

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2008 / VI. ročník / 25. 2. 2008}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

1455. Řízení před soudem: zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu Stavební řízení: sousední pozemky	95
1456. Řízení před soudem: nepřípustnost kasační stížnosti	99
1457. Řízení před soudem: kompetenční žaloba	103
1458. Řízení před soudem: zásada perpetuatio fori; žalovaný správní orgán	105
1459. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; žaloby ve věcech mezinárodní ochrany	109
1460. Řízení před soudem: zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti	117
1461. Řízení před soudem: kompetenční vyluka; přiznání odkladného účinku	121
1462. Opatření obecné povahy: námitky; schvalování a přezkum územního plánu	127
1463. Správní trestání: přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu	137
1464. Správní trestání: nevydání dokladu o zaplacení jízdného řidičem taxislužby	141
1465. Správní řízení: vyloučení úřední osoby	145
1466. Správní řízení: rozsah dokazování	148
1467. Diskriminace spotřebitele: platba v hotovosti a platba stravenkami	153
1468. Shromažďovací právo: zákaz shromažďování; princip proporcionality	156

1469. Právo na informace: odepření poskytnutí informace	162
1470. Daň z příjmů: určení základu daně	170
1471. Daňové řízení: předběžná povaha zajišťovacího příkazu; zastavení řízení	172
1472. Daňové řízení: užití pomůcek při rozhodování o prominutí daňového nedoplatku	175
1473. Daňové řízení: rozsah přezkumu konečného rozhodnutí vzešlého z omezeného přezkumu	178
1474. Kompetenční výuka: sdělení důvodu rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou výší daně	180
1475. Služební poměr: souběh nároků na starobní důchod a na příspěvek za službu	182

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1476. Řízení před soudem: zaměnění důvodu pro odmítnutí žaloby	187
1477. Řízení před soudem: žalobní legitimace	187
1478. Kompetenční spory: výpůjčka zařízení sloužícího k přijímání signálu digitálního satelitního vysílání	187
1479. Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení; přihlížení k vadám správního řízení z úřední povinnosti	188
1480. Daňové řízení: úkon přerušující běh prekluzivní lhůty	188
1481. Kompetenční spory: nařízení předběžného opatření	188

I. JUDIKÁTY

1455

Řízení před soudem: zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu Stavební řízení: sousední pozemky

k § 66 odst. 2 soudního řádu správního

k § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb. a nálezu č. 96/2000 Sb.**)

I. Úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy.

II. Pojem sousedních pozemků je nutné vykládat v rámci stavebního řízení extenzivně a není možné omezit jej na nemovitosti, které bezprostředně hraničí se stavebním pozemkem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70)

Prejudikatura: č. 1462/2008 Sb. NSS; nálezy č. 92/1998 Sb. ÚS, č. 96/2000 Sb. a sp. zn. III. ÚS 609/2004.**)

Věc: Nejvyšší státní zástupkyně proti Magistrátu města Hradec o vydání stavebního povolení, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Hradec Králové, odbor stavební a dopravní, povolil kolaudačním rozhodnutím ze dne 30. 12. 2002 užívání stavby „Prodejna uměleckých předmětů s barem u rodinného domu č. p. 658 v ulici U Střelnice na pozemku p. č. 934/112 a parkovací stání na pozemku p. č. 934/34“.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Návrh odůvodnila zejména tím, že stavební povolení a dodatečné povolení stavebních úprav, na jejichž základě došlo k realizaci předmětné stavby, zrušil Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 9. 5. 2003. Kolaudační rozhodnutí, vydané stejným orgánem dne 30. 12. 2002, jímž bylo povoleno stavbu užívat, zůstalo v platnosti, byť bylo rovněž vydáno v rozporu se zákonem. Žalobkyně pak měla za to, že bez odstranění

kolaudačního rozhodnutí by byl citovaný zrušující rozsudek krajského soudu zcela formálním aktem.

Krajský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 31. 1. 2006 napadené kolaudační rozhodnutí zrušil. Konstatoval, že parcelu č. 934/34 je nutno považovat za stavební pozemek rodinného domu č. p. 658, stojícího na parcele č. 2934, bez ohledu na jeho dělení. Žalovaný závažným způsobem pochybil, jak bylo zjištěno v jiném řízení i u stavebního povolení, a tato skutečnost se projevila i v napadeném kolaudačním rozhodnutí. Krajský soud posoudil žalobou napadené rozhodnutí o povolení užívání stavby jako nezákonné, neboť i při kolaudaci je žalovaný povinen řídit se § 138a odst. 1 stavebního zákona a limity stanovenými § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na vý-

*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 bylo již dříve zrušeno nálezem č. 96/2000 Sb.

**) Nález je dostupný na internetových stránkách www.judikatura.cz a v právním informačním systému ASPI.

stavbu (dále jen „vyhláška“). Správní orgány postupovaly v rozporu i s tehdy platným § 139 písm. c) stavebního zákona, který vyložily a aplikovaly naprosto nepřijatelným způsobem. Stejně tak správní orgány pochybily při posuzování účastenství u vlastníků sousedních nemovitostí v řízení o povolení užívání stavby, absolutizovaly technickou stránku věci a posuzovaly sousedství jen s ohledem na společné hranice parcel podle parcelních čísel. Již ve stavebním řízení mělo být jednáno jako s účastníky i s vlastníky sousedních nemovitostí, a to i přes provedené dělení pozemků.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové kasační stížností. Stěžovatel se domnívá, že nedošlo k porušení § 50 odst. 8 vyhlášky. Krajský soud totiž nesprávně vyložil a aplikoval pojem „*pozemek se stavbou rodinného domu*“. Stavba prodejny uměleckých předmětů s barem stojí na pozemku, který byl v době ukončení kolaudačního řízení zapsán v katastru nemovitostí jako p. č. 934/112, zatímco rodinný dům č. p. 658 stojí na odlišném pozemku – zapsaném v katastru nemovitostí jako p. č. 2934. Jednotlivé pozemky vznikly dělením podle geometrického plánu, kdy pozemek p. č. 2934 vznikl oddělením od pozemku p. č. 934/34 (původní stavební parcela pro rodinný dům) a pozemek p. č. 934/112 vznikl oddělením od pozemku p. č. 934/34. Z výpisu z listu vlastnictví, předloženého ve správním řízení, plyne, že pozemky byly takto zapsány v katastru nemovitostí již před zahájením stavebního řízení, a stěžovatel byl proto povinen respektovat tuto skutečnost a zohlednit existenci nových pozemků. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že stavebním pozemkem rodinného domu č. p. 658 byla a je parcela p. č. 934/34, neboť tuto skutečnost soud chybně dovodil ze stavu před dělením pozemku. Stěžovatel je přesvědčen, že pro definování pozemku se stavbou rodinného domu není relevantní napojení inženýrských sítí rodinného domu ani název nově vybudované stavby, ale skutečný stav rozdělení pozemků. Krajský soud tak podle stěžovatele odmítl respektovat skutečnost, že k dělení pozemku p. č. 934/34 došlo před zahájením

stavebního řízení o povolení předmětné stavby. Stěžovatel odkázal též na § 46 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), podle něž se při vydání rozhodnutí vychází ze stavu existujícího v době rozhodnutí. Opačný přístup a výklad by pak vedl k absurdním závěrům a k porušení § 20 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“). Pozemek a stavba a na něm stojící mohou být samostatným předmětem právních vztahů, a jejich právní osud tak nemusí být shodný se stavbou rodinného domu. Pozemek, na němž stojí rodinný dům, a pozemek, na němž stojí předmětná stavba, jsou od sebe odděleny pozemkem p. č. 934/113, který vlastní Aleš H. Pozemek p. č. 934/112 a p. č. 2934 od sebe byly v době stavebního řízení, v době řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a v době vydání kolaudačního rozhodnutí odděleny pozemkem, vlastněným osobou odlišnou od vlastníka pozemku, na němž je předmětná stavba umístěna. S tímto faktem se krajský soud podle stěžovatele nevypořádal v napadeném rozsudku, ani v předcházejícím rozsudku, jímž bylo zrušeno odpovídající stavební povolení. Stavební úřad byl podle stěžovatele povinen zohlednit tuto skutečnost ve stavebním řízení a v řízení o dodatečném povolení stavby při výkladu pojmu „*sousední pozemky a stavby na nich*“ a při vymezení účastníků stavebního řízení. Pojmem sousední pozemky a stavby na nich se podle tehdy účinného znění § 139 písm. c) stavebního zákona rozuměly pozemky mající společnou hranici s pozemkem, který byl předmětem správního řízení vedeného podle stavebního zákona, a stavby postavené na těchto pozemcích. Uvádí-li krajský soud, že stěžovatel nesprávně úzce dle doslovného znění interpretoval a aplikoval § 139 písm. c) stavebního zákona a nepřihlédl k jednotě vlastnické držby, není jeho argument případný s ohledem na odlišného vlastníka. Navíc není podle stěžovatele namístě aplikovat v daném případě § 8 odst. 2) vyhlášky, stanovící vzájemné odstupy staveb, neboť toto ustanovení se týká pouze odstupu vzdálenosti rodinných domů. Stěžovatel nesouhlasil ani s vypořádáním žalobních námitek o nedostatku aktivní žalob-

ní legitimace žalobkyně. Domnívá se přitom, že nebyl dán závažný veřejný zájem na zrušení kolaudačního rozhodnutí, a to především s ohledem na obnovené kolaudační řízení, v němž měla být zjednána případná náprava. Krajský soud měl při hodnocení ohrožení veřejného zájmu přihlédnout i ke kladným stanoviskům dotčených orgánů státní správy k udělení výjimky.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti k tvrzenému nedostatku své žalobní legitimace odkázala na § 66 odst. 2 s. ř. s. s tím, že její oprávnění vyplývá přímo z textu tohoto zákonného ustanovení a posouzení, zda je dán závažný veřejný zájem na podání žaloby, náleží pouze do její kompetence.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Důvodnost takové námitky by totiž z podstaty věci musela sama o sobě vést ke zrušení rozsudku krajského soudu. (...)

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stížní námitce, podle níž se krajský soud dostatečně nevypořádal s námitkami o nedostatku žalobní legitimace žalobkyně. Krajský soud uvedl, že žalobkyně vysvětlila důvody, pro které podala žalobu, v bodu VI. žaloby a krajský soud se s uvedenými skutečnostmi ztotožňuje. Podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je Nejvyšší státní zástupce oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže shledá závažný veřejný zájem k jejímu podání. Úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“, je vyhrazena Nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy a záleží na žalobkyni, zda svého práva využije (k tomu srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání, C. H. Beck, str. 158). Krajskému soudu proto nelze vyčítat, že se danou otázkou nezabýval a do odůvodnění svého rozhodnutí tuto úvahu nezahrnul. Nejvyšší správní soud dále dodává, že

závažné ohrožení veřejného zájmu, zakládající žalobní legitimaci Nejvyššího státního zástupce, není omezeno pouze na případy porušení právního řádu ve prospěch konkrétní osoby a podání žaloby nebrání ani to, že v době jejího podání lze ještě využít mimořádných opravných prostředků podle předpisů o řízení před správními orgány (např. zde namítaná obnova kolaudačního řízení).

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu není důvodná.

Co do namítaného nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem stěžovatel především tvrdil nesprávný výklad pojmu „*pozemek se stavbou rodinného domu*“ a nesprávné posouzení otázky, kdy lze považovat určitý pozemek za pozemek se stavbou rodinného domu ve smyslu § 50 odst. 8 vyhlášky, resp. zda se v daném případě jednalo o druh pozemku, pro který citovaná vyhláška stanovuje omezení pro umístování staveb. Krajský soud ve shodě se žalobkyní zastává názor, že při hodnocení předmětného pozemku je třeba sledovat především skutečný stav v území, jeho stísněné poměry, napojení inženýrských sítí stavby na síť rodinného domu a je třeba přihlédnout i k samotnému vymezení stavby podle stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí. Podle stěžovatele nejsou tyto skutečnosti rozhodné a jedinou relevantní okolností pro posouzení charakteru pozemku je faktický stav rozdělení pozemku podle geometrického plánu.

Nejvyšší správní soud se přiklonil k závěrům krajského soudu, které považuje za souladné jak se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy, tak se spravedlivým uspořádáním vztahů v daném území.

Obsah termínu „*pozemek se stavbou rodinného domu*“ není stanoven zákonem a v kontextu stavebního zákona ani českou judikaturou. Podle § 50 odst. 8 vyhlášky, v tehdy účinném znění, platilo, že „*na pozemku se stavbou rodinného domu se mohou umísťovat také garáže a drobné stavby, které plní*

doplňkovou funkci k němu, popřípadě jedná se o stavbu pro podnikatelskou činnost o zastavěné ploše do 16 m² a 4,5 m výšky, není-li z prostorových důvodů možno zabezpečit uvedené funkce v rodinném domě. Tyto stavby se musí umístit tak, aby svým vzhledem a účinky na okolí nenarušovaly obytné a životní prostředí a podle charakteru podnikatelské činnosti splňovaly též požadavky na dopravní obslužnost a parkování.“

Argumentace stěžovatele je založena na tvrzení, že v době jeho rozhodování se jednalo o dva odlišné pozemky. Pozemek se stavbou rodinného domu byl rozdělen geometrickým plánem na několik parcel a podle stěžovatele lze usuzovat na jejich samostatnou povahu.

Nejvyšší správní soud v tomto kontextu zdůrazňuje nutné rozlišování pojmů „parcela“ a „pozemek“. Jejich rozlišení se věnuje zejména § 27 katastrálního zákona, podle něhož se pozemkem rozumí část zemského povrchu, oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou či hranicí držby [§ 27 písm. a) katastrálního zákona], zatímco parcelou se rozumí pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem [§ 27 písm. b) katastrálního zákona]. Vymezení parcely pomocí parcelních čísel je proto především nástrojem sloužícím jejímu zachycení v katastrálním operátu, nikoliv však prostředkem, který by sám o sobě měnil její charakter.

Stěžovatel tvrdí, že by nerespektováním provedeného „dělení pozemků“ porušil povinnost vycházet při vydání rozhodnutí ze stavu, který tu byl v době rozhodnutí (§ 46 správního řádu), a také § 20 zákona katastrálního zákona, podle kterého „údaje katastru, a to parcelní číslo, geometrické určení nemovitosti, název a geometrické určení katastrálního území, jsou závazné pro právní úkony týkající se nemovitostí vedených v katastru“. Z posledně citovaného ustanovení stěžovatel dovozuje samostatnou povahu pozemků, na nichž je umístěna stavba prodejny a stavba rodinného domu, přestože jejich těsná vazba byla od počátku stavebního řízení,

v rámci řízení o stavebním povolení, deklarována samotnou stavebnicí. V souhrnné zprávě projektové dokumentace, předložené ve stavebním řízení, bylo uvedeno, že stavba má vazbu na stávající rodinný dům, jehož užívání má nový objekt rozšířit a má doplnit stavební čáru ulice. Těsný vztah s rodinným domem je dán i napojením rozvodů inženýrských sítí objektu prodejny na rodinný dům (přípojky elektřiny, vodovod, kanalizace). Nejvyšší správní soud pak nepřisvědčil názoru, že parcelním dělením pozemku lze změnit jeho charakter, a tím redefinovat podmínky stanovené pro umístění objektu. Katastrální označení, z něž stěžovatel dovozuje existenci nového pozemku, je tedy pouze otázkou identifikace, nikoliv nástrojem měnícím povahu pozemku. Namítá-li stěžovatel povinnost zohlednit při posuzování povahy pozemku § 20 katastrálního zákona, lze mu přisvědčit, avšak postup, který stěžovatel zvolil, se této povinnosti vymyká. Citované ustanovení totiž stanoví závaznost parcelního označení pozemků pro právní úkony ve smyslu údajů evidovaných v katastru nemovitostí, tj. výše zmíněné identifikace pozemků. Výklad zvolený stěžovatelem je ovšem nesprávný, neboť posuzuje charakter pozemku izolovaně a bez dalších souvislostí pouze na základě citovaného ustanovení. Nejvyšší správní soud podotýká, že nelze trvat na formálním výkladu sporného pojmu při vědomí, že odpovídá jeho textu, nikoliv však smyslu.

Při posouzení, zda se jedná o pozemek se stavbou rodinného domu, je nutné vedle identifikace pozemku pomocí jeho parcelního čísla zohlednit další skutečnosti. Ze spisového materiálu, zejména z předložených listin Katastrálního úřadu v Hradci Králové, vztahujících se k dané stavbě, vyplývá, že na stavební parcele č. 2934 v k. ú. Nový Hradec Králové je stavba rodinného domu Pavlíny H. se zahradou p. č. 934/34. Tato zahrada byla rozdělena geometrickým plánem na parcely p. č. 934/34, p. č. 934/112 a p. č. 934/113. Na parcele p. č. 934/112 byla umístěna stavba prodejny s barem, přičemž od zbývajících částí původní parcely p. č. 934/34 byla oddělena ze tří stran novou parcelou p. č. 934/113 ve

tvary písmene „U“, o šíři pruhu 40 cm, ve vlastnictví Aleše H. Stěžovatel zohlednil tuto skutečnost při výkladu pojmu „*sousední pozemky a stavby na nich*“, svoji argumentaci opřel o tehdy účinné znění § 139 písm. c) stavebního zákona, a omezil tak okruh účastníků řízení. Tento nepřipustně restriktivní přístup krajský soud kritizoval v napadeném rozsudku již v odkazu na řízení o zrušení stavebního povolení. Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu plně ztotožňuje. Ostatně, povinnost extenzivního výkladu pojmu sousedních pozemků dovodil i Ústavní soud, podle nějž „*jedině extenzivní výklad § 34 odst. 1 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. je ústavně konformní; tomu nasvědčuje i samotným zákonodárcem předpokládaná pouhá možnost dotčení práv. Omezení pojmu ‚soused‘ jenom na vlastníky nemovitostí, které spolu bezprostředně sousíší, resp. mají společnou (mezující) hranici se stavebním pozemkem, není v souladu s ústavními principy ochrany základních práv*“ (náleze ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/2004, www.judikatura.cz). Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost ústavně souladného výkladu právních norem se v plném rozsahu vztahuje i na orgány státní správy, které mají

povinnost dát takovému výkladu přednost při existenci více v úvahu přicházejících interpretací. Stěžovatel z této povinnosti zjevně vybočil.

Neobstojí ani stížní námitka, podle níž krajský soud nerespektoval právní stav, resp. rozdělení pozemků. V této souvislosti nelze přehlédnout jednoznačně nezákonný postup stavebnice v průběhu stavebního řízení, který krajský soud konstatoval již v řízení o zrušení stavebního povolení. Neobstojí-li přitom při přezkumu zákonnosti správní rozhodnutí, na jehož základě byla stavba do území vpuštěna, tj. stavební povolení, může jen obtížně obstát rozhodnutí, jímž bylo povoleno takovou stavbu užívat. Nejvyšší správní soud ostatně vyslovuje pochybnost i o samotném rozdělení pozemku, jehož se stěžovatel dovolává, neboť z obsahu správního spisu nevyplyvá existence předchozího územního rozhodnutí [§ 32 odst. 1 písm. e) stavebního zákona]. Tato skutečnost však nebyla předmětem řízení před krajským soudem, proto ji ani Nejvyšší správní soud blíže nezkoumal a při svém rozhodování k ní nepřihlížel, jakoliv se i v jejím světle jeví argumentace stěžovatele značně účelová. (...)

1456

Řízení před soudem: nepřipustnost kasační stížnosti

k § 78 odst. 3 a § 104 odst. 2 soudního řádu správního

Domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, není procesním právem žalobce, je-li by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout. Kasační stížnost spočívající pouze v tvrzení, že krajský soud rozhodující o žalobě měl kromě rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, je nepřipustná.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 1 As 60/2006-106)

Věc: Bc. Pavel B. proti Bezpečnostní informační službě o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 13. 6. 2006 zrušil rozhodnutí ředitele

Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalob-

ce proti rozkazu ředitele BIS ze dne 30. 11. 2000. Tímto rozkazem byl žalobce podle § 40 odst. 1 písm. c) zákona č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní a informační službě (dále jen „zákon o BIS“), propuštěn ze služebního poměru příslušníka BIS.

Jednotlivé fáze správního a soudního řízení správního, které vedly k napadenému rozsudku městského soudu, lze shrnout následujícím způsobem:

Dne 17. 4. 2000 bylo žalobci doručeno oznámení o zániku platnosti osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi vydané na základě § 36 odst. 6 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností. Žalobce podal proti oznámení o zániku platnosti osvědčení stížnost. Té nebylo vyhověno.

V důsledku zániku platnosti osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi byl žalobce služebním hodnocením ze dne 27. 10. 2000 shledán nezpůsobilým vykonávat jakoukoliv funkci ve služebním poměru příslušníka BIS.

Rozkazem ředitele BIS ze dne 30. 11. 2000 byl žalobce na základě negativního služebního hodnocení propuštěn ze služebního poměru příslušníka BIS.

Odvolání žalobce proti rozkazu ředitele BIS bylo rozhodnutím ředitele BIS coby odvolacího orgánu ze dne 5. 2. 2001 zamítnuto.

Proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání brojil žalobce u Městského soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 7. 5. 2003 žalobu na zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2001 zamítl.

Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti žalobce a rozsudkem ze dne 30. 6. 2004, čj. 5 As 25/2003-83, rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Soud uznal kasační námitku žalobce ohledně chybějící pravomoci Bezpečnostní informační služby vydat oznámení o zániku platnosti osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi na základě zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění platném před novelou č. 363/2000 Sb.

Městský soud v Praze, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, ve svém

rozsudku ze dne 22. 9. 2004 zrušil rozhodnutí ředitele BIS ze dne 5. 2. 2001. Věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2005 žalovaný znovu zamítl odvolání žalobce proti původnímu rozkazu ředitele BIS ze dne 30. 11. 2000. Žalovaný v odůvodnění konstatoval, že služební hodnocení, které bylo podkladem pro napadený rozkaz, nebylo ve lhůtě tří let od nabytí právní moci předmětem obnovy řízení, ani nebylo přezkoumáno mimo odvolací řízení. Nelze jej tedy již zrušit či změnit, a to i kdyby bylo v rozporu s právními předpisy.

Proti posledně citovanému rozhodnutí žalovaného (tj. proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně) a zároveň proti rozkazu ředitele BIS ze dne 30. 11. 2000 (tj. proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) podal žalobce novou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 6. 2006 žalobě vyhověl. Zrušil však pouze rozhodnutí ředitele BIS ze dne 7. 2. 2005, tj. rozhodnutí orgánu druhého stupně. Jak soud ve svém odůvodnění uvedl, pro postup dle § 78 odst. 3 s. ř. s., tedy pro to, aby zároveň zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neshledal důvod.

Proti naposledy vydanému rozsudku městského soudu podal žalobce kasační stížnost, v níž zejména namítá, že soud nevyhověl žalobě v té části, ve které se domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o propuštění ze služebního poměru. Jak žalobce uvádí, nedostatky správního aktu vydaného správním orgánem prvního stupně, který, jak již předtím konstatoval Nejvyšší správní soud, byl vydán bez zákonného podkladu, nelze napravit v odvolacím řízení. Za této situace měl městský soud postupovat podle § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušit též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Při předběžné poradě zaujal v dané věci rozhodující první senát názor, že klíčová otázka přípustnosti kasační stížnosti je dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně. Jedná se o posouzení toho, zda kasační stížnost, jejíž jediná námitka je tvrzení, že krajský soud měl ve svém zrušu-

jícím výroku zrušit k návrhu žalobce též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je kasační stížností přípustnou. Na jednu stranu je možné tvrdit, že kasační stížnost podobného typu není kasační stížností přípustnou, neboť směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí soudu, a nikoliv do jeho výroku (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Na druhou stranu je ale také možné tvrdit, že podobná kasační stížnost přípustná je, neboť absence výroku o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je v podstatě výrokem chybějícím.

První naznačený právní názor byl zaujat v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, čj. 6 As 18/2004-72, www.nssoud.cz, a dále pak usnesením ze dne 22. 2. 2007, čj. 5 Afs 157/2005-214, www.nssoud.cz. V obou případech bylo konstatováno, že zrušení správního rozhodnutí prvního stupně dle § 78 odst. 3 s. ř. s. je úvahou soudu; žalobce na něj nemá právní nárok. Kasační stížnost, kterou by se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, není přípustná.

Druhý naznačený právní názor, tedy že kasační stížnost dovolávající se také zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přípustná je, byl zaujat rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, čj. 3 Afs 13/2004-56, www.nssoud.cz. V konkrétním případě sice soud neshledal tuto kasační námitku důvodnou, obecně však konstatoval, že kasační stížnost směřující k absenci výroku o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přípustná je.

Rozšířený senát rozhodl, že domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, není procesním právem žalobce, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokiem rozhodnout. Kasační stížnost spočívající pouze v tvrzení, že krajský soud rozhodující o žalobě měl kromě rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, je nepřipustná. Věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

Otázka předložená k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. tedy zní, zda kasační stížnost, uvádějící coby jediný kasační důvod skutečnost, že správní soud měl v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. k návrhu žalobce také zrušit dle § 78 odst. 3 s. ř. s. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je kasační stížností směřující toliko do důvodů rozhodnutí, a z tohoto důvodu kasační stížností nepřipustnou.

(...) Rozšířený senát při posouzení sporné právní otázky vyšel ze skutečnosti, že současná podoba soudního řízení správního je ovládána principem kasačním; kasační soud může v případě důvodnosti žaloby rozhodnutí krajského soudu pouze zrušit a vrátit, a to pouze s ohledem na rozhodnutí tohoto soudu (§ 110 s. ř. s.). Stejně tak krajský soud zpravidla napadené rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zruší a věc vrátí tomuto orgánu k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Filozofickým východiskem takto nastaveného systému omezené kasace je minimalizace zásahů do rozhodovací pravomoci nižších článků soudní, respektive správní soustavy, a možnost zjednání nápravy v rámci dalšího řízení před tímto orgánem.

Ustanovení třetího odstavce § 78 s. ř. s. upravuje výjimku z obecného principu omezené kasace: krajský soud podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jinými slovy, krajský soud má zákonnou povinnost uvážit, zda v konkrétním případě není vhodnější zrušit nejenom rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, ale také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude především v případech, kdy je patrné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec nemělo být vydáno. Stejně tak bude dán důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v případech, kdy odvolací správní orgán nemůže vady tohoto rozhodnutí sám napravit, a je tedy patrné, že jemu samému nezbude nic jiného než správní rozhodnutí prvního stupně zrušit a věc vrátit

k novému projednání správnímu orgánu [§ 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů].

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. vždy směřuje proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Pro účely soudního přezkumu správních rozhodnutí jsou rozhodnutí obou stupňů správních orgánů vnímána jako celek. Jak již konstatoval například ve své judikatuře Vrchní soud v Praze, „*Pod pojmem rozhodnutí vydané ve správním řízení ve smyslu § 247 odst. 2 o. s. ř. je nutno (proběhlo-li řízení ve dvou správních instancích) chápat rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně jako jeden celek.*“ (Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, sp. zn. 6 A 68/93, publikováno v časopise Správní právo č. 17). To znamená, že ač správní soudy přezkouvávají a případně ruší především rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, při posuzování zákonnosti tohoto rozhodnutí přihlíží k předchozímu správnímu řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Principy, kterými je současný soudní přezkum správních rozhodnutí ovládnán, lze tedy shrnout jako princip omezené kasace pouze bezprostředně předcházejícího rozhodnutí, poskytnutí možnosti nápravy správních pochybení v rámci správního řízení a jednota vnímání obou stupňů správního řízení pro účely soudního přezkumu. Tomuto vnímání také odpovídá to, čeho se může žalobce správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. domáhat; pokud je žaloba důvodná, žalobce se může domoci zrušení (správním orgánem v druhém stupni vydaného) správního rozhodnutí – § 78 odst. 1 s. ř. s. jasně stanoví, že pokud je žaloba důvodná, soud napadené rozhodnutí zruší. Ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. je však odlišného charakteru – posouzení důvodů pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně svěčuje do volné úvahy krajského soudu. Tomuto závěru svědčí nejen jazykový výklad daného ustanovení (podle okolností, které nejsou dále specifikovány, může soud zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně), ale také výklad logický a výše uvedená kasační filozofie soudního řádu správního.

Z výše uvedeného plyne, že na zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá žalobce před krajským soudem právní nárok. Z absence nároku plyne absence povinnosti krajského soudu rozhodnout o (ne)zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku soudního rozsudku, a to bez ohledu na to, že se zrušení tohoto rozhodnutí žalobce ve svém podání taktéž domáhá. Konečně z absence výroku o zrušení správního rozhodnutí vydaného správním orgánem prvního stupně plyne, že pokud žalobce brojí proti nezrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně kasační stížností, která je omezena na tento jediný kasační důvod, pak se jedná o kasační stížnost nepřipustnou. Taková kasační stížnost totiž směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí soudu, a nikoliv proti výroku. Nejvyšší správní soud ji proto postupem podle § 104 odst. 2 s. ř. s. odmítne.

Odmítnutím kasační stížnosti, která jako jediný kasační důvod uvádí, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo zrušeno, není odepřena právní ochrana veřejným subjektivním právům, respektive upřeno právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, případně čl. 6 odst. 1 ve spojení s čl. 13 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod. Především je třeba zdůraznit, že i když krajský soud po provedení úvahy podle § 78 odst. 3 s. ř. s. sice rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezruší, tak stejným rozhodnutím zrušil zároveň rozhodnutí odvolacího správního orgánu. To znamená, že pokud bylo správní rozhodnutí prvního stupně také stíženo nezákonností, pak správnímu orgánu druhého stupně, který bude v dané právní věci vázán právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), nezbude nic jiného než zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Ke zrušení tohoto rozhodnutí tak může dojít sice o něco později, než kdyby tak učinil přímo správní soud, nicméně k němu dojde. Případné zpoždění je však vyváжено dodržením jiných zájmů a principů, které takto nastavený systém právní ochrany sleduje, zde přede-

vším již výše zmiňované omezené kasace a možnost správních orgánů zjednat nápravu primárně a samostatně.

Závěrem je však nezbytné zdůraznit, že o typově odlišnou situaci se bude jednat v případech, kdy krajský soud svoji úvahu svěřenou mu § 78 odst. 3 s. ř. s. provede, dojde k pozitivnímu závěru, že jsou dány okolnosti též pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a k jeho zrušení také ve výroku svého rozsudku přistoupí. Citované ustanovení totiž představuje povinnost krajského soudu v každém konkrétním případě vážit, zda jsou dány podmínky pro zákonem předvídaný postup. Soud je zde, s ohledem na princip procesní ekonomie, tedy povinen zkoumat, zda existují důvody i pro zrušení

rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Shledá-li jejich existenci, zruší též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V takovém případě není pochyb o tom, že zrušující výrok může zasáhnout nejen do veřejných subjektivních práv žalobce, ale také do zájmů žalovaného. Je nezbytné, aby soud i tento výrok náležitě odůvodnil. Pokud některý z účastníků řízení v podobném případě namítá, že nebyl dán důvod pro zrušení správního rozhodnutí orgánu prvního stupně, pak kasační stížnost bude přípustná, neboť v takovém případě směřuje do výroku rozhodnutí krajského soudu, byť věcně jistě polemizuje s jeho důvody, resp. může namítat, že takové důvody chybí (§ 104 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*).

1457

Rízení před soudem: kompetenční žaloba

k § 97 a násl. soudního řádu správního

k vládnímu nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)*)

Bylo-li rozhodnutí správního orgánu prvního stupně napadené odvoláním zrušeno v jiném řízení, odpadl předmět řízení o odvolání. Nelze-li z předpisů účinných v rozhodné době (v daném případě zejména z vládního nařízení č. 8/1928 Sb.) dovojit povinnost vydat procesní rozhodnutí o ukončení řízení o odvolání (např. rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení), není možné se již domáhat kompetenční žalobou (§ 97 a násl. s. ř. s.) rozhodnutí, který orgán má o odvolání rozhodnout. Nejvyšší správní soud takovouto žalobu odmítne.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006-127)

Prejudikatura: srov. Boh. A 1512/1946 a Boh. A 1519/1947.

Věc: Alžběta B. proti 1) Ministerstvu vnitra a 2) Ministerstvu zemědělství o určení pravomoci k rozhodování o opravném prostředku.

Dekretem prezidenta republiky ze dne 21. 6. 1945, č. 12/1945 Sb., o konfiskaci zemědělského majetku (dále jen „dekret“), a z něj vycházejícího výměru Okresního národního výboru v Českých Budějovicích čj. 05 ze dne 4. 10. 1945 byl konfiskován majetek Dr. Adolfa S. Tento výměr byl s poučením o opravných prostředcích doručen zástupci Dr. Adolfa S., advokátu Dr. B. dne 5. 10. 1945. Pro-

ti němu advokát podal opravný prostředek a žádost o udělení výjimky z konfiskace podle § 1 odst. 3 dekretu (dále jen „opravný prostředek“). Podle § 1 odst. 3 dekretu měl o opravném prostředku rozhodnout Okresní národní výbor, který měl v případě pochybností věc postoupit Zemskému národnímu výboru. Ten ji pak byl povinen se svým rozhodáním postoupit ke konečnému rozhod-

*) S účinností od 1. 7. 1955 zrušeno nařízením vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (nyní srov. správní řád č. 500/2004 Sb.).

nutí Ministerstvu zemědělství a Ministerstvu vnitra, která měly povinnost o věci rozhodnout v součinnosti. V daném případě Okresní národní výbor věc předložil Zemskému národnímu výboru v Praze. Jeho stanovisko je písemně formulováno v rozhodnutí ze dne 5. 3. 1946. Obě výše uvedená ministerstva, povoláná k rozhodnutí podle § 1 odst. 3 dekretu, však o opravném prostředku nerozhodla.

Žalobkyně se obrátila na Ústav státu a práva Akademie věd České republiky s žádostí o vypracování expertizy, týkající se této problematiky. Právní expertiza ze dne 10. 12. 2004 sleduje přenos kompetencí a působností příslušných úřadů z roku 1945 do dnešní doby. Došla k závěru, že „*orgánem státní správy příslušným k rozhodnutí o odvolání a výjimce z konfiskace podle § 1 odst. 3 dekretu prezidenta republiky je dnes místně příslušný krajský úřad*“. V daném případě byl příslušným Krajský úřad Jihočeského kraje v Českých Budějovicích (dále jen „krajský úřad“).

Dopisem ze dne 11. 2. 2005 krajský úřad žalobkyni sdělil, že „*jelikož nejde o jednoduchou právní záležitost, požádali jsme o podání stanoviska k uvedené věci Ministerstvo vnitra ČR, jemuž je krajský úřad při výkonu přenesené působnosti dle § 92 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zařazení), ve znění pozdějších předpisů, podřízen*“. V dalším dopise ze dne 18. 3. 2005 dodal, že „*žádost žalobkyně ze dne 24. 1. 2005 a její doplnění ze dne 28. 2. 2005 nelze považovat za podání ve smyslu správního řádu, ale pouze za určitý návrh či podnět. Z uvedeného důvodu nebylo tedy zahájeno žádné řízení, a nebude tedy ani za současné situace vydáno žádné rozhodnutí o shora podaných opravných prostředcích*“.

Z jednání krajského úřadu žalobkyně usoudila, že ve věci nebude konat žádné další kroky, a tak se dne 3. 10. 2005 svou žádostí o vyřízení opravného prostředku obrátila (dle § 50 správního řádu z roku 1967) na Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zemědělství. V podání žalobkyně navrhovala, aby se jedno z ministerstev věci ujalo a rozhodlo. Jelikož se tak nestalo, podala žalobkyně kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu, kte-

rou se domáhala rozhodnutí, který správní úřad má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci opravného prostředku.

V žalobě uvedla, že předpokládala, že (na základě principu právní jistoty) orgán nadřízený krajskému úřadu ve věci bezodkladně rozhodne (§ 50 správního řádu z roku 1967). Ani ministerstva se ovšem bez patřičného odůvodnění meritem věci vůbec nezabývala, jen se vymlouvala na nedostatek kompetence.

Žalovaný 2) ve vyjádření k žalobě mj. vyslovil nesouhlas s tvrzením žalobkyně, že dosud nebylo rozhodnuto o opravném prostředku podaném dne 16. 10. 1945 zástupcem JUDr. Adolfa S. Na základě podání žalobkyně byla provedena řada šetření a jednání a bylo i vyžádáno stanovisko Ministerstva vnitra ohledně občanství JUDr. Adolfa S. Bylo zjištěno, že je nesporné jeho československé občanství a že podmínky pro konfiskaci dle dekretu č. 12/1945 Sb. dány nebyly. Nejednalo se o pochybný případ ze smyslu § 1 odst. 3 tohoto dekretu a nebyl ani důvod k předložení věci ke konečnému rozhodnutí Ministerstvu zemědělství. Zemský národní výbor přípisem ze dne 19. 8. 1947 (čj. XII/3-661/1949) uložil všem okresním národním výborům, které zavedly konfiskační řízení, aby je okamžitě zastavily a obnovily stav před zahájením těchto řízení. Příslušné okresní národní výbory poté svá rozhodnutí o konfiskaci majetku JUDr. Adolfa S. zrušily (čj. XII-2029/48-3). Tímto způsobem bylo zároveň vyhověno opravnému prostředku proti konfiskaci majetku. Tím bylo řízení o odvolání JUDr. Adolfa S. skončeno i v souladu s tehdy platným vládním nařízením č. 8/1928 Sb.

Žalovaný 1) ve svém vyjádření především konstatoval, že není orgánem pravomocným ve věci rozhodnout a ani nemá pravomoc k postupu dle § 50 správního řádu z roku 1967.

Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou dány podmínky pro rozhodnutí o kompetenční žalobě dle § 97 a násl. s. ř. s., přičemž vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Především je nutno uvést, že podání ze dne 16. 10. 1945 je odvoláním proti „vyhlášení“ (deklaratornímu rozhodnutí) ze dne 4. 10. 1945, čj. 05, a nikoli žádostí o výjimku ve smyslu § 1 odst. 2 a 3 dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, jak je uváděno na některých místech v žalobě a v dalších písemnostech. JUDr. Adolf S. v tomto podání jasně dovozuje, že není osobou německé či maďarské národnosti (které by musely o výjimku žádat), a ve své podstatě namítá, že uvedený dekret prezidenta republiky se na něho nevztahuje.

Rozhodnutí o takovémto odvolání náleželo Zemskému národnímu výboru (srov. nález Nejvyššího správního soudu Boh. A 1512/1946 a Boh. A 1519/1947), přičemž procesní postup upravovalo především vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).

Jestliže však rozhodnutí Okresního národního výboru v Českých Budějovicích ze dne 4. 10. 1945 bylo zrušeno (byť v jiném řízení, zjevně z moci úřední – viz § 83 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., srov. obdobné rozhod-

nutí ONV v Žatci ze dne 10. 11. 1947, čj. 26935/47), odpadl předmět řízení o odvolání a není již možno se domáhat rozhodnutí o opravném prostředku. Žalovanému ad 2) je třeba přisvědčit v tom, že z tehdy účinného vládního nařízení č. 8/1928 Sb. nelze dovodit povinnost vydat procesní rozhodnutí o ukončení řízení o odvolání (např. rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení).

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani žalobkyní dodatečně předložený přípis Správy pro věci majtkové a devizové ze dne 7. 9. 1981, adresovaný Federálnímu ministerstvu financí a označený jako „*Informace o některých majetkoprávních vztazích Adolfa S.*“. V tomto sdělení především není zohledněna skutečnost, že vyhláška Okresního národního výboru v Českých Budějovicích ze dne 4. 10. 1945, čj. 05, byla zrušena, ani proč k tomuto zrušení došlo.

Podle § 100 odst. 1 v řízení o kompetenčních žalobách soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí. Nepřichází-li tedy, jak soud vyložil, již v úvahu rozhodnutí, který orgán má rozhodnout o podání (odvolání) ze dne 16. 10. 1945, musela být žaloba odmítnuta [§ 99 písm. a) s. ř. s.].

Řízení před soudem: zásada perpetuatio fori; žalovaný správní orgán

k § 7 odst. 2 a § 69 soudního řádu správního

k § 11 odst. 1 občanského soudního řádu

I. Pro určení místní příslušnosti soudu ve správním soudnictví jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení.

II. Místně příslušným soudem pro řízení o žalobě podané v červenci 2004 proti rozhodnutí Kolegia na úseku ochrany utajovaných skutečností je Krajský soud v Brně; na tom nic nemění skutečnost, že Kolegium bylo zákonem č. 413/2005 Sb., s účinností od 1. 3. 2006, zrušeno.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, čj. Nad 13/2007-39)

Prejudikatura: srov. č. 27/2003 Sb. NSS.

Věc: Ing. Vladimír M. proti Národnímu bezpečnostnímu úřadu (dříve proti Kolegiu na úseku ochrany utajovaných skutečností) o určení místní příslušnosti soudu.

