tak povinen rozhodnout o překážkách vycestování i v případě, kdy rozhodne o neudělení mezinárodní ochrany, protože pouze tak je schopen svým mezinárodním závazkům dostat. Jedním ze závazků České republiky vyplývajících z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) je i závazek nevystavit nikoho mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. Evropský soud pro lidská práva opakovaně konstatoval, že „*Úmluva bezvýjimečně zakazuje jednání porušující čl. 3 (mučení, nelidské a ponižující zacházení), ať už bylo jednání oběti jakékoliv. Články 2 (právo na život) a 3 navíc ani neobsahují možnost jejich omezení, a to ani v případě veřejného nebezpečí ohrožujícího život národa*“ (např. ve věci *Chamaiev a 12 dalších proti Gruzii a Rusku*, rozsudek ze dne 12. 4. 2005, č. 36378/02). Proto i v případě, kdy správní orgán shledá, že mezinárodní ochranu z nějakého důvodu nelze udělit, musí se zabývat skutečností, zda dotyčné osobě nehrozí jednání Evropskou úmluvou zakázané. Takový je podle stěžovatele smysl a význam § 28 zákona o azylu. Náléhavost hrozby nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu je v tomto konkrétním případě zvláště tím, že stěžovatel pochází z Afghánistánu, kde situace stále není bezpečná, a nelze očekávat dodržování lidských práv. Stěžovatel navíc ze své vlasti odešel z náboženských důvodů, protože je nevěřící, což je v Afghánistánu těžce akceptovatelné, a znamená to, že v případě návratu do země původu je ohrožen na

životě. Stěžovatel přiložil k žalobě listinný důkaz, ze kterého vyplývá, že mu v Afghánistánu hrozí trest smrti, neboť je po něm od roku 1995 vyhlášeno pátrání z důvodu šíření nemuslimských myšlenek a názorů (zatýkácí rozkaz ze dne 2. 11. 1995). Městský soud měl proto pro důvodně vytýkané vady řízení rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Místo toho se soud držel rigidního výkladu zákona, podle něhož není nutno posuzovat otázku překážky vycestování, nejedná-li se o rozhodnutí o neudělení nebo odnětí mezinárodní ochrany. Tento závěr soudu je v rozporu se zákonem o azylu i se závazky České republiky, které vyplývají z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, a to konkrétně s čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy a čl. 3 Evropské úmluvy.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedl, že v tomto podání nenašel jedinou námitku či tvrzení, kterými by stěžovatel zpochybňoval správnost závěru soudu o zamítnutí žaloby pro naplnění zákonného důvodu podle § 25 písm. g) zákona o azylu k zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný prokázal, že stěžovatel se v průběhu řízení pokusil o neoprávněný vstup na území jiného státu.

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

Z odůvodnění:

(...) V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou stěžovatele směřující do ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy námitkou vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Městský soud v závěru odůvodnění svého rozsudku uvedl, že sdílí stanovisko ministerstva vyplývající z jeho vyjádření k žalobě, že se jednalo o procesní rozhodnutí, v němž se neřeší otázka splnění nebo nesplnění podmínek pro udělení azylu, a že v tomto případě se neposuzuje ve smyslu § 28 zákona o azylu ani otázka překážky vycestování ve smyslu § 91

zákona o azylu (v tehdy platném znění). Soud tedy dospěl k závěru, že ministerstvo se tím, že při vydání napadeného rozhodnutí současně nerozhodlo o překážce vycestování, nedopustilo žádného pochybení. Proto také městský soud žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Z obsahu správního spisu zdejší soud zjistil, že stěžovatel se dne 27. 7. 2005 pokusil vycestovat z České republiky mezinárodním rychlíkem EC-378 odjíždějícím ze stanice Děčín ve 21.31 hod. ve směru do Spolkové republiky Německo. Při hraniční kontrole předložil občanský průkaz České republiky znějící na jméno P. M., a vědomě se tímto dokladem prokazoval jako svým „pravým“ cestovním dokladem. Na základě oznámení o přestupku ze strany Policie České republiky ministerstvo dne 5. 8. 2005 řízení o udělení azylu v souladu s § 25 písm. g) zákona o azylu zastavilo. Příslušné ustanovení, ve znění platném v posuzovaném období, stanovilo, že „*Řízení se zastaví, jestliže žadatel o udělení azylu v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil*“.

Ve věci namítaného nesprávného posouzení otázky překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu (v tehdy platném znění) uvážil soud následovně. Ze znění zákona o azylu je zřejmé, že výrok o tom, že se na cizině vztahuje překážka vycestování, bude v rozhodnutí uveden pouze tehdy, jestliže správní orgán rozhodne o neudělení nebo odnětí azylu. Výrok o překážce vycestování není tedy v souladu s vnitrostátní právní úpravou náležitostí rozhodnutí, kterým se správní řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje. Výše uvedené je plně v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu tak, jak na to ministerstvo upozorňuje ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, aniž by však předmětná rozhodnutí blíže specifikovalo.

K výše uvedenému obecně platnému závěru lze však dojít pouze za předpokladu, že lze celý případ posoudit v intencích vnitrostátní právní úpravy, což mimo jiné znamená, že stěžovatel není v případě rozhodování sporu pod ochranou žádné z mezinárodních

smluv, kterými je Česká republika vázána a které by danou problematiku upravovaly odlišně. V této souvislosti je vhodné uvést, že soudce je ve své rozhodovací činnosti vázán zákonem a také mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Při procesu aplikace práva tak musí mít soudce na zřeteli nejen všechna ustanovení platného vnitrostátního práva hmotného i procesního, ale i závazky vyplývající z práva mezinárodního, přičemž i zde platí jako výchozí premisa zásada „*tura novit curia*“, tj. že soud zná právo.

Čl. 1 odst. 2 Ústavy proklamativně stanoví, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tím, že respekt k těmto závazkům byl vtělen do samotného uvozujícího článku hlavy první Ústavy, když odst. 2 obsahově navazuje na odst. 1, v němž je Česká republika definována jakožto svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka, lze jej chápat jako ústavní generální klauzuli *sui generis* a zároveň jako jeden z nejpodstatnějších charakteristických rysů ústavního pořádku České republiky prozařující celým jejím právním řádem.

Na tuto obecnou klauzuli pak navazuje čl. 10 Ústavy, který blíže stanoví, že „*vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“. První věta klade výše specifikované mezinárodní úmluvy naroveň vnitrostátním právním normám, druhá věta, za středníkem, pak ukládá orgánům aplikujícím právo přednostně aplikovat mezinárodní úmluvu, jsou-li ustanoveny v ní obsažené v rozporu s normou vnitrostátní, která by jinak měla být aplikována. Čl. 10 ve spojení s čl. 1 Ústavy tak otevírají český ústavní systém mezinárodnímu právu, aniž by tím byla dotčena svrchovanost České republiky.

Zásada „*non-refoulement*“, jejíž aplikace se v kasační stížnosti dovolává stěžovateli a která je zakotvena v čl. 33 Ženevské úmluvy, znamená *de facto* závazek smluvních států „*nevyhostit jakýmkoli způsobem nebo ne-*

vrátit uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení“. Tato zásada je podle oficiálního výkladu Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR) součástí obyčejového mezinárodního práva, a je tudíž závazná pro všechny státy (www.unhcr.cz). Roku 1951 byla vtělena právě do čl. 33 Ženevské úmluvy, která patří k hlavním mezinárodním závazkům České republiky v oblasti uprchlického práva.

Ženevská úmluva zároveň patří do okruhu mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. S účinností od 1. 6. 2002 byla změnou dikce čl. 10 Ústavy „*lid-skoprávním*“ smlouvám přiznána pouze tzv. „*aplikační přednost před zákonem*“, která byla současně přiznána všem mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Ne-ní úkolem zdejšího soudu na tomto místě činit detailní rozbor postavení mezinárodních smluv o lidských právech ve vztahu k jiným mezinárodním smlouvám z pohledu platného práva, byť právní názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (publikovaný pod č. 80/2002 Sb. ÚS), nasvědčuje spíše tomu, že jejich „*nadzákonná*“ právní síla a výlučné postavení zůstalo zachováno a že dosažený standard ochrany lidských práv nemůže být snížen, resp. že, slovy Ústavního soudu: „*žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod*“. V tomto směru se někdy hovoří o ústavněprávním argumentu „*stand still*“, tj. udržení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv. Ovšem i v případě, že by tomu tak nebylo (neboť právní věda v tomto směru dosud nevytvořila obecně uznávanou doktrínu a názory právních teoretiků se zde štěpí), obecná úcta k mezinárodnímu právu (čl. 1 odst. 2 Ústavy) a aplikační přednost všech mezinárodních úmluv, které jsou součástí právního řádu České republiky

(Ženevská úmluva byla do českého vnitrostátního práva inkorporována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.), je nezpochybnitelná.

Příkaz označovaný za zásadu „*non-refoulement*“ vyložila i bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva v návaznosti na čl. 3 Evropské úmluvy (publikovaná jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.) v tom směru, že nelze uprchlíka vrátit do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu zakázaného tímto článkem. Zmíněn může být např. rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *H. L. R. proti Francii* ze dne 29. 4. 1997, č. 24573/94 (publ. pod č. 1997-III Sbírky rozsudků a rozhodnutí, § 34): „*Vyhoštění cizince smluvní stranou může být nicméně záležitostí, na niž se vztahuje článek 3, a tudíž může vzniknout odpovědnost tohoto státu podle Úmluvy, pokud jsou dány zásadní důvody pro předpoklad, že tato osoba, pokud by byla vyhoštěna, by v zemi, kam by vycestovala, byla vystavena reálnému riziku zacházení rozpornému s článkem 3. V takovém případě článek 3 vyvolává povinnost nevyhostit takovou osobu do tohoto státu (viz rozsudek Soering proti Spojenému království ze 7. července 1989, série A č. 161, str. 35, § 90 – § 91; rozsudek Cruz Varas a ostatní proti Švédsku z 20. března 1991, série A č. 201, str. 28, § 69 – § 70; rozsudek Vilvarajah a ostatní, cit. výše, str. 34, § 103; rozsudek Chahal proti Spojenému království z 15. listopadu 1996, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1996-V, str. 1853, § 73 – § 74, a str. 1855, § 80; a rozsudek Ahmed proti Rakousku ze 17. prosince 1996, Zprávy 1996-VI, str. 2206, § 39).*“ Citovaný judikát je možno analogicky vztáhnout i k čl. 2 Evropské úmluvy, který se týká přímo ochrany života jako takového.

Aplikační přednost takto komplexně chápané mezinárodněprávní zásady „*non refoulement*“ před vnitrostátním právem byla navíc potvrzena i v judikatuře zdejšího soudu, konkrétně v jeho rozsudku ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Azs 343/2004-56 (č. 721/2005 Sb. NSS): „*V případě rozporu mezi ustanoveními*

čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (publikované pod č. 208/1993 Sb.) a § 91 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, má aplikační přednost čl. 33 odst. 1 Úmluvy.“

V takovém případě je pak nezbytné, aby orgán, který posuzuje věc, na kterou dopadá mezinárodní úmluva, přistoupil k přednostní aplikaci předmětné úmluvy a odklonil se od příkazu, jenž mu ukládá vnitrostátní právní norma. Takto stanovená aplikační přednost norem obsažených v mezinárodních smlouvách spadajících do vymezení čl. 10 Ústavy přitom působí i proti kogentním normám vnitrostátního (obyčejného) práva, a to normám hmotněprávním i procesním (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75, dostupný na www.nssoud.cz).

Pokud jde o časový moment, kdy má k přednostní aplikaci dojít, pak logickou úvahou lze dospět k jedinému závěru, a to, že k této aplikaci musí dojít v tom řízení a před tím orgánem, kdy tato skutečnost vyjde najevo poprvé. Platí-li totiž ústavní princip přednostní aplikace mezinárodní úmluvy obecně, pak platí zásadně vždy a v každém okamžiku. Ze žádného ustanovení nelze restriktivně dovodit, že by se tato aplikace měla vázat k nějakému konkrétnímu časovému bodu, a žádný orgán tudíž nemůže legitimně od mezinárodního závazku, jehož si je nebo má být vědom, odhlédnout a jeho aplikaci odložit, resp. odkázat ji na pozdější chvíli, příp. na jiný orgán. Z hlediska pozitivně právní zákonné úpravy pak v souladu s výše citovaným čl. 10 Ústavy nepochybně platí, že Ženevská úmluva i Protokol týkající se právního postavení uprchlíků jsou součástí právního řádu České republiky [byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů (viz sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.), Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky s nimi vyslovilo souhlas a prezident republiky je ratifikoval]. V řízení o udělení azylu bylo ministerstvo jako správní orgán povinno v souladu s § 9 zákona o azylu aplikovat příslušná ustanovení správního řádu (č. 71/1967 Sb.), ve znění platném pro projednávanou věc, a řídit se jimi. Z dikce § 3 odst. 1 správního řádu je totiž zřejmé, že „*správní orgány postupují v řízení v sou-*

ladu se zákony a jinými právními předpisy". Dle § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy, a tedy i správním orgánem ve smyslu § 3 správního řádu. Ženevská úmluva a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků jsou souladu s výše uvedeným „jiným právním předpisem“ ve smyslu téhož zákonného ustanovení. I na základě této interpretace nemůže být sporu o tom, že časovým momentem aplikace příslušné normy (čl. 33 Ženevské úmluvy) je okamžik, když předmětná skutečnost (zákaz vyhoštění či vrácení uprchlíka) vyjde najevo poprvé.

Pokud by tedy striktní aplikace jazykového výkladu vnitrostátní právní normy nevyhnutelně vedla k tomu, že stěžovatel by mohl být vydán do země, kde by byl ohrožen jeho život či svoboda nebo kde by byl vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu, a pokud by takový výklad mohl zároveň vést k porušení čl. 33 Ženevské úmluvy, musí se orgán aplikující právo od takového výkladu odklonit a zvolit namísto něho výklad předmětných ustanovení zohledňující imperativ ochrany základních lidských práv a svobod, včetně práva každého na život, neboť tato práva stojí nad hmotnými i procesními pravidly vnitrostátního práva. Jen tak lze dojít k výkladu mezinárodně konformnímu, který ukládá státu, v němž uprchlík požádal o azyl, zabránit jeho navrácení do země, kde by jeho život byl v ohrožení. Jiný postup by mohl být v rozporu také s čl. 2 a čl. 3 Evropské úmluvy, které zakotvují ochranu práva na život a zákaz mučení. Právo na život a s ním spojené právo na ochranu proti nelidskému a ponižujícímu zacházení zasahujícímu do tělesné integrity člověka, kterým mučení bezpochyby je, patří do kategorie nedotknutelných lidských práv, jejichž ochrana je v mezinárodních úmluvách koncipována jako absolutní a ničím nepodmíněná. Ochrana života se na poli vnitrostátního práva promítla na úrovni ústavně zaručených práv do čl. 6 Listiny základních práv a svobod jako jedno z nejzákladnějších lid-

ských práv. Není proto možno při výkladu právních norem postupovat tak, že by ochrana práva na život zůstala z jakéhokoli důvodu pominuta nebo oslabena. V procesu aplikace práva je naopak povinností aplikujícího orgánu poskytnout tomuto právu ochranu co nejsilnější. Zachování života totiž představuje nezbytný předpoklad pro výkon všech ostatních práv jednotlivce.

V posuzovaném případě tak nebylo namístě aplikovat ustálený, obecně platný výklad § 91 v návaznosti na § 28 zákona o azylu, neboť bylo povinností ministerstva vyhodnotit situaci se zřetelem k důkazům předloženým stěžovatelem v průběhu správního řízení a rozhodnout také o překážce vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Právě do předmětného ustanovení je promítnut čl. 33 Ženevské úmluvy a jen takovým postupem lze dospět v tomto konkrétním případě k výkladu ústavně i mezinárodně konformnímu. Daný postup proto nelze uplatňovat automaticky vždy, ale jen tehdy, pokud to skutkové okolnosti případu vyžadují tak, jako je tomu v posuzovaném případě, kdy stěžovatel předložil ve správním řízení dostatečně přesvědčivé důkazy svědčící o reálném ohrožení jeho života v zemi jeho původu.

