

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

4<sup>2008 / VI. ročník / 25. 4. 2008</sup>

# OBSAH

## I. JUDIKÁTY

1512. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví. .... 283
1513. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí vydaných mimo odvolací řízení. .... 285
1514. Řízení před soudem: oprávnění jednat za právnickou osobu. .... 289
1515. Řízení před soudem: návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu. .... 295
1516. Řízení před soudem: žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu; opakování zásahu. .... 296
1517. Kompetenční spory: zneužití hospodářského postavení; zneužití dominantního postavení. .... 298
1518. Kompetenční spory: pravomoc k rozhodnutí o odvolání ve věci uzavírání smluv o závazku veřejné služby. .... 306
1519. Správní řízení: doručování veřejnou vyhláškou  
Řízení před soudem:  
dokazování. .... 311
1520. Správní řízení: důkazní prostředky; čestné prohlášení osoby, která není účastníkem řízení. .... 314
1521. Stavební řízení: posuzování vlivů na životní prostředí. .... 316
1522. Stavební řízení: změna stavby; stavební úpravy. .... 321
1523. Daň z příjmů: žádost o provedení ročního zúčtování záloh. .... 324
1524. Daň z příjmů: retroaktivita a čerpání rezerv. .... 326
1525. Daň z převodu nemovitostí: zánik ručitelského závazku v důsledku zániku hlavního dlužníka bez právního nástupce. .... 329

1526. Daň z přidané hodnoty: uskutečnění zdanitelného plnění; povinnost uplatnit daň na výstupu. .... 332
1527. Veřejné zakázky: vyloučení ze zadávacího řízení; jazyk nabídky; doložení trestní bezúhonnosti členů statutárního orgánu. .... 335
1528. Regulace reklamy: rozpor s právními předpisy; sázení na sportovní zápasy. .... 342
1529. Přestupky: přestupek proti občanskému soužití; útok psa. .... 345
1530. Služební poměr: kázeňský přestupek; propuštění ze služebního poměru. .... 351
1531. Vodovody a kanalizace: úprava vztahů mezi vlastníky kanalizace. .... 355
1532. Právo na informace: vnitřní pokyny povinného subjektu. .... 359
1533. Doprava: dodržování stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku při práci řidičů  
Správní trestání: silniční doprava. .... 363
1534. Političti vězni: příplatek k důchodu. .... 373

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1535. Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení. .... 375
1536. Řízení před soudem: kompetenční vyluka  
Spotřební daň: zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku. .... 375
1537. Státní sociální podpora: příjmy rozhodné pro přiznání dávek. .... 375
1538. Služební poměr příslušníků Policie ČR: převedení na jinou funkci. .... 376
1539. Ochrana lesa: k pojmu „pozemek nevhodné velikosti“. .... 376

# I. JUDIKÁTY

1512

## Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví

k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.)\*

k § 30 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)\*\*)

k § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) a c) soudního řádu správního

**Pokud žalobce, který je vlastníkem pozemku, na němž je postavena nepovolená stavba, ale není vlastníkem stavby samotné, napadá rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění takové stavby vedeného podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), není jeho žaloba nepřípustná ve smyslu § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) nebo c) s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2007, čj. 57 Ca 62/2006-39)*

**Věc:** Miroslav S. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o odstranění stavby.

Městský úřad Města Touškov (stavební úřad) dne 5. 1. 2005 oznámil stavebníkům Pravoslavě K. a Miroslavu P. a žalobci jako dalšímu účastníkovi zahájení řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, o odstranění stavby postavené bez ohlášení, a to oplocení na pozemku, který je ve vlastnictví žalobce. Dne 1. 2. 2005 vydal stavební úřad rozhodnutí, kterým nařídil Miroslavu P. a Pravoslavě K. stavbu odstranit.

Proti tomuto rozhodnutí podali Miroslav P. a Pravoslava K. společně odvolání, ve kterém namítali, že nejsou vlastníky stavby, oplocení nebylo předmětem převodu rekreační chaty, kterou zakoupili, v době vzniku nepovolené stavby plotu nebyli vlastníky nemovitostí a na vzniku stavby se nijak nepodíleli.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 5. 2005 bylo rozhodnutí stavebního úřadu zrušeno a věc vrácena s odůvodněním, že podle dodatku kupní smlouvy ze dne 8. 11. 2004 uzavřeného mezi Ladislavem T. (původním vlastníkem chaty) na straně jedné a Miroslavem P. a Pravoslavou K. (stávajícími vlastníky

chaty) na straně druhé, stavba oplocení nebyla předmětem kupní smlouvy a vlastníkem tohoto oplocení nadále zůstává Ladislav T. Vzhledem k tomu, že nařídil odstranění stavby je možné pouze vlastníku stavby, bude stavební úřad v řízení o odstranění stavby oplocení pokračovat s vlastníkem této stavby.

Stavební úřad dne 8. 6. 2005 oznámil pokračování řízení o odstranění stavby oplocení účastníkům řízení shora uvedeným a navíc Ladislavu T. jako vlastníkovu stavby. Podáním ze dne 26. 6. 2005 Ladislav T. namítl, že není vlastníkem stavby oplocení, protože byla součástí kupní smlouvy ze dne 8. 11. 2004, která byla řádně podepsána a vložena do katastru nemovitostí. Vlastníky oplocení jsou tedy Miroslav P. a Pravoslava K. Stavební úřad vydal dne 11. 7. 2005 rozhodnutí, kterým řízení o odstranění stavby přerušil, protože v řízení vyvstala předběžná otázka ve věci vlastnictví stavby oplocení, která překračuje rozsah rozhodovací pravomoci stavebního úřadu, Ladislava T., Miroslava P. a Pravoslavu K. odkázal s otázkou vlastnictví stavby oplocení na soud a stanovil tříměsíční lhůtu k předložení do-

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

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

kladu o tom, že návrh na určení vlastnictví stavby oplocení byl příslušnému soudu podán. Ve stanovené lhůtě žádny z účastníků řízení doklad o podání žaloby o určení vlastnictví nepodal. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 28. 11. 2005 řízení o odstranění stavby podle § 30 správního řádu zastavil s odůvodněním, že otázka vlastnictví stavby oplocení je sporná. Jelikož není znám vlastník stavby a podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona lze odstranění stavby nařídit pouze vlastníku stavby, odpadl důvod řízení.

Rozhodnutí napadl žalobce odvoláním. Žalovaný vydal dne 27. února 2006 rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2006 žalobu u Krajského soudu v Plzni. Uvedl, že napadené rozhodnutí je v rozporu s postupem stanoveným v § 137 odst. 3 věta druhá stavebního zákona: nebyl-li důkaz o podání návrhu (na rozhodnutí ve sporné věci) ve stanovené lhůtě předložen stavebnímu úřadu, učiní si stavební úřad úsudek o námitce sám a rozhodne ve věci. To však stavební úřad neučinil a namísto toho v rozporu s § 88 odst. 1 stavebního zákona nenařídil odstranění nepovolené stavby a řízení zastavil. Důvod řízení by byl odpadl pouze skončením existence (odstraněním) nepovolené stavby. Ta však stále existuje.

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

### Z odůvodnění:

Soud úvodem předesílá, že se nejprve zabýval otázkou, zda na rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí, kterým stavební úřad podle § 30 správního řádu zastavil řízení o odstranění stavby vedené podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nedopadá některý důvod kompetenční výluky, pro který by byl takový úkon ze soudního přezkumu vyloučen. V úvahu přicházel důvod uvedený v § 70 písm. a) nebo písm. c) s. ř. s.

Podle názoru soudu se nejedná o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím, ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Napadené rozhodnutí po formální stránce nepochybně vykazuje všechny znaky rozhodnutí, které sta-

noví § 47 odst. 1 správního řádu, tj. obsahuje výrok, odůvodnění a poučení o odvolání, i další náležitosti předepsané pro písemné vyhotovení rozhodnutí v § 47 odst. 5 správního řádu. Rozhodnutím v materiálním slova smyslu je třeba, ve světle definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s., rozumět úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby nemá sice meritorní povahu. Protože zastavením řízení správní orgán vyjádřil fakt, že se odstraněním stavby postavené bez stavebního povolení nebo ohlášení nebude nadále zabývat, nedotýká se takové rozhodnutí hmotněprávní sféry vlastníka stavby, o jejíž odstranění původně v řízení šlo. Naproti tomu účastník řízení odlišný od vlastníka stavby může být takovým výrokem ve svých hmotných právech citelně zasažen. Podle § 88 odst. 1 písm. b) věta první stavebního zákona má stavební úřad povinnost (nikoliv právo) nařídit odstranění stavby postavené bez stavebního povolení nebo ohlášení (s výjimkou upravenou ve větě druhé téhož ustanovení) a této povinnosti odpovídá právo účastníka řízení, aby při splnění zákonem stanovených podmínek rozhodnutí o nařízení odstranění stavby vydal. Zastavení řízení, pro které nebude zákonná opora v procesních předpisech, bude mít za následek zkrácení takového účastníka řízení na jeho právech a bude rozhodnutím i po materiální stránce. Jiný výklad dle názoru soudu v úvahu nepřichází, neboť by mohl vést k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*); příkladem lze uvést právě zastavení řízení o odstranění „nepovolené stavby“ umístěné na pozemku bez souhlasu vlastníka pozemku.

Předmětné rozhodnutí nelze zařadit ani do kategorie rozhodnutí procesní povahy, které je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s., neboť se jím neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale rozhoduje se s konečnou platností o tom, že se stavební úřad předmětem řízení, tj. odstraněním nepovolené stavby, nebude zabývat. Ze shora uvedených důvodů žaloba podaná žalobcem, který není vlastníkem „nepovolené stavby“, kterou žalobce napadá rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění takové stavby vedeného podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, není nepřípustnou žalobou ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s.

## Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí vydaných mimo odvolací řízení

k § 65 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)\*)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006-73)*

**Prejudikatura:** č. 792/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Honební společenstvo Stříbro proti Ministrovi zemědělství o uznání honitby, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Městského úřadu Stříbro, odboru životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 7. 2003 byly uznány honební pozemky Honebního společenstva Stříbro o výměře 1235 ha za honitbu společenstevní č. 45 – Těchlovice. V odůvodnění rozhodnutí bylo mimo jiné uvedeno, že negativní stanovisko vyjádřil pouze Pozemkový fond ČR ve vztahu k počtu společenstevních honiteb pro Honební společenství Stříbro. Správní orgán však dospěl k závěru, že zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“), nestanoví, že by jedno honební společenstvo nemohlo mít více honiteb, a Pozemkový fond ČR je nadále majoritním členem honebního společenstva.

Proti tomuto rozhodnutí podal Pozemkový fond ČR odvolání, které bylo rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „správní orgán II. stupně“) dne 23. 9. 2003 zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

Dne 10. 10. 2003 podal Pozemkový fond ČR podnět k zahájení řízení o přezkumu správního rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967.

Ministerstvo zemědělství dne 2. 2. 2004 zahájilo správní řízení o přezkoumání rozhodnutí správního orgánu II. stupně a dne 19. 5. 2004 přezkoumávané rozhodnutí změnilo tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušilo a věc mu vrátilo k novému projednání a rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad. Rozhodnutím ministra zemědělství České republiky ze dne 10. 9. 2004 byl rozklad zamítnut a rozhodnutí ministerstva ze dne 19. 5. 2004 potvrzeno.

Rozhodnutí ministra žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Ten ji svým usnesením ze dne 6. 1. 2006 odmítl. Uvedl, že rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, není úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle městského soudu totiž ve správním řízení ještě není o ničem pravomocně rozhodnuto. Na povaze věci nic nemění ani argument žalobce, že mu tímto postupem byla odňata práva

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

nabytá v dobré víře, neboť správní řád svou formulací takový postup umožňuje, když možnost zrušení rozhodnutí neváže na odnětí nabytých práv, ale na co nejmenší dotčení nabytých práv.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Uvedl, že na základě zrušeného rozhodnutí nabyl právo myslivosti podle § 2 písm. h) zákona o myslivosti, které byl podle § 2 písm. m) téhož zákona oprávněn vykonávat v honitbě, jejímž byl držitelem. Podle § 32 odst. 1 zákona o myslivosti pak vzniklo stěžovateli právo honitbu využívat nebo ji pronajmout, což také učinil a inkasoval příjem z pronájmu. Jelikož jsou správní orgány nižšího stupně vázány právním názorem správních orgánů vyššího stupně, v opětovně zahájeném řízení lze očekávat rozhodnutí v neprospěch stěžovatele. Podle jeho názoru je třeba mít na zřeteli nutnost dbát na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do jeho práv, a proto by mělo podléhat soudnímu přezkumu, byť se nejedná o rozhodnutí meritorní.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, usnesením ze dne 18. 6. 2007, čj. 4 As 31/2006-63, rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu. Při předběžné poradě totiž zjistil, že kasační stížnost se týká právní otázky (je-li rozhodnutí, jímž bylo mimo odvolací řízení změněno rozhodnutí správního orgánu II. stupně tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno a věc byla tomuto orgánu vrácena k dalšímu řízení, vyloučeno ze soudního přezkumu, či nikoliv), která je dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně. Řešení předmětné právní otázky bylo přítom nutné pro další postup v řízení o kasační stížnosti.

V usnesení ze dne 22. 10. 2003, čj. 5 A 140/2002-34\*), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvo-

lací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, není úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. K tomuto právnímu názoru se Nejvyšší správní soud přiklonil rovněž v rozsudku ze dne 18. 4. 2007, čj. 3 As 25/2006-107\*\*).

Odlisný právní názor zaujal Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2006, čj. 6 As 49/2004-77\*\*\*), ve kterém rozhodnutí, jímž bylo mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc byla tomuto orgánu vrácena k dalšímu řízení, věcně přezkoumal a vyslovil právní názor, že povinností správního úřadu při rozhodování o zrušení rozhodnutí podle § 65 odst. 2 správního řádu je vždy vážit, zda práva nabytá podle pravomocného rozhodnutí, při jehož vydání byl porušen zákon, byla nabyta v dobré víře a zda mohou být zrušena. Volba mezi nedotknutelností nabytých práv a možností jejich zrušení je věcí volné úvahy správního orgánu, ta je podrobena přezkoumání soudem, přičemž soud tu zkoumá, které skutečnosti považoval správní orgán pro volbu za rozhodující, jakým způsobem je zjišťoval, jakými skutkovými a právními úvahami se při tom řídil a zda jeho úvaha neporušuje pravidla logického uvažování.

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

### Z odůvodnění:

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím

\*) Dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

\*\*\*) Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

\*\*\*\*) Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“.* Právomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční vyluka možná není).

Tato východiska je třeba mít na zřeteli při výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož prostřednictvím se na úrovni zákona právo na přístup k soudu realizuje. Citované ustanovení nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, nýbrž podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Legitimace je tedy založena tvrzením žalobce, že takový úkon správního orgánu měl negativní dopady do jeho právní sféry.

(...) Předpokladem k použití institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci. Podnět k přezkoumání v mimoodvolacím řízení může podat jakýkoliv subjekt, tedy nejen účastník řízení, ale kterákoliv fyzická nebo právnická osoba nebo státní orgán. Podnět k tomuto přezkoumání, byť i podaný účastníkem řízení, není návrh na zahájení řízení tak, jak je tomu u obnovy řízení. Neshledá-li správní orgán podnět důvodným, vyzoomí toho, kdo jej podal, neformálním sdělením. Po prošetření došlého podnětu, shledá-li jej příslušný správní orgán opodstatněným, zahájí vlastní řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení; popřípadě tak učiní z vlastní iniciativy. Jde vždy o zahájení řízení z moci úřední. Řízení zpravidla skončí vydáním prvoinstančního rozhodnutí, jímž se přezkoumávané rozhodnutí zruší nebo změní.

Pokud jde o soudní praxi před 1. 1. 2003, lze poukázat na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 11. 1995, čj. 6 A 29/95-23, podle něhož povinností správního úřadu při rozhodování o změně nebo zrušení rozhodnutí podle § 65 odst. 2 správního řádu – které je jen zdánlivě kogentní povahy – je vždy zvážit, zda práva, nabytá podle pravomocného rozhodnutí, při jehož vydání byl porušen zákon, byla nabyta v dobré víře a zda mohou být zrušena (a nebo změnou rozhodnutí omezena). Volba mezi nedotknutelností nabytých práv a možností jejich zrušení či omezení je věcí volné úvahy správního orgánu; ta je podrobena přezkoumání soudem v mezích § 245 odst. 2 o. s. ř. Soud tu zkoumá, které skutečnosti považoval správní orgán pro volbu za rozhodující, jakým způsobem je zjišťoval, jakými skutkovými a právními úvahami se při tom řídil a zda jeho úvaha neporušuje pravidla logického usuzování.

V této souvislosti lze poukázat i na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 4. 1993, čj. 6 A 35/92-3, podle něhož vyzoomění podatele podnětu o tom, že správní orgán neshledal důvody ke zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu, je sdělením úřadu, které nepodléhá přezkumu soudem ve správním soudnictví. V odůvodnění tohoto usnesení je mimo jiné uvedeno, že z § 65 správního řádu vyplývá, že pravomocné rozhodnutí správního orgánu může být přezkoumáno správním orgánem nejbližší vyššího stupně, a to z vlastního nebo jiného podnětu. Zjistí-li příslušný správní orgán, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, je oprávněn je zrušit nebo změnit; to samozřejmě musí učinit rozhodnutím, které i samo o sobě je naříkatelné správní žalobou. Neshledá-li však správní orgán podnět důvodným, nevydává o tomto zjištění rozhodnutí; není totiž důvodu zasahovat do právní sféry účastníků řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé rozhodnutím původním, takovým zjištěním nijak dotčeny nejsou. Proto správní orgán toliko vyzoomí podatele přípisem o tom, že jeho podnět důvodným neshledal.

Z výše uvedeného tedy plyne, že rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 2 správního řádu byla soudy přezkoumávána i před 1. 1. 2003. Podle názoru rozšířeného senátu není důvodu nadále v tomto postupu nepokračovat, neboť lze jen s pochybnostmi tvrdit, že rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, není úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovým rozhodnutím může dojít ke zrušení všech práv, jež původní účastník správního řízení v tomto řízení nabyl.

(...) Rozhodnutí vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu pak nelze podřadit ani pod § 68 s. ř. s., ani pod kompetenční výluky podle § 70 s. ř. s., neboť nelze dovodit, že tato rozhodnutí jsou rozhodnutími, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a nejde ani o rozhodnutí předběžné povahy.

Rozšířený senát neakceptoval argument, který by mohl svědčit proti přezkoumávání uvedených rozhodnutí soudem, totiž že zruší-li správní orgán postupem podle § 65 odst. 2 s. ř. s. rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, bude o věci rozhodováno znovu. O meritu věci není tedy v této fázi rozhodnuto (v daném případě se věc vrací do stadia rozhodování správního orgánu I. stupně o žádosti žalobce o uznání společenstevní honitby) a soudní přezkum by se mohl zdát předčasný a v rozporu se zásadou

subsidiarity soudního přezkumu a zásadou procesní ekonomie. Tento argument však musel ustoupit před skutečností, že posuzované rozhodnutí správního orgánu zasahuje do subjektivních práv účastníků, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.

Rozšířený senát ostatně již ve své dřívější judikatuře, jmenovitě v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54 (publikováno pod č. 792/2006 Sb. NSS), vyslovil tuto zásadu: „*Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.*“ Tyto závěry je nutné vztáhnout i na posouzení řešené právní otázky.

Rozšířený senát tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.



## Rízení před soudem: oprávnění jednat za právnickou osobu

k § 33 odst. 4 soudního řádu správního

**I. Ustanovení § 33 odst. 4 věta třetí s. ř. s. výslovně nestanoví, jakým způsobem má osoba jednající za právnickou osobu na výzvu soudu své oprávnění prokázat. Je proto třeba vyjít z toho, že postačuje jakýkoli způsob, který je přiměřený okolnostem případu. Způsob prokázání oprávnění jednat za účastníka je přitom třeba chápat v souvislosti s povahou pochybností, které o oprávnění osoby jednat za účastníka vznikly, a se způsobem, jakým vznikly.**

**II. Postup soudu, který v případě pochybností o oprávnění jednat za účastníka žalobu bez dalšího odmítne proto, že žalobkyně při odstraňování nedostatku podmínek řízení nepostupovala přesně podle pokynu soudu uvedeného ve výzvě, aniž by sám nebo v součinnosti s účastníky podnikl dostatečné kroky k odstranění vzniklých pochybností, je porušením práva na spravedlivý proces.**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2007, čj. 1 As 38/2006-81)*

**Prejudikatura:** srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 554/02 (č. 142/2003 Sb. ÚS), sp. zn. I. ÚS 554/02 (č. 142/2003 Sb. ÚS), rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1375/98 (č. 14/2001 Sb. NS) a sp. zn. 21 Cdo 1599/2001 (Soudní judikatura č. 155/2002).

**Věc:** Základní organizace evid. č. 20-013-3805 Odborový svaz státních orgánů a organizací proti Ministerstvu kultury o oprávnění jednat za právnickou osobu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 13. 12. 2004 podala žalobkyně žádost o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádost byla zamítnuta fiktivním rozhodnutím, proti kterému podala žalobkyně rozklad. Ministerstvo kultury fiktivním rozhodnutím rozklad žalobkyně zamítlo. Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Současně s podáním žaloby požádala o osvobození od soudních poplatků a následně dne 13. 4. 2005 i o ustanovení právního zástupce. Městský soud žalobu pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Žalobkyně i přes výzvu neprokázala, že je za ni oprávněna jednat PhDr. Hana V. P. Podle § 33 odst. 4 s. ř. s. za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Za právnickou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby. Kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat, což se v případě žalobkyně nestalo.

Proti usnesení městského soudu žalobkyně (stěžovatelka) včas podala kasační stížnost. Stěžovatelka žádala o ustanovení právního zástupce, soud však její žádost odmítl, a tím i znemožnil odstranění překážek řízení, resp. doložení soudem požadovaných skutečností formou a způsobem, který by byl formálně bezvadný. Stěžovatelka se snažila vyhovět výzvám soudu, ale soud tuto její snahu odmítl z důvodů uměle vykonstruovaných; soud nezdůvodnil, proč odmítl čestné prohlášení PhDr. V. P. o tom, že je předsedkyní stěžovatelky, neuvedl, v čem je nedostatečné, nedůvěryhodné či jaký užitek by PhDr. V. P. měla ze samozvaného prohlášení se předsedkyní stěžovatelky.

Po předběžném projednání věci dospěl první senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že se hodlá odchyliť od právního názoru, který v obdobné věci dříve zaujal sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, čj. 7 As 36/2006-97 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Rozpor spočíval

v posouzení právní otázky, zda má být § 33 odst. 4 s. ř. s. vykládán tak, že jestliže osoba, která v řízení jednala za právnickou osobu (stěžovatelku), k výzvě soudu beze zbytku neprokázala své oprávnění jednat za stěžovatelku, má soud bez dalšího žalobu odmítnout, anebo se má sám na základě skutečností známých mu z jeho činnosti anebo doložených touto osobou pokusit postavit najisto otázku jejího oprávnění. Proto první senát Nejvyššího správního soudu věc předložil dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nejprve řešil spornou právní otázku, zda byl správný závěr městského soudu, že PhDr. Hana V. P. neprokázala své oprávnění jednat za stěžovatelku, učiněný na základě soudem shromážděných a stěžovatelkou předložených dokladů. Konstatoval, že sedmý senát Nejvyššího správního soudu zaujal v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, čj. 7 As 36/2006-97, právní názor vyjádřený právní větou: *„Jestliže žalobkyně, která byla usnesením soudu ve smyslu § 33 odst. 4 s. ř. s. vyzvána k doložení toho, že osoba, která za ni podala žalobu, je oprávněna za ni jednat, soudu k této výzvě předloží pouze čestné prohlášení jednajících osoby, že je předsedkyní žalobkyně, a dále čestné prohlášení údajného člena žalobkyně, aniž by bylo prokázáno, že tento je skutečně členem žalobkyně, a nenavrhne žádné důkazy k prokázání svého tvrzení, postupoval soud. v souladu se zákonem, jestliže takovou žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu nesplnění podmínky řízení.“*

Dle § 33 odst. 4 s. ř. s. *„Za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Za právnickou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby. Kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat. V téže věci může za*

*právnickou osobu současně jednat pouze jediná osoba.“* Dle § 6 odst. 2 písm. d) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, určí stanoviny mj. i *„orgány sdružení, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení“*. Stěžovatelka je organizační složkou odborové organizace Odborový svaz státních orgánů a organizací, dle čl. 7.3 jejich stanov mají organizační složky (základní organizace) vlastní právní subjektivitu a jedná za ně předseda základní organizace.

To, zda za účastníka jedná osoba k tomu oprávněná, soud zkoumá jako podmínku řízení z úřední povinnosti kdykoli v průběhu řízení (§ 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). V případě, že tato podmínka řízení splněna není a že tento nedostatek nelze odstranit nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn a nelze v řízení pokračovat, soud návrh usnesením odmítne [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Soudní řád správní nestanoví, jakým způsobem má osoba jednajících za právnickou osobu své oprávnění prokázat. Je proto třeba vyjít z toho, že postačuje jakýkoli způsob prokázání oprávnění za právnickou osobu jednat, který je přiměřený okolnostem případu. Způsob prokázání oprávnění jednat za účastníka je přitom třeba chápat v souvislosti s povahou pochybností, které o oprávnění osoby jednat za účastníka vznikly, a se způsobem, jakým vznikly: zda v souvislosti s vlastní činností soudu (např. řešení jiných sporů vedených týmž účastníkem), zda vplynuly z vyjádření jiných účastníků nebo z jednání či úkonů účastníka samého. Pochybnosti soud řeší výzvou k prokázání oprávnění jednat za účastníka; ve výzvě přitom konkrétně uvede, co je třeba prokázat a jakým způsobem, a zároveň účastníka poučí o následcích nesplnění výzvy. Prostředky, kterými lze prokázat oprávnění osoby za účastníka jednat, mohou být různého druhu. Může se jednat o doklady předložené účastníkem samotným (např. listiny včetně čestného prohlášení různého obsahu), nebo jiné důkazy, jejichž provedení účastník navrhne (§ 125 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), nebo i doklady, které jsou soudu známy z jeho úřední činnosti nebo jsou

mu dostupné z veřejně přístupných zdrojů a evidencí (např. obchodní rejstřík). Nesprávný je vždy takový postup soudu, když v případě pochybností o oprávnění jednat za účastníka soud žalobu odmítne, aniž by sám nebo v součinnosti s účastníky podnikl dostatečné kroky k odstranění vzniklých pochybností.

Nejvyšší správní soud vzal v úvahu i názor vyjádřený Ústavním soudem v nálezu ze dne 9. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 554/02 (publikovaný pod č. 142/2003 Sb. ÚS). V souvislosti s výkladem a aplikací § 21 odst. 5 o. s. ř., které je analogické k § 33 odst. 4 s. ř. s., Ústavní soud uvedl, že: „Osoby splňující požadavky ustanovení § 21 o. s. ř. nepotřebují zvláštní zmocnění, ale z odst. 5 § 21 o. s. ř. vyplývá, že každý, kdo jedná za právníckou osobu, musí své oprávnění prokázat. Ze slova „prokázat“ zcela jednoznačně vyplývá, že nestačí své oprávnění pouze tvrdit, ale je nutné toto tvrzení rovněž věrohodným způsobem doložit. To znamená v případě statutárního zástupce např. výpisem z obchodního rejstříku, jmenovacím dekretem apod., v případě pověřeného zaměstnance předložením pověření uděleného statutárním orgánem k jednání v určité konkrétní věci, případně organizačním řádem, stanovami či vnitřním předpisem právnícké osoby, ze kterého takové pověření vyplývá.“ Dále Ústavní soud uvedl, že je třeba, aby soud při prokazování oprávnění osoby jednat za účastníka postupoval tak, aby neporušil právo účastníka na spravedlivý proces, které zahrnuje i právo na přístup k soudu. Proto Ústavní soud konstatoval, že „V intencích těchto zásad bylo třeba, aby soud, pokud měl přes předložené doklady pochybnosti o oprávněnosti J. J. jednat za obchodní společnost, tyto pochybnosti odstranil (upřesňující výzvou, případně i u ústního jednání); to platí tím spíše, že proti usnesení o zastavení řízení není odvolání přípustné, a že stěžovatelka již nemohla pochybnosti soudu – o kterých dosud ani neměla s ohledem na jeho dosavadní postup informaci – odstranit a své pověření doložit ve formě soudu vyhovující. Podle názoru Ústavního soudu však měl obecný soud dát v pochybnostech přednost – již bez dalšího – zejména s ohledem na ust.

§ 41 odst. 2 o. s. ř. výkladu zákona (ust. § 21, § 41, § 250a o. s. ř.) účastníku řízení příznivějšímu a přitom souladnému s ústavním pořádkem před výkladem restriktivním“.

V případě stěžovatelky je třeba dále přihlídnout k její právní formě a k ústavněprávním aspektům práva svobodně se sdružovat v odborových organizacích (čl. 27 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod). Toto právo je dále zakotveno i v některých mezinárodních smlouvách, mj. i v Úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 87, o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (č. 489/1990 Sb.), a to čl. 3 odst. 1, který stanovuje právo svobodně si volit zástupce bez povinnosti tuto skutečnost zaměstnavateli jako účastníku pracovněprávních vztahů dokladovat, a rovněž čl. 3 odst. 2, podle něhož se veřejné orgány zdrží jakéhokoli zásahu, který by uvedené právo omezoval. S ohledem na tuto ústavní úpravu práva svobodně se sdružovat v odborových organizacích není zákonem zakotvena povinnost odborových organizací oznamovat jména svých statutárních orgánů a jejich změny do evidence vedené státním orgánem (jako je tomu například u obchodních společností, jejichž statutární orgány jsou evidovány v obchodním rejstříku). Toto respektuje i judikatura civilních soudů, vyjádřená např. v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 12. 8. 1999, čj. 21 Cdo 1375/98, publikovaný pod č. 14/2001 Sb. NS, kde je mimo jiné uvedeno: „Při úvaze, zda byl žalobce platně zvolen za člena výboru základní organizace odborového svazu, je však třeba mít na zřeteli, že podle ustanovení § 2 odst. 3 věty druhé zákona č. 83/1990 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků, do postavení a činnosti sdružení (jimiž jsou i odborové organizace) mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona. Protože zákon nepředpokládá možnost soudního přezkumu způsobu vytváření orgánů odborových organizací, je ověření správnosti průběhu a výsledku volby do výboru odborové organizace její vnitřní záležitostí, kterou vzhledem k výše uvedenému soud není oprávněn přezkoumávat. Z těchto důvodů, při posouzení, zda zaměstnanec je (byl) členem příslušné

*ho odborového orgánu, který je oprávněn spolurozhodovat se zaměstnavatelem (§ 59 odst. 2 zák. práce), soud vychází ze stanoviska, které po uskutečněných volbách k jejich průběhu a výsledku zaujal k tomu příslušný orgán odborové organizace.“* Tento názor byl potvrzen i pozdější judikaturou Nejvyššího soudu: např. rozsudkem ze dne 6. 6. 2002, čj. 21 Cdo 1599/2001 (publikován v Soudní judikatuře pod č. 155/2002).

Rozšířený senát uzavřel, že soud porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces, pokud žalobu bez dalšího odmítl jen proto, že stěžovatelka při odstraňování nedostatku podmínek řízení nepostupovala přesně podle pokynu soudu uvedeného ve výzvě. Soud měl vzít v úvahu, že stěžovatelka mohla prokázat oprávnění PhDr. V. P. jednat za stěžovatelku i jiným způsobem než navržením důkazů označených ve výzvě. Přitom měl soud přihlédnout k právní povaze stěžovatelky, ke skutečnostem známým soudu z jeho úřední činnosti, zejména k tomu, že stěžovatelka nemá přístup k dokumentům o své činnosti, a k tomu, že PhDr. V. P. v jiných soudních řízeních za stěžovatelku jedná. V případě pochybností měl soud právo aplikovat způsobem výhodnějším pro jednotlivce.

Podle § 72 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, je-li sporná věc sama, projedná ji a rozhodne o ní rozsudkem rozšířený senát, pokud se ztotožní s právním názorem, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí soudu. Protože v řešeném případě byla spornou věc sama, nevracel rozšířený senát věc zpátky tříčlennému senátu, ale věc projednal a rozhodl o ní sám.

Ze spisů lze zjistit následující skutečnosti. Městský soud ze spisů vedených u něj pod sp. zn. 5 Ca 205/2004 a 9 Ca 246/2004 zjistil, že stěžovatelka byla ke dni 27. 10. 2004 evidována v Odborovém svazu státních orgánů a organizací evidovaném Ministerstvem vnitra, že podle stanov tohoto odborového svazu mají základní organizace právní subjektivitu. Ze sdělení odborového svazu ze dne 14. 7. 2005 pak vyplývá, že tento neeviduje údaje o tom, kdo je v jednotlivých základních organizacích předsedou, jeho stanovy neukládají

základním organizacím povinnost tuto skutečnost odborovému svazu sdělovat. Dále městský soud založil do spisu kopii čestného prohlášení PhDr. V. P. ze dne 25. 2. 2005, v němž jako předsedkyně stěžovatelky prohlašuje, že je oprávněna za stěžovatelku jednat.

Národní památkový ústav (dále jen „NPÚ“) ve svém sdělení ze dne 10. 3. 2005 k dotazu soudu ve věci sp. zn. 9 Ca 246/2004 zpochybnil existenci stěžovatelky jako právního subjektu. Opatřením generálního ředitele NPÚ ze dne 5. 12. 2003 bylo ke dni 1. 1. 2004 zrušeno územní odborné pracoviště NPÚ pro modelovou prezentaci národních kulturních památek na Moravě a ve Slezsku formou správy státních hradů Bouzov a Šternberk, přičemž veškeré činnosti, práva a závazky přešly na územní odborné pracoviště v Olomouci. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že stěžovatelka jakožto právní subjekt existuje, NPÚ dále uvedl, že ani na ústředí NPÚ, ani na územním odborném pracovišti v Olomouci není doklad o tom, že PhDr. V. P. byla zvolena členskou schůzí stěžovatelky za předsedkyni, k dispozici je pouze zápis členské schůze stěžovatelky ze dne 18. 12. 2003, na které členové stěžovatelky zvolili předsedkyni Šárku S. Soud založil do spisu i kopii zápisu z uvedené členské schůze, včetně prezenční listiny. Z usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 18. 11. 2004, sp. zn. 33 Nc 1461/2004, vyplynulo, že všechny materiály od vzniku stěžovatelky jsou stěžovatelce ode dne 21. 6. 2004 zadržovány NPÚ.