Žalobce podal dne 13. 7. 2004 u Krajského soudu v Brně žalobu proti rozhodnutí Kolegia na úseku ochrany utajovaných skutečností (dále též „Kolegium“) ze dne 7. 6. 2004; rozhodnutím Kolegia byl zamítnut žalobcův opravný prostředek proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 25. 2. 2004. Krajský soud v Brně žalobu odmítl s poukazem na § 77k odst. 6 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, podle něhož bylo k datu vydání rozhodnutí Kolegia toto rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno. Ústavní soud citované ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. zrušil nálezem ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04 (publikován pod č. 220/2005 Sb.), s účinností od 6. 6. 2005. Ke kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2004 Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 1. 2006, čj. 6 As 2/2005-60, napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení; závázal přitom Krajský soud v Brně názorem, že napadené rozhodnutí Kolegia nemůže být z přezkumné pravomoci soudu vyňato v důsledku názoru vyjádřeného Ústavním soudem ve shora označeném nálezu.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 31. 5. 2006 postoupil věc Městskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému. Svůj postup odůvodnil tak, že zákonem č. 413/2005 Sb. (čl. XXII bod č. 1) byl zrušen § 7a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, kterým bylo zřízeno Kolegium, přičemž ke zrušení Kolegia došlo s účinností od 1. 3. 2006. Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon č. 412/2005 Sb.“). Z § 157 odst. 22 citovaného zákona plyne, že opravné prostředky podané Kolegiu, o nichž nebylo do 31. 12. 2005 rozhodnuto, Kolegium již nevyřizuje. Kolegium v těchto případech všechen spisový materiál do 5 pracovních dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona vrátí orgánu, který mu jej předložil. Národní bezpečnostní

úřad po vrácení spisů Kolegiem měl poučovací povinnost vůči účastníkovi řízení o možnosti podat v těchto případech žalobu, přičemž lhůta pro její podání běžela ode dne doručení tohoto poučení. Podle § 157 odst. 23 zákona č. 412/2005 Sb. bylo možno proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu o zamítnutí stížnosti, které bylo vydáno podle dosavadních předpisů, podat po účinnosti tohoto zákona (tedy od 1. 1. 2006) žalobu. Podle zákona č. 412/2005 Sb. pak lze proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu podat rozklad, o rozkladu rozhoduje ředitel tohoto úřadu (§ 125, § 126 a § 130). Podle § 133 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. pak lze podat proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu o rozkladu žalobu ke správnímu soudu ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí. Z této právní úpravy a s ohledem na zrušení Kolegia k 1. 3. 2006 bylo možno podle názoru Krajského soudu v Brně dovodit, že právním nástupcem původně žalovaného Kolegia je ředitel Národního bezpečnostního úřadu, který by jinak podle zákona č. 412/2005 Sb. rozhodoval v posledním stupni o podaném rozkladu. Podle Krajského soudu v Brně přechodná ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. právní nástupnictví neurčují, proto tento soud dovodil, že za situace, kdy podle § 69 s. ř. s. je žalovaným ve správním soudnictví ten správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla, je třeba jednat s ředitelem Národního bezpečnostního úřadu jako s účastníkem na straně žalované, neboť Kolegium bylo k 1. 3. 2006 bez náhrady zrušeno. Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. je k řízení místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Není-li soud, u něhož byla podána žaloba, k vyřízení místně příslušný, postoupí návrh k vyřízení soudu místně příslušnému (§ 7 odst. 6 věta první s. ř. s.). Krajský soud v Brně usoudil, že žaloba směřuje proti řediteli Národního bezpečnostního úřadu, jehož sídlo je v Praze. Soudem místně příslušným k projednání a rozhodnutí věci byl proto podle názoru tohoto soudu Městský

soud v Praze, kterému věc postoupil (§ 7 odst. 2 až 6 s. ř. s.).

Městský soud předložil dne 16. 5. 2007 tuto věc k rozhodnutí o místní příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu a vyjádřil svůj nesouhlas s postupem Krajského soudu v Brně. Přitom vyjádřil svůj názor, že v době zahájení řízení byl k projednání a rozhodnutí věci nepochybně příslušný Krajský soud v Brně; zásada trvání místní příslušnosti pak vede nutně k závěru, že ani skutečnost, že Krajský soud v Brně nabyl přesvědčení, že právním nástupcem zaniklého Kolegia je ředitel Národního bezpečnostního úřadu, nemůže vést k založení místní příslušnosti pro Městský soud v Praze. Jsou to právě skutečnosti existující v okamžiku zahájení řízení, které jsou rozhodné pro určení místní příslušnosti, a to po celou dobu řízení o žalobě. Pokud v průběhu řízení nastaly okolnosti, na základě nichž je od určitého okamžiku žalovaným jiný orgán, není tato skutečnost rozhodná pro posouzení místní příslušnosti a je na Krajském soudu v Brně, aby danou věc projednal a rozhodl. Městský soud v Praze poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. Nad 52/2003-28 ze dne 12. 6. 2003, č. 27/2003 Sb. NSS, které vyslovilo, že zásada *perpetuatio fori* se uplatní i ve správním soudnictví.

Šestý senát Nejvyššího správního soudu předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu otázku, zda se zásada trvání místní příslušnosti soudu uplatní zcela i ve správním soudnictví; tato otázka je stěžejní, protože v rozhodnutí ze dne 11. 9. 2006, čj. Nad 32/2006-93, první senát zdejšího soudu vyslovil, že k projednání a rozhodnutí žaloby proti rozhodnutí Kolegia ze dne 17. 2. 2003 je místně příslušný Městský soud v Praze, s argumentací, že po zrušení Kolegia jedině pasivně legitimovaným může být Národní bezpečnostní úřad, jenž se v průběhu řízení stal žalovaným, a ten sídlí v obvodu Městského soudu v Praze. Naproti tomu v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2007, čj. Nad 43/2006-73, čtvrtý senát zdejšího soudu vyslovil, že k projednání a rozhodnutí žaloby proti rozhodnutí Kolegia ze dne 19. 10. 2005 je místně příslušný Krajský soud v Brně; tento senát přitom uvedl, že i kdyby přešla

působnost Kolegia na orgán, o němž se tak domnívá Krajský soud v Brně (ředitel NBÚ), nemohla by tato skutečnost bez dalšího mít vliv na místní příslušnost Krajského soudu v Brně. Ustanovení soudního řádu správního o místní příslušnosti a ustanovení o tom, kdo je žalovaným, označil zmíněný senát za dvě odlišné věci.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že k projednání a rozhodnutí věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 7 Ca 329/2006 je příslušný Krajský soud v Brně.

Z odůvodnění:

(...) Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy primárně posuzoval otázku, zda zánik správního orgánu v postavení žalovaného je skutečností rozhodnou pro místní příslušnost soudu.

(...) Nejvyšší správní soud skutečně vydal rozhodnutí, na něž odkazuje Městský soud v Praze, publikované pod č. 27/2003 Sb. NSS, s právní větou: „*Zásada trvání místní příslušnosti soudu (perpetuatio fori) se jako obecná právní zásada užitje i ve správním soudnictví. Jejím užití nebrání skutečnost, že není výslovně vyjádřena v ustanoveních § 7 a 129 a násl. s. ř. s.*“

Soudní řád správní sám neobsahuje úpravu, jež je jinak vyjádřena v obecné procesní zásadě *perpetuatio fori*, tedy trvání místní příslušnosti soudu v průběhu celého řízení. Přitom předložená věc ukazuje, že i ve správním soudnictví nastávají situace, které příslušnost soudu založenou jasným pravidlem na počátku řízení (§ 69 s. ř. s.) mohou v jeho průběhu zpochybnit, a kdy je třeba otázku místní příslušnosti soudu postavit najisto znovu. Mlčí-li soudní řád správní, pak je ovšem na místě použít přiměřeně ustanovení prvé a třetí části občanského soudního řádu obsahující výslovnou úpravu pro řešení situací vyskytujících se i v civilním řízení soudním (§ 64 s. ř. s.). Ustanovení § 11 o. s. ř. včleněné v jeho prvé části v odst. 1 větě druhé praví, že pro určení (věcné a) místní příslušnosti jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení.

Přiměřeně pak má být užito ustanovení § 11 odst. 1 věty druhé o. s. ř.: „*Pro určení věcné a místní příslušnosti jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení.*“

Úprava § 11 odst. 1 věty druhé o. s. ř. vyjadřuje od nepaměti užívanou zásadu *perpetuatio fori*: byla užita již v tzv. jurisdikční normě (zákon č. 111/1895 ř. z., o vykonávání moci soudní a o příslušnosti řádných soudů v občanských věcech právních): Ustanovení § 29 stanovilo: „*Každý soud zůstává v právních věcech, které u něho byly řádně zahájeny, příslušným až do jejich ukončení, třeba se i okolnosti, které byly při zavedení řízení rozhodnými pro určení příslušnosti, změnily za řízení.*“ Obdobně byla tato úprava zahrnuta v § 14 zákona č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád): „*Příslušnost soudu se posuzuje podle okolností, které jsou tu v době zahájení řízení, a trvá až do ukončení věci, i když se změnily okolnosti, které rozhodly o příslušnosti.*“ Druhá věta prvního odstavce § 11 o. s. ř. určuje jednak okamžik, k němuž se místní příslušnost posuzuje, jednak do kdy takto určená příslušnost platí.

Pro určení místní příslušnosti jsou rozhodující okolnosti v době zahájení řízení; řízení je ve správním soudnictví zahájeno (srov. § 32 s. ř. s.) dnem, kdy návrh došel soudu.

Zkoumá-li tedy soud místní příslušnost za řízení, musí ji posuzovat zpětně ke dni zahájení řízení, a pro případné rozhodnutí o místní příslušnosti pak platí, že rozhodující je stav v době, kdy bylo řízení zahájeno.

Místní příslušnost takto určená trvá až do skončení řízení. Tím se vyjadřuje zásada *perpetuatio fori*, neboli trvání soudní příslušnosti, jež znamená, že soudní příslušnost jednou určená trvá až do skončení řízení bez ohledu na pozdější změny okolností, které jsou jinak pro určení příslušnosti rozhodné. Pravidlo trvání soudní příslušnosti pak nutně platí nejen pro řízení před krajskými soudy (v I. stupni), ale i na jejich příslušnost po případném zrušení rozhodnutí a vrácení věci Nejvyšším správním soudem k dalšímu řízení, *perpetuatio fori* se obnovuje.

Pro posuzovanou věc pak z tohoto výkladu plyne, že řízení o žalobě proti rozhodnutí Kolegia bylo zahájeno u (věcně a) místně příslušného Krajského soudu v Brně (Kolegium bylo orgánem, který rozhodl v posledním stupni, mělo sídlo v Brně, tedy v obvodu tohoto krajského soudu). Řízení bylo zahájeno dnem 13. 7. 2004, kdy žaloba tomuto soudu došla. K tomuto dni pak jediné bylo lze zkoumat skutečnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti a žádné pozdější změny těchto skutečností neměly na místní příslušnost Krajského soudu v Brně vliv. Pokud tedy po zahájení řízení došlo ke změně na straně žalovaného v tom smyslu, že byl jako orgán (svou povahou *sui generis*) bez náhrady zrušen (1. 3. 2006), nemá tato skutečnost sama o sobě žádný vliv na místní příslušnost krajského soudu povolaného přezkoumat správní akt, jehož byl zrušený orgán původcem.

Zásada trvání místní příslušnosti soudu vyjadřovaná obvykle výrazem *perpetuatio fori* je tedy plně aplikovatelná i ve správním soudnictví.

Rozšířený senát dále považuje za důvodné vyjádřit se i k otázce, s kým má být v tomto řízení na straně žalovaného pokračováno (mj. též pro účely tohoto řízení). Soudní řád správní v tomto ohledu disponuje zvláštní právní úpravou obsaženou v § 69, jenž stanoví, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

Ze shora popsané úpravy provedené zákonem č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (čl. XXII – Změna zákona o státním zastupitelství), plyne, že Kolegium na ochranu utajovaných skutečností bylo ke dni 1. 3. 2006 bez náhrady zrušeno. Tento zákon nepřijal žádná přechodná ustanovení, která by z hlediska organizačního řešila stav, jenž nastane po zrušení tohoto orgánu. Z hlediska procesního některé aspekty řeší § 157 odst. 22 a 23 zákona č. 412/2005 Sb. (neskončená řízení před Kolegiem, osud spisového materiálu, možnost podat žalobu proti rozhodnutí ředitele NBÚ o stížnosti vydanému podle předpisů účinných do 31. 12. 2005).

Přechod působnosti jednoho státního orgánu na jiný vyžaduje vždy zákonnou úpravu; taková úprava neexistuje, a proto nelze než učinit závěr, že Kolegium bylo zrušeno, aniž jeho působnost (totiž rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím ředitele NBÚ) na kohokoliv přešla.

Za této situace rozšířený senát především zdůrazňuje, že přijatým výkladem je nutno umožnit soudní přezkum rozhodnutí zrušeného správního orgánu, aniž by došlo k újmě na straně žalobce, nelze tedy například připustit, že by takový přezkum nebyl z principu možný. Úvaha, která se rovněž nabízí, totiž vést řízení pouze s jednou procesní stranou, tedy žalobcem, neumožňuje vést řízení dostatečně efektivně – všechny spisový materiál a povědomost o okolnostech, které vedly k rozhodnutí orgánu *quasi* I. stupně (ředitele

Národního bezpečnostního úřadu) jsou v držení tohoto orgánu (Národního bezpečnostního úřadu), jenž podle zákona č. 412/2005 Sb. disponuje veškerými rozhodovacími pravomocemi na tomto úseku ochrany utajovaných informací. Ve smyslu § 69 s. ř. s. je tedy Národní bezpečnostní úřad (jeho ředitel) tím, kdo před zrušením Kolegia rozhodl naposledy v posledním stupni. Je proto možné s ním v řízení bez dalšího pokračovat na straně žalovaného. Nelze odhlédnout například od procesní možnosti, že krajský soud zruší rozhodnutí Kolegia i rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu (srov. § 78 odst. 3 s. ř. s.) a vrátí věc k dalšímu řízení a bude to právě a pouze tento správní orgán, jenž se bude muset s takovou procesní situací vypořádat; je tedy důvodné, aby na straně žalovaného v těchto řízeních vystupoval právě on.

1459

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; žaloby ve věcech mezinárodní ochrany

k § 31 odst. 2, § 56 odst. 2, § 82 a § 85 soudního řádu správního

k § 200o a násl. občanského soudního řádu

k § 46 odst. 2 a § 73 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 350/2005 Sb. a č. 165/2006 Sb.

I. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. spočívajícím v umístění a následném zadržování cizince v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště podle § 73 zákona o azylu v souvislosti s § 46 odst. 2 zákona o azylu je přípustná; aplikace § 200o o. s. ř. a násl., jež upravují řízení o propuštění cizince ze zajištění, se v daném případě *per analogiam* neuplatní.

II. Žalobami ve věcech mezinárodní ochrany ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s. se rozumí žaloby proti rozhodnutím Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, mezi něž podle § 2 odst. 11 zákona o azylu patří: rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63)

Prejudikatura: srov. č. 603/2005 Sb. NSS a nálezy Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.

Věc: Mohamed R. (Egyptská arabská republika) proti Ministerstvu vnitra o umístění do přijímacího střediska, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 21. 8. 2006 přiletěl žalobce na mezinárodní letiště Praha – Ruzyně a následně dne 23. 8. 2006 byl na základě § 73 odst. 1 zákona o azylu umístěn do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně, neboť v tranzitním prostoru učinil prohlášení o úmyslu požádat o azyl na území České republiky. Žádost o udělení azylu, resp. mezinárodní ochrany podle § 10 zákona o azylu, ve znění účinném od 1. 9. 2006, podal dne 1. 9. 2006 a tímto dnem s ním bylo zahájeno řízení v předmětné věci. Dne 5. 9. 2006 byla žalobci doručena písemná výzva, aby se dne 9. 9. 2006 dostavil na pracoviště odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, což učinil, a v den uvedený ve výzvě mu bylo doručeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 5. 9. 2006, kterým byla jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal dne 15. 9. 2006 žalobu ke Krajskému soudu v Praze a mezitím, zřejmě dne 10. 9. 2006, byl žalovaným přemístěn z Přijímacího střediska Praha – Ruzyně do zařízení ve Velkých Přílepech.

Dne 23. 10. 2006 podal žalobce žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval jednak v tom, že dne 6. 9. 2006 nebyl ukončen jeho pobyt v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně, a jednak v tom, že dne 10. 9. 2006 byl umístěn do zařízení žalovaného ve Velkých Přílepech, zřízeného jako detašované pracoviště uvedeného přijímacího střediska.

Tuto žalobu Městský soud v Praze dne 30. 1. 2007 odmítl. Ztotožnil se přitom s názorem žalobce v tom, že jeho umístění v přijímacím středisku je třeba považovat za zbytečné omezení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a čl. 8 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti však dospěl k závěru, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. nesplňuje požadavky na včasnou a účin-

nou soudní ochranu tak, jak vyplývá z čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Procesní postup, který soudní řád správní pro řízení o této žalobě stanoví, totiž neumožňuje správnímu soudu reagovat na podaný návrh okamžitě, tedy v časovém horizontu dnů, byť by i o něm rozhodoval přednostně. Navíc lhůty pro podání této žaloby uvedené v § 84 s. ř. s. brání tomu, aby byl takový návrh podán kdykoli během umístění cizince v přijímacím středisku. Na druhou stranu městský soud konstatoval, že se nedomnívá, že by cizinec umístěný v přijímacím středisku neměl k dispozici jiné právní prostředky soudní ochrany. Podle názoru městského soudu je totiž takový cizinec oprávněn obrátit se na soud v občanském soudním řízení s návrhem na zahájení řízení podle § 200o a násl. o. s. ř. Jedná se sice o procesní ochranu vloženou do občanského soudního řádu pro účely soudní ochrany v případě zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), avšak městský soud nevidí žádný důvod, proč by § 200o o. s. ř. nemohl představovat žalobní legitimaci i pro cizince v případě jeho umístění do přijímacího střediska na základě § 73 odst. 1 zákona o azylu. Nebrání tomu ani skutečnost, že § 200o o. s. ř. obsahuje poznámku pod čarou odkazující na zákon o pobytu cizinců, neboť tyto nemají dle judikatury Ústavního soudu normativní povahu a jediné v řízení podle citovaného ustanovení občanského soudního řádu se takovému cizinci dostane soudní ochrany odpovídající požadavkům Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť příslušný soud je o takové žalobě povinen rozhodnout přednostně a s největším urychlením a není povinen nařizovat jednání, pokud je z obsahu spisu nepochybné, že nejsou splněny zákonné podmínky pro trvání zajištění. Navrhovatel má i v případě zamítnutí návrhu právo domáhat se ze stejných důvodů dalšího přezkoumání zákonnosti zajištění, a to po uplynutí 3 týdnů od právní moci rozhodnutí. Městský soud připustil, že

některá procesní ustanovení bude třeba aplikovat pouze analogicky, neboť namísto orgánu policie by v daném případě bylo žalovaným Ministerstvo vnitra, vycházej však z ustálené judikatury Ústavního soudu, podle níž je třeba dát přednost byť i extenzivnímu výkladu zákonných ustanovení, pokud je ústavně konformní, před výkladem, jenž by ústavnímu pořádku odporoval. S ohledem na tyto skutečnosti městský soud dospěl k závěru, že není věcně příslušný k projednání předmětné žaloby a že je dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřipustné podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že v daném případě se lze ochrany domáhat jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Konstatoval rovněž, že je dán i důvod pro odmítnutí žaloby stanovený v § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobce se domáhá rozhodnutí správního orgánu v právní věci, o níž má rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

Proti tomuto rozhodnutí městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména namítal, že řízení podle § 200o o. s. ř. se vztahuje na zcela odlišné situace a zákon neumožňuje toto řízení využít cizinci, který je zbaven svobody v jiném zařízení než zařízení pro zajištění cizinců ve smyslu hlavy XII. zákona o pobytu cizinců, a to na základě § 124 odst. 1 citovaného zákona. Pro tento závěr podle stěžovatele svědčí tyto skutečnosti.

1) Znění § 200o odst. 1 o. s. ř., resp. poznámka pod čarou č. 34e), která odkazuje přímo na zákon o pobytu cizinců a přesto, že nemá normativní povahu, je v daném případě důležitým interpretačním vodítkem, které nelze ignorovat. 2) Znění § 200o odst. 2 o. s. ř., kdy povinnou náležitostí návrhu je označení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele. V daném případě však žádné rozhodnutí vydáváno není a nezákonnost zásahu správního orgánu spočívá naopak v jeho nečinnosti, tj. v nedopravení cizince do azylového zařízení na území České republiky. 3) Znění § 200p odst. 2 o. s. ř. označuje za účastníka řízení policii, zatímco v předmětné věci je účastníkem řízení Ministerstvo vnitra. 4) Znění § 200q o. s. ř., které hovoří o tom, že návrh lze podat prostřednic-

tvím orgánu policie, jakož i znění § 200u o. s. ř. upravujícího povinnosti orgánu policie, nařídí-li soud propuštění cizince na svobodu, zatímco v daném případě je dotčeným orgánem Ministerstvo vnitra. Ve světle výše uvedeného pak stěžovatel uzavírá, že jeho postavení a postavení osoby mající právo zahájit řízení podle § 200o o. s. ř. se shoduje pouze v tom, že jsou oba cizinci. Nejedná se tedy o pouhý rozšiřující výklad citovaného ustanovení občanského soudního řádu provedený městským soudem, ale o vytvoření normy zcela nové, což považuje za rozporné se samotnými základy demokratického státu, neboť v souladu s teorií dělby moci soud není nadán mocí zákonodárnou.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedl, že usnesení městského soudu bylo vydáno v souladu s právními předpisy a žalovaný považuje jeho právní názory prezentované v tomto usnesení za projev materiálního přístupu k aplikaci právních ustanovení, jenž svědčí ochraně práv stěžovatele jako cizince, jakož i samotnému principu spravedlnosti, lépe než přístup formální, vyjádřený stěžovatelem v kasační stížnosti.

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

Z odůvodnění:

Jediným a současně rozhodným důvodem kasační stížnosti je důvod uvedený pod ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., přičemž otázkou, kterou bylo třeba v rámci posouzení zákonnosti napadeného usnesení vyřešit, bylo, zda v daném případě existovaly podmínky pro věcné projednání žaloby proti nezákonnému zásahu nebo zda existuje možnost domáhat se ochrany jinými právními prostředky, konkrétně návrhem podle § 200o o. s. ř. (...).

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je subsidiární formou soudní ochrany ve správním soudnictví, která pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů

a která nastupuje jen v případě, že jiná právní možnost ochrany chybí. V daném případě městský soud tuto absenci právní ochrany neshledal s tím, že soudní ochrana stěžovatele je zde zajištěna postupem podle § 200o a násl. o. s. ř., tedy projednáním a rozhodnutím věci v civilním řízení, a nikoli ve správním soudnictví. Tomuto závěru však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

Ustanovení § 200o a násl. o. s. ř. upravují řízení o propuštění cizince ze zajištění. Z procesního hlediska se jedná o řízení charakteru nesporného, jehož hmotněprávní základ leží v zákoně o pobytu cizinců; ostatně citované ustanovení bylo do občanského soudního řádu vloženo s účinností od 1. 1. 2000 právě tímto zákonem (viz část pátá, § 188, bod 2 zákona o pobytu cizinců), a to v souvislosti se zavedením možnosti policie zajistit cizince za účelem správního vyhoštění až na dobu 180 dnů. Důvody, pro které je policie oprávněna zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, stanoví § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a jedná se o následující situace: je-li nebezpečí, že by cizinec mohl 1) ohrozit bezpečnost státu, 2) závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo 3) mařit či ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Toliko v případě existence některého z těchto tří zákonných důvodů lze tedy cizince zajistit (vydat rozhodnutí o jeho zajištění) a následně umístit do zařízení pro zajištění cizinců. Procesní ochrana takto zajištěného cizince byla původně garantována pouze § 200o a násl. o. s. ř., dle kterého bylo možné jednak přezkoumat zákonnost samotného rozhodnutí orgánu policie o zajištění cizince a jednak nařídít propuštění cizince, pokud nebyly splněny shora uvedené důvody pro jeho další zajištění. V návaznosti na přijetí nové právní úpravy správního soudnictví se pak s účinností od 1. 1. 2003 dané řízení podle občanského soudního řádu rozpadlo do dvou různých typů řízení: jednak na „klasický“ soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu (policie) o zajištění, kdy probíhá žalobní řízení ve správním soudnictví (§ 65 a násl. s. ř. s.), a jednak na řízení, v němž soud rozhoduje o tom, zda shora jme-

nované důvody pro zajištění pominuly a zda cizince ze zajištění propustí (§ 200o a násl. o. s. ř.).

Takto v současnosti nastavená soudní kontrola zákonnosti zajištění cizince tedy v prvé řadě předpokládá, že bylo vydáno rozhodnutí o zajištění dle zákona o pobytu cizinců. Teprve od jeho existence a zejména důvodů v něm uvedených se potom odvíjí přezkum předpokládaný § 200o o. s. ř., jenž ve svém odst. 2 dokonce stanoví označení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele, jako nezbytnou obsahovou náležitost návrhu. Naproti tomu umístění cizince do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště vychází z jediného předpokladu, a sice, že cizinec, který přiletí, učiní v tranzitním prostoru prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, přičemž jeho další držení v tomto středisku je přitom determinováno rychlostí, s jakou probíhá předmětné azylové řízení, příp. jeho výsledkem, neboť § 73 zákona o azylu stanoví:

„(1) Policie umístí do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště cizince, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tomto prostoru.

(2) Ministerstvo dopraví cizince do jiného ministerstvem určeného azylového zařízení na území, jestliže

a) nevydá rozhodnutí do 5 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, nebo

b) soud nevydá rozhodnutí do 45 dnů ode dne podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva.

(3) Cizinec, který je umístěn v přijímacím středisku podle odst. 1 v době nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se

a) mezinárodní ochrana neuděluje,

b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná, nebo

c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nesmí toto středisko opustit do doby vycestování mimo území.“

Dále podle § 46 odst. 2 zákona o azylu: „žadatel o udělení mezinárodní ochrany ne-

smí opustit přijímací středisko v tranzitním prostoru mezinárodního letiště ani po ukončení úkonů uvedených v odstavci 1“ (tj. po provedení identifikačních úkonů, lékařského vyšetření, udělení víza a vydání průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany, příp. po ukončení karantény nebo jiného opatření v souvislosti s ochranou veřejného zdraví).

Zákonem stanovené konkrétní důvody vyžadující individuální hodnocení věci tak, jako v případě zajištění cizince, zde tedy dány nejsou a není vydáváno ani žádné rozhodnutí ohledně umístění cizince do Přijímacího střediska Praha – Ruzyně. V takovém případě proto podle § 200o o. s. ř. není co přezkoumávat, neboť ke zbavení osobní svobody cizince dochází nikoli rozhodnutím, ale ze zákona (*ex lege*), a to v důsledku skutečnosti, že přistál na letišti a v tranzitním prostoru projev úmysl požádat o mezinárodní ochranu; navíc z logiky věci nelze ani uvažovat o pomnutí daného důvodu tak, jak v citovaném ustanovení předpokládá občanský soudní řád. Z hlediska smyslu a účelu se tak jedná o dva zcela odlišné instituty, které nelze zaměňovat a dovozovat, že ochrana cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění a cizince umístěného do přijímacího střediska tranzitního prostoru mezinárodního letiště má podobný režim. Ostatně i sám městský soud vychází z toho, že úprava řízení dle § 200a a násl. o. s. ř. je koncipována na řízení o žalobě cizince zajištěného dle zákona o pobytu cizinců. Není to však pouze z důvodu, že na tento zákon výslovně odkazuje poznámka pod čarou č. 34e), ale zejména proto, že celé ustanovení § 200o a násl. o. s. ř. jednoznačně vychází z předpokladu, že o zajištění bylo vydáno rozhodnutí dle výše uvedeného zákona, jehož důvody, resp. jejich trvání, budou v přezkumném řízení prověřovány.

Vycházejí z této premisy proto Nejvyšší správní soud nesdílí postup městského soudu, který postuloval aplikaci § 200o o. s. ř. *per analogiam* i na případ umístění cizince a jeho dalšího držení v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. V daném případě se totiž jedná o faktický stav, jemuž nepředchází vydání rozhodnutí,

a proto v případě, kdy má dotyčný cizinec pochybnosti o zákonnosti tohoto stavu (např. v důsledku překročení zákonných lhůt pro vydání správního či soudního rozhodnutí či v důsledku svého přemístění mimo tranzitní prostor tak jako v daném případě), jsou splněny podmínky žalobní legitimace podle § 82 s. ř. s., neboť tato osoba nemá jinou zákonem upravenou možnost obrany.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy v daném případě byly splněny podmínky pro věcné projednání žaloby proti nezákonnému zásahu ze strany Ministerstva vnitra. Městský soud tak namísto odmítnutí žaloby měl přistoupit k jejímu meritornímu posouzení a posoudit naplnění jednotlivých definičních znaků nezákonného zásahu uvedených v ustanovení § 82 s. ř. s.

Není totiž možno se domáhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, ale pouze před takovým, který, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz, kumulativně splňuje následující podmínky. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout, přičemž uvedené definiční znaky zásahu, tj. podmínky pod č. 1 až 3 a 5 až 6, jsou již hodnocením věcné legitimace ústící do zákazu a příkazu správnímu orgánu nebo do zamítnutí žaloby (§ 87 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Pokud jde o otázku efektivnosti ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu v daném případě, konkrétně zejména o naplnění požadavku na včasnou soudní ochranu, dospěl Nejvyšší správní soud k těmto závěrům.

Normativní základ institutu nezákonného zásahu obsahuje soudní řád správní v ustanoveních § 82 a násl., jež nijak neupravují poměrně právně významný aspekt tohoto institutu, kterým je rychlost řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu. S ohledem na charakter a časový rámec posuzované věci totiž rychlost jejího vyřízení představuje základní předpoklad efektivity a funkcionální udržitelnosti dané soudní ochrany vůbec.

Požadavek přednostního vyřizování věci je ovšem *expressis verbis* reflektován toliko v § 56 s. ř. s., který sice v odst. 2 stanoví povinnost soudu přednostně vyřizovat mimo jiné návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, avšak v daném případě se pojmově nejedná o žalobu ve věci mezinárodní ochrany, za kterou lze podle názoru zdejšího soudu považovat toliko žalobu proti rozhodnutím ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, mezi něž podle § 2 odst. 11 zákona o azylu patří: rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany. Jedná se tedy o taková rozhodnutí, která jsou výsledkem řízení, jehož předmětem je posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, přičemž shora uvedené vyčtení rozhodnutí vyjadřuje možná procesní vyústění předmětného správního řízení. V daném případě se nicméně jedná o žalobu ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, byť bezprostředně souvisejícím s řízením o udělení mezinárodní ochrany. Tomuto závěru ostatně odpovídá i skutečnost, že v dané věci nerozhodoval specializovaný samosoudce, nýbrž tříčlenný senát městského soudu (§ 31 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Potřebu urychleného řízení je však v dané věci možné jednoznačně dovodit z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pod jejíž ochranou se stěžovatel nacházel, což ostatně připustil i městský soud, když se v napadeném usnesení ztotožnil s názorem stěžovatele, že jeho umístění v přijímacím

středisku je třeba považovat za zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jenž zaručuje právo na svobodu a osobní bezpečnost.

Čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky proklamativně stanoví, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tím, že respekt k těmto závazkům byl vtělen do samotného uvozujičho 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 úctě 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 ustanovení v ní obsažena v rozporu s normou vnitrostátní, která by jinak měla být aplikována.

Normou vnitrostátního práva, která měla být aplikována, je soudní řád správní, konkrétně § 82 a násl., přičemž absence výslovného požadavku rychlosti předmětného řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu není v souzené věci souladná s Úmluvou o ochraně lidských práv a svobod, která je jako ratifikovaná a vyhlášená mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách součástí ústavního pořádku České republiky (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/2001, publikovaný pod č. 403/2002 Sb., a pod č. 80 Sb. n. u. ÚS, sv. 26, str. 317) a která ve svém čl. 5 odst. 4 uvádí, že „*každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způ-*

sobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné“.

Vycházejí z výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud k nastolené otázce efektivnosti soudní ochrany poskytnuté stěžovateli podle § 82 s. ř. s. uzavírá, že soudce je ve své rozhodovací činnosti vázán nejen zákonem, ale také mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky), a proto při procesu aplikace práva v dané věci bylo na místě zohlednit nejen všechna relevantní ustanovení vnitrostátního práva, ale také závazky vyplývající pro Českou republiku z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a přizpůsobit příslušné procesní postupy, které s. ř. s. stanoví, tak, aby bylo možné rozhodnout urychleně v reálném čase, a předejít tak případnému odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

Nad rámec výše uvedeného nutného odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za vhodné obiter dictum připomenout svoji předchozí judikaturu, která se již zabývala jednou z otázek nastolených stěžovatelem v žalobě, jejíž petit, kterého se stěžovatel domáhal, doslovně ocitovaný zní: „*Žalovanému se nařizuje ukončit nezákonný zásah spočívající v držení žalobce v zařízení ve Velkých Přílepech a ukončit pobyt žalobce v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.*“

Touto otázkou je legalita přemístění, resp. následného držení stěžovatele v zařízení ve Velkých Přílepech, přičemž Nejvyšší správní soud se k ní vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Azs 156/2006-38, www.nssoud.cz, ve kterém se sice primárně zabýval určením místní příslušnosti soudu, nicméně k dané otázce mimo jiné konstatoval: „...*Pokud je tedy žadatel o azyl přemístěn z přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště do jiného zařízení Ministerstva vnitra, je nutno na něj hledět jako na žadatele, jenž byl dopraven do jiného azylového zařízení ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o azylu, byl se k tomuto postupu Ministerstvo vnitra rozhodlo z jiných důvodů*

než pro překročení lhůt v tomto ustanovení uvedených. Nelze totiž akceptovat, že by na osobu, o níž je českou veřejnou mocí nejen rozhodováno ve smyslu zákona o azylu, ale s níž je nadto touto mocí i fyzicky manipulováno, jež je přemísťována a umístěná do zařízení nacházejícího se několik desítek kilometrů od mezinárodního letiště, bylo nadále pohlíženo jako na osobu, jež dosud nepřekročila české státní hranice a nedostala se tedy pod jurisdikci našeho státu. (...) Zdejší soud, který nemůže akceptovat, že by zařízení ve Velkých Přílepech mohlo být považováno za součást tranzitního prostoru mezinárodního letiště, či za jakousi jeho enklávu, neboť takový přístup by byl spíše účelovým, a nikoli smysl zákona a práv respektujícím výkladem, považuje stěžovatele za osobu nacházející se v okamžiku podání žaloby v azylovém zařízení Ministerstva vnitra ve Velkých Přílepech, a toto místo považuje za jeho „místo pobytu“ ve smyslu § 77 zákona o azylu. Místní příslušnost určená Krajskému soudu v Praze tak byla určena správně.“

Prizmatem citovaného rozsudku proto na zařízení v obci Velké Přílepy nelze hledět jako na detašované pracoviště přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně, ale jako na „obvyčejné“ azylové zařízení Ministerstva vnitra s tím, že osoby v tomto zařízení umístěné měly všechna práva i povinnosti z toho plynoucí, včetně práva na opuštění daného zařízení, přičemž právě v tom, že jim tato práva přiznána nebyla, resp. v tom, že dané zařízení nemohly opustit, je třeba spatřovat takový zásah ze strany Ministerstva vnitra, jenž v době pobytu stěžovatele v zařízení ve Velkých Přílepech naplňoval jednotlivé definiční znaky nezákonného zásahu uvedeně v § 82 s. ř. s. tak, jak byly judikovány již výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu publikovaným pod č. 603/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz:

1. Stěžovatel byl přímo zkrácen na svém právu opustit dané zařízení;

2. zbavení jeho osobní svobody držením v daném zařízení nemělo zákonnou oporu, neboť toto se nenacházelo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště;

3. pojmově se jednalo o donucení ze strany Ministerstva vnitra, tj. o zásah správního orgánu v širším slova smyslu;

4. zásah nebyl rozhodnutím;

5. zásah byl zaměřen přímo proti stěžovateli;

6. v době podání žaloby, jakož i v době vydání napadeného usnesení městského soudu, stále trval.

V souvislosti se shora uvedeným naplněným definičním znakem pod bodem 2., tj. v souvislosti s Ministerstvem vnitra vytvořenou právní fikcí, že zařízení ve Velkých Přílepech, v němž byl stěžovatel zadržován, je tranzitním prostorem mezinárodního letiště Praha – Ruzyně, považuje Nejvyšší správní soud za nutné upozornit na základní ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jež zakládají obecné pravidlo, podle kterého státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Právní stát vyžaduje, aby podmínky, za nichž může být uplatněna státní moc, byly přesně specifikovány a právem regulovány, a pro vytvoření shora uvedené fikce proto byla nutná opora ve vnitrostátním, případně mezinárodním právu. V daném případě však žádná taková opora neexistuje a nelze za ni považovat ani Směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmítání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“), jež upravuje mimo jiné i řízení na hranicích (oddíl V), v jehož rámci v čl. 35 odst. 5 stanoví, že: „*V případě zvláštního druhu příjezdu nebo příjezdu velkého počtu státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, které podávají žádost o azyl na hranici nebo v tranzitním prostoru, kdy z praktického hlediska není možné použít ustanovení odstavce 1 nebo zvláštní řízení stanovené v odstavcích 2 a 3, lze tato řízení uplatnit také v případech a po dobu, kdy jsou tito státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti běžně ubytovány v blízkosti hranice nebo tranzitního prostoru.*“

Směrnice je jedním z pramenů (sekundárního) komunitárního práva, jehož povaha předpokládá národní prováděcí akt, tj. provedení obsahu směrnice do vnitrostátního práva. Členský stát je tak povinen příslušnou směrnicí transponovat do svého vnitrostátního právního řádu. Za žádných okolností (před transpozicí ani po ní) se však nemůže domáhat jejího přímého účinku v neprospěch jednotlivce. Jednalo by se totiž o tzv. obrácený vertikální přímý účinek, který je podle Evropského soudního dvora nepřipustný; srov. věc 14/86 *Pretore di Salò* [1987] ECR 2545, a věc 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen* [1987] ECR 3969. Z toho plyne, že ze strany členského státu Evropské unie se nelze domáhat aplikace čl. 35 odst. 5 procedurální směrnice vůči jednotlivci, ledaže by došlo k jeho transpozici do vnitrostátního práva, což se v případě České republiky, jejíž transpoziční lhůta pro danou směrnicí uplyne dnem 1. 12. 2007, dosud nestalo; nehledě na to, že čl. 35 odst. 5 procedurální směrnice je ustanovením dispozitivním, které může, ale nemusí být transponováno.

Právní fikce nevstoupení na české státní území, jež zakládá důvod pro specifické nakládání se žadateli o mezinárodní ochranu v tomto režimu, tak byla a je *de lege lata* udržitelná pouze ve vztahu k samotnému přijímacímu středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, nikoli k jinému azylovému zařízení Ministerstva vnitra, které se nachází mimo tento prostor, a to právě s ohledem na absenci vnitrostátní právní úpravy a zmíněné základní pravidlo vycházející z toho, že státní moc lze realizovat toliko *intra legem*. Závěrem v tomto ohledu nelze nepřipomenout precedenční rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 6. 1996 ve věci *Amuur proti Francii*, stížnost č. 19776/92, v němž soud při posuzování slučitelnosti aktu zbavení svobody stěžovatelů – somálských žadatelů o azyl – umístěných v hotelu v tranzitním prostoru letiště s čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zjistil, že až do 6. 7. 1992 ve francouzské legislativě neexistoval zákon, který by upravoval podmínky zadržování cizinců v mezinárodní letištní zóně, čímž byl podle soudu porušen čl. 5 odst. 1 citované úmluvy.

Řízení před soudem: zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti

k § 35 odst. 8 soudního řádu správního, ve znění zákonů č. 237/2004 Sb., č. 350/2005 Sb. a č. 79/2006 Sb.

Ustanoví-li ve správním soudnictví v řízení o žalobě krajský soud účastníku řízení zástupcem advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), je takto ustanovený advokát oprávněn zastupovat účastníka řízení také v řízení o kasační stížnosti a v zastoupení účastníka řízení také kasační stížnost podat.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 120/2006-117)

Věc: Hang N. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně u Městského soudu v Praze brojila žalobou proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2003 a ze dne 31. 10. 2003. Městský soud v Praze žaloby zamítl dne 10. 5. 2005 třemi rozsudky, které žalobkyně napadla kasačními stížnostmi, které Nejvyšší správní soud spojil ke společnému projednání.

Městský soud v Praze ustanovil žalobkyni dle § 35 odst. 8 s. ř. s. pro řízení o žalobě zástupkyní advokátkou Mgr. Annu V. Proti rozsudku městského soudu podala Mgr. Anna V. kasační stížnost, v níž uvedla, že tak činí v zastoupení žalobkyně. V doplnění kasační stížnosti, podaném advokátkou, byla na poslední straně připojena žádost žalobkyně o ustanovení advokátky Mgr. Anny V. pro řízení o kasační stížnosti s podpisem žalobkyně. Městský soud v usnesení, doručeném žalobkyni i advokátce, vyzval žalobkyni k doplnění plné moci advokátky, označené v kasační stížnosti jako zástupkyně stěžovatelky. Na to žalobkyně (podáním podepsaným jak žalobkyní, tak advokátkou) zopakovala svou žádost o ustanovení advokátky a uvedla, že požadovanou plnou moc nepředložila, protože žádá o ustanovení advokátky, přičemž – kdyby takovou plnou moc předložila – nebylo by již potřeba advokátku ustanovovat. Po předložení vyplněného potvrzení o osobních a majetkových poměrech městský soud žalobkyni přiznal osvobození od soudních poplatků a ustanovil

ji jmenovanou advokátku zástupkyní pro řízení o kasační stížnosti.