Z dokumentů založených ve správním spise je zřejmé, že stěžovateli v zemi jeho původu hrozil trest smrti z důvodu aktivního šíření jiných názorů, než jaké zastávala drtivá většina obyvatel Afghánistánu, a že tyto názory byly v rozporu s oficiálním náboženstvím země. Stěžovatel předložil jako důkaz o svém odůvodněném strachu z pronásledování zatýkací rozkaz přeložený z jazyka perského, opatřený tlumočnickou doložkou, který byl na něj, Hafizulláha E., a na dva další muže v roce 1995 vydán Islámskou unií Afghánistánu. Tento dokument vyzývá k tomu, aby tito byli zatčeni a podle islámského zákona („*Šarija*“) potrestáni z důvodu propagandistické práce směřující proti islámu, zákonu *Šarija* a Svaté válce. Výše jmenovaní se měli snažit, aby afghánské děti a mládež měly chybné názory na islám a chovaly se protiislámsky.

V žalobě stěžovatel citoval ze zprávy USA o Afghánistánu - U. S. Department of State

Annual Report on International Religious Freedom for 2004 ze dne 15. 8. 2004 - následující: „*Článek 1 současného, nereformovaného trestního zákoníku Islámského státu Afghánistán stanoví, že podle tohoto zákoníku jsou trestány pouze méně závažné trestné činy (Tazir), a závažnější kategorie trestných činů (Quisas a Hudod) spadají pod právo Šarija. Blasfémie a konverze od islámu k jinému náboženství patří do druhé kategorie... Konverze od islámu je chápána jako bezvěrství a podle práva Šarija se trestá smrtí.*“

V průběhu správního řízení stěžovatel mimo jiné vypověděl, že v roce 1991 ukončil v Afghánistánu studium na matematicko-fyzikální fakultě, kde poté vyučoval, ale pro šíření nemuslimských myšlenek byl z univerzity vyloučen, dva a půl měsíce pak byl vězněn, neboť učil vědecká fakta, např. o vzniku vesmíru, zeměkouli, člověku, existenci Slunce apod., je v jeho zemi považováno za protináboženský čin přímo namířený proti ideologii islámu. Stěžovatel také nesouhlasil s tím, že Taliban verboval mladé lidi do války. Po propuštění z vězení opustil hlavní město Kábul a vrátil se do rodné vesnice Logar. Stěžovatel uvedl, že pokud muslim potká nevěřícího člověka, který se však narodil v muslimské rodině, má právo ho zabít. S ohledem na výše uvedené musel nakonec z Afghánistánu v roce 1996 odejít, když bezprostředním důvodem jeho odchodu byl strach o život. Nějaký čas pobýval v Pákistánu, ale ani v této muslimské zemi se s ohledem na obdobnou situaci jako v zemi původu necítil být v bezpečí a v tomto důsledku v roce 1998 přicestoval přes Rusko do České republiky, kde svůj následný pobyt legalizoval získáním pobytového víza. Následně v roce 2001 požádal o udělení azylu.

Nejvyšší správní soud měl při posuzování věci na zřeteli také to, že k prvnímu rozhodnutí ve věci azylu ze strany ministerstva došlo až v roce 2003. Uvedeným rozhodnutím nebyl stěžovateli udělen azyl podle § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona o azylu, přičemž dané rozhodnutí bylo následně pro nesprávné vyhodnocení skutkového stavu rozsudkem Krajského soudu v Praze zrušeno a věc byla ministerstvu vrácena k dalšímu řízení. Až do

dne 27. 7. 2005, kdy byl stěžovatel zadržen Policií České republiky při pokusu o neoprávněný vstup na území Spolkové republiky Německo, ministerstvo nové rozhodnutí ve věci nevydalo. Za uvedených okolností nelze dobu, která uběhla od chvíle, kdy stěžovatel o azyl v České republice požádal, klást k jeho tíži.

S přihlédnutím ke všemu, co bylo výše řečeno, soud uzavírá, že navrácení stěžovatele zpět do země jeho původu bez dalšího by znamenalo vážné riziko porušení mezinárodního závazku ze strany České republiky, jenž je obsažen v čl. 33 Ženevské úmluvy a zároveň i v čl. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a tím i porušení čl. 1 a čl. 10 Ústavy.

Přestože Nejvyšší správní soud není oprávněn sám autoritativně rozhodnout o přítomnosti překážky vycestování, neboť to přísluší pouze ministerstvu, je zdejší soud bezpochyby povolán přiznat v posuzované věci aplikační přednost mezinárodního závazku České republiky plynoucího z čl. 33 Ženevské úmluvy před vnitrostátní právní úpravou a konstatovat, že o existenci překážky vycestování mělo být v daném případě rozhodnuto. V předmětu sporu není a nebylo správním orgánem postaveno najisto, zda stěžovateli nebezpečí trestu smrti v zemi jeho původu v současnosti, tedy i po pádu diktátorského režimu spojeného s hnutím Taliban, již nehrozí, a obdobně nebylo v průběhu správního řízení nikterak spolehlivě vyvráceno ani stěžovatelovo tvrzení o existenci ohrožení jeho života.

Městský soud se pak otázkou přednostní aplikace čl. 33 Ženevské úmluvy v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval, přestože v tomto konkrétním případě se shora uvedenou otázkou měl zabývat a posoudit, zda je dán důvod k aplikaci čl. 33 Ženevské úmluvy či nikoliv. Pokud při posuzování této otázky, včetně dokazování o situaci v Afghánistánu, vyjde najevo, že návratem do země původu nebude ohrožen stěžovatelův život, resp. že nebude vystaven nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu, nezbude než žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Naopak bude-li soud mít za to, že v konkrétním posuzovaném případě nebude schopen získat do-

statek důkazů pro přesvědčivou argumentaci, je namístě, aby soud rozhodnutí ministerstva zrušil a uložil provedení dokazování ministerstvu, jakožto specializovanému správnímu orgánu v řízení ve věcech mezinárodní ochrany.

V této souvislosti je třeba toliko pro úplnost poznamenat, že institut překážek vycestování (§ 91 zákona o azylu, v dřívějším znění) byl zákonem č. 165/2006 Sb. zrušen, a s účinností od 1. 9. 2006 ho v plné šíři nahrazuje nový institut tzv. „doplňkové ochrany“. Důvody pro udělení doplňkové ochrany jsou vtěleny do ustanovení § 14a zákona o azylu, a to tak, že „doplňková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečně nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 (je jím uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích meziná-

rodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky), a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště“.

Pro zjištění okolností rozhodných pro udělení doplňkové ochrany je tedy určující doba případného návratu žadatele o azyl do jeho vlasti. V případě uplatnění čl. 33 Ženevské úmluvy a řešení otázek týkajících se rozhodování o poskytnutí doplňkové ochrany, která je podle aktuální právní úpravy vnitrostátním prostředkem k naplnění požadavku plynoucího ze zásady „non-refoulement“, je z povahy věci a z podstaty samotného tohoto právního institutu logicky dovoditelné, že dokazování a posuzování skutkových okolností, konkrétně situace v zemi původu stěžovatele ve vztahu k jeho individuálním poměrům a k dalším faktům, které je stěžovatel sám schopen doložit, nebo které jsou jinak zřejmé, je nutno vázat k okamžiku, kdy má být o doplňkové ochraně rozhodováno, tedy se zřetelem k současnosti, či spíše blízké budoucnosti, nikoli však směrem do minulosti.

1337

Správní řízení: podklady rozhodnutí obsahující utajované skutečnosti Azyl: důvodné podezření, že se žadatel dopustil trestného činu proti míru nebo lidskosti

k § 15 písm. a) 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)

k § 23 odst. 1 a 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)*)

k § 45 soudního řádu správního

Je-li v řízení o udělení azylu podkladem pro výrok o nemožnosti udělení azylu podle § 15 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném k 1. 9. 2005 (důvodné podezření, že se žadatel dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech), utajovaná skutečnost podle zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (zde: informace Bezpečnostní informační služby o žadateli o azyl), a to podkladem pro rozhodnutí určují-

*) S účinností od 1. 1. 2006 srov. § 38 odst. 1 a 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

cím, přičemž z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nelze důvod rozhodnutí seznat, pak nelze žadateli o azyl odeprít možnost seznámit se s obsahem utajované skutečnosti; tím není dotčena povinnost správního orgánu dbát o to, aby nedošlo k ohrožení bezpečnosti státu a třetích osob. Jiný přístup neumožňuje realizaci procesních práv v řízení správním i v přezkumném řízení soudním.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, čj. 6 Azs 142/2006-58)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 683/2000 a nález č. 98/2004 Sb.

Věc: Ruslan K. (Ruská federace) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce podal žádost o udělení azylu. V ní uvedl, že v letech 1996 až 1999 sloužil v jednotkách pod vedením tehdejšího čechenského prezidenta Aslana Maschadova a z těchto důvodů ho hledá policie. V následujících pohovorech k žádosti se žalovaný snažil jednak objasnit okolnosti působení žalobce v čechenských povstaleckých jednotkách (ve smyslu místním a časovým), jednak objektivizovat osobní historii žalobce (čechenský původ, případný vztah k jinému státu apod.). Mimo jiné si k tomu opatřil obecné zprávy o situaci v zemi původu a sdělení Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu služby kriminální policie a vyšetřování Policie České republiky, v němž jmenovaná složka Policie České republiky sděluje žalovanému, že k osobě žalobce nemá žádných poznatků, které by mohly mít vliv na udělení azylu či vztažení překážek vycestování.

Dne 1. 9. 2005 žalovaný rozhodl, že azyl nelze žalobci udělit. Svě rozhodnutí odůvodnil zejména důvodným podezřením, že se žalobce dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech [§ 15 písm. a) zákona o azylu]. Žalovaný dále uvedl, že vzhledem k obsahu výpovědi žalobce se dotázal Bezpečnostní informační služby (BIS), zda nedisponuje informacemi, které by mohly mít vliv na vedené azylové řízení. BIS dopisem ze dne 26. 4. 2005 předala žalovanému informace, které obsahovaly utajované skutečnosti ve smyslu zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (dále jen „zákon o utajovaných skutečnostech“), a to v režimu „vyhraze-

né“. Z této písemnosti podle žalovaného jednoznačně vyplývalo, že se žalobce hlásil k činnosti, kterou, jak se žalovaný domníval, bylo možné jednoznačně kvalifikovat jako zločin proti lidskosti ve smyslu mezinárodněprávních dokumentů. Žalovaný poukázal na to, že v průběhu řízení takové skutečnosti žalobce neuvedl, nicméně to bylo jenom důsledkem toho, že i žalobce si musel být vědom, že jejich uvedení by mělo v jeho případě za následek vyloučení mezinárodněprávní ochrany.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou, v níž zejména namítal, že neměl možnost jakkoliv se seznámit s dokladem, o který žalovaný své rozhodnutí opírá, tedy o zmíněný dokument BIS. Žalovaný ve vyjádření k žalobě mj. poukázal na § 9 zákona o azylu, podle něhož se v rozhodném období na řízení ve věci azylu nevztahoval § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), tj. žalovaný neměl povinnost dát účastníkovi řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladu pro rozhodnutí i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Vedle toho pak žalovaný poukázal na to, že žalobce o nahlednutí do správního spisu ani nežádal, a i kdyby tak učinil, stejně by žalovaný nemoohl podle § 23 odst. 3 správního řádu žalobci dokument zpřístupnit.

Krajský soud v Hradci Králové svým rozsudkem ze dne 23. 3. 2006 napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí vyšel z toho, že ačkoli žalovaným zdůrazňovaný § 23 odst. 3 správního řádu na řešení obdobné procesní situace, jaká nastala v projednávaném případě, výslovně nepamatuje, absence výslovné úpravy by neměla být

na újmu účastníku řízení. Konstatoval, že i za účinnosti správního řádu (č. 71/1967 Sb.), jehož bylo citované ustanovení součástí, bylo správní řízení ovládáno určitými zásadami, které musel mít správní orgán po dobu celého správního řízení na vědomí a v rozporu s nimiž nemohl postupovat. Zejména poukázal na zásadu objektivní pravdy a na zásadu aktivní účasti účastníků na řízení, která garantuje mj. právo účastníka nahlížet do spisu a právo navrhnout důkazy a jejich doplnění. Krajský soud z toho vyvodil, že by bylo v příkrém rozporu se zmíněnými zásadami, pokud by účastníku řízení byla odepřena možnost seznámit se s důkazy, přestože by se jednalo o utajované skutečnosti chráněné zvláštním zákonem. Porušení procesních zásad správního řízení bylo nadto o to patrnější, že se písemnost utajovaná podle zvláštního právního předpisu stala v podstatě jediným důkazem, o něž žalovaný své rozhodnutí opřel. Pouze tehdy, pokud je žalobce seznámen s utajovanou částí správního spisu, může svých procesních práv účastníka řízení využít plnohodnotným způsobem.

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal především nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a sice že krajský soud přisvědčil námitce žalobce, že nebyl seznámen s dopisem BIS. Stěžovatel totiž použil dopis jako jeden z důkazů v řízení o udělení azylu žalobci. Podle jeho názoru soud ve svém rozhodnutí zpochybnil § 23 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), který byl platný v době rozhodování daného případu. Nesouhlasil se závěrem, že pokud by žalobci o azyl byla odepřena možnost seznámit se s důkazy, i když se jedná o utajované skutečnosti chráněné zvláštním zákonem, jednalo by se o porušení základních zásad správního řízení. Rovněž napadá skutečnost, že se krajský soud na podporu svých závěrů dovolal i § 38 odst. 6 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), který byl účinný až po vydání napadeného rozhodnutí stěžovatele. Dále stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že mu svými závěry v podstatě ukládá, aby se neřídil zákonnými ustanoveními. Podle § 9 zákona o azylu se to-

tiž na řízení o udělení nebo o odnětí azylu nevztahoval § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) a oddíl 1 části čtvrté téhož zákona. Stěžovatel tedy nebyl povinen dát žalobci možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí i ke způsobům jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Stěžovatel dále namítá, že informace BIS byla zhotovitelem označena jako utajovaná skutečnost vedená v režimu „vyhrazené“ ve smyslu zákona o utajovaných skutečnostech. Tuto část spisu proto označil za část obsahující skutečnosti chráněné zvláštním zákonem a žalobce s ní neseznámil s ohledem na § 23 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), který správnímu orgánu ukládá, aby učinil opatření, aby nahlédnutím do spisu nebylo porušeno státní, hospodářské nebo služební tajemství, nebo zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Rozhodování ve věcech azylových je bezpochyby řízením, v němž o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech adresátů veřejné správy rozhoduje ústřední orgán státní správy - jde tedy o řízení, které zahrnuje věcný rozsah působnosti správního řádu (č. 71/1967 Sb.) vymezený v jeho § 1 odst. 1. Jde-li tedy o toto řízení, tj. o řízení, v němž vposledku státní moc zasahuje do sféry právního postavení fyzické osoby, nelze principiálně připustit myšlenku, že by adresát veřejnoprávního aktu, který konstituuje jeho práva a povinnosti, neměl možnost seznat důvody, které k rozhodnutí vedly. K tomu, aby tato situace nenastala, ostatně konstruuje sám správní řád řadu procesněprávních záruk. Krajský soud správně poukázal na § 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), jenž obsahuje základní pravidla řízení, mj. i výslovně vyjádřenou zásadu, že správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s účastníky a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit

své návrhy (§ 3 odst. 2 tohoto zákona), a zásadu, že rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci, přičemž řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla adresáty k dobrovolnému plnění jejich povinností (§ 3 odst. 4 správního řádu). Již tato ustanovení tedy vyjadřují bytostný zájem na tom, aby účastník správního řízení z rozhodnutí mohl zjistit, proč, na základě čeho a z jakých důvodů v jeho případě správní orgán k příslušnému závěru dospěl.

Na základní zásady správního řízení vyjádřené v § 3 správního řádu navazují konkrétní ustanovení správního řádu, která mají realizaci základních zásad správního řízení zaručit. Mezi tato ustanovení patří zejména § 23 týkající se nahlížení do spisu, § 32 až § 40 upravující zjišťování podkladů pro rozhodnutí a zejména pak § 47 vymezující náležitosti rozhodnutí. Poukazuje-li stěžovatel na to, že podle § 9 zákona o azylu se na řízení o udělení nebo odnětí azylu v době rozhodování stěžovatele nevztahoval § 33 odst. 2, je třeba poznamenat, že jde pouze o jediné (byť svým obsahem dosti podstatné) ustanovení, které garantuje skutečné respektování základních zásad správního řízení, jež nemusel respektovat. Ostatní ustanovení, která byla výše zmíněna, se na řízení ve věcech azylu vztahovala, zejména se na řízení vztahoval § 47 odst. 3 správního řádu, podle něhož v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Nejvyšší správní soud musí vyzdvihnout především slova „*kteřé skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí*“ – pouze tehdy lze totiž považovat správní akt za bezvadný, pokud je z něj zřejmé, o co se opírá. Pouze tak může účastník totiž proti rozhodnutí brojit případně opravnými prostředky.