Vzhledem k pochybnostem o oprávnění PhDr. V. P. zastupovat stěžovatelku městský soud usnesením ze dne 28. 7. 2005 uložil stěžovatelce, aby toto oprávnění doložila. Přitom uvedl, že oprávnění může být doloženo i jinak než pouze čestným prohlášením, a to např. věrohodnými doklady o činnosti stěžovatelky za dobu od 21. 6. 2004 dosud a jednatel PhDr. V. P. jako statutárním zástupcem stěžovatelky (např. zápisy z členských schůzí apod.) či zejména svědeckými výpověďmi členů stěžovatelky, kteří mohou dosvědčit zvolení PhDr. V. P. předsedkyní. Současně byla poučena o tom, že nebude-li oprávnění doloženo, nebude možné v řízení pokračovat a soud žalobu odmítne.

Stěžovatelka v podání ze dne 10. 8. 2005, podepsaném PhDr. V. P., uvedla, že Šárka S. na jaře roku 2004 na funkci předsedkyně rezignovala a novou předsedkyní se stala PhDr. V. P., což bylo též oznámeno NPÚ. Předložila dopis NPÚ ze dne 12. 5. 2004 adresovaný PhDr. V. P. jako předsedkyni stěžovatelky a čestné prohlášení člena výboru stěžovatelky Zdeňka B. ze dne 10. 8. 2005 o tom, že PhDr. V. P. byla členskou schůzí řádně zvolena předsedkyní a že je v souladu se stanovami oprávněna jednat za stěžovatelku jako její statutární orgán. Toto čestné prohlášení stěžovatelka předložila s odvoláním na sdělení místopředsedy Městského soudu v Praze JUDr. Jana Ryby, CSc., ze dne 2. 6. 2005, které bylo stěžovatelce zasláno jako odpověď na její stížnost.

Dále stěžovatelka uvedla, že dne 21. 6. 2004 jí NPÚ zabavil písemnosti a hotovost, proti čemuž se stěžovatelka brání žalobou u Okresního soudu v Olomouci vedenou pod sp. zn. 16 C 349/2004. Stěžovatelka uvedla, že nikdo z jejich členů nezpochybil, že by PhDr. V. P. nebyla řádně zvolena předsedkyní stěžovatelky, resp. že by ji zastupovala neoprávněně. Civilní soudy, před nimž stěžovatelka vede spory označené výše uvedenými spisovými značkami, oprávnění PhDr. V. P. k zastupování nezpochybují.

Městský soud však neuznal čestné prohlášení Zdeňka B. jako dostačující k prokázání oprávnění PhDr. V. P., když v písemnosti není uveden den, kdy byla PhDr. V. P. zvolena předsedkyní stěžovatelky, a není zřejmé, zda je míněno zvolení PhDr. V. P. na ustavující členské schůzi dne 1. 11. 2003, či snad trvené opětovné zvolení po rezignaci předsedkyně Šárky S. Písemnost tak neobsahuje rozhodnou skutečnost a nejde o veřejnou listinu ani o prohlášení či výpověď učiněné před státním orgánem, proto obsah sám nemůže mít potřebnou důkazní hodnotu. Čestné prohlášení Zdeňka B. ani ve spojení s čestným prohlášením PhDr. V. P. neprokazují skutečnost, že PhDr. V. P. byla v době podání žaloby předsedkyní stěžovatelky, a byla tak oprávněna jednat. Žádné další důkazy nebyly stěžovatelkou přes výzvu soudu předloženy ani nebylo navrženo jejich provedení. Nebyly

předloženy žádné věrohodné doklady o činnosti PhDr. V. P. jako předsedkyně, nebyly navrženy ani výpovědi svědků, kteří by dosvědčili, že PhDr. V. P. byla v rozhodné době zvolena předsedkyní stěžovatelky, a kteří by tak potvrdili její oprávnění jednat za stěžovatelku v době podání žaloby. Skutečnost, že jiné soudy čestné prohlášení PhDr. V. P. akceptují, nezavazuje městský soud postupovat stejným způsobem.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že se při konstrukci čestného prohlášení řídila vyjádřením místopředsedy Městského soudu v Praze JUDr. Jana Ryby, CSc., ze dne 2. 6. 2005, zn. 4641/2005 St, učiněným v reakci na její stížnost, když formální náležitosti čestného prohlášení nejsou zákonem vymezeny. Předložila tedy soudu důkaz. Nikdo ze členů stěžovatelky však volbu PhDr. V. P. na jaře r. 2004 po rezignaci Šárky S., ani její oprávnění jednat z titulu této funkce před soudy nezpochybil. K tomu stěžovatelka navrhla jako důkaz zápis z členské schůze stěžovatelky konané dne 15. 8. 2005. Městský soud neodůvodnil dostatečně, proč přes doklady předložené stěžovatelkou došel k závěru, že PhDr. V. P. neprokázala své oprávnění jednat za stěžovatelku, a jeho usnesení je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítla, že soudci rozhodující u městského soudu jsou podjatí a že s ohledem na jejich poměr k ní je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti, protože z neznámých důvodů považují PhDr. V. P. a Zdeňka B. za osoby nečestné, což je vyjádřeno odmítnutím jejich čestných prohlášení. Proto stěžovatelka navrhla jejich vyloučení z projednávané věci.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o věci samé uvážil při zohlednění shora uvedeného právního názoru. Došel k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Základními dokumenty, které v případě stěžovatelky mohly sloužit k prokázání oprávnění PhDr. Hany V. P. jednat za stěžovatelku, jsou zakladatelský dokument (zápis z ustavující členské schůze) či stanovy, které upravují jednání za stěžovatelku, a zápis z členské schůze, na níž byla PhDr. Hana V. P. zvolena

předsedkyní stěžovatelky. Obsahem soudního spisu je mj. usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 18. 11. 2004, sp. zn. 33 Nc 1461/2004, z něhož je zřejmé, že NPÚ bez souhlasu stěžovatelky převzal její interní materiály, a jak vyplynulo ze sdělení stěžovatelky, ta je dosud nemá k dispozici. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze proto důvodně předpokládat, že stěžovatelka skutečně bez vlastního zavinění nedisponuje výše uvedenými dokumenty, které by mohly bezpečně prokázat oprávnění PhDr. Hany V. P. jednat za stěžovatelku. Těmito dokumenty naopak zřejmě disponuje NPÚ (subjekt podřízený žalovanému). Je zřejmé, že prokázání oprávnění jednat za žalobce ve smyslu § 33 odst. 4 s. ř. s. je jednou z podmínek řízení, a proto nemůže být závislé na vůli jiného účastníka řízení, zejména ne na protistraně. V opačném případě by žalovaný mohl zabránit stěžovateli v přístupu k soudu, což představuje v právním státě nepřijatelný zásah do práva na soudní ochranu.

Za této situace je třeba za dostatečné doklady k prokázání oprávnění PhDr. V. P. považovat dokumenty, které stěžovatelka dne 10. 8. 2005, tj. před vydáním napadeného usnesení, předložila Městskému soudu v Praze, tzn. čestné prohlášení Zdeňka B. a dopis NPÚ ze dne 12. 5. 2004, ve kterém je PhDr. Hana V. P. označena jako předsedkyně stěžovatelky. Dopis NPÚ vyvrací námitky tohoto subjektu, že předsedkyní stěžovatelky v této době byla paní Šárka S., zvolená členskou schůzí konanou dne 18. 12. 2003, a podporuje tvrzení stěžovatelky, že Šárka S. na funkci předsedkyně rezignovala a členská schůze konaná v březnu 2004 následně opětovně zvolila PhDr. Hanu V. P. předsedkyní stěžovatelky. V opačném případě by se totiž NPÚ, který byl o zvolení Šárky S. informován, neobracel dne 12. 5. 2004 na PhDr. Hanu V. P. jako na předsedkyni stěžovatelky. Tato skutečnost významným způsobem snižuje relevanci námitky vznesené NPÚ a rovněž i pochybnosti, které pojal soud ohledně oprávnění PhDr. V. P. jednat za stěžovatelku.

Rozšířený senát dále vzal v úvahu, že stěžovatelka se při prokazování oprávnění PhDr. V. P. řídila sdělením místopředsedy Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2005, podle něhož by k prokázání oprávnění jednat za stěžovatelku postačoval dotaz na některého člena organizace směřující k ověření skutečností uvedených v čestném prohlášení předsedkyně. Podobně Městský soud v Praze v usnesení ze dne 28. 7. 2005, jímž stěžovatelku vyzval k prokázání oprávnění PhDr. Hany V. P. jednat za stěžovatelku, poukázal na možnost prokázat tuto skutečnost výslechem svědků. Nejvyšší správní soud považuje důkaz výslechem svědků, který městský soud požadoval, za srovnatelně věrohodný s předloženými listinami, jež však městskému soudu k prokázání oprávnění nepostačovaly. Nejvyšší správní soud dále vzal v úvahu skutečnost vyplývající ze spisu a známou nepochybně i městskému soudu, že stěžovatelka vystupuje jako účastník v řadě řízení vedených u civilních soudů (např. řízení vedené u Okresního soudu v Olomouci pod sp. zn. 19 C 234/2004, 16 C 367/2004 a 16 C 349/2004 nebo řízení vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 33 Nc 1461/2004) a v těchto řízeních za ni jedná PhDr. V. P., aniž by tyto soudy zpochybnily její oprávnění za stěžovatelku jednat.

V předmětné věci je proto namístě konstatovat, že s ohledem na povahu pochybností o oprávnění PhDr. V. P. a s ohledem na objektivní nemožnost doložit její oprávnění standardním způsobem (tedy zápisem z členské schůze, na které byla PhDr. V. P. zvolena předsedkyní stěžovatelky), byly doklady předložené stěžovatelkou ve spojení se skutečnostmi známými soudu z jeho úřední činnosti dostatečné k prokázání oprávnění jednat za stěžovatelku a k odstranění pochybností vznesených NPÚ. Městský soud v Praze tedy nesprávně aplikoval § 33 odst. 4 s. ř. s., a v důsledku toho bylo stěžovateli odepřeno právo na přístup k soudu a právo na soudní přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.

## Řízení před soudem: návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu

k § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 192/2003 Sb.

Reagoval-li krajský soud na stížnost navrhovatele na průtahy sdělením místo předsedy soudu, že je předpoklad skončení věci v prvním čtvrtletí roku 2007, musel vycházet z reálných možností soudu ve věci v daném termínu rozhodnout. Pokud pak ve věci nebylo nařízeno jednání (na němž navrhovatel trvá) ani po uplynutí více jak šesti měsíců od doby, kdy soud má k dispozici kompletní spisový materiál, nutno vyjít z toho, že dochází nadále k průtahům v řízení a že navrhovatelova stížnost na průtahy nebyla řádně vyřízena; návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 192/2003 Sb., je tak důvodný.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2007, čj. Aprk 7/2007-68)

**Prejudikatura:** částečně č. 1179/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Honební společenstvo Řepová proti Krajskému soudu v Ostravě o určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Městský úřad v Mohelnici dne 30. 5. 2005 vydal rozhodnutí na základě návrhu Honebního společenstva Řepová. Toto rozhodnutí bylo dne 7. 9. 2005 změněno rozhodnutím žalovaného tak, že uvedený návrh na vydání rozhodnutí o uznání společenstevní honitby Řepová se zamítá.

Navrhovatel se žalobou ze dne 7. 10. 2005, která byla Krajskému soudu v Ostravě doručena dne 1. 11. 2005, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. V dané věci soud postupoval tak, že usnesením ze dne 16. 12. 2005 vyhověl žádosti navrhovatele o osvobození od soudních poplatků. Dále (dne 2. 5. 2006) bylo navrhovateli zasláno vyjádření žalovaného ve věci. Dne 23. 10. 2005 podal navrhovatel návrh na předběžné opatření, který byl zamítnut (7. 12. 2006).

Dne 5. 1. 2007 navrhovatel podal stížnost na průtahy. K této mu byl místopředsedkyní Krajského soudu v Ostravě JUDr. Janou Záviskou sdělen předpokládaný termín rozhodnutí (v prvním čtvrtletí roku 2007). Následně soud (22. 1. 2007) požádal ministerstvo zemědělství o zapůjčení správních spisů. Tyto nebyly úplné, předložení dalších spisů bylo

telefonicky urgováno, a spisový materiál byl tak kompletně předložen až v dubnu 2007. V dalším podání z 27. 9. 2007 navrhovatel sdělil krajskému soudu, že jeho stížnost na průtahy nebyla řádně vyřízena, neboť ve věci dosud rozhodnuto nebylo.

Posledním úkonem krajského soudu ve věci je přípis z 8. 10. 2007 zaslaný osobám, které byly v žalobě označeny jako v úvahu přicházející zúčastněné osoby, aby oznámily, zda v tomto řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.

Navrhovatel podal návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu (§ 174a zákona o soudech a soudcích). V něm požadoval nařízení jednání do 3 týdnů. Návrh krajskému soudu došel dne 3. 10. 2007.

K návrhu se krajský soud vyjádřil 10. 10. 2007. Uvedl postup v dané věci a závěrem dodal, že věc je již připravena k rozhodnutí. Soud se nedomnívá, že z jeho strany došlo k průtahům.

Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu byl Nejvyššímu správnímu soudu předložen dne 12. 10. 2007.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že Krajský soud v Ostravě je povinen ve věci vedené u něj pod sp. zn. 22 Ca 349/2005 nařídit jednání tak, aby se uskutečnilo nejpozději ve lhůtě do 21. 12. 2007.

### Z odůvodnění:

Z předkládací zprávy krajského soudu a z návrhu navrhovatele na určení lhůty k provedení procesního úkonu vyplývá, že navrhovatel podal stížnost na průtahy již dne 5. 1. 2007. K této stížnosti byl místopředsedkyní Krajského soudu v Ostravě JUDr. Janou Záviskou sdělen předpokládaný termín rozhodnutí v prvním čtvrtletí roku 2007. Jak však z obsahu spisu vyplývá, teprve po podání stížnosti na průtahy začal krajský soud vyžadovat správní spis, přičemž kompletní spis se podařilo obstarat až v dubnu 2007. Z toho plyne, že k průtahům v řízení došlo již tím, že správní spis byl vyžadován teprve více jak po roce od podání žaloby. V dalším podání z 27. 9. 2007 navrhovatel sdělil krajskému soudu, že

jeho stížnost na průtahy nebyla řádně vyřízena, neboť ve věci dosud rozhodnuto nebylo.

Pokud krajský soud na stížnost navrhovatele na průtahy z ledna 2007 reagoval sdělením, že je předpoklad skončení věci v prvním čtvrtletí roku 2007, musel vycházet z reálných možností soudu ve věci v daném termínu rozhodnout. Pokud pak ve věci nebylo nařízeno jednání (na němž navrhovatel trvá) ani po uplynutí více jak šesti měsíců od doby, kdy soud má k dispozici kompletní spisový materiál, nutno vyjít z toho, že dochází nadále k průtahům v řízení a že navrhovatelova stížnost na průtahy nebyla řádně vyřízena.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh na určení lhůty je oprávněný, protože s ohledem na dobu řízení od 1. 11. 2005, na složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu dochází v řízení k průtahům, a proto určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u něhož jsou v návrhu namítány průtahy (§ 174a odst. 7 zákona o soudech a soudcích). (...)

## 1516

### Řízení před soudem: žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu; opakování zásahu

k § 65 a násl., § 82 soudního řádu správního

**I. Opakováním zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. se rozumí relativně samostatný zásah, který má věcnou i časovou souvislost s původním zásahem. Skutečností, z nichž vyplývá, že jde o opakování zásahu, musí žalobce v žalobě dostatečně určitě tvrdit, přičemž důkazní břemeno vztahující se k tomuto tvrzení je na něm.**

**II. Podání žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nebrání skutečnost, že s žalobcem může být vedeno řízení o přestupku spočívajícím v tom, že se dobrovolně nepodrobil tomuto zásahu, či že se v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. může domáhat přezkoumání rozhodnutí o tomto přestupku, nebo že se může domáhat náhrady škody, která mu tímto zásahem vznikla.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, čj. 8 Aps 1/2006-92)*

**Věc:** Zbyněk H. proti Hlavnímu městu Praha o nezákonný zásah, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 30. 3. 2005 na shromáždění občanů příslušníci Městské policie hl. m. Prahy požadovali po žalobci předložení povolení k záboru veřejného prostranství, na kterém žalobce

umístil zvukovou aparaturu k ozvučení daného shromáždění. Proti tomuto zásahu (dle § 82 a násl. s. ř. s.) podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze.



Rozsudkem ze dne 14. 10. 2005 byla tato žaloba zamítnuta. K zásahu došlo již dne 30. 3. 2005 a tento zásah ani jeho důsledky již netrvaly. Soud také posuzoval, zda hrozí opakování tohoto zásahu. Dospěl k závěru, že tomu tak není. Svolá-li žalobce (nebo se bude podílet na pořádání) shromáždění občanů v budoucnu, půjde již o shromáždění jiné (na jiném místě, může se ho účastnit jiný počet osob, může být ozvučeno různým způsobem za použití různých technických prostředků atd.). Pokud by tedy policie od žalobce znovu vyžadovala povolení k záboru veřejného prostranství pro umístění jeho zvukové aparatury, jednalo by se o nový zásah, který nelze za opakování původního, zde posuzovaného zásahu považovat, byť může v mnohém vykazovat podobnosti. Městský soud dále poukázal na § 85 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení je žaloba nepřijatelná, „*lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*“. Podle soudu skutečnost, že žalobce na výzvu policie nepředložil povolení k záboru veřejného prostranství, může být podkladem pro zahájení přestupkového řízení. V rámci tohoto řízení pak jako předběžná otázka bude posuzována skutečnost, zda žalobce v tomto konkrétním případě k umístění zvukové aparatury předchází souhlas správního orgánu potřeboval, či nikoli. Proti rozhodnutí správního úřadu se pak žalobce může bránit žalobou ve správním soudnictví. V případě poškození zvukové aparatury je možné se domáhat soudní cestou náhrady škody.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Dle jeho mínění je v daném případě dána hrozba opakování neoprávněného zásahu (§ 82 s. ř. s.). Stěžovatel se do budoucna obává opakování postupu policie dle § 17 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii (odejmutí věci), nebo dle § 18 téhož zákona (použití donucovacích prostředků). Dle názoru stěžovatele nemůže obstát závěr městského soudu, že se může domáhat ochrany svých práv jinými prostředky. Přestupkové řízení totiž dosud zahájeno nebylo. V řízení o náhradě škody by soud sice jako předběžnou otázku posuzoval, zda dotčený zásah byl protiprávní, ale promítlo by se to toliko do výroku o přiznání náhrady škody,

a nikoli do zákazu podobných zásahů opakovat. Stěžovatel také nesouhlasí s výkladem městského soudu ohledně výrazu „*pokračovat*“ uvedeného v § 87 odst. 2 s. ř. s. Zákaz „*pokračovat v porušování žalobcovy práva*“ je podstatně širší než zákaz pokračovat v napadeném zásahu. Jeho přirozenou součástí může být i zákaz napadený zásah opakovat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Je nutno přisvědčit stěžovateli, že podání žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správním orgánem (dále též „zásah“) nebrání skutečnost, že s žalobcem může být vedeno řízení o přestupku, spočívajícím v tom, že se dobrovolně nepodrobil tomuto zásahu, či že se v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. může domáhat přezkoumání rozhodnutí o tomto přestupku, nebo že se může domáhat náhrady škody, která mu tímto zásahem vznikla. Jde o odlišné právní instituty sledující jiné cíle, jejich použití se vzájemně nevylučuje. Nejedná se tedy o případ nepřijatelné žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s.

Mezi účastníky bylo nesporné, že v dané věci žaloba nesměřovala proti trvajícím zásahům či jeho důsledkům. Městský soud se tedy právem zaměřil na otázku, zda je splněna podmínka žaloby podle § 82 s. ř. s. proto, že hrozí opakování zásahu. Tento pojem je možné vyložit tak, že jde o relativně samostatný zásah, který má věcnou, ale i časovou souvislost s původním zásahem. Skutečností, z nichž vyplývá, že jde o opakování zásahu, musí žalobce v žalobě dostatečně určitě tvrdit, přičemž důkazní břemeno vztahující se k tomuto tvrzení je na něm.

V daném případě žalobce v žalobě v tomto směru pouze všeobecně uvedl, že organizuje v hl. m. Praze řadu občanských shromáždění. Toto tvrzení ani v průběhu celého dalšího řízení neupřesnil. Navíc u ústního jednání zástupce žalobce uvedl, že po zahájení řízení u soudu došlo k určitému „faktickému smíru“, kdy městská policie již tato povolení nevyžaduje (byť se závěrem, že pokud se soud nevyjádří k oprávnění žaloby, bylo by možné, aby opětovně tato povolení vyžadovala).

## Kompetenční spory: zneužití hospodářského postavení; zneužití dominantního postavení

- k § 97 odst. 1 písm. c), odst. 2 a § 99 písm. a) soudního řádu správního  
 k § 2 odst. 3 a § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 377/2005 Sb.  
 k § 2c písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění zákona č. 458/2000 Sb.  
 k § 17 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákona č. 670/2004 Sb.  
 k § 1 odst. 3, § 11 odst. 1 a § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 340/2004 Sb.  
 k § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

**Objektem deliktního jednání, jímž prodávající zneužije svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch, a poruší tak cenové předpisy (§ 2 odst. 3 a § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách), je cenová regulace; naproti tomu objektem jednání, jímž soutěžitel poruší zákaz zneužití dominantního postavení (§ 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže), je funkční hospodářská soutěž; jde tak o dvě odlišné skutkové podstaty, jichž se přitom delikvent může dopustit i v jednočinném souběhu. Pravomoc postihovat prvě z uvedených jednání náleží Energetickému regulačnímu úřadu jakožto cenovému kontrolnímu orgánu v oblasti energetiky [§ 2c písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen], zatímco pravomoc k postihu druhého jednání má Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (§ 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Každé z popsaných deliktních jednání spočívá v porušení jiné povinnosti, a mezi ústředními správními úřady, které o těchto porušeních rozhodují, tak nemůže vzniknout kladný kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 2 s. ř. s.; kompetenční žaloba v takové věci je tedy nepřijatelná [§ 99 písm. a) s. ř. s.].**

*(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, čj. Komp 3/2006-511)*

**Prejudikatura:** usnesení Ústavního soudu č. 8/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 50/02); č. 20/2003 Sb. NSS, č. 921/2006 Sb. NSS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva *Franz Fischer proti Rakousku*, ze dne 29. 5. 2001, č. 37950/97, *Gradinger proti Rakousku*, ze dne 23. 10. 1995, č. 15963/90, a *Sailer proti Rakousku*, ze dne 6. 6. 2001, č. 38237/97.

**Věc:** Akciová společnost RWE Transgas proti 1) Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a 2) Energetickému regulačnímu úřadu o určení pravomoci mezi ústředními správními úřady.

Energetický regulační úřad (ERÚ) provedl v srpnu 2005 a v únoru 2006 cenovou kontrolu. Zjistil u žalobce porušení § 2 odst. 2 a 3 zákona o cenách, a tak mu rozhodnutím ze dne 26. 5. 2006 uložil pokutu ve výši 1 409 929 Kč. Žalobce jako prodávající zneužil svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch ve vztahu ke společnosti Pražská plynárenská, a. s.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal rozklad, který byl dne 22. 8. 2006 předsedou ERÚ zamítnut. Kromě toho ERÚ ve dnech 30. 11. 2005 a 28. 2. 2006 vydal cenová rozhodnutí závazně stanovící ceny za plyn pro oprávněné zákazníky (začal regulovat ceny plynu formou cenových opatření).

Dne 11. 8. 2006 rozhodl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) tak, že jed-

nání žalobce klasifikoval jako porušení § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 82 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále též „Smlouvy ES“).

Proti uvedenému rozhodnutí žalobce opět podal rozklad. O něm předseda ÚOHS rozhodl dne 12. 3. 2007; rozhodnutí vydané v I. stupni změnil. Vyslovil, že žalobce porušil zákaz stanovený v § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a v čl. 82 Smlouvy ES tím, že 1) neumožnil provozovatelům regionálních distribučních soustav nenáležícím do holdingu skupiny RWE uzavřít rámcové a dílčí kupní smlouvy za takových podmínek, které by těmto provozovatelům umožnily účinně konkurovat provozovatelům náležejícím do holdingu skupiny RWE, a 2) odmítal prve zmíněným provozovatelům dodávat na velkoobchodní úrovni zemní plyn určený pro kategorii oprávněných zákazníků do kterékoli bilanční zóny jednotlivých provozovatelů, a vytvářel tak bariéry pro rozvoj konkurence. Toto jednání předseda ÚOHS žalobci zakázal a uložil mu pokutu ve výši 240 000 000 Kč.

Kompetenční žalobou podanou dne 14. 4. 2006 se žalobce domáhá, aby Nejvyšší správní soud určil, který ze žalovaných je oprávněn regulovat a kontrolovat výši ceny plynu tzv. oprávněným zákazníkům v roce 2005 a vydávat v této souvislosti ve vztahu k žalobci rozhodnutí ukládající sankce nebo opatření k nápravě. Žalobce se domnívá, že podléhá pravomoci ERÚ založené energetickým zákonem, který je ve vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže zákonem speciálním. Dojde-li ke střetu zákona obecného a zákona speciálního, je nutné dát přednost speciální úpravě. Nelze také připustit, že by se sankční pravomoc obou úřadů překrývala, neboť to je v rozporu se zásadou *ne bis in idem* (srov. č. 20/2003 Sb. NSS). Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách (ve spojení s § 17 tohoto zákona) stanoví skutkovou podstatu správního deliktu, která je speciální k § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Je-li naplněna, může ERÚ jak vydat cenové opatření (které má povahu opatření k nápravě), tak uložit pokutu. Dále žalobce navrhl, aby soud nařídil předběžné opatření, podle ně-

hož by se ÚOHS měl zdržet vydání správního rozhodnutí a jakýchkoli procesních úkonů v řízení vedeném se žalobcem.

ÚOHS ve svém vyjádření vyslovil názor, že ve věci nejde o kompetenční spor, neboť žalovaní 1) a 2) si neosobují pravomoc rozhodovat o tomtéž žalobcově právu nebo povinnosti. Zákonodárce nepochybně zamýšlel rozlišit působení obou žalovaných k oblasti hospodářské soutěže. Zatímco ÚOHS je ústředním správním úřadem „pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování“, ERÚ je ústředním správním úřadem „pro výkon regulace v energetice“, v jehož působnosti je toliko „podpora hospodářské soutěže ... v těch oblastech energetických odvětví, kde není možná konkurence“. ERÚ nemůže chránit hospodářskou soutěž, neboť není oprávněn posuzovat, zda určité jednání je zneužitím dominantního postavení; takové kritérium je obsaženo jen v § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Působení ERÚ jakožto nezávislého regulačního orgánu pro oblast energetiky tak může být ve vztahu k ÚOHS působením pouze doplňkovým, nikoli speciálním. Předmětem správního řízení u ÚOHS tedy není zjišťování, zda žalobce neporušil zákaz zneužívat své hospodářské postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za sjednanou cenu zahrnující nepřiměřený zisk, nýbrž zjišťování, zda žalobce nezneužil svého dominantního postavení na trhu (tedy zda stanovení ceny nebylo důsledkem jeho hospodářsky silného postavení, které mu umožnilo bránit efektivní soutěži, protože mu dávalo sílu chovat se do značné míry nezávisle na ostatních účastnících trhu). Pojmy zneužití hospodářského postavení a zneužití dominantního postavení nelze zaměňovat. To, že soutěžitel zaujímá hospodářské postavení, samo o sobě neznamená, že se nachází rovněž v dominantním postavení. Nelze také bez dalšího předpokládat, že porušení zákazu zneužívat hospodářského postavení podle § 2 odst. 3 zákona o cenách bude vždy zneužitím dominantního postavení ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zákon o ochraně hospodář-

ské soutěže plně dopadá na veškeré činnosti soutěžitelů, byť by šlo o služby obecného hospodářského významu, s tou podmínkou, že jeho aplikace neznemožní jejich poskytování. Žalobcovo jednání týkající se stanovení ceny pro oprávněné zákazníky v roce 2005 nemá charakter služby obecného hospodářského významu, která jediná se z úpravy zákona o ochraně hospodářské soutěže může vymykat. I z předpisů komunitárního práva plyne, že samotnou sektorovou regulací nelze vyloučit ochranu hospodářské soutěže. Pokud by se výklad energetického zákona ukázal být rozporným s výkladem příslušné směrnice, nezbylo by Nejvyššímu správnímu soudu než dát energetickému zákonu výklad nový, souladný s komunitárními pravidly. Kromě toho jedině ÚOHS má v České republice pravomoc aplikovat komunitární soutěžní právo; pokud by tedy Nejvyšší správní soud kompetenční žalobě vyhověl, znemožnil by tím aplikaci čl. 82 Smlouvy ES.

Dle vyjádření ERÚ ze dne 15. 6. 2006 v dané věci nedochází ke střetu kompetencí, neboť každý ze žalovaných zkoumá odlišné znaky skutkové podstaty žalobcovy jednání a každý sleduje v řízení odlišné cíle. Zatímco ERÚ zjišťuje dodržování zákona o cenách (tedy zda byly zákazníkům účtovány ceny zahrnující přiměřený zisk), ÚOHS zkoumá možné zneužívání dominantního postavení. Je třeba zdůraznit, že tzv. skupina RWE zahrnuje kromě žalobce též šest distribučních společností; zatímco ERÚ může kontrolovat pouze jednotlivé společnosti, postup žalobce v rámci celé skupiny a vůči zbylým subjektům na trhu s plynem může posuzovat pouze ÚOHS. Nelze tedy energetický zákon považovat za *lex specialis* ve vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže.

Žalobce ve své replice vyslovil, že o kompetenční spor jde. „Zneužití hospodářského postavení“ podle § 2 odst. 3 zákona o cenách a „zneužití dominantního postavení“ vynucováním nepřiměřených prodejních cen podle zákona o ochraně hospodářské soutěže a podle čl. 82 Smlouvy ES jsou zcela totožnými právními instituty, které se vyznačují zvláštním postavením jednajícího subjektu

na trhu, zneužitím tohoto postavení a uplatňováním nepřiměřených smluvních podmínek ve formě nepřiměřených cen. Snaha žalovaných rozlišovat mezi „hospodářským“ a „dominantním“ postavením vyznívá účelově: aby totiž vůbec ke „zneužití“ mohlo dojít, musí být jednající subjekt nadán takovým ekonomickým postavením, které „zneužití“ umožňuje (k tomu žalobce odkázal na judikaturu, v níž se „dominantní postavení“ definuje jako „silné hospodářské postavení“, které umožňuje zamezit efektivní soutěži a které se projevuje např. účtováním nepřiměřené ceny). Rozumí se, že § 2 odst. 3 zákona o cenách nemůže být použit tam, kde jsou ceny tvořeny a uplatňovány na základě svobodného střetu nabídky a poptávky, nýbrž jen tam, kde jsou tržní vztahy natolik deformovány, že nefungují. Každé zneužití dominantního postavení, které spočívá ve vynucování nepřiměřených cen ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 82 Smlouvy ES, tak bude nutné kvalifikovat zároveň vždy jako zneužití hospodářského postavení podle zákona o cenách. Stejně tak je umělý i rozdíl mezi „podporou a ochranou hospodářské soutěže“ a „podporou hospodářské soutěže“. Předmětem zkoumání obou žalovaných je cenová regulace, tedy postup, který opravňuje úřad při zjištění, že jsou účtovány nepřiměřené ceny, uložit sankci a opatření k nápravě. Je pak lhostejné, zda půjde o zásah z důvodu podpory hospodářské soutěže, nebo z důvodu její ochrany. Působnost ERÚ není ve vztahu k působnosti ÚOHS pouze doplňková: tak by tomu bylo jen tehdy, pokud by zneužití dominantního postavení formou stanovení nepřiměřených cen nemohlo být zároveň vykládáno jako zneužití hospodářského postavení podle zákona o cenách. V takovém případě by ERÚ musel vždy zkoumat, zda se v konkrétním případě nejedná o zneužití dominantního postavení, a případně vyslovit svou nepřislušnost; právní úprava však takovému výkladu nenasvědčuje. Žalobce trvá na tom, že v oblasti stanovení nepřiměřených cen v plynárenství je podpora hospodářské soutěže v působnosti ERÚ, a nikoli ÚOHS. Žalování záměrně pomíjejí podstatu žalobcovy argumentace – totiž zásadu *ne bis in idem*,

podle níž nelze o jediném skutku vést několik řízení a uložit několik sankcí. Nebude-li tato zásada respektována (v rozporu s čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, s čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod – dále jen „Úmluva“, s čl. 50 Charty základních práv EU a konečně i se zásadami komunitárního práva, které se projevily např. právě v bodu 18 preambule nařízení Rady ES č. 1/2003, jehož se dovolává ÚOHS), mohlo by se stát, že budou vydána zcela protichůdná rozhodnutí o téže věci, tedy o tom, jakou cenu je žalobce oprávněn účtovat. Nelze připustit argument, podle něhož mohou stejné jednání postihovat dva úřady – jeden s komplexnější, druhý s omezenější pravomocí k aplikaci práva hospodářské soutěže. Princip *ne bis in idem* totiž zakazuje vícenásobné stíhání nebo trestání za stejný delikt, nikoli pouze za stejné účinky takového deliktu (srov. též rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Franz Fischer proti Rakousku*). Pokud by podle výkladu ÚOHS mohl tento úřad anebo Komise vést řízení o skutku, o němž již dříve pravomocně rozhodl jiný ústřední správní úřad České republiky, musely by se příslušných pravomocí opět ujmout pouze vnitrostátní orgány a jakékoliv kompetence vyplývající z komunitárního práva by nebylo možné uplatňovat (srov. nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006).

Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

(...) Konečně se soud zabýval tím, zda tu skutečně existuje kladný kompetenční spor, jak žalobce tvrdí – tedy zda si oba úřady osobují pravomoc vydat rozhodnutí „o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení“ ve smyslu § 97 odst. 2 s. ř. s.; zjistil však, že kompetenční spor tu není dán. Jakkoli totiž žalobce snáší argumenty pro to, že oba úřady rozhodovaly o tomtéž, není tomu tak. Cenová regulace, jíž je v oblasti energetiky pověřen ERÚ, a ochrana hospodářské soutěže, ke které je povolán ÚOHS, sledují prosazení odlišných cílů; to, že oba úřady jsou při plnění

svých úkolů nadány sankční pravomocí, ještě nesvědčí o kompetenčním sporu. Nutno podotknout, že právě tato dvojí sankční pravomoc je pro žalobce nepřijatelná: proti tomu, že ERÚ v návaznosti na výsledky kontroly prováděné u žalobce závazně stanovil ceny plynu dvěma cenovými rozhodnutími, žalobce nic nenamítá.