K obdobné věci se dříve vyjádřil sedmý senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 29. 11. 2004, čj. 7 Azs 318/2004-105^{*)}, zaujal názor, že pokud krajský soud stěžovateli ustanovil advokátku pro žalobní řízení, bylo vydáním soudního rozhodnutí o podané žalobě toto zastoupení konzumováno. Sdělila-li tato advokátka soudu, že jí stěžovatel neudělil plnou moc k zastupování pro řízení o kasační stížnosti, pak je kasační stížnost, kterou advokátka podala proti rozhodnutí krajského soudu, nepřipustná, protože byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou a Nejvyšší správní soud ji usnesením odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

První senát se při předběžném projednání věci s tímto názorem sedmého senátu neztotožnil. Nedomníval se, že by v daném případě, kdy nebyla soudu předložena plná moc, kterou by žalobkyně zmocnila Mgr. Annu V. k podání kasační stížnosti, měl kasační stížnost odmítnout. Proto věc postoupil rozšířenému senátu, jemuž položil otázku (1.), zda je advokát ustanovený účastníku řízení krajským soudem pro řízení o žalobě oprávněn i k podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. Pro případ, že by rozšířený senát odpověděl na první otázku negativně,

^{*)} Dostupné na www.nssoud.cz.

položil první senát rozšířenému senátu otázku (2.), zda v případě, kdy advokát ustanovený účastníku krajským soudem pro řízení o žalobě, který podá jménem účastníka kasační stížnost, avšak nedoloží, že mu tento účastník udělil plnou moc k podání kasační stížnosti, resp. k zastupování v řízení o ní, je tento nedostatek zhojen, jestliže následně krajský soud ustanoví účastníku advokáta zástupcem také pro řízení o kasační stížnosti. První senát se přitom domnívá, že advokát ustanovený krajským soudem v řízení o žalobě, je oprávněn také k podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě; zastoupení ustanoveným advokátem tak není „konzumováno vydáním rozhodnutí krajského soudu o podané žalobě“, ale končí až uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti. Důvodem je ochrana práv účastníka řízení, jemuž byl advokát ustanoven, zejména pak práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), případně též práva na přístup k soudu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

Rozšířený senát rozhodl, že ustanoví-li ve správním soudnictví v řízení o žalobě krajský soud účastníku řízení zástupcem advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), je takto ustanovený advokát oprávněn zastupovat účastníka řízení také v řízení o kasační stížnosti a v zastoupení účastníka řízení také kasační stížnost podat. Věc pak vrátil prvnímu senátu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

O ustanovení zástupce v řízení před správními soudy pojednává § 35 odst. 8 s. ř. s.; ten vymezuje jednak podmínky, za kterých může předseda senátu navrhovateli na návrh ustanovit usnesením zástupce, jednak podmínky placení hotových výdajů zástupce a odměny advokáta a dále upravuje běh lhůty stanovené pro podání návrhu na zahájení řízení po dobu od podání žádosti o ustanovení zástupce do právní moci rozhodnutí o ní.

Toto ustanovení (ani jiné ustanovení soudního řádu správního) neupravuje rozsah

či meze tohoto zastoupení. V takovém případě je namíste přiměřené použití občanského soudního řádu (§ 64 s. ř. s.). Relevantní právní úpravu přitom obsahují především tato jeho tři ustanovení: § 25 odst. 1, které stanoví, že „advokátu lze udělit pouze plnou moc pro celé řízení (procesní plnou moc)“, § 28 odst. 6, které stanoví, že „nevyplyvá-li z plné moci něco jiného, plná moc zaniká dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byla udělena“, a § 31 odst. 2, které stanoví, že „byl-li zástupcem ustanoven advokát, má stejné postavení jako advokát, jemuž účastník udělil plnou moc“.

Z citovaných ustanovení a z judikatury k nim se vztahující v prvé řadě vyplývá, že advokátu lze udělit pouze procesní plnou moc. Plná moc omezená pouze na určité jednotlivé úkony (prostá plná moc) advokátu udělena být nemůže, neboť by to bylo v rozporu s § 25 odst. 2 o. s. ř. a § 28 odst. 2 o. s. ř., podle kterého plnou moc udělenou advokátu nelze omezit; taková plná moc by byla neplatná. Za prostou plnou moc ale není považována plná moc, která je omezena jen na určitou část řízení před soudem (např. na řízení před soudem prvního stupně).

Významná je posléze otázka, kdy končí zastupování na základě procesní plné moci. Zde platí, že zastupování v takovém případě končí pravomocným skončením řízení, pro které byla plná moc udělena (§ 28 odst. 6 o. s. ř.). Nejde přitom vždy o jeden a tentýž okamžik; civilní procesualistika v této souvislosti pokládá za podstatné vymezení procesní plné moci. K tomu srov: Balák, F.: K rozsahu plné moci advokáta a jeho účasti v dovolacím řízení, Právní praxe 5/1999, str. 304: „V případě, kdy byla (scil. procesní plná moc) udělena pro řízení nalézací, tj. pro řízení u soudu prvního a druhého stupně, popřípadě ve věci vedené u označeného soudu pod určitou spisovou značkou, skončí zastoupení na základě takové plné moci právní mocí konečného rozhodnutí některého z těchto soudů. Byla-li však procesní plná moc udělena ve věci vymezené druhově, tj. označením sporného právního vztahu jeho předmětem či označením stran, bez vázanosti na určitý soud či ří-

zení, pak podle mého názoru taková plná moc opravňuje advokáta k zastupování i pro řízení o mimořádných opravných prostředcích, či při řízení vykonávacím, týkají-li se téže věci.“

Z již citovaného § 31 odst. 2 o. s. ř. pak plyne, že to, co platí pro advokáta zastupujícího účastníka řízení na základě plné moci, platí i pro advokáta, který byl ustanoven soudem. Především tedy advokáta nelze ustanovit pro určitý jednotlivý úkon, ale lze jej ustanovit pouze pro celé řízení. Pro ukončení zastupování pak platí, že zastupování ustanoveným advokátem končí dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byl advokát ustanoven (§ 28 odst. 6 o. s. ř.).

Posledně uvedené lze pak vykládat dvojím způsobem; soudně civilní praxe vcelku stabilně používá první možný způsob, tj. že při ustanovení advokáta soudem končí zastoupení rozhodnutím v I. stupni nebo rozhodnutím soudu odvolacího. Zastoupení tedy nepřetržává do řízení o mimořádných opravných prostředcích. Tento výklad je sice možný, ale není jediný.

Druhý možný výklad spočívá v širším pojetí právního pojmu „řízení“ (pro něž byla plná moc udělena, resp. pro něž byl advokát ustanoven). Výklad vychází z toho, že řízení se nevede o „podání“ (žalobě, dovolání, návrhu), tedy obecně o procesním úkonu, ale o soudní věci (starší výstižnou terminologií o „soudním kusu“). Je zřejmé, že „věc“ (ostatně klíčový pojem procesu) je též v řízení na prvním, druhém, i případně třetím stupni; zkoumá se ostatně pravidelně, zda vyšší soud jednal o „téže věci“ jako soud nižší. Nauka určuje prvky, jimiž je dána totožnost věci (účastníky řízení, uplatňované právo atd.), kdy jde o věc stejnou a kdy o věc jinou. Při úchylce od totožnosti věci dochází k procesní vadě s více nebo méně tíživými procesními důsledky.

Jak již bylo shora řečeno, ustanovení obdobné § 28 odst. 6 o. s. ř. v soudním řádu správním chybí. Je proto třeba jej s ohledem na § 64 s. ř. s. užít přiměřeně, *mutatis mutandis* s ohledem na speciální povahu řízení

před správními soudy a na potřeby soudně správního procesu.

Řízení před správními soudy má nepřehlédnutelná specifika, odlišující jej od řízení ve věcech občanskoprávních. Platí – zejména pro oblast mimořádných opravných prostředků kratší lhůty, kasační stížnost jako prakticky jediný opravný prostředek má velmi široký záběr (jímž se blíží daleko více řádnému opravnému prostředku než mimořádnému) a řízení o ní je ze zákona písemné: kromě vlastního podání kasační stížnosti v pouze dvoutýdenní lhůtě se další úkony advokáta v praxi téměř nevyskytují a nevyžadují. Nejvyšší správní soud ze zákona projedná kasační stížnost bez nařízení jednání; případy, kdy jednání je nařízeno (a další úkon advokáta, spočívající v účasti na něm), jsou výjimečné. Jsou tu ale i další argumenty, svědčící úzkému časovému i věcnému propojení obou soudních instancí, a tedy praktické potřebě, aby ustanovený advokát zastupoval v případě podání kasační stížnosti také u Nejvyššího správního soudu: doručování rozhodnutí krajského soudu advokátovi, zákonná povinnost (i oprávnění) advokáta konat ve prospěch zastoupeného i po určitou dobu po zániku zastoupení, malá pravděpodobnost, že se na straně účastníka řízení změnilы poměry rozhodné pro osvobození od soudního poplatku a ustanovení advokáta v době mezi rozhodnutím krajského soudu a podáním kasační stížnosti.

Je proto korektní, rozumné a spravedlivé, použít ve věcech správního soudnictví druhý naznačený výklad, tedy že předmětem „řízení“ před správním soudem není pouhý procesní úkon (správní žaloba, resp. kasační stížnost), což by koneckonců znamenalo jen vyjádření obecně odmítané teze, že procesu se má hmotné právo podřidit. „Řízením“ je pak nutno chápat konečné vyřízení soudní věci, tedy dokončený přezkum rozhodnutí správního orgánu. Řízení v tomto smyslu je pak pravomocně skončeno někdy již v prvním, jindy však teprve ve druhém stupni.

Ze všech shora uvedených důvodů proto rozšířený senát dospěl k závěru, že ustanoví-li ve správním soudnictví v řízení o žalobě kraj-

ský soud účastníku řízení zástupcem advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), je takto ustanovený advokát oprávněn v zastoupení účastníka řízení také podat kasační stížnost a zastupovat jej i v řízení o kasační stížnosti.

Rozšířený senát tedy sporný problém uchopil ještě jinak než předkládající první senát. Ten má nepochybně pravdu v tom, že je třeba dbát ochrany práv účastníka řízení, je muž byl advokát ustanoven, zejména práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Názor, který v této souvislosti nabídl první senát, tj. že zastoupení ustanoveným advokátem by končilo až uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti, totiž není řešením celého problému; je pouze jeho odsunutím. Kdyby jej rozšířený senát přijal, problém by nebyl řešen ve své celistvosti.

Kdyby rozšířený senát přisvědčil předloženému zužujícímu názoru, nemohla by v první řadě odpadnout nutnost ustanovovat advokáta dvakrát – jednou pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (toto řízení by ovšem přitom končilo až uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti) a podruhé pro řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. Takto podruhé ustanovený advokát (ať už půjde o jednoho a téhož advokáta, či advokáta zcela jiného) by – kromě převzetí a přípravy zastoupení – zpravidla již nevykonal žádný jiný úkon právní služby; toliko ve výjimečných případech by k výzvě soudu odstraňoval vady kasační stížnosti sepsané advokátem předchozím (který je k podání kasační stížnosti tak jako tak oprávněn, ba povinen), podával repliku nebo se výjimečně účastnil jednání před soudem. Komplikace by pak logicky nastávaly i s hrazením odměny a hotových výdajů advokátů. Lišil-li by se advokát ustanovený v řízení o žalobě od advokáta ustanoveného v řízení o kasační stížnosti, bylo by nutné při rozhodování o náhradě nákladů řízení za sepsání kasační stížnosti přiznat odměnu a hotové výdaje advokátovi ustanovenému pro řízení o žalobě, zatímco advokátu ustanovenému pro řízení o kasační stížnosti by byla přiznána odměna a hotové výdaje dle dalších provedených úkonů (zpravidla jen převzetí a pří-

prava zastoupení). O odměně advokáta ustanoveného v řízení o žalobě by přitom bylo rozhodováno nejčastěji dvakrát; poprvé v rozhodnutí, jímž se řízení o žalobě končí, a to o odměně za úkony právní služby poskytnuté v řízení skutečně žalobním, podruhé v rozhodnutí o kasační stížnosti nebo v samostatném usnesení, a to o odměně za sepsání kasační stížnosti. Vedle tohoto by samozřejmě bylo rozhodováno ještě o odměně advokáta ustanoveného pro řízení o kasační stížnosti. Tyto praktické komplikace by částečně odpadly, pokud by účastníku byl v obou případech ustanoven stejný advokát; to je s ohledem na dosavadní praxi většina případů. Zde by byla přiznávána odměna a hotové výdaje zpravidla také ve dvou krocích, ovšem jen jednomu advokátovi.

Na tomto místě se sluší zdůraznit i ekonomický a administrativní aspekt celého problému. Nežádoucí je již dvojí rozhodování soudů o ustanovení advokáta (tedy dvojí hodnocení výdělkových, majetkových a osobních poměrů žalobce, dvojí hodnocení návrhu z pohledu jeho zjevné neúspěšnosti a dvojí posuzování, zda ustanovení advokáta je třeba k ochraně práv účastníka řízení). To vše se děje v relativně krátké době, kdy je málo pravděpodobná tak zásadní změna rozhodných okolností, že by oproti původnímu závěru o nutnosti advokáta ustanovit měl být zaujat závěr zcela opačný. Ekonomicky je na první pohled patrná i „úspora“ na odměně ustanovenému zástupci, a to o odměnu za úkon převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti. Těmto argumentům rozšířený senát přisvědčuje.

Řešení navrhované prvním senátem tedy neřeší naznačený problém spočívající ve dvojím rozhodování o ustanovení advokáta, ale je také sporné z pohledu nauky. Jak bylo uvedeno shora, pojem „řízení“ lze vykládat dvojím způsobem, a to jako řízení o procesním úkonu, nebo jako řízení o soudní věci. První senát vychází z toho, že advokát je ustanovován pro řízení o procesním úkonu, konkrétně o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nicméně se toto řízení z rozumných a pragmatických důvodů snaží „prodloužit“ až do uplynutí lhů-

ty k podání kasační stížnosti. Taková konstrukce je ovšem umělá, neboť při tomto nazírání nelze odhlédnout od významu právní moci rozhodnutí o žalobě, resp. od toho, že zastupování ustanoveným advokátem končí dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byl advokát ustanoven (§ 28 odst. 6 o. s. ř. ve spojení s § 31 odst. 2 o. s. ř. a § 64 s. ř. s.).

Je zjevné, že chápání pojmu „řízení“ jako řízení o soudní věci se pak musí projevit i na venek, a to již v samotném rozhodnutí o ustanovení advokáta. Ve výroku usnesení o ustanovení advokáta je proto zásadně vhodné výslovně stanovit, že advokát se ustanovuje pro řízení o soudní přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, nikoli „jen“ pro řízení o žalobě. Z tohoto pohledu není správný ani výrok o tom, že advokát se ustanovuje pro řízení o žalobě a pro případné řízení o kasační stížnosti. Takový výrok by se opět vracel k chápání pojmu „řízení“ jako řízení o procesním úkonu, a nikoli o soudní věci.

V této souvislosti je třeba zmínit i názor devátého senátu, který v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, čj. 7 As 47/2006-89*), podpořil závěr Městského soudu v Praze, jenž vedle toho, že žalobkyni usnesením ustanovil zástupce pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, odmítl druhým výrokem téhož usnesení žádost žalobkyně o ustanove-

ní zástupce pro řízení o kasační stížnosti. Devátý senát k tomu mj. uvedl, že „řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti jsou dvě různá řízení; proto je možno procesní úkony činit pouze pro každé jednotlivé řízení samostatně, a to i s respektem k jejich časové souvislosti. V dané věci proto stěžovatelka nebyla oprávněna již v žalobním řízení požadovat ustanovení zástupce pro případné řízení o kasační stížnosti“.

Jelikož i tento názor nahlíží řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti jako dva zcela samostatné a nespojitě „typy řízení“, nelze než jej odmítnout. Ve svém důsledku může ztěžovat přístup účastníka k soudu, a oslabovat tak smysl institutu ustanovení advokáta, kterým je ochrana práv i sociálně slabého účastníka řízení. Náhled rozšířeného senátu naopak smysl a účel daného institutu posiluje; práva účastníka, u něhož byly naplněny podmínky pro ustanovení advokáta, budou bez přerušení chráněna po celou dobu, pokud je toho třeba. Trvání zastoupení přispívá nejen k právní jistotě účastníka řízení, ale předchází i administrativním komplikacím na straně soudu. Je přitom zjevné, že nastanou-li kdykoli v průběhu řízení (např. i po rozhodnutí o žalobě) okolnosti, které způsobí, že účastník přestane splňovat být i jen jednu z podmínek pro ustanovení advokáta, nebude nic bránit tomu, aby soud ustanovení advokáta zrušil.

Řízení před soudem: kompetenční vyluka; přiznání odkladného účinku

k § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb.**)

k čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (v textu též „Aarhurská úmluva“, „Úmluva“)

k čl. 10a Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), ve znění Směrnice 2003/35/ES

k § 73 soudního řádu správního

*) Dostupný na www.nssoud.cz.

**) Nyní též ve znění zákona č. 163/2006 Sb.

Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s., a čl. 10a Směrnice Rady o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ES ze dne 6. 10. 1982 ve věci 238/81, *Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, Recueil s. 3415 (Judikatura Evropského soudního dvora 3/2004, str. 139), rozsudek ze dne 15. 9. 2005, ve věci C-495/03, *Intermodal Transports BV v. Staatssecretaris van Financiën*, Sb. rozh. I-8151, usnesení č. 40/1999 Sb. ÚS (IV. ÚS 158/99).

Věc: Spolek D. proti Ministerstvu životního prostředí o posouzení vlivů na životní prostředí, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 30. 6. 2006 vydal žalovaný stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru „*Rychlostní silnice R55 v úseku Moravský Písek – Rohatec*“ na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Proti tomuto stanovisku žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu usnesením ze dne 23. 1. 2007 odmítl. Své rozhodnutí zdůvodnil tím, že napadené stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí o povolení záměru. Až rozhodnutí o žádosti o povolení záměru založí práva a povinnosti účastníků řízení. Soud pak na základě žaloby přezkoumá toto správní rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, přičemž zároveň přezkoumá i zákonnost stanoviska, které bude podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Městský soud tedy došel k závěru, že napadené stanovisko žalovaného je rozhodnutím předběžné povahy a žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížnost, v níž namítl nezákonnost rozhodnutí soudu pro rozpor s článkem 9 Úmluvy a s čl. 10a směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a sou-

kromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (dále jen „směrnice“).

Podle těchto ustanovení musí být zajištěno právo dotčené veřejnosti domáhat se přezkumu po stránce hmotné i procesní zákonnosti jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti správního orgánu podléhajících ustanovením směrnice, resp. Úmluvy. Stěžovatel uvádí, že splňuje definiční znaky „dotčené veřejnosti“ ve smyslu článku 2 odst. 5 Úmluvy, resp. čl. 1 odst. 2 směrnice. Napadené stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí je nepochybně „aktem“ ve smyslu citovaných ustanovení. Čl. 9 Úmluvy splňuje podmínky předepsané čl. 10 Ústavy České republiky pro přímou aplikaci mezinárodních smluv. Článek 10a směrnice navíc splňuje podmínky, které judikatura Soudního dvora stanovila pro přímý účinek směrnice. Právo stěžovatele domáhat se soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí je dáno i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, v němž je obsažena generální klauzule zakládající povinnost smluvních stran zajistit, aby

osoby z řad veřejnosti měly možnost vyvolat přezkum rozhodnutí týkajících se ochrany životního prostředí nezávislým a nestranným orgánem.

Koncepce české právní úpravy, která proces posuzování vlivů na životní prostředí od navazujících správních řízení odděluje, způsobuje dle stěžovatele s ohledem na povinnost implementace směrnice řadu výkladových problémů; lze dokonce uvažovat o tom, že samotné toto oddělení představuje rozpor s požadavky směrnice. Pokud by byl shledán správným názor městského soudu, že stanovisko žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byl by takový stav v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky. Podle stěžovatele by pak bylo nutno přímo aplikovat výše uvedená ustanovení Úmluvy, resp. směrnice, a žalobu stěžovatele projednat s tím, že stěžovatel je aktivně legitimován k podání žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. Právní názor městského soudu připouštějící soudní přezkoumání stanoviska až v rámci přezkumu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru je také v rozporu s čl. 9 odst. 4 Úmluvy požadujícím včasnost a efektivnost soudní ochrany a analogického ustanovení směrnice.

Podle stěžovatele napadené stanovisko žalovaného ukládá žadateli opatření a požadavky k ochraně životního prostředí, které mají v praxi povahu povinností. Dále toto rozhodnutí založilo práva ve smyslu § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. třem občanským sdružením (včetně stěžovatele), čtyřem městům a jedné obci. Stanovisko žalovaného je proto nutné považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť soud se nevypořádal s žalobními body týkajícími se splnění podmínek pro soudní přezkum stanoviska žalovaného a žalobní legitimace stěžovatele. Především se soud nevypořádal s argumentací týkající se přednostního použití Aarhuské úmluvy a přímého účinku čl. 10a směrnice.

Stěžovatel dále podáním ze dne 21. 6. 2007 navrhol položení předběžné otázky týkající se výkladu práva Společenství Soudnímu dvoru Evropských společenství podle

čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“). Dovozuje, že Nejvyšší správní soud je soudem posledního stupně ve smyslu třetího odstavce čl. 234 SES. Má tudíž povinnost podat žádost o zodpovězení předběžné otázky v případech, kdy před ním vyvstane otázka výkladu práva ES. K této situaci dle stěžovatele došlo: v projednávané věci vyvstala otázka výkladu čl. 10a směrnice a čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel proto navrhl předložení otázky, ve které by se zdejší soud Soudního dvora dotázal, zda z ustanovení práva Společenství vyplývá oprávnění stěžovatele domáhat se soudního přezkumu stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí přímo a bezprostředně, nikoli jen v rámci soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů na toto stanovisko navazujících.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 14. června 2007, čj. 1 As 39/2006-55 (www.nssoud.cz), právně i skutkově obdobnou věc tak, že zamítl kasační stížnost občanského sdružení, jehož cílem byla ochrana přírody a krajiny, které se domáhalo samostatného soudního přezkumu stanoviska k posouzení vlivu záměru na životní prostředí. V odůvodnění se soud podrobně zabýval námitkami stěžovatelů týkajícími se čl. 9 Úmluvy a čl. 10a směrnice. Nejvyšší správní soud nenalezl důvody pro to, aby se postupem podle § 18 s. ř. s. odchýlil od právního názoru, který přijal ve své dřívější rozhodovací praxi (srov. též rozsudek ze dne 14. června 2006, čj. 2 As 59/2005-136, www.nssoud.cz).

Článek 9 Aarhuské úmluvy Nejvyšší správní soud vyložil v souladu s povahou Úmluvy jakožto pramene mezinárodního práva, tedy dle čl. 31 až 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb. Z Preambule a čl. 1 Úmluvy vyplývá, že účelem a smyslem práva na přístup k soudu podle čl. 9 Úmluvy je ochrana subjektivních práv a oprávněných zájmů veřejnosti včetně organizací a prosazování objektivního práva, a zvláště pak ochrana práva každého na příz-

nivě životní prostředí. Soudní ochrana zaručená včetně předběžných opatření by pak měla být čestná, férová, spravedlivá, včasná a finančně dostupná (čl. 9 odst. 4 Úmluvy). Účelem Aarhuské úmluvy nicméně není samoučelné rozšiřování přezkumné kompetence správních soudů, resp. rozšiřování aktivní legitimace, ale zajištění vymahatelnosti a respektování hmotného a procesního práva přijatého smluvními stranami na ochranu životního prostředí. Ustanovení čl. 9 Úmluvy proto není možné vykládat tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů dle čl. 6 Úmluvy v samostatném řízení. Uvedené ustanovení stanoví cíl, tedy umožnění soudního přezkumu rozhodnutí, aktu či nečinnosti, ponechává však stranám značnou míru uvážení v tom, jakým způsobem tento cíl prostřednictvím své vnitrostátní právní úpravy zajistí. Musí být ovšem respektovány požadavky uvedené v čl. 9 odst. 4 Úmluvy – poskytovaná právní ochrana musí být čestná, férová, spravedlivá, včasná a finančně dostupná, osoby z řad dotčené veřejnosti musí mít možnost dosáhnout vydání předběžného opatření či přiznání odkladného účinku žalobě.

Vnitrostátní právní úprava, která sice neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, ale umožňuje jejich přezkoumání v rámci přezkumu rozhodnutí o povolení záměru, je tedy za splnění podmínek uvedených v čl. 9 odst. 4 Úmluvy v souladu s požadavky Úmluvy. Nejvyšší správní soud považuje možnost domoci se soudního přezkumu napadeného stanoviska, kterou stěžovateli v řešeném případě zaručuje vnitrostátní právní úprava, za souladnou s požadavky čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Úmluvy. Stěžovatel, který bezesporu splňuje definiční znaky dotčené veřejnosti dle čl. 2 odst. 5 Úmluvy, se totiž mohl účastnit a účastnil procesu posuzování vlivů na životní prostředí, který vyústil ve vydání napadeného stanoviska. Pokud žadatel podá žádost o povolení záměru ve správním řízení, bude mít stěžovatel v takovém řízení postavení účastníka řízení, a to na

základě § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a/nebo na základě § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení bude mít stěžovatel právo podat správní žalobu podle § 65 s. ř. s. V řízení o správní žalobě soud k žalobní námitce stěžovatele přezkoumá dle § 75 odst. 2 z hlediska procesního i hmotněprávního i zákonnost napadeného stanoviska žalovaného. Z uvedeného vyplývá, že v řešeném případě je stěžovateli zaručena vysoce efektivní, včasná a dostupná ochrana jeho práv a zájmů, které v souladu s jeho stanovami spočívají především v oblasti ochrany přírody a krajiny, konkrétně tedy v zabránění realizace záměru, který by poškozoval nebo nadměrně zatěžoval životní prostředí.

Navíc je patrné, že pokud by se žadatel rozhodl, že ustoupí od záměru, který byl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí, a žádost o povolení záměru by nepodal, postrádal by soudní přezkum stanoviska k posouzení vlivů na návrh stěžovatele jakýkoli smysl. V takovém případě by totiž nemohlo dojít k žádnému zásahu do práv a zájmů stěžovatele, ani do jeho zájmu na ochraně životního prostředí.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pro přímou a přednostní aplikaci čl. 9 Úmluvy ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky není splněna ani první podmínka, kterou je nesoulad vnitrostátní úpravy s Úmluvou v řešeném případě; stěžovatel v projednávané věci má plný přístup k soudní ochraně.

K tomu však zdejší soud dodává, že právě na základě čl. 9 odst. 4 Úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovateli, vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedli-

vá. Tato situace však v projednávaném případě nenastala.

Na závěru o souladu vnitrostátní právní úpravy s Úmluvou v řešeném případě nic nemění ani povaha Aarhuské úmluvy, která je rovněž smíšenou smlouvou ve smyslu čl. 300 Smlouvy ES, která byla Společenstvím ratifikována rozhodnutím Rady ze dne 17. února 2005, č. 2005/370/ES (Úř. věst. L 124/1 ze dne 17. 5. 2005), a která podle čl. 300 odst. 7 Smlouvy ES je závazná jakožto pramen práva ES i pro členské státy. Jestliže je, jak Nejvyšší správní soud výše dovodil, česká úprava v souladu s Aarhuskou úmluvou jakou takovou, pak není patrné, v čem by se měl tento závěr lišit s ohledem na skutečnost, o jaký typ smlouvy (výlučný, smíšený či jiný) se jedná.

Ohledně námitky stěžovatele týkající se směrnice a ohledně stěžovatelovy žádosti o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství v souladu s čl. 234 Smlouvy ES lze uvést následující: Článek 10a byl do směrnice vložen směrnicí 2003/35/ES. Tato novelizace podle odůvodnění implementovala do práva Společenství požadavky čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Znění čl. 10a směrnice proto téměř doslovně odpovídá znění čl. 9 odst. 2 a 4 Úmluvy, je v něm však tento zpřesňující dovětek: „*Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny*“. Tento dovětek, který nepřipouští jiného výkladu ani srovnáním dalších jazykových verzí práva Společenství, potvrzuje výklad, který Nejvyšší správní soud učinil výše k čl. 9 Úmluvy: Úmluva ani směrnice nevyžadují samostatný přímý a bezprostřední přezkum jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností, vztahujících se k záměru, jak tvrdí stěžovatel. Postačuje totiž jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovými úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. K zásahu do subjektivního práva stěžovatele však dochází až vydáním konečného rozhodnutí. Proto je nedůvodná námitka stěžovatele, že by přezkoumání příslušného stanoviska až spolu s následnými rozhodnutími o žádosti o povolení záměru bylo v rozporu se zmíněnou směrnicí.

V souvislosti s námitkou nesouladu vnitrostátní právní úpravy se směrnicí a s návrhem na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru ES podle čl. 234 smlouvy ES se Nejvyšší správní soud zabýval i odůvodněným stanoviskem Komise Evropských společenství, vydaným dle čl. 226 SES ze dne 27. 6. 2007, čj. 2006/2271, (2007)2927. V tomto stanovisku Komise sděluje České republice, že porušila své závazky vyplývající z členství v ES tím, že nedostatečně implementovala čl. 10a směrnice. Ve stanovisku Komise uvádí, že vnitrostátní právní úprava v České republice obsahuje několik prvků, které sice samy o sobě nejsou v rozporu s požadavky směrnice, jejich vzájemnou kombinací však dochází k situacím, které v rozporu s požadavky směrnice jsou. Těmito prvky jsou:

(i) oddělení procedury posuzování vlivů na životní prostředí a správního řízení o povolení záměru,

(ii) stanovisko k posouzení vlivu na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. není soudně přezkoumatelné samostatně, nýbrž až v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí o žádosti o povolení záměru a

(iii) ne všechny osoby z řad dotčené veřejnosti mají právo účastnit se správního řízení o žádosti o povolení záměru.

Z těchto skutečností Komise dovazuje: „*Pokud situaci shrneme, omezená účast účastníků řízení o posuzování vlivů v následném odděleném řízení dle zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s faktem, že stanovisko k posouzení vlivů není soudně přezkoumatelné, vede k tomu, že většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností učiněných během řízení o posuzování vlivů. Takováto legislativní konstrukce tedy není v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice o EIA.*“

Situace, kdy k rozporu se směrnici podle Komise dochází, tedy nastává tehdy, pokud osoba z řad dotčené veřejnosti, která se účastnila procesu posuzování vlivů na životní prostředí, se nemůže účastnit správního řízení o žádosti o povolení záměru, a proto nemůže podat ani správní žalobu proti správnímu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, a nemůže tedy prostřednictvím soudního přezkumu tohoto správního rozhodnutí dosáhnout přezkoumání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí. K takové situaci však v řešeném případě nedochází, neboť stěžovatel má zajištěno právo účastnit se správního řízení a následně i právo podat správní žalobu proti správnímu rozhodnutí, a dosáhnout tak přezkoumání napadeného stanoviska žalovaného k posouzení vlivu na životní prostředí. Na situaci stěžovatele tedy výtky Komise ohledně rozporu české úpravy s právem Společenství nedopadají.

Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ve věci 1 As 39/2006 došel k závěru, že předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru týkající se výkladu směrnice, popřípadě i Úmluvy, není na místě, neboť v řešeném případě je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný, a to i při respektování specifík výkladu práva Společenství (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*, Recueil s. 3415, body 16 – 20, potvrzen následující judikaturou Soudního dvora, mj. rozsudkem ze dne 15. 9. 2005, ve věci C-495/03, *Intermodal Transports BV v. Staatssecretaris van Financiën*, Sb. rozh. I-8151). Jak již bylo konstatováno výše, směrnice č. 2003/35/ES jasně stanoví úvahu členských států při určení, ve které fázi budou podle vnitrostátního práva akty spadající pod definici čl. 6 Aarhuské úmluvy napadány. Tento jasný výklad není zpochybněn ani zohledněním jiných jazykových verzí předmětného ustanovení směrnice (anglické, německé, francouzské, italské, polské a slovenské), neboť všechny z nich zakotvují, stejně jako česká verze, implementační úvahu členského státu, ve které fázi bude soudní přezkum umožněn. Konečně také ze srovnání s jinými členskými státy a jejich vnitrostátních úprav přezkumu stanovisek k posuzování vlivů na životní prostředí plyne, že

členské státy své úvahy v této oblasti využívají: některé státy umožňují samostatný přezkum stanovisek EIA, jiné naopak pouze přezkum konečného rozhodnutí (viz srovnávací studii k otázkám územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí, která je výstupem z 20. kolokvia Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie, Rubel, R., Silbermann, E. I.: *Road Planning in Europe – A Case Study*. Druckerei Roland Koch: Leipzig, 2006, str. 28, přístupné též online na internetové adrese http://www.juradmin.eu/en/colloquiums/colloq_en_20.html).

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani výše citované stanovisko Komise. Ze stanoviska totiž vyplývá, že vnitrostátní úprava, která nepřipouští samostatný přímý a bezprostřední soudní přezkum stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí, je sama o sobě v souladu se směrnici. Negativní hromadný účinek, pro který Komise žaluje Českou republiku, tedy kdy v důsledku vícero faktorů dochází k vyloučení určité části osob z řad dotčené veřejnosti, však v případě projednávaném zdejším soudem nenastává. S ohledem na právní otázku projednávanou zdejším soudem lze naopak dovodit, že stanovisko Komise podporuje zjevnost a jednoznačnost výkladu předmětných ustanovení práva Společenství.

Lze tedy shrnout, že právní názor městského soudu o vyloučení soudního přezkumu napadeného stanoviska odpovídá ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu a v řešeném případě není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími z Úmluvy a ze směrnice. I Ústavní soud se ve své judikatuře, např. v nálezu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, Sb. ÚS, sv. 14, č. 40, str. 355, nebo naposledy v usnesení ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06, zatím nepublikováno, ztotožnil s názorem, že přezkoumáním podkladového stanoviska až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru není nijak zasaženo do ústavně zaručených základních práv stěžovatele. Předmětné stanovisko nemůže nabýt charakteru rozhodnutí ani poukazem na založení práva na účast v řízení o povolení záměru ve smyslu § 23 odst. 9 zákona

č. 100/2001 Sb. Ze zákona nevyplývá, že by samo stanovisko zakládalo právo na účast v navazujícím řízení; podmínkou je naopak aktivita příslušného občanského sdružení v tom smyslu, že k takovému stanovisku podá vyjádření. Právo na další účast v následujících správních řízeních se tedy odvíjí od právního úkonu občanského sdružení, nikoliv od vydání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí. Důvodná není ani námitka stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu. Odůvodnění napadeného usnesení je sice stručné a zabývá se pouze vnitrostátní procesní úpravou, nicméně jedná se pouze o usnesení o odmítnutí žaloby, které není rozhodnutím ve věci samé. Proto je dostačující odůvodnění nepřípustnosti žaloby pouze vnitrostátní procesní úpravou, která je v daném případě v souladu se závazky České republiky plynoucími z mezinárodního práva a práva Společenství.

Jakkoliv se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje s právním názorem Městského soudu v Praze o tom, že předmětné stanovisko představuje úkon předběžné povahy (nejedná se totiž o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.), dospívá k závěru, že žaloba proti němu podaná byla správně odmítnuta, byť se tak mělo stát podle § 70 písm. a) s. ř. s., a nikoliv dle písm. b) téhož ustanovení. Stěžovatelem dovozované právo na přezkoumání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí přitom Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, pouze konstatuje, že se stěžovatel domáhal soudního přezkumu stanoviska předčasně. Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že stěžovatel bude oprávněn napadat konečné rozhodnutí, stejně tak jako bude oprávněn žádat o vydání předběžného opatření (resp. odkladného účinku) dle § 38 s. ř. s.

1462

Opatření obecné povahy: námitky; schvalování a přezkum územního plánu

k § 173 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Opatření obecné povahy je účinné teprve po jeho platném vyhlášení (§ 173 odst. 1 správního řádu). Pokud však bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo snato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Smyslem a účelem této publikace je totiž jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem.

II. Úprava obsažená v § 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Pojem „dotčenosti“ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused“ má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.

III. Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti změny územního plánu řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti a podle okolností konkrétní věci může zrušit i jen její část, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73)

Prejudikatura: srov. č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 43/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 19/99), č. 79/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 609/04); Boh. A 14314/38 a Boh. A 9764/32.

Věc: a) Spolek J. a b) Jana M. proti Obci Jistebnice o zrušení opatření obecné povahy.

Usnesením ze dne 31. 3. 2005 zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o pořízení změny č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Jistebnice. Navrhovatel a) podal dne 29. 6. 2006 podnět k posouzení vlivu změny územního plánu na životní prostředí (SEA). Krajský úřad Jihočeského kraje v závěru zjišťovacího řízení ze dne 9. 8. 2006 uvedl, že předmětnou změnu není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Usnesením ze dne 7. 9. 2006 zastupitelstvo odpůrce schválilo zadání předmětné změny územního plánu. Na veřejném projednání návrhu předmětné změny územního plánu na Městském úřadu v Táboře, konaném dne 16. 7. 2007, uplatnili oba navrhovatelé námitky (zaprotokolované však jako připomínky), které nebyly akceptovány. Tyto připomínky byly podány rovněž písemně dne 27. 6. 2007. Usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 31. 7. 2007 bylo schváleno opatření obecné povahy – změna č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Jistebnice. Toto rozhodnutí bylo následně oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena dne 2. 8. 2007 a sňata dne 16. 8. 2007.

Navrhovatelé a) a b) se domáhali zrušení tohoto opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud obě věci spojil ke společnému projednání a rozhodnutí s tím, že nadále jsou vedeny pod sp. zn. 2 Ao 2/2007. Navrhovatel a) ve svém návrhu uvedl, že část území (lokality č. 4), na které se změna územního plánu vztahuje, je součástí přírodního parku Jistebnická vrchovina zřízeného podle ustanovení § 12 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a že zde byl podle ustanovení § 6 stejného zákona registrován významný krajinný prvek „Za kostelem“. Proto zde měla být zřízena klidová zóna a toto území mělo

být určeno jako nezastavitelné území. Podle návrhu zadání změny územního plánu však změna spočívala ve změně z nezastavitelného území (orná půda) na zastavitelné území charakteru všeobecně obytného území. Předmětný návrh změny byl již v roce 2006 předmětem posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), a jeho výsledkem byl dne 19. 6. 2006 závěr učiněný Krajským úřadem Jihočeského kraje, že tuto změnu je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Dne 9. 8. 2006 však stejný orgán vydal nový závěr zjišťovacího řízení, že tuto změnu není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí.

Vydáním opatření obecné povahy byl navrhovatel a) dle svého tvrzení zkrácen na svých právech následujícím způsobem. Předmětná změna územního plánu je v rozporu s ustanovením § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož lze další zastavitelné plochy vymezit pouze na základě prokázané nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby nových zastavitelných ploch. Prokazování této nemožnosti totiž nebylo vůbec provedeno. Krajský úřad neumožnil navrhovateli ani jiným osobám z řad veřejnosti, aby se podíleli na procesu posuzování vlivů předmětné změny na životní prostředí, neboť porušil informační povinnost plynoucí z ustanovení § 16 zákona č. 100/2001 Sb. Oznámení o záměru (návrh zadání předmětné změny) ani závěry zjišťovacího řízení totiž krajský úřad nezveřejnil na internetu v informačním systému SEA. V tomto směru navrhovatel upozorňuje rovněž na směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

Navrhovatelka b) ve svém návrhu uvedla, že vůči návrhu zadání uplatnila dne 29. 6. 2006 podnět ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, v němž poukázovala na nerespektování svého vlastnického práva k pozemkům, s touto lokalitou bezprostředně sousedícím. Její námitky byly posouzeny nesprávně, když nebyly kvalifikovány jako námitky vlastníka, nýbrž jen jako připomínky. V důsledku toho o námitkách nebylo rozhodováno způsobem předpokládaným v ustanovení § 53 stavebního zákona z roku 2006, a navrhovatelka tak byla zbavena možnosti podat opravné prostředky se všemi z toho plynoucími důsledky. Závěr, že navrhovatelka není vlastníkem pozemků dotčených návrhem, není správný, protože navrhovatelka je vlastníkem pozemků přímo dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb „*Místní komunikace zpřístupňující lokalitu 4 a 57*“, „*Prodloužení vodovodní sítě pro zásobení lokalit 4 a 57*“ a „*Prodloužení kanalizačních řadů pro odkanalizování lokalit 4 a 57*“. Místní komunikace zpřístupňující lokalitu 4 a 57 jako veřejně prospěšná stavba, pro níž je možno práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, je vedena po hranicích pozemků navrhovatelky, a nelze dokonce vyloučit, že její výstavba je zamýšlena přímo na jejich pozemcích. Ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 přiznává právo podat námitky proti návrhu územního plánu mj. vlastníkům pozemků dotčených návrhem zastavitelných ploch, takovým vlastníkem pozemku je dle navrhovatelky b) každý, u něhož může návrh územního plánu vyvolat dopady na kvalitu, dostupnost, hodnotu, využitelnost jeho nemovitostí nebo na plnění jeho zákonných povinností. Právě takové dopady provedená změna zjevně má, jelikož vedle plánovaného zřízení komunikace a inženýrských sítí se na pozemcích navrhovatelky nachází významný krajinný prvek „*Za kostelem*“, který samozřejmě budoucí výstavba obytných domů negativně ovlivní. Bylo proto úkolem orgánů územního plánování individuálně posoudit z hlediska intenzity možného ovlivnění, zda námitka je podána oprávněnou osobou, nikoliv však takového vlastníka paušálně vyloučit.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že navrhovatelka b) při veřejném projednávání mohla podat pouze připomínky (nikoliv námitky), což učinila, neboť není vlastníkem pozemků, na kterých se budou eventuálně nacházet veřejně prospěšné stavby. Stavba kanalizace je ve velké vzdálenosti od jejího pozemku, navíc by v daném místě byla zbytečná, protože odkanalizování významného krajinného prvku nepřipadá v úvahu a odkanalizování pozemků nacházejících se na svahu pod významným krajinným prvkem je technicky neproveditelné, komunikace je zřetelně zakreslená mimo pozemky navrhovatelky. Odpůrce nezbytně potřebuje přístupovou komunikaci na pozemcích č. 1876, PK 168 a PK 169/1, vše v k. ú. Jistebnice, pro zabezpečení přístupu k areálu školy a přilehlé obytné zóně, tj. komunikaci, která je navrhována změnou č. 2 územního plánu, protože uvedené území je nyní přístupné pouze z Kostelní ulice – místní komunikací o šíři maximálně 3,5 m a s podélným sklonem 10 – 14 %. Tyto potřeby jsou zejména aktuální v krizových situacích, tj. příjezd požárních vozidel, vozidel záchranné služby, a v době jakékoliv havárie v Kostelní ulici. Pokud je uvedená ulice neprůjezdná, pak je zamezen veškerý přístup k areálu školy a přilehlé obytné zóně.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy v části týkající se lokalit č. 4 a č. 57 zrušil a ve zbytku návrh navrhovatelky b) zamítl. Rovněž zamítl návrh navrhovatelky a).