Z tohoto pohledu je třeba konstatovat, že rozhodnutí stěžovatele, odkazovalo-li v odůvodnění na důkazní prostředek, resp. podklad, o jehož obsahu účastník neměl žádnou představu a o jehož existenci se dokonce ne-

mohl ani přesvědčit, protože o něm ve spisu, který byl k dispozici, nebyla ani zmínka, již překročilo podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu hranici přezkoumatelnosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud musí poukázat na starší závěr judikatury ve věcech správních, a to, že soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění (jež by snad bylo možno z důvodu respektování účelu utajení informace BIS v daném případě pochopit) písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ve věci 6 A 825/95, Soudní judikatura správní, pod č. 683/2000). Takovému postupu, který by byl v souzené věci podle Nejvyššího správního soudu případný, brání ovšem právě skutečnost, že z obsahu spisu myšlenkový postup správního orgánu a objektivizovatelná účast účastníků na tvorbě podkladů pro rozhodnutí jako základních kritérií pro meritorní posouzení správnosti výsledného aktu rekonstruovatelné nejsou.

Vedle otázky přezkoumatelnosti či nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí jako důsledku nerespektování základních zásad správního řízení však Nejvyšší správní soud nemůže pominout ani skutečnost, že základní zásady správního řízení ve spojení s dalšími ustanoveními správního řádu je třeba nahlížet rovněž v kontextu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý mj. právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Základní zásady řízení spolu s jejich konkretizací v dalších ustanoveních správního řádu představují proto především zákonnou záruku tohoto základního práva.

Vycházejí z ústavního aspektu věci musí Nejvyšší správní soud odmítnout stěžovatelův závěr, že by byl účastník správního řízení s odkazem na § 23 odst. 3 správního řádu vyloučen z možnosti seznámit se s podkladem pro rozhodnutí, který je utajovanou skuteč-

ností. Ustanovení § 23 odst. 3 správního řádu sice stanoví, že správní orgán je povinen učinit opatření, aby nahlédnutím do spisů nebylo porušeno státní, hospodářské nebo služební tajemství, nebo zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Toto ustanovení je ovšem třeba vykládat jednak v kontextu s ostatními procesními právy účastníka řízení podle správního řádu, tj. mj. i s právem znát důvody rozhodnutí, jednak však v kontextu ústavním, a to v souvislosti s již zmíněným čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Skutečnost, že jeden z důkazů, o něž se má rozhodnutí opírat, je utajovanou skutečností ve smyslu zákona o utajovaných skutečnostech (resp. v současnosti utajovanou informací ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), nemůže být na újmu realizace základního práva účastníka řízení na to, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Nejvyšší správní soud musí poukázat v této souvislosti na náleze Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (uveřejněno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 32, náleze č. 10, str. 61), v němž Ústavní soud jasně odmítl myšlenku, že by účastník řízení neměl možnost se vyjádřit k důkazu, který je utajovanou skutečností, jako myšlenku, která je v rozporu mj. právě s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jakkoliv se jednalo v daném případě o přístup advokáta k utajovaným skutečnostem v řízení trestním, jeden ze základních vývodů Ústavního soudu lze *mutatis mutandis* vztáhnout podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu plně i na zde posuzovaný případ – Ústavní soud totiž konstatoval: *„Postavení obhájce v trestním řízení, tj. zejména jeho procesní oprávnění, se odvíjí od postavení (práv) obviněného. Eventuálním zakotvením výjimky advokátům zůstává otevřena základní otázka, a to přístup obviněného k utajovaným skutečnostem, jež jsou obsahem důkazních prostředků v trestním řízení. Omezení takového přístupu z pohledu čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny, jakož i čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy je stěží představitelné. Ob-*

dobně je stěží představitelné „prověřování“ obviněného Národním bezpečnostním úřadem k povolení jeho přístupu k utajovaným skutečnostem (hyperbolickým příkladem dovádějícím tyto důsledky ad absurdum by byla představa bezpečnostních proverek obviněného u trestných činů dle § 105 a § 106 tr. zák.).“

Pokud judikatura Ústavního soudu shledala oprávněným jistá omezení procesních práv, jednalo se dosud výhradně o režim rozhodování o bezpečnostních proverečkách. Ústavní soud totiž sám výslovně své závěry kasuisticky omezil na rozhodování podle zákona o utajovaných skutečnostech. Např. v nálezu ve věci sp. zn. II. ÚS 28/02*) jasně konstatoval, že *„Ústavní soud vychází z přesvědčení, že i když ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, je natolik specifickou oblastí, že ani z ústavně-právního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako je tomu u jiných profesí, nelze přes tuto skutečnost rezignovat na zajištění ústavní ochrany práv prověřovaných osob“*. Případné omezení garance všech procesních práv se tedy odvíjí zřetelně od specifík oblasti bezpečnostního prověřování osob. Stejně tak je třeba poukázat na to, že práva účastníka ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod plně respektuje v neprospěch ochrany utajovaných skutečností jak soudní řád správní (srov. § 45 odst. 4), tak občanský soudní řád [srov. § 40a ve spojení s § 58 odst. 1 písm. e) zákona č. 412/2005 Sb.]. Pokud jde o správní řízení, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že úprava obsažená v § 38 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) rovněž procesní práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod respektuje, byla koneckonců s tímto cílem přijímána (srov. Kadečka, S. a kol: *Správní řád*, Praha, Aspi, 2006, str. 173). Ostatně pokud jde o onu notorietu spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 Listiny, že účastník řízení musí znát důvody rozhodnutí, tu Ústavní soud neprolomil ani v případě bezpečnostních proverekek. Zde Nejvyšší

*) Publikován pod č. 101/2003 Sb. ÚS.

správní soud poukazuje na náleží ve věci sp. zn. Pl. ÚS 11/2000^{*)} a na něj navazující usnesení, zejména pak na usnesení ve věci sp. zn. IV. ÚS 615/01^{**)}, v nichž Ústavní soud vyřkl závěr, že za stavu, kdy napadená rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu neobsahovala důvody nevydání osvědčení k seznamování se s utajovanými skutečnostmi a stěžovatel neměl možnost se náležitě bránit jejich soudním přezkumem, je třeba je považovat, s odkazem na závěry plenárního rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, za porušující práva zaručená čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval otázkou proporcionality procesních práv účastníka řízení odvozených od čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod na straně jedné a účelu utajování skutečností podle zákona o utajovaných skutečnostech na straně druhé; uvážil v tomto smyslu též o ochraně práv případných třetích osob (jsou-li údaje o nich součástí utajovaných skutečností).

Nejvyšší správní soud si je vědom, že poskytnutí plně informace v autentické podobě, která je často výsledkem operativního šetření tajných služeb a je předmětem utajení, by mohlo potenciálně způsobit ohrožení základního cíle utajování skutečností, jak byl *implicitně* vymezen definicí utajované skutečnosti v § 3 odst. 1 zákona o utajovaných skutečnostech, tj. aby bylo vyloučeno neoprávněné nakládání s informací, jež by mohlo způsobit újmu zájmům České republiky nebo zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala, nebo by mohlo být pro tyto zájmy nevhodné. Zájmem České republiky je pak třeba chápat ve smyslu § 2 odst. 1 téhož zákona zájem na zachování ústavnosti, svrchovanosti, územní celistvosti, zajištění obrany státu, veřejné bezpečnosti, ochraně důležitých ekonomických a politických zájmů, práv a svobod fyzických a právnických osob a ochraně života nebo zdraví fyzických osob. Pokud by seznámení účastníka s plným zněním utajované skutečnosti v řízení mělo zna-

menat popření tohoto základního účelu zákona o utajovaných skutečnostech, lze podle názoru Nejvyššího správního soudu akceptovat, že správní orgán rozhodující o veřejných subjektivních právech účastníku řízení sdělí pouze pro řízení relevantní obsah takové skutečnosti, a to v přiměřené formě (např. anonymizované či agregované údaje, apod.). V případě stěžovatele tedy obsah informace, který odůvodnil závěr správního úřadu, že existuje důvodné podezření, že se žalobce dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, či že se dopustil před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany válečného nepolitického trestného činu mimo území České republiky, nebo že se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů.

Nejvyšší správní soud se proto nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatele, že by ho krajský soud nutil nerespektovat zákon. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že § 23 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) nemůže vyloučit účastníka řízení z nahlédnutí do listinného podkladu řízení, pokud obsahuje utajovanou skutečnost, pouze zmíněné ustanovení správně interpretoval, a to ústavně konformním způsobem. Z tohoto hlediska není nesprávné ani to, že se krajský soud na podporu svého stanoviska dovolal znění nového správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Zajisté by bylo nepřipustné, pokud by § 38 odst. 6 tohoto zákona argumentoval bez vztahu k předchozí interpretaci § 23 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.). Vskutku nelze na řešení procesní situace vztáhnout ještě neúčinný právní předpis. To však krajský soud neučinil. Krajský soud pouze případně odkázal na to, že v budoucnu účinná právní norma určitou procesní situaci řeší v souladu s tím, jak se předtím pokusil stávající normu za použití ústavně konformního výkladu vyložit.

^{*)} Publikován pod č. 322/2003 Sb.

^{**)} Publikováno pod č. 101/2003 Sb. ÚS.

Pokud jde o námitku stěžovatele, že žalobce nikdy v průběhu řízení o nahlédnutí do spisu a o seznámení se s podklady pro rozhodnutí nepožádal, musí ji Nejvyšší správní soud rovněž odmítnout. Odhlédne-li od skutečnosti, že podle vyjádření stěžovatele v kasační stížnosti by žalobce, pokud by o nahlédnutí do spisu či o seznámení se s podklady pro rozhodnutí požádal, stejně nebyl úspěšný, protože by mu zpráva BIS nebyla poskytnuta, a odhlédne-li od skutečnosti, že s ohledem na průběh dokazování ve správním řízení neměl žalobce vlastně nejmenšího důvodu pít se po obsahu spisu, musí proti argumentaci stěžovatele vznést dvě zásadní námitky. Předně je třeba poznamenat, že § 9 zákona o azylu vylučuje z aplikace pouze § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), který říká, že správní orgán je povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Nesuspenduje již ostatní povinnosti správního orgánu, jak byly definovány výše, v obecné rovině zejména povinnost dát účastníku řízení ve smyslu vnímatelné podobě najevo důvody rozhodnutí. Vedle toho pak to, že na základě výluky ve smyslu § 9 zákona o azylu nemá správní orgán povinnost umožnit účastníku seznámení s podklady pro rozhodnutí, samo o sobě neznamená, že by mu bylo zakázáno, aby účastníka s podklady pro rozhodnutí seznámil. Podstatné totiž je, že v dané procesní situaci, nechtěli stěžovatel zveřejňovat důvody rozhodnutí v odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí, totiž nebylo jinak než postupem podle § 33 odst. 2 správního řádu možné dostat nejzákladnější povinnosti správního orgánu, a to řádně a srozumitelně odůvodnit své rozhodnutí. Pokud ze zřejmých důvodů, které sdílí i Nejvyšší správní soud, nemůže v textu odůvodnění správní orgán citovat v úplnosti obsah utajované informace, avšak právě tento obsah je jediným důvodem pro rozhodnutí (v tomto ohledu je mimochodem zcela nepřijatelné tvrzení stěžovatele, že šlo pouze o jeden z důvodů rozhodnutí), nemůže dostát správní orgán své povinnosti šetřit základních procesních práv účastníka řízení ji-

ným způsobem, než že bude postupovat podle § 33 odst. 2 správního řádu, umožnit účastníku seznámit se s obsahem utajované informace a v odůvodnění rozhodnutí na tuto skutečnost poukázat.

Vadný postup stěžovatele konečně nabývá ještě větší závažnosti, přihlédně-li Nejvyšší správní soud k povaze rozhodnutí ve smyslu § 15 písm. a) zákona o azylu. Podle zmiňovaného ustanovení (ve znění účinném k datu rozhodování stěžovatele) azyl nebylo lze udělit, i když byly zjištěny důvody uvedené v § 12 zákona o azylu, avšak existovalo důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení azylu, se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech. Jde svou povahou o rozhodnutí velmi závažné, protože suspenduje mezinárodní ochranu jedince, který je prokazatelně pronásledován, resp. má obavy z pronásledování, ve smyslu § 12 zákona o azylu. Nejvyšší správní soud musí předně vyjádřit svůj podiv nad tím, že v rozhodnutí stěžovatele absentuje jakákoliv úvaha o tom, zda žalobce splňoval definiční znaky azylanta ve smyslu § 12 zákona o azylu, čili nic. Stěžovatel patrně nabyt při rozhodování dojmu, že je jednodušší vypořádat se s otázkou případné aplikovatelnosti exkluzivní klauzule podle § 15 zákona o azylu, než přezkoumat skutkový stav na základě výpovědí žalovaného s ohledem na azylově relevantní důvody pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu. Takové kritérium při posuzování „ekonomie“ řízení by bylo lze akceptovat, ovšem pouze za předpokladu, že nepůjde k tíži účastníka řízení. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě není. Způsob dokazování rozhodných skutečností podle § 12 a podle § 15 zákona o azylu se totiž, pokud jde o dopady na účastníka řízení, dosti podstatně liší. Zatímco při prokazování rozhodných skutečností podle § 12 zákona o azylu v zásadě platí, že je to správní orgán, který případně vyvrací tvrzení žadatele o azyl a prokazuje v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti potřebné k posouzení věci, v případě § 15 písm. a) zákon

konstruuje podmínku odepření mezinárodní ochrany, která vychází z vyvatitelné domněnky, že žadatel spáchal vymezený skutek. Použití exkluzivní klauzule se tedy opírá pouze o zjištění správního orgánu, že existují závažné důvody předpokládat, že byl skutek vylučující mezinárodní ochranu formou azylu spáchán. Důkazní břemeno se v podstatě přenáší na žadatele, neboť v této situaci pouze on může domněnku vyvrátit. Pouze na jeho aktivitě závisí, zda od sebe odvrátí neblahý

osud odepření mezinárodní ochrany formou azylu. Pokud v taktu z hlediska účastníka řízení procesně nevýhodné situaci správní orgán v podstatě znemožní účastníku řízení jakkoliv domněnku vyvrátit s odkazem na to, že se jeho domněnka opírá o utajovanou skutečnost, účastník řízení se dostává do neřešitelné situace, neboť se nemůže nijak bránit, resp. lépe řečeno dostát tomu, co z hlediska dokazování po něm ustanovení § 15 zákona o azylu *implicitně* očekává.

1338

Správní trestání: užití principů trestního práva

k § 10 odst. 1 a § 35 odst. 3 písm. j) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 304/1997 Sb., č. 150/2000 Sb., č. 103/2004 Sb. a č. 186/2004 Sb.

Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvajícím delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135)

Prejudikatura: č. 565/2005 Sb. NSS, č. 772/2006 Sb. NSS a č. 832/2006 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost D. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, na základě kontroly zjistil, že žalobkyně provozovala linkovou osobní dopravu v trase 14 linek, aniž by disponovala potřebnou licenci. Za to jí rozhodnutími ze dne 15. 12. 2005 uložila pokuty vždy ve výši 10 000 Kč, celkem tedy 140 000 Kč.

Žalobkyně podala proti jednotlivým rozhodnutím odvolání. Žalovaný uvedená rozhodnutí změnil svými rozhodnutími ze dnů 4. 4. 2006 až 11. 4. 2006 tak, že v nich výši pokuty snížil na 7500 Kč.

Proti těmto rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně žaloby k Městskému soudu v Praze. Mezi žalobními námitkami uváděla zejména to, že správní orgány neposoudily

materiální znak posuzovaného deliktu, tedy společenskou nebezpečnost. Dále argumentovala tak, že její chování mělo být kvalifikováno jako jednání v krajní nouzi. Při jednání též uvedla, že ve výši uložené pokuty spatřuje překročení mezi správního uvážení a že správní orgány s ní měly vést pouze jedno správní řízení namísto čtrnácti.