ERÚ jako ústřední správní úřad pro výkon regulace v energetice vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky (§ 2c písm. a) zákona ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen]. Jakožto cenový kontrolní orgán je oprávněn a povinen – pro případ, že prodávající zneužije svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch, a porušil tak cenové předpisy (§ 2 odst. 3 a § 15 odst. 3 zákona o cenách) – uložit prodávajícímu pokutu ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu, pokud jeho výše přesáhne 1 000 000 Kč [§ 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách]. Naproti tomu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování [§ 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „zákon o působnosti ÚOHS“)] a jeho úkolem je mj. vytvářet podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže [§ 2 písm. a) zákona o působnosti ÚOHS]. Za tím účelem může ÚOHS uložit pokutu (§ 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže) soutěžiteli, který porušil zákaz zneužití dominantního postavení podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Základní žalobcova premisa, na níž je postavena celá žaloba, spočívá v tom, že ERÚ je nadán komplexní pravomocí k ochraně hospodářské soutěže v oblasti energetiky, a že pravomoc ÚOHS se tedy v této oblasti neuplatní; tato premisa je však nesprávná.

Hranici mezi pravomocemi obou orgánů naznačuje již rozdíl mezi formulacemi „podpora a ochrana hospodářské soutěže“ (ÚOHS) a „podpora hospodářské soutěže“ (ERÚ – srov. § 17 odst. 3 energetického zákona). Za-

tímco „podpora“ je v jistém smyslu doplňkovou činností směřující do budoucna – formou „správní politiky“, při níž správní orgán spíše než svou vrchnostenskou pravomoc uplatňuje ekonomické nástroje, „ochrana“ v sobě zahrnuje i možnost *ex post* hodnotit minulé děje, napravovat jejich následky a případně povolávat jejich původce k odpovědnosti. Spíše než tyto dvě odlišné formulace však svědčí o odlišných úkolech obou úřadů systematický pohled na zákony upravující jejich činnost. ERÚ svěčuje jedinou sankční pravomoc právě § 17 odst. 1 zákona o cenách ve spojení s § 17 odst. 8 písm. g) energetického zákona. Podle těchto ustanovení ukládá ERÚ pokutu za spáchání jediného úzce vymezeného správního deliktu podle § 2 odst. 3 zákona o cenách. Sankční pravomoc ÚOHS je naproti tomu podstatně širší: ke zneužití dominantního postavení podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže může dojít mnoha různými způsoby – ostatně i výčet zde obsažený je jen demonstrativní.

Hospodářskou soutěž narušuje mj. i jednání spočívající ve vynucování nepřiměřených podmínek ve smlouvách s jinými účastníky trhu (§ 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže], tedy například i jednání prodávajícího spočívající ve vynucování nepřiměřených prodejních cen. To může připomínat skutkovou podstatu správního deliktu podle § 2 odst. 3 zákona o cenách – ovšem opravdu jen připomínat. Nejde – jak žalobce tvrdí – o speciální skutkovou podstatu ve vztahu ke skutkové podstatě upravené v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, protože v tomto ustanovení zákona o cenách se vůbec neupravuje zásah do hospodářské soutěže (jejíž ochrana je naopak důvodem reprobace jednání podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Zákon o cenách ve svém § 2 odst. 3 brání tomu, aby se prodávající neoprávněně obohacoval v důsledku stanovení nepřiměřeně vysoké ceny. Nezbytným předpokladem pro to, aby se prodávající takového jednání vůbec mohl dopustit, je pochopitelně jeho určité (silné) hospodářské postavení (ekonomicky nevýznamnému subjektu by trh takové

jednání nedovolil); toto jednání pak s ohledem na ekonomickou sílu prodávajícího může mít i dopad na celkové poměry na trhu, a tedy i na hospodářskou soutěž. To jsou však ekonomické předpoklady a ekonomické dopady jednání v rozporu se zákonem o cenách; skutečnost, že určité delikttní jednání může být umožněno podobnými ekonomickými okolnostmi a může vyvolávat podobné ekonomické účinky jako jiné delikttní jednání, ještě neznamená, že se jedná v právním smyslu o dvě totožná jednání, resp. že jedno z nich (zde: prodej za cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk) je zvláštním projevem druhého (zde: zneužívání hospodářského postavení), případně speciální skutkovou podstatou, která vylučuje aplikaci skutkové podstaty obecné. [Nehledě k tomu, že ÚOHS vymezil žalobcův delikt jako zneužití dominantního postavení „podle § 11 odst. 1“ zákona o ochraně hospodářské soutěže, aniž citoval konkrétní písmeno – a samotný popis skutku svědčí o tom, že tu nejde o jednání podle písm. a), nýbrž o jednání, které pro svou komplexnost nemohlo být podřazeno pod žádné z písmen daného ustanovení.]

Není-li vztah speciality dán mezi § 2 odst. 3 zákona o cenách a § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, tím méně je dán – jak žalobce dovozuje – mezi energetickým zákonem a mezi zákonem o ochraně hospodářské soutěže jako celkem. ERÚ nemá pravomoc k ochraně hospodářské soutěže na trhu s plynem: při výkonu regulace může soutěž pouze podporovat – tj. přijímat taková opatření, která jsou s to do budoucna zlepšit soutěžní prostředí, nikoli ukládat sankce za narušování hospodářské soutěže. Ona „podpora“ souvisí i s tím, že soutěžní prostředí na trhu energetiky bude zhusta málo rozvinuté a bude třeba je teprve dotvářet a pozitivně stimulovat, spíše než sledovat plně funkční soutěžní prostředí a v případě potřeby sankčně zasáhnout. To je patrné i z textace § 17 odst. 3 energetického zákona, který vymezuje působnost ERÚ. Proti působnosti ÚOHS, který má hospodářskou soutěž nejen podporovat, ale i chránit (rozuměj sankčně a pomocí opatření k nápravě), stojí úkol ERÚ jednak

podporovat hospodářskou soutěž, jednak chránit zájmy spotřebitelů v těch oblastech energetických odvětví, kde není možná konkurence. Tvrdí-li žalobce, že regulativní pravomoc ERÚ na trhu s plynem je komplexní, lze mu i přisvědčit; součástí této regulativní pravomoci ale není ochrana hospodářské soutěže na trhu s plynem, protože k ní není ERÚ vybaven potřebnými nástroji. Nemůže ukládat sankce za omezování hospodářské soutěže (ať už prováděné formou zneužívání dominantního postavení, nebo jinak) a nemůže ani ukládat opatření k nápravě.

Cenová rozhodnutí, k jejichž vydávání má ERÚ pravomoc, nejsou opatřeními k nápravě – tedy individuálními právními akty – nýbrž akty normativní povahy (k povaze cenového rozhodnutí srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2005, čj. 2 As 4/2004-138, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), a usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, Sb. ÚS, svazek č. 25, usn. č. 8, str. 371). Cenové rozhodnutí může ERÚ vydat mj. v případě, že je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže (§ 1 odst. 6 zákona o cenách). V tom lze sice spatřovat jistý prvek ochrany soutěže; ani zde se ale pravomoc ERÚ nepřekrývá s pravomocí ÚOHS, neboť ERÚ nemůže chránit soutěž prostřednictvím sankčního a nápravného působení na jednotlivého soutěžitele. Soud ctí zásadu, podle níž se pravomoci jednotlivých úřadů nesmějí překrývat, vyjádřenou v rozhodnutí č. 20/2003 Sb. NSS, jehož se žalobce dovolává (srov. k tomu též rozhodnutí č. 921/2006 Sb. NSS). V žalobcově věci ovšem nejde o překrývání (v citovaných věcech bylo sporné, zda má cenovou kontrolu v oblasti energetiky, resp. telekomunikací, provádět a případnou pokutu ukládat Státní energetická inspekce, resp. Český telekomunikační úřad, nebo finanční ředitelství), nýbrž spíše o doplňování, jak to správně označuje ÚOHS.

O tom, že pravomoc ÚOHS v oblasti ochrany hospodářské soutěže je obecného charakteru a žádný soutěžitel z ní není vyňat, svědčí i § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Podle něj se tento zákon vztahuje na soutěžitele, kteří na základě zvláštního

ho zákona nebo na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštního zákona poskytují služby obecného hospodářského významu, jen tehdy, pokud jeho uplatnění neznemožní poskytování těchto služeb. Není sporu o tom, že žalobce je soutěžitelem, který poskytuje rovněž služby obecného hospodářského významu; není však zřejmé, jak aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže znemožnila žalobci poskytování služby obecného hospodářského významu, a ostatně proč žalobce považuje za službu obecného hospodářského významu právě to protiprávní jednání, za něž byl poškozen. Je třeba přisvědčit Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v tom, že ani soutěžitel poskytující služby obecného hospodářského významu se tím nevymaňuje z působnosti předpisů soutěžního práva (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2006, čj. 62 Ca 5/2006-402 – nepublikován). Ty na něj nedopadají jen v té míře, v jaké je to nezbytné pro poskytování těchto služeb; to však není žalobcův případ.

Nesprávně žalobce ztotožňuje i pojmy „zneužití hospodářského postavení“ (§ 2 odst. 3 zákona o cenách) a „zneužití dominantního postavení“ (§ 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Jak už bylo řečeno výše, zneužití svého hospodářského postavení může zpravidla jen ten soutěžitel, který zaujímá na trhu silné ekonomické postavení; předpoklady k takovému jednání tak bude mít typicky právě dominant. To, že subjekt dopouštějící se kteréhokoli z těchto skutků bude obvykle nadán značnou ekonomickou silou, však ještě neznamená, že by měly být obě skutkové podstaty spojovány se stejnými právními následky. Ne každý, kdo zneužívá svého hospodářského postavení k získání nepřiměřeného hospodářského prospěchu prodejem za nepřiměřeně vysokou cenu, zároveň naplňuje předpoklady dominantního postavení; ten, kdo zaujímá dominantní postavení a zneužívá je, tak zase může činit zcela jinými metodami než prodejem za nepřiměřeně vysokou cenu.

Krom toho se pojmy „dominantní postavení“ a „hospodářské postavení“ liší v míře, v níž utvářejí skutkovou podstatu daného de-

liktu. Dominantní postavení je definováno zákonem jako dispozice takovou tržní silou, která soutěžiteli umožňuje chovat se ve značné míře nezávisle na jiných soutěžitelích nebo spotřebitelích (§ 10 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Úřad pro hospodářskou soutěž v řízení ve věci zneužití dominantního postavení nejprve musí zkoumat, zda daný soutěžitel takové postavení skutečně zaujímá (s pomocí kritérií stanovených v § 10 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže a přihlédnutím k vyvratitelné domněnce podle odst. 3 tohoto ustanovení). Teprve je-li to postaveno najisto, může se ÚOHS zabývat tím, zda soutěžitel tohoto postavení zneužil. Naproti tomu ERÚ nehodnotí samostatně tu část § 2 odst. 3 zákona o cenách, podle níž prodávající nesmí „zneužívat svého hospodářského postavení“. „Hospodářského postavení“ není nijak blíže vymezeno a úřad nezkoumá, zda je takové postavení dáno. Bylo by to ostatně i zbytečné: hospodářské postavení má totiž každý, kdo působí na trhu. ERÚ se tak zabývá pouze tím, zda nastal nežádoucí výsledek zneužití hospodářského postavení – tedy zda prodávající získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za nepřiměřeně vysokou cenu. Zatímco tak dominantní postavení je zvláštním předpokladem, bez něhož nemůže dojít k deliktu podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, hospodářské postavení je vlastní každému subjektu na trhu a nepředstavuje žádnou zvláštní kvalitu. To, jaké subjekty v praxi nejčastěji zneužívají svého hospodářského postavení podle § 2 odst. 3 zákona o cenách, je s ohledem na jejich ekonomické parametry zřejmé; to je ovšem pouze ekonomicky podmíněná a faktická stránka věci, z níž nelze pro výklad obou pojmů cokoli dovozovat.

S ohledem na shora uvedené nelze žalobci přisvědčit v tom, že oba úřady hodnotily jediný skutek – jednání spočívající ve stanovení takové ceny plynu, která vedla k získání nepřiměřených výhod pro žalobce – a že žalobci uložily více sankcí za totožné jednání, čímž porušily zásadu *ne bis in idem*. Skutek, za nějž uložil pokutu ERÚ, spočíval v tom, že

žalobce nedodržel oprávněnou hodnotu obchodní marže při účtování prodejní ceny, a získal tak nepřiměřený hospodářský prospěch. Naproti tomu skutek, za nějž byl žalobce sankcionován rozhodnutím ÚOHS, spočíval v tom, že žalobce neumožnil některým svým odběratelům uzavřít smlouvy za podmínek, které by jim umožnily účinně konkurovat odběratelům náležejícím do holdingu skupiny RWE, a dále takto znevýhodněným odběratelům odmítal dodávat zemní plyn do kterékoli bilanční zóny, a vytvářel tak bariéry pro rozvoj konkurence. V rozhodnutí ÚOHS v I. stupni byly ony zmíněné podmínky blíže vymezeny jako „*cenové a další obchodní podmínky*“; je tedy zřejmé, že předmětem zkoumání ÚOHS nebyla pouze cena plynu, ale i jiné podmínky. Přirozeně to lze formulovat i tak, že ÚOHS se zabýval rovněž cenou plynu, kterou již předtím kontroloval ERÚ; na rozdíl od žalobce v tom však Nejvyšší správní soud nespatřuje střet kompetencí.

Cenová ujednání ve smlouvách s provozovateli regionálních distribučních soustav nenáležícími do holdingu skupiny RWE vzbudila pozornost obou úřadů, u každého z nich však z jiného důvodu. Zatímco ERÚ jakožto cenový orgán zkoumal tvorbu ceny a její přiměřenost, ÚOHS posuzoval, zda se žalobce jako dominant choval v souladu s pravidly hospodářské soutěže. Sankce, kterou ERÚ žalobci uložil, byla stanovena ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu, a měla tak reparační povahu [§ 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách]. ERÚ zároveň shledal, že je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže; při takovém zjištění však ERÚ není oprávněn potrestat původce tohoto stavu. Může pouze do budoucna upravit tvorbu ceny plynu cenovým rozhodnutím, což také učinil. V tomto pomyslném okamžiku pak vstoupil do děje ÚOHS: nikdo jiný než on totiž nemá pravomoc sankcionovat nepovolené zásahy do hospodářské soutěže a ukládat opatření k nápravě, která je delikvent nucen vykonat k odstranění závadného stavu na trhu. Stanovil-li tedy žalobce ve smlouvách nepřiměřené ceny, dopustil se tím jednak deliktu podle § 2 odst. 3 zákona o cenách, jednak –



protože se takového jednání dopustil coby dominant – tím naplnil (resp. částečně naplnil, neboť se jednalo o skutek komplexnější) skutkovou podstatu zneužívání dominantního postavení podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Nejde tedy o překrývání kompetencí, nýbrž o jednočinný souběh – tedy situaci, v níž jsou jedním jednáním páčány dva různé delikty; k trestání každého z těchto deliktů je pak v projednávané věci povolán jiný orgán. (Nutno upřesnit, že o jednočinný souběh se jedná pouze z pohledu uplatňování nepřiměřených cen vůči provozovatelům regionálních distribučních soustav nenáležících do holdingu skupiny RWE. Zneužití dominantního postavení, jehož se žalobce dopustil, totiž bylo spáchano nejen v důsledku stanovení těchto cen ve smlouvách se zmíněnými provozovateli, nýbrž i v důsledku celkově odlišných obchodních – tedy nejen cenových – podmínek.)

O tom, že pachatel může být potrestán dvěma různými orgány za porušení dvou různých zájmů, k němuž došlo jediným jednáním, svědčí i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. V případě *Franz Fischer proti Rakousku* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 5. 2001, č. 37950/97), jehož se žalobce dovolává, šlo o stěžovatele, který řídil pod vlivem alkoholu a přitom smrtelně zranil cyklistu (srov. k tomu i rozsudky téhož soudu ze dne 23. 10. 1995 ve věci *Gradinger proti Rakousku*, č. 15963/90, a ze dne 6. 6. 2001 ve věci *Sailer proti Rakousku*, č. 38237/97). Stěžovatel byl nejprve ve správním řízení uznán vinným z přestupku proti bezpečnosti silničního provozu spočívajícího v tom, že řídil pod vlivem alkoholu [§ 99 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu]. Následně byl v řízení před trestním soudem odsouzen za to, že způsobil jinému ublížení na zdraví s následkem smrti, a to z nedbalosti (čl. 80 trestního zákoníku), neboť požil alkoholický nápoj, a uvedl se tak do stavu vylučujícího způsobilost, ačkoliv věděl nebo měl vědět, že bude vykonávat činnost, při níž by mohl ohrozit životy lidí (článek 81 paragraf 2 trestního zákoníku). Evropský soud pro lidská práva dospěl v tom-

to případě k tomu, že byl porušen článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě („*Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.*“). Kvalifikovaná skutková podstata ve smyslu článku 81 paragrafu 2 trestního zákoníku totiž v sobě zahrnovala všechny prvky skutkové podstaty podle § 99 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, a stěžovatel tak byl neprávem potrestán ve dvou různých řízeních.

Takovéto závěry ale nemohou dopadat na žalobcův případ, protože skutková podstata zneužití hospodářského postavení prodejem za nepřiměřeně vysokou cenu, který vedl k nepřiměřenému hospodářskému prospěchu, a skutková podstata zneužití dominantního postavení způsobem, který ÚOHS vymezil ve výroku svého rozhodnutí, se nepřekrývají, ani není jedna obsažena v druhé. Již bylo naznačeno, že slova „*zneužívat svého hospodářského postavení*“ v § 2 odst. 3 zákona o cenách nemají valný normativní význam: jádrem skutkové podstaty tohoto deliktu je nabytí nepřiměřeného hospodářského prospěchu prodejem za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk. I pokud ERÚ zjistí, že je trh v důsledku takového jednání ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže, nemá možnost původce takového jednání potrestat: může jen do budoucna odvrátit takové následky vydáním cenového rozhodnutí. Naproti tomu ÚOHS nezkoumá, jakým způsobem soutěžitel jako prodávající utvářel prodejní cenu, ani zda se prodejem za takovou cenu nepřiměřeně neobohatil. Zajímá jej pouze to, zda soutěžitel narušil hospodářskou soutěž zneužitím svého dominantního postavení podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (k čemuž může dojít i uplatňováním nepřiměřeně vysokých cen vůči odběratelům); jen on může soutěžitele za takové jednání potrestat uložením pokuty. Není tedy pravda, že každé zneužití dominantního postavení stanovením nepřiměřených cen je zároveň zneužitím hospodářského postavení, jak tvrdí žalob-

ce: skutková podstata zneužití dominantního postavení totiž v sobě nezahrnuje prvek získání nepřiměřeného hospodářského prospěchu, který je podstatným znakem deliktu podle § 2 odst. 3 zákona o cenách.

Na závěr lze dodat, že žalobcovo přesvědčení o komplexní pravomoci ERÚ v oblasti ochrany hospodářské soutěže na trhu s plynem neobstojí ani s ohledem na povahu trhu s plynem (na němž se ještě donedávna neuplatňovala hospodářská soutěž a který se teprve v posledních letech postupně liberalizuje) a na povahu pokuty ukládané ERÚ podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách. Je-li ÚOHS povolán k ochraně existující a plně funkční hospodářské soutěže, tím spíše je povolán k její ochraně tam, kde se hospodářská soutěž teprve rodí a je třeba o ni obzvláště pečovat – tedy tam, kde podmínky poskytování služeb a obchodování s danou komoditou svádějí k přirozenému monopolu. Tato péče vedle pozitivně stimulačních metod a snahy o nápravu narušené soutěže nutně vyžaduje i sankční zásahy; cílem ukládané sankce by pak měla být jak individuální a generální pre-

vence, tak i represe. Tuto funkci pokuta podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách zcela jistě neplní: je totiž ukládána ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu, a má tedy pouze reparační účel. Zákodárci lze přitom těžko přisuzovat úmysl podrobit pravomoci ÚOHS všechny soutěžitele, s výjimkou těch, kteří již z povahy věci (v odvětvích jako energetika či telekomunikace) obvykle zaujímají na trhu mimořádně silné postavení a na jejichž působení na trhu i z tohoto titulu dohlíží ještě speciální regulační úřady (ERÚ, Český telekomunikační úřad). Naopak pravomoc ÚOHS je zde namísto (s výjimkou podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže) tím spíše, že chování těchto velkých soutěžitelů a případné narušení hospodářské soutěže z jejich strany ovlivňuje ekonomiku jako celek. Zřízením ERÚ tedy zákonodárce nezamýšlel vyjmout soutěžitele na trhu s plynem z pravomoci ÚOHS, nýbrž podřídit tyto soutěžitele s ohledem na jejich ekonomický význam další kontrole a regulaci, aniž by tím dříve existující pravomoc ÚOHS byla jakkoli popřena. (...)

## 1518

### Kompetenční spory: pravomoc k rozhodnutí o odvolání ve věci uzavírání smluv o závazku veřejné služby

k § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)  
k § 178 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Ministerstvo vnitra je nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti, a to bez ohledu na jeho věcnou povahu, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Proto je příslušné vydat rozhodnutí o odvolání ve věci uzavírání smluv o závazku veřejné služby.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007-54)*

**Věc:** Ministerstvo dopravy proti Ministerstvu vnitra, za účasti akciové společnosti Dopravní podnik Ústeckého kraje, o určení pravomoci mezi správními úřady.

Podáním ze dne 13. 9. 2006 se Dopravní podnik Ústeckého kraje, a. s. (osoba zúčastněná na řízení), obrátil na Krajský úřad Ústeckého kraje. Jeho obsahem byla „stížnost, žádost na zahájení správního řízení“, brojíci

proti postupu Ústeckého kraje, odporujícímu zákonu č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), a nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. 6. 1969 o postupu členských států ohledně závazků

vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnicích, silnicích a vnitrozemských vodních cestách, a to z důvodu poskytování kompenzací. Dopravní podnik vyzval Ústecký kraj, aby se neprodleně zdržel poskytování finančních kompenzací za dorovnání ztráty z provozu takových spojů jiných dopravců, které jsou v přímém časovém i směrovém souběhu s jeho spoji, a předmětné spoje ze smluv o závazku veřejné služby s dopravci okamžitě vypustil, a dále aby se neprodleně zdržel všech dalších kroků vedoucích k budoucímu poskytování těchto finančních kompenzací.

Krajský úřad Ústeckého kraje usnesením ze dne 19. 9. 2006 toto podání odložil s tím, že zjevně nejde o žádost nebo podnět.

Proti uvedenému usnesení podal Dopravní podnik odvolání, jehož obsahem bylo zejména tvrzení, že předmětné podání mělo být hodnoceno jako podnět k účelnému a hospodárnému využití majetku kraje a jeho rozpočtových prostředků, a jako takové mělo být postoupeno věcně a místně příslušnému správnímu úřadu. Zároveň se prý jednalo o podnět k přezkumnému řízení u licencí k provozování linkové osobní dopravy, udělených jiným dopravcům.

Odvolání Krajský úřad Ústeckého kraje postoupil Ministerstvu dopravy.

Ministerstvo dopravy usnesením ze dne 15. 11. 2006 odvolání postoupilo Ministerstvu vnitra; postoupení odůvodnilo tím, že usnesení Krajského úřadu Ústeckého kraje o odložení věci bylo vydáno v samostatné působnosti.

Ministerstvo vnitra následně usnesením ze dne 30. 11. 2006 toto odvolání vrátilo Ministerstvu dopravy, protože dospělo k názoru, že jedinou věcnou otázkou dotčenou obsahem podání Dopravního podniku, která by typově vůbec mohla být předmětem správního řízení, je otázka vydávání licencí k provozování linkové osobní dopravy a schvalování jízdních řádů. To je však agenda spadající do působnosti Ministerstva dopravy.

Ministerstvo dopravy jako žalobce v kompetenční žalobě tvrdí, že v daném případě na-

stal tzv. negativní kompetenční spor. Podle ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu je nadřízeným správním orgánem ten, o kterém to stanoví zvláštní zákon, a pokud tak zvláštní zákon nečiní, je jím správní orgán, který rozhoduje o odvolání, popř. vykonává dozor. Podle odst. 2 stejného ustanovení se nadřízeným správním orgánem orgánu kraje rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad. Žalobce souhlasí s názorem žalovaného, že pokud zvláštní zákon stanoví, kdo rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu, tedy odchýlně od ustanovení § 178 odst. 2, správního řádu, citované ustanovení se nepoužije. Zvláštní právní úpravou však není již vymezení působnosti ústředních orgánů státní správy v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (dále jen „kompetenční zákon“). Žalobce rovněž nesouhlasí s názorem žalovaného, že ustanovení § 178 odst. 1 má přednost před odst. 2, a tvrdí, že vztah speciality je opačný. Dopravní podnik svým podáním nezpochybňoval výkon přenesené působnosti krajského úřadu, nýbrž brojil proti uzavírání smluv o závazku veřejné služby a poskytování finančních kompenzací na dorovnání ztráty. Tyto věci jsou svěřeny do samostatné působnosti krajů, což lze dovodit z ustanovení § 19 odst. 1 zákona o silniční dopravě ve spojení s ustanovením § 4 krajského zřízení. Jestliže žalovaný vycházel z ustanovení § 34 zákona o silniční dopravě, tvrdí naopak žalobce, že zákonem č. 1/2005 Sb. došlo k nepřímé novelizaci citovaného ustanovení § 34 odst. 1 tak, že došlo ke zrušení pravomoci žalobce k výkonu státního odborného dozoru nad financováním dopravní obslužnosti. Do 2. 1. 2005 (tzn. do nabytí účinnosti zákona č. 1/2005 Sb.) bylo zabezpečování základní dopravní obslužnosti výkonem přenesené působnosti krajů; finanční prostředky, vyplácené dopravcům krajem, byly poskytovány ze státního rozpočtu. Bylo proto přirozené, že Ministerstvo dopravy mělo právo kontrolovat dopravce, jak s těmito prostředky nakládali. Od nabytí účinnosti zákona č. 1/2005 Sb. však přešlo zabezpečování zá-

kladní dopravní obslužnosti do samostatné působnosti krajů, a finanční prostředky již proto nejsou získávány ze státního rozpočtu, nýbrž z rozpočtu krajů. Poskytování kompenzací dopravcům proto nepředstavuje výkon státní správy. Tím také ztratilo opodstatnění ustanovení § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě, a veškeré dozorové pravomoci nad výkonem samostatné působnosti krajů jsou svěřeny žalovanému. Prováděcí nařízení vlády č. 493/2004 Sb. vymezuje státní odborný dozor pouze ve vztahu ke kontrole použití finančních prostředků u dopravce, nikoliv u kraje, a v logice čl. 2 odst. 3 Ústavy Ministerstvu dopravy neumožňuje kontrolovat, zda kraje poskytují kompenzace dopravcům na základě příslušných smluv. Žalobce konečně argumentuje krajským zřízením, a to v tom smyslu, že tento zákon neobsahuje odchýlnou úpravu od správního řádu. Proto žalobce navrhl, aby věcně příslušným správním orgánem k rozhodnutí o předmětném odvolání byl shledán žalovaný a aby jeho usnesení ze dne 30. 11. 2006 bylo prohlášeno za nicotné.

Žalovaný (Ministerstvo vnitra) ve vyjádření ke kompetenční žalobě zejména uvedl, že skutečně klíčovým v projednávané věci je výklad ustanovení § 178 správního řádu. Při určení nadřízeného orgánu krajského úřadu je však rozhodující odst. 1 citovaného ustanovení, neboť vztah obou těchto odstavců není dán specialitou druhého odstavce vůči prvnímu, nýbrž subsidiaritou. To znamená, že odst. 2 připadá do úvahy teprve tehdy, jestliže nadřízený správní orgán není možno určit podle odstavce prvního. Zvláštní zákon pak může nejen výslovně označit určitý správní orgán jako nadřízený, ale postavení tohoto orgánu jako nadřízeného může vyplynout též ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti, daných v konkrétním odvětví veřejné správy. Tato koncepce ostatně odpovídá též zásadě subsidiarity správního řádu. Navíc, pokud by odstavec 2 měl být aplikován přednostně, stal by se odstavec 1 pro oblast rozhodování územních samosprávných celků nadbytečným, což lze jen obtížně považovat za úmysl zákonodárce. Žalovaný argumentuje rovněž tím, že podle výkladu žalobce by Ministerstvo vnitra rozho-

dovalo o odvoláních proti všem rozhodnutím vydaným krajem v samostatné působnosti bez ohledu na jejich věcnou povahu, což by odporovalo samotnému smyslu institutu nadřízeného správního orgánu, kterým má být orgán odborně i personálně vybavený k výkonu určité specializované agendy na konkrétním úseku veřejné správy. Žalovaný dále namítá, že zvláštním zákonem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu nemůže být ustanovení § 94 odst. 1 krajského zřízení, protože toto ustanovení má organizační a podpůrnou povahu a neváže určení příslušného správního orgánu ke konkrétnímu úseku veřejné správy. Neuplatní se tak v jejich vzájemném vztahu zásada speciality, nýbrž pravidlo *lex posterior derogat legi priori*. Jakkoliv tedy vyplývá příslušnost Ministerstva vnitra k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím krajů v samostatné působnosti především z ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu, nelze toto ustanovení aplikovat automaticky, leč jen s přihlédnutím k případné existenci zvláštního zákona. Z toho žalovaný dovozuje, že působnost Ministerstva dopravy rozhodnout v daném případě je dána bez ohledu na působnost kraje, v níž bylo napadené usnesení vydáno, jelikož podstatná je skutečnost úpravy speciálními vymezeníprávními předpisy, přičemž je třeba vycházet z toho, že podání dopravního podniku se týká financování dopravní obslužnosti. Protože podle ustanovení § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonávají státní odborný dozor v silniční dopravě dopravní úřady, je třeba považovat Ministerstvo dopravy ve vztahu ke krajům jednajícím podle zákona o silniční dopravě za jejich nadřízený správní orgán. To, zda žalobce skutečně vykonává dozor nad financováním dopravní obslužnosti v závislosti na rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům, pak nelze považovat za okolnost určující nadřízený orgán ve smyslu ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu. Navíc, dle ustanovení § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě, vykonává Ministerstvo dopravy vrchní státní dozor ve všech věcech silniční dopravy, tedy mj. též dozor nad dopravními úřady. Žalovaný odmítá argument žalobce, podle nějž došlo účinností zákona č. 1/2005 Sb.

k nepřímé novelizaci § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě. To, že byly otázky dopravní obslužnosti kraje svěřeny do samostatné působnosti kraje, nemůže podle žalovaného znamenat, že § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě již není aplikovatelný. Odkaz na prováděcí nařízení vlády č. 493/2004 Sb. vymezující státní odborný dozor není relevantní, neboť z hlediska aplikace § 178 odst. 1 správního řádu je rozhodné pouze to, zda byl žalobci ponechán správní dozor. Proto žalovaný navrhuje, aby věcně příslušným správním orgánem k rozhodnutí o předmětném odvolání byl shledán žalobce a aby jeho usnesení ze dne 15. 11. 2006 bylo prohlášeno za nicotné.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušené k rozhodnutí o odvolání ve věci uzavírání smluv o závazku veřejné služby je Ministerstvo vnitra.

### **Z odůvodnění:**

Ve věci samé je předmětem sporu otázka, kdo je v dané věci nadřízeným správním orgánem, který má rozhodnout o odvolání.

Nejprve je nutno vypořádat se s tím, v jakém řízení bylo vydáno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 19. 9. 2006. Z obsahu spisu plyne, že dopravní podnik se domáhal toho, aby se Ústecký kraj zdržel jednání, které spočívalo v poskytování kompenzací jiným dopravcům, což bylo údajně v rozporu se zákonem o silniční dopravě a s nařízením Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. 6. 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách.

Podle ustanovení § 94 odst. 1 krajského zřízení platí, že je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad; na jeho rozhodování se vztahuje, pokud není stanoveno jinak, správní řád. K přezkoumávání těchto rozhodnutí je příslušné ministerstvo; odvolací orgán nemůže rozhodnutí změnit. Problematikou, které se návrh týkal, je fakticky otázka uzaví-

rání smluv o závazku veřejné služby podle ustanovení § 19 zákona o silniční dopravě, která spadá do samostatné působnosti krajů. Tento závěr přímo vyplývá z ustanovení § 4 krajského zřízení, podle něhož pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů. Jelikož zákon o silniční dopravě ani jiný zákon nestanoví, že by problematika, již se podání týkalo, spadala do přenesené působnosti krajů, je nutné dojít k závěru, že i řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí Krajského úřadu v Ústeckého kraje, probíhalo v samostatné působnosti kraje.

Dále je nutné se vyslovit k tomu, podle kterého zákonného ustanovení má být určeno, kdo je v tomto případě nadřízeným správním orgánem. Podle ustanovení § 10 správního řádu jsou totiž správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Podle ustanovení § 89 odst. 1 stejného zákona pak platí, že nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Nadřízený správní orgán je pak nutno určit postupem podle ustanovení § 178 správního řádu. Právě v náhledu na vztah odstavců 1 a 2 tohoto ustanovení panuje mezi žalobcem a žalovaným rozpor, k jehož vyřešení byl nyní povolán Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud vychází předně z toho, že při stanovení, kdo je nadřízeným správním orgánem, postupuje správní řád v odstavcích 1 a 2 citovaného ustanovení § 178 od pravidla obecnějšího k pravidlu konkrétnějšímu. Nejprve totiž stanoví, že nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Pokud nelze nadřízený správní orgán zjistit tímto postupem, použije se pro jeho určení věta druhá odst. 1, podle které neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Ustanovení odst. 1 jsou tedy obecná a aplikují se na všechny správní orgány, pokud není ve speciálním ustanovení uvedeno jinak.

V odst. 2 citovaného ustanovení jsou pak výčtem stanoveny nadřízené správní orgány v některých speciálních případech. Tyto případy pak mají společné to, že se určitým způsobem vymykají z klasického hierarchického modelu státní správy. Jde tak např. o obce, kraje, jiné veřejnoprávní korporace na straně jedné či o ústřední správní orgány na straně druhé. Odst. 2 tedy vyjasňuje, kdo je nadřízeným správním orgánem v atypických případech, a je proto tedy jej ve vztahu obsaženému v odst. 1 nutno vnímat jako pravidlo speciální.

Podpůrně se shodným výsledkem lze použít i systematický výklad, pro jehož aplikaci je relevantní návaznost úpravy obsažené v ustanovení odst. 2 na úpravu zakotvenou v odst. 1. V tomto směru je tedy třeba přisvědčit žalobci. Ustanovení odst. 2 navíc neobsahuje ani náznak toho, že by měl být použit pouze doplňkově (subsidiárně) tehdy, pokud nelze nadřízený správní orgán určit podle odst. 1, jak tvrdí ve svém vyjádření žalovaný.