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se konečně zabýval tím, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. K tomu ze správního spisu plyne, že předmětná změna územního plánu byla řádně schválena usnesením zastupitelstva obce Jistebnice č. 120 ze dne 31. 7. 2007. Následně bylo toto opatření obecné povahy oznámeno veřejnou vyhláškou, vyvěšenou na úřední desce obce Jistebnice po dobu ode dne 2. 8. do 16. 8. 2007. Zároveň je na tomto opatření obecné povahy vyznačeno, že nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tj. 17. 8. 2007. Nejvyšší správní

soud z úřední povinnosti vážil, zda došlo k řádné publikaci tohoto aktu, a dospěl k závěru, že ano.

Stavební zákon totiž výslovně nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydává, a v tomto směru odkazuje na správní řád. Podle již jednou citovaného ustanovení § 43 odst. 4 poslední věty platí, že „*územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu*“. Ustanovení § 54 odst. 2 stejného zákona pak lze označit za ustanovení toliko kompetenční povahy, které pouze přisuzuje zastupitelstvu obce právo vydat územní plán, přičemž blíže neuvádí, jakým způsobem se tak má dít.

Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy v těchto případech vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 správního řádu, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. (Pouze v případě hrozby vážné újmy veřejnému zájmu může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení, což však zjevně není nyní projednávaný případ.)

Lze tak konstatovat, že podle citované zákonné úpravy je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky. Existuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti [viz § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], podle něhož „*obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce*.“].

V nyní projednávané věci má Nejvyšší správní soud za postaveno najisto, že předmětné opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu dne 2. 8. 2007 a sňato dne 16. 8. 2007, na úřední desce tedy včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, viselo předepsaných 15 dnů. Skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo sňato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy v první a poslední den nevisí opatření obecné povahy na úřední desce vždy po celých 24 hodin uvedených dnů, neboť i tak minimálně 13 dnů uvedený akt na úřední desce vždy po celých 24 hodin nepřetržitě visel, a i první a poslední den na ní visel přinejmenším určitou dobu (byť tato může být v konkrétním případě i velmi krátká). Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečná k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit. Na okraj pak poznamenejme, že ustanovení § 40 odst. 1 písm. a), část věty před středníkem, správního řádu, podle něhož pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, není v daném případě použitelné, neboť se vztahuje na lhůty k provedení úkonu v řízení, zatímco zde jde o publikaci opatření obecné povahy.

To znamená, že opatření obecné povahy, které je předmětem soudního přezkumu, bylo vyvěšeno nepřetržitě po dobu 15 dnů, takže zákonná doba, mající za účel umožnit adresátům opatření obecné povahy se s ním seznámit, byla zachována. Předmětné opatření proto skutečně nabylo účinnosti dnem 17. 8. 2007.

Poté, co Nejvyšší správní soud mohl konstatovat splnění všech procesních podmínek řízení, přistoupil k meritornímu projednání a rozhodnutí o návrzích, tzn. k posouzení

souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. 740/2006 Sb. NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z výše již citovaného ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ostatně užil i v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. č. 968/2006 Sb. NSS).

Takto přistoupil Nejvyšší správní soud také k přezkoumání napadeného 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 ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož „*zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu*“. Jak plyne ze shora uvedeného, bylo přezkoumávané opatření obecné povahy skutečně vydáno zastupitelstvem obce Jistebnice, tedy orgánem obce, který byl k tomuto kroku oprávněn na základě shora citovaného ustanovení stavebního zákona v návaznosti na ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovateli a odpůrcem učiněna spornou. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium 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 realiza-

ci 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). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a rovněž v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybnili.

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. Právě tímto směrem jsou orientovány námitky navrhovatelů, a je proto nutno se s nimi podrobně vypořádat.

A) Oba navrhovatelé shodně tvrdí, že předmětná změna územního plánu odporuje ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že „*další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*“. Zároveň podle ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stejného zákona je součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem „*vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*“.

Jak plyne z obsahu předmětného opatření obecné povahy a také z výsledků dokazování provedeného během ústního jednání, takovéto vyhodnocení v projednávané věci provedeno nebylo. Krajský úřad Jihočeského kraje k tomu navrhovatelům přípis z dne 15. 8. 2007, čj. KUJCK 26678/2007 OREG/2 a KUJCK 26679/2007 OREG/2, sdělil, že ustanovení § 55 odst. 3 cit. zákona je vázáno na změny územně plánovací dokumentace poři-

zované od samého počátku v režimu stavebního zákona. Podle přechodného ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona totiž platí, že *„územní plány obcí, regulační plány a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednájí a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle dosavadních právních předpisů“*.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že smysl citovaného přechodného zákonného ustanovení zjevně spočívá v tom, aby se – na straně jedné – parametry nové zákonné úpravy plně vztahovaly i na změny územních plánů, jejichž pořizování bylo zahájeno ještě před 1. 1. 2007. Na straně druhé nicméně zákonodárce respektoval určitou fázovitost pořizování územních plánů a relativní ukončenost těchto jednotlivých fází, jejichž opětovné „otevírání“ dané potřebou uvedení do souladu s novou zákonnou úpravou by vedlo ke zbytečnému prodloužení a k prodražení celého tohoto procesu. Lze tak konstatovat, že citovaný právní názor krajského úřadu zmíněné zákonné úpravě neodpovídá a v tomto směru je kritický názor navrhovatelů zcela namístě.

Jako rozhodující pro posouzení důvodnosti této námitky se totiž v daném případě jeví stanovení toho, v jaké fázi pořizování územního plánu došlo k nabytí účinnosti nového stavebního zákona. Z dříve provedené rekapitulace věci plyne, že o pořízení předmětné změny územního plánu bylo rozhodnuto zastupitelstvem obce Jistebnice dne 31. 3. 2005, tzn. ještě za účinnosti „starého“ stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Podle tohoto zákona součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem nemuselo být vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, a je proto zcela logické, že k němu v této fázi ani nedošlo. Dalším důležitým okamžikem je z tohoto hlediska datum 7. 9. 2006, kdy stejný orgán obce schválil upravené zadání změny územního plánu, tzn. rovněž ještě za účinnosti „starého“ stavebního zákona. Za účinnosti „starého“ stavebního

zákona tak proběhlo zadání původní i upravené územně plánovací dokumentace a také vyžádání stanovisek dotčených správních orgánů. V době nabytí účinnosti „nového“ stavebního zákona tak proběhla již pouze „fáze“ veřejného projednání návrhu změny územního plánu a jeho následné schválení zastupitelstvem.

Lze proto uzavřít, že tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud totiž vychází z úvahy, že prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch je fáze, která musí být situována hned na počátek příslušného řízení o územním plánu. Lapidárně řečeno: zkoumání toho, zda vůbec je nutno provést změnu územního plánu s ohledem na konkrétní podmínky v určité lokalitě, je smysluplné jedině v samotném úvodu tohoto procesu, neboť otázka samotné potřeby takové změny je logická hned na začátku, ještě předtím, než jsou pokládány další relevantní otázky, týkající se její technické proveditelnosti a souladu s jinými zájmy a hledisky. Proto také stavební zákon (§ 55 odst. 3) hovoří o tom, že takovéto stanovisko musí být již součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem. Jestliže tedy v daném případě povinnost vyhodnotit účelné využití zastavěného území a vyhodnotit potřeby vymezení zastavitelných ploch do zákona „přibyla“ až v době, kdy tento návrh změny územního plánu byl již zpracován a vyhodnocen, má Nejvyšší správní soud za to, že se jedná o činnost ukončenou před nabytím účinnosti stavebního zákona ve smyslu jeho přechodného ustanovení § 188 odst. 3, která se posuzuje podle dosavadních předpisů, tzn. podle „starého“ stavebního zákona.

Zdejší soud se tak neztotožňuje s argumentací navrhovatelů, podle níž zpracování změn návrhu bylo ukončeno teprve dne 16. 7. 2007, kdy došlo k jeho veřejnému projednání. Podle ustanovení § 52 odst. 1 stavebního zákona se totiž veřejné projednání koná o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu, což nelze rozumně vyložit jinak, než že v této fázi je jeho pořizování v zásadě ukončeno, a následně připadá v úvahu již jen vyhodnocení výsledků projednání, zapracování námitek, příp. jeho úprava podle stano-

visek dotčených orgánů. Výklad navrhovatelů by tak ve svých důsledcích vedl k tomu, že podle „nového“ stavebního zákona by se posuzovaly prakticky všechny činnosti, provedené před nabytím jeho účinnosti, což neodpovídá znění a smyslu ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona.

B) Rovněž druhá námitka je uplatňována shodně oběma navrhovateli. Jejím obsahem je tvrzení, že krajský úřad neumožnil navrhovateli ani jiným osobám z řad veřejnosti, aby se podíleli na procesu posuzování vlivů předmětné změny na životní prostředí, neboť porušil informační povinnost plynoucí z ustanovení § 16 zákona č. 100/2001 Sb. Oznámení o záměru (návrh zadání předmětné změny) ani závěry zjišťovacího řízení totiž krajský úřad nezveřejnil na internetu v informačním systému SEA. V tomto směru navrhovatel upozorňuje rovněž na směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, která je právě citovaným zákonem transformována do vnitrostátního práva.

K tomu Nejvyšší správní soud především uvádí, že předmětem úpravy zákona č. 100/2001 Sb. je posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví u záměrů a koncepcí, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. V těchto případech také platí, že příslušný úřad zajistí zveřejnění informací a stanovisek uvedených v odstavcích 1 a 2 na internetu (§ 16 odst. 3 písm. b) cit. zákona]. Navrhovatelé přitom argumentují tím, že v daném případě se jednalo o oznámení o záměru, tj. o návrhu zadání předmětné změny územního plánu.

Z ustanovení § 3 písm. a) citovaného zákona nicméně vyplývá, že „záměrem“ je třeba rozumět stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Součástí této přílohy však není nic takového, pod co by mohla spadat předmětná změna územního plánu, tj. plánu sídelního útvaru. Navíc, podle ustanovení § 10i odst. 1 tohoto zákona platí, že „*při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle*

stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5; předkladatel je pořizovatel politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace“. Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že navrhovatelé se mýlí, když podřazují projednávanou změnu územního plánu režimu zákona č. 100/2001 Sb. a z toho následně dovozují pochybení odpůrce, že nezajistil zveřejnění příslušných informací na internetu v rámci informačního systému SEA, provozovaného Českou agenturou životního prostředí. Argumentace navrhovatelů, že informace o návrzích zadání územních plánů právě touto formou jsou zcela běžné, není vůbec relevantní z hlediska posuzování tvrzeného porušování zákonné povinnosti odpůrce.

Pokud konečně navrhovatelé tvrdí, že výše popsané nezveřejnění jim znemožnilo upozornit na skutečnost, že návrh zadání změny územního plánu předpokládá neodůvodněné razantní rozšíření rozlohy zastavitelného území sídelního útvaru Jistebnice, a to na újmu zájmům chráněným zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je nutno i toto tvrzení odmítnout jako nedůvodné, a to již prostým poukazem na rekapitulaci věci. Nejvyšší správní soud má totiž za postaveno nájisto, že oba navrhovatelé využívali dostatečně všech svých procesních práv v daném typu řízení, a postačuje proto připomenout, že když zastupitelstvo obce Jistebnice dne 31. 3. 2005 rozhodlo o pořízení změny územního plánu, již dne 22. 4. 2005 podal navrhovatel a) opakovaný návrh na jeho změnu, jehož obsahem je právě nerozšiřování stávajícího intravilánu s poukazem na významný krajinný prvek.

C) Oba navrhovatelé dále zpochybňují zákonost procesu posuzování vlivů návrhu zadání změny územního plánu na životní prostředí a svoji nelibost vyjadřují k tomu, že krajský úřad nejprve dne 19. 6. 2006 učinil závěr, že tuto změnu je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, aby následně dne 9. 8. 2006 konstatoval, že posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí nutné není.

Jak již plyne z provedené rekapitulace věci, Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor ži-

votního prostředí, zemědělství a lesnictví již ve svém prvním stanovisku ze dne 19. 6. 2006 uvedl, že ohledně lokality č. 4 je nutno upravit přístup a organizaci zástavby tak, aby nedošlo k narušení významného krajinného prvku, a ohledně dalších 28 lokalit doporučil jejich vyřazení. Vyslovený závěr proto zněl tak, že navrženou změnu územního plánu je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, což však neplatí tehdy, pokud budou vyřazeny sporné lokality a zadání předmětné změny bude upraveno. To se také následně stalo (viz usnesení zastupitelstva obce Jistebnice ze dne 7. 9. 2006) a v závěru zjišťovacího řízení krajského úřadu ze dne 9. 8. 2006 je proto uvedeno, že předmětnou změnu není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí.

Na rozdíl od navrhovatelů Nejvyšší správní soud v postupu a zjištěních krajského úřadu nespaturuje rozpor či nezákonnost. Nešlo totiž ve skutečnosti o dvojí zjišťovací řízení, které by bylo zakončeno rozpornými závěry, nýbrž obě provedená zjištění se týkala dvou jiných návrhů (původní a upravený), přičemž právě v důsledku respektování závěrů krajského úřadu zadavatelem změny územního plánu došlo k jeho modifikaci takovým způsobem, že následně krajský úřad v podstatě jen potvrdil svůj předchozí věcný závěr.

Ani tato námitka proto nemohla být shledána důvodnou.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že přezkoumávané opatření obecné povahy respektuje stanovisko krajského úřadu i ve vztahu k lokalitě č. 4, když jako podmínku řešení zastavitelných ploch výslovně stanoví, že nesmí dojít k narušení sousedního významného krajinného prvku, a připouští proto zástavbu rozvolněnou a jen se dvěma nadzemními podlažími.

D) Navrhovatelka b) konečně tvrdí, že byla poškozena na svých právech tím, že byly nesprávně posouzeny její námitky, s nimiž bylo nakládáno pouze jako s připomínkami.

Při posouzení důvodnosti této námítky Nejvyšší správní soud vycházel z ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož

„námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti“. Oproti tomu podle odst. 3 stejného ustanovení *„nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky“.* Zákonná úprava tak rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Různé intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků pak odpovídá následný rozdílný způsob vypořádání se s nimi: zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek zákon předpokládá vydání samostatného rozhodnutí o nich (§ 53 odst. 1).

V nyní projednávané věci navrhovatelka b) skutečně uplatnila námitky s poukazem na svoje vlastnické právo k pozemkům sousedícím s lokalitou č. 4. Uvedla v něm, že nesouhlasí s rozšiřováním intravilánu až k hranici jejich pozemků, namítla negativní ovlivnění krajinného rázu a harmonické krajiny v daném území a rozporovala rovněž navržené vedení vysokého napětí a jeho ochranné pásmo a vodovod s kanalizací. Při veřejném projednání návrhu trvala na tom, že podala námitku, a nikoliv připomínku, nicméně bylo s ní naloženo jako s připomínkou, která byla v textové části opatření obecné povahy vypořádána tím způsobem, že pozemky navrhovatelky jsou mimo vymezené lokality změn a rovněž vedení vysokého napětí, navržený vodovod a kanalizace jsou zcela mimo její pozemky. Dále je toliko konstatováno, že při veřejném projednání návrhu byla k této připomínce uplatněna tři nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů. K „připomínce“ navrhovatelky ohledně dalšího vymezení zastavitelných ploch bylo rovněž pouze odkázáno na stanoviska, z nichž neplyne, že by s navrženými zastavitelnými plochami nesouhlasila.

Při hodnocení důvodnosti tohoto návrhového tvrzení Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že rozhodným kritériem pro určení,

zda navrhovatelka podala námitku či připomínku, je posouzení její dotčenosti jakožto vlastníka pozemků. Jak přitom plyne z obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy (zejm. grafická část) i z dokazování provedeného při ústním jednání, má zdejší soud za postaveno najisto, že stěžovatelka jakožto vlastník pozemků (mimo jiné) parc. č. 417 a 418/2 v k. ú. Jistebnice není přímo zasažena plánovanou zástavbou v tom smyslu, že by se změna územního plánu vztahovala přímo na její pozemky, a z tohoto plánu neplyne ani vedení inženýrských sítí a jiných zařízení na nich. V tomto směru proto lze názoru odpůrce přisvědčit.

Nejvyšší správní soud však zároveň nemohl opomenout závěry dosavadní judikatury k otázce účastníků územního řízení, byť zatím jen ve vztahu k ustanovení § 34 zákona č. 50/1976 Sb. V tomto směru připomíná zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, č. 43) a sp. zn. III. ÚS 609/04 (tamtéž, sv. 37, č. 79), podle nichž za účastníka tohoto řízení je nutno brát nejen „mezujícího souseda“, a to v podstatě bezvýjimečně, nýbrž také majitele vzdálenější nemovitosti, jestliže mohou být dotčena jeho práva. Uvedl totiž, že „*uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků ‚za potokem‘, ‚za cestou‘, ‚za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby‘), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva ‚nemezujícího‘ souseda dotčena*“. Je ostatně vhodné připomenout rovněž praxi prvorepublikového nejvyššího správního soudu, který (a to dokonce s použitím judikatury bývalého nejvyššího správního soudu rakouského) vykládal pojem „soused“ ve stavebním řízení daleko liberálněji. Např. v nálezu z 22. 6. 1938 (Boh. A 14314/38) vyslovil, že sousedem je nejen ten, jehož nemovitý majetek bezprostředně sou-

visí se staveništěm, ale i majitel vzdálenější nemovitosti, zejména také pozemku ležícího naproti projektované stavbě přes cestu, jestliže projekt může mít na jeho nemovitý majetek stavebně-policejní reflex. V tomto případě přiznal stěžovateli legitimaci k odvolání ve správním řízení. Stejně tak v nálezu Boh. A 9764/32 judikoval, že sousedy ve smyslu stavebního řádu jsou nejen majitelé nemovitostí sousedících bezprostředně se staveništěm, ale i majitelé objektů vzdálenějších, jsou-li tyto objekty v takovém vztahu ke staveništi, že stavba může mít na zájmy vlastníka onoho objektu účinky, které požívají ochrany stavebního řádu.

Nejvyšší správní soud konečně považuje za nanejvýš podstatné, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 609/04 výslovně uvedl, že „*„mezujícího souseda‘ rozhodně nemíní z okruhu účastníků správního řízení vyloučit, možné dotčení jeho práv víceméně předpokládá a v podstatě naznačil nutnost extenzivního výkladu příslušných norem otázky účastnictví upravujících*“.

Nejvyšší správní soud si je vědom, že k výše uvedenému výkladu pojmu „dotčenosti“ vlastníka pozemku či stavby návrhem územního plánu dospěl aplikací principů vyvinutých judikaturou k jiným fázím procedury rozhodování o tom, jak bude stavebně využita určitá lokalita. Má však za to, že přenos uvedených principů i do procedury vytváření (resp. změny) územního plánu je namístě, neboť ve své podstatě jde ve všech případech o to, aby zajištěním možnosti relevantně se vyjadřovat k zamýšlenému stavebnímu záměru (ať již v kterékoli z různých fází jeho konkretizace) byly chráněny právní pozice těch, kteří budou záměrem dotčeni. Klíčovým právně-politickým cílem veřejnoprávní regulace stavební činnosti ostatně je – vedle prosazení veřejných zájmů v užším slova smyslu (tedy takových zájmů, které mají podstatný význam i mimo rámec lokality, které se stavební činnost dotýká) – též zajištění harmonického rozvoje lokality samotné a v rámci toho tedy i vytvoření co nejvíce harmonických vztahů mezi jednotlivými osobami, jejichž život se v podstatné míře v příslušné lo-

kalitě odehrává nebo který může být poměry v této lokalitě podstatně ovlivněn. Znamená to tedy, že pojem „dotčenosti“ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevycherpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.

Lze tak na základě dříve vysloveného shrnout, že v nyní projednávané věci, kdy navrhovatelka b) byla bezpochyby „*mezující sousedkou*“ ve vztahu k lokalitě 4, zahrnuté do napadeného opatření obecné povahy, představovala vlastníka pozemků dotčeného návrhem územního plánu ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, oprávněného k podání námítky, o níž muselo být jednáno a rozhodnuto způsobem předvídaným citovaným zákonem. Dotčení na svých právech přitom s ohledem právě na vlastnický vztah k sousedním pozemkům nemusela nijak zvlášť prokazovat, neboť toto dotčení je implicitně obsaženo právě ve skutečnosti existence vlastnického práva. Již z povahy věci je totiž zřejmé, že rozhodnutí o vymezení zastavěného území představuje prakticky vždy zásah do vlastnického práva na sousedním pozemku, byť samozřejmě v různých skutečných konstatacích a s rozdílnou intenzitou. Již jen samotná skutečnost, že k provedení stavby v budoucnu dojde, totiž pro vlastníka pozemku přinejmenším znamená nutnost připravit se na to, že na sousedním pozemku bude po určitou dobu pracovat stavební technika, že se změní dosavadní charakter daného území, počet a složení jeho obyvatel,

změny se projeví rovněž v oblasti dopravy, zásobování atp. Jakkoliv ne vždy tyto změny musí být pocítovány nutně negativně, je třeba vždy trvat na právu „*mezujícího souseda*“ uplatnit případně námitky proti návrhu územního plánu.

Tím samozřejmě nemá být řečeno, že tyto námitky, pokud jsou skutečně podány, znamenají nutnost jejich vyhovění. Obecně vzato totiž vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či pozemky byly využity jiným způsobem než doposud, neboť jeho vlastnické právo je ve své podstatě omezeno vlastnickým právem majitelů sousedních pozemků, přičemž všichni vlastníci mají právo svůj majetek užívat v zásadě podle své libosti, nezasahují-li tím do vlastnictví jiných osob. Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslné podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a ne-

dodržení zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem, aby sám územní plány dotvářel.

V reálném životě totiž existuje značná variabilita možných situací a je vždy věci příslušných správních orgánů, aby velmi citlivě vážily, do jaké míry jsou tyto námitky důvodné, a naopak kdy se jedná toliko o námitky spíše obstrukční povahy. Jak již ostatně zdejší soud uvedl ve svých dříve citovaných rozhodnutích, i v prostředí liberální tržní ekonomiky je nezbytná existence územního plánování. Jeho cílem je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, který spočívá 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.

Nejvyšší správní soud však zároveň uvádí, že pokud by k této námitce zrušil celé napadené opatření obecné povahy, zpronevěřil by se dříve traktované zásadě proporcionality a zdrženlivosti při zasahování do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí o využití určitého území. Jestliže totiž dovedl, že návrh navrhovatelky b) je důvodný jen v té části, která se dotýká realizace jejich práv

k vlastněným pozemkům, není dán sebemenší důvod k úvahám o zrušení ostatních částí opatření obecné povahy, u nichž žádná protizákonnost shledána nebyla. Za situace, kdy zákonná úprava (§ 101d odst. 2 s. ř. s.) soudu umožňuje zrušit i jen část opatření obecné povahy, a současně charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje (tzn. jednotlivé lokality, na které se změna územního plánu vztahuje, jsou v projednávaném případě od sebe odděleny, přičemž povaha změny územního plánu je taková, že nebude-li se nakonec týkat lokalit, na něž zrušovací rozhodnutí soudu dopadá, nebude to znamenat podstatnou změnu poměrů ve vztahu k lokalitám, ve vztahu k nimž nebyla u změny územního plánu shledána nezákonnost), je proto namístě vyhovět jen té části návrhu navrhovatelky b), která brojí proti změně územního plánu provedené v lokalitách č. 4 a č. 57 v Jistebnici. V případě lokality č. 4 je důvod vyhovění dostatečně patrný z dříve vysloveného, v případě lokality č. 57 soud přihlédl k tomu, že tato lokalita je funkčně s lokalitou č. 4 spojena a nachází se v bezprostřední blízkosti pozemků navrhovatelky, byť s nimi přímo nesusousedí, přičemž povaha případné změny, byla-li by provedena toliko na lokalitě č. 57, by ve vztahu k navrhovatelce měla v podstatě obdobné dopady jako změna v lokalitě č. 4; ponechání lokality č. 57 v režimu odlišném od režimu lokality č. 4 by tedy v tomto konkrétním případě bylo neracionální.

1463

Správní trestání: přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu

k § 54 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

To, že se žalobce na vozovce zdržoval důvodně, protože tam vykonával pracovní činnost, jej nemůže zprostit povinnosti podle § 54 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Žalobce měl – jako obsluha popelářského vozu – právo se na vozovce zdržovat a provádět tam potřebné pracovní úkony včetně manipulace s popelnicemi; i přitom však byl povinen dbát náležité opatrnosti při přecházení vozovky, neboť i při výkonu své pracovní činnosti zůstal chodcem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 1 As 31/2007-39)

Věc: Jiří B. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Nový Bor vydal dne 9. 2. 2006 rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve spojení s § 54 odst. 2 zákona o silničním provozu. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení o přestupku ve výši 1000 Kč. Přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 20. 6. 2005 jako obsluha popelářského vozu ohrozil sebe i řidiče M., když počal zpoza popelářského vozu přecházet vozovku, aby umístil popelnici na druhou stranu vozovky. Popelnici tlačil před sebou, přijíždějící vozidlo do popelnice narazilo a on i s popelnicí byl vymrštěn a spadl na vozovku. Při nehodě byl žalobce zraněn a vozidlo pana M. bylo poškozeno. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení o přestupku ve výši 1000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 4. 2006 zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl rozsudkem ze dne 24. 7. 2006. Žalobce byl chodcem navzdory tomu, že na vozovce plnil své pracovní povinnosti a obsluhoval vozidlo s právem přednosti v jízdě. Žalobce manipuloval s pojízdnou popelnicí, jejíž šířka podle všeho nepřesahovala 600 mm; taková popelnice není nemotorovým vozidlem, nýbrž ručním vozíkem či jeho obdobou [srov. § 2 písm. j) zákona o silničním provozu]. Protože žalobce nebyl řidičem nemotorového vozidla, nezbyvá jiná možnost, než že byl chodcem, na něž se vztahovala povinnost rozhlédnout se podle § 54 odst. 2 zákona o silničním provozu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Závěr sou-

du o tom, že stěžovatel byl chodcem, je nesprávný, protože povinnost uložená v § 54 odst. 2 zákona o silničním provozu se týká chodce při přecházení před vstupem na vozovku. Z popisu skutku však nepochybně vyplývá, že stěžovatel na vozovku vstoupil a zdržoval se na ní dříve, než na místo střetu přijelo vozidlo pana M. Jakmile chodce podle § 54 odst. 3 zákona o silničním provozu vstoupí na přechod pro chodce nebo na vozovku, nesmí se tam bezdůvodně zastavovat nebo zdržovat. Není sporné, že stěžovatel v daném místě na vozovce prováděl činnost spočívající ve vysypání domovního odpadu do popelářského vozu. Na vozovce se tedy před nehodou zdržoval důvodně a oprávněně. Soud zřejmě přehlédl, že v místě střetu, kde vozidlo s právem přednosti v jízdě přerušilo jízdu a zastavilo se zapnutým motorem a výstražnými světly, byla konána pracovní činnost odpovídající nakládání nákladu na komunikaci ve smyslu § 52 odst. 7 zákona o silničním provozu a řidiči ostatních vozidel byli povinni podle § 42 odst. 2 citovaného zákona tuto činnost umožnit. Pan M. porušil svou povinnost přizpůsobit svou jízdu celkové situaci v provozu na pozemní komunikaci [§ 4 písm. a) zákona o silničním provozu].

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že chodcem je každá fyzická osoba, která se samostatně pohybuje na pozemní komunikaci včetně jejích součástí, a podpořil soud v jeho argumentaci o popelnici coby ručním vozíku. Není pochyb o tom, že stěžovatel se na vozovce zdržoval důvodně; tím se však nevyvrací to, že porušil povinnost uloženou mu v § 54 odst. 2 zákona o silničním provozu, tj. před vstupem na vozovku se nepřesvědčil, zda může vozovku přejít, aniž by ohrozil sebe i ostatní účastníky silničního provozu, a zároveň přecházel vozovku takovým způsobem, že s ohledem na vzdálenost a rychlost jízdy přijíždějícího vozidla donutil řidiče k náhlé změně směru nebo rychlosti jízdy. Žalovaný má za to, že povinnosti chod-

ce podle citovaného ustanovení trvají po celou dobu, po kterou se chodec nachází na vozovce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V první řadě je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem považuje závěry žalovaného za správné a má za to, že bylo na místě stěžovatelu žalobu zamítnout. Stěžovatel v kasační stížnosti – stejně jako již v žalobě – zdůrazňuje, že stěžovatel se na vozovce nacházel již před střetem a vykonával zde pracovní činnost, a vyvozuje z toho jeho do jisté míry privilegované postavení; tomu však nelze přisvědčit. Stěžovatel jednak namítá, že při manipulaci s popelnicí, při níž došlo k nehodě, se nacházel uprostřed vozovky; nevztahovala se tak na něj povinnost přesvědčit se, zda může vozovku přejít, aniž by ohrozil sebe i ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích (§ 54 odst. 2 zákona o silničním provozu), protože ta stíhá jen chodce, kteří teprve hodlají do vozovky vstoupit. Tento názor však neobstojí. Nejtypičtější se toto pravidlo pochopitelně bude vztahovat na případy stěžovatelem popsané (odtud i zákonná formulace „*před vstupem na vozovku*“); „*přecházením vozovky*“ však není pouze přecházení vozovky v celé její šíři – tj. od krajnice ke krajnici – nýbrž pohyb chodce napříč libovolným úsekem vozovky. Jakýkoli takový pohyb by totiž při nedostatečné opatrnosti mohl ohrozit samotného chodce i ostatní účastníky silničního provozu. Stěžovatelem zastávaný výklad by z povinnosti dbát náležitě opatrnosti při přecházení vozovky vylučoval například i řidiče osobního vozu, který po zaparkování vozidla při pravé krajnici přechází na druhou stranu vozovky (jelikož po vystoupení z vozidla se již ve vozovce nacházel); to je ovšem absurdní.

Ani to, že se stěžovatel na vozovce zdržoval důvodně, protože tam vykonával pracovní činnost, jej nemůže zprostit povinnosti podle § 54 odst. 2 zákona o silničním provozu. Správní orgán nepochyboval o to, že stěžovatel měl – jako obsluha popelářského vozu –

právo se na vozovce zdržovat a provádět tam potřebné pracovní úkony včetně manipulace s popelnicemi; i přitom však byl povinen dbát náležitě opatrnosti při přecházení vozovky, neboť i při výkonu své pracovní činnosti zůstával chodcem. Stěžovatel se dovolává § 42 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle něhož musí řidiči ostatních vozidel umožnit vozidlu vybavenému zvláštním výstražným světlem oranžové barvy jízdu nebo pracovní činnost a podle okolností snížit rychlost jízdy, popřípadě i zastavit vozidlo. Proti tomu nelze nic namítnout; z dodržování některých pravidel silničního provozu je však v souladu s § 42 odst. 1 zákona o silničním provozu výslovně vyňat jen řidič vozidla vybaveného zvláštním výstražným světlem oranžové barvy (jímž je i popelářský vůz), nikoli obsluha takového vozidla. Ve vztahu k této obsluze jakožto k chodci (tedy k „běžnému“ účastníku silničního provozu) dbá právní úprava na vyvážené postavení jednotlivých účastníků silničního provozu. Ostatní účastníci silničního provozu jsou tedy jistě povinni chovat se k chodci ohleduplně a ukázněně a přizpůsobit své chování mj. situaci v provozu na pozemních komunikacích; stejnou povinnost má však tento chodec vůči všem ostatním, ať už se na vozovce vyskytuje z důvodů soukromých či pracovních.

Pokud stěžovatel cituje § 52 odst. 7 zákona o silničním provozu týkající se nakládání a skládání nákladu na pozemní komunikaci, nemá to pro projednávanou věc žádný význam. Je zřejmé, že stěžovatel jako obsluha popelářského vozu takovou činnost prováděl; o tom však nebylo sporu, a k dopravní nehodě ostatně nedošlo při této činnosti, nýbrž až při úkonu s ní souvisejícím (vracení popelnice na místo mimo pozemní komunikaci). Krom toho osoby vykonávající takovou činnost nejsou nadány oproti ostatním účastníkům silničního provozu zvýhodněným postavením: naopak ony samy musejí jednat tak, aby nebyla ohrožena bezpečnost provozu na pozemních komunikacích.

Stěžovatel poukazuje na to, že svou povinnost účastníka silničního provozu neporušil on sám, nýbrž pan M., který nepřizpůsobil

svou jízdu celkové situaci v provozu na pozemní komunikaci; tomu však nelze přisvědčit i s ohledem na výpovědi účastníků a svědků nehody ve správním řízení. S výjimkou údaje o stěžovateli odění v době nehody, v němž se výpovědi jednotlivých osob rozcházejí, vytvářejí výpovědi logický a soudržný obraz celé události. Vyplývá z nich, že řidič M. uviděl stěžovatele vycházejícího s popelnicí zpoza popelářského vozu v okamžiku, kdy již prakticky míjel popelářský vůz. Ačkoli tedy při spatření popelářského vozu zpomalil, jeho možnosti přizpůsobit svou jízdu náhle se zjevivšímu stěžovateli již byly značně omezené. Kdyby stěžovatel před sebou netlačil popelnici, k nehodě by zřejmě nedošlo: stěžovatel podle vlastní výpovědi totiž včas uskočil za popelářský vůz, zatímco řidič M. podle svého tvrzení strhl volant doprava a poté jel po samém okraji vozovky. Tou nejpodstatnější okolností působící při vzniku nehody tedy nebylo chování řidiče M., nýbrž přítomnost popelnice ve vozovce. Popelnici na tomto místě nechal stát stěžovatel, když uskokoval za popelářský vůz; odpovědnost za nehodu je tedy třeba přičíst jemu, a to bez ohledu na to, že při nehodě byl sám zraněn. K stěžovateli opakovanému tvrzení o tom, že tlačení popelnice před sebou dodržel předpisy o bezpečnosti práce, je třeba uvést, že kopie těchto předpisů založené do správního spisu neobsahují nic bližšího o manipulaci s popelnicí na vozovce.

Jakkoli to nemá vliv na rozhodnutí krajského soudu o věci samé, a tedy ani na výsledek řízení o kasační stížnosti, musí Nejvyšší správní soud přisvědčit stěžovateli v tom, že popelnice skutečně není ručním vozíkem; obecně lze říci, že snaha krajského soudu zařadit popelnici mezi předměty vypočtené v § 2 písm. j) zákona o silničním provozu není na místě a míjí se účelem. Krajský soud při argumentaci k tomuto závěru vycházel právě z citovaného ustanovení, podle něhož je chodcem i „osoba, která tlačí nebo táhne sánky, dětský kočárek, vozík pro invalidy nebo ruční vozík o celkové šířce nepřevyšující 600 mm, pohybuje se na lyžích nebo kolečkových bruslích anebo pomocí ručního nebo motorového vozíku pro invalidy, vede jízdní

kolo, motocykl o objemu válců do 50 cm³, psa a podobně“. Krajský soud připodobnil popelnici k ručnímu vozíku o celkové šířce nepřevyšující 600 mm, protože dospěl k závěru, že žádná pojízdná popelnice nepřesahuje tyto rozměry, a dovodil tak, že stěžovatel nebyl řidičem nemotorového vozidla, nýbrž chodcem. Tento myšlenkový postup je však zbytečný. Ustanovení § 2 písm. j) zákona o silničním provozu ve své první části demonstrativně vypočítává předměty, které sice slouží k dopravě či přepravě osob či materiálu, avšak přesto nejsou považovány za vozidla, a osoby, které je obsluhují, tak nejsou řidiči nemotorových vozidel. To, že stěžovatel nebyl řidičem nemotorového vozidla, však lze dovodit i pouhou logickou úvahou, bez ohledu na uvedený výčet. Jakékoli vozidlo slouží, jak již uvedeno, k dopravě či přepravě; tento účel popelnice neplní, a nic na tom nemůže změnit ani fakt, že se jedná o popelnici vybavenou kolečky, a tedy pojízdnou. I kdyby pojízdná popelnice přesahovala šířku 600 mm, nečinilo by to z ní nemotorové vozidlo. Závěr, že obsluha pojízdné popelnice není řidičem nemotorového vozidla, tak neplyne z rozměrů popelnice, nýbrž z povahy tohoto předmětu a účelu, jemuž obvykle slouží.

Zdejší soud nesouhlasí ani se způsobem, jakým krajský soud získal podklady pro své úvahy o povaze popelnice. Jak je zřejmé ze soudního spisu, pracovník soudu provedl bez přítomnosti stran pochůzku po okolí a změřil několik typů běžných popelnic. Při jednání dne 17. 7. 2006 informoval soud strany o úředním záznamu, který z této pochůzky vzešel, a upozornil strany na to, že záleží na nich, zda budou výsledky tohoto měření akceptovat. Dne 24. 7. 2006 proběhlo další jednání; ačkoli z protokolu o něm není zřejmý postoj stran k výsledkům měření, soud v rozsudku bez dalšího používá údaje takto zjištěné. Správní soud může provést i důkazy, které neprovedl správní orgán (§ 52 odst. 1 s. ř. s.); dokazování však soud provádí při jednání (§ 122 odst. 1 o. s. ř., § 64 s. ř. s.). Soudní spis v této věci vyvolává pochybnosti o tom, zda se tak opravdu stalo, a pasáž na str. 4 rozsudku, v níž se soud zabývá rozměry popelnice,

tak postrádá řádný procesní podklad. Na zákonnost rozsudku napadeného kasační stížností to ovšem nemá vliv: závěr krajského

soudu o tom, že stěžovatel byl důvodně shledán vinným z dopravního přestupku, ob stojí i bez těchto úvah.

1464

Správní trestání: nevydání dokladu o zaplacení jízdného řidičem taxislužby

k § 21 odst. 9 a odst. 13 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákona č. 229/2005 Sb.

I. Důsledkem nevydání dokladu o zaplacení jízdného z tiskárny taxamtru cestujícimu je odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby [§ 21 odst. 9 ve spojení s § 21 odst. 13 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě]. Správní úřad nemá možnost správní úvahy o tom, zda řidiči v případě nevydání dokladu o zaplacení průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby odebere, či nikoliv – on tak učinit musí.

II. K osobním a majetkovým poměrům řidiče taxislužby správní orgán nemůže při rozhodování o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby přihlížet. Stejně tak k nim nepřihlíží ani soud při přezkumu zákonnosti takového rozhodnutí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2007, čj. 9 Ca 305/2005-33)

Prejudikatura: srov. č. 135/2004 Sb. NSS, č. 344/2004 Sb. NSS a č. 1038/2007 Sb. NSS.

Věc: Ladislav B. proti Ministerstvu dopravy o odnětí průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby.

Dne 8. 7. 2005 byla provedena kontrolní jízda vozidlem, jehož provozovatelem a současně řidičem byl žalobce. Na Václavském náměstí u Jindřišské ulice nastoupili cestující (kontrolní orgán Magistrátu hl. m. Prahy) do vozu taxi a požádali žalobce o odvoz na Valdštejnské náměstí. Hovořili anglicky. Po dojezdu na požadované místo byla na taxamtru částka 505 Kč, žalobce však požadoval pouze 400 Kč. Cestující zaplatili, žádný účet od žalobce nedostali. Následně byl o výsledku této kontroly sepsán protokol [§ 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“)]. V něm je uvedeno, že žalobce nevydáním stvrzenky z tiskárny taxamtru porušil § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě a § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb. (dále jen „vyhláška“). Na místě kontroly byl žalobci v souladu s § 21 odst. 13 zákona o silniční dopravě zadržen průkaz o způsobilosti. Žalobce byl s tímto protokolem seznámen a byl pou-

čen, že ve lhůtě 5 dnů ode dne seznámení se s protokolem může proti němu podat písemné a zdůvodněné námitky.