Městský soud v Praze svými rozsudky ze dne 2. 11. 2006 a 21. 12. 2006 žaloby zamítl. K námitce žalobkyně o chybějícím materiálním znaku správního deliktu v odůvodnění těchto rozhodnutí zejména uvedl, že zatímco trestní zákon výslovně stanoví materiální znak trestného činu, za který považuje čin nebezpečný pro společnost (§ 3 odst. 1), a zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), stanoví podobně

kritérium pro oblast přestupků (§ 2 odst. 1), v případě správního trestání a jednotlivých správních deliktů výslovně požadavek společenské nebezpečnosti chybí. Správním deliktem je proto jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za něž správní orgán ukládá trest stanovený právním předpisem správního práva. Zákonodárce spojením protiprávního jednání, naplňujícího znaky skutkové podstaty správního deliktu, a oprávnění správního orgánu uložit trest vyjadřuje, že takovému jednání přičítá určitý stupeň společenské nebezpečnosti. Konkrétní okolnosti protiprávního jednání lze přitom promítnout do výše uložené pokuty. Bylo nepochybně zjištěno, že žalobkyně provozovala bez licence vnitrostátní linkovou osobní dopravu. Z § 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě přitom vyplývá oprávnění dopravce zahájit provoz pouze na základě licence udělené dopravním úřadem. S nerespektováním této povinnosti spojuje zákon sankci – pokutu až do výše 750 000 Kč [§ 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě]. Zákonodárce tím jednoznačně vyjádřil, že považuje podobné jednání za společensky nebezpečné. Jednání žalobkyně neospravedlňovala ani skutečnost, že by v důsledku její nečinnosti nebyla zajištěna dopravní obslužnost v odpovídajícím území, protože právní předchůdce žalobkyně zajišťoval 80 % linkové dopravy v kraji. Zákon o silniční dopravě stanoví podmínky, za nichž licence udělená k provozování linkové osobní dopravy zaniká, tyto podmínky je třeba respektovat a právní předchůdce žalobkyně stejně jako žalobkyně měli uvedené okolnosti při svých obchodních záměrech zohlednit. Městský soud nesdílí názor o nulové společenské nebezpečnosti jednání žalobkyně, které naopak považuje za závažné porušení zákona. Provozovatel linkové osobní dopravy se totiž musí ze zákona podrobit licenčnímu řízení, v jehož průběhu je posuzováno, zda splňuje zákonné podmínky. Městský soud dále neposoudil jednání žalobkyně jako jednání v krajní nouzi. Tento institut upravují právní předpisy v případech odpovědnosti za zaviněné protiprávní jednání, v posuzované věci však šlo o posouzení objektivní odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. V takovém případě

právní předpisy institut krajní nouze neupravují, neboť zavinění není podmínkou pro vyvození odpovědnosti za protiprávní jednání naplňující znaky skutkové podstaty správního deliktu. K námitce o překročení mezí správního uvážení soud uvedl, že se jednalo o novou námitku, uplatněnou po lhůtě pro podání žaloby, kterou se tedy nemohl zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

Proti rozhodnutím Městského soudu v Praze brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasačními stížnostmi, ve kterých především polemizovala se závěrem městského soudu, že míra společenské nebezpečnosti protiprávního jednání je vyjádřena ve formulaci skutkové podstaty správního deliktu a možnost jejího zohlednění je dána mezemi správního uvážení při stanovení výše a druhu sankce. V pojetí městského soudu není správnímu orgánu umožněno při chybějící společenské nebezpečnosti od uložení sankce upustit, zatímco v případě přestupků taková možnost existuje. V tom lze spatřovat diskriminaci, neboť právní řád umožňuje stejné jednání posuzovat jako dva rozdílné typy správního deliktu podle osoby pachatele. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem městského soudu, že zákonodárce spojením protiprávního jednání a oprávnění správního orgánu trestat vyjadřuje, že takovéto jednání automaticky dosahuje společenské nebezpečnosti nezbytné pro uložení sankce. Taková úvaha nemá oporu v platné právní úpravě. Pro trestnost správního deliktu musí existovat míra společenské nebezpečnosti vyšší než malá. Pokud se společenská nebezpečnost formálně protiprávního jednání blíží nule, nebo je vyvážena či převážena pro společnost pozitivním přínosem, nelze po materiální stránce uvažovat o správním deliktu. Nedostatek společenské nebezpečnosti nemá odraz ve výši sankce, nýbrž v neexistenci důvodů správního řízení, a správní orgán je povinen řízení zastavit, neboť odpadl důvod jeho zahájení. Městský soud ani správní orgány dostatečně nevyvrátily názor stěžovatelky, že k protiprávnímu jednání došlo s vědomím nalézacího správního orgánu, a pouze proto, že formálně naplňuje znaky skutkové podstaty správního de-

liktu, je nelze považovat za společensky nebezpečné. Správní orgán nijak nebránil protiprávnímu stavu a naopak později sankcionované chování stěžovatelky předpokládal. Stát navíc za toto jednání zaplatil stěžovatelce náhradu za prokazatelnou ztrátu. Stěžovatelka polemizovala i se závěrem městského soudu, podle nějž v žalobě nezpochybnila výši pokuty. Neučinila tak přímo, ale od počátku tvrdí, že její jednání postrádalo společenskou nebezpečnost a probíhalo za situace obdobné krajní nouzi, proto měla být výše pokuty nulová; tato argumentace fakticky obsahuje i požadavek jednoho řízení pro všechny skutky. Překročení mezi správního uvážení správními orgány pak spatřovala stěžovatelka ve stanovení výše pokuty, resp. v nezastavení řízení pro odpadnutí důvodů. Nebylo-li řízení zastaveno, měla být pokuta uložena v nulové výši. Nepřiměřeného zvýšení pokuty správní orgán docítil také zmizící sankčního řízení na větší množství samostatných řízení. V některých kasačních stížnostech dále stěžovatelka namítla, že podle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě se při stanovení výše pokuty a kauce přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. V posuzovaném případě žádná škoda způsobena nebyla a nebyť nečinnosti správního orgánu, nemuselo protiprávní jednání vůbec vzniknout.

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

Z odůvodnění:

Dopravce, který má koncesi nebo povolení k provozování silniční dopravy pro cizí potřeby a hodlá provozovat linkovou osobní dopravu, může zahájit její provoz pouze na základě licence k provozování linkové osobní dopravy, udělené dopravním úřadem nebo Ministerstvem dopravy, jedná-li se o mezinárodní linkovou dopravu (§ 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě). Dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží dopravci, který provozuje linkovou osobní dopravu bez licence, pokutu až do výše 750 000 Kč [§ 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě].

(...) Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů. V tomto směru lze odkázat i na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), která podle stabilní judikatury Evropského soudu pro lidská práva „trestním obviněním“ ve smyslu svého čl. 6 odst. 1 rozumí i řízení o sankcích ukládaných správními úřady za přešůpek nebo jiný správní delikt (jakkoliv si je Nejvyšší správní soud při této argumentaci vědom skutečnosti, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy zakotvuje procesní, nikoliv hmotněprávní garance).

Při trestání správních deliktů se v návaznosti na argumentaci shora přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Souběh je vyloučen tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt.

Trvající trestný čin je podle teorie trestního práva hmotného takový čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav a ten pak udržuje, nebo udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej také vyvolal. Trvající trestný čin se posuzuje jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud je protiprávní stav udržován. Jeho podstatným znakem je, že se postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Tím se tento trestný čin odlišuje od poruchového deliktu, jímž se také

způsobuje protiprávní stav, který může trvat delší dobu, ale nepostihuje se jeho udržování (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 8 Tdo 1161/2006, dostupné na www.nsoud.cz).

Provozování linkové osobní dopravy bez licence představuje svojí charakteristikou delikt obdobný trvajícím trestnému činu. Zahájením provozování dopravy je nastolen protiprávní stav, který trvá po celou dobu, kdy provozovatel nedisponuje licencí. Otázka, zda je provozována linka jediná, či zda je linek více, a doba, po kterou je protiprávní stav udržován (tj. po kterou je doprava provozována) může mít vliv na výši ukládané sankce, nemění však charakteristiku správního deliktu. Tomuto závěru nasvědčuje mj. gramatický výklad § 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě, kdy užití nedokonavého vidu slovesa „*provozuje*“ nasvědčuje trvajícím deliktu. Pro srovnání s trestním právem lze poukázat na trestný čin ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými potřebami (§ 193 trestního zákona) tím, že je má pachatel na prodej, který je rovněž považován za trestný čin trvajícím. Z pohledu základní právní kvalifikace závadného jednání přitom není relevantní, zda má pachatel potraviny na prodej po dobu několika dní, či měsíců, a jakému množství zákazníků zboží prodal (příp. zda je vůbec prodal).

O trvajícím deliktu má být meritorně rozhodnuto jedním rozhodnutím. V posuzovaných případech správní orgány pouze konstatovaly, že došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu provozování linkové osobní dopravy bez licence [§ 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě]. Nijak se přitom nezabývaly otázkou, resp. z jejich rozhodnutí není zřejmé, že by tak učinily, zda protiprávní jednání zjištěné v rámci kontroly představuje trvajícím delikt spočívající v nastolení a udržování protiprávního stavu, nebo zda se jedná o samostatné skutky. Zodpovězení této otázky je přitom určující pro úvahu, zda byly splněny podmínky pro paralelní vedení čtrnácti správních řízení o čtrnácti skutcích, z nichž každý byl představován provozováním osobní linkové dopravy bez licence na jedné kon-

krétní lince, nebo zda byly splněny podmínky pro vedení pouze jednoho správního řízení, v jehož rámci mělo být zohledněno, že ke (zjištěnému) provozování osobní linkové dopravy bez licence docházelo celkem na čtrnácti linkách. Z rozhodnutí správních orgánů nevyplývá, že by charakter předmětného jednání jakkoliv vzáily.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která se s uvedenými otázkami vůbec nevyřádala a zcela je pominula, jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a městský soud je měl tedy zrušit, a to i bez návrhu. Pokud tak neučinil, pochybil a jeho rozhodnutí jsou zatížena vadami, které měly za následek nezákonná rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K těmto vadám musel Nejvyšší správní soud přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 s. ř. s.].

Shora uvedené pochybení samo o sobě představuje důvod pro zrušení napadených rozsudků městského soudu a Nejvyšší správní soud pouze *obiter dictum* doplňuje:

Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje závěr městského soudu, že míra společenské nebezpečnosti protiprávního jednání je vyjádřena ve formulaci skutkové podstaty správního deliktu, tj. pokud zákonodárce s určitým protiprávním jednáním spojuje oprávnění správního orgánu trestat, vyjadřuje tím, že takovéto jednání automaticky dosahuje společenské nebezpečnosti nezbytné pro uložení sankce.

Jak bylo shora uvedeno, správní delikty představují ve srovnání s trestnými činy jinou formu protiprávního společensky nebezpečného jednání a pro jejich trestnost mají platit podobné principy a pravidla jako v případě trestných činů. Upravují-li zásady soudního trestání situaci, v níž formálně trestný skutek nelze považovat za trestný čin, je-li jeho společenská nebezpečnost nižší než nepatrná, musí obdobná pravidla platit i pro správní delikty. Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formál-

ní stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jedním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty *stricto sensu* materiální stránku deliktu neupravují (na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků – srov. § 3 odst. 1 trestního zákona a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případech správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i u správních deliktů je nezbytné posuzovat materiální stránku deliktu a městský soud neposoudil tuto otázku správně [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

I prosté porušení administrativního pořádku, jako např. provozování licencované činnosti bez povolení, přitom může bez dalšího naplnit typovou společenskou nebezpečnost. Vždy je proto třeba zkoumat, jaký zájem společnosti je porušeným ustanovením chráněn, zda byl posuzovaným jednáním porušen, popř. v jaké intenzitě se tak stalo. K této argumentaci srov. i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 10. 1998, čj. 5 A 37/96-30 (publikace MŽP „*Judikatura v právu životního prostředí 1990 – 1999*“, č. II/A/28).

Městský soud ani správní orgány podle stěžovatelky dostatečně nevyvrátily její názor, že k protiprávnímu, ale společensky prospěšnému jednání došlo s vědomím nalézacího správního orgánu a nelze v něm spatřovat společenskou nebezpečnost jen proto, že po formální stránce naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu.

Nejvyšší správní soud již shora uvedl, že i prosté porušení administrativního pořádku může naplnit materiální znaky deliktu. Podle § 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě lze za-

hájit provoz linkové osobní dopravy pouze na základě licence. Zájem vyjádřený tímto ustanovením a uložená povinnost (absolvovat před zahájením činnosti licenční řízení a vyčkat na udělení povolení k této činnosti) odráží mj. zájem na ochraně bezpečnosti pravidelně poskytované hromadné dopravy, při jejímž provozování může dojít k ohrožení většího počtu osob a majetkových hodnot. Zákon o silniční dopravě přitom chápe provozování linkové dopravy bez licence jako jeden z nejzávažnějších správních deliktů, za který stanoví druhou nejvyšší sankci [pokutu ve výši až 750 000 Kč – srov. § 35 odst. 3 písm. j) citovaného zákona].

Stěžovatelka nesporně provozovala vnitrostátní linkovou osobní dopravu, přičemž neměla licenci, opravňující ji k této činnosti. Její jednání naplňuje typovou společenskou nebezpečnost správního deliktu a bylo třeba zabývat se otázkou, zda naplňuje také konkrétní společenskou nebezpečnost, pojící se s konkrétním deliktním jednáním. V posuzované věci je rovněž nutno zohlednit, že je právním nástupcem původního držitele licence k provozování linkové osobní dopravy na předem určených linkách a přešel na ni závazek veřejné služby. Mimo jiné lze předpokládat, že provozovala předem určenou činnost za stejných podmínek jako původní držitel licence (tzn. dopravu provozovala stejnými vozy, se stejnými řidiči, se stejnými jízdními řády a dopravními podmínkami atd.). Tyto okolnosti by významně snižovaly společenskou nebezpečnost protiprávního jednání v konkrétní věci.

Na druhé straně nelze připustit porušování zákonných podmínek na základě pouhého poukazu na skutečnost, že stěžovatelka provozovala linkovou dopravu ve prospěch společnosti. Na odpovědnost za správní delikt pak nemůže mít vliv ani případné vědomí správního orgánu o protiprávním jednání stěžovatelky. Není-li správní orgán omezen zákonem stanovenou lhůtou [zákony upravující správní delikty zpravidla stanoví objektivní lhůty pro zahájení sankčního řízení (srov. např. § 88 odst. 4 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozděj-

ších předpisů), popř. kombinace lhůt subjektivních (zpravidla ne kratších než jeden rok) a objektivních (srov. § 48 odst. 4 zákona č. 220/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů)], nelze dovodit, že by nemohl zahájit sankční řízení později než bezprostředně poté, kdy se o protiprávním jednání dozví. Za neexistence lhůty pro zahájení řízení může být správní orgán omezen pouze obecnými právními zásadami, jako je např. princip legitimity očekávání, zásada proporcionality apod. Posouzení konkrétních skutkových okolností v této souvislosti by však, i s ohledem na relativně obecně *obiter dictum* vyjádřený názor, Nejvyšší správní soud považoval za překračující rámec jeho přezkumné činnosti.

(...) Nejvyšší správní soud opakuje, že pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako v případě trestných činů. Správním deliktem proto nemůže být jednání, které formálně odpovídá správnímu deliktu, ale není dána jeho protiprávnost. Okolnosti vylučující protiprávnost mohou vyplývat přímo ze zákona nebo z obecných právních principů. Správní orgán rozhodující o uložení sankce za správní delikt přitom musí přihlížet k okolnostem, kte-

ré protiprávnost sankcionovaného jednání vylučují, včetně např. skutečností zakládajících stav krajní nouze (k této argumentaci srov. i shora cit. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 10. 1998, čj. 5 A 37/96-36). Samotná skutečnost, že zákon o silniční dopravě výslovně neupravuje jednání v krajní nouzi, nemůže vést bez dalšího k závěru, že je její existence v případě deliktů podle citovaného zákona vyloučena.