K výkladovým problémům by pochopitelně vedlo, pokud by zvláštní zákon např. stanovil, že nadřízeným správním orgánem kraje v samostatné působnosti je jiný orgán než Ministerstvo vnitra. V takovém případě by jistě, i vzhledem k subsidiaritě správního řádu, bylo použito úpravy obsažené ve zvláštním zákoně. To se však nikterak nedotýká obecného výkladového závěru o specialitě odst. 2 ustanovení § 178 správního řádu k jeho odst. 1. Úprava provedená ve zvláštním zákoně by totiž byla přednostně použita nikoliv z titulu dikce samotného ustanovení § 178 odst. 1, nýbrž kvůli tomu, že by sama o sobě byla úpravou speciální k ustanovení § 178 odst. 2.

Lze tak zformulovat závěr, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, a to bez ohledu na jeho věcnou povahu. Výjimku z tohoto pravidla může stanovit pouze zvláštní zákon. Vztah Ministerstva vnitra k samostatné působnosti krajů a věcně příslušných ministerstev k přenesené působnosti přitom není žádnou anomálií [srov. např. § 64 odst. 2 písm. g) a h) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších před-

pisů]. Fakt, že i v samostatné působnosti mohou být řešeny (a v praxi také řešeny bývají) otázky, které jsou z hlediska odbornosti bližší jinému ministerstvu, proto na učiněném závěru nic nemění.

Vzhledem k výše uvedenému je konečně potřeba zodpovědět otázku, zda existuje ustanovení zvláštního zákona, které by stanovilo, že nadřízeným správním orgánem je v této věci někdo jiný než Ministerstvo vnitra. Mezi účastníky není sporu o tom, že takové ustanovení není obsaženo v krajském zřízení. Podle názoru žalovaného je však takovým ustanovením § 34 odst. 1 a 4 zákona o silniční dopravě.

Tomuto názoru nicméně Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Argumentace žalovaného totiž stojí na premise, že ustanovení § 178 odst. 1 je speciálním ustanovením k odst. 2. Pokud by tomu tak bylo, pak by podle ustanovení § 178 odst. 1 věty druhé skutečně postačovalo, aby bylo ve zvláštním zákoně stanoveno, že určitý orgán vykonává dozor. S otázkou speciality a subsidiarity obou odstavců se však soud již shora vypořádal. Bylo tak řečeno, že specialita ustanovení zvláštního zákona by musela vyplývat přímo z jeho povahy, a nikoliv zprostředkovaně z § 178 odst. 1. Nyní je tedy otázkou, zda to, že podle § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě vykonává Ministerstvo dopravy vrchní dozor, implikuje, že Ministerstvo dopravy je nadřízeným správním orgánem i v oblasti samostatné působnosti. Je nejprve nutné vzít v úvahu, že faktický rozsah dozoru prováděného Ministerstvem dopravy je stanoven nařízením vlády č. 493/2004 Sb. Existence omezeného dozoru není skutečností, která by bez dalšího znamenala, že orgán dozor provádějící je nadřízeným správním orgánem ve smyslu ustanovení § 178 správního řádu. K tomu by totiž bylo potřeba, aby zvláštní zákon jasně stanovil, že jde o nadřízený správní orgán, anebo aby se tak stalo prostřednictvím § 178 odst. 1 správního řádu. Jak však již bylo uvedeno, úprava nadřízeného správního orgánu pro řízení ve věcech v samostatné působnosti kraje je úpravou, která je ve vztahu k § 178 odst. 1 správního řádu speciální.

Závěr, že z toho, že Ministerstvo dopravy vykonává podle ustanovení § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě dozor, automaticky neplyne, že by zároveň bylo nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 178 správního řádu, je ostatně podpořen i významem dělení působnosti obce na přenesenou a samostatnou. Dělení působnosti krajů na samostatnou a přenesenou má své opodstatnění a je nutné k němu přihlížet. Zatímco v přenesené působnosti vystupuje orgán kraje jako klasický správní orgán, vykonávající státní moc, v samostatné působnosti jde o výkon práva na samosprávu, konstituovaného již v čl. 8 Ústavy a rozvedeného v dalších ustanoveních Ústavy, ústavních zákonů i běžných zákonů. Jedním z projevů respektování práva na územní samosprávu je pak nutné i to, že odvolací správní orgán, jímž je ohledně věcí spadajících do samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, podle ustanovení § 94 odst. 1 krajské-

ho zřízení i podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nemůže ve správním řízení rozhodnutí krajského úřadu jako orgánu I. stupně ve věcech samostatné působnosti kraje změnit. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodování v oblasti samosprávy a samostatné působnosti by mohlo být nahrazeno státní správou. V pochybnostech je tedy třeba dát přednost řešení, které lépe zajistí respektování práva na územní samosprávu. Ostatně i ze znění § 4 krajského zřízení vyplývá, že přenesená působnost je výjimkou z pravidla. Není tedy možné přisvědčit žalovanému, který tvrdí, že „působnost Ministerstva dopravy ... je dána bez ohledu na působnost kraje (samostatnou či přenesenou), v níž bylo napadené usnesení vydáno“. Řešením, které právo na územní samosprávu respektuje, je proto v nyní projednávaném případě to, které povede k vyslovení příslušnosti Ministerstva vnitra.

## 1519

### Správní řízení: doručování veřejnou vyhláškou Řízení před soudem: dokazování

k § 25 odst. 2 a § 26 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Bylo-li podanou žalobou zpochybněno zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 26 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), zákon nestanoví, jakým způsobem se toto zveřejnění prokazuje. Soud může provést dokazování ke zjištění, zda zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, či nikoliv, a zda webová prezentace žalovaného byla v rozhodném období funkční, a to např. souborem obsahujícím rozhodnutí zveřejněné na úřední desce a výpisem vstupů do zveřejněného dokumentu prostřednictvím webových stránek žalovaného.

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, čj. 11 Ca 27/2007-75)

Věc: a) Ing. Adolf M., b) Jaromír M., c) Lenka M., d) Ing. Jiří M. a e) Marie H. proti Ministerstvu dopravy o povolení stavby.

Rozhodnutím ze dne 5. 6. 2006 rozhodl Magistrát hlavního města Prahy (stavební úřad) o povolení stavby „*Stavba 0053 - Vysokánská radiála, 2. etapa*“.

Proti rozhodnutí podali žalobci odvolání. O podaných odvoláních rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 9. 2006, jímž rozhod-

nutí stavebního úřadu potvrdil a podané odvolání zamítl.

Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze. Žalobci zejména namítali, že napadené rozhodnutí jim nebylo dosud řádně doručeno. Rozhodnutí, vydané jako rozhodnutí o odvolání pro-

ti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, vydanému podle § 40 odst. 5 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jako stavební povolení, týkající se liniové stavby, mělo být doručeno podle ustanovení § 69 odst. 1 stavebního zákona veřejnou vyhláškou. V daném případě žalovaný, který měl doručit napadené rozhodnutí formou veřejné vyhlášky, ho podle názoru žalobců nezveřejnil vůbec způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ačkoli podle sdělení úředníků žalovaného bylo rozhodnutí vyvěšeno na úřední desce žalovaného dne 13. 9. 2006 a sňato dne 4. 10. 2006, zákonná podmínka zveřejnění rozhodnutí způsobem umožňujícím dálkový přístup dodržena nebyla. Na oficiálních webových stránkách žalovaného [www.mdcr.cz](http://www.mdcr.cz), kde je jinak zveřejňován obsah úřední desky žalovaného, napadené rozhodnutí ani žádná informace o něm zveřejněny nebyly. Podle názoru žalobců tedy nemohlo nabýt právní moci podle ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu, žalovaný ho nesprávně vydává za doručené a na jeho písemné vyhotovení vyznačuje doložku o nabytí právní moci. Žalobce se o existenci napadeného rozhodnutí dozvěděl dne 29. 11. 2006, kdy si od žalovaného vyzvedl kopii jeho písemného vyhotovení, což však nelze považovat za doručení rozhodnutí podle zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako opožděnou odmítl. Rozhodnutí napadené žalobou bylo vyvěšeno na úřední desce Ministerstva dopravy dne 13. 9. 2006 a sejmuto 4. 10. 2006, dále na bylo vyvěšeno na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy dne 27. 9. 2006 a sejmuto 13. 10. 2006, na úřední desce Úřadu Městské části Praha – Satalice bylo vyvěšeno ode dne 15. 9. 2006 do dne 2. 10. 2006, na úřední desce Úřadu Městské části Praha 14 ode dne 14. 9. 2006 do dne 29. 9. 2006 a na úřední desce Úřadu Městské části Praha 19 ode dne 18. 9. 2006 do dne 4. 10. 2006. Žalobci podle názoru žalovaného spoléhají na skutečnost, že žalovanému se nepodaří doložit, že napadené rozhodnutí bylo zpřístupněno (zveřejněno)

na elektronické úřední desce. Ministerstvo dopravy však archivuje tzv. log-soubory internetového serveru [www.mdcr.cz](http://www.mdcr.cz). Jedná se o textový soubor, do kterého se zaznamenávají všechny akce, týkající se jakéhokoliv webu. Prostřednictvím tohoto souboru tak lze identifikovat uživatele, kteří navštěvují internetové stránky [www.mdcr.cz](http://www.mdcr.cz). Z tohoto důvodu žalovaný může doložit, kdy byl dokument *Vysocanskaradiala.doc* uveřejněn, včetně toho, z jakých adres k němu bylo přistupováno.

V rámci dokazování před soudem byl dne 22. 11. 2007 proveden důkaz příloženým CD a ve spolupráci se zaměstnancem žalovaného Ing. Josefem P. došlo k ověření, že do dokumentu *Vysocanskaradiala.doc* bylo nahlédnuto ve dnech 14. 9. 2006 – 15. 10. 2006. Prostřednictvím tzv. logových souborů bylo možno zjistit, kdo přistoupil do souboru *Vysocanskaradiala.doc*, který byl na úřední desce žalovaného správního úřadu zveřejněn dne 13. 9. 2006 ve 14:55:33 hod. K tomu dále žalovaný předložil listinné důkazy, z nichž vyplývá, že textový dokument *vysocanskaradiala.doc* byl vytvořen dne 13. 9. 2006 v 10:45:06 hodin a obsahem tohoto textového dokumentu je Veřejná vyhláška – napadené rozhodnutí. Namátkově pak bylo zjištěno nahlédnutím do připojených logových souborů, že dne 14. 9. 2006 a dále na počátku října 2006 docházelo k nahlédnutí do souboru *Vysocanskaradiala.doc* a soubor byl v těchto namátkou vybraných dnech zveřejněn. Přehled vstupů do textového dokumentu byl k požadavku soudu vytištěn a založen do soudního spisu.

Městský soud v Praze žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

S přihlédnutím k námítkám pod bodem I. žaloby se soud zabýval otázkou, zda žalobou napadené rozhodnutí bylo žalobcům doručeno.

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí – stavební povolení na „*Stavbu 0053 Vysočanská radiála, II. etapa*“ bylo doručováno veřejnou vyhláškou, protože jde o stavební povolení liniové stavby (ustanovení § 69 odstavec 1 a ustanovení § 61 odstavec 4 stavebního zákona).



Z ustanovení § 69 odstavec 2 stavebního zákona vyplývá, že oznamuje-li se stavební povolení veřejnou vyhláškou, vyvěsí se stavební povolení po dobu 15 dnů způsobem v místě obvyklým. Poslední den této lhůty je dnem doručení.

Podle judikatury je pro posouzení doručení rozhodné, zda a kdy bylo rozhodnutí vyvěšeno na úřední desce toho správního orgánu, který rozhodnutí vydal (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, čj. 6 A 100/2002-74).

V daném případě nebylo zpochybňováno, že napadené rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce žalovaného správního orgánu v době od 13. 9. 2006 do 15. 10. 2006.

S přihlédnutím k tomu, že stavební zákon neobsahuje bližší ustanovení o doručování formou veřejné vyhlášky, s přihlédnutím k povinnosti správního orgánu zveřejňovat obsah úřední desky i způsobem umožňujícím dálkový přístup (ustanovení § 26 odstavec 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) a s přihlédnutím k podpůrné platnosti správního řádu (ustanovení § 140 stavebního zákona) dospěl soud k závěru, že pro to, aby bylo možno mít za to, že k doručení veřejnou vyhláškou došlo, musí být postupováno podle ustanovení § 25 odstavec 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenu, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.

Jak již bylo uvedeno, vyvěšení rozhodnutí v písemné podobě na úřední desce žalovaného nebylo zpochybňováno. Zpochybněno bylo zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový

přístup. Zákon nestanoví, jakým způsobem se toto zveřejnění prokazuje. Soud provedl dokazování ke zjištění, zda zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, či nikoliv. Dle názoru soudu bylo prokázáno, že žalovaný vytvořil textový soubor nazvaný Vysocanskaradiala.doc, jehož obsahem bylo žalobou napadené rozhodnutí, a tento soubor zpřístupnil na webové stránce úřední desky Ministerstva dopravy. Tyto pro rozhodnutí soudu zásadní skutečnosti byly potvrzeny tím, že žalovaný prokázal výpisem ze vstupů do zveřejněného dokumentu, že prezentace na webových stránkách žalovaného byla funkční a k dokumentu bylo prostřednictvím internetu přístupováno.

Z provedeného dokazování tedy jednoznačně vyplývá závěr, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce žalovaného správního úřadu dne 13. 9. 2006 a téhož dne byl textový dokument obsahující žalobou napadené rozhodnutí zveřejněn na webové stránce [www.mdcz.cz](http://www.mdcz.cz), a to na úřední desce umožňující dálkový přístup. V této podobě byl dokument zveřejněn nejpozději do počátku října 2006.

Žalovaný splnil povinnost, stanovenou ve větě druhé ustanovení § 25 odstavec 2 správního řádu, a tím byla splněna i podmínka stanovená ve větě třetí tohoto ustanovení. To znamená, že podle ustanovení § 25 odstavec 2 věta třetí správního řádu se tak patnáctý den po vyvěšení, tj. 28. 9. 2006, tato písemnost považuje za doručenu.

Z výše uvedených důvodů má soud za prokázané, že žalobcům bylo žalobou napadené rozhodnutí oznámeno jiným zákonem stanoveným způsobem (veřejnou vyhláškou) dne 28. 9. 2006, zákonná dvouměsíční lhůta pro podání žaloby ve správním soudnictví marně žalobcům uplynula dne 28. 11. 2006, žaloba byla Městskému soudu v Praze doručena až dne 29. 1. 2007.

## Správní řízení: důkazní prostředky; čestné prohlášení osoby, která není účastníkem řízení

k § 39 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)\*)

**Předložení písemnosti o prohlášení osoby, která není účastníkem řízení (§ 39 správního řádu z roku 1967), nebrání správnímu orgánu, aby tuto písemnost, jež je označena jako čestné prohlášení, hodnotil jako důkaz listinou. Samotné předložení takové listiny, obsahující popis skutečností, které mohou být pro rozhodnutí podstatné, nezbavuje správní orgán povinnosti tuto osobu vyslechnout jako svědka.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, čj. 8 As 12/2006-51)*

**Věc:** Andrzej L. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím komise k projednávání přestupků při odboru dopravních a správních činností města Chomutov ze dne 18. 4. 2005 byl žalobce uznán vinným přestupkem na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniami podle § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále též „zákon o přestupcích“), a přestupkem proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) téhož zákona. Uvedeného se žalobce dopustil tím, že dne 6. 8. 2004 kolem 1.00 hod v obci Chomutov řídil z benzinové čerpací stanice Agip do ul. Resslerova motorové vozidlo zn. Nissan Maxima, přičemž po příjezdu do Resslerovy ulice byl policisty vyzván k orientační dechové zkoušce na alkohol, které se odmítl podrobit. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 7000 Kč a dále zákaz činnosti (řízení motorových vozidel) na dobu 12 měsíců.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 6. 2005 odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Ten rozsudkem ze dne 12. 9. 2005 rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Správní orgán I. stupně nepřipustil důkaz čestným prohlášením bratra žalobce (osoby,

kteřá není účastníkem řízení), neboť to dle jeho názoru neumožňuje § 39 správního řádu z roku 1967. S tím krajský soud nesouhlasí. Správní řád v uvedeném ustanovení zmiňuje možnost připustit namísto nedostupného důkazu čestné prohlášení účastníka řízení. Z toho ovšem nelze dovodit, že by čestné prohlášení vyhotovené jinou osobou nemohlo taktéž posloužit k přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci (§ 31 odst. 1 správního řádu), zejména obsahuje-li tak závažné údaje, jako v tomto případě. Soud také nesouhlasí s postupem správního orgánu I. stupně, který bez dalšího předjímal, jak by svědecká výpověď bratra žalobce zněla, a jen z tohoto důvodu tento důkaz odmítl. V neprospěch žalobce v dané věci svědčí vesměs nepřímé důkazy (nebyl zastížen při řízení svého auta, ale až doma; vizuální identifikace žalobce policisty proběhla v noci za velmi snížené viditelnosti, přičemž žalobce si je se svým bratrem velmi podobný). Tyto skutečnosti měly vést správní orgán ke zvlášť pečlivému přezkoumání všech skutkových okolností a se zřetelem na písemné prohlášení bratra žalobce měl být tento podrobně vyslechnut. Teprve poté mohl být posuzován obsah jeho výpovědi v souvislosti s ostatními provedenými důkazy a při hodnocení všech těchto důkazů měla být zvážena i věrohodnost výpovědi tohoto svědka.

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

Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhá přezkoumání rozsudku krajského soudu. Dovozuje, že obě správní rozhodnutí vycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahují předepsané náležitosti. Správní orgán I. stupně nepřipustil čestné prohlášení bratra žalobce s ohledem na § 32, § 34 a § 39 správního řádu. Čestné prohlášení žalobce předložil až při druhém ústním jednání (dne 9. 2. 2005) za účasti svého „právního zástupce“. Při prvním jednání dne 20. 11. 2004 tuto skutečnost na svoji obhajobu neuvedl, ačkoli mu byla tato možnost dána. Žalovaný je přesvědčen, že vyličení průběhu událostí tak, jak je uvedl ve svém prohlášení bratr žalobce, a tvrzení žalobce, že vozidlo řídil jeho bratr, je účelové, aby se žalobce vyhnul postihu za své protiprávní jednání. Stěžovatel nemůže souhlasit se závěrem krajského soudu, že postupoval v rozporu s § 59 správního řádu, neboť má za to, že nebyly dány důvody, pro které by bylo nutné rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnit nebo zrušit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Především je nutno uvést, že samotné označení písemnosti ze dne 10. 1. 2005, podepsané Krzysztofem L., jako čestné prohlášení, nebrání správnímu orgánu, aby toto prohlášení považoval za listinný důkaz. Samotné předložení takovéto listiny, obsahující popis určitých skutečností, které mohou být rozhodné, nezbavuje správní orgán povinnosti příslušnou osobu vyslechnout jako svědka (u ústního jednání za dodržení všech příslušných procesních ustanovení). Jen zce-

la výjimečně, zejména pokud by výslech svědka nebyl možný, se lze spokojit pouze s písemným prohlášením. Až po provedení těchto a příp. i dalších důkazů je na správním orgánu, aby všechny tyto důkazy jednotlivě i ve vzájemné souvislosti zhodnotil, včetně posouzení i jejich věrohodnosti.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s důvody uvedenými krajským soudem, pro které měl být proveden i výslech bratra žalobce. Pokud se tak nestalo, zůstalo důkazní řízení neúplné, a je vadné nejen rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale i rozhodnutí stěžovatele. Teprve po provedení všech potřebných důkazů měl stěžovatel a v předchozí fázi řízení i správní orgán I. stupně provést jejich zhodnocení, včetně výpovědi účastníka řízení a případných rozporů v nich.

K tvrzení uvedenému v kasační stížnosti, že žalobce již při prvním jednání nepředložil prohlášení svého bratra, ani nenavrhl jeho výslech, je třeba poukázat i na to, že u tohoto jednání, které se uskutečnilo dne 25. 11. 2004, žalobce po seznámení s předmětem řízení toliko uvedl, že by se „chtěl poradit s právním zástupcem“, a proto žádá o odložení jednání. K věci samé se nevyjadřoval.

Na okraj je možno uvést, že krajský soud mohl i sám provést požadovaný výslech svědka a teprve poté (po zhodnocení důkazů provedených ve správním řízení i před soudem) ve věci rozhodnout. Zda soud zvolil tento postup, a nebo bez dalšího dokazování zrušil žalobou napadené rozhodnutí, bylo na úvaze tohoto soudu. Nemohla být důvodem ke zrušení kasační stížností napadeného rozsudku jen úvaha o tom, který ze dvou těchto možných procesních postupů by byl vhodnější.

## Stavební řízení: posuzování vlivů na životní prostředí

k § 37 odst. 2 a § 62 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 43/1994 Sb. a č. 83/1998 Sb.\*)

k § 5 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí\*\*)

k § 1 odst. 2 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.

**Bylo-li územní řízení o umístění stavby (podle stavebního zákona z roku 1976) pravomocně skončeno do 31. 12. 2001, ten, kdo hodlal provádět stavbu, která nebyla uvedena v příloze č. 1 a 2 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění do 31. 12. 2001, nebyl povinen oznámit ji příslušnému orgánu ve smyslu § 5 citovaného zákona.**

Ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve vztahu k tehdy účinnému stavebnímu zákonu z roku 1976, „záměr“ stavby je třeba vztáhnout i na řízení o povolení stavby (stavební řízení), nikoliv jen na územní řízení o umístění stavby (územní řízení). V obou řízeních byl stavební úřad, mimo jiné, povinen zkoumat, zda záměr stavby je v souladu se zákony o životním prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí.

Bylo-li řízení o povolení stavby (podle stavebního zákona z roku 1976) zahájeno po 31. 12. 2001, tedy po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, bylo třeba postupovat, pokud jde o záměr stavby, podle tohoto zákona. Z žádného ustanovení tohoto zákona nevyplývá, že by záměry, které nepodléhaly režimu zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí (do 1. 1. 2002), nepodléhaly režimu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Opak vyplývá např. z § 1 odst. 3, § 10 odst. 3 a 4 citovaného zákona.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 5 As 9/2006-146)*

**Prejudikatura:** č. 503/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Občanské sdružení Ekologický právní servis proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, za účasti 1) České republiky, 2) města Znojma, o stavební povolení, o kasační stížnosti města Znojma.

Město Znojmo podalo u Městského úřadu ve Znojmě dne 11. 4. 2002 žádost o stavební povolení stavby Městská plovárna Znojmo – Louka. Územní rozhodnutí vydal dne 10. 9. 2001 Okresní úřad Znojmo (v právní moci dne 18. 10. 2001).

Stavební řízení bylo zahájeno 11. 4. 2002. Žalobce písemným podáním ze dne 14. 10.

2002 vznesl námitku podjatosti všech pracovníků stavebního úřadu, kterou odůvodnil poměrem mezi těmito pracovníky a stěžovatelem jakožto účastníkem řízení a zároveň jejich zaměstnavatelem, jakož i dalšími vazbami mezi jednotlivými orgány stěžovatele a pracovníky stavebního úřadu.

Rozhodnutím ze dne 21. 10. 2002 rozhodla vedoucí stavebního úřadu, že pracovníci

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

\*\*\*) S účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 93/2004 Sb.

stavebního úřadu nejsou ve věci předmětného stavebního řízení podjati. Rozhodnutím ze dne 23. 10. 2002 rozhodla tajemnice Městského úřadu ve Znojmě, že vedoucí stavebního úřadu není ve věci předmětného stavebního řízení podjata.

Stavebním povolením ze dne 22. 10. 2002 (podepsané vedoucí stavebního úřadu) povolil stavební úřad stavbu Městská plovárna Znojmo - Louka. V odůvodnění rozhodnutí stavební úřad odkázal (na straně 10) na rozhodnutí tajemnice Městského úřadu ve Znojmě a vedoucí stavebního úřadu.

Proti stavebnímu povolení se žalobce odvolal ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, kde namítal pochybení při rozhodování o námitce podjatosti pracovníků stavebního úřadu. Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 1. 2003 stavební povolení zrušil, i když se neztotožnil s odvolací námitkou žalobce.

V rámci nového projednání žalobce ve svých písemných námitkách ze dne 20. 2. 2003 uvedl, že na svém právním názoru týkajícím se podjatosti pracovníků stavebního úřadu trvá.

Stavebním povolením ze dne 6. 3. 2003 stavební úřad stavbu opět povolil a na straně 11 znovu bez dalšího odkázal na rozhodnutí tajemnice Městského úřadu ve Znojmě a vedoucí stavebního úřadu.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal. Mimo jiné namítal absenci stanoviska k posouzení vlivů stavby na životní prostředí před vydáním rozhodnutí I. stupně. Stavba Městské plovárny Znojmo - Louka nepodléhala v právním režimu zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 244/1992“), posuzovacímu řízení dle § 5 a násl. tohoto zákona. Nebylo tedy pochybením stavebního úřadu, pokud za účinnosti této úpravy vydal územní rozhodnutí na tuto stavbu, neboť požadavek plynoucí z ustanovení § 11 odst. 1 věty druhé citovaného zákona se zde neuplatnil. Nová právní úprava [zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“)] ale s účinností od 1. 1. 2002 tuto stavbu posouzení EIA podmíněně podřadila.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 19. 8. 2005 zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Souhlasil se žalobcem ohledně evidentního antidatování některých ze správních rozhodnutí a rozhodování úřední osoby, u níž nebyla dosud pravomocně vyřešena otázka její (ne)podjatosti v meritu věci. Důvodnou shledal i námitku žalobce spočívající v tvrzené absenci stanoviska k posouzení vlivů stavby na životní prostředí před vydáním rozhodnutí I. stupně. Předmětná stavba měla být podrobena „*screeningovému procesu*“, tedy posouzení ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb. Tomuto postupu, který by předcházel samotnému stavebnímu řízení, není na překážku již dříve vydané pravomocné územní rozhodnutí, které s ohledem na předcházející právní úpravu proces posuzování EIA nevyžadovalo.

Proti rozsudku podalo město Znojmo (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel zejména namítal, že eventuální rozpor v datování rozhodnutí správního orgánu I. stupně o námitce podjatosti dnem 23. 10. 2002 a rozhodnutím o vydání stavebního povolení dnem 22. 10. 2002 je nepochybně irelevantní, neboť rozhodnutí o stavebním povolení z 22. 10. 2002 nenabýlo právní moci a bylo následně zrušeno. Právně významným je teprve stavební povolení vydané dne 6. 3. 2003. Ke dni vydání tohoto stavebního povolení byla problematika podjatosti nepochybně již řadu měsíců vyřešena. Dále měl za to, že závěr krajského soudu o povinnosti aplikace zákona č. 100/2001 Sb. na konkrétní stavební řízení je nepřijatelnou retroaktivitou. S odvoláním na ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. namítal, že posuzování vlivů na životní prostředí zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb. Za zahájení posuzování je třeba považovat oznámení podle § 5 zákona č. 244/1992 Sb. Protože citovaný zákon nepožadoval proces EIA, záměr nespadal pod jeho přílohy, oznámení nebylo podáno a investor mohl podat přímo žádost o zahájení správního řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedl, že § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. na daný případ vůbec nedopadá, neboť se výslovně týká pouze „posouzení“, tedy procesů posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA) jako zvláštních postupů se specifickým procesním režimem a cílem, jež byly v českém právním řádu od 1. 7. 1992 upraveny zákonem č. 244/1992 Sb. a od 1. 1. 2002 jsou upraveny zákonem č. 100/2001 Sb., zahájených před účinností zákona č. 100/2001 Sb. Takováto „posouzení“ se podle citovaného ustanovení dokončí v procesním režimu zákona č. 244/1992 Sb. Citované ustanovení tedy vůbec nedopadá na případy, kdy určitý záměr [§ 3 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.] nepodléhal posuzování svých vlivů na životní prostředí podlc zákona č. 244/1992 Sb., ale po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. se předmětem posuzování ve smyslu § 4 odst. 1 tohoto zákona stal. Žalobce také poukázal na to, že předmětné stavební řízení nejenže nebylo před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. (tedy před 1. 1. 2002) ukončeno, ale bylo dokonce až po tomto dni zahájeno (konkrétně dne 11. 4. 2002).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že oba správní orgány nepostupovaly při rozhodování o námitce podjatosti uplatněné žalobcem úplně správně. Předně, uplatnil-li tuto námitku žalobce vůči všem pracovníkům stavebního úřadu, včetně jeho vedoucí, písemností ze dne 14. 10. 2002, pak po jejím dojití do sféry správního orgánu prvního stupně bylo třeba, aby příslušný orgán rozhodl o námitce podjatosti proti vedoucí stavebního úřadu, a teprve pak, vyznělo-li by rozhodnutí tak, že není vyloučena, mohla vedoucí stavebního úřadu rozhodnout o námitce podjatosti proti ostatním pracovníkům stavebního úřadu, kteří se na projednávání a rozhodování této konkrétní věci skutečně podíleli. Neodpovídá záměru zákonodárce na spravedlivém a nezaujatém rozhodování, aby o námitce podjatosti rozhodoval ten, vůči ně-

muž tato námitka rovněž směřuje a o níž zákonem stanoveným způsobem nebylo dosud rozhodnuto. Navíc došlo i k tomu, že tajemnice Městského úřadu ve Znojmě rozhodla o námitce podjatosti vedoucí stavebního úřadu dne 23. 10. 2002 (toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci 1. 11. 2002), avšak již dne 22. 10. 2002 vydal Městský úřad ve Znojmě, odbor výstavby, rozhodnutí - stavební povolení na stavbu „*Městská plovárna Znojmo - Louka*“, přičemž toto rozhodnutí podepsala, tedy rozhodla, vedoucí odboru výstavby a v odůvodnění rozhodnutí poukázala na rozhodnutí tajemnice ze dne 23. 10. 2002. Pochybení správního orgánu druhého stupně spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že tvrzení o nesprávném postupu při rozhodování o námitce podjatosti neuznal. Nicméně rozhodnutím odvolacího orgánu Krajským úřadem Jihomoravského kraje, Odborem územního plánování a stavebního řádu, ze dne 29. 1. 2003 bylo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22. 10. 2002 zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, i když z jiných důvodů. Městský úřad ve Znojmě, odbor výstavby, jako stavební úřad znovu rozhodl dne 6. 3. 2003 a stavbu „*Městská plovárna Znojmo - Louka*“ povolil, přičemž rozhodnutí podepsala, tedy rozhodla, vedoucí odboru výstavby. Nejvyšší správní soud má za to, že v tomto případě rozhodovala vedoucí odboru výstavby stavebního úřadu, v době, kdy již bylo příslušným orgánem rozhodnuto, že není vyloučena z projednávání a rozhodování této právní věci z důvodů, které žalobce ve správním řízení uplatnil. Pokud se na projednávání a rozhodování této věci podílela jen vedoucí odboru výstavby, stavebního úřadu, pak rozhodnutí ze dne 6. 3. 2003 bylo vydáno pracovníkem stavebního úřadu - jeho vedoucí, ve vztahu k níž bylo o námitce podjatosti rozhodnuto a vedoucí stavebního úřadu z tohoto hlediska v projednávání a rozhodování této konkrétní právní věci nic nebránilo. Toto rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 3. 2003 přezkoumal správní orgán druhého stupně, žalovaný, rozhodnutím ze dne 9. 6. 2003, které bylo předmětem soudního přezkumu v řízení před krajským soudem. V této části lze kasační stížnosti stěžova-

tele přisvědčit. Nejvyšší správní soud přitom vychází z toho, že napadený rozsudek krajského soudu přezkoumává na základě podané kasační stížnosti stěžovatele, tedy osoby zúčastněné na řízení – města Znojma, z důvodů v kasační stížnosti jím uplatněných.

K otázce povinnosti aplikace zákona č. 100/2001 Sb.

(...) Podle § 1 zákona č. 244/1992 Sb. (ve znění do 31. 12. 2001, tj. do účinnosti zákona č. 100/2001 Sb.) zákon upravuje posuzování vlivů připravovaných staveb, jejich změn a změn v jejich užívání (dále jen „stavby“), činností, technologií, rozvojových koncepcí a programů (dále jen „koncepce“) a výrobků na životní prostředí a určuje orgány státní správy příslušné k posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 2 odst. 1 téhož zákona předmětem posuzování jsou stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 a 2 tohoto zákona. Stavba, o kterou v daném případě šlo, v přílohách č. 1 a č. 2 uvedena není. Město Znojmo tedy nestíhala povinnost oznámit ji podle § 5 citovaného zákona příslušnému orgánu, tedy pro územní rozhodnutí, když řízení o něm bylo zahájeno a pravomocně skončilo před 1. 1. 2002. Stěžovatel – město Znojmo také připouští, že záměr stavby neoznámil, ale z této situace vyvozuje, že tím, že nebyl povinen stavbu oznámit, bylo zahájeno posuzování a toto posuzování mělo být dokončeno podle zákona č. 244/1992 Sb. vzhledem k ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

Podle § 1 zákona č. 244/1992 Sb. (ve znění po 31. 12. 2001, to je po účinnosti zákona č. 100/2001 Sb.) zákon upravuje posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů (dále jen „koncepce“) na životní prostředí a určuje příslušný orgán k posuzování vlivů na životní prostředí, kterým je Ministerstvo životního prostředí (dále jen „příslušný orgán“). V § 14 pak upravuje posuzování koncepcí [koncepce předkládaná a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy (dále jen „schvalující orgán“)], a to v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky. Za koncepci se dále považují územně plá-

novací dokumentace a směrný vodohospodářský plán. Zákon v tomto znění pak dále obsahuje jen § 23 stanovící, že na tento zákon se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. A § 24 o dni účinnosti tohoto zákona.

Zákon č. 100/2001 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002, ve znění do 30. 4. 2004 (doby rozhodování žalovaného i správního orgánu prvního stupně o žádosti města Znojma o povolení stavby Městská plovárna Znojmo – Louka ze dne 11. 4. 2002), v § 1 stanoví svůj předmět úpravy: podle odst. 1 zákon upravuje posuzování vlivů na životní prostředí a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování. Podle odst. 2 posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v tomto zákoně vymezené záležitosti, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Podle odst. 3 účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů. Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů.

Z porovnání obou právních úprav vyplývá, že od 1. 1. 2002 zákon č. 244/1992 Sb. vzhledem ke svým § 1 a § 14 upravoval jen posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů, přičemž koncepcí se rozuměla pro účely tohoto zákona koncepce předkládaná a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy. Posuzování v jiných případech vymezených v § 1 zákona č. 100/2001 Sb. upravuje tento zákon.