Dne 13. 7. 2005 byl žalobce vyrozuměn o zahájení správního řízení, které bylo dne 10. 8. 2005 ukončeno rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby pro porušení § 21 odst. 9 zákona o silniční dopravě ve spojení s § 21 odst. 13 písm. a) a b) tohoto zákona.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. Žalovaný dne 26. 10. 2005 rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že žalobci byl průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby odebrán podle § 21 odst. 9 zákona o silniční dopravě z důvodu uvedeného v § 21 odst. 13 písm. b) citovaného zákona.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a vrácení věci

žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ, že by soud žalobě nevyhověl v plném rozsahu, navrhl žalobce upuštění od uloženého trestu nebo jeho snížení (§ 65 odst. 3 s. ř. s.). Žalobce sankci odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby považuje za protizákonný a likvidační akt. Má za to, že tato sankce by měla alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa. Nemůže jít o zásah do majetkových práv jednotlivce, který vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod. V tomto směru žalobce poukazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2002.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména poukázal na obsah usnesení Ústavního soudu sp. zn. VI. ÚS 638/2003, jímž byla dne 1. 7. 2004 odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 116/2002. V této věci Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy, uložil za porušení právních předpisů (namísto vydání řádného dokladu o zaplacení jízdného z tiskárny taxametru vydal dotýčný provozovatel a současně řidič taxislužby ručně psanou stvrzenku, která neobsahovala předepsané údaje) postih ve výši 250 000 Kč. Stěžovatel v dané věci argumentoval zcela shodně jako nyní činí žalobce, tedy odkazem na čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod. Meritem ústavní stížnosti bylo tvrzení stěžovatele, že pokuta uložená mu správními orgány je příliš vysoká, nepřiměřená ve vztahu k porušení práva, jehož se dopustil, jakož i k jeho sociální situaci. V odůvodnění usnesení Ústavní soud konstatoval, že osobní a majetkové poměry stěžovatele nejsou kritériem, které může ovlivnit výši pokuty, a proto správní orgány ani Nejvyšší správní soud neměly důvod k nim přihlížet. Stěžovatel zde poukazoval na nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2002, kterým byla zrušena část § 106 odst. 3 stavebního zákona. Uvedené ustanovení umožňovalo uložit pokutu od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč, neumožňovalo uložení pokuty nižší, a omezovalo tak správní

uvážení rozhodujícího orgánu. Koncepce § 35 zákona o silniční dopravě je však jiná. Stanoví pouze horní hranici pokuty a umožňuje správnímu orgánu určit její výši s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem případu. Žalovaný má za to, že likvidační charakter, který pro žalobce dle jeho tvrzení má odebrání dokladu o způsobilosti řidiče taxislužby, není v daném případě rozhodujícím kritériem pro posuzování závažnosti jednání žalobce. Zákon o silniční dopravě nezohledňuje osobní a majetkové poměry řidiče taxislužby, a proto k nim správní orgán nemůže přihlížet. Odebrání průkazu řidiče taxislužby navíc nelze považovat za sankční opatření v pravém slova smyslu. Jde o přirozený důsledek skutečnosti, že osoba, která se dopustila závažného porušení právních předpisů, neposkytuje záruku, že při výkonu taxislužby bude jednat poctivě a v souladu s právními předpisy. Jedná se tedy spíše o akt celospolečensky preventivní povahy, jímž se společnost brání proti dalšímu pokračování nečádných aktivit v taxislužbě.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V protokolu o kontrole je pod bodem E. (další zjištění) výslovně uvedeno, že žalobci byl na místě kontroly zadržen průkaz o způsobilosti řidiče taxislužby podle § 21 odst. 13 zákona o silniční dopravě. Obsahem tohoto protokolu je rovněž kontrolní zjištění zachycené pod bodem D.3., a sice že řidič nevydal stvrzenku z tiskárny taxametru, čímž byl porušen § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě a § 15 odst. 1 vyhlášky. Proti obsahu tohoto protokolu žalobce, ač byl o této možnosti správním orgánem řádně poučen, žádné námitky ve stanovené lhůtě nevzneshl, a jak již bylo zmíněno shora, skutkové zjištění o nevydání řádného dokladu o výši jízdného cestujícím nebylo ze strany žalobce věrohodně zpochybněno či dokonce vyvráceno ani v dalším průběhu správního řízení, ani v řízení před soudem. Zmíněný protokol o kontrole, stejně jako záznam z jízdy, představují věrohodné důkazy spolehlivě prokazující skutkový stav věci, z něhož správní orgány při rozhodování vyšly. (...)

Neobstojí ani námitky, v nichž žalobce označuje rozhodnutí o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby za likvidační a tvrdí, že bylo povinností správního orgánu zohlednit při uložení této sankce též jeho osobní a majetkové poměry. Soud k tomu předně uvádí, že nevydání dokladu o zaplacení jízdného cestujícím jako výstupu z tiskárny taxamtru rozhodně není zanedbatelným pochybením, jak tvrdí žalobce v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale představuje jedno z nejzávažnějších porušení právních předpisů regulujících výkon taxislužby, jakého se může provozovatel taxislužby dopustit. Nevydání dokladu (nebo vydání dokladu postrádajícího předepsané náležitosti) se totiž zpravidla neděje samo o sobě, ale s cílem zakrýt jiné protiprávní jednání, např. porušení cenových předpisů či porušení daňových předpisů, protože záznamy z tiskárny taxamtru slouží též k daňové evidenci provozovatele taxislužby (ke shodnému závěru dospěl též Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 3 As 51/2004-72, ze dne 8. 6. 2005^{*)}). Žalovanému lze přisvědčit v tom, že odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby není typickou sankcí, ale zákonem stanoveným opatřením, jehož smyslem je zabránit konkrétnímu řidiči nerespektujícímu zákonem stanovené povinnosti v dalším výkonu taxislužby, ať již u stávajícího či u jiného provozovatele taxislužby. Odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby je nevyhnutelným důsledkem, který zákon o silniční dopravě bez dalšího spojuje se zjištěním skutku spočívajícího v nevydání dokladu o zaplacení jízdného z tiskárny taxamtru cestujícím [§ 21 odst. 9 ve spojení s § 21 odst. 13 písm. b) zákona o silniční dopravě]. Zákon o silniční dopravě nedává dopravnímu úřadu možnost správní úvahy ohledně toho, zda při zjištění uvedeného skutku o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby rozhodne, či nikoliv – správní orgán tak učinit musí, a zákon dokonce stanoví, na jak dlouhou dobu má být provinivšímu se řidiči průkaz odebrán. Při vydání rozhodnutí o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby v důsledku naplně-

ní některého z důvodů uvedených v § 21 odst. 13 zákona o silniční dopravě nemůže správní orgán zohledňovat osobní a majetkové poměry řidiče, jak se žalobce mylně domnívá, neboť tato hlediska nejsou zákonnými kritérii, k nimž by správní orgán v řízení mohl jakkoliv přihlížet. Na tomto místě nelze než poukázat na povinnost správního orgánu postupovat v řízení a rozhodnout ve věci samé pouze tím způsobem, který zákon stanoví, jak mu ukládá čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Osobní a majetkové poměry žalobce tedy nejsou zákonnými hledisky, které by mohly nějak ovlivnit rozhodnutí správního orgánu o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby žalobci, tím méně délku doby, na kterou je tento průkaz odebrán (ta je striktně stanovena zákonem). Žalovaný tudíž nepochybil, když k těmto okolnostem při vydání napadeného rozhodnutí nepřihlédl, a ze stejného důvodu nemůže k osobním a majetkovým poměrům žalobce přihlížet ani soud při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že správní orgány nemohly vzhledem k prokazatelně zjištěnému pochybení žalobce rozhodnout jinak, než učinily (jak již bylo řečeno, zákon dopravnímu úřadu v takovém případě výslovně ukládá vydat rozhodnutí o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby na dobu dvou let), nelze dospět k závěru, že „*trest byl žalobci uložen ve zjevně nepřiměřené výši*“. Z uvedeného důvodu nemohl soud vyhovět ani návrhu žalobce na moderaaci jemu uložené sankce (opatření), neboť podmínky pro tento postup, zakotvené v § 78 odst. 2 s. ř. s., nebyly splněny.

Dovolává-li se žalobce nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2002, kterým byla zrušena část § 106 odst. 3 stavebního zákona, soud k tomu uvádí, že předmětné ustanovení stavebního zákona umožňovalo za porušení zákona uložit pokutu od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč; nepřipouštělo tedy uložení pokuty nižší než 500 000 Kč, a omezovalo tak správní uvážení rozhodujícího orgánu. V souzené věci se však nejedná o uložení pokuty a otázku toho, zda zákon o silniční dopravě umožňuje správní-

^{*)} Dostupné na www.nssoud.cz.

mu orgánu určit její výši s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem případu, nebo zda správní uvážení rozhodujícího orgánu v tomto směru nepřipustným způsobem omezuje. Závěry, jimiž Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2002 zdůvodnil zrušení části § 106 odst. 3 stavebního zákona, proto na souzenou věc vztáhnout nelze. Soud znovu opakuje, že § 21 odst. 9 zákona o silniční dopravě, podle něhož správní orgány v dané věci postupovaly, je konstruován tak, že při zjištění skutku spočívajícího v nevydání dokladu o zaplacení jízdného z tiskárny taxametru cestujícímu je povinností správního orgánu rozhodnout o odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby provinivšímu se řidiči na dobu dvou let. Je nepochybné, že odebrání průkazu je ve svém důsledku zásahem do práva žalobce opatřovat si prostředky na své životní potřeby výkonem profese řidiče taxislužby. Napadené rozhodnutí, jímž k tomuto zásahu došlo, nicméně bylo žalovaným vydáno v souladu se zákonem, přičemž uvedené rozhodnutí má též ústavněprávní podklad, spočívající v právu státu stanovit zákonem podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, které je nutno dodržovat (čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Žalobce si zkrátka musí uvědomit – a to je i smyslem uloženého opatření – že výkon taxislužby je regulován právními normami, které jsou závazné pro všechny, a že nedodržení povinností zakotvených v těchto právních normách je spojeno s citelnými sankcemi, popř. též s opatřením spočívajícím v odnětí průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby. Je na něm, zda bude zákonem stanovené povinnosti při výkonu taxislužby v budoucnu bezvýhradně respektovat, nebo zda jejich neplněním opětovně vystaví sebe i svou rodinu hrozbě nepříznivých důsledků, které jsou se ztrátou možnosti pracovat jako

řidič taxislužby spojeny. Soud závěrem dodává, že zabezpečovat finanční potřeby své a své rodiny může žalobce, tak jako kdokoliv jiný, nejen výkonem profese řidiče taxislužby, ale též výkonem jiné, pro něj vhodné výdělečné činnosti.

(...) Soud tak pouze pro úplnost a nad rámec věci samé uvádí, že pokuta ve výši 16 500 Kč byla žalobci uložena nikoliv za nevydání dokladu o výši jízdného, ale za spáchání jiného správního deliktu spočívajícího v porušení cenových předpisů, jehož se žalobce dopustil tím, že dne 8. 7. 2005 účtoval za poskytnutí taxislužby cenu vyšší než maximální (tato skutečnost je soudu známa z úřední činnosti, když v řízení vedeném pod sp. zn. 7 Ca 273/2005 dne 21. 2. 2007 rozhodl o zamítnutí žaloby, kterou žalobce podal proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 9. 11. 2005 o uložení této pokuty). K otázce odlišnosti těchto dvou skutků a současně správních deliktů soud pro stručnost odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, publikovaný pod č. 1038/2007 Sb. NSS. Odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby pak není sankčním postihem ukládaným provozovateli taxislužby za spáchání správního deliktu uvedeného v § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě či prodávajícímu za porušení cenových předpisů, jako je tomu u výše zmíněných pokut – toto opatření postihuje provinivšího se řidiče taxislužby. Na věci nic nemění skutečnost, že v případě žalobce splývá osoba provozovatele taxislužby s osobou řidiče a prodávajícího, takže jak pokuty, tak i odebrání průkazu o způsobilosti řidiče taxislužby byly ve výsledku namířeny proti jedné a téže osobě. K opožděné námitce stran rozdílného postupu správního orgánu ve skutkově obdobných případech nelze než konstatovat, že se jedná o nekonkrétní a ničím nepodložené tvrzení.

Správní řízení: vyloučení úřední osoby

k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není pouhá skutečnost, že tato osoba, jako pracovník městského či krajského úřadu, rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, čj. 2 As 29/2007-74)

Prejudikatura: srov. č. 503/2005 Sb. NSS a č. 775/2006 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Tomeš V. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 25. 3. 2006 prováděla hlídka městské policie kontrolu dopravní situace v ulici Růžová v Jindřichově Hradci. Zde byl před vjezdem do domu čp. 27/II zaparkován osobní automobil zn. Opel Omega u okraje chodníku, kde platí vodorovná dopravní značka č. V 12c (zákaz zastavení). Na automobil byla tak nainstalována „botička“ a byla pořízena fotodokumentace.

Dne 27. 3. 2006 žalobce telefonicky požádal o sejmutí „botičky“ z automobilu. Hlídka městské policie mu sdělila, že porušil § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku uvedenou v § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2006.

Městský úřad v Jindřichově Hradci rozhodl o přestupku nejprve v příkazním řízení a žalobci uložil pokutu ve výši 1000 Kč. Proti tomu žalobce podal odpor (3. 7. 2006). Příkaz byl zrušen a v řízení se pokračovalo.

V odporu žalobce uplatnil námitku podjatosti. Tajemník Městského úřadu Jindřichův Hradec o ní rozhodl usnesením ze dne 12. 7. 2006 tak, že úřední osoba Ing. Milan K. není z projednávání a rozhodnutí ve věci vedené proti žalobci vyloučena. Pouhá existence vztahu úředník města a zastupitel města nepostačuje pro závěr o podjatosti. Proti usnesení podal žalobce odvolání. Toto bylo rozhodnutím ze dne 24. 11. 2006 zamítnuto.

Rozhodnutím Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 20. 11. 2006 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích a byla mu uložena pokuta ve výši 1000 Kč. Proti rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaný o odvolání rozhodl 15. 2. 2007. Žalobce porušil § 4 písm. b) a c) a § 27 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích [§ 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2006].

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 10. 5. 2007 zamítl.

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku krajského soudu. Uplatnil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Krajský soud posuzoval věc pouze po formální stránce a nezabýval se tím, zda rekonstrukcí ulice nedošlo ke změně dopravní situace, která by stávající značení křižovatky učinila bezpředmětným. Soud dále pouze konstatoval, že o námitce podjatosti bylo rozhodnuto, aniž se zabýval námitkou stěžovatele, že ve věci rozhodovali vyloučení pracovníci.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Pokud jde o stěžovatelem namítanou podjatost úředních osob žalovaného, tak stěžovatel tu-

to námitku uplatňuje často i v jiných řízeních, kde zastupuje obviněné z přestupku. Tato jeho námitka však byla vždy Ministerstvem dopravy zamítnuta. Žalovaný ji považuje za účelovou a neopodstatněnou. Rovněž má za to, že probíhající rekonstrukce ulice Růžová neovlivnila charakter křižovatky. I nadále se tak jednalo o křižovatku podle § 2 písm. w) zákona o silničním provozu ve tvaru „T“, kde je umístěna vodorovná dopravní značka „Zákaz zastavení“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Pokud stěžovatel namítá, že jeho jednání nemělo znaky přestupku, neboť změna dopravní situace spočívající v rekonstrukci ulice Růžová učinila stávající úpravu značení křižovatky bezpředmětnou, nemůže se s ním Nejvyšší správní soud ztotožnit. Jak již uvedl žalovaný i krajský soud, ve věci není sporu o tom, že stěžovatel ponechal ve dnech 25. 3. až 27. 3. 2006 zaparkován svůj osobní automobil na místě označeném vodorovnou dopravní značkou č. V 12c „Zákaz zastavení“ na křižovatce ulic Bezručova a Růžová v Jindřichově Hradci. Tímto svým jednáním tak porušil § 4 písm. b) a c) zákona o silničním provozu (*„Při účasti na provozu na pozemních komunikacích je každý povinen řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích upravenými tímto zákonem...“*; jakož i *„dopravními značkami, dopravními zařízeními a zařízeními pro provozní informace“*.) a § 27 odst. 1 písm. d) téhož zákona (*„Řidič nesmí zastavit a stát na křižovatce a ve vzdálenosti kratší než 5 m před hranicí křižovatky a 5 m za ní; tento zákaz neplatí v obci na křižovatce tvaru „T“ na protější straně vyúsťující pozemní komunikace“*).

Obecně lze stěžovateli přisvědčit v názoru, že stavební práce na vozovce mají vliv na dopravní situaci a nelze vyloučit, že v důsledku stavebních prací se stane některá dopravní značka neúčinnou. Tedy, ač je i nadále na vozovce umístěna a formálně by měla být respektována, fakticky ji respektovat nelze. Tak by tomu bylo např. u příkázaného směru jízdy,

v němž probíhají stavební práce jízdu po určené komunikaci zcela vylučují. Jiná situace může nastat v případě, že dopravní značka může být sice fakticky dodržena, ovšem jejím nerespektováním nemůže s ohledem na stavební práce nastat situace, již má značka zabránit. Tak by tomu bylo v případě dopravní značky ukládající povinnost zastavit vozidlo a dát přednost v jízdě tam, kde je v důsledku stavebních prací zcela vyloučen provoz ve směru přednostním. V takových a podobných případech, byť by byly nerespektováním dopravní značky naplněny formální znaky přestupku, nemohlo by být zřejmě shledáno naplnění znaků materiálních, případně by se minimální společenská nebezpečnost musela odrazit ve výši pokuty. V daném případě tomu tak ovšem nebylo.

Jak vyplynulo z plánu a fotografií, které jsou součástí správního spisu a jejichž pravdivost stěžovatel rovněž nenapadal, neměla rekonstrukce a uzavření ulice Růžové žádný vliv na charakter místa, kde bylo vozidlo ponecháno, jako křižovatky, ani nijak neovlivnila existenci vodorovného dopravního značení. Stěžovatelem zmiňované staveniště, resp. jeho začátek, od něhož byla omezena jízda na vozovce na jeden jízdní pruh, se totiž nachází ve vzdálenosti několika desítek metrů od místa zastavení jeho vozidla. Vzhledem k tomu byl stěžovatel povinen vodorovné značení respektovat, stejně jako zákaz stání na křižovatce. V dané věci je zcela nepodstatné, že investorem a stavebníkem rekonstrukce bylo město Hradec Králové, které rekonstrukci znemožnilo stěžovateli parkování na místě pro něho obvyklém a nezajistilo parkoviště náhradní.

Podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Uvedené stěžovatelovo jednání je zákonem přímo za přestupek označeno, neboť podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, v rozhodném znění, se přestupku dopustí ten, *„kdo jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až e) to-*

hoto ustanovení, poruší zvláštní zákon“ (poznámka pod čarou pak přímo poukazuje na zákon o silničním provozu). K odpovědnosti za přestupek postačuje zavinění z nedbalosti (§ 3 zákona o přestupcích) a zájem společnosti na dodržování dopravního značení a pravidel provozu na pozemních komunikacích upravených zákonem, který byl stěžovatelovým jednáním porušen, je zřejmý. Závěr žalovaného i krajského soudu o tom, že se stěžovatel dopustil přestupku, tak byl v souladu se zákonem.

Namítá-li stěžovatel, že se krajský soud nezabýval dostatečně jeho námitkou o podjatosti pracovníků správních orgánů, je třeba s ním souhlasit. V žalobě totiž stěžovatel namítal, že je zastupitelem jak městského, tak krajského zastupitelstva, a proto by o jeho věci měl rozhodovat správní orgán mimo obvod Jihočeského kraje. Poukázal na to, že ze své pozice zastupitele rozhoduje o výši finančních prostředků, které budou úředníkům vypláceny. Rovněž poukázal na to, že se s jeho námitkou podjatosti ředitel žalovaného nevypořádal v souladu se zákonem, neboť ji vyřídil toliko dopisem, a nikoli usnesením. Krajský soud se pak v napadeném rozsudku (str. 14) zabýval toliko postupem ředitele žalovaného, který shledal zákonným, neboť vedle dopisu vydal ředitel i usnesení, jímž namítanou podjatost neshledal a které bylo stěžovateli řádně doručeno. Ten proti němu odvolání nepodal, a toto usnesení tak nabylo právní moci. Samotnou skutečnost, zda ve věci rozhodovaly podjaté úřední osoby ve smyslu § 14 správního řádu z roku 2004, se ale nezabýval.

Je třeba konstatovat, že se tímto opomenutím krajský soud dopustil vady řízení. Ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. však může být jeho rozhodnutí zrušeno pouze tehdy, pokud by taková vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005-245, www.nssoud.cz). V daném případě má zdejší soud za to, že uvedená vada řízení krajského soudu na zákonnost jeho rozhodnutí vliv neměla, neboť výrok rozhodnutí by byl stejný (tj. žaloba by byla zamítnuta) i za situace, kdy-

by k vadě řízení vůbec nedošlo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, čj. 6 Ads 57/2004-59, www.nssoud.cz). Stěžovatelem namítaná podjatost úředních osob totiž v dané věci shledána nebyla.

Podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je *„každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen úřední osoba)“, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit*“. Stěžovatel spatřuje podjatost úředních osob, které rozhodovaly v obou stupních správního řízení, v tom, že stěžovatel působí jako zastupitel městského i krajského zastupitelstva. Jeho námitky podjatosti, které během správního řízení podal, však byly zamítnuty s tím, že stěžovatel nemá vůči rozhodujícím úředním osobám žádný přímý pracovněprávní vztah ani nadřízené postavení. Zastupitelstvo nemůže zasahovat do přenesené působnosti vykonávané úřadem a ani účast stěžovatele jako zastupitele na schvalování rozpočtu nebyla shledána důvodem pro vyloučení úředních osob.

Nejvyšší správní soud s posouzením učinným během správního řízení zcela souhlasí. Stěžovatel – jako zastupitel – není vůči úředním osobám v poměru nadřízenosti ani podřízenosti, neboť zastupitelstvo, tím méně jeho jednotliví členové, nemohou zasahovat do výkonu přenesené působnosti vykonávané v rámci rozhodování o přestupcích. Pokud jde o účast stěžovatele jako jednoho ze členů zastupitelstva (v případě zastupitelstva města jako jednoho z 29 členů a v případě zastupitelstva kraje jako jednoho z 55 členů) na schvalování rozpočtu města, potažmo kraje, tak ani tato skutečnost nemůže být důvodem pro vyslovení podjatosti úředních osob. Předně jsou platy úředních osob určeny zvláštním zákonem (zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech), a lze tak hovořit pouze o tzv. pohyblivé složce

platu, jako je osobní příspěvek či odměna, které mohou být závislé na rozpočtu územního samosprávného celku. Dále se stěžovatel neúčastní přímo na určování výše pohyblivé složky platu pro úřední osoby, nýbrž schválením rozpočtu pouze nepřímo stanovuje možný rámec pro to, aby příslušná osoba [v případě města tajemník, podle § 110 odst. 4 písm. c) a d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a v případě kraje ředitel krajského úřadu, podle § 69 odst. 2 písm. c) a d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích] o výši těchto složek mohla rozhodnout. Je třeba také poukázat na to, že i kdyby byl schválen rozpočet v částce vysoké, neznamená to automaticky, že by úřední osoby obdržely vyšší pohyblivou složku platu. Navíc samotná účast stěžovatele na tomto schvalovacím

procesu je poměrně malá (1/29 a 1/55), a nelze tak předpokládat, že by sám o sobě mohl výši rozpočtu výrazněji ovlivnit. Tím méně si lze představit, že by tak činil pouze ve snaze ovlivnit výši platu úředních osob. Lze tak uzavřít, že rozhodující úřední osoby v daném případě nemají ke stěžovateli poměr, pro nějž by bylo možno pochybovat o jejich nepodjatosti. Uvedený závěr nepřímo potvrzuje i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67, zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 503/2005, kde soud poukázal na to, že rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti. (...)

1466

Správní řízení: rozsah dokazování

k § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu též „zákon o vysílání“)
k § 36 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Výklad pojmu mravnosti nemůže být předmětem znaleckého posudku, ale je to naopak správní orgán a posléze soud, který mu přiřazuje konkrétní význam a obsah.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, čj. 8 As 62/2005-66)

Prejudikatura: č. 604/2005 Sb. NSS, č. 858/2006 Sb. NSS a Boh. A 11944/35.

Věc: Akciová společnost F. proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 2. 2005 uložila podle § 60 odst. 3 zákona o vysílání žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč, za porušení § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání, kterého se dopustila tím, že dne 6. 9. 2004 v době od 11.00 do 13.00 hodin odvysílala na programu pořad na téma „*Měli jste někdy čistě sexuální vztah?*“ z cyklu pořadů „*Sexy život*“, přestože je podle citovaného zákonného ustanovení provozovatel vysílání povinen nezařazovat do vysílání v době od 6.00 do 22.00 hodin pořady, které by mohly ohrozit fyzický, psychologický a nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou, přičemž zejména tvrdila, že žalovaná nevycházela, v rozporu s § 3 odst. 4 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Žalobkyně mimo jiné namítla, že správní orgán nemůže rozhodnout v rámci svého volného správního uvážení, že pořad „*Sexy život*“ ohrožuje fyzický, psychologický nebo mravní život dětí a mladistvých ve smyslu § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání, že k zařazení pořadu do této kategorie došlo bez odborných znalostí a bez řádného zjištění skutkového stavu dosažujícího pro posouzení věci a žalovaná ne-

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

mohla bez provedení důkazu znaleckým posudkem vypracovaným znalcem z oboru dětské psychologie, sexuologie či psychiatrie tuto odbornou otázku sama posoudit. Své rozhodnutí o udělení sankce proto opírá pouze o domněnky a názory, které nemají oporu v žádném žalobci dostupném průzkumu. Žalovaná uložila pokutu, aniž provedla ke svému zjištění důkaz znaleckým posudkem, jak bylo navrženo.

Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 11. 8. 2005 zrušil rozhodnutí žalované jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], neboť žalovaná nezjistila skutečnosti rozhodné pro posouzení splnění zákonných podmínek pro uložení pokuty tak, aby bylo možné zabývat se věcí po právní stránce.

Žalovaná (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností, v níž zejména namítala, že řízení o uložení pokuty vedla v souladu s procesními ustanoveními správního řádu. Hodnocení otázek týkajících se dopadu pořadu na vývoj dětí a mladistvých není a nemá být hodnocením odborníků. Stěžovatelka je regulačním orgánem, který nastavuje standardy týkající se vysílání, jako kolektivní orgán rozhoduje hlasováním, a konečné rozhodnutí proto není subjektivním názorem jedince, ale názorem skupiny vycházejícím z průměrného vnímání společnosti. Povinnost stěžovatelky vyžádat si znalecký posudek nebo vyjádření odborníků je dána pouze ve zvlášť obtížných či sporných případech, a proto odmítá ukládat vypracování znaleckých posudků ke každému z monitorovaných pořadů. Shledal-li soud důvodnou námitku o nedostatečném vypořádání se s důkazy předloženými v rámci správního řízení, stěžovatelka tvrdí, že tyto posudky byly předloženy až v rámci soudního řízení jako přílohy, a proto se s nimi nemohla seznámit, posoudit je a zohlednit v rozhodnutí o udělení pokuty. Zákon dává stěžovateli možnost posuzovat vhodnost vysílaných pořadů, a tím dovozovat, zda provozovatelé plní zákonem stanovenou povinnost nezařazovat v době od 6.00 do 22.00 hodin pořady, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Stěžovatelka

provedenou analýzou pořadu řádně a dostatečně zjistila, jaký mají některé problematické pasáže charakter a má za to, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku nezbytného rozsahu zjišťování skutkového stavu. Zákon o vysílání umožňuje stěžovateli omezit svobodu projevu, pokud se jedná a společenský zájem, kterým je ochrana dětí a mladistvých. Závěr městského soudu, podle něhož byly ve správním řízení posuzovány odděleně tři problematické pasáže, a nebyl tak hodnocen celkový obsah pořadu a jeho celkové vyznění, nemůže podle stěžovatelky obstát. Závadnost jednotlivých výroků, které v pořadu zazněly, není možné odstranit poukazem na to, že celkové vyznění pořadu bylo k negativním jevům odsuzující. Navíc byly městskému soudu doloženy příklady toho, že moderátorka nereagovala vždy kriticky na vulgární a sexuálně explicitní obsah posluchačských vstupů. Z výchovného pohledu přitom není významné, zda jsou závadné jen jednotlivé části, či pořad jako celek, a proto lze pořad hodnotit jako způsobit ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla argument stěžovatelky, podle něž má stěžovatelka dostatek znalostí a zkušeností pro řádné posouzení věci. Stěžovatelka pouze subjektivně popsala a zhodnotila pořad a dospěla k závěru, že obsahoval problematické výroky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Pokuta byla žalobkyni uložena, přestože v důsledku porušení procesních zásad (nebyl zjištěn úplně skutečný stav věci, protože si správní orgán neopatřil za tímto účelem potřebné podklady a nevzal v úvahu při svém rozhodování důkazy – znalecké posudky – předložené žalobkyní v rámci správního řízení) nebylo vůbec zjištěno, zda ke správnímu deliktu došlo. Žalobkyně spatřuje v opakovaném ukládání sankcí stěžovatelkou zásah do svého práva svobodně a nezávisle vysílat programy, zejména pořady se sexuální problematikou, a tím omezení práva žalobkyně na svobodu projevu a komunikace. Žalobkyně (bez bližší argumentace) poukázala také na judikaturu Evropského soudu pro lidská

práva (rozhodnutí „*Handyside*“ a „*Castells v. Spain*“) s tím, že tato jeho argumentace byla v soudním řízení opomenuta. Posouzení možného omezení svobody projevu a komunikace se zohledněním citovaných judikátů je pro české soudy závazná. K tvrzené kompetenci stěžovatelky samostatně posoudit sporné otázky bez zpracování znaleckých posudků žalobkyně poukázala na rozpor takového výkladu s § 4 odst. 2 zákona o vysílání. Stěžovatelka je na úseku státní správy rozhlasového a televizního vysílání správním úřadem s proměnlivým personálním složením, proto se při zjišťování skutkového stavu za účelem ukládání sankcí podle citovaného zákona nelze spoléhat na její subjektivní hodnocení.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatelka v odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty uvedla, že opakovaně zaznamenávala stížnosti posluchačů negativně reagujících na obsah jednotlivých pořadů cyklu „*Sexy život*“, proto tento cyklus několikrát monitorovala, poté upozornila žalobkyni na porušení § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání a v lednu 2004 jí za jeden z pořadů cyklu uložila pokutu ve výši 20 000 Kč. Vzhledem k tomu, že žalobkyně od závadného jednání neupustila, provedla stěžovatelka na základě přijatých stížností analýzu pořadu „*Měli jste někdy čistě sexuální vztah?*“ odvysílaného dne 6. 9. 2004, ze které zjistila, že obsahuje problematické části, a uložila žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč.

V předcházejícím správním řízení stěžovatelka vyzvala žalobkyni, aby se k věci vyjádřila a případně přednesla návrhy na doplnění dokazování (§ 33 správního řádu). Přípisem ze dne 22. 12. 2004 žalobkyně navrhla, aby stěžovatelka řízení zastavila a v případě jeho pokračování navrhla provedení důkazu znaleckým posudkem ke zjištění, zda je pořad způsobilý ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Žalobkyně rovněž uvedla, že téma pořadu, tj. vztahy navazované jen pro sex, se dotýká ve společnos-

ti rozšířeného jevu a vypovídá o přirozené součásti sexuálního života, která nemá být před dětmi tabuizována, je-li téma v kontextu celkového vyznění pořadu vhodně interpretováno a komentováno. Upozornila, že v pořadu nebyly použity žádné vulgarismy či nevhodné výrazy a pořad celkově vyznívá odmítavě a varovně ke vztahům navazovaným pouze pro sex. Na příkladech posluchačů byly vykresleny negativní důsledky těchto vztahů a přestože individuální výpovědi v přímých telefonických vstupech lze jen obtížně usměrňovat, moderátorka pořadu se vždy snažila posluchačské vstupy s kontroverznějším obsahem ironicky komentovat.

Stěžovatelka v soudním i správním řízení označila argumentaci žalobkyně za účelovou a nedostatečnou. Podle jejího názoru může dětský posluchač vnímat pořad a jeho téma, včetně zmíněných výpovědí posluchačů, jako něco přitažlivého, vzrušujícího, případně zakázaného. U dětí a mladistvých posluchačů nelze předpokládat takový stupeň intelektuální a morální vyspělosti, který jim umožňuje rozlišovat nadsázku a ironii, abstrahovat z jevů popisovaných v pořadu a vyvodit z nich závěry tvrzené žalobkyní. Nelze se tedy spoléhat na to, že komentáře moderátorky, přizvaných známých osobností a odborníků bude skupina dětí a mladistvých posluchačů vnímat jako odsuzující a ironizující. Naopak volnost, s jakou se o uvedeném jednání v pořadu mluví, může v dětském posluchači zanechat dojem, že promiskuita a nevěra je zcela častý, rozšířený a přirozený jev. Stěžovatelka nepovažuje za vhodné, aby v rámci osvěty mezi dětmi a mladistvými v rádiu s celoplošným pokrytím byly prezentovány výše uvedené názory, a nadto poukazuje na skutečnost, že z některých pasáží komentářů moderátorky nelze ironizující a jasně odsuzující povahu komentáře vůbec vyvodit. Stěžovatelka dospěla k názoru, že rádio je obecně pokládáno za jednu z platforem, ve kterém jsou společnosti, a tedy i dětským a mladistvým posluchačům, předkládány prototypy společenských paradigmat, vzorů chování, morálky a etických principů v širším pojetí, a může být proto spatřována příčinná souvislost mezi uve-

dením předmětného pořadu a možným ohrožením fyzického, psychického nebo mravního vývoje dětí. Dále rozhodla, že dokazování znaleckými posudky dle návrhu žalobkyně nebude provádět, neboť může sama zjistit skutečný stav věci a posoudit možný negativní účinek odvysílání předmětného pořadu na děti a mladistvé. Uvedla, že provedení důkazu znaleckým posudkem by nebylo v souladu se zásadou procesní ekonomie, a uložila provozovateli pokutu ve výši 100 000 Kč. Při jejím ukládání přihlížela k povaze vysílaného programu, k postavení žalobkyně jako provozovatelky rozhlasového vysílání s vysokým procentem pokrytí obyvatelstva a ke skutečnosti, že žalobkyni již v minulosti bylo v této věci vydáno upozornění na porušení citovaného ustanovení zákona a že jí již jednou za obdobný správní delikt byla uložena peněžitá sankce. Stěžovatelka stanovila pokutu při dolní hranici zákonného rozpětí [podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona o vysílání lze za jeho porušení uložit pokutu v rozmezí od 20 000 Kč do 10 000 000 Kč].

(...) Stěžovatelka předně namítla, že městský soud pochybil, vyvodiv nedostatečně zjištění skutkového stavu z neprovedení důkazu znaleckým posudkem navrhovaným žalobkyní.

(...) Podle městského soudu se rozhodnutí stěžovatelky dostatečně nevypořádalo se zjištěním rozhodných skutečností umožňujících posouzení věci po právní stránce. Žalobkyně již ve správním řízení, stejně jako později v žalobě a ve vyjádření ke kasační stížnosti, označila za sporné, zda odvysílaný pořad mohl svým obsahem ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Městský soud dal žalobkyni za pravdu a napadené rozhodnutí zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud naopak přisvědčil tvrzení stěžovatelky, že může sama zkoumat, zda jde o pořad, který by mohl ohrozit fyzický, psychický nebo morální vývoj dětí, a nebylo proto nutné doplňovat dokazování, jak dovodil městský soud. Rozsah dokazování stanoví správní orgán, ten také důkazy provádí, a znalece ustanoví tehdy, je-li znaleckého posudku třeba k odbornému posouzení sku-

tečností důležitých pro rozhodnutí. V posuzované věci si ovšem stěžovatelka mohla pro účely aplikace § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání učinit úsudek na základě zjištěného skutkového stavu sama, aniž by bylo třeba ustanovovat znalce (§ 36 správního řádu). K obdobné otázce při posouzení reklamy podporující chování ohrožující zdraví, psychický nebo morální vývoj dětí se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku č. 604/2005 Sb. NSS a konstatoval, že závěry Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o odborných otázkách ohledně možného ohrožení fyzického, psychického či mravního vývoje dětí lze klasifikovat jako úsudek o splnění podmínek pro udělení pokuty, který si Rada pro rozhlasové a televizní vysílání může učinit sama.

Hodnocení, zda může určitý pořad ohrozit mj. mravní vývoj dětí, souvisí s hodnocením pojmu mravnosti. Interpretace tohoto termínu přitom spadá do oblasti jeho právního posouzení, a nemůže být proto předmětem zkoumání znalce – naopak je to správní orgán a posléze soud, který pojmu přiřazuje konkrétní význam a obsah. Právo není bezhodnotovým systémem a Nejvyšší správní soud připomíná, že hodnocení mravnosti je ze své podstaty subjektivní, ovlivněné osobou hodnotícího a podmíněné kulturním prostředím i časem, v nichž je zaujímáno. Pro ilustraci změn ve vnímání pojmu mravnosti lze odkázat např. na rozsudek prvorepublikového Nejvyššího správního soudu Boh. A 11944/35, kde bylo shledáno nepřístojným „*zejména společné táboření osob různého pohlaví v přírodě i ve stanech, chatách a srubech – vyjímaje táboření rodinné – pobíhání v nedostatečněm úboru, zvláště v úboru koupacím mimo obvod vykázaných koupališť, zpívání popěvek obsahujícího nemravného...*“. Nelze vyloučit, že pořad, za který byla žalobkyni uložena pokuta, může být s odstupem několika let či desítek let hodnocen jako zcela nezávadný, Nejvyšší správní soud se ovšem postavil na stanovisko, že v současné době i bez nutnosti jeho hodnocení znaleckými posudky lze dospět k závěru o jeho vybočení z přípustných mezí denního vysílání. Vypracování posudku by proto pouze přesu-

nulo obsahové naplnění pojmu mravnosti na znalce, jemuž ovšem taková role v řízení nepřísluší.

Stěžovatelka dále zpochybnila závěr městského soudu o účelovém vytržení posluchačských výpovědí bez hodnocení celkového vyznění pořadu.

Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobkyní v závěru, že se předmětný pořad zabývá sexuální tematikou, která nemá být před dětmi tabuizována, ale dodává, že tato skutečnost není sama o sobě rozhodná pro posouzení, zda by pořad mohl ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Ochrana poskytovaná § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání je zaměřena na vymezenou skupinu – děti a mladistvé – především s ohledem na jejich věk, který nedává vždy záruku, že se vypořádají s obsahem pořadu shodně jako dospělý divák (obdobně č. 858/2006 Sb. NSS). Neobstojí tvrzení žalobkyně, že jde o pořad osvětově zábavný s komentáři odsuzujícími případné negativní jevy v něm uváděné. Důležitý veřejný zájem na ochraně rizikové skupiny dětí a mládeže dovoluje zákonodárci příslušným právním předpisem omezit, resp. vymezit způsoby prezentace určitých společenských témat tak, aby nemohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. V rámci ochrany výše vymezené skupiny diváků není možné spoléhat na to, že dítě či mladistvý bude obsah pořadu vnímat tak, jak jej nastiňuje žalobkyně, tj. že se jedná o osvětově zábavný pořad s ironickými komentáři sledující celkově negativní vyznění vůči nastolené tematice.

Existuje řada okolností, omezujících efekt předpokládaný žalobkyní, které mohou spočívat v různém přístupu dítěte či mladistvého ke sledovanému pořadu např. tím, že u vysílaného pořadu se může ocitnout i dítě nízkého věku, které samo není s to rozeznat podstatu vysílaného pořadu. Dítě se také může ocitnout u vysílání náhodně a pouze v okamžiku vysílání určité sekvence pořadu, aniž by dále mohlo sledovat jeho celkové vyznění. Rádiové vysílání je často přítomné i v mnoha veřejných prostorech, žalobkyně je celoplošným provozovatelem, a proto nelze vyloučit vni-

mání pořadu skupinou dětských diváků. Nelze opomenout ani skutečnost, že ne všechny děti vyrůstají v rodinném a sociálním prostředí, jehož příslušníci by mu vysvětlili vlastní podstatu a nadsázku pořadu a není možné předpokládat, že všechny děti či mladiství jsou schopni pochopit v případě odvysílaných pasáží pořadu moderátorčiny komentáře a ironii pořadu jako celku. Mladší děti obtížně porozumí souvislostem mezi jednotlivými výroky pořadu a komentářem moderátorky, nadto nutně nemusí pořad pozorně vnímat jako celek. Jednotlivé výroky posluchačů, evidentně kladně hodnotící vztahy navazované pouze pro sex, komentované známými osobnostmi, mohou děti vnímat tak, jak v napadeném rozhodnutí uvedla stěžovatelka, tedy jako vědomí toho, že jde o jev naprosto přirozený, žádoucí nebo rozšířený.

Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhlasové vysílání lze považovat za jeden z důležitých zdrojů informací, což má za následek, že způsoby a modely chování v něm prezentované jsou diváky, zejm. dětskými, často přebírány a posléze bez hlubšího uvažování používány. Skupina dětských posluchačů vnímá mluvený projev selektivně a mnohé věci mohou tito posluchači ukládat do podvědomí mimoděk jako podprahovou informaci. Pořad mohl nezávisle na četnosti výskytu problematických pasáží, vzhledem ke svému charakteru (celoplošné rozhlasové vysílání) a k času odvysílání, zasáhnout rizikovou skupinu dětí a mladistvých, a jestliže svou tematikou a způsobem její prezentace založil pochybnosti o vhodnosti jeho vysílání před 22.00 hodinou, pak přes subjektivní vnímání tohoto pořadu různými dětmi a mladistvými, které může být odlišné a nemusí být nutně u všech s ohledem na jejich vývoj či rodinné prostředí negativní, postačí k naplnění skutkové podstaty správního deliktu existence možnosti (zákon výslovně používá slovní spojení „by mohly ohrozit“), že by takovým pořadem mohl být ohrožen fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Taková možnost není u všech dětí a mladistvých vyloučena, a proto byla sankce uložená žalobkyni za porušení ochrany dané ustanovením

§ 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání v posuzované věci legitimní.

(...) Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud pochybil, když stěžovatele vytýkal nedostatečné zjištění skutkového stavu pro rozhodnutí o uložení pokuty, shledal nutnost vést dokazování ve věci znaleckými po-

sudky, a napadené rozhodnutí zrušil. Rozhodnutí stěžovatelky je třeba s ohledem na zjištěné skutkové okolnosti a jejich právní hodnocení považovat za dostačující, a řízení před městským soudem tak bylo zatíženo vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Diskriminace spotřebitele: platba v hotovosti a platba stravenkami

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

Rozdílný režim pro platbu v hotovosti a platbu stravenkami při nákupu potravin nezakládá diskriminaci spotřebitele, neboť se nejedná o srovnatelné platební prostředky a srovnatelné transakce. Diskriminaci spotřebitele podle § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, je třeba rozumět takové obchodní praxi, které při srovnatelných transakcích nedůvodně znevýhodňují některé spotřebitele před jinými.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 3 As 49/2007-43)

Prejudikatura: srov. č. 956/2006 Sb. NSS.