Za jednání v krajní nouzi se považuje jinak protiprávní jednání, kterým je odvráceno nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem. O krajní nouzi se nejedná, bylo-li možno nebezpečí odvrátit jinak nebo je způsobený následek zřejmě stejně závažný nebo závažnější než ten, který hrozil. Zájmem, který byl podle stěžovatelky v posuzované věci ohrožen, byla přeprava cestujících v rámci základní dopravní obslužnosti. Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že nikoliv každé způsobení komplikací při zajišťování záležitostí veřejného zájmu dosahuje takové intenzity, aby vyvolalo stav krajní nouze. Jednáním stěžovatelky byl totiž naopak porušen např. zájem na dodržování administrativního pořádku a na bezpečnosti hromadné osobní dopravy.

1339

Důchodové pojištění: výkon práce v pracovním poměru uzavřeném na dobu určitou

k § 37 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákonů č. 425/2003 Sb. a č. 436/2004 Sb.

k § 131 odst. 1 a § 166 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon*)

k § 27 odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění zákonů č. 188/1988 Sb., č. 3/1991 Sb. a č. 74/1994 Sb.**)

Ředitel základní školy je podle § 131 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, statutárním orgánem této školské právnické osoby. Jako zaměstnanec jmenovaný zřizovatelem školy do funkce ředitele na dobu neurčitou však nemůže platně uzavřít dohodu o změně trvání pracovního poměru na dobu určitou sám se sebou jako učitelem, jehož pracovní poměr byl založen pracovní smlouvou.

*) S účinností od 30. 12. 2006 bylo ustanovení novelizováno zákonem č. 624/2006 Sb.

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

Na základě takové neplatné dohody proto nedochází ke změně doby trvání pracovního poměru tak, aby splňoval podmínku výkonu práce v pracovním poměru uzavřeném na dobu určitou podle § 37 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 3 Ads 6/2007-59)

Prejudikatura: srov. č. 1160/2007 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Jan P. proti České správě sociálního zabezpečení o vrácení přeplatku na starobním důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl ode dne 1. 9. 1964 v pracovním poměru, za jehož trvání byl s účinností od 1. 1. 1995 jmenován do funkce ředitele školy. Dne 6. 1. 2005 uzavřel žalobce v této funkci dohodu o změně pracovní smlouvy se sebou samým jako učitelem, kterou změnil trvání svého pracovněprávního vztahu z doby neurčité na dobu určitou do 31. 12. 2005. S účinností ke dni 31. 12. 2005 zřizovatel školy odvolal žalobce z funkce ředitele školy a zároveň jej do této funkce opětovně jmenoval, tentokrát na dobu určitou od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2006. Dne 10. 1. 2005 vznikl žalobci nárok na starobní důchod.

Dne 28. 3. 2006 vydala žalovaná rozhodnutí, podle něhož žalobci výplata starobního důchodu podle § 37 zákona č. 155/1995 Sb. nenáležela, protože byl v období od 10. 1. 2005 do 31. 12. 2005 zaměstnán v pracovněprávním vztahu sjednaném na dobu neurčitou. Tím došlo za toto období k přeplatku na starobním důchodu, který je podle § 118a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, žalobce povinen vrátit.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočce v Pardubicích, v níž žalované vytkl nesprávné skutkové zjištění, podle něhož byl v období od 10. 1. 2005 do 31. 12. 2005 zaměstnán v pracovněprávním vztahu sjednaném na dobu neurčitou. K okamžiku vzniku nároku na starobní důchod se nacházel v pracovněprávním vztahu založeném pracovní smlouvou uzavřenou na základě dohody ze dne 6. 1. 2005 na dobu určitou, tedy do 31. 12. 2005, čímž vyhověl podmínkám § 37 zákona č. 155/1995 Sb. Tomu odpovídalo i jeho odvolání z funkce ředitele školy, které provedl její zřizovatel s účinností ke dni 31. 12.

2005. Pracovní poměr žalobce k zaměstnavateli tak zanikl nikoli jeho odvoláním z funkce ředitele školy, nýbrž uplynutím doby, na kterou byl pracovní poměr sjednán. Podle názoru žalobce vzniká pracovní poměr jmenováním jen u těch zaměstnanců, kteří před svým jmenováním nebyli v pracovním poměru ke svému zaměstnavateli. V daném případě však byl žalobce již před jmenováním do funkce ředitele školy zaměstnancem na základě pracovní smlouvy a jmenováním do funkce ředitele mohlo podle něj dojít toliko ke změně druhu práce v pracovněprávním vztahu založeném pracovní smlouvou.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, dne 17. 10. 2006 žalobu zamítl. Žalobce jako vedoucí zaměstnanec – ředitel školy – byl ke dni uzavření dohody o změně pracovní smlouvy ze dne 6. 1. 2005 zaměstnán v pracovním poměru na dobu neurčitou založeném jmenováním do funkce ředitele. Jelikož však žalobce byl zaměstnancem již z dřívějšího období před jmenováním, změnilo jmenování jeho pracovní poměr vzniklý na základě pracovní smlouvy ze dne 1. 9. 1964 tak, že ke dni 6. 1. 2005 byla obsahem pracovního poměru práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele vzniklá na základě jmenování, a nikoli na základě pracovní smlouvy. Má-li dojít ke změně pracovního poměru založeného jmenováním, musí se tato změna týkat práv a povinností odvíjejících se od jmenování. Pokud pak byl odvolán z funkce, která podléhá jmenování, zaměstnanec, který již byl u téhož zaměstnavatele v pracovním poměru před svým jmenováním do funkce, jeho původní pracovní poměr se neobnovuje. Funkční období jmenovaného proto nelze zkrátit změnou předchozí pracovní smlouvy, neboť pracovní smlouva byla nahra-

zena jmenováním. Soud tak shledal dohodu o změně pracovního poměru ze dne 6. 1. 2005 neplatnou. K platnému zkrácení pracovního poměru došlo až žalobcovým odvoláním z funkce ředitele školy ke dni 31. 12. 2005. Do tohoto dne se žalobce nacházel v pracovním poměru založeném jmenováním na dobu neurčitou. Nesplňoval tedy podmínku § 37 zákona č. 155/1995 Sb. pro souběh výplaty starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti na základě pracovněprávního vztahu sjednaného na dobu určitou.

Uvedený rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména nesouhlasil se závěrem, že k platnému ukončení pracovního poměru na dobu neurčitou došlo až jeho odvoláním z funkce ze dne 28. 12. 2005 s účinností ke dni 31. 12. 2005, když podle § 65 odst. 3 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.) pracovní poměr odvoláním z funkce nekončí. Stěžovatel byl jako ředitel a statutární orgán školské právnické osoby oprávněn jednat jejím jménem a vystupovat v příslušných právních vztazích, k čemuž dle jeho názoru patří i možnost sjednání dohody o změně pracovního poměru, kterou uzavřel jako ředitel - zaměstnavatel na straně jedné se zaměstnancem - sebou samotným, na straně druhé. Dohoda ze dne 6. 1. 2005 je podle něj platná a plně vyhověla podmínkám § 37 zákona č. 155/1995 Sb.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právními závěry krajského soudu, že teprve od okamžiku, kdy byl stěžovatel podle § 166 školského zákona zřizovatelem jmenován s účinností od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2006 do funkce ředitele školy, splnil podmínky stanovené § 37 zákona č. 155/1995 Sb. v podobě existence pracovněprávního vztahu uzavřeného na dobu určitou. Do 31. 12. 2005 tudíž stěžovatel podmínkám § 37 zákona č. 155/1995 Sb. nevyhovoval a výplata starobního důchodu v souběhu s příjmem z výdělečné činnosti z pracovněprávního vztahu na dobu neurčitou mu nenáležela. Podle názoru Nejvyššího

správního soudu, který správně vyjádřil již krajský soud, u jmenovaných zaměstnanců, kteří jsou již u svého zaměstnavatele zaměstnání v pracovním poměru, dochází k přeměně existujícího pracovního poměru na pracovní poměr založený jmenováním.

K přeměně pracovního poměru u stěžovatele - ředitele školy - došlo s účinností od 1. 1. 1995 na základě § 6 odst. 2 zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, jmenováním ve smyslu § 27 odst. 4 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.). Jmenován byl do této funkce jednostranným projevem vůle oprávněné osoby. V současné době, s účinností od 1. 1. 2005, je oprávněnou osobou podle § 166 odst. 2 školského zákona její zřizovatel. Po dobu trvání pracovního poměru u výkonu funkcí obsazovaných jmenováním je třeba respektovat, že podle zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.) se k jeho vzniku, změně či zániku vyžaduje jednostranný právní úkon. Nelze však připustit, aby případné změny v obsahu či dokonce samotném trvání existence pracovního poměru mohly být realizovány jednostrannými úkony jmenovaného zaměstnance, byť by zastával funkci ředitele školy, o čemž by ani zřizovatel nemusel být informován. U zaměstnanců, kteří vykonávají funkce obsazované jmenováním podle § 27 odst. 4 a 5 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.), převažují v případě vzniku, změn či zániku jejich pracovního poměru jednostranné úkony těch, kteří disponují oprávněním jmenovat.

Byl-li stěžovatel jmenován se svým souhlasem do funkce ředitele školy, jedná se o výkon funkce obsazované jmenováním podle § 27 odst. 4 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.). Existoval-li dříve mezi týměž zaměstnancem a zaměstnavatelem pracovní poměr založený pracovní smlouvou, tento se po dobu výkonu jmenované funkce mění a posuzuje jako pracovní poměr založený jmenováním ve smyslu ustanovení § 65 a násl. zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.). Pokud chtěl stěžovatel svůj pracovní poměr uzavřený na dobu neurčitou změnit na pracovní poměr uzavřený na dobu určitou, nemohl platně postupovat cestou dohody - změny původní pracovní smlouvy, nýbrž, s ohledem na shora uvedené závěry,

pouze cestou změny doby, provedenou zřizovatelem.

Stěžovatel se tak mohl a měl obrátit na zřizovatele školy, jenž by svým jednostranným právním úkonem provedl změnu trvání pracovního poměru z doby neurčitě na dobu určitou. Po dobu výkonu jmenované funkce lze tedy provádět změny trvání pracovního poměru vzniklého jmenováním jen ze strany zřizovatele. Dohoda uzavřená mezi stěžovatelem – ředitelem na straně jedné a stěžovatelem – zaměstnancem na straně druhé dne 6. 1. 2005 nemohla vést ke změně doby trvání pracovního poměru založeného jmenováním; proto stěžovatel nemohl splnit podmínku vyjádřenou v § 37 zákona č. 155/1995 Sb.

v podobě existence pracovněprávního vztahu na dobu určitou, jako v tomto posuzovaném případě *condicio sine qua non* pro souběh výplat starobního důchodu a příjmu z výdělečné činnosti z takového pracovního vztahu.

Ze shora uvedeného vyplývá, jak správně konstatoval i krajský soud, že stěžovatel byl v období od 10. 1. 2005 do 31. 12. 2005 zaměstnancem nacházejícím se k zaměstnavateli v pracovním poměru na dobu neurčitou, kdy teprve dne 28. 12. 2005 s účinností od 1. 1. 2006 byl jmenovacím aktem zřizovatele jmenován ředitelem školy, a to na dobu určitou – do 30. 6. 2006. Teprve od tohoto okamžiku počal splňovat podmínky vyjádřené § 37 zákona č. 155/1995 Sb.

1340

Oběti okupace Československa vojsky SSSR: podmínky nároku na jednorázovou peněžní částku

k § 2 odst. 5 zákona č. 203/2005 Sb., o odškodnění některých obětí okupace Československa vojsky Svazu sovětských socialistických republik, Německé demokratické republiky, Polské lidové republiky, Maďarské lidové republiky a Bulharské lidové republiky (v textu též „zákon o odškodnění“)

Podle § 2 odst. 5 zákona č. 203/2005 Sb., byla-li některá z pozůstalých osob odškodněna za smrt nebo zranění s následkem smrti manžela, rodiče či dítěte podle jiného právního předpisu, nárok na odškodnění podle tohoto zákona nevzniká. V případě aplikace tohoto ustanovení je třeba vážit, zda ono „odškodnění“ podle jiného právního předpisu v konkrétním případě vykazovalo znaky reálného odškodnění, tj. zda se jednalo o odškodnění podle účelu citovaného zákona a ve výši alespoň zhruba odpovídající odškodnění podle tohoto zákona, tedy nutno zejména přihlížet k tomu, aby byl naplněn zákonem sledovaný účel a respektován princip spravedlnosti a materiální rovnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 Ads 49/2007-71)

Prejudikatura: srov. nálezy č. 14/1994 Sb. a č. 30/1998 Sb.

Věc: Ing. Zdeněk M. proti Ministerstvu vnitra o jednorázovou peněžní částku, o kasační stížnosti žalovaného.

V roce 1980 zemřel při autonehodě, kterou zavinil příslušník sovětských vojsk, žalobcův otec. Žalobce se obrátil s nárokem na náhradu škody na zmocněnce vlády ČSSR pro záležitosti dočasného pobytu sovětských vojsk v ČSSR. Zmocněnci vlád ČSSR a SSSR tyto ná-

roky projednali a rozhodli o uhrazení škody ve výši 39 600 Kčs vzniklé na automobilu a dále 2 800 Kčs jako náhrady nákladů na výživu žalobce jako pozůstalého, jemuž byl zemědělský povinen výživu poskytovat. Tato částka byla žalobci vyplacena.

Žádost žalobce o odškodnění podle zákona č. 203/2005 Sb. zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 4. 2006 s odůvodněním, že žalobce byl za usmrcení svého otce odškodněn na základě občanského zákoníku (výdaje na výživu pozůstalých) částkou 2800 Kčs. Byl tedy odškodněn podle jiného právního předpisu ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o odškodnění, proto mu nárok na odškodnění podle tohoto zákona nemohl vzniknout.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 28. 3. 2007 zrušil. Nepříznání odškodnění za usmrcení žalobcova otce toliko na základě náhrady škody poskytnuté v době komunistického režimu podle tehdy platného občanského zákoníku by se dle jeho názoru opíralo pouze o jazykový výklad § 2 odst. 5 zákona o odškodnění. K tomu krajský soud citoval náleží Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 38/92, podle něhož je třeba při výkladu restitučních zákonů postupovat velmi citlivě. Z působnosti zákona o odškodnění jsou proto dle krajského soudu vyloučeny pouze takové osoby, kterým byla přiznána náhrada za škodu usmrcením až po pádu komunistického režimu, pokud již odpovídala změněným společenským podmínkám. Za takové odškodnění nelze považovat částku 2 800 Kčs, která byla žalobci poskytnuta po smrti jeho otce jako náhrada výdajů na výživu pozůstalých.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že od výslovného znění zákona se nemohl odchýlit. Nesouhlasí s argumentací krajského soudu založenou na současné úpravě náhrady škody za usmrcení obsažené v občanském zákoníku. Odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci čj. 4 Ads 71/2005 (dostupný na www.nssoud.cz), podle kterého nelze na situaci výslovně upravenou právním předpisem aplikovat *per analogiam* ustanovení řešící situaci zcela odlišnou, a obcházet tak zákon.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

K stěžovatelu konstatování, že se při posuzování věci řídil doslovným zněním zákona, od něhož nemá možnost se odchýlit, Nejvyšší správní soud sděluje, že již v rozsudku ze dne 9. 5. 2007, čj. 3 Ads 50/2006-29 (dostupný na www.nssoud.cz), poukázal na to, že rozhodovací proces, a to na kterékoli úrovni (tedy jak na úrovni správního orgánu, tak na úrovni soudů), v sobě zahrnuje několikero druhů činností. Je jimi jednak zjištění skutkového stavu věci, dále výběr právní normy, interpretace této normy, posouzení, zda skutečně lze zjištěný skutkový stav této normě subsumovat, a v případě kladného závěru samotná její aplikace. Interpretace pak předpokládá učinit různé druhy výkladu, jež v daném případě připadají v úvahu (jazykový, historický, autentický, tj. toho, kdo normu vydal, systematický, teleologický, tj. podle smyslu a účelu předpisu apod.), a následný výběr toho (těch), které rozhodující orgán považuje pro danou věc za nejvhodnější. Je tedy nejen v pravomoci, ale je dokonce povinností správního orgánu zvážit využití jiného výkladu než doslovného jazykového. Dojde-li pak rozhodující orgán na základě různých výkladových metod k odlišným závěrům, je třeba aplikovat takový výklad, který vedle samotného znění předpisu zohledňuje rovněž širší souvislosti jeho přijetí, zejména pak jeho účel; nejde-li tento dovodit z konkrétního ustanovení, je třeba vycházet z předpisu jako takového, jeho vazeb na jiné předpisy, k jejichž provedení byl například přijat, důvodových zpráv apod. Samozřejmě je nutné zahrnout úvahu, již se rozhodující subjekt při tomto výběru řídil, do odůvodnění rozhodnutí tak, aby bylo možné je následně přezkoumat. Názor správního orgánu, podle něhož je povinen dodržovat platné právní předpisy bez ohledu na jejich širší kontext, proto nelze akceptovat. Vědomě se jím totiž zřiká samotné podstaty rozhodovací činnosti jako takové, totiž racionální úvahy. Nejvyšší správní soud je dále toho názoru, že v demokratické společnosti by se princip etický a princip právní v rozhodovací praxi měly prolínat, a to pokud možno v co největší mož-

né míře. V oblasti odškodňovacích předpisů by pak uvedené mělo platit dvojnásob. Závěrem se nabízí citovat některé nálezy Ústavního soudu, jenž se uvedenou problematikou opakovaně ve své rozhodovací činnosti zabýval. Tak např. v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. 12. 1997, vyjádřil Ústavní soud názor, podle něhož představuje jazykový výklad „pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“. Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, ze dne 21. 12. 1993, pak „Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří“.