Zákon č. 100/2001 Sb. obsahuje Přílohu č. 1, v ní Kategorii I – záměry vždy podléhající posouzení a Kategorii II – záměry vyžadující zjišťovací řízení. Dále obsahuje Přílohu 2 obsahující zásady pro zjišťovací řízení, podle nichž: Při zjišťovacím řízení příslušný úřad zjišťuje, zda a v jakém rozsahu může záměr vážně ovlivnit životní prostředí a obyvatelstvo. Používá přitom následující kritéria, která charakterizují na jedné straně vlastní záměr a příslušné zájmové území, na druhé straně z toho vyplývající významné potenciální vlivy na obyvatelstvo a životní prostředí. V bodu I.

je uvedena charakteristika záměru, v bodu II. umístění záměru.

Podle § 3 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. pro účely tohoto zákona se rozumí záměrem stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

Zákon č. 100/2001 Sb. tedy stanoví, že posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v tomto zákoně vymezené záměry. Podstatné tedy je, co je třeba považovat za „záměr“ podle citovaného zákona v daném případě ve vztahu k tehdy účinnému stavebnímu zákonu, neboť podle něho probíhalo nejprve územní a později stavební řízení o stavbě Městská plovárna Znojmo - Louka. Zda záměr stavby vztáhnout jen pro územní rozhodnutí, nebo i pro stavební řízení. Význam posuzování vlivů na životní prostředí spočívá především v tom, že se zvažují důsledky „záměrů a koncepcí“ na životní prostředí ještě předtím, než se přistoupí k jejich realizaci. Proces posuzování vlivů na životní prostředí přispívá k naplňování principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí a ke snížení nákladů na odstraňování možných budoucích škod na životním prostředí. Z tohoto hlediska posuzováno a dále i s přihlédnutím k § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., podle něhož účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, přičemž tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů, dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že „záměr“ stavby je třeba vztáhnout i na řízení o povolení stavby, nikoliv jen na řízení o územním rozhodnutí. Podle § 37 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, popřípadě předpisům, kte-

ré stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům. Podle § 62 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve stavebním řízení stavební úřad přezkoumá zejména, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu. Z uvedeného vyplývá, že v obou řízeních byl stavební úřad povinen zkoumat, zda záměr stavby je v souladu se zákonem o životním prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 26 odst. 1 stavebního zákona dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit. V odst. 4 téhož ustanovení jsou uvedeny výjimky, které však žalovaný ani stěžovatel ani netvrdili.

Podle přechodného ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. posouzení zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb.

Krajský soud vycházel z toho, že stavba Městská plovárna Znojmo - Louka nepodléhala v právním režimu zákona č. 244/1992 Sb. posuzovacímu řízení dle § 5 a následujících tohoto zákona. Tento jeho závěr účastníci nezpochybňují. Stěžovatel z něho a z § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. vyvozuje, že pokud se posouzení zahájená před 1. 1. 2002 dokončila podle zákona č. 244/1992 Sb., pak i na případ, kdy záměr nebyl posuzován podle zákona č. 244/1992 Sb., bylo třeba výlučně aplikovat (zřejmě na navazující řízení podle zvláštních předpisů) tento zákon č. 244/1992 Sb., nikoliv zákon pozdější č. 100/2001 Sb.



S tímto názorem stěžovatele Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Posuzování podle zákona č. 244/1992 Sb. mohlo začít podáním oznámení ve smyslu ustanovení § 5 tohoto zákona nebo jiným způsobem stanoveným tímto zákonem. Bylo-li by takto zahájeno, a nebylo ukončeno do 31. 12. 2001, to je do účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., pak by se vzhledem k ustanovení § 24 odst. 2 tohoto zákona dokončilo podle zákona č. 244/1992 Sb. Pokud ale takové řízení nebylo zahájeno, například jako v daném případě proto, že záměr stavby

nepodléhal režimu zákona č. 244/1992 Sb., nebylo možné je dokončit podle tohoto zákona. Z žádného ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. nevyplývá, že by záměry, např. stavby, které nepodléhaly režimu zákona č. 244/1992 Sb. (do 1. 1. 2002), nepodléhaly režimu zákona č. 100/2001 Sb. Z různých ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. však vyplývá opak. Např. z ustanovení § 1 odst. 3, výše citovaného, z ustanovení § 10 odst. 3 a 4. Výsledkem posuzování příslušného orgánu podle tohoto zákona je stanovisko (...).

## 1522

### Stavební řízení: změna stavby; stavební úpravy

k § 54 a § 139b odst. 3 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.)\*

**I. Změna ve vytápění stavby je stavební úpravou dle § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), a tedy změnou stavby ve smyslu § 54 téhož zákona.**

**II. Změnou ve vytápění stavby je též zřízení samostatného plynového vytápění jednotky v budově v podílovém spoluvlastnictví.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, čj. 3 As 26/2005-55)*

**Věc:** Alena K. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o vydání stavebního povolení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Městský úřad Šumperk, odbor výstavby, dne 14. 1. 2004 zamítl žádost žalobkyně o stavební povolení na stavební úpravy v bytovém domě na ulici Č. 14 v Š., spočívající ve zhotovení samostatného plynového etážového vytápění bytu. Rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobkyně nepředložila souhlas všech podílových spoluvlastníků. U podílového spoluvlastnictví podle § 139 občanského zákoníku v návaznosti na zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), jsou totiž z právních úkonů týkajících se společné věci (v tomto případě rozvodů tepla a obvodového pláště stavby domu) oprávnění a povinni všichni spoluvlastníci společně a nerozdílně.

Žalobkyně napadla rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním, ve kterém zejména namítala absenci konkrétního ustanovení zákona o vlastnictví bytů, o které správní orgán své rozhodnutí opřel. Konstatovala dále, že k povolení stavebních úprav je nutný souhlas nadpoloviční většiny vlastníků domu ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o vlastnictví bytů a toto ustanovení má přednost před § 139 občanského zákoníku.

Žalovaný shledal odůvodnění napadeného rozhodnutí nedostatečným, neboť z něj nevyplývá, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, jakož ani na základě kterých důkazů a podkladů rozhodoval; listinné

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

důkazy obsažené ve správním spisu však považoval za dostatečné k tomu, aby věc po skutkové i právní stránce posoudil sám. Odpojování bytu od vnitřní vyregulované otopné soustavy je nutno posuzovat v kontextu celkové tepelné bilance stavby. Vzájemné vztahy vlastníků jednotek, jakož i spoluvlastnictví ke společným částem budovy, upravuje zákon o vlastnictví bytů. Podle tohoto zákona se ustanovení občanského zákoníku o podílovém spoluvlastnictví nepoužijí, není-li předmětem spoluvlastnictví jednotka; u společných částí domu tedy nelze uplatnit princip majority. Ustanovení § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů vyjmenovává případy, u nichž je zapotřebí k přijetí usnesení souhlasu všech vlastníků jednotek. Ve výčtu je uvedena i změna stavby, tzn. i stavební úprava, při níž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. I k takovéto stavební úpravě je tedy třeba souhlasu všech vlastníků, aniž by přitom muselo jít o podstatnou změnu týkající se společných částí domu, a to přestože to § 13 zákona o vlastnictví bytů přímo neuvádí. Odvolání žalobkyně proto žalovaný dne 21. 4. 2004 zamítl.

Krajský soud v Ostravě dne 17. 2. 2005 zamítl žalobu, kterou žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že v daném případě šlo o změnu stavby ve smyslu stavebního zákona, jakož i o podstatnou změnu týkající se společných částí domu, neboť žalobkyně žádala o odpojení své bytové jednotky od centrální soustavy vytápění, čímž by se technicky změnil poměry v celé této soustavě [rozvody tepla jsou společnou částí domu, viz § 2 písm. g) zákona o vlastnictví bytů]. Podle § 11 odst. 5 citovaného zákona je k přijetí usnesení o změně účelu užívání stavby, o změně stavby, jakož i o podstatných změnách týkajících se společných částí domu zapotřebí souhlasu všech vlastníků bytových jednotek. Takový souhlas se žalobkyni zajistit nepodařilo.

Proti rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Krajský soud podle stěžovatelky opřel své rozhodnutí o dva základní argu-

menty, které jsou v rozporu se skutkovým i právním stavem věci. Jednak krajský soud konstatoval, že zhotovení plynového topení v jejím bytě má být rozhodnutím, pro které je zapotřebí souhlasu všech vlastníků bytových jednotek v domě, jednak dospěl k závěru, že se v daném případě jedná o situaci, kdy stěžovatelka žádala o odpojení své bytové jednotky od centrální soustavy, čímž by se změnil poměry v této soustavě, neboť rozvody tepla jsou společnou částí domu. K tomu stěžovatelka uvádí, že nežádala stavební úřad o odpojení od centrální soustavy vytápění, nýbrž o stavební povolení ke zřízení samostatného plynového topení. Udělením tohoto stavebního povolení by došlo pouze k tomu, že by připojila topná tělesa ve vlastním bytě na jiný zdroj tepla, a to plynový kotel, aniž by jakkoli zasáhla do centrální otopné soustavy; fungování společných rozvodů by tím nemohlo být narušeno. Již dnes je stěžovatelka svými topnými tělesy na centrální otopnou soustavu připojena a žádostí o stavební povolení usiluje pouze o to, aby mohla svá topná tělesa vytápět pomocí plynu namísto elektřiny. Stav připojení či nepřipojení k centrální otopné soustavě by tak udělením stavebního povolení zůstal nezměněn. Jedná se o změny a úpravy uvnitř bytu, které se ostatních bytových jednotek nijak nedotýkají a o kterých je oprávněn rozhodovat výlučně vlastník této bytové jednotky (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

Žalovaný dal mimo jiné ve svém vyjádření ke kasační stížnosti za pravdu krajskému soudu, že za změnu stavby je nutno považovat i změnu způsobu vytápění bytové jednotky. Jakýkoli zásah se pak dotýká celého topného systému a má důsledky pro tepelnou bilanci celého domu. Je proto třeba předmětné stavební úpravy považovat za podstatné změny týkající se společných částí domu ve smyslu § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů. Skutečnost, že se stěžovatelka již od stávajícího topného systému odpojila, by pak mohla být považována za přestupek podle § 105 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, podle kterého se přestupku dopustí ten, kdo provádí stavební úpravy bez ohlášení. O narušení vlastnického

práva stěžovatelky ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod se zde nejedná, neboť tento článek upravuje vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva, které ovšem nebylo předmětem daného řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

O kasačních námitkách stěžovatelky uváží Nejvyšší správní soud následovně: Pro rozhodnutí ve věci je nutno nejprve zodpovědět otázku, zda „zhotovení samostatného plynového etážového vytápění bytu“, jak byl předmět řízení označen ve správních rozhodnutích, je změnou stavby ve smyslu § 54 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud k tomu předsílá, že stavbou ve smyslu stavebního zákona je v daném případě budova bytového domu v ulici Č. 14 na pozemku parc. č. st. 4315 v k. ú. Š., nikoliv pouze bytová jednotka č. 2088/12 ve vlastnictví stěžovatelky. Obdobně jako správní orgány pak Nejvyšší správní soud při posouzení nadnesené otázky vycházel z § 139b odst. 3 písm. c) citovaného zákona, podle něhož změnami dokončených staveb jsou i stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Za stavební úpravu se pak považují i změny ve vytápění stavby, pokud se nejedná o pouhé opravy ústředního vytápění (§ 14 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, *a contrario*). Jako druhou v pořadí pak musel Nejvyšší správní soud řešit otázku, zda zhotovení samostatného plynového vytápění bytu stěžovatelky lze považovat za změnu ve vytápění stavby, jak je výše uvedeno. I v tomto bodu musí dát soud za pravdu argumentaci uvedené v napadeném správním rozhodnutí. Zřízení samostatného plynového vytápění pro jeden byt v domě s ústředním vytápěním je možné jen při splnění povinností stanovených zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, i zákonem č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

Podle § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, jsou fyzické a právnické osoby povinny, pokud je to pro ně technicky

možné a ekonomicky přijatelné, u nových staveb nebo při změnách stávajících staveb využít centrálních zdrojů tepla, případně alternativních zdrojů, pokud je jejich provozování v souladu s tímto zákonem a předpisy vydanými k jeho provedení. Současně jsou povinny ověřit technickou a ekonomickou proveditelnost kombinované výroby tepla a energie.

Podle § 6 odst. 4 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, musí vlastník budovy nebo společenství vlastníků jednotek v dokumentaci přikládané k žádosti o vydání stavebního povolení v rámci dodržení obecných technických požadavků na výstavbu prokázat splnění požadavků hospodárné spotřeby energie na vytápění, vyjádřené přípustnými hodnotami tepelné charakteristiky budovy, tepelného odporu konstrukce, tepelné stability místnosti, šíření vzduchu a vlhkosti konstrukcí, dále musí dodržet způsob určení tepelné ztráty vnitřních prostor vytápěné budovy uplatněný při stanovení celkové tepelné charakteristiky budovy. K tomu vlastník budovy, spoluvlastníci budovy nebo společenství vlastníků jednotek pořídí písemný dokument obsahující vyjmenované hodnoty. Tato povinnost se vztahuje i na vlastníky nebo společenství vlastníků jednotek, u nichž se provádí změna dokončené stavby podle zvláštního právního předpisu (§ 139b odst. 1 a 3 stavebního zákona) ovlivňující plnění výše uvedených požadavků a pokud se na ně vztahuje povinnost energetického auditu podle § 9 tohoto zákona.

Z předchozích demonstrativně uvedených ustanovení zákona je zřejmé, že vytápění jednotek v budově tvoří vzájemně provázaný systém, kde změna ve vytápění jednotky má vliv na vytápění domu jako celku. Připojení jednotky na samostatný plynový kotel mimo ústřední vytápění tak sice je z hlediska zákona možné, je však vázáno na řadu technických podmínek a nelze je posuzovat izolovaně, bez zřetele na celkovou tepelnou bilanci stavby a na bezpečnostní a protipožární předpisy. O tom ostatně svědčí i potřeba stanovisek zúčastněných orgánů státní správy. Lze tedy uzavřít, že zhotovení samostatného plynového etážového vytápění bytu stěžova-

telky č. 2088/12 je svým charakterem změnou stavby bytového domu v ulici Č. 14 v Š. Vzhledem k tomu, že tento dům je v podílovém spoluvlastnictví a k jeho správě je zřízeno společenství vlastníků, bylo podle § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů k vydání stavebního povolení nutné, aby o změně stavby přijalo shromáždění společenství vlastníků usnesení se souhlasem všech vlastníků jednotek.

Na základě této výchozí úvahy pak posoudil Nejvyšší správní soud námitky uplatněné stěžovatelkou. Především je nutno uvést, že se stěžovatelka mylí, pokud zřízení samostatného plynového vytápění považuje za změny a úpravy uvnitř bytu, které jsou výlučně v dispozici vlastníka jednotky a ostatních vlastníků se nijak nedotýkají. Jak je zřejmé z předložené technické dokumentace, minimálně odvod spalin by byl řešen přes vnější obvodovou zeď, která je v podílovém spoluvlastnictví vlastníků jednotek, a stavební úprava za-

mýšlená stěžovatelkou by se tedy jejich práv bezprostředně dotkla. I kdyby však předchodící skutečnosti nebylo, byl by nutný souhlas všech vlastníků jednotek s ohledem na výše uvedený závěr, že změna vytápění je svým charakterem změnou stavby ve smyslu § 54 a § 139b stavebního zákona. Z tohoto hlediska pak považuje Nejvyšší správní soud za zcela irrelevantní argument stěžovatelky, že odpojení topných těles v bytě není narušením otopné centrální soustavy, neboť stěžovatelka je od ní odpojena již nyní a k žádným důsledkům nedošlo. Na tomto místě je nutno zdůraznit, že žádost stěžovatelky o stavební povolení nebyla zamítnuta z důvodů věcných, tj. z důvodu nemožnosti takové úpravy, ale z důvodu nesplnění zákonných předpokladů k věcnému posouzení, tj. kvůli tomu, že nezískala k úpravám, které jsou dle zákona považovány za změnu stavby, souhlas všech vlastníků jednotek v budově. (...)

## 1523

### Daň z příjmů: žádost o provedení ročního zúčtování záloh

k § 38k odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2000

**Oprávnění požádat písemně o provedení ročního zúčtování záloh na daň z příjmů svědčí poplatníkovi do 15. února roku následujícího po uplynutí zdaňovacího období; zákon tak stanoví pouze termín, do kterého může poplatník prokázat rozhodné skutečnosti a podepsat prohlášení. Výklad, podle kterého nelze o roční zúčtování záloh požádat 31. prosince, tak nemá oporu v § 38k odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 22. 5. 2006, čj. 59 Ca 104/2004-28)*

**Věc:** Petr P. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob.

Platebním výměrem Finančního úřadu v České Lípě ze dne 6. srpna 2003 byla žalobci předepsána k přímému placení daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2000 ve výši 120 505 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 27. května 2004 zamítl. Vycházel přitom ze zjištění správního

orgánu I. stupně, který daňovou kontrolou zjistil, že žalobce v roce 1999 zaměstnával zaměstnance, kterým poskytoval nezdanitelné částky základu daně ve smyslu § 15 zákona č. 586/1992 Sb. U poplatníků konkrétně uvedených ve zprávě o daňové kontrole plátce (žalobce) neprokázal, že předmětné nezdanitelné částky byly jednotlivými zaměstnanci

řádně a zákonným způsobem uplatněny v souladu s § 38k a § 38l zákona č. 586/1992 Sb. Plátce daně poskytoval zaměstnancům nezdanitelné částky, správce daně proto v souladu s § 38k zákona č. 586/1992 Sb. požadoval jejich prokázání. Ke kontrole plátce daně předložil „Prohlášení k dani vzor č. 10“ s datem podpisu 1. 1. 1999. Tento formulář však 1. 1. 1999 ještě neexistoval. Správce daně zjistil, že „Prohlášení k dani“ předložená ke kontrole za zdaňovací období roku 1999 v této době ještě neexistovala, k distribuci z Ministerstva financí došlo až v průběhu měsíce listopadu 1999, a tudíž je nemohl plátce daně poskytnout jednotlivým poplatníkům k podpisu s datem 1. 1. 1999. Žalovaný dospěl k závěru, že plátce daně neměl podklad k poskytování předmětných nezdanitelných částek zaměstnancům a k srážce záloh na daň ve smyslu § 38h zákona č. 586/1992 Sb., a že neprokázal poskytování nezdanitelných položek v souladu s citovaným zákonem. Předmětné nezdanitelné částky nebylo možno zohlednit ani v rámci ročního zúčtování záloh, neboť poplatník neměl zákonný podklad pro jejich poskytování za zdaňovací období roku 1999. Z předložených „Prohlášení k dani“ je patrné, že o provedení ročního zúčtování bylo žádáno ve všech případech s datem 31. 12. 1999. Z dikce § 38ch odst. 1 citovaného zákona mimo jiné vyplývá, že poplatník může požádat písemně o provedení ročního zúčtování záloh u posledního z uvedených plátců daně, a to nejpozději do 15. února po uplynutí zdaňovacího období, tj. v době od 1. 1. 2000 do 15. února 2000.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, v níž mimo jiné napadenému rozhodnutí vytýká rozpor s § 38k odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb. V tomto ustanovení je definován pouze nejpozdější termín, kdy může poplatník požádat o roční zúčtování, a to je 15. únor následujícího roku. Ze zákona nevyplývá, že poplatník může o roční zúčtování požádat pouze v termínu od 1. 1. 2000 do 15. 2. 2000. Termín podpisu 31. 12. 1999 je tak v souladu se zněním zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména zdůraznil, že žalobce poskytoval za

městnancům nezdanitelné částky ze základu daně ve smyslu § 15 zákona č. 586/1992 Sb., přičemž neprokázal, že nezdanitelné částky poskytnuté zaměstnancům byly zaměstnanci řádně uplatněny v souladu s § 15 odst. 1 písm. a), § 38k a § 38l zákona č. 586/1992 Sb. Pro účely k uplatnění nezdanitelných částek ve smyslu § 15 citovaného zákona je používán tiskopis Ministerstva financí č. 5457. Tiskopis „Prohlášení k dani“ je určen pro zaměstnance, který hodlá uplatnit u zaměstnavatele odpočet nezdanitelných částí základu daně a slouží pro nahlášení veškerých rozhodných skutečností. Poplatník má právo, nikoliv povinnost, u svého zaměstnavatele předložit „Prohlášení k dani“ pro uplatnění nezdanitelných částek. Obsah prohlášení je závazný a je vymezen v § 38k odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb. „Prohlášení k dani“ předložená ke kontrole za zdaňovací období 1999 v té době ještě neexistovala, tzn. že je žalobce nemohl mít k dispozici. Podepsání prohlášení, a tím prokázání uplatnění nezdanitelných částek ze základu není záležitost formální, nýbrž jediné na základě tohoto dokladu a výše uvedeným způsobem zaměstnanec může předmětné nezdanitelné částky uplatnit a plátce daně je poskytovat. Postup daňového subjektu při uplatňování nezdanitelných částek ze základu daně je upraven v § 38ch a násl. zákona č. 586/1992 Sb. Z těchto ustanovení mimo jiné vyplývá, že poplatník může písemně požádat o provedení ročního zúčtování záloh posledního z uvedených plátců daně, a to nejpozději do 15. února po uplynutí zdaňovacího období, tj. v době od 1. 1. 2000 do 15. 2. 2000.

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

### Z odůvodnění:

(...) Mezi účastníky není sporné, že žalobce při zdanění příjmů a poskytování nezdanitelných částek ze základu daně u jednotlivých zaměstnanců vycházel z „Prohlášení k dani“ s datem 1. 1. 1999, přičemž tiskopisy, které žalobce předložil správci daně při kontrole, byly distribuovány až v listopadu 1999.

Žalobce uvedl, že původní tiskopisy přepsal a nedochoval. Na důkaz svých tvrzení v průběhu daňového řízení ani v žalobě nenavrhl provedení žádného důkazu.

Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce neměl podklad k poskytování předmětných nezdanitelných částek zaměstnancům a srážce záloh ve smyslu § 38h zákona č. 586/1992 Sb., a žalobci předešal daň.

(...) Při posuzování druhého žalobního bodu vycházel soud z obsahu shora citovaného § 38k odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb.

Pro úplnost soud uvádí, že žalobce v žalobě napadá správně rozpor s § 38k odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., v napadeném rozhodnutí žalovaný zcela chybně vycházel z dikce § 38ch odst. 1 téhož zákona. Ustanovení § 38ch odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb. předpokládá podpis prohlášení k dani podle § 38k odst. 4 a 5, přičemž právě rozpor s § 38k odst. 4 žalovaný žalobci úspěšně vytýká. Obě citovaná ustanovení zákona (§ 38ch odst. 1 a § 38k odst. 7) obsahují shodně formulované slovní spojení, a to „nejpozději do 15. února po uplynutí zdaňovacího období“. Právě výklad tohoto slovního spojení je předmětem druhého žalobního bodu. Žalovaný dovozuje, že poplat-

ník může požádat o roční zúčtování záloh pouze v době od 1. 1. do 15. 2., žalobce s takovým výkladem nesouhlasí.

Z obsahu shora citovaného ustanovení § 38k odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb. vyplývá, že i poplatník, který nepodepsal prohlášení podle § 38k odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., může požádat o roční zúčtování záloh. Musí však rozhodné skutečnosti prokázat a podepsat příslušné prohlášení nejpozději do 15. února roku následujícího po uplynutí zdaňovacího období.

Výklad správního orgánu nerespektuje skutečnost, že provedení ročního zúčtování záloh je oprávněním, nikoliv povinností poplatníka. Oprávnění požádat písemně o provedení ročního zúčtování záloh svědčí poplatníkovi do 15. února po uplynutí zdaňovacího období, zákon stanoví pouze termín, do kterého může poplatník prokázat rozhodné skutečnosti a podepsat prohlášení. Restriktivní výklad správního orgánu, podle kterého nelze o roční zúčtování záloh požádat 31. 12., nemá oporu v § 38k odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., takovýmto výkladem vybočil správní orgán při výkonu státní moci z mezí stanovených zákonem.

## 1524

### Daň z příjmů: retroaktivita a čerpání rezerv

k § 7 odst. 5 zákona ČNR č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění zákonů č. 211/1997 Sb., č. 333/1998 Sb. a č. 492/2000 Sb. (v textu též „zákon o rezervách“) k čl. II zákona č. 211/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (v textu též „zákon č. 211/1997 Sb.“)

**Třebaže zákon č. 211/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje v čl. II přechodná ustanovení jen ve vztahu k tvorbě rezerv a neobsahuje žádná přechodná ustanovení týkající se čerpání těchto rezerv, i tyto případy je nutno posuzovat podle dosavadní právní úpravy, účinné do 31. 12. 1997. Je tomu tak proto, že ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 593/1992 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 1998, je hmotněprávním ustanovením, které zasahuje do hmotněprávní sféry daňového subjektu. Zásah do právních vztahů daňového subjektu, jakož i daňových povinností založených na základě zákona o rezervách, ve znění účinném do 31. 12. 1997, by proto byl nepřijatelnou retroaktivitou a v rozporu s principy nabytých práv a legitimního očekávání.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 7 Afs 151/2006-67)

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

Finanční úřad v Mimoni zahájil dne 24. 9. 2002 u žalobce daňovou kontrolu mj. daně z příjmů právnických osob za období roku 1998 a 1999. Při daňové kontrole správce daně zjistil, že žalobce začal tvořit rezervy na opravy hmotného majetku ve zdaňovacím období roku 1994 s plánovanými opravami v letech 1995 až 1999. K čerpání jednotlivých rezerv došlo v letech 1995 až 1997. Správce daně na skutková zjištění aplikoval § 7 odst. 5 zákona o rezervách, ve znění účinném od 1. 1. 1998, nevyčerpané rezervy zrušil ve prospěch výnosů a zvýšil základ daně daňového subjektu pro zdaňovací období roku 1998. Daňový subjekt se proti tomuto rozhodnutí ze dne 12. 5. 2003 neúspěšně odvolal k Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem. Proti jeho zamítavému rozhodnutí následně podal správní žalobu, již Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 4. 5. 2006 vyhověl.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jelikož soud dle jeho názoru nesprávně neakceptoval názor, že nové ustanovení § 7 odst. 5 zákona o rezervách se plně vztahuje i na rezervy, jejichž tvorba byla zahájena před 1. 1. 1998. V čl. II zákona č. 211/1997 Sb. se totiž výslovně hovoří pouze o tvorbě rezerv, nikoliv o jejich čerpání. Novelou § 7 odst. 5 zákona o rezervách, která vstoupila v platnost 1. 1. 1998, byla uložena povinnost při nezačínání opravy nejpozději ve zdaňovacím období následujícím po zdaňovacím období, ve kterém se při výpočtu výše rezervy předpokládalo zahájení opravy, zrušit rezervu ve prospěch výnosů tohoto zdaňovacího období. Novela v přechodných ustanoveních uvedla, že pro tvorbu rezerv a opravných položek, která byla zahájena před 1. 1. 1998 a je v ní pokračováno po nabytí účinnosti této novely, se použijí ustanovení zákona o rezervách, ve znění platném ke dni 31. 12. 1997. V případě žalobce se však nejednalo o tvorby rezerv, ale o jejich čerpání, na které se přechodné usta-

novení novely zákona o rezervách nevztahuje. Správce daně proto postupoval zcela v souladu se zákonem o rezervách.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Podle čl. II přechodných ustanovení zákona č. 211/1997 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1998, pro tvorbu rezerv a opravných položek, která byla zahájena před 1. 1. 1998 a je v ní pokračováno po nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí ustanovení zákona o rezervách, ve znění platném ke dni 31. 12. 1997.

V této věci jde o vyřešení otázky, jak naložit s rezervami na opravy hmotného majetku daňového subjektu, tvořenými ve smyslu § 7 zákona o rezervách, ve znění pozdějších předpisů, jejichž tvorba byla dokončena před rokem 1997, přičemž do konce roku 1997 nebyla zahájena, resp. dokončena oprava příslušného hmotného majetku, na kterou byla rezerva vytvořena, a rezerva tak nebyla vyčerpána.

Řešení je třeba hledat ve výkladu ustanovení § 7 odst. 5 zákona o rezervách, ve znění účinném od 1. 1. 1998, v návaznosti na článek II zákona č. 211/1997 Sb.

Zákonem č. 211/1997 Sb. bylo do § 7 zákona o rezervách, ve znění účinném do 31. 12. 1997, vloženo zcela nové ustanovení odstavce 5, jehož cílem je omezit možnost „zakonzervování“ vytvořené rezervy. Toto ustanovení s účinností od 1. 1. 1998 pregnantně stanoví okamžik (zdaňovací období), ve kterém se zruší rezerva ve prospěch výnosů v případě, že 1) nebude zahájena oprava a 2) nebude vyčerpána rezerva. Současně ovšem čl. II přechodných ustanovení zákona č. 211/1997 Sb. stanoví, že „pro tvorbu rezerv a opravných položek, která byla zahájena před 1. lednem 1998 a je v ní pokračováno po nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí ustanovení zákona o rezervách, ve znění platném ke dni 31. prosince 1997“.

Vzhledem k této skutečnosti jsou možné dva právní názory na praktickou aplikaci ustanovení § 7 odst. 5 zákona o rezervách, ve znění účinném od 1. 1. 1998, v případě rezerv, jejichž tvorba byla zahájena před 1. 1. 1998. Prvním z nich je výklad, že na tyto rezervy není možné – vzhledem k přechodným ustanovením zákona č. 211/1997 Sb. – aplikovat nové ustanovení § 7 odst. 5 zákona o rezervách a odložení opravy, resp. nevyčerpání rezervy ve stanovených lhůtách, není samo o sobě důvodem pro zrušení rezervy ve prospěch výnosů. Druhým pak výklad, že nové ustanovení § 7 odst. 5 zákona o rezervách se plně vztahuje i na tyto rezervy, neboť v čl. II zákona č. 211/1997 Sb. se výslovně hovoří pouze o tvorbě rezerv, nikoliv již o jejich čerpání.

Nejvyšší správní soud se přiklání k prvému výkladu, tedy že na tyto rezervy není možné – vzhledem k přechodným ustanovením zákona č. 211/1997 Sb. – aplikovat nové ustanovení § 7 odst. 5 zákona o rezervách, ve znění účinném od 1. 1. 1998, a odložení opravy, resp. nevyčerpání rezervy ve stanovených lhůtách není samo o sobě důvodem pro zrušení rezervy ve prospěch výnosů. Je tomu tak proto, že v době, kdy se daňový subjekt rozhodl pro tvorbu rezerv a pro jejich čerpání tak, jak je popsáno ve správním spise, takové jednání dovolovala právní úprava, která v té době platila (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Daňový subjekt tedy do přijetí, resp. účinnosti zákona č. 211/1997 Sb., mohl důvodně spoléhat na to, že má možnost čerpat vytvořené rezervy přesně podle svého plánu. Tento případ je případem oprávněné důvěry daňového subjektu v právo, na základě něhož nabytí subjektivní oprávnění a které uvedený postup nezakazovalo. Právní stát, k jehož znakům a základním hodnotám patří princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), se vyznačuje nejen principem nabytých práv a předvídatelností práva, ale i legitimní předvídatelností postupu orgánu veřejné moci. Jde tedy o vyjádření maximy, na základě níž se každý v demokratickém právním státě může spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nebude zklamán (srov. náleznost Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01).

Zákon o rezervách, ve znění pozdějších předpisů, v § 1 – s odkazem na § 24 odst. 2 písm. i) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů – stanovil, že „zákon upravuje pro účely zjištění základu daně z příjmů způsob tvorby a výše rezerv a opravných položek, které jsou výdajem (nákladem) vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmů“. Zjednodušeně řečeno, v úvodním ustanovení uvedeného zákona je v zásadě proklamováno, že zákon bude upravovat pouze otázku tvorby a výše rezerv, a tedy daňových nákladů. Pokud však jde o čerpání vytvořených rezerv, platí obecná zásada, že výdaje (náklady), na jejichž úhradu se vytvořily rezervy a opravné položky, se musí přednostně uhradit z těchto rezerv a opravných položek (§ 4 odst. 1 zákona o rezervách, ve znění pozdějších předpisů) v rozhodné době. Z uvedeného je tedy patrné, že mezi tvorbou rezerv a čerpáním je vzájemná provázanost spočívající v tom, že rezervy se vytvářejí proto, aby mohly být čerpány. Ve světle toho je pak třeba vykládat čl. II přechodných ustanovení zákona č. 211/1997 Sb. Jestliže čl. II přechodných ustanovení zákona č. 211/1997 Sb. stanoví, že „pro tvorbu rezerv a opravných položek, která byla zahájena před 1. lednem 1998 a je v ní pokračováno po nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí ustanovení zákona ČNR č. 593/1992 Sb., ve znění platném ke dni 31. prosince 1997“, tím spíše se použijí předpisy účinné do 31. 12. 1997 tam, kde tvorba rezerv již byla do této doby ukončena, resp. kde rezervy již byly vytvořeny. Tento výklad odpovídá shora uvedeným principům nabytých práv a legitimního očekávání.

Zákon č. 211/1997 Sb. obsahuje v čl. II přechodná ustanovení jen ve vztahu k tvorbě rezerv; neobsahuje však žádná přechodná ustanovení týkající se čerpání těchto rezerv. I tyto případy je však nutno posuzovat podle dosavadní právní úpravy, účinné do 31. 12. 1997. Je tomu tak proto, že ustanovení § 7 odst. 5 zákona o rezervách, ve znění účinném od 1. 1. 1998, je hmotněprávním ustanovením, které zasahuje do hmotněprávní sféry daňového subjektu. Zásah do právních vztahů daňového subjektu, jakož i daňových po-



vinností, založených na základě zákona o rezervách, ve znění účinném do 31. 12. 1997, by proto byl nepřipustnou retroaktivitou a v rozporu s principy nabytých práv a legitimního očekávání, jež jsou uvedeny shora, jak již ostatně uvádí ve svém rozsudku i krajský soud.

Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že tento výklad čl. II přechodných ustanovení zákona č. 211/1997 Sb. a ustanovení § 7 odst. 5 zákona o rezervách, ve znění účinném od 1. 1. 1998, odpovídá již uvedenému článku 1 Ústavy České republiky, podle něhož je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodě člověka. Tento článek je základním interpretačním vodítkem činnosti všech orgánů státní moci České republiky a lze z něho dovodit, že je třeba výklad a použití právních norem podřídit jejich obsahově materiálnímu

smyslu (nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2003, sp. zn. I. ÚS 137/03). Ostatně nelze nevidět ani judikaturu Ústavního soudu (nález ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02), z níž vyplývá, že „za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pomínout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno – čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy); z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní podle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod, tudíž v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius)“.

## 1525

### Daň z převodu nemovitostí: zánik ručitelského závazku v důsledku zániku hlavního dlužníka bez právního nástupce

k § 57 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)  
k § 8 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 18/1993 Sb.