Věc: Štefan Ch. proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 14. 8. 2006 zamítl ústřední ředitel žalované odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele inspektorátu České obchodní inspekce Jihomoravského a Zlínského kraje ze dne 30. 5. 2006 a toto rozhodnutí potvrdil. Správní orgán I. stupně uložil uvedeným rozhodnutím žalobci pokutu ve výši 30 000 Kč za porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Pochybení se měl žalobce dopustit tím, že ve dnech 25. 10. a 16. 11. 2005 v provozovně Supermarket – diskontní prodej, Masarykovo nám. 36 v Kyjově, požadoval po spotřebitelích platících stravenkami navíc poplatek ve výši 4 % z celkové částky nákupu, čímž docházelo ke znevýhodnění skupiny spotřebitelů, kteří při placení používají stravovací poukázky, tj. k diskriminaci těchto spotřebitelů. Žalovaná dospěla po přezkoumání rozhodnutí k závěru, že skutečnost, že žalobce v rozporu s dobrými mravy diskriminoval skupinu spotřebitelů platících stravovacími poukázkami, byla správním orgánem I. stupně řádně zdokumentována v sepsaném

kontrolním protokolu ze dne 25. 10. 2005 a 16. 11. 2005. Podle žalované se jedná o znevážení rovnosti a popírání a omezování práv navzájem si rovných subjektů. V případě spotřebitelů je zapotřebí vycházet z jejich totožného postavení. Žádný z nich by proto neměl být zvýhodňován či znevýhodňován na úkor druhých. Samotný zákaz diskriminace spotřebitele má za účel odstranit praktiky zvýhodňující některé spotřebitele před jinými. Žalovaná vycházela dále ze stanoviska Ministerstva financí, podle něhož jsou „stravenky“ svým věcným určením poukázkou na nákup jednoho hlavního jídla v průběhu pracovní směny v provozovnách veřejného stravování (případně i k nákupu potravinářských výrobků v maloobchodní síti) a v obchodním styku zastupují hotové peníze. Toto stanovisko je pak rozdílné od platební karty v tom, že tato je podle zákona o bankách elektronickým platebním prostředkem. Na základě podnětu spotřebitele provedl správní orgán I. stupně ve dnech 25. 10. 2005 a 16. 11. 2005 v provo-

zovně žalobce v Kyjově šetření, při němž bylo zjištěno a prokázáno, že pro spotřebitele platící stravovacími poukázkami je jako manipulační poplatek požadována přírážka 4 % k prodejní ceně zboží. Tímto jednáním je skupina spotřebitelů platících poukázkami znevýhodněna před skupinou spotřebitelů platících hotově, přestože poukázky hotové peníze zastupují. Žalovaná uvedla, že při kontrolním nákupu dne 25. 10. 2005 činila přírážka 5 Kč k nákupu v hodnotě 122 Kč, při kontrolním nákupu dne 16. 11. 2005 pak byla na hodnotu nákupu připočtena přírážka ve výši 10,90 Kč. Placeno bylo jednou stravenkou v hodnotě 60 Kč a dopláceno v hotovosti. Z toho vyplývá, že přírážka byla vypočtena z celkové hodnoty nákupu s odhlédnutím od skutečnosti, že již samotné účtování přírážky je v rozporu s dobrými mravy. Vyjde-li se totiž z výkladu pojmu „poplatek“, měla by to být peněžní částka vybíraná v souvislosti s činností ve prospěch poplatníka, což v daném případě nedojde naplnění, neboť tento poplatek způsobuje finanční újmu spotřebiteli platícímu stravenkou. Navíc i v oznámení pro zákazníky je uvedeno, že *„v případě placení poukázkami firem S. a. s. a E. bude k prodejní ceně připočtena přírážka 4 % jako manipulační poplatek“*.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 4. 2007 toto rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Soud odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2006, čj. 8 As 35/2005-51 (č. 956/2006 Sb. NSS). Ačkoliv se toto rozhodnutí týkalo placení platební kartou, právní závěry z něj plynoucí jsou podle soudu aplikovatelné i na souzenou věc. Podstatnou skutečností tak je, zda je transakce při platbě hotovostí či stravovacími poukázkami srovnatelná. Až po tomto posouzení je možné přistoupit k hodnocení důvodnosti zvýhodnění některých spotřebitelů. Je tedy nutné hodnotit samotnou platbu za zboží jako relativně samostatnou součást transakce mezi obchodníkem a spotřebitelem. Zákonnými penězi jsou platné bankovky a mince vydané Českou národní bankou ve své nominální hodnotě a při všech platbách na území České republiky

(§ 16 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance). Stravovací poukázky nemají svou definici v právním řádu České republiky, přijímání stravovacích poukázek je závislé na smluvní dohodě mezi subjektem, který takové poukázky vydává, a příslušným obchodníkem. Přijetím stravovací poukázky vzniká obchodníkovi pohledávka vůči osobě, která poukázky vydala, přičemž vypořádání takové pohledávky závisí pouze na smluvním ujednání mezi těmito subjekty. Ačkoliv z hlediska výše daně z přidané hodnoty není žádný rozdíl, jak byla platba uhrazena, nelze tvrdit, že není rozdíl v posouzení zboží u obchodníka. Na rozdíl od zákonných peněz, které musí obchodník vždy při úhradě kupní ceny zboží přijmout, u stravovacích poukázek takovou povinnost nemá, neboť mu žádný právní předpis takovou povinnost neukládá. Příjem stravovacích poukázek za platbu zboží tak závisí na volné úvaze obchodníka, zda uzavře příslušnou smlouvu se subjektem, který stravovací poukázky vydává, a je tak na úvaze obchodníka, jaké podmínky při této platbě stanoví. Tuto volnou úvahu pak má i zákazník, jenž se při platbě rozhodne, zda transakci provede v hotovosti, či jiným způsobem. Jedná se o smluvní vztah, do něhož stát nevstupuje žádným přímým donucovacím opatřením. V této své volné úvaze není zákazník nijak omezen – platbu v hotovosti musí obchodník přijmout vždy (odmítnutím by porušil své povinnosti a mohl by naplnit i skutkovou podstatu trestného činu ohrožování oběhu tuzemských peněz). Platbu za zboží stravovacími poukázkami, které nejsou tuzemskými ani zákonnými penězi, však může přijmout za jím stanovených podmínek, neboť taková platba je pouze na jeho úvaze, zda ji za cenu zboží přijme. Soud uzavřel, že při platbě stravovacími poukázkami a platbě v hotovosti se o srovnatelnou transakci nejedná. Stejně jako v případě přijetí platby platební kartou zde obchodník akceptuje budoucí zprostředkované plnění od subjektu, který stravovací poukázky vydal. Proto nemůže dojít k diskriminaci spotřebitele podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele, neboť transakce nejsou srovnatelné. Vzhledem k tomuto závěru už není tak podstatné hodnocení dů-

vodnosti zvýhodnění či znevýhodnění spotřebitelů, případně výše přírážky k ceně zboží, neboť nebyl naplněn základní důvod pro posouzení, zda jednání bylo diskriminací, neboť není dána srovnatelnost obou transakcí.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména uvedla, že rozhodnutí vydaná v obou stupních vycházela z předpokladu, že placení zákonnými penězi a placení stravovacími poukázkami představují srovnatelné případy, neboť stravovací poukázka ve vymezených případech představuje náhradu platby v zákonných penězích. U takto srovnatelných případů pak byly posuzovány zjištěné rozdíly v přístupu k různým skupinám spotřebitelů a vyhodnoceno účtování zmíněného čtyřprocentního poplatku jako diskriminační. Nad rámec tohoto hodnocení bylo poukázáno rovněž na okolnost zjištěnou při kontrole, že tento poplatek byl účtován z celkové výše nákupu, ačkoliv nákup byl uhrazen zčásti stravovací poukázkou a zčásti zákonnými penězi. Soud zaujal odlišný názor, když poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2006, čj. 8 As 35/2005-51 (č. 956/2006 Sb. NSS), a uvedl, že tak jako v případě užití platebních karet, ani platba stravovacími poukázkami nepředstavuje případ srovnatelný s platbou zákonnými penězi, tudíž případné rozdíly v zacházení se spotřebiteli na základě tohoto kritéria nelze hodnotit z hlediska možné diskriminace. Žalovaná respektuje názory správních soudů na tuto problematiku, kasační stížnost však podala z ohledem na popsaný rozdíl v právním hodnocení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Důvod kasační stížnosti je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však

nesprávně vyložena. Posouzení právní otázky spočívá v souzené věci v tom, nakolik je uhrazení kupní ceny zboží v obchodě stravovacími poukázkami ekvivalentní platbě hotovými penězi. Tato skutečnost je stěžejní pro zjištění, zda se prodejce, jenž v případě uhrazení kupní ceny zboží pomocí stravovacích poukázek účtuje poplatek ve výši 4 %, dopouští neodůvodněné diskriminace spotřebitele, a tedy zda porušuje § 6 zákona o ochraně spotřebitele či nikoliv. Městský soud v Praze, jenž dospěl k závěru, že v případě platby stravovacími poukázkami se nejedná o srovnatelnou transakci jako v případě platby v hotovosti, vycházel mj. z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2006, čj. 8 As 35/2005-51, jenž byl publikován pod č. 956/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud se proto nejprve byl nucen vypořádat s tím, zda toto rozhodnutí dopadá i na souzenou věc. Pokud by bylo možné z uvedeného rozhodnutí vycházet při posuzování zde nastolené právní otázky, mohl by se od něj Nejvyšší správní soud odchýlit toliko postupem podle § 17 s. ř. s., tedy předložením věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Zmíněné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dospělo při výkladu § 6 zákona o ochraně spotřebitele k závěru, že „*diskriminací spotřebitele ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, je třeba rozumět obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodňují některé spotřebitele před jinými. Platba v hotovosti a platba platební kartou nejsou srovnatelnými transakcemi, a nezakládají tak diskriminaci jedné z uvedených skupin*“. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud podrobným způsobem vypořádal se skutečností, že platby v hotovosti a platby platební kartou nejsou srovnatelné transakce. Vzhledem k tomu, že stravovací poukázka je náhrada platidla primárně určená k odběru hlavního jídla v rámci pracovního dne a je toliko dobrou vůlí některých prodejců potravin, že platbu stravenkami akceptují, je zapotřebí tento platební prostředek považovat za ještě více vzdálený hotovým penězům, než je platba platební kartou. Ostatně ani ne všichni majitelé stravovacích zařízení stravenky akceptují. Výše uvedené dřívější rozhodnutí

přítom dospělo k závěru, že ani platba platební kartou není srovnatelná s platbou v hotovosti. Za použití argumentu právní logiky *a maiori ad minus* lze tedy dospět k závěru, že pokud nejsou srovnatelnými platbami platba hotovými penězi a platba platební kartou, tím spíše se nejedná o srovnatelnou platbu v případě platby stravovacími poukázkami. Soud prvního stupně tedy postupoval správně, pokud dospěl k závěru, že platba stravovacími poukázkami není platbou srovnatelnou s platbou hotovými penězi, protože nebylo možné shledat v jednání žalobce, jenž při platbě stravovacími poukázkami účtoval příplatek, diskriminaci ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Své rozhodnutí pak soud prvního stupně přesvědčivým způsobem odůvodnil. Nejvyšší správní soud se s tímto odůvodněním ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje.

Pokud jde o tvrzení žalované v kasační stížnosti, že poplatek ve výši 4 % byl účtován

z celkové výše nákupu, ačkoliv nákup byl uhrazen zčásti stravovací poukázkou a zčásti zákonnými penězi, je zapotřebí zdůraznit, že žalovaná své rozhodnutí odůvodnila porušením § 6 zákona o ochraně spotřebitele, tedy poukazem na diskriminační charakter zpoplatnění možnosti platit stravovacími poukázkami. Nejvyšší správní soud, přestože si je vědom širších aspektů projednávané věci, mohl věc posuzovat pouze v rámci vymezeném rozhodnutím žalované a vznesenými námitkami účastníků řízení. Nezabýval se proto v rámci řízení o kasační stížnosti otázkou souladnosti způsobu, jímž žalobce počítal příplatek v případě, že byla jen část nákupu hrazena stravovacími poukázkami, s požadavkem § 12 zákona o ochraně spotřebitele ve spojení s § 13 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, neboť žalovaná ve svých rozhodnutích tuto skutečnost zohlednila toliko při vypořádání se s výší ukládané sankce.

Shromažďovací právo: zákaz shromáždění; princip proporcionality

k čl. 19 Listiny základních práv a svobod

k § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 259/2002 Sb.

k § 43 odst. 1 písm. a) a § 154 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Výkon shromažďovacího práva, uplatněného oznámením konkrétního shromáždění správnímu orgánu, nemůže být přenesen na jinou osobu úkonem svolavatele nebo správního orgánu. Při oznámení shromáždění neexistujícím subjektem správní orgán věc bez dalšího odloží [§ 43 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004, za použití § 154 téhož zákona].

II. K omezení shromažďovacího práva může dojít pouze výjimečně, za podmínek stanovených shromažďovacím zákonem (§ 10 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím), a zejména v případě konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. Takový konflikt je třeba vždy řešit za použití principu proporcionality, přičemž zákaz shromáždění představuje krajní způsob řešení. Správní orgán může odůvodnit zákaz shromáždění jeho nedovoleným účelem, byť i odlišným od oznámeného, svůj závěr však musí prokázat a nese odpovídající důkazní břemeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67)

Prejudikatura: srov. č. 1235/2007 Sb. NSS, č. 1297/2007 Sb. NSS a č. 1385/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 14/1994 Sb., č. 214/1994 Sb., č. 209/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS

453/03) a sp. zn. IV. ÚS 23/05*); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2006 ve věci *Öllinger proti Rakousku*, č. 76900/01**); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 5. 2007 ve věci *Bączkowski a další proti Polsku*, č. 1543/06***); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 4. 2006 ve věci *Tsonev proti Bulharsku*, č. 45963/99****); rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti ze dne 16. 11. 2004 ve věci *M. A. Norwood proti Spojenému království*, č. 23131/03; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti ze dne 12. 5. 1988 ve věci *M. Kühnen proti Spolkové republice Německo*, č. 12194/86; rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 14. 5. 1985, BVerfGE 69, 315 – *Brokdorf*; rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 8. 2000, 1 BvQ 23/00 (dostupné na www.bverfg.de); rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2001, 1 BvQ 13/01; rozhodnutí německého Správního soudu v Kölnu ze dne 9. 11. 2005, 20 L 1794/05 (dostupné na www.justiz.nrw.de); rozhodnutí federálního Odvolacího soudu Spojených států (US Court of Appeal) pro 7. obvod ze dne 22. 5. 1978 ve věci *Collin v. Smith*, 578 F.2d 1197.

Věc: a) Erik S., b) Spolek M. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti Židovské obce v Praze, o zákaz veřejného shromáždění, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodl dne 4. 10. 2007 „... *ve věci shromáždění oznámeného dne 27. 11. 2006 v 11.25 hod. svolavatelem Erikem S.*“ tak, že zakázal shromáždění – pouliční průvod, „...*který se má konat dne 10. 11. 2007 v době od 14.00 hodin do 22.00 hodin v Praze 1 po trase Břehová – Maiselova – U Starého hřbitova – Břehová – Maiselova – Široká – Žatecká – Platněřská – nám. Franze Kafky, neboť oznámený účel shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání*“.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 19. 10. 2007 rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl přitom k závěru, že svolavatelem shromáždění oznámeného na den 10. 11. 2007 byla jiná osoba než svolavatel shromáždění oznámeného dne 27. 11. 2006. Podání ze dne 27. 8. 2007, kterým bylo oznámeno shromáždění na den 10. 11. 2007, tak nesouviselo s oznámením ze dne 27. 11. 2006 a žalovaný rozhodl v jiné věci, než která byla předmětem řízení. Rozhodnutí žalovaného trpí podle

městského soudu rovněž nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti pro rozpor mezi textem výroku a jeho odůvodněním. Výrok o zákazu shromáždění se odvolává na § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „shromažďovací zákon“), podle něhož lze shromáždění zakázat, pokud by jeho oznámený účel směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z uvedených důvodů. Odůvodnění rozhodnutí se však podle městského soudu s citovanou normou zcela míjí, protože žalovaný se vůbec nezabýval hodnocením oznámeného účelu shromáždění, tj. protestem „*proti účasti České republiky na okupaci Iráku*“. Žalovaný namísto toho rozvinul úvahu, podle níž je oznámený účel shromáždění fiktivní a jeho skutečný účel souvisí s výročí tzv. Křišťálové noci. Žalovaný se věnoval také údajům o možné spojitosti svolavatele Erika S. s neregistrovanou neonacistickou organizací N., o jeho postojích blízkých

*) Nález je dostupný na internetových stránkách www.judikatura.cz a v právním informačním systému ASPI.

**) Komentář tohoto rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 1/2007.

***) Komentář tohoto rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 5/2007.

****) Neoficiální český překlad rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 3/2006.

neonacismu a o jeho údajné publikační činnosti na internetu. Žalovaný však nemá podle městského soudu „pro takové úvahy a spekulace“ žádnou pravomoc a odůvodnění rozhodnutí neodpovídá použité normě. Konečně městský soud dodal, že za žalobce považoval jak Erika S., se kterým žalovaný fakticky jednal jako s účastníkem řízení a rovněž mu adresoval rozhodnutí, tak Občanské sdružení M., se kterým mělo být podle městského soudu v řízení před žalovaným jednáno a které mělo být adresátem rozhodnutí.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které uvedl, že dne 27. 11. 2006 obdržel od Erika S. oznámení o konání shromáždění „proti účasti České republiky na okupaci Iráku“ s termínem konání dne 9. 12. 2006. Stěžovatel toto shromáždění zakázal rozhodnutím ze dne 30. 11. 2006, které bylo k žalobě Erika S. zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 30. 3. 2007 a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Poté stěžovatel obdržel nové oznámení o svolání shromáždění „proti účasti České republiky na okupaci Iráku“ s termínem konání dne 10. 11. 2007, které bylo opět podepsáno Erikem S. Posledně uvedené oznámení bylo podle městského soudu úkonem Občanského sdružení M., jehož jménem byl Erik S. oprávněný jednat. Stěžovatel zdůraznil, že toto sdružení v době oznámení neexistovalo, a nemohlo tedy činit žádné právní úkony. Stěžovatel proto zakázal shromáždění ve vztahu k Eriku S., který provedl oznámení o konání shromáždění. Městský soud nevysvětlil, jak mohl vznik Občanského sdružení M. dne 13. 9. 2007 zhojit neexistenci tohoto sdružení jako svolavatele shromáždění v den jeho oznámení stěžovateli. Rozsudek městského soudu je proto podle stěžovatele nepřezkoumatelný. Vytkl-li městský soud stěžovateli nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost spočívající v rozporu mezi textem jeho výroku a odůvodněním, uvádí stěžovatel, že nelze aplikovat § 10 odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona formalisticky pouze v kontextu s formálně deklarovaným účelem oznamovaného shromáždění, bez prostoru pro uvážení správního orgánu,

a to zejména za situace, kdy správní orgán zjistí dostatek důkazů o tom, že deklarovaný účel shromáždění je fiktivní a skutečný účel shromáždění naplňuje podmínky odpovídající citovanému zákonnému ustanovení.

Podáním doručeným městskému soudu dne 22. 10. 2007, tedy již po vydání rozsudku městského soudu, požádala Židovská obec v Praze (dále jen „Židovská obec“) o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Uvedla, že rozhodnutím mohou být dotčena její práva, neboť je představitelkou občanů židovského vyznání a jedním z jejích hlavních úkolů je aktivní vystupování proti projevům antisemitismu, rasismu, xenofobie a nacismu, ochrana jejích členů proti takovým projevům a ochrana památky židovských obětí holocaustu. Židovská obec podobně jako stěžovatel dovozuje spojitost oznámeného shromáždění s tzv. Křišťálovou nocí a tvrdí, že shromáždění nesměruje k vyjádření protestu „proti účasti České republiky na okupaci Iráku“, ale jeho cílem je urážka obětí i přeživších holocaust, manifestace síly s pogromistickým podtextem a propagace nacistické protizidovské politiky. Židovská obec zdůraznila i skutečnost, že oznámený den shromáždění připadá na sobotu, tj. židovský svátek, přičemž trasa pochodu je plánovaná mj. kolem historických synagog, v nichž se židé modlí. Shromáždění by podle Židovské obce vedlo k potlačení práv jejích členů, chráněných čl. 15, čl. 16 a čl. 24 Listiny základních práv a svobod. Naopak tvrzení žalobců, že zákaz shromáždění je porušením jejich ústavně zaručeného práva na shromažďování, je jen účelovou manipulací s lidskými právy a svobodami, které nemůže být poskytnuta ochrana. Poukaz na nezákonný postup stěžovatele při zákazu shromáždění nemůže podle Židovské obce ospravedlnit konání akce vedoucí k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti popírající a omezující práva občanů pro jejich národnost, rasu, původ a náboženské vyznání a nelze se spolehnout ani na možnost rozpustit shromáždění, pokud by potvrdilo svůj skutečný účel a odchýlilo se od toho oznámeného stěžovateli.

Židovská obec měla právo přihlásit se do řízení, byť i ve fázi kasačního řízení, tj. po vy-

dání rozsudku městského soudu, neboť zákon nestanoví lhůtu či část řízení, do nichž lze tohoto institutu využít (srov. § 34 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona). Formální podmínku účasti splnila tím, že se do řízení přihlásila a tvrdí dotčení na svých právech. Nejvyšší správní soud pak dospěl k závěru, že je splněna i materiální podmínka její účasti, neboť má-li podle závěrů stěžovatele shromáždění směřovat k podpoře rasové a náboženské nesnášenlivosti, a směřují-li aktivity Židovské obce k ochraně obyvatel židovského vyznání, nelze dotčení na jejích právech vyloučit. Tento závěr platí tím spíše, že jak Židovská obec poukázala, shromáždění se má konat v sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, při němž se věřící shromažďují v synagogách, a může tak dojít i k narušení svobody náboženského projevu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Ze správního spisu vyplývá, že dne 27. 11. 2006 oznámil Erik S., fyzická osoba, jako svolavatel, konání shromáždění dne 9. 12. 2006, na „*protest proti účasti České republiky na okupaci Iráku*“, s trasou pochodu Břehová – Maiselova – U Starého hřbitova – Břehová – Maiselova – Široká – Žatecká – Platněrská – nám. Franze Kafky. Jako osoba zmocněná jednat v zastoupení svolavatele byl označen Michal P. Stěžovatel rozhodnutím ze dne 30. 11. 2006 shromáždění zakázal. Městský soud k žalobě Erika S. posledně jmenované rozhodnutí stěžovatele zrušil rozsudkem ze dne 30. 3. 2007 pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Ze správního spisu není zřejmé, že by stěžovatel v popsáném řízení jakkoliv pokračoval.

Dne 27. 8. 2007 bylo stěžovateli oznámeno konání shromáždění dne 10. 11. 2007. Jako svolavatel, právnická osoba, je uveden „M.“, jako osoba zmocněná jednat jménem svolavatele je uveden Erik S., který oznámení také podepsal, a jako osoba zmocněná jednat v zastoupení svolavatele je uveden Patrik V. Účelem shromáždění je „*protest proti účasti Čes-*

ké republiky na okupaci Iráku“ a dále je v závorce u účelu shromáždění dodáno „*pouliční průvod, povoleno na základě rozhodnutí Městského soudu v Praze, čj. 8 Ca 369/2006*“. Trasa tohoto pochodu je opět Břehová – Maiselova – U Starého hřbitova – Břehová – Maiselova – Široká – Žatecká – Platněrská – nám. Franze Kafky.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v závěru, že stěžovatel rozhodnutím nemístně spojil obě citovaná oznámení. Je pravdou, že tato oznámení měla mnoho společného, zejm. trasu oznámeného pochodu a účel shromáždění.

Podstatnou, a z hlediska posouzení věci zásadní, odlišností však byla osoba svolavatele. V případě prvního oznámení jím byla fyzická osoba Erik S., v případě druhého oznámení jím byla právnická osoba, a to subjekt označený jako „M.“. Erik S. figuroval i v případě druhého oznámení, ovšem pouze jako osoba zmocněná jednat jménem svolavatele. Nejvyšší správní soud v této souvislosti pouze na okraj poznamenává, že Erik S. podle obsahu správního spisu své zmocnění nijak nedoložil a nelze je dovodit ani ze stanov později zaregistrovaného Občanského sdružení M., které si stěžovatel vyžádal od Ministerstva vnitra.

Občanské sdružení M. bylo zaregistrováno Ministerstvem vnitra dne 13. 9. 2007, tedy s podstatným časovým odstupem od oznámení shromáždění ze dne 27. 8. 2007. Nejvyšší správní soud poukazuje na ústavní (srov. čl. 19 Listiny základních práv a svobod) i zákonný princip, podle něhož právo shromáždění nepodléhá povolení. Jedná se o politické právo, jímž v zásadě disponuje každý. Jeho výkon je podmíněn pouze předchozím oznámením (srov. § 4 a § 5 shromažďovacího zákona) a správní orgán o něm rozhoduje pouze, pokud jej má zakázat (srov. § 10 shromažďovacího zákona). Z hlediska výkonu shromažďovacího práva je proto významný okamžik jeho oznámení správnímu orgánu, který je třeba považovat za okamžik uplatnění tohoto práva. Občanské sdružení, které v okamžiku oznámení shromáždění neexistovalo, nemohlo takový úkon platně učinit a jeho pozdější registrace nemůže na uvedeném

závěru ničeho změnit, stejně jako skutečnost, že stěžovatel rozhodoval o zákazu shromáždění již po vzniku občanského sdružení. Shromáždění, které nebylo platně oznámeno, nemohlo totiž být ani zakázáno.

Stěžovatel se vypořádal s neexistencí svolavatele v oznámení ze dne 27. 8. 2007 tím, že na jeho místo dosadil podatele oznámení Erika S. Takový postup je zdánlivě logický – Erik S. podal již dříve oznámení (27. 11. 2006), kterým oznámil shromáždění (pochod) po stejné trase a se stejným účelem, a v pozdějším oznámení (27. 8. 2007) byl označen jako osoba zmocněná jednat za svolavatele. Pozdější oznámení se navíc odvolalo na rozsudek, kterým byl zrušen zákaz shromáždění oznámeného dřívějším oznámením.

Nejvyšší správní soud ovšem nemůže přisvědčit stěžovateli v jeho postupu. Jakkoliv právem shromažďování disponuje každý, nejedná se o právo, jehož individuální výkon by byl přenositelný na jiné subjekty. Jinými slovy, uplatní-li konkrétní fyzická nebo právnická osoba své shromažďovací právo oznámením správnímu orgánu, nemůže výkon konkrétního, takto uplatněného, práva přenést na jinou osobu, která ostatně v obecné rovině disponuje zcela identickým právem shromažďovacím, jehož výkon je ovšem také podmíněn předchozím oznámením. Svolavatel shromáždění má určitá oprávnění a povinnosti (srov. § 6 shromažďovacího zákona), za jejichž porušení nese odpovědnost (srov. § 14 shromažďovacího zákona). Neuplatní-li proto určitá osoba sama své právo jako svolavatel konkrétního shromáždění oznámením správnímu orgánu, nemůže být svévolným rozhodnutím správního orgánu do tohoto postavení dosazena.

Stěžovatel tak pochybil, když oznámení ze dne 27. 8. 2007 posuzoval jako podání svolavatele Erika S. a spojil je s oznámením ze dne 27. 11. 2006. Dospěl-li stěžovatel ke správnému závěru, že shromáždění bylo oznámeno neexistujícím subjektem, nemohlo být žádné řízení zahájeno, stěžovatel měl věc odložit [§ 43 odst. 1 písm. a) správního řádu za použití § 154 správního řádu] a Eriku S. jako podateli oznámení oznámit pouze usnesení o odložení věci (§ 43 odst. 2 správního

řádu). Rozhodoval-li stěžovatel za tohoto stavu věcně o zákazu shromáždění a rozhodnutí adresoval Eriku S. jako svolavateli, pochybil, a zatížil své rozhodnutí nezákonností. Tato skutečnost přitom představuje sama o sobě dostatečný důvod pro zrušení rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud ostatně v této souvislosti nepřehlédl, že stěžovatel po zrušení svého rozhodnutí městským soudem dospěl k závěru blízkému názoru Nejvyššího správního soudu, totiž že oznámení ze dne 27. 8. 2007 je neplatné. Tento závěr stěžovatel prezentoval mj. v tiskové zprávě ze dne 26. 10. 2007 (www.magistrat.praha-mesto.cz).

Vytkl-li městský soud stěžovateli, že se nezabýval existencí Občanského sdružení M. ke dni vydání napadeného rozhodnutí, nelze mu přisvědčit. Z dosavadní argumentace Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že tato skutečnost je z hlediska posouzení věci bezpředmětná.

Městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele o zákazu shromáždění a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se s odkazem ke shora uvedenému odůvodnění ztotožňuje s výrokem rozhodnutí městského soudu, jakkoliv nepřítakává jeho odůvodnění. (...)

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vypořádat se nad rámec nutného odůvodnění se stížní námitkou, podle níž městský soud vyložil § 10 odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona formalisticky a pouze v kontextu formálně deklarovaného účelu oznamovaného shromáždění, přestože stěžovatel zajistil dostatek důkazů o skutečném účelu shromáždění, který je s citovaným zákonným ustanovením v rozporu.

V této souvislosti je třeba zmínit v české právní úpravě velmi liberálně a široce pojaté právo shromažďování, jak vyplývá ze shromažďovacího zákona naplňujícího čl. 19 Listiny základních práv a svobod a mezinárodní závazky České republiky, zejména čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje ústavní i zákonný princip, podle něž právo shromažďovací nepodléhá povolení. Jedná se o právo, jímž disponuje každý, které může být

pouze výjimečně omezeno, a jehož výkon není podmíněn žádným předchozím souhlasem správního orgánu, nýbrž pouhým oznámením o využití práva adresovaným správnímu orgánu.

Omezení tohoto práva může být pouze výjimečné, a pouze v nezbytném rozsahu chránícím zájmy vyjádřené především, nikoliv však pouze, v § 10 odst. 1 až odst. 3 shromažďovacího zákona. Městský soud se ve svém formálním výkladu shromažďovacího zákona zastavil právě na zákonné normativní úrovni. Opomněl přitom, že právní normy, jimiž se musí každý soud při svém rozhodování řídit a které musí respektovat, nejsou představovány pouze normami zákonné povahy, ale např. i normami ústavního či mezinárodního práva a základními právními principy.

Aplikace právních norem pak musí vést k rozumné a efektivní ochraně práv a musí respektovat více než pouhé zákonné normy. Ty je třeba transformovat do práva, neboť existuje rozdíl mezi vládou práva založeného mj. na sdíleném minimu hodnot a formální vládou zákonů vázanou pouze na zákonné normy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, www.judikatura.cz). Výklad a použití právních norem je nutné podřídit jejich obsahově materiálnímu smyslu a respektování základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami užití právních norem vždy poměřovat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, www.judikatura.cz).

Mezi elementární hodnoty demokratické společnosti patří respekt k právům druhých při výkonu vlastních práv. Tato maxima se uplatní i při výkonu ústavních práv, jako např. práva shromažďovacího, které se může dostat do konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. V takové situaci je vždy třeba vážit konkurující si práva a právní statky s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit za použití principu proporcionality (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, a ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS

4/94, www.judikatura.cz). Pro srovnání lze odkázat i na judikaturu zahraničních soudů, kdy např. podle německého Spolkového ústavního soudu lze rozpustit nebo zakázat shromáždění jen pro ochranu hodnot rovnocenných shromažďovacímu právu, a to v případě jejich ohrožení odvoditelného z konkrétně seznatelných okolností (rozhodnutí ze dne 14. 5. 1985, 1 BvR 233, 341/81; BVerfGE 69, 315 – *Brokdorf*).

Přehlédnout nelze ani praxi Evropského soudu pro lidská práva, který s odkazem k čl. 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod neváhal odepřít ochranu práv garantovaných jinými články Úmluvy (srov. rozhodnutí ze dne 16. 11. 2004 ve věci žádosti č. 23131/03, *M. A. Norwood v. Spojené království*, a ze dne 12. 5. 1988 ve věci žádosti č. 12194/86, *M. Kühnen v. Spolková republika Německo*, www.echr.coe.int).

V případě shromažďovacího práva nelze odůvodnit zákaz shromáždění pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. I kdyby se jednalo o osoby příslušející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze *a priori* vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích (obdobně srov. např. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 8. 2000, 1 BvQ 23/00, www.bverfg.de). Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsáním charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízký výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagog), může být již důvod pro zákaz shromáždění dán (obdobně srov. např. rozhodnutí německého Správního soudu Köln ze dne 9. 11. 2005, 20 L 1794/05, www.justiz.nrw.de). Takový závěr může být zdůrazněn i dalšími okolnostmi, např. tím, že předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, a kdy se věřící shromažďují v synagogách.

V této souvislosti není udržitelný názor městského soudu, podle něhož musí správní orgán vycházet pouze z oznámeného účelu shromáždění. Zkušenost ukazuje, že subjekty, jejichž cíle jsou v rozporu se základními prin-

cipy demokracie, neodhalují tyto cíle dříve než při jejich realizaci. Formálně oznámený účel shromáždění pak jistě může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch proklamovaných (obdobně srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 4. 2006 ve věci žádosti č. 45963/99, *Tsonev v. Bulharsko*, www.echr.coe.int). Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno (obdobně srov. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2001, 1 BvQ 13/01, www.bverfg.de).

V souladu s již zmíněnou zásadou proportionalitativity musí správní orgán v podobné situaci vždy vážit, zda je nutné přistoupit k zákazu shromáždění bez dalšího, nebo zda lze věc řešit např. změnou data či místa shromáždění. Má-li správní orgán pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění, aniž by byl schopen prokázat důvodnost těchto pochybností, nezbude mu než je zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění, odchýlí-li se od formálně deklarovaného účelu (§ 12 odst. 5 shromažďovacího zákona).

Moderní demokracie představuje vládu většiny při respektování práv menšin a musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku nepohodlné. Jakékoliv omezení politických

práv, jako např. práva shromažďovacího, je třeba posuzovat s krajní obezřetností a nesmí vést ve svých důsledcích k postupnému rozdrobení shromažďovacího institutu a vytěsnění většiny nepohodlné menšiny z veřejného diskurzu [v tomto směru srov., z hlediska evropského přístupu radikální, rozhodnutí federálního Odvolacího soudu Spojených států (US Court of Appeal) pro 7. obvod ze dne 22. 5. 1978, *Collin v. Smith*, 578 F.2d 1197].

(...) Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že v posuzované věci nejsou dány předpoklady k postupu podle § 11 odst. 3 věty 6. a 7. shromažďovacího zákona, neboť dle závěrů shora uvedených nebylo shromáždění vůbec oznámeno. Stěžovatel tedy již jen procesně odpovídajícím způsobem, v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, zohlední podání ze dne 27. 8. 2007, tj. věc usnesením odloží, pokud tak již neučinil dříve po zrušení rozhodnutí městským soudem.

Nejvyšší správní soud podotýká, že s ohledem na charakter a časový rámec posuzované věci rozhodl v nejkratší možné lhůtě. Právě časovému rámci posuzované věci byl Nejvyšší správní soud nucen přizpůsobit své procesní kroky, zejm. s účastníky komunikoval elektronickou formou za současného použití elektronického podpisu a stanovil lhůty umožňující mu rozhodnout v reálném čase. Opačný přístup by vedl k nadřazení procesních předpisů nad hmotněprávní stránkou věci a mohl by v krajním případě znamenat odepření spravedlnosti.

Právo na informace: odepření poskytnutí informace

k § 2, § 7, § 11 a § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

k § 74 odst. 1 a § 76 odst. 1 soudního řádu správního

I. Nepředložil-li žalovaný správní orgán k žádosti soudu spisy ve věci, bude zpravidla namíste zrušit napadené rozhodnutí pro neprezkoumatelnost.

II. Utajení informací podle zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, může být důvodem pro odepření poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nikoliv však za situace, kdy utajení podléhala příprava dokumentu, ale již ne dokument samotný.

Smluvní orgán se nemůže zprostit své povinnosti poskytnout informace tvrzením, že požadovaný dokument, který je smlouvou, celý obsahuje informace poskytnuté druhou smluvní stranou. Této povinnosti se nezprostit ani doložkou obsaženou v požadované smlouvě, podle níž si strany sjednaly zachovávání důvěrnosti co do obsahu a podmínek smlouvy. Své povinnosti se pak nezprostit ani možným porušením mezinárodních závazků České republiky, není-li smlouva podřaditelná čl. 10 a ani čl. 10a Ústavy.

III. Správní orgán, který má obecnou povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže jejich poskytnutí omezit nad rámec zákonných výjimek i svým vlastním úkonem.

Postup soudu podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, přichází v úvahu teprve tehdy, je-li rozhodnutí o odepření informace přezkoumatelné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003-73)

Prejudikatura: č. 654/2005 Sb. NSS, č. 768/2006 Sb. NSS a č. 1271/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 154/2006 Sb., č. 434/2006 Sb. a č. 105/2003 Sb.; Soudní judikatura ve věcech správních č. 552/1999 a č. 923/2002.

Věc: Petr H. proti Ministerstvu financí o poskytnutí informace.

Žalobce požádal (podle zákona o svobodném přístupu k informacím) dopisem ze dne 30. 10. 2001 Ministerstvo financí o zpřístupnění textu Smlouvy o odkoupení pohledávky České republiky v Rusku, uzavřené mezi Českou republikou (Ministerstvem financí) a akciovou společností F., a o zpřístupnění textu mezivládní Smlouvy o umoření ruského dluhu, uzavřené mezi vládami ČR a Ruska.

Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 9. 11. 2001 žádosti nevyhovělo. Vyšlo přitom z § 7, § 9 odst. 1 a § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Předmětná mezivládní dohoda byla podepsána jako Dohoda č. 2 k Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice ze dne 17. 6. 1994. Smlouva byla podle § 3 a § 4 písm. y) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, v průběhu zpracování utajována stupněm „vyhrazené“. V zájmu ochrany utajovaných skutečností bylo do textu smlouvy vloženo ustanovení, podle kterého se obě smluvní strany zavazují zachovávat důvěrnost obsahu a podmínek smlouvy, a zajistí vlastními způsoby ochranu nutnou k tomu, aby nedošlo k neoprávněnému úniku infor-

mací. Ministerstvo financí poskytlo veřejnosti po předběžné dohodě s ruskou smluvní stranou nezbytné minimum informací podle § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Smlouva, uzavřená mezi Českou republikou a akciovou společností F., obsahuje ustanovení, podle kterého má být obsah smlouvy považován za obchodní tajemství (§ 17 obchodního zákoníku), porušení smluvní povinnosti zakládá právo na ochranu (§ 20 obchodního zákoníku) a na náhradu škody. Ministerstvo financí proto v souladu s § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím smlouvu nezpřístupnilo (navíc na požadovanou informaci se nevztahuje § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím). Ministerstvo financí přesto i v případě této smlouvy zveřejnilo základní informace o rozsahu finančních prostředků a jejich příjemci.

Žalobce napadl dne 23. 11. 2001 rozhodnutí Ministerstva financí rozkladem. Namítal především, že předmětná mezivládní dohoda neodpovídá položkám v seznamu utajovaných skutečností v působnosti Ministerstva financí stanoveným nařízením vlády č. 246/1998 Sb. (§ 3 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností). Ochrana obchodního tajemství

v rámci postupní smlouvy by vyžadovala splnění všech znaků tohoto právního institutu, definovaných obchodním zákoníkem. Z vyjádření smluvních stran ale naopak vyplývá, že smlouva ve skutečnosti žádné obchodní tajemství neobsahuje; Česká republika není tedy smluvním ustanovením neodpovídajícím skutečnosti vázána.

Ministr financí potvrdil rozhodnutím ze dne 27. 12. 2001 rozhodnutí Ministerstva financí (§ 16 odst. 3 a § 20 odst. 3, 4 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Žalobce napadl rozhodnutí ministra financí žalobou u Městského soudu v Praze. Tvrdil, že byl zkrácen na svém právu vyplývajícím z čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a to rozhodnutími vydanými v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Předmětnou mezi vládní dohodu, resp. její Dodatek č. 2, nelze podřadit žádnému ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností. Při neposkytnutí informací o jejím obsahu se nelze dovolat § 7 a § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dohoda není ani smlouvou o lidských právech ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR (ve znění tehdy účinném), nemá proto přednost před zákonem, a žalovaný se nemůže dovolat těch jejích ustanovení, která jsou v rozporu s českým právním řádem. Postupní smlouva neobsahuje žádné obchodní tajemství, které by odůvodňovalo odepření informace (§ 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). V souladu s tímto ustanovením není porušením obchodního tajemství poskytnutí informace o používání prostředků státního rozpočtu, když výnos ze zpeněžení pohledávky je nepochybně příjmem státního rozpočtu.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Na základě požadavku ruské strany, v zájmu zamezení úniku informací, obsahuje Dodatek č. 2 ustanovení, kterým se obě smluvní strany zavazují zachovávat důvěrnost jeho obsahu a podmínek a neprozrazovat tyto informace bez předchozího písemného souhlasu druhé smluvní strany. Samotný Dodatek č. 2 sice není utajen ve smyslu zákona o ochraně utajovaných skutečností, ruská strana však reago-

vala negativně na žádost žalovaného o souhlas se zveřejněním textu. Po předběžné dohodě s ruskou stranou byly v souladu s § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím zveřejněny pouze informace o deblokované části ruského dluhu a výši příjmu pro státní rozpočet. Smlouva o postoupení pohledávky za úplat, uzavřená mezi žalovaným a akciovou společností F., obsahuje podmínky deblokační operace, dále ustanovení zamezující riziku dovozu elektrické energie do České republiky a do zemí západní a střední Evropy, ustanovení zamezující riziku praní špinavých peněz a prohlášení smluvních stran o důvěrnosti smlouvy, jejíž předmět a obsah není smluvní strana oprávněna prozrazovat třetím osobám. Žalovaný požádal akciovou společnost F. o souhlas se zveřejněním smlouvy. Obdržel negativní stanovisko s tím, že zveřejnění obsahu smlouvy by akciová společnost F. považovala za porušení obchodního tajemství (§ 51 obchodního zákoníku) a požadovala by náhradu škody, včetně škody vzniklé smluvním partnerům akciové společnosti F. a škody vzniklé vyzrazením *know-how* k deblokaci státních pohledávek. Závazek zachovávat důvěrnost obsahu smlouvy lze odvodit z ustanovení obchodního zákoníku o obchodním tajemství (§ 17 a § 18 obchodního zákoníku). Ustanovení § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo naplněno zveřejněním nezbytně nutných informací, týkajících se zejména deblokované části ruského dluhu a výše příjmu pro státní rozpočet.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 12. 2002 vyslovil svoji věcnou nepříslušnost a věc postoupil Vrchnímu soudu v Praze. Vrchní soud v Praze věc neskončil do 31. 12. 2002, a proto ji postoupil podle § 132 s. ř. s. k dokončení Nejvyššímu správnímu soudu.