(...) V případě § 2 odst. 5 zákona č. 203/2005 Sb., podle něhož, byla-li některá z pozůstalých osob odškodněna za smrt nebo zranění s následkem smrti manžela, rodiče či dítěte podle jiného právního předpisu, nemá nárok na odškodnění podle tohoto zákona, je třeba vážit, zda ono „odškodnění“ podle jiného právního předpisu v konkrétním případě vykazovalo znaky reálného odškodnění, tj. zda se jednalo o odškodnění podle účelu ci-

tovaného zákona a ve výši alespoň zhruba odpovídající odškodnění podle tohoto zákona, tedy nutno zejména přihlížet k tomu, aby byl naplněn zákonem sledovaný účel a respektován princip spravedlnosti a materiální rovnosti. V souzené věci vyjadřuje svůj účel zákon o odškodnění v § 1, podle něhož „Účelem zákona je odškodnit občany České republiky, kteří jako občané Československé socialistické republiky nebo občané Československé federativní republiky nebo občané České a Slovenské Federativní Republiky... byli usmrceni, znásilněni či zraněni v souvislosti s pobytem okupačních armád Svazu sovětských socialistických republik, Německé demokratické republiky, Polské lidové republiky, Maďarské lidové republiky a Bulharské lidové republiky na území tehdejšího Československa“. Přestože to není v zákoně výslovně řečeno, tento účel zákona nepochybně pokrývá i pozůstalé po usmrcených obětech. Podle § 4 odst. 1 zákona o odškodnění celkový nárok osob oprávněných činí 150 000 Kč. V tomto kontextu je pak zcela nepřipadná úvaha stěžovatele o tom, že žalobce byl již v osmdesátých letech odškodněn podle občanského zákoníku náhradou výdajů na výživu pozůstalých částkou 2 800 Kčs. Nejenže je zde diametrální rozdíl ve výši „odškodnění“, které žalobce obdržel, a odškodnění podle zákona o odškodnění, ale účel „odškodnění“ podle občanského zákoníku byl zcela odlišný a s účelem zákona o odškodnění se zcela míjí. Zatímco účelem § 448 občanského zákoníku, v tehdy účinném znění, bylo zajistit výživu pozůstalým, kteří byli výživou odkázáni na zemřelého (tedy veskrze materiální aspekt odškodnění), v případě odškodnění podle zákona o odškodnění do popředí vstupuje aspekt imateriální. Tedy účel odškodnění podle zákona o odškodnění a účel „odškodnění“ podle § 448 občanského zákoníku se – jak již bylo řečeno – nepřekrývají.

Územní plánování: k pojmu „jiné opatření v území, jímž se upravuje využití území“; aplikace nařízení obce o stavební uzávěře

Opatření obecné povahy: územní opatření o stavební uzávěře

k § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Opatřením v území, jímž se upravuje využití území, jak má na mysli § 97 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), se rozumí jen akty, které mají podle tohoto ustanovení ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření o stavební uzávěře patřičnou relevanci. Takovým opatřením rozhodně nemůže být usnesení zastupitelstva, kterým je pouze schváleno pořízení územního plánu města, ani usnesení, kterým zastupitelstvo města na základě petice občanů schválilo své programové prohlášení.

II. Nařízení obce o stavební uzávěře vydaná do 31. 12. 2006, nebyla-li v mezidobí výslovně zrušena, zůstávají platná a aplikovatelná i po 1. 1. 2007, tedy i po nabytí účinnosti zákona, jímž byl zrušen předpis obsahující zmocňovací ustanovení k jeho vydání (stavební zákon č. 50/1976 Sb.). Jiný výklad by byl v hrubém rozporu zejména s konceptem rozumného uspořádání společenských vztahů, a to zejména za situace, kdy stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) umožňuje příslušným orgánům vydat akt sice po formální stránce odlišný (územní opatření o stavební uzávěře), jenž však v procesu územního plánování plní shodné funkce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60)

Prejudikatura: srov. č. 360/2004 Sb. NSS, č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS, č. 1276/2007 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu č. 568/2004 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 52/03).

Věc: a) Miroslav D., b) akciová společnost A. proti Radě města Špindlerův Mlýn o zrušení územního opatření o stavební uzávěře.

Navrhem doručeným soudem dne 4. 6. 2007 se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy - územního opatření o stavební uzávěře ze dne 18. 5. 2007, vydaného odpůrcem, kterým se ve vymezeném území (celé katastrální území Bedřichov v Krkonoších a část katastrálního území Špindlerův Mlýn - mimo část Svatý Petr, vše obec Špindlerův Mlýn) do dne nabytí účinnosti nového Územního plánu sídelního útvaru města Špindlerův Mlýn zakazuje výstavba bytových domů, přestavba stávajících objektů na bytové domy, výstavba objektů s více než jedním bytem určeným pro majitele či správce nebo s označením jako byt služební a výstavba doplňkových staveb - zejména administrativních budov a budov pro doplňkovou funkci objektu. Cílem tohoto omezení je zákaz stavební činnosti, která by

mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Navrhovatel ad a) uvedl, že měl v úmyslu na svých dotčených pozemcích postavit venkovní krytý bazén a saunu, kryté garážové stání pro deset vozidel, garáž pro svoji potřebu a provést dostavbu ubytovacího zařízení s cílem rozšířit ubytovací kapacitu pro personál a pro sebe vybudovat kancelář pro realitní činnost. Vydáním územního opatření se cítí být přímo dotčen na výkon svých vlastnických práv, neboť uvedené záměry nemůže realizovat. Navrhovatel ad b) uvedl, že na jím vlastněných parcelách u svých ubytovacích zařízení hodlal vybudovat technické zázemí (garáže a sklady) a rozšířit ubytovací kapacitu pro personál.

Navrhovatelé dále zejména konstatovali, že územní opatření bylo vydáno v rozporu

s § 97 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), neboť jednou z podmínek pro jeho vydání je existence schváleného zadání územního plánu. Město sice zahájilo přípravné práce na novém územním plánu, avšak jeho zadání dosud schváleno nebylo. Splněna nebyla ani další z podmínek uvedených ve zmíněném ustanovení, totiž že stavební činnost lze omezit či zakázat pouze v „nezbytném rozsahu“. V daném případě se zákaz vztahuje i na stavby plnicí doplňkové funkce, což rozhodně oním nezbytným rozsahem omezení stavební činnosti není. Napadené územní opatření má však i procesní vady. V rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) není součástí odůvodnění opatření obecné povahy rozhodnutí o námitkách, jež podaly dotčené osoby, nýbrž tvoří pouze jeho přílohu. V odůvodnění územního opatření je dále uvedeno, že jeho návrh byl písemně projednán s dotčenými orgány a tyto vydaly souhlasné stanovisko, aniž by však bylo možno zjistit, s jakými dotčenými orgány byl návrh projednán a uveden obsah jejich stanovisek. Je zřejmé, že odpůrce zneužil institutu územního opatření o stavební uzávěře, neboť jeho vydání bylo v rozporu s účelem stanoveným v § 97 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.). Pokud odpůrce hovoří o snaze zabránit devastaci středu města a o obavě z porušení krajinného rázu výstavbou bytových domů určených pro rekreaci, pak měl dostatek možností, jak těmto obavám čelit. Bez schváleného zadání územního plánu však nelze znemožňovat výstavbu širokého okruhu druhů staveb, aniž by existoval pro takový zákaz dostatečný podklad, jež by zásady budoucího využití území jasně stanovil.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu k námitce neschválení zadání územně plánovací dokumentace zejména uvedl, že územní opatření bylo v souladu s § 97 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) vydáno nikoli na základě tohoto zadání, ale v návaznosti na jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž v daném případě bylo usnesení zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 1. 3. 2006, č. 1/1-06-z, kterým bylo schváleno pořízení územního plánu města Špindlerův Mlýn,

a usnesení zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 12. 12. 2006, č. 137/8-06-z, kterým bylo upraveno využití území města Špindlerův Mlýn tím způsobem, že byla zakázána výstavba bytových domů, vyjma staveb, jejichž výstavba je ve veřejném zájmu (toto usnesení bylo přijato k ochraně veřejného zájmu, vyjádřeného mimo jiné i peticí třetiny občanů města). Dodal, že při přípravě napadeného územního opatření se řádně zabýval otázkou nezbytného rozsahu omezení stavební činnosti a nastavil je striktně v takové míře, aby bylo dosaženo zákonného účelu, tedy vyloučení ztížení či znemožnění budoucího využití území. V daném případě tak byla zakázána i výstavba staveb plnicích doplňkovou funkcí. Jako nepodložená se odpůrci jeví též námitka navrhovatelů ohledně formálního nedostatku územního opatření. Způsob, jímž bylo do jeho odůvodnění zakomponováno rozhodnutí o námitkách, není v rozporu se zákonnými požadavky, a naopak posílil přehlednost a srozumitelnost daného správního aktu.

Při ústním jednání, konaném dne 20. 6. 2007, konstatoval navrhovatel ad a) nad rámec tvrzení obsažených v návrhu, že staré nařízení o stavební uzávěře je i nadále použitelné, ovšem rada města už nemůže s ohledem na judikaturu Ústavního soudu z této uzávěry udělovat výjimky. Odpůrce pak nad rámec svého vyjádření k návrhu dodal, že napadené územní opatření fakticky navazuje na dřívější stavební uzávěru, vydanou nařízením města č. 1/2004. Nejde tedy o nic nového a územní opatření tak řeší pouze skutečnost, že dříve platná stavební uzávěra přestala být po 1. 1. 2007 aplikovatelná s ohledem na nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.). V podobném postavení se ocitly všechny obce a navrhovatelé se tedy pokoušejí využít této legislativní nepřesnosti. Zdůraznil dále, že došlo k dramatické změně v myšlení lidí a v nakládání s nemovitostmi, a poukázal na charakter Špindlerova Mlýna coby horského městečka a tradičního místa k rekreaci s tomu odpovídající architekturou. Územní plán z roku 1994 předpokládal, že ve městě se bude rozvíjet výstavba penzionů a hotelů. Nikdo však nemohl tušit, že v mezidobí bude docházet

k výstavbě bytových domů, které fakticky slouží nikoliv k trvalému bydlení v jednotlivých bytech, ale jako víkendové rekreační objekty. Vydané územní opatření o stavební uzávěře je jakýmsi záchranným opatřením do doby přijetí nového územního plánu.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře zrušil.

Z odůvodnění:

(...) I v prostředí liberální tržní ekonomiky je nezbytná existence územního plánování. Jeho cílem je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb. Projednáváný případ proto ukazuje na absolutní nezbytnost profesionality výkonu veřejné správy a kontinuity v počinání obcí a jejich orgánů v těchto činnostech. Tvář měst a obcí se nemůže cyklicky měnit podle panujících režimů – pozůstatky minulosti v podobě stranických sekretariátů, mamutích kulturních domů, velkokapacitních kravinů či rozsáhlých panelových sídlišť bez odpovídajícího zázemí jsou dostatečnou výstrahou.

Územní plánování má chránit a rozvíjet hodnoty území, včetně urbanistického a architektonického dědictví. Tomuto cíli pak musí být podřízeny konkrétní činnosti, kroky a akty veřejné správy – tedy obcí a jejich orgánů, a stavebních a dalších zúčastněných úřadů. K tomu jsou tyto orgány vybaveny vedle normativní právní regulace dané stavebním zákonem a celou škálou dalších právních předpisů i nástroji, jejichž používání mají ve svých rukou: od vydávání obecně závazných podzákoných předpisů až po individuální

rozhodování o právech a povinnostech v konkrétních řízeních.

Mezi těmito oběma póly právní regulace přibyl poměrně nedávno nový institut, kterým je opatření obecné povahy. Jeho vymezení je na první pohled nejasné, nejedná se ani o právní předpis, ani o správní rozhodnutí, má však důležité vlastnosti obou z nich (k bližšímu teoretickému vymezení institutu opatření obecné povahy v rámci právního řádu České republiky srov. č. 740/2006 Sb. NSS). Umožňuje regulaci konkrétního předmětu – zde využití území, aniž by ovšem musel z toho vzházející otázky řešit s každou fyzickou či právnickou osobou v individuálním správním řízení. Okruh adresátů je však definičně určen či je přinejmenším určitelný, proto existuje i procedura, jak dotčenou veřejnost „vtáhnout do hry“, tedy pozorně vyslechnout její názory, vyjádření či námítky, zareagovat na ně a až následně vydat opatření obecné povahy, kterým bude regulováno funkční využití území.

Vedle jiných mají v této oblasti rozhodující úlohu územní plán a stavební uzávěra, tedy jinak řečeno stanovení podmínek pro změny v území, zejména v oblasti výstavby, v prvním případě, a určité omezení či zákazy provádění stavební činnosti, omezené ovšem, jako každá výjimka z obecných pravidel, na nezbytný rozsah, a to věcně, prostorově i časově, v případě druhém.

Nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) dává spolu se správním řádem poměrně jasná pravidla pro účast dotčené veřejnosti v procesu pořizování územního plánu, tedy od projednávání návrhu jeho zadání, po schválení zadání a projednání konceptu, či projednávání samotného návrhu územního plánu. Tak je zajištěno, aby v územním plánu byly zohledněny všechny rozhodující momenty, varianty řešení, zkoordinovány veřejné i soukromé záměry na provedení změn v území, aby uplatňování schváleného územního plánu odpovídalo výše naznačeným cílům, tedy chránit hodnoty i umožnit rozvoj daného vymezeného území.

Schválený územní plán musí být také pravidelně vyhodnocován a případně následně

měněn. A jednou z takových změn je i územní opatření o stavební uzávěře vydávané též jako opatření obecné povahy. Mají-li pak dotčené osoby přístup do procesu územního plánování, dle stejné logiky musí mít možnost přístupu i do následujících procesů, kterými je schválený územní plán modifikován, a dochází tak k omezení či zákazu určitých stavebních činností ve vymezeném území.

I proto jsou pro vydání územního opatření o stavební uzávěře stanoveny přísné podmínky, mezi nimiž je důležitý časový a věcný moment, totiž prostor mezi schváleným současným územním plánem a chystaným novým územním plánem, zjistí-li se, že dosavadní územní plán již přestal vyhovovat požadavkům doby a vzhledem ke složitosti procedury jeho pořizování a schvalování jej není možno okamžitě nahradit územním plánem novým.

Je-li ovšem stavební uzávěra výjimkou z jinak obecně povolené stavební činnosti v území, musí být zřejmé, jaký je konkrétní rozsah této výjimky. To však není zjistitelné jinak než jejím vymezením vůči budoucímu územnímu plánu či jinému aktu upravujícímu budoucí využití území. Musí tedy existovat schválené zadání připravované územně plánovací dokumentace nebo jiné rozhodnutí či opatření v území, a to zásadně na srovnatelné formální i obsahové úrovni. Jedině z takto vymezených podkladů lze totiž zjistit hlavní cíle a požadavky kladené na budoucí využití území.

Nejsou-li stavební uzávěry takto konkrétně vymezeny či jsou-li zákazy vymezeny příliš široce nebo absolutně s připuštěním dalších bezkritériálních výjimek z výjimek, může vzniknout prostor pro libovůli, svévoli či dokonce korupci. „Obchodování“ s výjimkami bez zákonných kritérií pro jejich aplikaci nelze v právním státě připustit.