**I. Zanikne-li právnická osoba bez právního nástupce, potom tím zanikají i její závazky; práva ani povinnosti totiž nemohou existovat bez existence určité osoby, která je jejich nositelem.**

**II. Při neexistenci výslovné úpravy, která by činila průlom do principu akcesority ručení (v tom směru, že by předepisovala trvání ručitelského závazku zaplatit daňový nedoplatek i po zániku povinnosti platit daň), se uplatní veškeré důsledky z tohoto principu vyplývající, mezi něž náleží rovněž zánik ručitelského závazku v případě zániku pohledávky, která je ručením zajišťována.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, čj. 1 Afs 73/2006-55)

**Předjudikatura:** srov. též č. 792/2006 Sb. NSS a č. 940/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Jaromír R. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o zaplacení nedoplatku ručitelem, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční ředitelství v Ostravě zamítlo rozhodnutím ze dne 1. 3. 2004 odvolání žalobce proti výzvě k zaplacení nedoplatku ručitelem, vydané Finančním úřadem v Opavě dne 14. 10. 2002.

Žalobce v žalobě namítal, že podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, není ručitel solidárním dlužníkem spolu s poplatníkem nebo vedle něho.

Ručitel ručí akcesoricky za daňový dluh poplatníka; sekundární povinnost ručitele k úhradě daňového dluhu vyplývá z § 57 odst. 5 daňového řádu. Daňová povinnost poplatníka zanikla jeho zánikem (§ 20a odst. 2 občanského zákoníku), a tím došlo i k zániku akcesorické povinnosti ručitele.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 8. 3. 2006 žalobu zamítl. K žalobcově námitce, týkající se zániku akcesorické povinnosti ručitele okamžikem zániku dlužníka, uvedl, že ručitelé jsou povinni uhradit daňový nedoplatek, pokud jim zákon takovou povinnost ukládá a pokud jsou k jejímu splnění řádně vyzváni (§ 57 daňového řádu). Podle § 8 odst. 1 zákona ČNR č. 357/1992 Sb. je nabyvatel nemovitosti ručitelem. Soud zdůraznil, že je nutno vycházet z veřejnoprávní úpravy ručení, přičemž normy práva soukromého, popř. jejich podpůrné užití je zcela vyloučeno. V daném případě byl žalobce řádně vyzván (výzvou doručenou mu dne 22. 10. 2002) ke splnění své povinnosti uhradit nedoplatek na této dani za hlavního dlužníka, neboť dlužník svoji povinnost ve stanovené lhůtě a po výzvě správce daně nesplnil. Ke dni vydání výzvy ručiteli byl daňový subjekt zapsán v obchodním rejstříku a zanikl jako právnická osoba až ke dni 30. 10. 2003 výmazem z obchodního rejstříku. Ručitelský závazek tak zaniká až zánikem pohledávky, a nikoliv zánikem daňového dlužníka, proto byl žalobce v pozici ručitele povinen předmětnou daň uhradit.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž mj. považoval za nesprávný názor, podle něhož zánik hlavního daňového dlužníka (jeho výmaz z obchodního rejstříku) nemůže nic měnit na situaci, kdy je splnění daňového dluhu již jisté plněním ručitelem. Stěžovatel trval na tom, že zánikem hlavního dlužníka zaniká i daňová povinnost. Není-li tedy žádná daňová povinnost, nemá ručitel již za co ručit. Jinými slovy zánikem daňové pohledávky zanikl i žalobcův ručitelský závazek.

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

## Z odůvodnění:

(...) Podstatnou se však jeví v pořadí druhá žalobcova kasační námitka, spočívající v tvrzení, že zánikem hlavního dlužníka (jeho výmazem z obchodního rejstříku) zaniká i jeho daňová povinnost. Zanikne-li tedy daňová pohledávka, pak zanikne i předmět ručení.

Nejvyšší správní soud se předně nemůže ztotožnit s nesprávnou úvahou krajského soudu, založenou na striktním dělení institutů (zde ručení) vyskytujících se jak v normách veřejnoprávních, tak i soukromoprávních. Na úvod tedy obecně připomíná, že ručení není institutem, který by se vyskytoval toliko v daňovém řízení, ale je naopak obecným institutem celého právního řádu, jenž je detailně propracován především teorií a judikaturou soukromého práva; jeho kořeny přitom sahají hluboko do dávno minulých let a jsou prosáklé římskoprávní tradicí, uchopenou a zpracovávanou různými směry a školami v průběhu recepcie římského práva. Ručení tedy především není vynálezem finančního práva a už vůbec ne českého daňového řádu. V souladu s principem jednoty právního řádu je proto namístě četné deformace, jimž tento institut v daňovém řádu a v jeho interpretaci finančními orgány podléhá, napravovat jeho výkladem a používáním v souladu s jeho skutečnou povahou.

Institut ručení se vyznačuje dvěma základními znaky: akcesoritou a subsidiaritou. Z akcesority vyplývá, že závazek ručitele je existenčně závislý na závazku hlavním: zanikne-li pohledávka, jejíž splnění ručitel zajišťuje, zanikne též ručitelův závazek, a to právě jako projev zmíněné akcesority. Existence ručitelského závazku v situaci, kdy zajišťovaná pohledávka zanikla, je zásadně nemyslitelná; výjimky z tohoto pravidla musí stanovit zákon výslovně, a nelze je interpretací rozšiřovat pro jiné případy než pro ty, pro které byly určeny. Subsidiarita ručitelského závazku znamená, že ručitel není zavázán vedle hlavního dlužníka coby společný dlužník, nýbrž je povinen uspokojit pohledávku věřitele teprve tehdy, neuspokojí-li ji dlužník. Ručitel tedy není dlužníkem primárním, nýbrž až sekundárním.

Nemá-li daňový řád odchýlnou úpravu, platí tyto principy i pro ručení jím regulované; zmíněné principy totiž tvoří samotnou podstatu institutu ručení, tj. vyplývají z jeho ustálené koncepce. Nelze přijmout výklad, podle něhož mezi veřejnoprávním a soukromoprávním ručením existuje podstatný rozdíl; to ostatně vyplývá z již citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu.<sup>\*)</sup> Neudržitelný je rovněž přístup, který pomíjí akcesoritu a subsidiaritu ručení, a toliko ze samotného textu § 57 odst. 5 daňového řádu dovozuje, že jedinými předpoklady povinnosti ručitele zaplatit daňový nedoplatek jsou existence zákonného ustanovení takovouto povinností předvídající a dále výzva správce daně. Tyto předpoklady jsou zcela nepochybně předpoklady nutné, nikoliv však dostatečné.

V souzené věci žalobce ručil za společnost s ručením omezeným F. Tato společnost zanikla bez právního nástupce dne 30. 10. 2003; důvodem vedoucím k jejímu zrušení (a posléze zániku) bylo zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku ve smyslu § 68 odst. 3 písm. g) obchodního zákoníku. Zanikne-li právnická osoba bez právního nástupce, potom tím zanikají i její závazky; práva ani povinnosti totiž nemohou existovat jako bezsubjektní, tj. bez existence určité osoby, která je jejich nositelem. Jiná situace samozřejmě nastane tehdy, dojde-li k zániku právnické osoby s právním nástupcem, neboť v tomto případě je zde sukcesor,

kteřý do práv a povinností zaniklé právnické osoby vstupuje; tato práva tedy nezanikají, nýbrž existují nadále, byť ohledně těchto práv a povinností došlo ke změně v subjektu.

O takový případ však v této věci nešlo: společnost s ručením omezeným F. zanikla dne 30. 10. 2003 bez právního nástupce. Zanikl tedy subjekt, který byl nositelem práv a povinností, a nebyl zde ani nikdo, kdo by do nich mohl vstoupit. Z tohoto důvodu došlo k zániku práv a povinností jmenované společnosti, a to včetně zániku povinnosti platit daň.

Tato skutečnost nemůže být bez vlivu na ručitelství závazek, jenž mj. má akcesorickou a subsidiární povahu. Při neexistenci výslovné úpravy, která by činila průlom do principu akcesority v tom směru, že by předepisovala trvání ručitelství závazku zaplatit daňový nedoplatek i po zániku povinnosti platit daň, je nutno trvat na tom, že se uplatní veškeré důsledky vyplývající z principu akcesority. Mezi tyto důsledky náleží rovněž zánik ručitelství závazku v případě zániku pohledávky, která je ručením zajišťována. Jestliže tedy dne 30. 10. 2003 zanikla povinnost společnosti s ručením omezeným F. platit daň, a to proto, že tento subjekt zanikl bez právního nástupce, zanikla tím i povinnost žalobce – coby ručitele – zaplatit daňový nedoplatek. Pokud žalovaný v rozhodnutí o odvolání ze dne 1. 3. 2004 učinil závěr jiný, je jeho rozhodnutí nesprávné; totéž platí o kasační stížností napadeném rozsudku krajského soudu.

<sup>\*)</sup> Viz č. 792/2006 Sb. NSS.

## Daň z přidané hodnoty: uskutečnění zdanitelného plnění; povinnost uplatnit daň na výstupu

k § 9 odst. 1 písm. i), § 10 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2001\*)

**Povinnost prodávajícího uplatnit daň z přidané hodnoty na výstupu, uvést ji v daňovém přiznání za příslušné zdaňovací období a s tím spojená platební povinnost vůči státnímu rozpočtu je u zdanitelných plnění v tuzemsku vázána na „uskutečnění“ zdanitelného plnění, a nikoliv na okolnost (okamžik) přijetí úhrady za toto plnění (zaplacení) nebo na okolnost, zda a jakým způsobem byl předmět zdanitelného plnění využit kupujícím.**

**Nelze proto úspěšně namítat, že pokud nebyla smluvená cena ve skutečnosti uhrazena, nevznikla prodávajícímu povinnost u sporného zdanitelného plnění přiznat a odvést daň z přidané hodnoty (daň na výstupu).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, čj. 7 Afs 32/2007-79)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 14/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 22/99), č. 1416/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Mgr. Marian V. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce uzavřel s kupujícím Radúzem M. dne 12. 1. 2001 kupní smlouvu, smlouvu o převodu práv. Na jejím základě převedl na kupujícího slovní grafickou ochrannou známku a průmyslové vzory za cenu 2 562 840 Kč (základ daně ve výši 2 440 800 Kč a daň z přidané hodnoty 5 % ve výši 122 040 Kč). Dne 15. 1. 2001 prodávající a kupující ověřili své podpisy na smlouvě u notáře, čímž dle článku VII. smlouvy potvrdili, že smlouvu uzavřeli dle své pravé, svobodné a vážné vůle a že nejsou v omylu ani v tísní.

Úřad průmyslového vlastnictví na základě žádosti žalobce ze dne 3. 5. 2001 a předložené kopie smlouvy převedl s účinností od 7. 2. 2002 na kupujícího ochrannou známku. Průmyslové vzory na kupujícího převedeny nebyly, protože jejich přihlášky Úřad průmyslového vlastnictví zamítl. Ovšem samotné právo tyto vzory užívat, případně právo s přihláškami průmyslových vzorů spojené, bylo na kupujícího dle smlouvy převedeno.

Dodatečným platebním výměrem ze dne 28. 1. 2004 Finanční úřad ve Frýdku-Místku

doměřil žalobci daň z přidané hodnoty za zdaňovací období I. čtvrtletí 2001 ve výši 122 040 Kč.

Proti výměru se žalobce odvolal k Finančnímu ředitelství v Ostravě. Namítal, že smyslem smlouvy bylo „zajistit“ půjčku příslibem kupujícího a že nebyla jednoznačně prokázána realizace peněžní transakce mezi smluvními stranami. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 2. 2005 odvolání zamítl.

Proti rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 25. 1. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil. Krajský soud při posuzování skutečného obsahu smlouvy vzal v úvahu, že v řízení stála proti sobě protichůdná tvrzení účastníků kupní smlouvy. Pravdivost verze žalobce, že smyslem smlouvy bylo „zajistit“ půjčku příslibem kupujícího, by měla za následek absenci vážnosti projevu vůle při uzavírání předmětné smlouvy převést práva k ochranné známce a průmyslovým vzorům. Nevyužívání práv k ochranné známce a průmyslovým vzorům kupujícího by svědčilo tomu, že

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

smlouva měla pouze zastírat skutečný úmysl obou smluvních stran, kterým bylo „zajištění“ půjčky, resp. zkrácení povinnosti kupujícího na dani z příjmů fyzických osob a vyláčení odpočtu daně z přidané hodnoty ze státního rozpočtu. Takový simulovaný úkon by byl od počátku neplatný, nejednalo by se o zdanitelné plnění a žalobci by nevznikla povinnost odvést daň z přidané hodnoty na výstupu. Kupující sice v daňovém řízení uvedenou transakci potvrdil, jeho výpověď je však nutno hodnotit jako výpověď osoby, která má zájem na výsledku řízení, neboť z tohoto přijatého plnění uplatňoval odpočet daně z přidané hodnoty. Správní orgány proto měly prověřit ve smyslu § 31 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), zda účastník řízení převzal od kupujícího částku 2 562 840 Kč a zda a jakým způsobem kupující tato práva využil v rámci své podnikatelské činnosti. Nevyužívání výše uvedených nabytých práv by totiž podporovalo verzi žalobce, že se jednalo o fiktivní smlouvu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Mimo jiné namítal, že rozhodná podmínka pro povinnost uplatnit daň na výstupu není založena na tom, zda kupující začal fyzicky a reálně tato nabytá práva využívat v rámci své ekonomické činnosti. Skutečnost, zda kupující předmět smlouvy využil pro podnikání, či nikoliv, má vliv jen a pouze na daňovou povinnost kupujícího, nikoliv prodávajícího, tedy žalobce. Z § 9 odst. 1 písm. i) zákona č. 588/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“), nevyplývá vazba mezi povinností uplatnit daň na výstupu a přijatou platbou za uskutečněné zdanitelné plnění. Poukaz účastníka řízení, že předmětná smlouva měla pouze zastírat skutečný úmysl obou stran a že nebyla jednoznačně prokázána realizace peněžní transakce mezi smluvními stranami, nemůže zvrátit nezpochybnitelný převod práv, a tedy povinnost účastníka řízení přiznat daň na výstupu dle zákona o dani z přidané hodnoty.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné poukázal na to, že správce daně ne-

učinil vše pro to, aby ověřil uskutečnění zdanitelného plnění po faktické stránce. Stěžovatel pak zcela přehlédl fakt, že převod práv je sice pro účely daně z přidané hodnoty službou, ale služba by byla zdanitelným plněním podle § 2 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty pouze v případě, že by se kromě jiného jednalo o činnost vykazující všechny znaky podnikání. Jedním z rysů podnikání podle § 2 obchodního zákoníku je soustavnost a již z tohoto pohledu jednorázový převod výše uvedených práv nenaplňoval všechny znaky zdanitelného plnění, a nebyl proto předmětem daně z přidané hodnoty.

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

### Z odůvodnění:

(...) Podle § 9 odst. 1 písm. i) zákona o dani z přidané hodnoty se zdanitelné plnění považuje za uskutečněné při převodu nebo využití práv dnem uvedeným ve smlouvě, ke kterému dochází k převodu nebo využití práv.

Podle § 10 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty vzniká povinnost uplatnit daň na výstupu dnem uskutečnění zdanitelného plnění, pokud zákon nestanoví jinak. Daň na výstupu je plátcem povinen uvést do daňového přiznání za zdaňovací období, ve kterém se uskutečnilo zdanitelné plnění (§ 10 odst. 3 cit. zákona).

Není tedy pochyb o tom, že dne 12. 1. 2001 došlo k uskutečnění zdanitelného plnění ze strany žalobce ve smyslu § 9 odst. 1 písm. i) zákona o dani z přidané hodnoty, neboť k tomuto dni uvedenému ve smlouvě došlo k převodu nebo využití práv. V souladu s ustanovením § 10 odst. 1 a 3 zákona o dani z přidané hodnoty pak vznikla žalobci k tomuto dni povinnost uplatnit daň na výstupu a daň byl povinen uvést do daňového přiznání za toto zdaňovací období, tzn. za I. čtvrtletí 2001.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti dovodil, že služba spočívající v převodu práv není zdanitelným plněním podle § 2 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, neboť se jednalo pouze o jednorázový převod výše

uvedených práv. Přesto, že se nejedná o námitku uplatněnou v kasační stížnosti, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné uvést, že zdanitelným plněním je podle § 2 odst. 1 citovaného zákona, vedle dodání zboží a převodu nemovitosti, také poskytování služeb, které je uskutečněno v tuzemsku při podnikání, a to i v případě, že se jedná o činnost vykazující všechny znaky podnikání, kromě toho, že se jedná o činnost, která je prováděna podnikatelem. Z definice podnikání podle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, ani z definice zdanitelného plnění podle § 2 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty však nevyplývá, že by jednorázové plnění (jednorázový převod práv) nebylo podnikáním a ani zdanitelným plněním, tedy že by k podnikání, a tím pádem i zdanitelnému plnění, docházelo až při činnosti stejného druhu v pořadí druhé a následující. Je však třeba vzít v úvahu, že na § 2 odst. 1 obchodního zákoníku je v zákoně o dani z přidané hodnoty odkázáno prostřednictvím poznámky pod čarou, jejíž funkcí je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99\*).

V rámci správního řízení, ale i v řízení před krajským soudem, nebylo prokázáno, jaký právní úkon měl být předmětnou smlouvou simulován, zvláště když opravdu i úředně došlo k převodu ochranné známky. Další jednání žalobce, které je potvrzováno Úřadem průmyslového vlastnictví, je právě tou skutečností, jenž potvrzuje vážnost projevu vůle převést práva k ochranné známce a průmyslovým vzorům. Neodpovídá skutečnosti tvrzení, že správní orgány neprověřily v souladu s § 31 odst. 2 daňového řádu všechna fakta rozhodná pro správné stanovení daňové povinnosti u žalobce z hlediska povinnosti uplatnění daně z přidané hodnoty na výstupu i u kupujícího z hlediska uplatnění této daně na vstupu. Tvrzení krajského soudu, že bylo a je nezbytné prověřit sporné okolnosti, tj. zejména, zda žalobce jako prodávající převzal od kupujícího smlouvenou částku a zda a jakým způsobem kupující využil nabytá prá-

va v rámci podnikatelské činnosti, není relevantní v otázce uskutečnění zdanitelného plnění žalobcem jako prodávajícím a z hlediska jeho povinnosti uplatnění daně z přidané hodnoty na výstupu. Skutečnost, zda bylo zdanitelné plnění z hlediska zákona o dani z přidané hodnoty opravdu uskutečněno, a vznik povinnosti uplatnit daň na výstupu prodávajícím nejsou vázány na podmínku, zda a jakým způsobem kupující využil svá nabytá práva v rámci své ekonomické činnosti. Stejně tak není z pohledu vzniku daňové povinnosti u daně z přidané hodnoty na výstupu relevantní, zda si účastníci mezi sebou předali výše uvedenou částku. Jakým způsobem kupující nabytá práva využil, má vliv pouze na daňovou povinnost kupujícího (odpočet daně, pokud jej uplatňuje, ve smyslu § 19 odst. 1 a 2 zákona o dani z přidané hodnoty), v jejímž prokázání však byl kupující, jak sám krajský soud uvádí, úspěšný. Krajský soud totiž v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že u kupujícího proběhla daňová kontrola, v jejímž rámci byly místně příslušným správcem daně uznány doklady vztahující se k předmětné smlouvě, na jejichž základě uplatnil tento daňový subjekt nárok na odpočet daně z přidané hodnoty a daňově uznatelný výdaj z hlediska daně z příjmů fyzických osob.

Krajský soud požaduje „*prověřit všechny sporné skutečnosti, tj. zejména, zda žalobce převzal od kupujícího částku 2 562 840 Kč a zda a jakým způsobem kupující nabytá práva využil v rámci své podnikatelské činnosti ... kdyby totiž kupující ... nabytá práva nijak nevyužíval, svědčilo by to o nevěrohodnosti kupujícího a podporovalo by to verzi žalobce, že se jednalo o fiktivní smlouvu*“. Již shora bylo uvedeno, že z hlediska povinnosti žalobce k uplatnění daně z přidané hodnoty na výstupu nejsou relevantní požadavky krajského soudu k prověření skutečného převzetí smlouvené finanční částky prodávajícím a využití nabytých práv kupujícím v rámci podnikatelské činnosti. Krajský soud však navíc ani v náznaku neuvádí, jakým jiným způsobem by mělo být prověřeno převzetí smlou-

\* Publikovaný pod č. 14/2000 Sb. ÚS.

vené finanční částky. Přitom sám v rozsudku konstatuje, že zde nejsou žádné nestranné osoby, které by byly přítomny uzavření předmětné smlouvy a předávání sjednané ceny za převod práv a že v tomto směru proti sobě stojí protichůdná tvrzení účastníků uvedené smlouvy. Požadavek krajského soudu je proto v tomto směru prakticky nerealizovatelný. Obdobně je tomu i pokud jde o požadavek krajského soudu k prověření využití nabytých

práv kupujícím v rámci podnikatelské činnosti. Tvrzení krajského soudu, že kdyby kupující nabytá práva nijak nevyužíval, svědčilo by to o jeho nevěrohodnosti a podporovalo by to verzi účastníka řízení o fiktivnosti smlouvy, je spekulací, která nemá v ničem oporu. Na straně kupujícího jako vlastníka mohou být různé důvody, které ho vedou k momentálnímu nevyužívání práv a které nemají nic společného s jeho případnou nevěrohodností.

## 1527

### **Veřejné zakázky: vyloučení ze zadávacího řízení; jazyk nabídky; doložení trestní bezúhonnosti členů statutárního orgánu**

k § 2 soudního řádu správního

k § 31 odst. 1 písm. d), § 39 odst. 2, § 59 odst. 5 a § 91 odst. 3 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (v textu též zákon<sup>\*)</sup>)

**I.** Poskytují-li podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, pak soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí orgánu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek nemůže být považován za obecného protektora celého postupu zadavatele v rámci zadávacího řízení, ale toliko za protektora veřejných subjektivních práv svědčících žalobcům.

**II.** Pokud byl žalobce (vyloučený uchazeč v zadávacím řízení podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách) vyloučen ze zadávacího řízení v souladu se zákonem, a to již pro nesplnění kvalifikace uchazeče a zároveň pro vyřazení jeho nabídky, pak se jeho subjektivních veřejných práv nemohl dotknout postup zadavatele či hodnotící komise po tomto vyloučení; proto namítá-li žalobce, že byl vyloučen v rozporu se zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a zároveň uplatňuje další námítky proti postupu zadavatele a hodnotící komise v rámci zadávacího řízení, který s jeho vyloučením nesouvisí (*in concreto*: proti následnému postupu při samotném hodnocení nabídek nevyloučených uchazečů), pak neshledá-li soud důvodnými námítky proti rozhodnutí žalovaného ohledně samotného vyloučení tohoto žalobce, žalobu zamítne, aniž by se zabýval dalšími námítkami.

**III.** Podle § 91 odst. 3 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, se nabídky v zadávacím řízení předkládají v českém jazyce, ledaže by zadavatel v oznámení zadávacího řízení požadoval její předložení kromě českého jazyka též v jiném jazyce; neuplatní-li tedy zadavatel takový požadavek jiného jazyka nabídky, musí být samotná nabídka včetně všech dokladů předkládaných jako její součást předložena v českém jazyce; nesplnění tohoto požadavku je podle konkrétních okolností buď důvodem pro vyřazení nabídky a vyloučení uchazeče z další účasti v zadávacím řízení podle § 59 odst. 5 téhož zákona, nebo pro vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení pro nesplnění kvalifikace podle § 39 odst. 2 citovaného zákona.

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb.

**IV. Požadavek na doložení trestní bezúhonnosti (beztrestnosti) členů kolektivního statutárního orgánu uchazeče v zadávacím řízení se podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, vztahuje na všechny členy takového statutárního orgánu, nikoli jen na ty, kteří jsou za tento orgán v příslušném zadávacím řízení oprávněni jednat; nesplnění tohoto požadavku je důvodem pro vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení pro nesplnění kvalifikace podle § 39 odst. 2 uvedeného zákona.**

**V. Uchazeč v zadávacím řízení, který je zahraniční právnickou osobou, která má v České republice zřízenou organizační složku, dokládá podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, trestní bezúhonnost (beztrestnost) jak u všech členů kolektivního statutárního orgánu, tak u vedoucího organizační složky; nesplnění tohoto požadavku je důvodem pro vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení pro nesplnění kvalifikace podle § 39 odst. 2 uvedeného zákona.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2006, čj. 62 Ca 12/2006-600)*

**Věc:** a) Obchodní společnosti Autostrade, S.p.A., b) Autostrade per l'Italia, S.p.A., proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) Kapsch TrafficCom, AG, 2) Kapsch Carrier Com, AG, 3) Kapsch TrafficCom Construction & Realization, spol. s r. o., 4) Kapsch Telematic Services, spol. s r. o., 5) PVT, a. s., 6) Ministerstva dopravy, o přezkoumávání úkonů zadavatele veřejné zakázky.

Zadavatel (Česká republika – Ministerstvo dopravy) uveřejnil oznámení otevřeného řízení za účelem zadání veřejné zakázky *„Poskytování služeb a dodávek vybrané infrastruktury k realizaci projektů výkonového zpoplatnění vybraných komunikací v České republice“*. Ve lhůtě pro podání nabídek byly zadavateli doručeny celkem čtyři nabídky.

Žalobci podali společnou nabídku, v rámci které mimo jiné předložili výpisy z rejstříku trestů (*„osvědčení Státního zastupitelství při soudu, místní úřad v Římě“*, popř. *„Prokuratura republiky při soudním dvoru, místní úřadovna v Římě“*) pánů G., B., B., D., C., C., B., D., S., P., F., G., F., M., G., B., C., C. a S. Dále je součástí nabídky *„Potvrzení ve věci ochrany životního prostředí“*, v níž je popisována realizace systému ochrany životního prostředí včetně dobrovolné publikace Sociální a ekologické zprávy; zde žalobci odkázali na internetovou stránku [www.autostrade.it](http://www.autostrade.it) a prohlásili, že její systém se vyrovná systémům jako je EMS 14000.

Hodnotící komise se sešla dne 19. 9. 2005. Na tomto jednání byl kromě členů komise přítomen též Ing. Pavel J. v postavení poradce zadavatele pro veřejnou zakázku; ten

v rámci otevírání obálek s označením *„Nabídka“* identifikoval jednotlivé obálky, jednotlivé uchazeče a ohledně jednotlivých nabídek vždy poté, co se členů hodnotící komise dotázal, zda neshledali nedostatky nabídky po jejím prostudování, konstatoval, že příslušná nabídka vyhověla z hlediska své úplnosti. Tento poradce též zpracoval protokol o otevírání obálek. Následně se tento poradce z pověření zadavatele účastnil i dalších jednání hodnotící komise. Další jednání hodnotící komise se uskutečnilo dne 6. 10. 2005; na tomto jednání byl rovněž přítomen *„projektový manažer“*, jeho účast pak ze zadávací dokumentace vyplývá i v následujících jednáních hodnotící komise. Dále se jednání hodnotící komise uskutečnilo dne 10. 11. 2005; na tomto jednání byli kromě členů hodnotící komise a Ing. Pavla J. přítomni též *„projektový manažer“* a *„odborní poradci“* (jejich identifikace z notářského zápisu osvědčujícího průběh jednání hodnotící komise nevyplývá). Jednání hodnotící komise fakticky řídil Ing. Pavel J., jednání probíhalo tak, že k jednotlivým nabídkám Ing. Pavel J. vnesl dotazy na přítomné členy hodnotící komise ohledně jiných shledaných nedostatků jednotlivých nabídek, následně požádal o vyjá-



dění poradce, členové hodnotící komise byli seznámeni s ostatními závěry odborných poradců. Závěrem Ing. Pavel J. vždy konstatoval stanovisko zadavatele ve smyslu (např.) „... *zadavatel se tedy domnívá, že tento uchazeč by měl být z výběrového řízení vyloučen...*“. Následně bylo ve vztahu k jednotlivým nabídkám členy hodnotící komise hlasováno. Na základě závěrů hodnotící komise, ke kterým dospěla na svém jednání dne 10. 11. 2005, rozhodl zadavatel dne 16. 11. 2005 o vyloučení žalobců. Téhož dne vyloučil zadavatel další dva uchazeče a rozhodl o přidělení veřejné zakázky jedinému zbývajícím uchazeči, subjektům sdruženým v konsorciu „KAPSCH“. Z odůvodnění rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky vyplývá, že „... *veřejná zakázka byla přidělena uchazeči ‚KAPSCH‘, neboť jeho nabídka byla jediná, která zbyla k dispozici po posouzení nabídek...*“.

Vyloučení žalobců z další účasti na zadávacím řízení bylo zadavatelem odůvodněno tak, že uchazeč (tvořený žalobci) ke splnění obchodní podmínky pod čl. 8.6 části 1 zadávací dokumentace nedoložil v nabídce certifikát OHSAS 18001, ale své prohlášení, které však obsahově neprokazuje shodu s požadovaným certifikátem. Dalším důvodem bylo dle zadavatele neprokázání splnění požadavků z hlediska ochrany životního prostředí podle § 37 zákona, neboť žalobci nedoložili certifikát EMS ISO 14000, ale své prohlášení; to však dle zadavatele obsahově neprokazovalo shodu s požadovaným certifikátem. Třetím důvodem pro vyloučení bylo dle zadavatele nesplnění základního kvalifikačního kritéria podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona, když žalobci v nabídce nedoložili výpisy z rejstříku trestů ve vztahu k některým osobám, které žalobci uváděli jako členy statutárních orgánů a které jsou uvedeny ve výpisech z obchodního rejstříku jako členové správní rady [člen správní rady žalobce a) pan M., člen správní rady žalobce b) pan V.].

Žalobci podali dne 30. 11. 2005 námítky proti rozhodnutí o vyloučení. O námítkách zadavatel rozhodl tak, že jim nevyhověl.

Žalobci následně dne 28. 12. 2005 podali správnímu orgánu I. stupně návrh na pře-

zkoumání zadavatelových úkolů. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 26. 1. 2006 dospěl k závěru, že zadavatel při zadávání veřejné zakázky sice porušil zákon, avšak tento postup nijak neovlivnil stanovení pořadí nabídek.

Pokud jde o certifikát EMS ISO 14000, žalobci dle správního orgánu I. stupně pochybili tím, že namísto tohoto certifikátu předložili prohlášení, kde je obecně popisováno dodržování standardů v oblasti životního prostředí a v podrobnostech je odkazováno na Sociální a ekologickou zprávu na internetových stránkách žalobce a). Takový odkaz na dokument, který není součástí nabídky a který je v cizím jazyce, není dostatečný. Správní orgán tu dospěl k závěru, že zadavatel zkoumal obsahovou stránku dokladu („*prohlášení*“), který žalobci předložili, avšak nebyla jím prokázána shoda se systémem zadavatelem požadovaným, zejména z důvodu absence Sociální a ekologické správy. Na tu je pouze odkazováno, ale není doložena v nabídce.

Správní orgán I. stupně se zabýval i způsobem prokazování trestní bezúhonnosti podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona. Za žalobce byli k jednání pověřeni pan B., pan G., pan S. a pan C. Výpisy z rejstříku trestů nebyly doloženy v případě zástupců žalobce a) i žalobce b), konkrétně v případech pánů M. a V., členů správních rad. Nedoložili-li v nabídce uchazeči v případě dvou členů správních rad, které jsou statutárními orgány, výpisy z rejstříku trestů nebo jiný odpovídající doklad, nesplnili základní kvalifikační kritérium podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona. Po lhůtě pro podání nabídek přitom nelze tyto dokumenty doplnit a dle správního orgánu I. stupně nezbylo než uzavřít, že žalobci byli zadavatelem pro nesplnění základního kvalifikačního kritéria vyloučeni oprávněně.

V rámci správního řízení tedy správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že zadavatel nesplnil toliko povinnost stanovenou v § 88 odst. 3 zákona, a sice tím, že neodeslal do deseti dnů od obdržení námitek žalobcům písemné sdělení o jejich vyřízení; tento postup nicméně nijak neovlivnil stanovení pořadí nabídek.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podali žalobci rozklad, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 3. 2006 změnil předchozí rozhodnutí vydané v prvním stupni správního řízení, a to v zásadě tak, že do návěti výrokové části doplnil příslušná ustanovení zákona, o které se rozhodnutí opíralo. Konkrétně žalovaný shledal ve výrokové části předchozího rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení toliko formální pochybení, když nebylo odkázáno na § 101 odst. 1 zákona, podle něhož bylo při vydání rozhodnutí postupováno. Z tohoto důvodu byla výroková část změněna; v ostatním zůstal výrok beze změn. Věcně se žalovaný se závěry, jak je prezentoval správní orgán I. stupně, z velké části ztotožnil, případně je doplnil.

Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou ke Krajskému soudu v Brně. Hlavní část žalobních námitek se týká důvodů vyloučení žalobců ze zadávacího řízení. Podle žalobců může zadavatel požadovat splnění jen těch dodatečných „kvalifikací“, které jsou uvedeny v taxativním výčtu § 32, § 33 a § 37 zákona. Jiná (další) kvalifikační kritéria, než která jsou uvedena v zákoně, zadavatel použít nesmí. Z toho dle žalobců vyplývá, že jestliže zadavatel nebyl oprávněn dle zákona vyžadovat certifikát OHSAS, nemohli být žalobci z důvodu jeho nedoložení vyloučeni. Takové vyloučení žalobců bylo tedy nezákonné. Navíc se dle žalobců žalovaný opomněl v napadeném rozhodnutí vyjádřit k certifikátu z oblasti životního prostředí (EMS 14000), jehož nedoložení představovalo rovněž důvod pro vyloučení žalobců ze zadávacího řízení. Dále žalobci namítají, že žalovaný na straně jedné připouští, že doložení prohlášení namísto certifikátů požadovaných zadavatelem je v zásadě přípustné, na druhé straně však prohlášení žalobců shledal jako neprůkazná, neboť nebyla přiložena v českém jazyce. S tímto argumentem žalovaného žalobci nesouhlasí. Požadavek českého jazyka není v zákoně definován jako kogentní pravidlo, neboť § 91 odst. 3 věta druhá zákona připouští, aby zadavatel požadoval předložení nabídky i v dalším jazyce. V zadávacím řízení, jakým je výběr dodavatele mytného, se předpokládá široká

účast zahraničních účastníků, a tedy jeví se být striktní trvání na doložení všech dokumentů v češtině jako zcela neopodstatněné a formalistické. Žalobci přitom tomuto požadavku plně vyhověli, když prohlášení, které představuje dokument k doložení kvalifikace, předložili v české verzi a v jeho rámci pouze odkázali na internetovou podobu dokumentu v cizí jazykové verzi, který potvrzuje a dále rozvádí tvrzení prezentovaná žalobci v čestných prohlášeních. S ohledem na rozsah těchto dokumentů se jevílo nepraktické a neopodstatněné, aby byly předkládány v češtině.