Jelikož žalovaný ani po několika výzvách Nejvyššího správního soudu nepředložil veškeré požadované dokumenty, Nejvyšší správní soud byl nucen rozhodovat na základě neúplného obsahu spisu.

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

Z odůvodnění:

Na prvním místě se soud zabýval otázkou, zda je možné ve věci rozhodnout při neúplnosti předloženého správního spisu. V souladu s ustálenou judikaturou správních soudů, plně použitelnou i v úpravě správního soudnictví pro období po 1. 1. 2003, přitom dospěl k závěru, že je nemyslitelné, aby nebyla poskytnuta ochrana tomu, kdo se cítí na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu, jen pro neschopnost správního orgánu předložit spisy. Vyžaduje-li soud marně a opakovaně na správním orgánu spisy ve věci, bude zpravidla namísto zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 7. 1996, Soudní judikatura ve věcech správních č. 552/1999). Je přitom lhotejno, zda se rozhodnutí vůbec o spisy neopírá, protože vůbec neexistují, anebo zda se soud v důsledku indolence správního úřadu nemůže správních spisů domoci. Podle § 74 odst. 1 s. ř. s. je totiž zákonnou povinností správního úřadu předložit soudu úplný správní spis. I v případě, kdy správní spis není předložen úplný a správní orgán nevyhoví výzvě soudu k jeho doplnění, soud dojde k závěru, že žalovaný není schopen doložit, z jakých skutkových zjištění vlastně správní orgány vycházely při svém rozhodování, a že je tedy správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, Soudní judikatura ve věcech správních č. 923/2002). Taková skutečnost je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí bez jednání, a to i za situace, kdy žalovaný na nařízení jednání trval [§ 51 odst. 2 s. ř. s. za použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(...) Napadené rozhodnutí nemá oporu ve spisu, který žalovaný v rámci soudního řízení doložil. Nejvyšší správní soud je proto ve shodě s předchozí judikaturou zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů.

Rozhodnutí sice bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, a soud by se jím proto nemusel zabývat věcně z hlediska jeho obsahu. Nepřezkoumatelnost ovšem byla vyvolána zřídka se objevujícím nepředložením úplné-

ho správního spisu (nikoliv – jak to v podobných případech bývá spíše pravidlem – nedostatkem v argumentaci rozhodnutí). Proto soud považuje za vhodné vypořádat se s odůvodněním napadeného rozhodnutí a s vyjádřením k žalobě. Právní názor Nejvyššího správního soudu, byť vyslovený pouze *obiter dictum*, by měl být právním východiskem pro další rozhodování žalovaného.

Soud se nejprve zabýval argumenty pro odepření informací o Dodatku č. 2 ze dne 9. 10. 2001 mezivládní dohody uzavřené mezi vládou České republiky a Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice ze dne 17. 6. 1994.

(...) Utajení informací podle zákona o ochraně utajovaných skutečností může být důvodem pro odepření poskytnutí informace, nikoliv však za situace, kdy utajení podléhá toliko příprava dokumentu, ale již ne dokument samotný. Jinými slovy, nepodléhá-li utajení samotný Dodatek č. 2 (o informace z jehož obsahu žalobce žádá), nemůže se žalovaný úspěšně dovolat výjimky z povinnosti poskytnout informaci podle § 7 zákona o ochraně utajovaných skutečností.

Rozhodnutí o rozkladu vychází z úvahy, že žádané informace byly poskytnuty osobou, již zákon takovou povinnost neukládá (ruskou smluvní stranou), a ta s poskytnutím informací nesouhlasí. Tento právní názor nemůže obstát. Smlouva je dvoustranným právním aktem, a lze jen obtížně tvrdit, že její obsah se skládá pouze z informací poskytnutých jednou ze smluvních stran. Za této situace by snad bylo možné uvažovat o podřazení některých částí smlouvy, prokazatelně obsahujících informace poskytnuté pouze druhou smluvní stranou, výjimce podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný ovšem ani netvrdí, že by smlouva takové části obsahovala. Podřazení celé smlouvy citovanému zákonnému ustanovení se tu dovozuje jenom proto, že si smluvní strany sjednaly zachovávání důvěrnosti co do obsahu a podmínek smlouvy. Na takový případ ovšem výjimka chránící informace poskytnuté jinou osobou zjevně nedopadá.

Poslední argument žalovaného pro nevěřejnost Dodatku č. 2 vychází z povinnosti České republiky dodržovat své závazky z mezinárodního práva. Nejvyšší správní soud tento argument posoudil jak z hlediska mezinárodního, tak českého práva.

V prvně jmenované rovině je třeba uvést, že zásada *pacta sunt servanda* je stěžejní zásadou mezinárodního práva, v souladu s níž stát musí dodržovat své závazky vyplývající z mezinárodních smluv, kterých je stranou. Stát se nemůže zprostit mezinárodněprávního závazku ani odvoláním na zásady své ústavy a nemůže se ospravedlnit před mezinárodním soudem tím, že jeho chování, které odporuje mezinárodnímu právu, mu bylo předepsáno ustanoveními jeho ústavy, ostatními zákony, nebo rozhodnutím jeho soudů.

Ve vztahu k projednávané věci je třeba také zmínit, že uzavírání tajných dohod nemusí být samo o sobě v rozporu s mezinárodním právem, pokud obsah takových smluv je v souladu se základními zásadami obecného mezinárodního práva. Lze oprávněně uzavřít tajnou smlouvu, nebo připojit tajné dodatky k veřejné smlouvě z důvodů bezpečnostních, vojenských, či ekonomických. Ačkoliv se mezinárodní smlouvou nelze vyvázat z dopadu kogentně mezinárodně normované ochrany lidských práv, je nepřehlédnutelnou skutečností, že tato ochrana je ve srovnání s čl. 17 Listiny užší, a vyplývá z ní především právo na svobodu projevu, nikoliv striktně formulované právo na získávání informací o činnosti státní správy. Soud proto uzavírá, že zveřejnění textu smlouvy či jejího dodatku, byť na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, který se bezprostředně opírá o článek 17 Listiny, by bylo porušením mezinárodněprávních závazků České republiky, pokud text smlouvy obsahuje ustanovení o zachování důvěrnosti jejího obsahu a podmínek. U vědomí tohoto závěru soud dále posoudil otázku z hlediska vnitrostátního práva, zejm. pak ústavního pořádku.

V době rozhodování správního orgánu vycházela Česká republika z dualistické kon-

cepce vztahu národního a mezinárodního práva, s jedinou výjimkou tvořenou ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, kterým byla přiznána bezprostřední závaznost a přednost před zákonem. Za situace, kdy je Česká republika svrchovaným státem, jehož normy ústavního pořádku jako předpisy nejvyšší právní síly samy vymezují nejen hierarchii vnitrostátních právních norem, ale také účinky přiznané normám mezinárodního práva ve vnitrostátním právním řádu a míru vázanosti jednotlivých orgánů státní moci, včetně moci soudní, předpisy vnitrostátního a mezinárodního práva, je proto nutno uzavřít, že vnitrostátní úprava musí při rozhodování soudu převážet nad konkurenční normou mezinárodního práva, nezávisle na důsledcích, které takové řešení vyvolá z hlediska mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky.

Ústavněprávní prostředí ovšem doznalo od okamžiku rozhodování žalovaného nezanedbatelné změny. Jakkoliv Česká republika neakceptovala důsledně monistickou koncepci vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva (a názor, že vnitrostátní a mezinárodní právo tvoří jednotu s předností mezinárodního práva, tak možná odpovídá situaci ve světě, nikoliv však v České republice), učinila významný posun, a článkem 10 Ústavy, ve znění účinném od 1. 6. 2002, přiznala přednostní použití před zákonem všem vyhlášeným mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána.

Specifické postavení v rámci právního řádu pak požívají také mezinárodní smlouvy, kterými v souladu s článkem 10a Ústavy Česká republika přenesla některé pravomoci svých orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04*), a nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04**). Článek 1 odst. 2 Ústavy nyní také obecně deklaruje vůli České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají

*¹) Publikovaný pod č. 154/2006 Sb.

**²) Publikovaný pod č. 434/2006 Sb.

z mezinárodního práva. Od tohoto článku se odvíjí povinnost zákonodárných, výkonných i soudních orgánů dodržovat mezinárodní závazky, jimiž je Česká republika vázána, přičemž zařazení do úvodního článku Ústavy představuje základní výkladové pravidlo, v jehož světle by měla být vykládána i ostatní ustanovení Ústavy. S přihlédnutím k článku 1 odst. 2 Ústavy se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda na jeho hodnocení v posuzované věci může něco změnit nová právní úprava postavení mezinárodních smluv v českém právním řádu.

Vycházejí z předpokladu, že předmětná smlouva, resp. její Dodatek č. 2 nesplňují kritéria článku 10 ani článku 10a Ústavy, Nejvyšší správní soud konstatuje, že jediná možnost poskytnutí ochrany ustanovení o důvěrnosti v předmětné smlouvě vyplývá z článku 1 odst. 2 Ústavy. Takový postup by ovšem znamenal, že soud přízná přednostní aplikační postavení před zákonem ve prospěch ustanovení mezinárodní smlouvy, která nesplňuje kritéria článku 10 ani článku 10a Ústavy. Tím by se ovšem stalo zbytečným nejen ustanovení článku 10, ale do značné míry i článku 10a Ústavy, a soud by pouze na základě článku 1 odst. 2 Ústavy použitého nikoliv jako interpretační vodítko, ale jako přímo aplikovatelné ustanovení relativizující nejen zákonné normy, ale i normy ústavního pořádku, *de facto* důsledně uplatnil monistickou koncepci vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Takový postup by byl nejen *contra legem*, ale zjevně protiústavní, a v rozporu se svrchovanou pravomocí České republiky stanovit nezávisle účinky, které ve svém právním řádu přiznává normám mezinárodního práva. Soud proto uzavírá, že i za současného znění Ústavy musí ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím převážet konkurující ustanovení Dodatku č. 2 o důvěrnosti tohoto mezinárodněprávního aktu.

Soud si je jistě vědom, že hrubé porušení mezinárodní smlouvy (odmítnutí plnit smlouvu, nebo porušení podstatných ustanovení smlouvy s ohledem na její předmět a cíl) dává poškozené straně právo dovolávat se ukončení platnosti smlouvy, nebo jejího suspendování zcela nebo částečně, neboť norma

mezinárodního práva, jejímž obsahem je dostatečně určité a jednoznačné pravidlo chování a která splňuje právní formu podmiňující závaznost pravidla chování, je s to při svém porušení vyvolat právní odpovědnost. Je přitom irelevantní, že se jedná o porušení orgány ústavně nezávislými, jako např. soudy.

Je vhodné připomenout také to, že orgán sjednávající mezinárodní smlouvu je povinen při jednání respektovat veškerá ustanovení českého právního řádu; v opačném případě může vytvoření konkurence obsahu smlouvy s českým právním řádem vést ke vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky. Snaha napravit pochybení při sjednávání smlouvy později, např. v průběhu soudního jednání a za cenu porušení nejen zákonných, ale i ústavních norem pak není v prostředí právního státu akceptovatelná. Již pouze akademicky lze vznést také otázku, zda po sjednávání smlouvy v režimu utajení nebylo vhodné stejným způsobem zabezpečit za účelem splnění mezinárodněprávního závazku také výsledný dokument. Ostatně, právě takový postup by zřejmě nejlépe zajistil – v souladu s článkem 1 odst. 2 Ústavy – ochranu mezinárodněprávního závazku České republiky (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03, č. 105/2004 Sb.). Podrobnější úvaha na toto téma by ovšem překročila rámec rozhodovací činnosti soudu.

Soud dále, rovněž *obiter dictum*, zhodnotil argumentaci žalovaného pro neposkytnutí údajů o Smlouvě o postoupení pohledávky, navazující na Dodatek č. 2. Stejně jako v předchozím případě, i zde se argumentace pro neposkytnutí informace vyvíjela. Je vhodné nejprve připomenout, že Smlouva o postoupení pohledávky, přestože bezprostředně navazuje na Dodatek č. 2, je smlouvou uzavřenou s českým právním subjektem; její režim tedy plně podléhá normám českého právního řádu.

(...) Názor o ochraně celé smlouvy z důvodu obchodního tajemství neobstojí. Smlouva je dvoustranným právním aktem, a lze jen obtížně tvrdit, že celý její obsah je obchodním tajemstvím jedné ze smluvních stran. Teoreticky by bylo možné uvažovat o podřazení některých částí smlouvy, prokazatelně obsahují-

cích obchodní tajemství, výjimce podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný ovšem ani neuvádí, že by smlouva takové části vůbec obsahovala (obsah smlouvy, jak jej žalovaný ve vyjádření k žalobě parafrázuje, se zdá nasvědčovat spíše opačnému závěru). Rozhodnutí o rozkladu a vyjádření k žalobě navíc výslovně konstatují, že smlouva samotná neobsahuje ustanovení o ochraně obchodního tajemství, ale pouze o zachování důvěrnosti obsahu smlouvy. Požadavek ochrany obchodního tajemství se tak zřejmě odvíjí až od stanoviska druhé smluvní strany k možnému zveřejnění obsahu smlouvy. V tomto směru není závěr žalovaného správný.

Soud odkazuje na svoji jednoznačnou a konstantní judikaturu, podle které z hlediska § 9 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím musí být určitá skutečnost za obchodní tajemství výslovně označena již před doručením žádosti o poskytnutí informace, v opačném případě je namísto rozhodnutí o neposkytnutí informace zrušit (č. 768/2006 Sb. NSS a č. 654/2005 Sb. NSS).

Obchodní tajemství navíc může požívat ochrany pouze v případě, že jsou naplněny jeho materiální pojmové znaky ve smyslu § 17 obchodního zákoníku. Žalovaný by tedy pro udržení svého stanoviska musel prokázat, že smlouva jako celek, případně její části, tyto znaky naplňují.

Rovněž případná existence dodatku ke smlouvě, kterým smluvní strany omezily možnost nahlížení, je z hlediska povinnosti žalovaného zcela irelevantní. Na prvním místě je třeba vyslovit pochybnosti o existenci takového dokumentu, a i v případě jeho existence o jeho důvěryhodnosti, a to především s ohledem na procesní fázi a okolnosti, za kterých se o něm žalovaný poprvé zmínil. Soud dále doplňuje, že i v případě, kdyby smluvní strany skutečně uzavřely takový dodatek, jednalo by se o skutečnost z hlediska posuzované věci právně nepodstatnou. Obecnou zásadou, řídící právní postavení osob soukromého práva a vztahy mezi nimi, je možnost činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny). Proto je zásadně

přípustné, nestanoví-li zákon jinak, aby si osoby soukromého práva sjednaly při uzavírání smlouvy povinnost zachovávat důvěrnost jejího obsahu. Oproti tomu obecnou zásadou vymezující činnost veřejné sféry je možnost konat pouze v zákonných mezích (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Stanoví-li proto zákon výjimku z obecné povinnosti správního orgánu poskytovat informace o své činnosti, nemůže správní orgán poskytování informací omezit nad zákonný rámec vlastním úkonem. Uzavírá-li osoba soukromého práva smlouvu s Českou republikou, reprezentovanou správním orgánem, musí zásada obecného omezení státní moci převážet nad zásadou obecné volnosti soukromých subjektů. Neznalost zákona neomlouvá, proto si obě smluvní strany musí být vědomy zákonných omezení, byť by se vztahovala pouze na jednu z nich. Za těchto podmínek smluvní ujednání, překračující zákonný rámec pro výkon státní moci, nemůže vést k omezení ústavního a zákonného práva třetích osob (práva na informace) a správní orgán se na takové smluvní ujednání nemůže s úspěchem odvolat.

Nejvyšší správní soud na závěr uvádí, že při svých úvahách nepřehlédl novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. Klíčovým se v tomto kontextu jeví především § 16 odst. 4 citovaného zákona v současném znění, podle kterého při přezkumu rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informace soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

Citované ustanovení připouští dvě interpretace. Při použití obou z nich je ovšem třeba respektovat zásady soudního přezkumu správních rozhodnutí. Soud bude při přezkumu správního rozhodnutí a posuzování otázky, zda v něm uvedená argumentace obsahuje relevantní důvody, pro které mohl správní orgán negativně rozhodnout o žádosti o informaci, vždy vycházet pouze z rámce napa-

deného rozhodnutí (a správního rozhodnutí I. stupně). Soud nemůže zásadně stíhat povinnost aktivně vyhledávat možné důvody relevantní pro odepření informace. Takovým postupem by porušil nestrannou roli v řízení, a stejně jako je při svém přezkumu vázán žalobními námitkami, je obdobně vázán rozsahem a argumentací správního rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.).

První výklad § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se odvíjí od přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Jinými slovy, soud věcně zhodnotí důvody pro odepření informace uváděné správním orgánem a zváží, zda ospravedlňují neposkytnutí požadované informace. Dojde-li k negativnímu závěru, zruší rozhodnutí a nařídí správnímu orgánu, aby informaci poskytl. Tento postup může ovšem zvolit pouze tehdy, lze-li správní rozhodnutí a jeho důvody přezkoumat. V opačném případě soud napadené rozhodnutí pouze zruší a vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Druhá možná interpretace vztahuje § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím i na případy, kdy je správní rozhodnutí rušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Vychází totiž z presumpce, že v takovém případě správní rozhodnutí neobsahuje žádné důvody, tedy ani důvody pro odmítnutí žádosti. Správní orgán proto musí informaci poskytnout.

Nejvyšší správní soud se přiklonil k prvnímu možnému výkladu. Existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou *lex specialis* namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak

přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekoncepčnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona § 16 odst. 4. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě. V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nyní § 16 odst. 4 neobsahoval. Byl do návrhu zařazen teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.

Nové právní prostředí, právě popsané, nejspíše může – pokud by praxe správních orgánů vedla k odpírání informací prostřednictvím popsání mechanismu účelového zneužití institutu nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí – vést k dalšímu vývoji judikatury směrem spíše ke druhému shora nastíněnému výkladu, jinak řečeno, i v takovém případě soud může poskytnutí informace nařídít. (...)

Daň z příjmů: určení základu daně

k § 23 odst. 8 písm. b) a § 24 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998

Ustanovení § 23 odst. 8 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, se užije nejen v případech poplatníků uvedených v § 2 téhož zákona, pokud přeruší svoji podnikatelskou nebo jinou samostatnou činnost, ale dopadá i na poplatníky, kteří změni způsob uplatňování výdajů.

Stanovili-li zákon, že stejným způsobem jako při ukončení činnosti postupují poplatníci i při změně způsobu uplatňování výdajů podle § 24 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nebo při zahájení účtování, jestliže nebyli účetní jednotkou, pak se základ daně (dílní základ daně) upraví za zdaňovací období předcházející zdaňovacímu období, ve kterém ke změně způsobu uplatňování výdajů došlo.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 109/2005-57)

Věc: Ludmila D. proti Finančnímu ředitelství v Praze o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně v roce 1999 podala daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1998, ve kterém k příjmům dosaženým podle § 7 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon č. 586/1992 Sb.“), uplatnila výdaje podle § 24 téhož zákona. V roce 2000 podala daňové přiznání k téže dani za zdaňovací období roku 1999, v němž uplatnila výdaje podle § 7 odst. 9 písm. c) zákona č. 586/1992 Sb., tedy výdaje vyjádřené procentní sazbou. Při daňové kontrole správce daně zjistil, že k datu 31. 12. 1998 měla žalobkyně pohledávku ve výši 327 868,79 Kč. Protože k jeho výzvě nedoložila, že za zdaňovací období roku 1998 upravila základ daně podle § 23 odst. 8 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb. (tedy za zdaňovací období předcházející tomu, kdy změnila způsob uplatňování výdajů), upravil správce daně základ daně ve smyslu § 23 téhož zákona a žalobkyni nato dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob ve výši 71 980 Kč.

Odvolání, které proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala, žalovaný dne 10. 12. 2002 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, ve které zejména namítala, že závěr žalovaného o tom, že přechod z jednoduchého účetnictví na způsob uplatňování

výdajů procentní sazbou dle § 7 odst. 9 zákona č. 586/1992 Sb. znamená uzavření účetnictví a poplatník již není účetní jednotkou, je nesprávný. Stejně tak nesprávný je právní názor žalovaného, že lze na tento případ aplikovat § 23 odst. 8 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb. Předpokladem aplikace tohoto ustanovení totiž je existence takového zdaňovacího období, které předchází dni ukončení podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti. Žalobkyně však dosud neukončila výdělečnou činnost, a zmíněné ustanovení na ni proto nedopadá.

Městský soud v Praze dne 21. 6. 2005 žalobu zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že daňová povinnost byla žalobkyni uložena v souladu s § 23 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb. Argumentace žalobkyně, že neukončila podnikání, a proto pro takový postup nebyl dán zákonný důvod, je nesprávná. Podle uvedeného ustanovení je totiž pro takový postup důvodem nejen skutečnost, že daňový subjekt ukončí podnikání, ale i skutečnost, že poplatníci uvedení v § 2 zákona č. 586/1992 Sb. (což žalobkyně v letech 1998 a 1999 byla) změni způsob uplatňování výdajů podle § 24 zákona č. 586/1992 Sb. (výdaje skutečně vynaložené) na způsob podle § 7 odst. 9 nebo § 9 odst. 4 téhož zákona (výdaje

stanovené procentní sazbou). Žalobkyně účtovala v roce 1998 v soustavě jednoduchého účetnictví, měla postupovat podle § 23 odst. 8 písm. b) bodu 2 zákona č. 586/1992 Sb., tedy toto účetnictví uzavřít a existující pohledávky započítat do roku 1998, kdy ukončila uplatňování výdajů v prokázané výši. Povinnost, která byla žalobkyni doměřena, vyplývá jak z uvedeného bodu 2, tak bodu 3 ustanovení § 24 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb. Protože z napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplynulo, že žalobkyně nevedla podvojně účetnictví, nemohl se jí týkat bod 1 citovaného ustanovení.

Proti rozhodnutí Městského soudu v Praze brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž mimo jiné poukázala na nesprávný závěr soudu spočívající v uplatnění § 23 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., v důsledku čehož u ní došlo ke zvýšení daňové povinnosti. Uvedené ustanovení však nemohlo být aplikováno, neboť zdaňovací období roku 1998 nebylo obdobím, které by předcházelo „ukončení podnikatelské činnosti“. V roce 1999 stěžovatelka podnikala stále. Podle zmíněného ustanovení tak bylo možno postupovat pouze tehdy, kdyby zdaňovací období roku 1998 předcházelo ukončení podnikatelské činnosti v roce 1999. Soud pochybil, neboť nevyložil, proč se na případ stěžovatelky vztahuje uvedené ustanovení novelizované zákonem č. 316/1996 Sb.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména konstatoval, že novelizované znění ustanovení § 23 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb. je potřeba vyložit tak, že výraz „stejným způsobem postupují“ znamená, že stejně jako poplatníci, kterým vzniká povinnost upravit hospodářský výsledek nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji při ukončení podnikatelské činnosti, musejí postupovat i poplatníci zahrnutí do § 23 odst. 8 téhož zákona zmíněnou novelou, tedy poplatníci, kteří změní způsob účtování výdajů z prokazovaných na výdaje stanovené procentní sazbou z příjmů. Tato povinnost vznikla i stěžovateli za rok 1998, tedy rok předcházející roku 1999, ve kterém u ní došlo ke změně způsobu uplatňování výdajů na procentní sazbu z příjmů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Za onu nesprávně posouzenou právní otázku označila stěžovatelka výklad ustanovení § 23 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., ve znění účinném pro rok 1998.

(...) V kasační stížnosti stěžovatelka polemizuje s možností aplikace tohoto ustanovení na její případ. Domnívá se, že na věc by takové řešení dopadlo pouze tehdy, kdyby zdaňovací období roku 1998 bylo obdobím, které by předcházelo ukončení podnikatelské činnosti. Navíc by bylo možné toto ustanovení aplikovat pouze tehdy, kdyby již v roce 1998 nebyla účetní jednotkou. Soud navíc stěžovatelce nevyložil, proč na danou věc aplikoval novelu zákona č. 316/1996 Sb.

V tom se stěžovatelka mylí.

Ustanovení § 23 bylo novelou č. 316/1996 Sb. upraveno tak, že se s účinností k 1. 1. 1997 do § 23 odst. 8 písm. b) za body 1 až 3 připojily věty, které znějí:

„Stejným způsobem postupují poplatníci uvedení v § 2, pokud v průběhu zdaňovacího období přeruší podnikatelskou nebo jinou samostatnou výdělečnou činnost (§ 7) nebo pronájem (§ 9), a podnikatelskou nebo jinou samostatnou výdělečnou činnost (§ 7) nebo pronájem (§ 9) nezahájí do termínu pro podání daňového přiznání za příslušné zdaňovací období, ve kterém byly podnikatelská nebo jiná samostatně výdělečná činnost (§ 7) nebo pronájem (§ 9) přerušeny. Stejným způsobem dále postupují poplatníci uvedení v § 2 při změně způsobu uplatňování výdajů podle § 24 na způsob podle § 7 odst. 9 nebo § 9 odst. 4 anebo při zahájení účtování, jestliže nebyli účetní jednotkou. Základ daně (dílní základ daně) se upraví za zdaňovací období předcházející zdaňovacímu období, ve kterém ke změně způsobu uplatňování výdajů došlo.“

Znamená to, že se novelizované znění § 23 užije nejen v případech poplatníků uvedených v § 2 (tedy poplatníků daně z příjmů fyzických osob, což byl případ stěžovatelky),

pokud přeruší svoji podnikatelskou nebo jinou samostatnou činnost, ale dopadne i na poplatníky, kteří změni způsob uplatňování výdajů.

Zákon totiž stanoví, že stejným způsobem jako při výše uvedeném ukončení činnosti postupují poplatníci – fyzické osoby při změně způsobu uplatňování výdajů podle § 24 zákona č. 586/1992 Sb. (tj. ve skutečně vynaložené výši) na způsob podle § 7 odst. 9 uvedeného zákona (tj. paušálem z dosažených příjmů), nebo při zahájení účtování, jestliže nebyli účetní jednotkou (tzn. uplatňovali výdaje paušální částkou z dosažených příjmů). Základ daně (dílčí základ daně) se upraví za zdaňovací období předcházející zdaňovacímu období, ve kterém ke změně způsobu uplatňování výdajů došlo.

Uplatnila-li stěžovatelka v roce 1998 výdaje podle § 24 zákona č. 586/1992 Sb. (ve skutečné výši) a v roce 1999 výdaje paušálem z dosažených příjmů (o čemž není sporu), musela proto upravit základ daně již za r. 1998.

Pro jistotu soud dodává, že uplatňuje-li poplatník výdaje paušálně (ne ve skutečné výši), nemohl být považován v dané souvislosti za účetní jednotku. Proto dané ustanovení dopadá i na opačné případy, tedy nebyl-li poplatník původně účetní jednotkou (neboť uplatňoval výdaje paušální) a poté (další zdaňovací období) zahájil účtování.

Soudy vždy rozhodují podle skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a proto při aplikaci zákonů vždy užijí právního předpisu v té době účinného. Stěžovatelka se proto mylí i v tom, že pokud soud nevyložil, proč užil citovanou novelu zákona č. 586/1992 Sb., je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. V daném případě soud správně aplikoval novelu č. 316/1996 Sb., neboť právě jí novelizované ustanovení § 23 zákona č. 586/1992 Sb. dopadalo na souzenou věc, týkající se úpravy základu daně z příjmů fyzických osob zdaňovacího období roku 1998.

1471

Daňové řízení: předběžná povaha zajišťovacího příkazu; zastavení řízení

k § 27 odst. 1 písm. g) a § 71 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Okamžikem splatnosti dosud nesplatné nebo dosud nestanovené daně, jejíž úhrada byla zajišťována dle § 71 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zajišťovací příkaz pozbývá platnosti, a stává se tak neúčinným ve smyslu § 268 odst. 1 písm. b) o. s. ř. Zajišťovací exekuce (tedy exekuce prováděná z titulu zajišťovacího příkazu) proto musí být formálně ukončena, a to zastavením exekučního řízení dle § 27 odst. 1 písm. g) zákona o správě daní a poplatků, za přiměřeného použití výše uvedeného ustanovení občanského soudního řádu (viz § 73 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků).

II. Je-li v rámci daňové exekuce exekuční příkaz napaden opravným prostředkem a ještě před rozhodnutím o tomto opravném prostředku dojde k pravomocnému zastavení exekučního řízení, nezbyvá orgánu vyřizujícímu tento opravný prostředek než opravné řízení také zastavit, neboť odpadl důvod řízení [§ 27 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 3 Afs 5/2004-63)

Prejudikatura: srov. č. 143/2004 Sb. NSS.

Věc: Josef K. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Správce daně vydal vůči žalobci zajišťovací příkaz podle § 71 daňového řádu. Na základě tohoto zajišťovacího příkazu vydal následně exekuční příkaz na prodej nemovitosti a exekuční příkaz na přikázání pohledávky na žalobcovy peněžní prostředky vedené v bance.

Proti oběma těmto exekučním příkazům se žalobce odvolal a žalovaný obě odvolání dne 10. 4. 2002 zamítl. Správce daně však v mezidobí vydal dodatečné platební výměry.

Žalobce napadl obě rozhodnutí o odvolání u soudu. Krajský soud obě žaloby spojil a zrušil jak napadená rozhodnutí žalovaného, tak exekuční příkazy správce daně. V odůvodnění konstatoval, že zajišťovací příkaz, který byl základem pro vydání obou exekučních příkazů, pozbyl vydáním dodatečného platebního výměru své platnosti; správce daně nato obě exekuční řízení zastavil rozhodnutími ze dne 28. 2. 2002. Žalovaný proto pochybil, když za tohoto stavu věci zamítl odvolání proti exekučním příkazům, neboť tím učinil úkony směřující k pokračování již skončených exekučních řízení. Tato situace pak vyvolává právní nejistotu na straně žalobce. Žalovaný měl při projednávání odvolání přihlídnout k zastavení exekučních řízení a exekuční příkazy zrušit, neboť bylo jeho povinností vycházet ze stavu, který tu byl v době jeho rozhodování. Jelikož došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonná rozhodnutí ve věcech samých (§ 50 odst. 3 věta druhá, § 50 odst. 6 d. ř.), krajský soud zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak i exekuční příkazy správce daně.

Žalovaný podal proti rozsudku kasační stížnost založenou na důvodech dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uznal, že po vydání dodatečných platebních výměrů pozbyly exekuční příkazy účinnosti, a měl tedy správně odvolací řízení zastavit pro odpadnutí důvodu řízení (na základě principu úplné apelace). Poukázal však na zásadu *superfluum non nocet* a namítl, že jeho rozhodnutí o odvoláních byla vlastně novými rozhodnutími ve věci a nijak nepoškodila účastníka na jeho právech. Žalovaný nabídl srovnání svého po-

stupu s postupem krajského soudu, který si ce konstatoval pochybení žalovaného spočívající v nepřihlídnutí k zastavení exekučních řízení, sám však svým výrokem, kterým zrušil tyto exekuční příkazy, *de facto* rovněž rozhodl ve věci samé, a to aniž by sám zpochybňoval správnost rozhodnutí o zastavení exekučních řízení.

Žalovaný následně upřesnil, že rozhodnutí správce daně neměla být zrušena; kasační stížnost, která by za jiných okolností byla nadbytečná, podal jen kvůli probíhajícímu sporu o náhradu škody způsobené nesplněním povinnosti banky zablokovat účet daňového dlužníka.

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

Z odůvodnění:

Žalovaný se v kasační stížnosti ztotožnil se závěrem soudu o vadnosti svého postupu v odvolacím řízení, zpochybnil však, že by tím došlo k zasažení veřejných subjektivních práv žalobce. Tento kasační důvod, kterým se Nejvyšší správní soud vzhledem k jeho možným procesním důsledkům pro jeho rozhodnutí (viz § 110 odst. 1 s. ř. s., věta první, část za středníkem) zabýval nejdříve, je však nepřipadný. Žalobou napadená rozhodnutí (o odvoláních proti exekučním příkazům) podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, žalobcova věcná legitimace pak byla dána právě jeho tvrzením o zkrácení na právech (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) – otázkou, zda práva žalobce byla v jednotlivém případě zkrácena, se však soud zabývá až při věcném posuzování žaloby, a nikoli při rozhodování o procesních otázkách. V daném případě nelze souhlasit s tvrzením žalovaného, že jeho rozhodnutí ve věci samé jsou pouhými nadbytečnými úkony, kterými vlastně bylo žalobci poskytnuto více práv. Postupem žalovaného vznikla situace, kdy ve sféře žalobcových práv a povinností existovala rozhodnutí, která vedle sebe nemohla obstát (pravomocné rozhodnutí správce daně o zastavení exekučních řízení a pozdější rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání proti exekučním příkazům); krajský soud proto správně uzavřel, že

zamítnutí odvolání proti exekučním příkazům bylo způsobilé vyvolat právní nejistotu na straně žalobce, a napadená rozhodnutí zrušil pro vady řízení (porušení § 50 odst. 3 daňového řádu). Žalovaným naznačená eventualita pro postup krajského soudu spočívající v rozhodnutí o odmítnutí žaloby pro faktickou nemožnost zasažení veřejných subjektivních práv rozhodnutími žalovaného tak nebyla na místě.

Žalovaný dále napadl část výroku rozsudku, kterým soud přímo zrušil předmětné exekuční příkazy.

Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Toto ustanovení je odrazem zásady procesní ekonomie a jeho uplatnění je nutno hledat zejména v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně je nezákonné např. ze stejných důvodů jako rozhodnutí napadené žalobou, takže by je správní orgán, jehož rozhodnutí je soudem primárně zrušováno, musel (např. jako odvolací orgán) stejně zrušit. Smysl tohoto ustanovení je tedy zřejmý a spočívá v urychlení postupu ve správní věci samé.

Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu č. 84/1994 Sb. ÚS, č. 94/1997 Sb. ÚS, č. 686/2002 Sb. ÚS) je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), a vylučujících libovůli při rozhodování i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (ve správním soudnictví viz § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Při zrušení rozhodnutí správního orgánu tak musí být z odůvodnění rozsudku krajského soudu zejména zřejmé, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech práv-

ních či případně skutkových) spočívá nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Je zjevné, že stejnými principy je ovládána i možnost soudu zrušit spolu s žalobou napadeným rozhodnutím také jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně. Povinností vyplývajícím z výše uvedených postulátů však krajský soud v daném případě nedostál, a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V odůvodnění rozsudku chybí zejména logická spojitost mezi jeho závěrem o tom, že žalovaný v odvolacím řízení nepřihlédl k zastavení exekučních řízení správcem daně, a z toho dle soudu vyplývající nutnosti zrušení předmětných exekučních příkazů. Vymezení právních důvodů, na jejichž základě by tak měl žalovaný učinit, zcela chybí. Otázkou zákonnosti či správnosti exekučních příkazů se přitom krajský soud vůbec nezabýval a zrušil je pro vadu odvolacího řízení (která navíc spočívala v nepřihlédnutí k zastavení předmětných exekučních řízení ze strany žalovaného), když pouze stroze uvedl, že je měl zrušit již žalovaný. Ostatně i sám závěr soudu o nutnosti zrušení předmětných exekučních příkazů pouze kvůli vadám odvolacího řízení postrádá bližší odůvodnění a též logiku ve vztahu k § 78 odst. 3 s. ř. s.; v daném případě tyto vady nemohly být okolností, na jejímž základě by soud mohl přistoupit ke zrušení i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně.

K věci je nutno nad rámec výše uvedeného dodat, že zajišťovací příkaz je při splnění podmínek stanovených v § 73 odst. 4 daňového řádu exekučním titulem. V průběhu tzv. zajišťovací exekuce (tedy exekuce prováděné z titulu zajišťovacího příkazu) může dojít typicky k situaci předvídané v § 268 odst. 1 písm. b) o. s. ř. (ve spojení s § 73 odst. 7 daňového řádu), tedy k tomu, že rozhodnutí, které je podkladem výkonu (zajišťovací příkaz), se stalo neúčinným. Ač daňový řád s výjimkou uvedenou v § 71 odst. 3 výslovně neřeší otázku délky doby platnosti zajišťovacího příkazu, z jeho předběžné povahy (viz též č. 143/2004 Sb. NSS: *„jde o dočasný prostředek k zajištění účelu daňového řízení“*), tedy lépe řečeno z podmínek stanovených pro

možnost jeho vydání, je třeba dojít k jednoznačnému závěru, že okamžikem splatnosti dosud nesplatné nebo dosud nestanovené daně, jejíž úhrada byla zajišťována dle § 71 daňového řádu, zajišťovací příkaz pozbývá platnosti, a stává se tak neúčinným ve smyslu § 268 odst. 1 písm. b) o. s. ř. (nutno zdůraznit, že tato skutečnost nemá žádný dopad na posuzování zákonnosti jeho vydání, čili na otázku vzniku jeho účinků a jeho právní existenci). Zajišťovací exekuce proto musí být formálně ukončena, a to zastavením exekučního řízení dle § 27 odst. 1 písm. g) daňového řádu, za přiměřeného použití výše uvedeného ustanovení občanského soudního řádu (viz § 73 odst. 7 daňového řádu). Případná následující exekuce na téže dani je již tzv. exekucí uhra-

zovací, kde je exekučním titulem vykonatelné rozhodnutí, jímž byla stanovena daň (platební výměr, dodatečný platební výměr), vykonatelný výkaz nedoplatků nebo splatná částka zálohy na daň; v takovém případě však musí správce daně vydat nový exekuční příkaz.

V případě, kdy je v rámci daňové exekuce exekuční příkaz napaden opravným prostředkem a ještě před rozhodnutím o tomto opravném prostředku dojde k pravomocnému zastavení exekučního řízení, nezbyvá orgánu vyřizujícímu tento opravný prostředek než opravné řízení také zastavit, neboť odpadl důvod řízení [§ 27 odst. 1 písm. g) daňového řádu]. Pro jiné rozhodnutí odvolacího orgánu zde v takovém případě již není místo.

1472

Daňové řízení: užití pomůcek při rozhodování o prominutí daňového nedoplatku

k § 31 odst. 5 a § 65 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Pomůcky, jakožto nástroj ke kvalifikovanému odhadu sociální či ekonomické situace dlužníka (§ 65 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) či jeho daňové povinnosti (§ 31 odst. 5 téhož zákona), musí mít racionální povahu a musí v maximální reálně dostupné míře usilovat o přesnost jimi určených skutečností.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, čj. 2 Afs 207/2005-55)

Prejudikatura: srov. č. 675/2005 Sb. NSS.

Věc: Vít V. proti Finančnímu úřadu v Olomouci o prominutí nedoplatku na pokutě, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 12. 10. 2004 podal žalobce žádost o prominutí nedoplatku ve výši 18 157,56 Kč na pokutě uložené mu Úřadem práce v Olomouci dne 2. 11. 2001. Tuto žádost žalovaný dne 24. 11. 2004 zamítl a žalobce poučil o tom, že proti tomuto rozhodnutí není odvolání přípustné.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě dne 7. 4. 2005 odmítl. Rozhodnutí soud odůvodnil tím, že vzhledem ke své povaze není roz-

hodnutí o prominutí daňového nedoplatku rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují veřejná subjektivní práva a povinnosti žalobce.

Proti uvedenému usnesení krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména nesouhlasil s tím, že rozhodnutí žalovaného vydané dle § 65 odst. 1 daňového řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel dále konstatoval,

že základní zásady daňového řízení upravené v jednotlivých ustanoveních daňového řádu fakticky legalizují nerovné postavení obou účastníků a jejich celková konstrukce je výrazně poplatná tzv. mocenské teorii, která akcentuje snahu státu vrchnostenskými akty určovat jiným osobám, co je pro ně právem a co povinností. To je v kontrastu s celkovým pojetím právního a demokratického státu, kdy jen zákony mohou určovat práva a povinnosti jednotlivých subjektů podléhajících autoritě státu, což podléhá ochraně soudů. Proto je třeba, aby jakékoliv úkony státní či územní samosprávy nebo soudů, procesní či meritorní, byly považovány za rozhodnutí. Vylučování § 65 d. ř. z ostatních právních vztahů tímto předpisem upravených, s poukazem na zvláštnost jeho konstrukce a institucionální odlišnost od opravných prostředků, nemůže obstat. Stěžovatel závěrem navrhl, že dojde-li soud k názoru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem a nebude moci návrhu stěžovatele vyhovět, aby využil svého oprávnění, které vyplývá z čl. 95 odst. 2 Ústavy, a sám podal návrh na zahájení řízení o zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Ostravě zrušil, žalobu odmítl a věc postoupil k vyřízení Finančnímu ředitelství v Ostravě.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 65 odst. 5 d. ř. proti rozhodnutí o prominutí daňového nedoplatku není přípustné odvolání. Zásadní otázkou v daném případě je, zda toto ustanovení vylučuje možnost podání odvolání u všech rozhodnutí vydaných dle ustanovení § 65 d. ř., nebo pouze u pozitivního rozhodnutí o prominutí daňového nedoplatku.