Z takto popsané perspektivy Nejvyšší správní soud nahlížel na projednávaný případ a skutečně či naopak chybějící kroky jeho aktérů. Postupoval při tom dle známého algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy.

(...) V prvé řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat

napadené opatření obecné povahy. K tomu je třeba zejména odkázat na § 98 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), podle kterého „územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území vydává v přenesené působnosti rada obce“. Jak je přitom zřejmé ze správního spisu, bylo územní opatření o stavební uzávěře ze dne 18. 5. 2007, čj. V-135/07 (přezkoumávané opatření obecné povahy), skutečně vydáno Radou města Špindlerův Mlýn, tedy orgánem obce, který byl k tomuto kroku oprávněn na základě shora citovaného ustanovení stavebního zákona v návaznosti na § 171 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc přezkoumávané opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovateli a odpůrcem sporná. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritériem splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

(...) Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Navrhovatelé v tomto ohledu zejména namítali rozpor s § 97 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), neboť odpůrce dosud neschválil zadání nového územního plánu, což je zákonná překážka pro to, aby bylo možné vydat v dané věci územní opatření o stavební uzávěře.

Zde soud v obecné rovině předesílá, že stavební uzávěra je institutem v řadě ohledů specifickým, který by měl být využíván jen ve výjimečných případech a při jeho přijímání by se mělo důsledně dbát zákonem stanoveného procesu (srov. v této souvislosti např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, č. 475/2006 Sb.). Na této skutečnosti přitom nic nezměnilo ani přijetí nového stavebního zákona [srov. § 32 a násl. stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.)]. Pro projednávanou věc je přitom důležité, že pro předmětné území je i nadále v platnosti územní plán z roku 1994 (srov. zejména vyhlášku ze dne 8. 11. 1994, č. 3/1994, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Špindlerův Mlýn). Jak je již uvedeno výše, odpůrce chtěl omezit či zakázat další vznik zejména bytových domů na vymezeném území, a vydal proto dne 10. 3. 2004 nařízení č. 1/2004, o stavební uzávěře na území města Špindlerův Mlýn, jímž uvedenou výstavbu zakázal. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy pak vyplývá, že přezkoumávanou stavební uzávěru vydal odpůrce formou opatření obecné povahy mimo jiné i z toho důvodu, že po nabytí účinnosti nového stavebního zákona citované nařízení č. 1/2004, o územní uzávěře na území města Špindlerův Mlýn, „*již nelze opřít o příslušné ustanovení zákona... toto nařízení obce zůstává nadále v platnosti, protože zrušením zákonného zmocnění nedochází automaticky k jeho zrušení, nicméně nebude jej možno nadále aplikovat*“.

Z ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona, které je pro posouzení projednávané věci v daném kroku algoritmu přezkumu klíčové, se výslovně podává, že „*Územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území*“. Jinak řečeno, ome-

zit nebo zakázat stavební činnost na vymezeném území lze v tomto ohledu pouze za předpokladu, že by taková stavební činnost mohla ztížit či znemožnit budoucí využití vymezeného území, a to za kumulativního splnění ještě alespoň jedné z dalších zákonem stanovených podmínek. První možností, kdy lze takové opatření v území vydat, je situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle připravované územně plánovací dokumentace, která již ovšem musí být ve fázi schváleného zadání ve smyslu § 47 odst. 5 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.). Vydání územního opatření pak přichází do úvahy také za situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

Nejvyšší správní soud tedy musel dále zejména postavit najisto, zda v projednávané věci byly z hlediska postupu odpůrce při projednávání a schvalování napadeného opatření obecné povahy splněny uvedené podmínky ve smyslu shora citovaného ustanovení, tedy zda odpůrce mohl vydat územní opatření o stavební uzávěře, jinak řečeno, zda napadeným opatřením obecné povahy zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle připravované územně plánovací dokumentace (alespoň ve fázi schváleného zadání), nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

Odpůrce v přezkoumávaném územním opatření uvedl, že cílem „*omezení je zakázat stavební činnost, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace – nového Územního plánu sídelního útvaru města Špindlerův Mlýn*“. V odůvodnění pak odkázal na usnesení Zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 12. 12. 2006, č. 137/8-06z, programové prohlášení, že přestavba stávajících objektů na bytové domy, změny v užívání stavby na objekty bytových domů a výstavba nových bytových domů pro rekreaci není ve veřejném zájmu města; a dodal, že v současné době je zadáno zpracování

nového územního plánu města. Ve svém vyjádření k návrhu pak upřesnil, že napadené územní opatření o stavební uzávěře vydal v návaznosti na usnesení zastupitelstva města ze dne 1. 3. 2006, č. 11/01-06, a ze dne 12. 12. 2006, č. 137/8-06. Soud tedy musel uvážit, zda přijetí uvedených usnesení bylo pro následný postup odpůrce (vedoucí k vydání přezkoumávaného opatření obecné povahy) dostačující, zejména ve světle shora uvedených podmínek stanovených v § 97 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.).

Jak je zřejmé z přiloženého správního spisu, Zastupitelstvo města Šindlerův Mlýn svým shora citovaným usnesením ze dne 1. 3. 2006 schválilo pořízení územního plánu města a pověřilo jeho pořízením majetkový odbor městského úřadu. Nejvyšší správní soud zde ovšem opětovně poznamenává, že územní opatření o stavební uzávěře lze vydat ve vztahu k nově vznikajícímu územnímu plánu pouze za situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle připravované územně plánovací dokumentace, která již ovšem musí být ve fázi schváleného zadání ve smyslu § 47 odst. 5 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.). V této souvislosti je důležité upozornit na to, že proces vedoucí až k finálnímu vydání územního plánu je nejen z hlediska aplikace příslušných právních předpisů procesem složitým, v mnoha ohledech náročným a z hlediska časového též procesem dlouhodobým, který se současně skládá z několika na sebe navazujících částí. Ještě než tak vůbec dojde k samotnému řízení o územním plánu, musí zastupitelstvo příslušné obce zejména rozhodnout o pořízení územního plánu (§ 44 a § 46 stavebního zákona), schválit zadání takového plánu (§ 47 téhož zákona) a mimo jiné také veřejně projednat koncept územního plánu (§ 48 a násl. citovaného zákona); aby tak mohl pořizovatel územního plánu přistoupit k dalšímu kroku shora stručně naznačeného postupu, musí vždy splnit zákonné podmínky stanovené pro krok předchozí.

V naznačeném ohledu je pak nepochybně třeba posuzovat právě i možnost vydat územní opatření o stavební uzávěře v projed-

návané věci, neboť zákonodárce ve vztahu k nově vznikajícímu územnímu plánu poměrně jasně stanovil pro vydání stavební uzávěry právě podmínku již schváleného zadání územního plánu. Vydat územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné až v okamžiku, kdy jsou již přesně známy základní cíle a požadavky na využití daného území (zde srov. zejména přílohu č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti). Jinak řečeno, v tomto ohledu je třeba respektovat, že za situace, kdy takové požadavky podle shora citované vyhlášky ještě závazně vymezeny a schváleny nejsou (požadavky vyplývající z územní politiky rozvoje, požadavky na rozvoj území obce, požadavky na řešení veřejné infrastruktury, požadavky na ochranu a rozvoj hodnot území apod.), nelze v návaznosti na vznikající územní plán (který se ještě nedostal do fáze schválení jeho zadání) vydat územní opatření o stavební uzávěře. Právě tak tomu ovšem bylo v projednávané věci, a soud tedy dal zapravdu navrhovatelům, že odpůrce napadené opatření obecné povahy pouze s odkazem na rozhodnutí o pořízení územního plánu vydat nemohl.

Nejvyšší správní soud se nicméně nemožl ztotožnit s právním názorem navrhovatelů, že územní opatření o stavební uzávěře lze vydat toliko právě na základě schváleného zadání územního plánu. Výše citovaný § 97 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) totiž poměrně jasně hovoří též o možnosti vydat územní opatření o stavební uzávěře za situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Soud se tedy dále musel zabývat i bližším vymezením právních pojmů uvedených v citovaném ustanovení, tedy „jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území“, a posoudit tyto pojmy s ohledem na přezkoumávané opatření obecné povahy a akty zastupitelstva města.

Jak uvedl odpůrce ve svém vyjádření k návrhu, vydal napadené opatření obecné povahy v návaznosti na shora označená usnesení

Zastupitelstva města Špindlerův Mlýn. Již na první pohled je však zřejmé, že za rozhodnutí, jímž se upravuje využití území, nelze v žádném případě považovat ani jedno z uvedených usnesení. Důvody pro tento názor lze přitom podpořit nejen gramatickým výkladem citovaného ustanovení (a odlišením forem aktů v podobě rozhodnutí a usnesení), ale též obsahem uvedených usnesení. Je přitom zřejmé, že za rozhodnutí, jimiž se upravuje využití území, zákonodárce považoval zejména územní rozhodnutí vyjmenovaná v § 77 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), tedy rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o ochranném pásmu apod. O takové rozhodnutí se v daném případě nepochybně nejednalo; ani odpůrce ostatně tuto skutečnost sám výslovně nezdůrazňoval.

Nejvyšší správní soud dále dodává, že se v případě citovaných usnesení Zastupitelstva města Špindlerův Mlýn nepochybně nejednalo ani o zmíněná opatření, jimiž se upravuje využití území. Stejně tak jako v případě předchozí argumentace týkající se pojmu „rozhodnutí, jímž se upravuje využití území“ lze i zde tento závěr podpořit jak výkladem gramatickým (stavební zákon totiž na mnoha místech výslovně odlišuje formu určitého aktu správního orgánu v podobě usnesení na straně jedné a opatření na straně druhé), tak také s přihlédnutím k obsahu citovaných usnesení.

Opatření, jímž se upravuje využití území, tak rozhodně nemůže být představováno usnesením zastupitelstva, kterým se pouze schválí pořízení územní plánu města (usnesení ze dne 1. 3. 2006, č. 11/1-06), ani usnesením, kterým zastupitelstvo města na základě „Petice občanů a volebních programů zaregistrovaných volebních stran“ schválilo programové prohlášení, z něhož zejména vyplývá, že zastupitelstvo „zákonnými prostředky prosadí zastavení výstavby, kterou si občané města nepřejí“, a v němž jsou dále typově určeny stavební činnosti, jež nejsou ve veřejném zájmu města (usnesení ze dne 12. 12. 2006, č. 137/8-06).

Byť Nejvyšší správní soud plně respektuje smysl a funkci petičního práva v ústavním

pořádku České republiky (čl. 18 Listiny základních práv a svobod) a nezpochybňuje oprávnění orgánů územně samosprávných celků závazně vyjadřovat vůli určitým způsobem řešit vlastní záležitosti, nelze skutečně takové usnesení ani materiálně považovat za opatření, jímž by se upravovalo využití území. Podobné usnesení (zvláště jestliže bylo přímo označeno jako „Programové prohlášení“) představuje sice pro danou samosprávnou jednotku významný politický akt, ve vztahu k procesu vzniku územního plánu či vydávání územních opatření o stavební uzávěře však nemůže mít z pohledu stavebního zákona žádný zásadní právní význam. Jak je zřejmé z textu stavebního zákona i prováděcích předpisů k tomuto zákonu, měl zákonodárce pojmem „opatření, jímž se upravuje využití území“ na mysli zejména akty, které tak stavebněprávní předpisy nejen výslovně označují, ale které též mají ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření patřičnou relevanci [jedná se tak například o územní opatření o asanaci území podle § 97 a násl. stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), nebo o opatření vyplývající z požadavků civilní ochrany na využití staveb k ochraně obyvatelstva podle bodu 9. písm. a) přílohy č. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, apod.].

Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud v této souvislosti ještě připomíná, že předmětné usnesení zastupitelstva bylo schváleno již dne 12. 12. 2006, a bylo tedy přijato ještě před nabytím účinnosti nového stavebního zákona; je tak též z tohoto úhlu pohledu přinejmenším velmi sporné, zda by takové usnesení vydané před účinností citovaného zákona mohlo být považováno za opatření, jímž se upravuje využití území ve smyslu tohoto zákona.

Lze tedy uzavřít, že odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání. Nejvyššímu správnímu soudu jsou sice nejen z odůvodnění přezkoumávaného opatření obecné povahy zřejmé důvody, které odpůrce vedly ke zvolené proceduře, ovšem vydání

opatření obecné povahy postupem, který je v rozporu se zákonem, nemůže ospravedlnit ani ten fakt, že odpůrce měl na podkladě stanovisek nadřízených správních orgánů vážné pochyby o aplikovatelnosti stavební uzávěry vydané v podobě nařízení ze dne 10. 3. 2004, č. 1/2004, i po nabytí účinnosti nového stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), tedy po 1. 1. 2007. Je totiž třeba zdůraznit, že proces vydávání územního opatření o stavební uzávěře nelze chápat jako samostatný a izolovaný proces, ale je nezbytné na něj nahlížet v širších souvislostech, tedy zejména v návaznosti buď na nově vznikající územní plán, nebo na jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území, ve výše soudem vyloženém smyslu.

(...) Nad rámec uvedeného odůvodnění a shora vysloveného právního názoru považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyjádřit se blíže i k situaci, která na základě tohoto zrušujícího rozsudku nastala. Spornou právní otázkou totiž v daném případě nadále zůstává možnost případně aplikace stavební uzávěry z roku 2004 vydané v uvedeném roce ve formě nařízení. Starý stavební zákon (č. 50/1976 Sb.) totiž pro vydání stavební uzávěry předpokládal jinou formu, než kterou s účinností od 1. 1. 2007 stanovil nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.). Tuto skutečnost přitom přechodná ustanovení nového stavebního zákona výslovně ani nepřímou neřeší. V projednávané věci pak nastala situace, kdy stavební uzávěra z roku 2004 přijatá ve formě nařízení ztratila oporu v příslušném zmocňovacím předpisu (starý stavební zákon), který byl v mezidobí zrušen, aniž by byl samotný prováděcí předpis sám výslovně zrušen, změněn nebo přijatá stavební uzávěra převedena do jiné formy.

Shora nastíněnou otázku „normativního života“ prováděcích předpisů po zrušení zmocňovacího ustanovení nebo celého předpisu obsahujícího zmocňovací ustanovení bez dalšího se již opakovaně zabýval Ústavní soud. V této souvislosti nutno upozornit zejména na náleží Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03 (č. 568/2004 Sb.), ve kterém mimo jiné Ústavní soud upozornil

na poměrně nejednoznačný přístup teorie i praxe k aplikaci prováděcích předpisů, jejichž zmocňovací předpis byl zrušen, a i za užití odkazu na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu (srov. zejména č. 116/2004 Sb. NSS) konstatoval, že *„pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze... sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis – dokud nebude formálně právně zrušen jiným normativním právním aktem – sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění“*. Na tuto skutečnost (a mimo jiné právě i na citovaný náleží) odkázaly ve svých stanoviscích, která jsou v projednávané věci součástí správního spisu, k předmětné otázce též Ministerstvo vnitra (Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 5/2006, ze dne 4. 9. 2006) a Krajský úřad Královéhradeckého kraje (stanovisko ze dne 21. 2. 2007, čj. 26979/VZ/2006). Odpůrce se přitom tímto právním názorem při vydání přezkoumávaného opatření obecné povahy zjevně řídil a tomu podřídil i proceduru vydání územního opatření o stavební uzávěře.

K takto nastolenému problému Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že se první senát tohoto soudu pokusil ve svém rozsudku publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS obdobné výkladové nejasnosti překlenout, když mimo jiné vyslovil, že schválení či změna územně plánovací dokumentace podle starého stavebního zákona je opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud. Tento právní názor ovšem rozšířený senát tohoto soudu postupem podle § 17 s. ř. s. překonal a konstatoval, že *„opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch přípa-*

dech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu ‚a contrario‘ lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ustanovení § 171 a násl. nového správního řádu... Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. je pak dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl...“ [usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44 (www.nssoud.cz)]. S ohledem na takto vyslovený závěr, který odmítá materiální pojetí institutu opatření obecné povahy s ohledem na jeho soudní přezkum, zůstává (bez výslovného přechodného ustanovení) nařízení obce přijaté v roce 2004 za účinnosti starého stavebního zákona prováděcím předpisem i po účinnosti nového stavebního zákona, a uvažovat o automatické přeměně formy stavební uzávěry z nařízení do podoby opatření obecné povahy proto nelze.