V souladu s § 65 d. ř. správce daně může zcela nebo zčásti prominout daňový nedoplatek, byla-li by jeho vymáháním vážně ohrožena výživa daňového dlužníka nebo osob na jeho výživu odkázaných, nebo pokud by vymáhání nedoplatku vedlo k hospodářskému zániku daňového dlužníka, při němž by výnos z jeho likvidace byl pravděpodobně

nižší než jím vytvořená daň v příštím daňovém období. Splnění podmínek pro uplatnění tohoto ustanovení zjistí správce daně podle pomůcek. Rozhodnutí správce daně o prominutí daňového nedoplatku platí jen potud, pokud trvají podmínky, za nichž bylo vydáno. Správce daně osvědčí prominutí podmínek rozhodnutím a současně stanoví lhůtu pro zaplacení nedoplatku. Proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání, které má odkladný účinek. Prominutí nedoplatku může být vázáno na podmínky, zejména na povinnost zaplatit část nedoplatku ve stanovené lhůtě. Důvody rozhodnutí přitom správce daně daňovému dlužníkovi nesdíluje, přičemž proti rozhodnutí o prominutí daňového nedoplatku není přípustné odvolání.

(...) V konkrétním případě prominutí daně podle § 65 d. ř. jsou základní kritéria pro jeho uplatnění zřetelná: správce daně může zcela nebo zčásti prominout daňový nedoplatek, 1) byla-li by jeho vymáháním vážně ohrožena výživa daňového dlužníka nebo osob na jeho výživu odkázaných, nebo 2) pokud by vymáhání nedoplatku vedlo k hospodářskému zániku daňového dlužníka, při němž by výnos z jeho likvidace byl pravděpodobně nižší než jím vytvořená daň v příštím daňovém období. Jak je již z dikce uvedeného ustanovení patrné, prostor pro uvážení je správnímu orgánu vytvořen jednak užitím relativně abstraktních formulací ohledně stupně existenčního ohrožení, kterému musí být daňový dlužník vystaven (rozdělených navíc na dva základní typy ohrožení – „rodinné“ a „podnikatelské“), aby na něho byl § 65 d. ř. aplikovatelný, jednak ve vymezení pravomoci daň prominout nejen zcela, ale i jen zčásti, tedy v míře přiměřené stupni a konkrétní povaze existenčního ohrožení daňového dlužníka a jeho osobním poměrům. Nelze prominout ani to, že prominutí nedoplatku může být vázáno na podmínky, zejména na povinnost zaplatit část nedoplatku ve stanovené lhůtě (§ 65 odst. 3 d. ř.), což správnímu orgánu vytváří další možnost diferenciaci jeho rozhodovací praxe. V rámci takto vymezeného prostoru pro správní uvážení má tedy správní orgán dostatek možností, jak najít v konkrétním

ních kategoriích daňových dlužníků konkrétní míru „vstřícnosti“ vůči nim a jak i v průběhu času s ohledem např. na měnící se hospodářský vývoj (a tím i na měnící se míru závažnosti důsledků případného prominutí či neprominutí nedoplatků pro daňové dlužníky) svoji „judikaturu“ přizpůsobovat. Vždy se však musí držet pravidla, že obdobné případy se posuzují obdobně a rozdílné rozdílně, a že změnit výklad ustanovení zákona, a tím i správní praxi, lze pouze *pro futuro* a na základě racionálních důvodů (více k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, zveřejněný pod č. 605/2005 Sb. NSS., a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005-59, zveřejněný na www.nssoud.cz).

Pro ujasnění věci dlužno dodat, že správce daně je proto povinen podmínky podle § 65 odst. 1 věty první d. ř. zjišťovat, tj. provádět ve věci skutková zjištění, byť v podobě modifikované větou druhou citovaného ustanovení, tedy podle pomůcek. Poté, co dospěje k závěru o naplnění nebo nenaplnění podmínky pro prominutí daně, vydá o tom rozhodnutí. K pomůckám podle § 65 odst. 1 věty druhé d. ř. (obdobně ostatně platí i pro pomůcky podle § 31 odst. 5 d. ř.) nutno poznamenat, že sice nejsou důkazem, nicméně svoji relevanci ve vztahu k realitě vždy musí mít. Jinak řečeno: i pomůcky, jakožto nástroje ke kvalifikovanému odhadu sociální či ekonomické situace dlužníka (§ 65 odst. 1 d. ř.) či jeho daňové povinnosti (§ 31 odst. 5 d. ř.), musí mít racionální povahu a musí v maximální reálně dostupné míře usilovat o přesnost jimi určovaných skutečností. Pomůcky nejsou prostředek kontumace daňového řízení či nástroj k trestání daňového subjektu, nýbrž ve své podstatě podklad pro kvalifikovaný odhad relevantních skutečností na základě správci daně známých informací o daňovém subjektu, jiných osobách, o obecných poměrech na určitém trhu či v určité lokalitě aj. Určení relevantních skutečností podle pomůcek bude zpravidla méně přesné než jejich zjištění dokazováním, nicméně i tak se nesmí mýjet s realitou, naopak, musí mít am-

bici se realitě co možná nejvíce přiblížit (projevem této zásady v daňovém řádu je pro účely stanovení daně podle pomůcek ostatně ustanovení jeho § 46 odst. 3, podle něhož stanoví-li správce daně základ daně a daň podle pomůcek, které má k dispozici nebo které si opatřil, přihlédne také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, i když jím nebyly za řízení uplatněny). I proto ostatně Ústavní soud ve své recentní judikatuře zdůrazňuje, že daňový subjekt zásadně má právo být o obsahu pomůcek informován a má právo se k nim vyjadřovat, nedochází-li tím k porušování práv či právem chráněných zájmů jiných osob (viz náález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 359/05, zatím nepublikovaný; srov. v širších souvislostech z obdobných principů vycházející starší náález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 179/01, zveřejněný pod č. 131 ve sv. 23 na str. 251 a násl. Sb. ÚS), neboť jen tak je mu reálně umožněno poukazovat na irelevanci či nesprávnost informací, které mají být pomůckami, či na jejich nesprávné vyhodnocení.

Výše uvedený § 65 odst. 5 d. ř. stanoví, že *„proti rozhodnutí o prominutí daňového nedoplatku není přípustné odvolání“*. Toto ustanovení je pak podle názoru Nejvyššího správního soudu možné vyložit dvojím způsobem. Buď toto ustanovení vylučuje možnost podání odvolání u všech rozhodnutí vydaných dle § 65, nebo pouze u pozitivního rozhodnutí o prominutí daňového nedoplatku.

Nejvyšší správní soud se domnívá, že dané ustanovení nelze interpretovat extenzivně, nýbrž restriktivně. V pochybnostech o tom, zda určitý úkon může být předmětem přezkumu (a to nejen soudního, ale i přezkumu v rámci řízení dle daňového řádu), či nikoliv, je vždy zapotřebí se přiklonit k závěru, že jej přezkoumat lze. Předmětné ustanovení je tedy nutné vykládat tak, že možnost využití řádného opravného prostředku, tj. odvolání, je daňovému poplatníkovi odňata pouze v případech úplného vyhovění žádosti, tedy v případech, kdy je daňový nedoplatek prominut (obdobný názor je vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006,

čj. 1 Afs 85/2005-43; dostupném na www.nssoud.cz). Vyloučení možnosti odvolání nepochybně představuje výjimku z obecného pravidla, že proti prvostupňovému rozhod-

nutí správce daně se lze odvolat. Takovou výjimku je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutné vykládat restriktivně, a nikoliv extenzivně. (...)

1473

Daňové řízení: rozsah přezkumu konečného rozhodnutí vzešlého z omezeného přezkumu

k § 55b zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Pro posouzení rozsahu, v jakém bude přezkoumáváno konečné rozhodnutí vydané v rámci daňového řízení, je nezbytné zohlednit skutečnost, zda daňový subjekt podal proti rozhodnutí správce daně, vůči kterému byl v omezeném rozsahu povolen přezkum dle § 55b zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, správní žalobu. I když musela být jeho žaloba odmítnuta dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., měla tato procesní aktivita daňového subjektu za následek jeho možnost namítat v žalobě proti konečnému rozhodnutí veškeré námitky proti daňovému řízení jako celku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 7 Afs 130/2004-70)

Věc: Akciová společnost O. proti Ministerstvu financí o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad Brno I vyměřil žalobkyni platebním výměrem ze dne 14. 1. 1999 daň z přidané hodnoty za zdaňovací období červen roku 1997.

Finanční ředitelství v Brně toto rozhodnutí změnilo rozhodnutím ze dne 27. 9. 2000.

Ministerstvo financí k žádosti žalobkyně povolilo rozhodnutím ze dne 20. 12. 2001 podle § 55b daňového řádu přezkum rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 27. 9. 2000. V novém daňovém řízení byl správce daně povinen prokázat, zda bylo uskutečněno zdanitelné plnění v souvislosti s dokladem č. 10/Z/97 ze dne 30. 6. 1997, a dovodit z toho další skutečnosti.

Finanční ředitelství v Brně rozhodnutím ze dne 8. 1. 2002 podle § 55b odst. 1 d. ř. rozhodnutí ze dne 27. 9. 2000 změnilo, neboť uznalo shora uvedený daňový doklad.

Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 12. 2. 2003 odvolání žalobkyně zamítlo.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 9. 4. 2003 odmítl žalobu žalobkyně proti rozhodnutí správce daně ze dne 27. 9. 2000, neboť žalobou napadené rozhodnutí bylo jiným rozhodnutím změněno, tudíž bylo rozhodnutí nově, a žalobkyně tak již nemohla být napadeným rozhodnutím zkrácena na svých právech.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 4. 2004 zamítl žalobu proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 12. 2. 2003 s odůvodněním, že se může zabývat pouze námitkami směřujícími do nového rozhodnutí vydaného po povoleném přezkumu, nikoliv námitkami týkajícími se celého daňového řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí.

Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti brojila proti závěru městského soudu, že již nelze přezkoumávat vady rozhodnutí v té části, pro kterou nebylo povoleno přezkoumání rozhodnutí dle § 55b d. ř. Stěžova-

telka totiž současně se žádostí o přezkoumání napadeného rozhodnutí dle § 55b d. ř. podala též správní žalobu ke Krajskému soudu v Brně, kterou však tento soud usnesením ze dne 9. 4. 2003 odmítl, protože napadené rozhodnutí bylo změněno jiným rozhodnutím. Stěžovatelka byla přesvědčena, že v jiné fázi řízení nemohla žalobu podat. Dle jejího názoru je nepřijatelné, že by se daňový subjekt při využití mimořádného opravného prostředku dle daňového řádu, kterému bylo vyhověno jen zčásti, dostal do horšího právního postavení, než kdyby žádost o přezkum podle tohoto ustanovení vůbec nepodal či kdyby jeho žádosti vyhověno nebylo. Pokud městský soud stěžovatelce neposkytl v této věci ochranu, porušil čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka se tedy domnívá, že napadený rozsudek spočívá na nesprávném právním posouzení otázky možnosti přezkoumání celého daňového řízení na základě podané žaloby proti rozhodnutí vydanému na základě posledního přípustného opravného prostředku podle daňového řádu.

Ministerstvo financí se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnilo se závěry městského soudu, které jsou zcela v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 88/2001-46 a s usnesením Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 582/03.

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

Z odůvodnění:

Podle § 55b odst. 1 d. ř. na žádost daňového subjektu nebo z úřední povinnosti může být rozhodnutí správce daně, které je v rozporu s právními předpisy nebo se zakládá na podstatných vadách řízení, a okolnosti nasvědčují tomu, že došlo ke stanovení daně v nesprávné výši, zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno. Shledá-li správce daně po přezkoumání rozhodnutí, že podmínky pro povolení tohoto přezkoumání nebyly splněny, přezkoumávané rozhodnutí potvrdí.

Dle odst. 6 citovaného ustanovení přezkumné řízení provede správce daně, který

ve věci rozhodl v posledním stupni. Při tom je vázán právním názorem správce daně, který přezkoumání nařídil nebo povolil. Proti rozhodnutí o výsledku přezkoumání se lze odvolat do šedesáti dnů ode dne jeho doručení.

Zásadní stížní námitkou stěžovatelky je její nesouhlas se způsobem, jakým městský soud rozhodl o její žalobě, kdy napadené rozhodnutí správního orgánu fakticky přezkoumal jen v rozsahu, v jakém byl správním orgánem povolen přezkum rozhodnutí správce daně, aniž se zabýval ostatními žalobními námitkami stěžovatelky, které se týkaly celého daňového řízení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takovýto postup městského soudu není v souladu s právním řádem, neboť by se jím stěžovatelce upřela možnost ochrany jejích veřejných subjektivních práv, která je dle § 2 s. ř. s. základním cílem správního soudnictví, tedy ochrany před rozhodnutím správního orgánu, a to v celém jeho dopadu do sféry daňového subjektu.

V souzené věci by totiž daňový subjekt nikdy nedostal možnost, aby bylo přezkoumáno rozhodnutí správce daně v té části, ve které nebyl správním orgánem povolen jeho přezkum dle § 55b d. ř., a to i přesto, že splnil všechny podmínky, které mu zákon stanovil, tedy využil jak řádných, tak i mimořádných opravných prostředků v rámci správy daně, a dále i správní žaloby. Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za vhodné zdůraznit, že správce daně skutečně posuzuje napadené rozhodnutí pouze v rozsahu, v jakém mu jeho nadřízený orgán (tedy Ministerstvo financí) přezkoumání povolil, neboť je dle § 55b odst. 6 d. ř. vázán jeho právním názorem; nemůže tedy přezkoumat rozhodnutí v rozsahu větším. Toto pravidlo však nelze paušálně uplatňovat i ve správním soudnictví. Pro posouzení rozsahu, v jakém bude přezkoumáváno konečné rozhodnutí vydané v rámci daňového řízení, je nezbytné zohlednit skutečnost, zda daňový subjekt podal proti původnímu rozhodnutí správce daně (tedy proti tomu, vůči kterému byl v omezeném rozsahu povolen přezkum dle § 55b d. ř.) správní žalobu. I když musela být jeho žaloba nutně odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.,

měla tato procesní aktivita daňového subjektu za následek jeho možnost namítat ve své žalobě proti konečnému rozhodnutí veškeré námitky proti daňovému řízení jako celku. Jediné tak je totiž daňovému subjektu zaručeno právo na soudní ochranu, jak požaduje Listina základních práv a svobod současně s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Jiná procesní situace by však nastala v případě, že by daňový subjekt nevyužil své možnosti a proti původnímu rozhodnutí správce daně žalobu ve správním soudnictví nepodal. Za tohoto stavu řízení by pak mohl účinně namítat pouze žalobní body v rozsahu, v jakém byl povolen přezkum dle § 55b

d. ř., tedy nikoliv nad rámec povoleného přezkumu, jak vyplývá i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, čj. 5 A 88/2001-46, na které se ve svém vyjádření odvolává správní orgán. Jak je však zřejmé z výše uvedeného, dopadá zmíněné rozhodnutí na jinou procesní situaci, která není totožná se souzenou věcí.

Městský soud tedy pochybil, jestliže se ve svém rozhodnutí zabýval pouze těmi námitkami stěžovatelky, které směřovaly do nového rozhodnutí vydaného po povoleném přezkumu, a nezohlednil i ty, které se týkaly celého daňového řízení, jež vydání napadeného rozhodnutí předcházelo.

1474

Kompetenční výuka: sdělení důvodu rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou výší daně

k § 32 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)
k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Sdělení důvodu rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou daní podle § 32 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nepředstavuje vrchnostenský akt finančního úřadu, ukládající daňovému subjektu práva nebo povinnosti. Toto sdělení proto není přezkoumatelné ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, čj. 2 Afs 76/2005-77)

Přejudikatura: č. 400/2004 Sb. NSS a judikatura tam uvedená.

Věc: Karel G. proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o zrušení rozhodnutí o zastavení řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 5 (dále též „správce daně“) rozhodnutím ze dne 28. 4. 2003 zastavil podle § 27 odst. 1 písm. h) daňového řádu řízení ve věci žádosti žalobce o sdělení důvodu rozdílu mezi výší daně z příjmu fyzických osob za zdaňovací období roku 1998 přiznanou a vyměřenou (§ 32 odst. 9 daňového řádu), a to proto, že tato žádost byla již vyřízena a podání žalobce ze dne 20. 3. 2003 „není způsobilé projednání, neboť zákon nezná pojem „druhá žádost o sdělení důvodu rozdílu““.

Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu rozhodnutím ze dne 3. 10. 2003 k odvolání ža-

lobce rozhodnutí správce daně změnilo tak, že § 27 odst. 1 písm. h) daňového řádu nahradilo ustanovení § 27 odst. 1 písm. g) téhož zákona; ostatní části ponechalo beze změn.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 27. 10. 2004 odmítl žalobu napadající rozhodnutí žalovaného.

Toto usnesení napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, jejímž stěžejním argumentem bylo tvrzení, že se v důsledku neuvedení důvodů rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou daní nemohl účinně bránit v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí správce daně ze

dne 29. 10. 2002. Stěžovatel nesouhlasil s výkladem ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. tak, jak jej provedl městský soud, a upozornil v tomto kontextu i na čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se zabýval především otázkou, zda citovanými právními rozhodnutími (tzn. rozhodnutím o zastavení řízení ve věci žádosti stěžovatele o sdělení důvodu rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou výší daně a rozhodnutím o odvolání proti němu) byla či mohla být porušena práva stěžovatele. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. se totiž může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. S ohledem na použitou legislativní zkratku lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. stanoví, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími; na tom nic nemění skutečnost, že z formálního hlediska rozhodnutími nepochybně jsou, pouze však nejsou takovými rozhodnutími, která zakládají žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se ve shodě s názorem městského soudu domnívá, že právě takovým úkonem je rozhodnutí žalovaného, jehož přezkoumání se stěžovatel domáhá; stěžovatel napadeným rozhodnutím nemohl být zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo. Jak totiž vyslovil zdejší soud již dříve (rozsudek ze dne 12. 8. 2004, sp. zn. 2 Afs 8/2004, in: č. 400/2004 Sb. NSS), „*daňový řád v ustanovení § 32 odst. 9*

dává možnost daňovému subjektu být seznámen s důvodem rozdílu ve vyměřené dani, aniž by předepisoval pro takové sdělení nějaké náležitosti. I když jde o možnost do určité míry nahrazující zákonem předpokládanou absenci odůvodnění platebního výměru, neznamená to, že sdělení musí odpovídat požadavkům na rozhodnutí klade-ným (§ 32 odst. 2, 3, 8 zákona). Pro sdělení důvodu zákon nestanoví žádné náležitosti ani nepředpokládá jeho přesvědčivost. Účelem je, aby daňový subjekt zjistil, proč mu byl stanoven určitý daňový základ a vyměřena daň v určité výši, a mohl uvážít o nezbytnosti a argumentaci odvolání“. Lze proto uzavřít, že sdělení důvodu rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou daní finančním úřadem podle ustanovení § 32 odst. 9 daňového řádu nepředstavuje jeho vrchnostenský akt, ukládající daňovému subjektu práva nebo povinnosti, nýbrž jedná se výhradně o formu komunikace, mající za cíl seznámit jej s důvody rozhodnutí a mající právní význam pouze z hlediska běhu odvolací lhůty podle odst. 10 cit. ustanovení. Vrchnostenským aktem, podléhajícím následnému soudnímu přezkoumání ve smyslu citovaného čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je v tomto případě toliko samotný platební výměr a rozhodnutí o odvolání proti němu. Protože se předmětným sdělením nezasahuje do subjektivních práv daňového subjektu, není ani přezkoumatelné ve správním soudnictví ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Jak ostatně správně konstatoval městský soud v odůvodnění napadeného usnesení, pokud má stěžovatel za to, že jeho obrana proti rozhodnutí o stanovení daňové povinnosti byla ztížena nesprávným postupem finančního úřadu, může tuto vadu namítat jako vadu řízení, která měla vliv na zákonnost a správnost výsledného a konečného rozhodnutí ve věci. I z tohoto důvodu proto nelze než konstatovat, že práva stěžovatele jsou při rozhodování o jeho daňové povinnosti dostatečně šetřena a jeho přístup k soudu zajišťující nezávislou procesní ochranu proti zásahům do jeho subjektivních veřejných práv je zaručen.

Služební poměr: souběh nároků na starobní důchod a na příspěvek za službu

k § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění zákonů č. 26/1993 Sb. a č. 160/1995 Sb. *)

Nárok na příspěvek za službu podle § 116 odst. 4 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zaniká pouze v tom případě, že policista při souběhu nároků na starobní důchod a na příspěvek za službu zvolil podle § 118 odst. 2 téhož zákona pobírání důchodu, uplatnil žádost o tuto dávku a vznik nároku na důchod byl deklarován správním rozhodnutím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2006, čj. 3 As 14/2006-115)

Prejudikatura: srov. č. 81/2004 Sb. NSS a č. 895/2006 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Antonín K. proti Ministerstvu vnitra o příspěvek za službu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce se žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 24. 10. 2002, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 9. 2002, jímž bylo určeno, že žalobci zanikne dnem 30. 10. 2002 nárok na příspěvek za službu ve výši 9893 Kč, a to proto, že podle § 116 odst. 4 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „zákon č. 186/1992 Sb.“), nenáleží příspěvek za službu ode dne vzniku nároku na starobní důchod.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal a dokončil podle § 132 s. ř. s., rozsudkem ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25 (publikovaným pod č. 81/2004 Sb. NSS), napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný vydal dne 9. 12. 2003 nové rozhodnutí, jímž odvolání jako nedůvodné zamítl a napadené rozhodnutí v celém rozsahu potvrdil. V odůvodnění zejména uvedl, že vznik nároku na důchod je upraven v § 54 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“), podle něhož nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem, tedy

nikoli v případě starobního důchodu podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb. uplatněním žádosti o důchod. Pojištěnec má nárok na starobní důchod podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., jestliže získal dobu pojištění nejméně 25 let a dosáhl aspoň věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod. Žalobci vznikl nárok na starobní důchod dnem 31. 10. 2002 v 55 letech věku. Podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. žalobce tak splnil tímto dnem podmínky pro nárok na starobní důchod, neboť získal předepsanou dobu pojištění a zároveň dosáhl věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod. Vznik nároku na tento typ starobního důchodu nelze vůlí ovlivnit, vyplývá ze splnění podmínek zákona.

Vznik nároku na výplatu důchodu upravuje § 54 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. Z něj vyplývá, že uplatněním žádosti o starobní důchod žalobci nevznikne nárok na starobní důchod, který vznikl splněním podmínek zákona č. 155/1995 Sb. již dnem 31. 10. 2002. Uplatněním žádosti o starobní důchod nelze stanovit datum vzniku nároku na starobní důchod podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., žádosti o důchod pojištěnec uplatňuje své nároky na výplatu důchodu. Skutečnost, že ža-

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

lobce nepožádal o starobní důchod, nemá vliv na stanovení data vzniku jeho nároku na starobní důchod.

Ustanovení § 116 odst. 4 zák. č. 186/1992 Sb. stanoví vznik nároku na příspěvek za službu ode dne vzniku nároku na starobní důchod, nestanoví však zánik nároku na příspěvek za službu ode dne vzniku nároku na výplatu starobního důchodu. Ustanovení § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. neupravuje způsob uplatnění nároku na výplatu starobního důchodu; upravuje právo zvolit výplatu buď příspěvku za službu, nebo důchodu za současného trvání nároku na příspěvek a na starobní důchod. V případě žalobce nedošlo od 31. 10. 2002 k souběhu nároku na příspěvek za službu a nároku na starobní důchod (nárok na starobní důchod zanikl dnem 31. 10. 2002 a nárok na příspěvek za službu dnem 30. 10. 2002 zanikl). Proto žalobce nemá právo na výplatu jedné z uvedených dávek. Skutečnost, že žalobce podáním ze dne 9. 9. 2002 požádal o další poskytování příspěvku za službu, není pro posuzování věcné správnosti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení ze dne 4. 9. 2002 rozhodná.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 8. 2004 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 10. 2005 rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem tohoto rozhodnutí bylo zjištění, že žalovaný v řízení před Městským soudem v Praze ve stanovené lhůtě sdělil soudu, že nesouhlasí s rozhodnutím ve věci samé bez jednání a požaduje, aby ve věci bylo nařízeno jednání. Městský soud v Praze však tento požadavek nerespektoval a ve věci rozhodl bez jednání. V řízení proto došlo k vadě, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 12. 2005 napadené rozhodnutí ze dne 9. 12. 2003 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění soud uvedl, že z porovnání znění § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. je zřejmé, že mezi tě-

mito ustanoveními je rozpor, neboť podle § 116 odst. 4 příspěvek nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod, § 118 odst. 2 však souběh nároku na příspěvek a na starobní důchod předpokládá a pro tento případ dává oprávněnému právo volby jedné z těchto dávek. To, že znění těchto dvou ustanovení nasvědčuje vzájemnému rozporu, konstatoval již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, jímž zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného a vytkl mu, že se nevypořádal s otázkou vzájemného vztahu těchto ustanovení a zcela akceptoval § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. Žalovaný v novém rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu, uvedl, že nemohl konstatovat rozpor mezi těmito ustanoveními, a opět aplikoval § 116 odst. 4 s odůvodněním, že § 118 odst. 2 neupravuje způsob uplatnění nároku na výplatu starobního důchodu, ale upravuje právo zvolit výplatu buď příspěvku za službu, nebo důchodu za současného trvání nároku na příspěvek a na starobní důchod. Přes výslovné konstatování Nejvyššího správního soudu, že za nepřesvědčivé je nutno označit tvrzení žalovaného, že žalobci dne 30. 10. 2002 zanikl nárok na příspěvek za službu, což vylučuje souběh, který by mohl nastat až dne 31. 10. 2002, aniž žalovaný uvedl, na základě jakého ustanovení právního předpisu k tomuto závěru dospěl, zopakoval žalovaný toto tvrzení opět bez jakékoli bližší argumentace v novém rozhodnutí znovu. Soud proto žalovanému nepřisvědčil v tom, že v odůvodnění nového rozhodnutí použil podrobnější a přesnější argumentaci. I toto nové rozhodnutí žalovaného, které je předmětem soudního přezkumu, má stejné vady jako předchozí rozhodnutí zrušené Nejvyšším správním soudem pro nepřezkoumatelnost. Vzhledem k tomu, že žalovaný opakovaně setrvává na stanovisku, že na věc dopadá pouze § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. a že teoretická úvaha, zda k souběhu nároku na příspěvek a na starobní důchod vůbec může dojít, nemá pro jeho rozhodování žádný význam, není na místě rozhodnutí žalovaného opakovaně rušit pro nepřezkoumatelnost, ale je třeba se vyjádřit k podstatě věci.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že zánik nároku na příspěvek je nutno posuzovat podle příslušného ustanovení, a tím je jediné § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. Znění tohoto ustanovení je zcela jednoznačné, neboť stanoví, že příspěvek za službu nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod. Znamená to, že nárok na jednu dávku zaniká dnem, kdy vzniká nárok na jinou dávku sociálního zabezpečení. K tomuto tvrzení žalovaného soud uvedl, že je-li dnem vzniku nároku žalobce na starobní důchod den 31. 10. 2002, pak by měl téhož dne zaniknout jeho nárok na příspěvek. V rozporu s tímto vlastním tvrzením, tj. s tvrzením, že nárok na jednu dávku zaniká dnem, kdy vzniká nárok na jinou dávku sociálního zabezpečení, však žalovaný bez bližší argumentace v odůvodnění napadeného rozhodnutí činí závěr, že nárok žalobce na příspěvek zanikl již dnem 30. 10. 2002. Konstatováním, že nárok žalobce na příspěvek zanikl dnem 30. 10. 2002, pak žalovaný dospívá k závěru, že § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. týkající se souběhu nároku na příspěvek a na starobní důchod nemůže být, a to nejen v souzené věci, aplikovatelný. Protože § 118 odst. 2 není aplikovatelný, nelze podle názoru žalovaného jím vydanému rozhodnutí nic vytknout. Teoretickou úvahu o neaplikovatelnosti § 118 odst. 2, pokud jde o starobní důchod, považuje žalovaný za nadbytečnou, neboť není orgánem zákonodárným, schvalujícím zákon. Má-li právní předpis nějakou „vadu“, vzniklou v daném případě patrně opomenutím vypuštění slova „starobní“ při novele § 118 odst. 2, pak to není věcí státního orgánu aplikujícího tento právní předpis, nýbrž příslušného zákonodárného sboru, který má činit nápravu, popř. Ústavního soudu, jak uvedl žalovaný v kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2004. V doplnění kasační stížnosti žalovaný doplnil argumentaci tvrzením, že § 118 odst. 2 dopadá nepochybně na případy souběhu nároků na příspěvek a na předčasný starobní důchod. Žalovaný tvrdí, že žalobce měl v období od 31. 10. 1999 do 30. 10. 2002 možnost uplatnit právo volby nároku na starobní důchod podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb.

Žádný z těchto argumentů nepovažoval Městský soud v Praze za správný.

Jestliže žalovaný vykládá § 116 odst. 4 tak, že nárok na příspěvek zaniká v den, který předchází dni, kdy vzniká nárok na starobní důchod, pak nemůže k souběhu těchto nároků nikdy dojít, a to ani v případě tzv. předčasného důchodu, kdy je za den vzniku nároku na starobní důchod považován den, od něhož je tento důchod přiznán (§ 31 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb.). V případě tohoto důchodu může sice pojištěnec den vzniku nároku na starobní důchod ovlivnit, neboť je vázán na podání žádosti o přiznání tohoto důchodu, a nikoliv na právní událost, kterou nelze vůlí ovlivnit, jak je tomu v případě starobního důchodu podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., ale ani v tomto případě by při výkladu žalovaného nenastala situace předpokládaná v § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., tedy souběh nároku na příspěvek a nároku na starobní důchod.

Podle názoru Městského soudu v Praze je základem sporu otázka, zda lze považovat za správný právní názor žalovaného, že teoretická úvaha o neaplikovatelnosti § 118 odst. 2 v případě starobního důchodu není pro státní orgán aplikující zákon podstatná, neboť se jedná o chybu zákonodárce. S tímto názorem Městský soud v Praze nesouhlasí. Povinností žalovaného je aplikovat platný a účinný zákon a vykládat jeho ustanovení ve vzájemné souvislosti. Ustanovení § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. předpokládá souběh nároků na příspěvek a na starobní důchod a dává oprávněnému právo volby mezi těmito dávkami. Nelze proto vyložit § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. tak, aby v zákoně předpokládaná situace – souběh nároků na příspěvek a na starobní důchod – vůbec nemohla nastat. Podle názoru soudu, vznikne-li požiteli příspěvku nárok na starobní důchod, je oprávněn provést volbu mezi příspěvkem a starobním důchodem. Starobní důchod si oprávněný zvolí podáním žádosti o přiznání nebo vyplacení důchodu. Jsou-li splněny podmínky nároku na starobní důchod i na jeho výplatu a oprávněný podáním žádosti o důchod zvolí starobní důchod, zanikne jeho nárok na příspěvek a volbu již nelze opakovat. Zvolí-li

oprávněný příspěvek, může o starobní důchod požádat i později, neboť to žádný zákon nevyklučuje.

Protože podle názoru Městského soudu v Praze nelze ignorovat zákonem dané právo volby mezi nárokem na příspěvek a na starobní důchod s odůvodněním, že se jedná o chybu zákonodárce, zrušil soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a podle odst. 4 téhož ustanovení věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný v kasační stížnosti krom jiného namítal, že napadený rozsudek je nezákonný a tato nezákonnost spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Žalovaný odkazuje na materiál *„Komentář vývoje právní úpravy nároku na příspěvek za službu a nároku na výplatu příspěvku za službu podle zákona č. 186/1992 Sb.“*, z něhož vyplývá, že § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. v případě žalobce stanoví den, od kterého příspěvek za službu nenáleží (31. 10. 2002). Ustanovení § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. pak stanoví, že při souběhu nároku na příspěvek za službu s nárokem na starobní, plný invalidní nebo částečný invalidní důchod náleží oprávněnému podle jeho volby buď příspěvek, nebo důchod. Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 12. 2003 bylo přezkoumáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podle kterého žalobci dnem 30. 10. 2002 zanikl nárok na příspěvek za službu. Ustanovení § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. nebylo správními orgány I. a II. stupně aplikováno a není z tohoto důvodu uvedeno ve výroku ani v odůvodnění těchto rozhodnutí (§ 124 zákona č. 186/1992 Sb.). Žalobce měl za dobu od 31. 10. 1999 do 30. 10. 2002 nárok na starobní důchod podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., v této době došlo u žalobce k souběhu nároků na příspěvek za službu a na starobní důchod. Za den vzniku nároku na starobní důchod se podle § 31 odst. 2 věty druhé zákona č. 155/1995 Sb. považuje den, od něhož je tento důchod přiznán. Starobní důchod nemůže být přiznán bez předepsané písemné žádosti o důchod a žalobce o starobní důchod v uvedené době nepožádal. Právo volby ve smyslu § 118 odst. 2 zákona

č. 186/1992 Sb. tak v případě žalobce zůstalo nevyužito a nebylo vůbec realizováno. Pokud žalobce podáním ze dne 9. 9. 2002, v době po vydání deklaratorního rozhodnutí o zániku nároku ve věcech služebního poměru, zvolil výplatu příspěvku po 30. 10. 2002, pak na základě takové volby nemohl vzniknout nový nárok na příspěvek za službu ve smyslu § 116 odst. 1 nebo 2 zákona č. 186/1992 Sb. a nemohla být ani od 31. 10. 2002 uvolněna výplata nenáležícího příspěvku za službu.

V napadeném rozsudku se v rozporu s gramatickým, systematickým i historickým výkladem zákona č. 186/1992 Sb. bez bližšího vysvětlení tvrdí, že mezi zněním § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. je rozpor. Z tohoto rozporu soud vyvodil, že § 116 odst. 4 nemá být v případě žalobce vůbec aplikován, což nelze považovat za právní názor.

Městský soud v Praze nerozlišuje instituty dne vzniku nároku na starobní důchod a vzniku nároku na výplatu starobního důchodu. Namísto přezkoumání správnosti rozhodnutí ve věcech služebního poměru, podle kterého příspěvek za službu žalobci nenáleží ode dne 31. 10. 1992, *„je soud v rozporu se zákonem“*, když podle jeho názoru aplikovaný § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. *de iure* neexistuje a v případě žalobce nemůže být ani aplikován.

Shrnutí právního názoru uvedeného v rozsudku formulací *„vznikne-li požívatelí příspěvku nárok na starobní důchod, je oprávněn provést volbu mezi příspěvkem a starobním důchodem. Jsou-li splněny podmínky nároku na starobní důchod i na jeho výplatu a oprávněný podáním žádosti o důchod zvolí starobní důchod, zanikne jeho nárok na příspěvek a volbu již nelze opakovat“* je nutno považovat za jednoznačné porušení § 116 odst. 3 a 4 zákona č. 186/1992 Sb. a s takovým výkladem žalovaný zásadně nesouhlasí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V projednávané věci je klíčovou otázkou vztah § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona

č. 186/1992 Sb. a jejich výklad ve vzájemné souvislosti.

Podle § 116 odst. 4 tohoto zákona příspěvek za službu nenáleží ode dne vzniku nároku na starobní důchod.

Podle § 118 odst. 2 tohoto zákona při souběhu nároku na příspěvek a na starobní, plný invalidní nebo částečný invalidní důchod náleží oprávněnému podle jeho volby buď příspěvek, nebo důchod.

Nejvyšší správní soud v předchozí části tohoto rozsudku podrobně popsal průběh řízení i jednotlivé argumenty účastníků řízení. Z hlediska argumentů shrnutých v tomto bodě kasační stížnosti jde v podstatě o posouzení otázky, zda lze považovat za správný a zákonný právní názor žalovaného, který poprvé vyjádřil v doplnku kasační stížnosti ze dne 26. 10. 2004 a opakuje jej v nyní podané kasační stížnosti, a sice, že k souběhu nároků na starobní důchod a na příspěvek za službu může dojít a oprávněný může uplatnit právo volby ve smyslu § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., ale pouze v případě tzv. předčasného starobního důchodu (§ 31 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb.).

Nejvyšší správní soud především poukazuje na to, že zákon č. 155/1995 Sb. v § 4 odst. 1 písm. a) zná pouze jeden druh starobního důchodu, lhotejno, zda nárok vznikne podle § 29, § 30 nebo § 31 tohoto zákona. Jestliže tedy § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. stanoví, že oprávněnému při souběhu nároků na příspěvek a na starobní důchod podle jeho volby náleží buď příspěvek, nebo důchod,

nelze považovat výklad zužující aplikaci tohoto ustanovení pouze na případy tzv. předčasného starobního důchodu za zákonný. Tento výklad nedává odpověď na otázku, jak má (může) své právo volby realizovat ten, kdo ne žádá o předčasný starobní důchod, i když § 118 odst. 2 mu toto právo nepochybně poskytuje.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že nárok na příspěvek za službu podle žalovaného měl žalobci zaniknout dnem 30. 10. 2002, tedy jeden den před vznikem nároku na starobní důchod. Žalovaný v průběhu řízení nikdy nevysvětlil, na základě jakého ustanovení k tomuto závěru dospěl. Je nutno dát za pravdu napadenému rozsudku, když uvádí, že jestliže žalovaný vykládá § 116 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb. tak, že nárok na příspěvek zaniká dnem, který předchází dni, kdy vzniká nárok na starobní důchod, pak nemůže k souběhu nároků dojít nikdy, a to ani v případě předčasného starobního důchodu, kdy je za den vzniku nároku na starobní důchod považován den, od něhož je tento důchod přiznán (§ 31 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb.). Argumentace žalovaného je nekonzistentní i z toho důvodu, že § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. platí v dnešním znění již od 1. 1. 1993, zatímco zákon č. 155/1995 Sb., upravující nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku podle § 31, nabyl účinnosti až dne 1. 1. 1996. I z toho je zřejmé, že právo volby mezi příspěvkem a starobním důchodem není omezeno jen na tento typ předčasného starobního důchodu.

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1476

Řízení před soudem: zaměnění důvodu pro odmítnutí žaloby

k § 46 odst. 1 písm. a) a d) a § 68 písm. a) soudního řádu správního

Odmítl-li soud I. stupně žalobu proto, že žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky proti rozhodnutí správního orgánu, avšak namísto odmítnutí návrhu pro nepřípustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. a) s. ř. s.] jej odmítl pro nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., srov. též § 247 občanského soudního řádu, ve znění po novele provedené zákonem č. 30/2000 Sb.], nevyhoví Nejvyšší správní soud námitce kasační stížnosti na tuto vadu poukazující. Zrušení usnesení soudu I. stupně a vrácení věci k novému odmítnutí ze správního důvodu by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, čj. 1 Afs 129/2004-76)

1477

Řízení před soudem: žalobní legitimace

k § 46 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zakládá tvrzením (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Soud proto chybí, pokud odmítne žalobu pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a odůvodní to tím, že rozhodnutí vydané ve prospěch žalobce (zde rozhodnutí o částečném zastavení exekučního řízení) nepřivedlo žalobci zkrácení na právech; takový závěr je totiž závěrem o věcné legitimaci, nikoli o legitimaci procesní, a může být vysloven toliko po meritorním projednání věci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005-62)

1478

Kompetenční spory: výpůjčka zařízení sloužícího k přijímání signálu digitálního satelitního vysílání

k § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu

Spor o nároky plynoucí z porušení povinnosti vypůjčitele vrátit zařízení sloužící k přijímání signálu digitálního satelitního vysílání, které mu osoba vykonávající komunikační činnost coby půjčitel předala v návaznosti na uzavření smlouvy o poskytování služby elektronických komunikací, není sporem týkajícím se povinností uložených zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebo na jeho základě, o němž by měl rozhodovat Český telekomunikační úřad (§ 129 odst. 1 tohoto zákona), nýbrž sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu. Rozhodnout o takovém sporu proto přísluší soudu (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 13. 10. 2005, čj. Konf 99/2004-5)

Prejudikatura: srov. č. 47/2004 Sb. NSS a č. 221/2004 Sb. NSS.

1479

Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení; přihlížení k vadám správního řízení z úřední povinnosti

k § 34 a § 76 soudního řádu správního

I. Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

II. Takové pochybení soudu nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (rozsudku), pokud bylo správní řízení stiženo tak závažnou vadou, že rozhodnutí správního orgánu z něj vzešlé nelze přezkoumat v mezích žalobních bodů (§ 76 odst. 1 s. ř. s.), a soud je tak může zrušit i bez návrhu, nebo pokud je rozhodnutí správního orgánu nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75)

Prejudikatura: ad I. srov. č. 489/2005 Sb. NSS; ad II. srov. č. 272/2004 Sb. NSS, č. 359/2004 Sb. NSS a č. 523/2005 Sb. NSS.

1480

Daňové řízení: úkon přerušující běh prekluzivní lhůty

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

I. Úkon přerušující běh prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, musí směřovat k vyměření daně (či k jejímu dodatečnému stanovení) a daňový subjekt musí být o tomto úkonu zpraven. Jedná se tedy pouze o úkon učiněný vůči daňovému subjektu, tj. o úkon správce daně. Úkon daňového subjektu, např. podání dodatečného daňového priznání, uvedené náležitosti nesplňuje.

II. Formální sepis protokolu o zahájení daňové kontroly (§ 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů) nelze považovat za úkon směřující k vyměření daně a přerušující běh prekluzivní lhůty ve smyslu § 47 odst. 2 cit. zákona, provedl-li správce daně první faktický úkon daňové kontroly deset měsíců po jejím formálním zahájení a více než čtyři měsíce po datu, kdy měla uplynout prekluzivní lhůta pro možné doměření daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, čj. 8 Afs 7/2005-96)

Prejudikatura: srov. č. 437/2005 Sb. NSS, č. 634/2005 Sb. NSS.

1481

Kompetenční spory: nařízení předběžného opatření

k zákonu č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Rozhodnout o návrhu na nařízení předběžného opatření (zde ukončení provozu základní školy a předškolního zařízení), podaném soudem před zahájením řízení, z něhož není dostatečně seznatelné, co má být předmětem řízení ve věci samé, náleží do pravomoci soudu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 1. 3. 2006, čj. Konf 25/2005-26)