Byl by se tak v projednávaném případě i s ohledem na vyslovený právní názor Ústavního soudu nabízel výklad, že stavební uzávěra z roku 2004 je sice platná, ovšem neaplikovatelná, podle Nejvyššího správního soudu nelze v projednávané věci takový výklad akceptovat a je třeba setrvat na tom, že ze strany potencionálních stavebníků musí být na vymezeném území stavební uzávěra i nadále respektována v takové podobě, v jaké byla přijata ve formě výše citovaného nařízení již v roce 2004. Nejvyšší správní soud tento názor vyslovuje jak s vědomím sporů o výklad čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, tedy o to, zda jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby co do výroku nebo i co do odůvodnění, tak s vědomím silící precedenční role soudních rozhodnutí v právním prostředí České republiky. Jak se soud pokusí dále

osvětlit, v kolizi s názorem vysloveným Ústavním soudem v citovaném nálezu Nejvyšší správní soud v projednávané věci není.

Soud v tomto ohledu považuje za důležité upozornit na skutečnost, že jestliže by akceptoval platnost, ale neaplikovatelnost stavební uzávěry z roku 2004, *de facto* by na vymezeném území umožnil jen stěžejí předem odhadnutelné zahájení stavební činnosti, které by mohlo za určitých okolností mít pro danou oblast poměrně zásadní a nevratné následky. Nová procedura vydávání územních opatření o stavební uzávěře ve formě opatření obecné povahy totiž zcela vylučuje překlenutí období mezi pozbytím účinnosti starého stavebního zákona a nabytím účinnosti stavebního zákona nového. Jinak řečeno, tento zrušující rozsudek by mohl vést k téměř absurdním důsledkům, které by byly v hrubém rozporu zejména s konceptem funkčního (rozumného) uspořádání společenských vztahů, tak jak jej ve své již ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud vymezil. Jak totiž zdejší soud mimo jiné konstatoval zejména ve svém rozsudku publikovaném pod č. 360/2004 Sb. NSS, *„v souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost“* (srov. dále např. č. 921/2006 Sb. NSS, případně č. 869/2006 Sb. NSS).

Také v projednávaném případě je přímo povinností soudní moci k rozumnému uspořádání společenských vztahů v maximální možné míře přispívat a při existenci možných interpretačních alternativ se musí přiklonit k takovému výkladu, který bude s tímto konceptem v souladu; ostatně i v rámci shora popsaného algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy by bylo třeba

funkční (rozumně) uspořádání společenských vztahů hodnotit při aplikaci závěrečného kroku tohoto algoritmu. Územní plán z roku 1994 tedy zůstává, a to včetně uvedené výjimky v podobě dané stavební uzávěry z roku 2004, nejen v platnosti, ale je nutno jej respektovat jako celek (tedy včetně zmíněné uzávěry) i při zamýšlené další stavební činnosti ve vymezeném území až do jeho výslovného zrušení. Na tomto závěru nic nemění ani fakt, že na rozdíl od územních plánů, které napříště budou vydávány též formou opatření obecné povahy, nicméně po jistou dobu zůstávají ještě v platnosti, nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) ve svých přechodných ustanoveních o stavebních uzávěrách mlčí (srov. zde § 188 tohoto zákona).

K tomu Nejvyšší správní soud ještě dodává, že ke zrušení zmocňovacího předpisu k vydávání stavebních uzávěr navíc nedošlo bez náhrady, nýbrž zákonodárce přistoupil *de facto* k nahrazení zákonného zmocnění k vydávání stavebních uzávěr ve formě právních předpisů zákonným zmocněním k vydávání stavebních uzávěr ve formě opatření obecné povahy. Nová právní úprava se týká procesního postupu při vydávání stavebních uzávěr a jejich formy, nikoliv jejich obsahu a účelu. Obsahově se v případě stavební uzávěry jak podle starého stavebního zákona ve formě nařízení, tak podle nového stavebního zákona ve formě opatření obecné povahy i na

dále jedná o institut obdobný, který v procesu územního plánování plní shodné funkce.

Je třeba též připomenout, že stavební uzávěry podle starého stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) nebyly vydávány jen formou nařízení, nýbrž též v podobě územního rozhodnutí [srov. § 32 odst. 1 písm. d) citovaného zákona]. Nemůže být sporu o tom, že tato správní rozhodnutí také nepozbyla jen v důsledku změny právní úpravy své právní účinky. Jinak řečeno, byť takto vyslovené materiální chápání stavební uzávěry vydané za účinnosti starého stavebního zákona nelze v souladu s uvedeným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, akceptovat v rámci uvažovaného soudního přezkumu ve správním soudnictví, je třeba jej využít v projednávané věci s přihlédnutím k možnostem aplikace stavební uzávěry vydané v roce 2004 i po 1. 1. 2007. Nutno již jen zdůraznit, že Nejvyšší správní soud v tomto řízení pro nedostatek pravomoci nezkoumal soulad předmetného nařízení č. 1/2004, o stavební uzávěře na území města Špindlerův Mlýn, se zákonem. Pravomoc zde náleží Ústavnímu soudu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, podá-li takový návrh ředitel krajského úřadu [srov. § 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu], a to po proceduře předvídané zákonem o obcích (srov. § 125 zákona č. 128/2000 Sb.).

1342

Právo na informace: omezení práva na informace; poskytování informací ze zasedání zastupitelstva obce

k § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 159/2000 Sb.*)

k § 97 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, není zvláštním zákonem (*lex specialis*) vůči zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který by obci stanovil povinnost zveřejňovat zápisy ze zasedání zastupitelstva ve smyslu § 11 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (povinnost zveřejňovat informace na základě zvláštního zákona v předem stanovených pravidelných obdobích

*) S účinností od 23. 3. 2006 též ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

až do nejbližšího následujícího období), a nezakládá tedy možnost omezit právo na informace s poukazem na § 97 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (povinnost obce informovat občany o činnosti orgánů obce).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 6 As 79/2006-58)

Prejudikatura: srov. č. 711/2005 Sb. NSS.

Věc: Petr T. proti Radě města Smečno o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalované.

Podáním ze dne 16. 1. 2006 požádal žalobce podle zákona č. 106/1999 Sb. o poskytnutí fotokopii všech zápisů ze všech zasedání zastupitelstva města Smečna konaných v roce 2005.

Na tuto jeho žádost reagoval Městský úřad ve Smečně přípisem tak, že zápisy ze zasedání zastupitelstva jsou zhotoveny v zákonné lhůtě a jsou k nahlédnutí na úřadě města. Následně dne 8. 2. 2006 byla žalobcova žádost odmítnuta.

Žalobce podal proti rozhodnutí Městského úřadu ve Smečně odvolání, které žalovaná na svém zasedání dne 1. 3. 2006 zamítla a dne 6. 3. 2006 o tom vydala rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podal žalobce dne 3. 5. 2006 žalobu. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že dle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. nelze poskytnout informace, které jsou zveřejňovány dle zvláštního zákona. Tímto zvláštním zákonem je i zákon o obcích, dle kterého jsou zápisy z jednání zastupitelstva zveřejňovány na úřední desce. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) je dle žalované nutno vztáhnout na posuzovaný případ s tím, že zákon kategoricky stanoví, že žádaná informace se neposkytne.

Krajský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 22. 8. 2006 rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění mimo jiné konstatoval, že § 97 zákona o obcích ukládá obcím povinnost informovat občany o činnosti orgánů na zasedání zastupitelstva a dále jiným způsobem v místě obvyklém. Toto ustanovení však dle krajského soudu neukládá obcím povinnost zveřejňovat zápisy v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období, a nelze tedy v tomto případě aplikovat § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.

Plnění povinnosti uložené obcím § 97 zákona o obcích zveřejněním zápisu ze zasedání zastupitelstva na úřední desce obecního úřadu nelze tedy považovat za zveřejnění informace ve smyslu § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. a důvod pro neposkytnutí není v takovém případě dán.

Žalovaná (stěžovatelka) brojila proti tomuto rozsudku kasační stížností, ve které především nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že § 97 zákona o obcích neukládá obcím povinnost zveřejňovat zápisy v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období, a nejedná se tudíž o zveřejnění ve smyslu § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. Stěžovatelka krajskému soudu rovněž vytýkala, že svůj závěr učinil toliko na podkladě porovnání konkrétní právní úpravy dané dvěma zákony, aniž by blíže zkoumal, nakolik stěžovatelka povinnost danou § 97 zákona o obcích ve skutečnosti plní. Podle názoru stěžovatelky i konkrétní způsob výkonu její povinnosti podle citovaného ustanovení zákona o obcích má pro posouzení věci význam a krajský soud této otázce nevěnoval náležitou pozornost nejen v rámci dokazování, ale ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, které je tak dle stěžovatelky nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval namítaným nesprávným postupem krajského soudu při posuzování vztahu § 97 zákona o obcích a § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., který by dle tvrzení stěžovatelky měl mít za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Dle posledně

citovaného ustanovení povinný subjekt informaci neposkytne, pokud ji zveřejňuje na základě zvláštního zákona a v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období. Poznámka pod čarou příkladmo odkazuje na zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, a na zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Podle zákona o státní statistické službě zveřejňuje Český statistický úřad statistické informace (např. informace o zahraničním obchodu, nezaměstnanosti, cenách či inflaci) v předem stanovených lhůtách (§ 18 odst. 3 zákona o státní statistické službě). Česká národní banka je naproti tomu například povinna jednou za tři měsíce informovat veřejnost o měnovém vývoji (§ 3 odst. 5 zákona o České národní bance). Smyslem § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. je ochrana informací, které mají být dle zvláštního zákona zveřejněny v předem stanovených pravidelných obdobích, před jejich předčasným zveřejněním, a tím zajištění rovného přístupu k nim všem zájemcům v jednom okamžiku. Povinný subjekt tak dle tohoto ustanovení informaci neposkytne, jestliže má povinnost ji zveřejnit v určitý čas, který v době podání žádosti ještě nenastal, jinými slovy neposkytne ji až do nejbližšího následujícího období, ve kterém má povinnost požadovanou informaci dle zvláštního zákona zveřejnit. Z toho pak také vyplývá, že po samotném zveřejnění takové informace se vyluka dle § 11 odst. 2 písm. b) citovaného zákona nemůže uplatnit a povinný subjekt může nao-

pak využít § 6 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. a odkázat žadatele na již zveřejněnou informaci, pokud bude informace v době podání žádosti splňovat definici zveřejněné informace dle § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. (resp. § 3 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění zákona č. 61/2006 Sb.). Z výše uvedeného vyplývá, že zákon o obcích není zvláštním zákonem, který by povinnému subjektu stanovil povinnost zveřejňovat zápisy ze zasedání zastupitelstva ve smyslu § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., k čemuž dospěl v napađeném rozhodnutí i krajský soud ve vztahu k § 97 zákona o obcích. Nejvyšší správní soud nadto poznamenává, že nakládání se zápisy ze zasedání zastupitelstva upravuje § 95 odst. 2 zákona o obcích, které povinnost periodického zveřejňování nestanoví. Zápis musí být uložen na obecním úřadě k nahlédnutí, čímž však nedojde k jeho zveřejnění ve smyslu § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. (resp. § 3 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění zákona č. 61/2006 Sb.).

Stěžovatelčinu námitku, že krajský soud nijak nezkoumal konkrétní způsob výkonu její povinnosti dle § 97 zákona o obcích, je třeba s odkazem na § 109 odst. 4 s. ř. s. odmítnout, neboť tuto skutečnost v předcházejícím řízení nijak netvrdila, ani neprokazovala. I kdyby však stěžovatelka zápisy ze zasedání zastupitelstva na úřední desce zveřejňovala, nemůže s ohledem na výklad uvedený v předchozím odstavci argumentovat existující vyloukou dle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1343

Správní řízení: podmínky obnovy řízení; nepravdivost a nezákonnost důkazu

k § 62 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

I. „Nemožnost zjednat nápravu v odvolacím řízení“ ve smyslu § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu je nemožností v objektivním smyslu. Pro povolení obnovy řízení z tohoto důvodu není určující, zda v odvolacím řízení byla náprava skutečně zjednána, ale rozhodující je to, zda nesprávný postup správního orgánu bylo či nebylo možno uplatnit nejpozději odvoláním.

II. Skutečnost, že důkaz byl opatřen nezákonným způsobem, ještě neznamená, že takový důkaz je nepravdivý ve smyslu § 62 odst. 1 písm. e) správního řádu. Důvodně tvrzenou nezákonnost důkazů, o které se rozhodnutí opírá, vyšlou najevo po právní moci rozhodnutí, lze však považovat za důvod obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu; „novou skutečností“ by tu byla právě nově najevo vyšlá nezákonnost získání důkazu. Jestliže však účastník řízení již v době řízení o věci samé znal skutkové okolnosti, o které opírá pozdější tvrzení o nezákonnosti použitých důkazů, nejde o skutečnosti nové; takový důvod proto nemůže být důvodem obnovy řízení ani podle § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu. K nápravě právních vad pravomocného rozhodnutí slouží jiné instituty správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2005, čj. 5 A 127/2002-42)

Prejudikatura: ad I. srov. č. 522/2005 Sb. NSS.

1344

Daňové řízení: odvolání proti rozhodnutí o výsledku přezkoumání

k § 48, § 49, § 50 a § 55b odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.

I. Ustanovení § 55b odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, které stanoví právo daňového subjektu podat odvolání proti rozhodnutí o výsledku přezkoumání, ani jiné ustanovení části páté tohoto zákona, neobsahuje vyjma lhůty odlišnou úpravu odvolacího řízení proti takovému rozhodnutí.

II. Možnost podat odvolání dle § 55b odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je proto nutno chápat jako subjektivní právo daňového subjektu na projednání věci ve dvou instancích i v případě rozhodnutí správce daně o výsledku přezkoumání dle § 55b tohoto zákona. Na odvolací řízení prováděné ministerstvem financí jakožto odvolacím orgánem se proto vztahují v plném rozsahu ustanovení § 48 až § 50 citovaného zákona, upravující odvolací řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 7 Afs 95/2004-133)

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

1345

Daňové řízení: stanovení daně při nepodání daňového přiznání

k § 40 odst. 1, § 44 odst. 1 a § 46 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb.

Nesplní-li daňový subjekt ani na výzvu správce daně povinnost podat daňové přiznání, předpokládá správce daně v souladu s § 44 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, toliko skutečnost, že bylo podáno daňové přiznání, v němž nebyla vykázána žádná daňová povinnost. V takovém případě pak vyměří tuto daňovou povinnost podle § 40 odst. 1 a § 46 odst. 5 téhož zákona. Doměřit dodatečně jinou daňovou povinnost lze poté jen v intencích části třetí citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2005, čj. 5 Afs 160/2004-81)

1346

Daňové řízení: zastupování

k § 10 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

Sama skutečnost, že u správce daně byly uloženy dvě platné neomezené plné moci udělené postupně dvěma zástupcům k zastupování daňového subjektu a správce daně neřešil otázku, kdo je oprávněným zástupcem, ač tak ve smyslu § 10 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, učinit měl, nemůže být považována za vadu řízení, jež by měla vliv na zákonitost rozhodnutí. Bylo-li z jednání a úkonů daňového subjektu v průběhu daňové kontroly zřejmé, že jednoznačně projevil svoji vůli být v řízení nadále zastupován novým zmocněncem, a činil-li veškeré faktické úkony pouze tento zástupce a daňový subjekt sám přitom žádný z těchto úkonů nezpochybnil, nelze se dovolávat neúčinnosti zastoupení ani samotných úkonů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2005, čj. 5 Afs 155/2004-82)

1347

Azyl: pronásledování z důvodu náboženství

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

Verbální útoky rodičů vůči žadatelce o azyl, jejichž důvodem byla známost a plánovaný sňatek žadatelky s partnerem jiného náboženského vyznání, nelze pokládat za pronásledování ve smyslu § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Za pronásledování či odůvodněný strach z něho by v daných souvislostech mohla být pokládána jen taková situace, kdy by ze strany orgánů státní moci docházelo k perzekuci osob pro jejich náboženskou orientaci, popř. k systematickému odmítání poskytovat jednotlivcům ochranu před šikanou vyvolanou netolerancí k jejich náboženskému vyznání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2005, čj. 4 Azs 271/2004-58)