Další část žalobních námitek je vystavěna na tvrzení žalobců, že splnili požadavek na doložení trestní bezúhonnosti, a to tím, že k nabídce přiložili výpisy z rejstříku trestů pánů G., B., S. a C., kteří byli příslušnými orgány žalobců zmocněni k tomu, aby žalobce zastupovali ve všech úkonech souvisejících s předmětným zadávacím řízením. Žalobci dle žalobních tvrzení jednali ve víře ve znění zákona, které jim jakožto zahraničním právníkům osobám umožňuje, aby kvalifikační kritérium trestní bezúhonnosti (též „*bezrestnost*“) splnili prostřednictvím pověřeného zástupce. V doplnění žaloby pak žalobci argumentují dále v tom směru, že pouze někteří členové statutárního orgánu žalobců jsou jeho „*výkonnými členy*“, kteří jsou oprávněni jednat navenek, přitom v případě těchto osob bylo doložení trestní bezúhonnosti splněno.

Žalovaný se k obsahu žaloby vyjádřil v tom směru, že žádnou ze žalobních námitek nepovažuje za důvodnou. Pokud jde o důvody vyloučení ze zadávacího řízení ve vztahu k prokázání technické způsobilosti týkající se opatření k zabezpečení jakosti, konkrétně pak týkající se bezpečnosti a ochrany při práci, a to na základě § 33 odst. 1 písm. c) bodu 5 zákona, žalovaný konstatoval, že Sociální a ekologickou zprávu žalobců při prokázání této technické způsobilosti nebylo možno zohlednit, neboť ji žalobci nepředložili v rámci své nabídky, ale pouze na ni ve své nabídce odkázali. Odkaz na elektronický dokument uložený na internetové adrese, navíc ještě v cizím jazyce, nelze dle názoru žalovaného považovat za předložení tohoto dokladu za

účelem prokázání technické způsobilosti oby součástí nabídky. Žalovaný setrval na svém závěru prezentovaném v napadeném rozhodnutí i ohledně prokázání trestní bezúhonnosti předkládáním výpisu z rejstříku trestů, ohledně závěrů týkajících se průběhu hodnocení nabídek a postupu hodnotící komise a rovněž v otázce možné nepovolené veřejné podpory žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí, kde podrobně specifikuje důvody, pro které nepovažoval za nutné postoupit námítky žalobců Evropské komisi. Pokud jde o rozsah kvalifikace, jejíž prokázání zadavatel po uchazečích požaduje, ten je výlučně na zadavatelích. Zadavatel je omezen toliko podmínkou transparentnosti a nediskriminace ve vztahu ke všem uchazečům o veřejnou zakázku. I v této otázce žalovaný odkázal na závěry obsažené v napadeném rozhodnutí.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

#### Z odůvodnění:

(...) Jazyk, v němž měla být dle žalobců Sociální a ekologická zpráva zadavateli dostupná [tedy na internetových stránkách žalobce a)], je pak další samostatnou otázkou, kterou se soud musel zabývat.

Zpochybňují-li žalobci samostatně oprávněnost požadavku českého jazyka nabídky, ani tomuto jejich tvrzení nelze přisvědčit. Jazyk nabídky, tj. jazyk, v němž lze předkládat nabídky a doklady, jejichž předložení souvisí s nabídkou a je zákonem uloženo, je upraven v § 91 odst. 3 zákona. Podle tohoto ustanovení se nabídky a další doklady předkládají v českém jazyce, v oznámení zadávacího řízení může zadavatel požadovat předložení nabídky rovněž v dalším jazyce. Nabídky a další doklady související s nabídkou požadované tímto zákonem se tedy předkládají vždy pouze v českém jazyce, ledaže by zadavatel v oznámení zadávacího řízení požadoval předložení nabídek také v jiném než v českém jazyce. V takovém případě by se nabídky předkládaly v českém jazyce a kromě toho i v jazyce, který zadavatel v oznámení zadávacího řízení stanovil. Zadavatel však jazyk nabídky v právě uvedeném smyslu nerozšířil.

Stanoví-li tedy § 91 odst. 3 zákona pravidlo, podle něhož nabídky a další doklady požadované tímto zákonem se předkládají v českém jazyce, avšak další jazyk, jež by zadavatel nad rámec jazyka českého požadoval, je omezen na „nabídky“, pak soud uzavírá, že tyto doklady musí být vždy předloženy v českém jazyce, tj. že jejich jazykovou alternativu zákon nepřipouští. Do kategorie „dalších dokladů požadovaných tímto zákonem“ podle § 91 odst. 3 zákona spadají přitom ty doklady, jejichž předložení souvisí s předložením samotné nabídky a tvoří její materiální součást. Typicky jde přitom právě o doklady, jimiž je prokazováno splnění kvalifikace. Na listiny, jež jsou součástí samotné nabídky, se tak nutně vztahuje ta část pravidla o přípustnosti jazyků podávaného z tohoto ustanovení, která se vztahuje k nabídkám samotným. Pokud tedy žalobci hodlali učinit Sociální a ekologickou zprávu součástí nabídky (neboť jen tak jí mohli prokázat splnění kvalifikace, což ostatně odpovídá jejich úmyslu podle textu „*Potvrzení ve věci ochrany životního prostředí*“, které tvoří součást nabídky), pak by musela být společně s nabídkou přiložena, a sice v jazyce nabídky, tedy v jazyce českém.

Z právě uvedeného tedy vyplývá, že pokud nebyla Sociální a ekologická zpráva – dle žalovaného důvodně představující ekvivalent zadavatelem požadovaného certifikátu – součástí nabídky, byla tato skutečnost důvodem pro vyloučení žalobců ze zadávacího řízení pro nesplnění kvalifikace podle § 39 odst. 2 zákona. I kdyby však součástí nabídky byla, nesplňovala by podmínku doložení v jazyce nabídky, tj. v českém jazyce. I v takovém případě by byli žalobci z další účasti v zadávacím řízení vyloučeni (v tomto případě v souvislosti s důvodným vyřazením nabídky podle § 59 odst. 5 zákona).

(...) K této části žaloby tedy soud uzavírá, že pokud žalobci v zadávacím řízení nepředložili takový dokument, který by splňoval požadavky plnohodnotného ekvivalentu zadavatelem požadovaných certifikátů (*in concreto*: dokument nebyl součástí nabídky a v českém jazyce), byl závěr zadavatele a následně i správního orgánu I. stupně a žalova-

ného ohledně důvodnosti vyloučení žalobců ze zadávacího řízení v souladu se zákonem.

Již ze shora uvedeného důvodu bylo vyloučení žalobců ze zadávacího řízení důvodné. Přesto se soud zabýval i ostatními námitkami žalobců ve vztahu k důvodům, pro které byli žalobci ze zadávacího řízení vyloučeni.

Důvodnými nejsou ani námitky splnění podmínky doložení trestní bezúhonnosti (bezrestnosti) žalobců.

Podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona splňuje základní kvalifikační kritéria ten, kdo nebyl pravomocně odsouzen pro trestný čin nebo došlo k zahlazení odsouzení trestného činu, jehož skutková podstata souvisí s předmětem podnikání, jde-li o fyzickou osobu; jde-li o právnickou osobu, musí tuto podmínku splňovat statutární orgán nebo každý člen statutárního orgánu, vedoucí organizační složky zahraniční právnické osoby nebo statutárním orgánem pověřený zástupce.

Je-li tedy uchazečem osoba právnická, pak podle právě citovaného ustanovení zákona musí být uvedena podmínka zkoumána kumulativně jak u každého člena statutárního orgánu (je-li statutární orgán orgánem kolektivním), a to bez ohledu na skutečnost, zda jde o tuzemskou či zahraniční právnickou osobu, tak u vedoucího organizační složky (jde-li o zahraniční právnickou osobu). Požadavky ve vztahu ke kolektivnímu statutárnímu orgánu právnické osoby platí bez ohledu na to, zda jde o tuzemskou či zahraniční právnickou osobu, a nejsou prolomeny ani jinak determinovány požadavkem ve vztahu k vedoucímu organizační složky v případě zahraniční právnické osoby.

To tedy znamená, že jestliže se splnění kvalifikačního předpokladu zkoumá u právnické osoby, musí být absence odsouzení pro trestný čin vždy prokázána ve vztahu ke statutárnímu orgánu. Má-li společnost jeden kolektivní statutární orgán, musí být splnění tohoto kvalifikačního kritéria prokázáno ve vztahu ke všem fyzickým osobám takový statutární orgán tvořícím. V případě, že je kvalifikace zkoumána u uchazeče, který je zahraniční právnickou osobou (tj. právnickou

osobou se sídlem mimo území České republiky), která má však v České republice zřízenou organizační složku, musí být zkoumáno splnění tohoto kvalifikačního kritéria rovněž u vedoucího takové organizační složky. Nadto platí, že jestliže je uchazečem právnická osoba a statutární orgán takové právnické osoby pověřil jejím zastupováním další fyzickou osobu (zástupce), musí být bezúhonnost prokázána i u ní.

Shora uvedené požadavky se uplatní na všechny fyzické osoby tvořící statutární orgán (v daném případě na všechny členy správní rady, jejíž charakter kolektivního statutárního orgánu není mezi účastníky sporným), aniž by bylo rozhodující, že v příslušném zadávacím řízení za žalobce fakticky jednali toliko někteří z nich. Determinaci vůle statutárního orgánu (k níž dochází uvnitř statutárního orgánu celým takovým orgánem) a její projevení navenek (toliko některými členy, avšak v souladu s tím, jak byla tato vůle determinována) je třeba odlišovat. Soud nepovažuje za vyloučené, aby jménem právnické osoby jednali pouze někteří členové kolektivního statutárního orgánu, to však neznamená, že zbylí členové, kteří se též podílejí na obchodním vedení společnosti, by neměli být za členy takového statutárního orgánu považováni. Jsou-li žalobci akciovými společnostmi, pak ostatně ani česká vnitrostátní úprava společenstevního práva nevyklučuje, aby oprávnění každého člena představenstva akciové společnosti (který je jinak oprávněn jménem akciové společnosti jednat) bylo omezeno (§ 191 odst. 1 věta třetí obchodního zákoníku), přitom na postavení všech konkrétních fyzických osob tvořících statutární orgán akciové společnosti (nikoli jen těch, kteří jsou oprávněni za společnost jednat) nic nemění ani skutečnost, že do obchodního rejstříku se mimo jiné zapisují ti členové představenstva, kteří zavazují společnost, a způsob, kterým tak činí (§ 191 odst. 1 věta čtvrtá obchodního zákoníku). Požadavek podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona je tedy aplikovatelný na všechny osoby, které vůli statutárního orgánu determinují, nikoli jen na ty osoby, které ji projevují navenek, ať už na zá-

kladě zákona či na základě jakéhokoli vnitřního předpisu žalobců.

Požadavek bezúhonnosti (beztrestnosti) tedy žalobci nesplnili tím, že v rámci nabídky předložili výpisy z rejstříku trestů toliko u některých osob tvořících jejich statutární orgány, konkrétně nikoli u pánů V. a M. Jejich výpisy byly předloženy až coby příloha námitek žalobců proti rozhodnutí zadavatele ze dne 16. 11. 2005 o vyloučení žalobců z další účasti v zadávacím řízení doručených zadavatelem dne 30. 11. 2005, kde žalobci uvádějí, že tyto výpisy nebyly součástí nabídky „...z důvodu *technického nedopatření*...“. K takovému pozdějšímu předložení těchto výpisů zadavatel důvodně nepřihlížel. To je důsledkem přísné formální a koncentrační zásady podávané z § 30 odst. 1 zákona ve spojení s § 38 odst. 1 zákona, na níž je vystavěno hodnocení splnění kvalifikace podle § 30 zákona (včetně splnění základních kvalifikačních kritérií podle § 31 zákona). Hodnocení splnění kvalifikace je prováděno pouze jedenkrát, a sice v otevřeném řízení v časovém úseku mezi podáním nabídky a jejím hodnocením (nabídka toho uchazeče, který nespĺňuje kvalifikaci, již není předmětem hodnocení ani posuzování). Jestliže není splněná kvalifikace v rámci tohoto časového úseku prokázáno, má se za to, že kvalifikace není splněna, přitom pozdější průkaz splnění takové kvalifikace nemůže být zohledněn.

Soudu tedy nezbyvá než uzavřít, že samostatným důvodem pro vyloučení žalobců ze zadávacího řízení bylo nesplnění požadavku prokázání trestní bezúhonnosti (beztrestnosti) podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona. Žalobci tedy měli být vyloučeni ze zadávacího řízení samostatně pro nesplnění kvalifikace podle § 39 odst. 2 zákona. V tomto směru tedy žalovaný dospěl ke správnému závěru a námitky žalobců nejsou důvodnými.

(...) Ohledně všech námitek uplatněných proti závěrům žalovaného týkajícím se vyloučení žalobců ze zadávacího řízení tedy soud uzavírá, že žádná z námitek není důvodná.

Soud tedy aprobuje závěr žalovaného, že zadavatel byl oprávněn žalobce ze zadávacího řízení vyloučit, a to pro každý ze shora uvedených důvodů samostatně.

(...) Pokud tedy soud po vyčerpání obsahu žaloby v té části, která směřuje proti závěrům žalovaného ohledně důvodů vyloučení žalobců ze zadávacího řízení pro nesplnění kvalifikace, dospěl k závěru, že žalobci byli na základě objektivních skutečností shora popsaných, nikoli subjektivních skutečností, jež by byly založeny primárně na úvaze hodnotící komise či samotného zadavatele, ze zadávacího řízení vyloučeni důvodně, a to již pro nesplnění kvalifikace podle § 39 odst. 2 zákona, nemohla být jejich nabídka předmětem samotného hodnocení. Jeho předmětem jsou totiž jen takové nabídky, jež byly podány ve lhůtě pro podání nabídky, v uzavřených obálkách, které nebyly vyřazeny podle § 59 odst. 5 zákona pro nesplnění náležitostí uvedených v § 59 odst. 3 zákona a zároveň jejichž podatelé nebyli vyloučeni pro nesplnění kvalifikace právě podle § 39 odst. 2 zákona. Za této situace jsou námitky žalobců směřující do procedury postupu hodnotící komise při samotném hodnocení, do zadavatelových ingencí do jednání hodnotící komise, do absence řádného vyhodnocení jediné (zbylé) nabídky toho uchazeče, který jako jediný nebyl ze zadávacího řízení vyloučen, do zvýhodnění vítězného uchazeče a do neprokázání technické způsobilosti vítězného uchazeče irelevantní. Zjednodušeně řečeno: pokud byli žalobci ze zadávacího řízení vyloučeni v souladu se zákonem (již pro nesplnění kvalifikace), pak se jejich veřejných subjektivních práv nemohl jakkoli dotknout postup zadavatele uskutečněný po jejich vyloučení. Nabídka žalobců nebyla a neměla být hodnocena, jak soud shora vyložil, nemohla být tedy nabídkou vítěznou, a tedy konečné pořadí úspěšnosti nabídek by se ve prospěch žalobců nemohlo změnit.

Soud nekonstatuje zákonnost postupu zadavatele v rámci zadávacího řízení, neboť i on na základě obsahu zadávací dokumentace sdílí určitý stupeň pochybností o celkové korektnosti zadávacího řízení, nicméně pro jeho rozhodnutí jsou stěžejními shora uvedené objektivní nedostatky nabídky žalobců a nad-

to obsah žaloby, jímž byly vymezeny meze soudního přezkumu. Aniž by tu tedy soud mohl jakkoli spekulovat o důvodech konkrétního postupu zadavatele a hodnotící komise a o okolnostech, jež v žalobcích vzbudily dojem nedůvěry ve způsob vedení zadávacího řízení, pak i kdyby zadavatel v rámci postupu nesouvisějícího se samotnými důvody vyloučení žalobců ze zadávacího řízení pochybil způsobem, jak jej žalobci v žalobě namítají, nijak by se tato skutečnost na subjektivních veřejných právech žalobců nemohla projevit. Postavení žalobců coby uchazeče již důvodně vyloučeného by se již nijak nemohlo změnit. Odlišná situace by nastala tehdy, pokud by žalobci neměli být ze zadávacího řízení vyloučení, měli by se jej tedy dále účastnit a jejich nabídka by měla být předmětem hodnocení. Tak tomu však v daném případě není.

K právě uvedenému závěru soud dospívá na základě § 2 s. ř. s., podle něhož poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem a za podmínek stanovených soudním řádem správním. Samotná žalobní legitimace v řízení o žalobě proti roz-

hodnutí správního orgánu, jíž je mimo jiné determinována i možnost soudu přiznat žalobcům příslušnou právní ochranu v rámci správního soudnictví, je pak podle § 65 s. ř. s. vázána na tvrzení ohledně založení, změny, zrušení nebo závazného určení (veřejných subjektivních) práv a povinností. Prolomení tohoto pravidla je pak podáváno výlučně pro zvláštní případy žalob k ochraně veřejného zájmu (§ 66 s. ř. s.). Soud tu nemůže být pokládán za obecného protektora postupu zadavatele v rámci zadávacího řízení, ale toliko za protektora veřejných subjektivních práv svědčících v souvislosti se zadávacím řízením žalobcům. Z tohoto důvodu tedy i kdyby soud konstatoval, že se žalovaný dopustil pochybení souvisejícího s přezkumem zadavatelova postupu skutečného až po vyloučení žalobců ze zadávacího řízení (tedy v období, ve kterém již žalobci po právu nebyli a neměli být účastníky zadávacího řízení pro nesplnění kvalifikace), resp. zadavatelova postupu nijak nesouvisějícího s vyloučením žalobců, nemohl by v těchto otázkách poskytnout žádnému ze žalobců takovou míru retace, jež by se mohla projevit zrušením napadeného rozhodnutí. (...)

## 1528

### Regulace reklamy: rozpor s právními předpisy; sázení na sportovní zápasy

k § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění zákona č. 138/2002 Sb.

**Zákaz daný § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, je třeba ve vztahu k šířiteli reklamy vykládat tak, že se zakazuje toliko taková reklama, z jejíhož obsahu vyplývá, že je nabízeno zboží, služba nebo jiný výkon či hodnota, které jsou v rozporu s právními předpisy.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2007, čj. 11 Ca 1/2006-57)

**Věc:** Česká televize proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty.

Žalovaný dne 1. 12. 2005 uložil žalobkyni pokutu ve výši 1 000 000 Kč za porušení § 2 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy, ke kterému mělo dojít odvysíláním televizní reklamy propagující sportovní sázení „*BET AND WIN*“ (*BaW*) provozované prostřednictvím internetu.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou, v níž zejména namítala, že žalovaný v oznámení o zahájení správního řízení neuvedl v souvislosti se stanoviskem Ministerstva financí (které si žalovaný vyžádal), které podmínky stanovené zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích (dále jen „zákon o loteriích“), by

při provozování po internetu nebyly splněny. Namítala dále, že uvedený zákon nezakazuje výslovně provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím sítě internet. Společnost zmíněná v reklamě provozuje své hry v řadě zemí EU a reklama neobsahuje zmínku o provozování zakázané činnosti. Žalobkyně dále odkázala na čl. 43 a 49 Smlouvy o založení Evropského společenství, kde je zakotven zákaz omezení svobody usazování pro příslušníky jednoho státu na území druhého, zákaz omezení volného poskytování služeb a zákaz omezení pohybu kapitálu, a dále na rozsudek Evropského soudního dvora ve věci *P. Gambelli a spol.*, ze kterého lze dovodit, že společnost, jež má sídlo v jednom z členských států EU a v tomto státě obdržela licenci k provozování sázení, je oprávněna poskytnout své služby ve všech ostatních státech EU bez nutnosti obdržení licence v těchto státech. Proto má žalobkyně zato, že neobstojí názor, že kvůli nezískání licence Ministerstva financí pro činnost zadavatele reklamy došlo odvysíláním reklamy k porušení a naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména konstatoval, že právní úprava jednoznačně vyžaduje k legálnímu provozování jakéhokoliv kurzového sázení povolení Ministerstva financí, které sdělilo, že povolení vydáno nebylo, a proto se jedná o nelegálně provozovanou aktivitu na území ČR. Z toho důvodu žalovaný shledal poskytování a šíření služby v rozporu se zákonem o loteriích a reklamou takové služby za jsoucí v rozporu se zákonem o reklamě. Dále se tedy žalovaný nezbýval otázkou, které konkrétní podmínky pro vydání povolení subjekt provozující kurzové sázení splňoval nebo nesplňoval. Orgány Evropské unie dosud nevydaly žádné sekundární právní předpisy, které by oblast provozování loterií a jiných podobných her harmonizovaly. Zákaz omezení volného poskytování služeb však neznamená, že národní pravidla při splnění určitých podmínek omezovala svobodu poskytování služeb. Taková omezení musí být přijatelná jako výjimečná opatření výslovně uvedená v čl. 45 a 46, nebo ospravedlněná důvody prvořadého obecného zájmu,

musí být vhodná k dosažení cíle, který sledují, a nepřesáhnout to, co je nezbytné k jejich dosažení. Žalovaný dále konstatoval, že loterie v sobě zahrnují vysoké riziko kriminality nebo podvodů a obzvláště pokud se provozují ve velkém rozsahu, mohou být popudem k utrácení, což může mít škodlivé individuální a sociální následky, na druhé straně mohou mít loterie i významný přínos k financování aktivit dobročinného nebo veřejného zájmu. Tyto zvláštní faktory opravňují národní autority k tomu, aby měly dostatečný stupeň volnosti při určování toho, co je zapotřebí k ochraně hráčů a v širším smyslu k ochraně veřejného pořádku. Proto i Česká republika svojí legislativou založenou na obligatorním povolení k provozování loterií a jiných podobných her chce vyloučit nebezpečí trestné činnosti a kriminality, chce zprůhlednit podnikání v této oblasti, a splňuje tak požadavky pro uplatňování omezení svobodného poskytování služeb v oblasti loterií a jiných podobných her.

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

### Z odůvodnění:

Je třeba se nejprve zabývat tím, zda skutkové okolnosti, které ve věci nastaly, lze považovat za spáchání správního deliktu podle zákona o regulaci reklamy ze strany žalobkyně jako šířitele reklamy. Teprve pokud by tento předpoklad nastal (a bylo by lze pokutu uložit jenom proto, že provozovatel sázení neměl v době vysílání licenci udělenou Ministerstvem financí), by bylo lze zkoumat, jestli je v důsledku nadnárodní právní úpravy tato licence pro výkon činnosti nezbytná, či nikoli.

Podstatou žalobních námitek je tvrzení žalobkyně o tom, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy. Bylo proto třeba výše uvedené ustanovení zákona interpretovat. Ve věci nebylo sporu o tom, že v době odvysílání předmětné reklamy nedisponovala společnost, provozující internetové sázení, povolením Ministerstva financí k této činnosti. Žalovaný vycházel ze stanoviska, že

není podstatné, zda zákon o loteriích konkrétní způsob sázení zakazuje či povoluje, neboť při absenci povolení jde vždy o činnost, která je v rozporu s právním předpisem – se zákonem o loteriích a právě to, že uvedené povolení nebylo vydáno, samo o sobě postačuje k naplnění skutkové podstaty, za kterou byla pokuta uložena.

Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy účinného v době rozhodování žalovaného (tj. do účinnosti novely zákona provedené zákonem č. 25/2006 Sb.) orgán dozoru uloží, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, zadavateli, zpracovateli nebo šířiteli reklamy, která je v rozporu s tímto zákonem, pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Z citovaného ustanovení vyplývá, že sankcionováno je šíření reklamy, která je v rozporu se zákonem. Lze dovodit, že smyslem ukládání sankcí podle tohoto zákona je zajistit dodržování právních předpisů právě při zadávání, zpracování a následně šíření reklamy, tedy v rozsahu působnosti uvedeného zákona. Je to tedy právě ona reklama (co se reklamou rozumí, upravuje ustanovení § 1 odst. 2 zákona), na kterou zákon o regulaci reklamy klade stanovené požadavky a jejich nedodržení sankcionuje. Při zkoumání, zda došlo k porušení zákona o regulaci reklamy, či nikoli, je proto třeba vždy vycházet především z vlastního obsahu té které reklamy a teprve v návaznosti na něm lze dovozovat případné spáchání správního deliktu. Vlastní obsah reklamy především vypovídá o tom, zda jde o reklamu zakázanou, či nikoli.

Ustanovení § 2 zákona o regulaci reklamy stanoví, jaká reklama se zakazuje. Je pak nepochybné, že v důsledku výslovného zákazu je právě taková reklama v rozporu se zákonem o regulaci reklamy, jak jej vyžaduje § 8 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona. Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona se zakazuje reklama zboží, služeb nebo jiných výkonů či hodnot, jejichž prodej, poskytování nebo šíření je v rozporu s právními předpisy. Zákaz vyjádřený v uvedeném ustanovení má zajistit to, aby činnosti, zboží či služby, které jsou jinak považovány za protiprávní (a právní předpisy je za protiprávní označují), nebyly rovněž nabí-

zeny formou reklamy. Ustanovení § 2 odst. 1 zákona tak obsahuje pravidlo (platící patrně i bez výslovného ustanovení), že jestliže je určité zboží či služba považována za protiprávní, nelze na ni rovněž dělat reklamu. Aby se jednalo o reklamu zakázanou podle uvedeného ustanovení, musí být zřejmé, že nabízí zboží, službu či jiný výkon, které jsou produktem protiprávní činnosti, nebo to, že pokud se bude adresát reklamy chovat nabízeným způsobem, bude jednat protiprávně.

Loterie a jiné podobné hry mohou být na území České republiky provozovány, nejde o činnost, která by byla sama o sobě protiprávní. Skutečnost, že je na tuto činnost třeba povolení příslušného správního orgánu (§ 4 odst. 1 zákona o loteriích), má nepochybně za cíl zajistit potřebnou míru státní regulace v této oblasti, odůvodněnou především povahou sázek a her jako takových, včetně zájmu státu na tom, aby na sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel bylo použito části výtěžku z her a sázek (§ 4 odst. 2 zákona o loteriích).

Z obsahu reklamy, která byla v souzené věci šířena, nijak nevyplývá, že by šlo o reklamu na sázky protizákonné či nepovolené, adresát reklamy nemohl žádným způsobem z jejího obsahu dovodit, že poskytovatel sázkových her nemá v době šíření reklamy k této činnosti povolení Ministerstva financí. Nebyla tak šířena reklama, z jejíhož obsahu by vyplývala protiprávnost nabízené služby a nerespektování právních předpisů ze strany šířitele či následně nabádání adresátů reklamy k takovým postojům.

Je třeba rovněž vidět, že žalobkyně byla pokuta uložena nikoli jako zadavateli, ale jako šířiteli reklamy (§ 1 odst. 5, resp. 7 zákona o regulaci reklamy). Žalobkyně není subjektem, který by službu, kterou reklama nabízí, sám provozoval. Právní názor, který zaujal žalovaný, vede v konečném důsledku k tomu, že by vždy, pokud by bylo zjištěno jakékoli nedodržení právních předpisů u provozovatele služby (a v konečném důsledku i zboží či jiných výkonů a hodnot), mohl být šířitel reklamy za takové porušení sankcionován, bez ohledu na to, zda se takové porušení promít-



lo i do obsahu šířené reklamy, či nikoli. Žalobkyně, stejně jako kterýkoli jiný šířitel reklamy, by tak vedle obecného dohledu nad tím, aby nebyly propagovány komodity jsoucí samy o sobě v rozporu s právními předpisy, byla nucena pátrat po právních poměrech týkajících se jednotlivých zadavatelů, resp. osob prodávajících nabízené zboží či provozujících nabízenou službu a zjišťovat potenciální nedodržení právních předpisů, a to nejen v otázce obdržené licence, jako tomu bylo v souzené věci. Právní názor žalovaného tak ústí v závěr, že by bylo lze přičíst šířiteli reklamy jakoukoli okolnost týkající se provozovatele nabízené služby, jsoucí v nesouladu s právními předpisy. Z žádného právního předpisu však nelze dovodit povinnost šířitele reklamy dohlížet na dodržování právních předpisů ostatními subjekty, odhlédnuto navíc od skutečnosti, že takové aktivity žalobkyně by byly v praxi nerealizovatelné a neúčelné. Úkolem žalobkyně coby šířitele reklamy rozhodně není a není k tomu ani oprávněna, suplovat činnost příslušných orgánů státní správy a vyhledávat potenciální porušení právních předpisů u jiných subjektů. Šířitel reklamy může v režimu zákona o regulaci reklamy posuzovat pouze to, co je v konkrétní reklamě uvedeno, ve vztahu k zákonným požadavkům na obsah, formu či způsob šíření té které reklamy.

Okolnost, zda provozovatel sázení po internetu měl či neměl v době vysílání reklamy

příslušnou licenci, je problematikou samostatnou, jde o interpretaci zákona o loteriích, včetně práva Evropské unie k této otázce. To, zda provozovatel služby postupoval oprávněně či protiprávně, pokud službu nabízel bez příslušného povolení, přísluší posoudit v řízení s tímto subjektem na poli tvrzeného porušení zákona o loteriích. V takovém řízení by měla místo argumentace tvořící podstatnou část žaloby a vyjádření k podané žalobě o tom, zda jde v takovém případě o nepřipustné omezení svobodného pohybu služeb, či nikoli. Řešení této otázky však nepřísluší řízení typově zcela odlišnému, vedenému s jiným subjektem než s provozovatelem služby, jehož předmětem není a nemůže být posuzování dodržování zákona o loteriích, ale oblast zcela jiná, a sice regulace reklamy. Lze jen doplnit, že k otázce obligatornosti příslušného povolení by měl v první řadě zájem zaujmout stanovisko poskytovatel služby, neboť je to on, koho se tato otázka bezprostředně týká. V řízení podle zákona o regulaci reklamy (a následně ani v řízení soudním) mu však takové postavení nesvědčí, neboť není tím, komu byla pokuta uložena, a zákon o regulaci reklamy nezakotvuje ani případný regres šířitele reklamy vůči tomuto subjektu, který by bylo lze následně uplatnit (z čehož by mohla vyplývat práva uvedeného subjektu v řízení o porušení zákona o reklamě vedeného proti šířiteli). (...)

## 1529

### **Přestupky: přestupek proti občanskému soužití; útok psa**

k § 49 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

**Jednání stěžovatele, který svěřeného psa nezabezpečil takovým způsobem, aby nemohl nikoho zranit (zde: ukousnutí dolního rtu poškozené), naplňuje znaky přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2007, čj. 4 As 40/2007-53)*

**Věc:** Adam N. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Města Krnov, komise k projednání přestupků, ze dne 18. 5. 2005, byl

stěžovatel uznán vinným z přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. b)

zákona o přestupcích, jehož se měl dopustit tím, že dne 6. 7. 2004 v Krnově z nedbalosti ublížil na zdraví Janě S. tím, že pes rotwailer Ron, kterého měl v daném okamžiku v péči, ukousl Janě S. retní červeň dolního rtu, čímž jí způsobil zranění, které si vyžádalo lékařské ošetření. Za naplnění skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití mu byla podle § 49 odst. 2 zákona o přestupcích uložena pokuta ve výši 1500 Kč a současně mu byla podle § 79 odst. 1 uvedeného zákona uložena povinnost nahradit náklady řízení v částce 1000 Kč.

K odvolání žalobce dne 13. 6. 2005 prvostupňové rozhodnutí žalovaný potvrdil. Žalovaný konstatoval, že prvostupňový správní orgán řádně zjistil skutkový stav věci, který správně vyhodnotil a vydal rozhodnutí, které je v souladu s právními předpisy. Stejně jako prvostupňový správní orgán i žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobce si vzhledem ke svému věku, skutečností o chování psů všeobecně známým a především k rase psa musel být vědom možností, že může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, konkrétně pak zdraví občanů, avšak bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že se tak nestane. Uloženou sankci shledal žalovaný s ohledem na kritéria uvedená v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích přiměřenou.

Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Ostravě. Rozhodnutí žalovaného považuje za nezákonné, neboť v řízení, které mu předcházelo, byl zkrácen na svých právech. Správní orgán podle něj postavil rozhodnutí o jeho vině na skutečnosti, že poškozená nebyla žalobcem v minulosti opakovaně upozorněna, že nemá psa hládit, a že rovněž popřela, že by ke psu poklekla a že by psa držela kolem krku, naopak poškozená uváděla, že se pouze sehnula a psa hládila. Žalobce má za to, že takto zjištěný skutkový stav neobstojí při srovnání s objektivní realitou, neboť popis události poškozenou uvedený v protokolu o podání vysvětlení ze dne 21. 12. 2004, který byl sepsán Policií České republiky Krnov, je odlišný od popisu události podané poškozenou při jednání před prvostupňovým správním

orgánem, přičemž na tyto evidentní rozpory v její výpovědi ani jeden ze správních orgánů nereagoval. Žalobce má za to, že je vyloučeno, aby ke zranění poškozené došlo způsobem, jak sama popisuje. Podstatné je, že poškozená hládila psa bez žalobcova svolení. Žalobce dále provedl exkurs do vzájemného soužití psů a lidí a poukázal na povinnost každého člověka chovat se tak, aby nedocházelo ke škodě na zdraví, majetku, apod. ve smyslu § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Poukázal rovněž na psychické a fyzické parametry svého psa, na to, že poškozená zasáhla do teritoria jeho psa, a konstatoval, že vzhledem k tomu, že neměla jeho souhlas, si musela být vědoma toho, že může dojít k následku, který nastal. Podle žalobce tak správní orgány obou stupňů porušily § 32 odst. 1 správního řádu, neboť nezjistily přesné a úplně skutečný stav věci a o odborné otázky důležité pro rozhodnutí ve věci (principy chování psů) si učinily závěr samy, ačkoliv k tomu neměly oprávnění.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 28. 2. 2007 žalobu zamítl. Podle soudu bylo v řízení před správním orgánem dostatečně prokázáno, že žalobce měl dne 6. 7. 2004 ve své péči psa rasy rotwailer, který patřil jeho otci. Při procházce se psem a se svou známou (poškozenou) strpěl, aby psa hládila. Tento děj byl shodně popsán jak žalobcem, tak i poškozenou, přičemž soud nepovažoval za nutné odstraňovat drobné rozpory ve výpovědích, které spočívaly v tom, zda poškozená ke psu přiklekla, či zda jej hládila jiným způsobem. Krajský soud spatřuje velkou míru spoluviny za zranění, které utrpěla, na straně samotné poškozené, které bylo téměř 19 let a mohla předpokládat, že při jejím způsobu chování ji pes může zranit. Ze strany žalobce se nicméně jednalo o nedbalost vědomou, neboť měl vědět, že pes může zaútočit a může poškodit zdraví poškozené, ale bez přiměřených důvodů spoléhal, že se tak nestane. Společenskou nebezpečnost jednání žalobce soud posoudil jako nízkou, a to i s ohledem na charakter zranění poškozené, kdy nebyly zapříčiněny neodčinitelné následky, avšak k naplnění znaku přestupku proti občanské

mu soužití došlo. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalovaný, stejně jako prvostupňový správní orgán, posoudil věc správně jak po stránce skutkové, tak po stránce právní a rozhodl na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Rozhodnutí žalovaného tak bylo vydáno v souladu se zákonem. Rovněž druh a výši uložené sankce shledal soud jako dostatečnou s ohledem na osobu žalobce, který se doposud nikdy žádného protiprávního jednání nedopustil a byl studentem.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Zopakoval žalobní námitky, ve kterých poukázal na obecnou povinnost předcházet škodám zakotvenou v § 415 občanského zákoníku, rozporu v popisu jednání poškozené, principy chování psů a nutnost prokázání porušení právní povinnosti z nedbalosti. Závěr žalovaného o tom, že se dopustil přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích nemá podle něj oporu v provedeném dokazování, neboť skutková věta vůbec nevystihuje skutečné okolnosti případu, nepopisuje čím a jakým způsobem stěžovatel zapříčinil zranění poškozené. Nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení stěžovatel spatřuje v tom, že i kdyby bylo možno dát za pravdu krajskému soudu, že správní orgány obou stupňů úplně zjistily skutkový stav, tak nelze souhlasit s jeho závěrem v tom, jakým způsobem provedl výklad stěžovatelova zavinění ve formě vědomé nedbalosti. Stěžovatel nesouhlasí rovněž se závěrem soudu, že strpěl, aby poškozená hladila psa. Naplnění znaku zavinění v tomto směru neobstojí, neboť ke zranění došlo dřív, než stěžovatel mohl ze vzniklé situace vyhodnotit, že způsob hlazení psa poškozenou může zavdat příčinu jakémukoliv nebezpečí. Jedním z důvodů vyloučení trestní odpovědnosti je pak souhlas poškozeného. Ten lze dle jeho názoru aplikovat i na daný případ, protože poškozená sama bez svolení hladila psa, a jak správně krajský soud konstatoval, mohla předpokládat, že ji může zranit. Jestliže soud na jedné straně připouští, že poškozená mohla vědět, že svým jednáním může v psovi vy-

volat stav, který může vyústit v její zranění, tak na druhé straně nemůže zároveň tvrdit, že stěžovatel strpěl hlazení psa. Platí to jedině za předpokladu, že ke zranění by došlo po hlazení, které by trvalo daleko delší dobu než v posuzovaném případě. Skutkový stav, ze kterého žalovaný vycházel, nemá podle stěžovatele oporu ve spisech a je s nimi v příkrém rozporu, přičemž skutková věta, tak jak je popsána v napadených rozhodnutích, nemá logiku a nemá oporu v provedeném dokazování. Soud pak provedl výklad otázky zavinění v rozporu s obecnými principy subjektivní odpovědnosti podle trestního práva.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Uplatněné důvody kasační stížnosti určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost, nemohl by se zabývat ostatními námitkami stěžovatele. Stěžovatel vytýká napadenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, což odůvodňuje tím, že krajský soud nedostatečně a v rozporu s obecnými principy trestního práva provedl výklad otázky zavinění.

Nepřezkoumatelnosti trpí rozhodnutí soudu tehdy, je-li nesrozumitelné, nebo neobsahuje-li dostatek důvodů, tj. není možné vysledovat myšlenkový postup, jímž soud ke svému rozhodnutí dospěl. V posuzovaném případě však tomu tak podle názoru Nejvyššího správního soudu není. Z rozsudku krajského soudu je zřejmé, že žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s., neboť ji neshledal důvodnou. Krajský soud uvádí důvody, z nichž lze usoudit, jakými úvahami se řídil. Stejně tak odůvodnění obsahuje právní posouzení věci; zda tyto úvahy vedené na základě v odůvodnění uvedených důvodů jsou v souladu s právem, či nikoliv, je předmětem hodnocení jiného důvodu kasační stížnosti, a to

stěžovatelem tvrzeného nesprávného posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Odůvodnění rozhodnutí krajského soudu není obsáhlé, avšak rozhodně jej není možné považovat za nepřezkoumatelné. Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti výklad otázky zavinění krajským soudem sám podřadil též pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

K důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pokládá Nejvyšší správní soud za potřebné předeslat, že z obsahu správního spisu, zejména z úředního záznamu ze dne 20. 12. 2004 sepsaného pprap. Josefem Č. vyplývá, že poškozená vypověděla, že dne 6. 7. 2004 okolo 17. hodiny byla se stěžovatelem na procházce se psem a zastavili se u plotu Domova dětí a mládeže, přičemž psa hladila jako již mnohokrát v minulosti. Pes se z ničeho nic otočil, kousl poškozenou do tváře, kdy *„jí ukousl část rtu a brady, nato je pustil na zem a zůstal v klidu“*. K procházkám se psem poškozená dodala, že spolu se stěžovatelem chodili se psem často bez náhubku, pes se choval klidně, na poškozenou nevrčel, nechal se od ní hladit, nenapadal ji, byl klidný a poslouchal. Její stav si vyžádal léčení, včetně operace na oddělení plastické chirurgie.

Stěžovatel v protokolu o podání vysvětlení podle § 12 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ze dne 21. 12. 2004 vypověděl, že při loučení s poškozenou vedle plotu Domu dětí a mládeže poškozená poklekla před psa tak, že měla svůj obličej v úrovni hlavy psa a v této poloze se se psem mazlila tak, že měla hlavu psa na svém líci a rukama ho drbala za ušima a na krku. V tom pes zaútočil a kousl poškozenou do tváře, poté pes seděl v klidu vedle stěžovatele. Poškozená vstala, držela si ruku před ústy a řekla stěžovateli, že jí pes ukousl ret.

Z propouštěcí zprávy Fakultní nemocnice v Ostravě vyplývá, že poškozené bylo ošetřeno ztrátové poranění dolního rtu; pravidelně docházela k laserové biostimulaci jizev na dolním rtu.

Dne 25. 3. 2005 Město Krnov, komise k projednávání přestupků, rozhodla v dané

věci „příkazem“, jímž uznala stěžovatele vinným z přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích a podle § 49 odst. 2 téhož zákona stěžovateli uložila pokutu ve výši 1500 Kč. Proti tomuto příkazu podal stěžovatel odpor a Město Krnov, komise k projednávání přestupků, dále o věci rozhodovala v nezkráceném řízení. K projednání věci nařídila ústní jednání na den 28. 4. 2005 a na den 9. 5. 2005. Stěžovatel při ústním jednání dne 28. 4. 2005 vypověděl, že podle jeho názoru za to, co se stalo dne 6. 7. 2004, nenese žádnou odpovědnost, neboť situaci zavinila poškozená. Ta uvedla fakta, která nejsou pravdivá, konkrétně to, že neměl psa na vodítku, ačkoliv stěžovatel psa na vodítku měl a vodítko držel. Potvrdil, že pes v době, kdy jej venčil, způsobil poškozené zranění, kdy jí ukousl část dolního rtu. Při ústním jednání konaném dne 9. 5. 2005 stěžovatel vypověděl, že k věci nic nového nemá.

Poškozená při ústním jednání dne 28. 4. 2005 vypověděla, že psa znala necelé 3 měsíce, kdy ho často se stěžovatelem venčila. Do konce si od ní (pes) vzal i žrádlo z ruky a v minulosti se s ním mnohokrát mazlila, takže byl na ni zvyklý. Stěžovatel poškozenou nikdy neupozornil na to, že by to bylo nebezpečné. Dne 6. 7. 2004 před 17. hod. byla poškozená se stěžovatelem u plotu Domova dětí a mládeže. Stěžovatel měl psa na vodítku, ale bez náhubku (náhubek míval, jen když šli přes město), vodítko měl v tu dobu puštěné volně na zemi, a pes stál vedle stěžovatele. Poškozená se sehnula a hladila psa po hřbetě jako již několikrát předtím, stěžovatel poškozené neřikal, že by ho hladila nějak špatně. Poškozená uvedla, že stála, neklečela, hlavu psa neobjímala, sama měla psa (jiného) asi 14 let, takže věděla, co si může dovolit. Jen se sehnula, když se pes najednou otočil a vyskočil na poškozenou tak, že jí zachytil ret.

Stěžovatel k této výpovědi poškozené dodal, že ji několikrát upozorňoval, že nemá psa hladit, popřel, že by kdykoliv předtím psa krmila z ruky a že se žalobcem psa venčila často, bylo to maximálně tak pětkrát. Pes jí z ruky nikdy nežral, jen když hodila piškot na zem, tak jej sebral.

Z takto podchyčeného skutkového stavu věci vycházel při svém rozhodování žalovaný a krajský soud. I podle názoru Nejvyššího správního soudu není důvodu se domnívat, že by obsah výše uvedených písemností (důkazů) neodpovídal skutečnosti. Tyto důkazy jsou plně použitelným listinným důkazem ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu, přičemž aplikovatelnost správního řádu na řízení o přestupku vyplývá z odkazu na obecné předpisy o správním řízení, obsaženého v § 51 zákona o přestupcích. Uvedené důkazy tvoří dostatečný podklad pro závěr správního orgánu prvního stupně. Žalovaný správní orgán (i krajský soud) postupovaly správně, pokud tyto důkazy akceptovaly a vycházely z nich. Nelze učinit závěr, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, nebo je s nimi v rozporu, nebo že by při jejím zjišťování byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí.

K vadě uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) tudíž podle názoru Nejvyššího správního soudu nedošlo.

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 postizitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Podle § 3 cit. zákona k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel a) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí (tzv. nedbalost vědomá), nebo b) nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl (tzv. nedbalost nevědomá). Podle § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích se přestupku dopustí ten, kdo jinému z nedbalosti ublíží na zdraví.

Přestupkem je tedy protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. V řízení

o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba zkoumat naplnění obecných znaků přestupku, a to především, zda jednání pachatele přestupku bylo v rozporu s právem, tj. zda byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem, ale také zda je naplněna otázka zavinění, jakož i naplnění předpokladů pro uložení sankce a její výše.

Stěžovatel namítal, že závěr žalovaného o tom, že se stěžovatel dopustil přestupku ve smyslu citovaného zákonného ustanovení, nemá oporu v provedeném dokazování, neboť skutková podstata nevystihuje skutečné okolnosti případu; pokud krajský soud takové hodnocení důkazů přejal, vytýká mu stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Ve shodě s přesvědčením krajského soudu i Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný při svém rozhodování vycházel ze spolehlivě zjištěného skutečného stavu věci.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že hodnocení důkazů je věcí správního orgánu a je ovládáno zásadou volného uvážení. Podle § 34 odst. 5 správního řádu hodnotí správní orgán důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny ve vzájemné souvislosti. Kritériem volného uvážení jsou zásady logiky, přičemž v odůvodnění správního rozhodnutí musí být způsob hodnocení důkazů náležitým způsobem popsán. Oběma těmto požadavkům rozhodnutí žalovaného vyhovuje. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí popsal skutečnosti, které vzal za prokázané. Stěžovatel sice jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti zpochybňuje to, jak přesně k přestupku, kterým byl uznán vinným, došlo, namítá, že správní rozhodnutí neobsahují logické a důkazy podložené odůvodnění, v čem a jakým způsobem naplnil znaky přestupku proti občanskému soužití, a že zjištěný skutkový stav, z něhož žalovaný vycházel, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu. Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku stěžovatele důvodnou, neboť to, že k přestupku proti občanskému soužití došlo, je jednoznačně prokázano obsahem správního spisu, který obsahuje již vý-

še zmíněné důkazy. Lze se ztotožnit s názorem krajského soudu, že není podstatné, jak přesně poškozená psa hladila, zda se k němu sehnula či poklekla. To, že pes stěžovatele způsobil poškozené zranění, bylo nade vší pochybnost prokázáno a polemika stěžovatele spočívající v tom, jak konkrétně, tj. za jakých okolností k napadení poškozené psem došlo, nemůže na zjištěném skutkovém stavu nic změnit.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy krajský soud postupoval a rozhodl správně, když vyšel ze spísem doloženého skutkového stavu zjištěného správními orgány, přičemž zjištěné skutečnosti odůvodňují závěr, který učinily jak oba správní orgány, tak i krajský soud. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného jsou správně posouzeny rozhodující právní i faktické skutečnosti, z nichž žalovaný vycházel, skutková zjištění žalovaného vyplývají z provedených důkazů, a z rozhodnutí žalovaného tak vyplývá, na základě jakých skutečností a úvah dospěl k závěru o spáchání přestupku stěžovatelem. Námitky stěžovatele na nedostatečné zjištění skutkového stavu neobsahují nic, co by závěry žalovaného a krajského soudu zpochybňovalo.

Po stránce skutkové, zejména pokud jde o vyhodnocení důkazů, nelze rozhodnutí žalovaného nic vytknout.

V této souvislosti stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že nelze souhlasit se závěrem krajského soudu v tom, jakým způsobem provedl výklad stěžovatelova zavinění v podobě vědomé nedbalosti.

K otázce zavinění Nejvyšší správní soud konstatuje, že zavinění bývá obecně definováno jako psychický vztah pachatele k vlastnímu protiprávnímu jednání. Tento vztah je vyjádřen buď jako přímý nebo nepřímý úmysl, nebo jako vědomá či nevědomá nedbalost. Při vědomé nedbalosti pachatel přestupku věděl, že může způsobem v přestupkovém zákoně uvedeným porušit nebo ohrozit zájem chráněný tímto zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal, že takový následek nezpůsobí. Z toho vyplývá, že vědomá nedbalost je budována na vědomí možnosti vzniku následku, což je schopnost pachatele pře-

stupku rozpoznat a zhodnotit okolnosti, které vytvářejí možné nebezpečí pro zájem chráněný přestupkovým zákonem. Nedostatečné zhodnocení nebezpečí nespočívá v neznalosti tohoto stavu, ale v tom, že pachatel přestupku nedocenil možné následky svého jednání.

Je sice pravda, že krajský soud se s otázkou zavinění stěžovatele vypořádal velmi stručně, avšak nikoli nedostatečně či nesprávně. Z rozhodnutí krajského soudu je totiž zřejmé, v čem shledal naplnění podmínek zavinění stěžovatele v podobě vědomé nedbalosti. S ohledem na tvrzení stěžovatele, která uváděl jak v žalobě, tak poté i v kasační stížnosti (fyzické a psychické parametry svého psa, jeho nesouhlas s hlazením psa) se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že pachatel věděl, že pes může zaútočit, a bez přiměřených důvodů spoléhal, že se tak nestane.

Nejvyšší správní soud dodává, že vlastník, případně ten, komu vlastník psa svěřil (tak tomu bylo v posuzovaném případě), je povinen psa zajistit takovým způsobem, aby zabezpečil ochranu okolí, zejména ostatních osob. Pokud stěžovatel neprovedl potřebná opatření, kterými by minimalizoval možné agresivní chování psa a případné negativní následky takového chování (v praxi se jedná zejména o použití košíku a vodítka), pak lze konstatovat, že neučinil veškerá možná opatření, aby zabezpečil ochranu ostatních osob před útokem psa, ačkoli věděl, že pes může být útočný a agresivní, čímž naplnil znaky vědomé nedbalosti. Povinnost majitele či opatrovatele psa k provedení takových opatření, aby pes neohrožoval okolí, lze dovodit také s ohledem na znění § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, neboť podle tohoto ustanovení je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí. Stěžovatel věděl, že by pes, za kterého byl zodpovědný, mohl vzhledem k jeho fyzickým a psychickým vlastnostem způsobit problémy, přesto neučinil nic, aby ke škodě na zdraví či majetku nedošlo (ve správním řízení bylo prokázáno, že nechal psa bez náhubku a pravděpodobně ani nedržel vodítko). V této souvislosti pou-

kazuje Nejvyšší správní soud na charakter poranění poškozené, které si vyžádalo dlouhou léčbu a několik operací, a na to, že stěžovatel psa znal, znal jeho nebezpečnost a neučinil nic proto, aby k poruše zdraví nedošlo. Majitel či chovatel zvířete by měl předpokládat, že může dojít k nepřiměřenému a nebezpečnému chování zvířete, a měl by na takovou situaci být teoreticky i prakticky připraven tak, aby ji zvládl. Pokud se totiž někdo rozhodne k chovu zvířete, je třeba, aby se seznámil se vším, co s chovem souvisí, a je povinen se vždy postarat o to, aby předcházel možné škodě způsobené zvířetem, a plnil tak svou preventivní povinnost danou zákonem. To platí tím více v případě, kdy se jedná o psa dominantního, resp. bojového charakteru, jehož chov vyžaduje určité zkušenosti a disciplínu, tak jak tomu bylo v posuzovaném případě. Chování psů totiž nelze naprogramovat a pes může agresivně reagovat i v běžné situaci.

Podle Nejvyššího správního soudu tak nevznikají pochybnosti o tom, že se stěžovatel svým jednáním dopustil přestupku proti občanskému soužití uvedeného v § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, podle kterého se přestupku dopustí ten, kdo jinému z nebalosti ublíží na zdraví.

K námitce stěžovatele, že poškozená bez jeho svolení zasáhla do teritoria psa bez jeho souhlasu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že

sám stěžovatel v odvolání proti příkazu o uložení pokuty ze dne 25. 3. 2005 uvádí, že poškozená psa objala a mazlila se s ním a vzápětí asi po deseti vteřinách se pes ohnal a kousl ji. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel měl dostatek času poškozené sdělit, že s hlazením psa nesouhlasí, ovšem neučinil tak, jeho chování je tedy možno vyložit jako konkludentní souhlas s chováním poškozené. S ohledem na výše uvedené se nelze ztotožnit s tvrzením stěžovatele v kasační stížnosti, že neměl dostatek času, aby vyhodnotil, že způsob hlazení psa poškozenou může způsobit jakékoli nebezpečí. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že poškozená psa hladila a projevovala mu svou přízeň, tedy psa ničím neprovokovala, neútočila na něj.

S krajským soudem se lze ztotožnit rovněž potud, že poškozená svým chováním spolupůsobila vzniklou škodu, neboť měla být ve vztahu k psovi opatrnější. Chování poškozené však nemůže změnit výše uvedené závěry o spáchání přestupku stěžovatelem a rozhodně z něj nelze dovozovat (jak to učinil stěžovatel v kasační stížnosti) souhlas poškozené jako předpoklad vyloučení trestní odpovědnosti stěžovatele ve smyslu zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), když navíc institut souhlasu poškozeného zakotvený v trestním řízení nelze použít v přestupkovém řízení.

## 1530

### Služební poměr: kázeňský přestupek; propuštění ze služebního poměru

k § 32 a § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění zákonů č. 155/2000 Sb. a č. 460/2000 Sb.\*)

**Pravomocným rozhodnutím o tom, že byl spáchán kázeňský přestupek a kdo ho spáchal (§ 32 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky), je příslušný služební funkcionář v následných řízeních ve věcech služebního poměru vázán. Pokud tedy služební funkcionář rozhodl o tom, že jednáním policisty vymezeným ve výroku tohoto rozhodnutí byl spáchán kázeňský přestupek, přičemž dotyčný policista proti tomuto rozhodnutí nepodal opravný prostředek,**

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

**dek, a rozhodnutí tak nabylo právní moci, nemůže již policista v následném řízení o propuštění ze služebního poměru [§ 106 odst. 1 písm. d) téhož zákona], v němž je posuzováno jeho identické jednání, tyto skutkové okolnosti zpochybňovat.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, čj. 5 As 47/2006-66)*

**Prejudikatura:** č. 585/2005 Sb. NSS, č. 201/2004 Sb. NSS, č. 7/2003 Sb. NSS, č. 1002/2006 Sb. NSS, č. 896/2006 Sb. NSS a č. 112/2004 Sb. NSS.

**Věc:** Bc. Marek K. proti řediteli Policie České republiky, Správy Severočeského kraje, o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ředitele Policie České republiky, Okresního ředitelství Liberec, ve věcech kázeňských ze dne 18. 2. 2004 byl žalobce uznán vinným ze spáchání kázeňského přestupku. Toho se dopustil tím, že dne 6. 2. 2004 vstoupil do objektu Policie České republiky, Okresní ředitelství Liberec, pod vlivem alkoholu a s nepovolanou osobou. Nepovolané osobě umožnil pobyt ve své kanceláři, čímž byla porušena opatření směřující k zabránění nežádoucího úniku informací. Na pracovišti dále snižoval lidskou důstojnost a nevhodně se sexuálně choval, čímž ohrozil vážnost a důvěryhodnost policie. Konečně po nástupu na pracoviště prokázala provedená dechová zkouška u žalobce 0,15 gr/kg alkoholu v dechu, přičemž při výkonu služby je policista ozbrojen zbraní a při případném řízení vozidla mohl způsobit škodu na zdraví a majetku.

Rozhodnutím ředitele Policie České republiky, Okresního ředitelství Liberec, ve věcech služebního poměru ze dne 8. 3. 2004 byl žalobce podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Ředitel Policie České republiky, Správy Severočeského kraje, rozhodnutím ze dne 6. 5. 2004 odvolání zamítl.

Uvedené rozhodnutí žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který rozsudkem ze dne 20. 4. 2005 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť žalovaný neodůvodnil, v čem spatřuje v případě jednání žalobce zvlášť závažný způsob porušení služební povinnosti.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 6. 2005 odvolání žalobce opětovně zamítl a potvrdil

původní rozhodnutí služebního funkcionáře prvního stupně. Žalovaný ve svém novém rozhodnutí tentokrát výslovně uvedl, v čem spatřuje zvlášť závažné porušení služebních povinností.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Namítal, že za jednání, pro něž byl propuštěn ze služebního poměru, byl již kázeňsky potrestán. Dle názoru žalobce bylo prokázáno naplnění skutkové podstaty odpovídající kázeňskému přestupku, nebylo však prokázáno naplnění skutkové podstaty porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvlášť závažným způsobem. Proti rozhodnutí služebního funkcionáře o kázeňském potrestání žalobce nic nenamítal, neboť až na tzv. nedůstojné sexuální chování a nástup do výkonu služby pod vlivem alkoholu, si byl vědom svého pochybení. Pokud jde o výkon služby pod vlivem alkoholu, měl žalobce za to, že hodnota alkoholu 0,15 gr/kg naměřená dechovou zkouškou je zanedbatelná a podle znalců znamená, že taková osoba je pod vlivem alkoholu. Úvahu žalovaného o možném úniku policejních informací prostřednictvím civilní osoby, s níž žalobce vstoupil do objektu Policie ČR, pokládal žalobce za pouhou dedukci.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl rozsudkem ze dne 22. 3. 2006. Dospěl k názoru, že žalovaný dostatečně zdůvodnil své úvahy při výkladu neurčitého právního pojmu, jakým je porušení služebních povinností zvlášť závažným způsobem. Za takové porušení žalovaný považoval skutečnost, že se dne 6. 2. 2004 žalobce dopustil kumulativně vícero přestupků popsaných výše. Pokud jde o námitku žalobce, že se dopustil jen některých provinění (konkrétně popřel, že by nastoupil do služby pod vlivem alkoholu a že



by se nevhodně sexuálně choval), krajský soud poukázal na to, že o uvedeném jednání bylo již pravomocně rozhodnuto v řízení o kázeňském přestupku. Žalobce měl v tomto řízení možnost podat odvolání a zpochybnit zjištěný skutkový stav, což ovšem neučinil. Z tohoto důvodu považoval krajský soud žalobcovu tvrzení za účelové a námitky týkající se rozsahu žalobcovy provinění za nedůvodné.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel trvá na tom, že sice bylo prokázáno naplnění skutkové podstaty odpovídající kázeňskému přestupku, nebylo však prokázáno naplnění skutkové podstaty porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvláště závažným způsobem. Stěžovatel trval na tom, že nebylo prokázáno nevhodné sexuální chování způsobem snižujícím lidskou důstojnost. Za deklarované nevhodné sexuální chování vůči Lucii K. je stěžovatel v současnosti trestně stíhán a služební orgány ani krajský soud nectí presumpci nevinu, když toto jednání považují již za prokázané a postupují v rozporu se zásadou materiální pravdy.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazoval na skutečnost, že stěžovatel byl již pravomocně kázeňsky potrestán, a to kumulativně za všechna jednání, za která byl následně propuštěn ze služebního poměru. Proti rozhodnutí o kázeňském potrestání nic nenamítal, skutkový stav nezpochybnil a svého pochybení si byl vědom. Po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení kázeňského trestu bylo na základě totožného jednání a za použití shodných důkazních prostředků rozhodnuto o propuštění stěžovatele ze služebního poměru. K otázce presumpce nevinu žalovaný odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž rozhodnutí ve věci propuštění ze služebního poměru nikterak nepředjímá závěry, k nimž dospěje soud v trestním řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Nejvyšší správní soud především poukazuje na svoji předcházející judikaturu, podle

které z žádného ustanovení zákona o služebním poměru ani z jiného zákona nevyplývá, že by propuštění ze služebního poměru nebylo možné poté, co za stejný skutek (stejně jednání) byl uložen policistovi kázeňský trest. Rozhodnutí o tom, zda dojde k propuštění policisty, je především na úvaze příslušného služebního funkcionáře. Nic mu nebrání, aby i v případě splnění podmínek dle § 106 odst. 1 citovaného zákona s přihlédnutím ke všem dalším konkrétním okolnostem, přistoupil toliko k uložení kázeňského trestu. Stejně tak však zákonná úprava nevyklučuje, aby poté, kdy příslušnému policistovi byl uložen kázeňský trest, po zjištění dalších skutečností, či po novém uvážení byl policista propuštěn (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, čj. 2 As 74/2003-86, publikovaný pod č. 585/2005 Sb. NSS). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 21. 7. 2003, čj. 5 A 141/2002-21, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz),\*) důvod propuštění ze služebního poměru je nutno hledat v tom, zda došlo k porušení služební přísahy či služební povinnosti zvláště závažným způsobem. Je-li nebo není-li takové porušení současně kázeňským přestupkem, je samo o sobě nerozhodné. Ke kázeňskému přestupku se vyhledává „*zaviněné porušení základních povinností policisty*“ (§ 32 zákona o služebním poměru), zatímco k propuštění je třeba „*porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvláště závažným způsobem*“ [§ 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru]. Zřetelně tu jde o dvě skutkové podstaty, které nelze směřovat. Z jejich právního vyjádření plyne i to, že ne každý kázeňský přestupek bude dostatečným důvodem pro propuštění ze služebního poměru.

Žalovaný byl tedy povinen v řízení o propuštění ze služebního poměru posuzovat jednání stěžovatele z jiného úhlu pohledu, než tomu bylo při posuzování jeho (ač skutkově naprosto totožného) jednání v řízení o uložení kázeňského trestu. Žalovaný si byl povinen nejdříve udělat úsudek o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu, jakým je zvláště

\*) Publikován pod č. 7/2003 Sb. NSS.

závažné porušení služební povinnosti, a následně jej konfrontovat s jednáním policisty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58, publikovaný pod č. 896/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu při přezkumu ve správním soudnictví je kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřisluší, aby správní orgán nahradil a vlastní úvahou obsah neurčitého právního pojmu vymezil, a s ním pak poměřil jednání stěžovatele a posoudil, zda takové jednání naplnilo či nenaplnilo svou intenzitou znaky takto vymezeného zvláště závažného porušení služebních povinností, neboť by tak soud nepřijatelným způsobem zasáhl do diskrečního práva žalovaného.

(...) Jako nedůvodnou Nejvyšší správní soud hodnotil námitku stěžovatele argumentující porušením principu presumpce neviny. Jak Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 3. 9. 2003, čj. 5 A 56/2002-31, publikovaném pod č. 112/2004 Sb. NSS, došlo-li k propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru a za obdobné jednání je vedeno trestní stíhání, nelze dospět k názoru, že propuštěním ze služebního poměru byla porušená presumpce neviny zaručená v čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Propuštěním ze služebního poměru není konstatováno spáchání trestného činu, ale pouze porušení povinnosti policisty. Tak je tomu i v daném případě, kdy skutečnost, že se stěžovatel podle závěrů žalovaného dopustil nevhodného sexuálního chování způsobem snižujícím lidskou důstojnost, ještě neznamená, že se dopustil jakéhokoli sexuálního motivovaného trestného činu.

Zároveň se Nejvyšší správní soud musí ztotožnit i s názorem krajského soudu, podle něhož stěžovatel není oprávněn zpochybňovat, že se dopustil všech porušení služebních povinností, která jsou důvodem propuštění ze služebního poměru, jestliže byl za shodná jednání již kázeňsky potrestán, přičemž odvolání proti rozhodnutí o kázeňském trestu nepodal a toto rozhodnutí nabylo právní mo-

ci. Je pravda, jak již bylo zdůrazněno, že obě řízení nelze zaměňovat. V řízení ve věcech kázeňských bylo třeba posoudit, jestli v uvedeném jednání lze spatřovat kázeňský přestupek dle § 32 citovaného zákona, tedy zaviněné porušení základních povinností policisty. V řízení o skončení služebního poměru bylo naproti tomu třeba posoudit, jestli v témže jednání lze spatřovat porušení služební povinnosti nebo služební přísahy zvláště závažným způsobem. Z toho je zřejmé, že byla v obou řízeních posuzována sice rozdílná právní otázka, skutkový základ věci však byl v obou řízeních identický.

(...) Je pravda, že zákon o služebním poměru (na rozdíl od nového zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, účinného od 1. 1. 2007) neobsahoval ustanovení o předběžné otázce obdobné § 40 tehdy platného správního řádu č. 71/1967 Sb., podle něhož vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán. Tento princip však musí platit obecně, byť by ho ten který procesní předpis upravující správní řízení výslovně nestanovil, neboť je podmínkou jednotného a předvídatelného rozhodování veřejné správy jakožto podstatné náležitosti demokratického právního státu. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, čj. 4 As 58/2006-94, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v právním státě je nepřijatelné, aby zde byla dvě správní rozhodnutí, jejichž předmětem by byl identický skutkový děj, která by však došla, pokud jde o skutkovou stránku věci, k diametrálně odlišným závěrům. V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud připomněl, že povinností správního soudu vyplývající z § 52 odst. 2 s. ř. s. je vycházet z pravomocných správních rozhodnutí, která jsou pro danou věc relevantní, nejsou však sama předmětem soudního přezkoumání (ani jako podkladová rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.), a to i přesto, že těmito rozhodnutími není správní soud v striktním slova smyslu vázán. Pokud by se tedy vyskytly mezi přezkoumávaným správním rozhodnutím a správním rozhodnutím o předběžné otázce rozpor,

správní soud by byl povinen se jimi k příslušné žalobní námitce zabývat, v daném případě ovšem taková situace nenastala, naopak rozhodnutí o kázeňském přestupku i o propuštění ze služebního poměru dospěla ke zcela shodným skutkovým závěrům.

Pokud tedy stěžovatel nesouhlasil s rozhodnutím o kázeňském přestupku, neboť popíral některá z porušení služebních povinností, jež mu byla kladena za vinu, měl proti takovému rozhodnutí brojit odvoláním a v případě neúspěchu žalobou ve správním soudnictví. I kdyby totiž akceptoval kázeňský

trest, který mu byl v daném případě uložen, musel si být vědom toho, že skutek, který byl zmíněným rozhodnutím kvalifikován jako kázeňský přestupek, může být zároveň důvodem propuštění ze služebního poměru. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl zabývat konkrétními argumenty stěžovatele, jimiž zpochybňoval skutkovou stránku věci, a předmětnou námitku, podle níž se stěžovatel nedopustil sexuálně nevhodného chování snižujícího lidskou důstojnost ani nástupu do služby pod vlivem alkoholu, proto musel hodnotit jako nedůvodnou. (...)

## 1531

### Vodovody a kanalizace: úprava vztahů mezi vlastníky kanalizace

k § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění zákona č. 76/2006 Sb.

k § 244 odst. 1 občanského soudního řádu

**Dle § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, je správní orgán povinen v rozhodnutí nahrazujícím dohodu vlastníků provozně souvisejících částí kanalizace upravit jejich vzájemné vztahy natolik komplexně, aby poskytovalo podklad pro kvalitní, plynulé a bezpečné fungování kanalizace, tj. včetně materiálního zajištění provozu.**

**Je-li mezi vlastníky provozně souvisejících částí kanalizace spor o finančních otázkách vyplývajících z rozhodnutí správního orgánu vydaného dle § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., je k řízení o takovém návrhu příslušný soud v občanském soudním řízení dle § 244 odst. 1 občanského soudního řádu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2008, čj. 9 As 52/2007-76)*

**Věc:** Město Dvůr Králové nad Labem proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti akciové společnosti EVORADO IMPORT, o úpravě vzájemných vztahů, práv a povinností mezi vlastníky provozně souvisejících kanalizací, o kasační stížnosti akciové společnosti EVORADO IMPORT.

EVORADO IMPORT, a. s., se s účinností od 1. 6. 2005 stala vlastníkem nemovitostí tvořících areál čistírny odpadních vod. Dne 1. 7. 2005 vodoprávní úřad zahájil řízení mezi žalobcem a společností, jehož předmětem byla úprava vzájemných práv a povinností mezi žalobcem jako vlastníkem kanalizační sítě a společností jako vlastníkem čistírny od-

padních vod ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, kteří spolu v rozporu s citovaným ustanovením zákona neupravili vzájemná práva a povinnosti tak, aby bylo zajištěno plynulé provozování kanalizace.

Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2006 vodoprávní úřad (Městský úřad Dvůr Králové nad Labem) pro období 29. 6. 2005 až 31. 12.

2005 a dále pro období roku 2006 mimo jiné uložil společnosti povinnost čistit odpadní vody přiváděné veřejnou kanalizací žalobce na vodní dílo „Společná čistírna odpadních vod“ ve Dvoře Králové nad Labem a žalobci uložil povinnost uhradit společnosti část ceny za čištění odpadních vod za období 29. 6. 2005 až 31. 12. 2005 ve výši 18 675 000 Kč a pro období roku 2006 stanovil žalobci povinnost hradit společnosti měsíční zálohy ve výši 3 038 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Mimo jiné namítal neúplnost a nesrozumitelnost rozhodnutí vodoprávního úřadu, které dle jeho názoru spočívají v nedostačující úpravě pouze základních povinností obou účastníků řízení, a dále poukazoval na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci.

Krajský úřad Královéhradeckého kraje rozhodnutím ze dne 28. 12. 2006 odvolání žalobce zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Mimo jiné v souvislosti se stanovenými povinnostmi ohledně úhrad cen za čištění odpadních vod vyjádřil pochybnosti o pravomoci vodoprávních úřadů stanovit správním rozhodnutím ceny za poskytnutí služby čištění odpadních vod. Odvolával se přitom na část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v níž sám žalovaný poukazuje na skutečnost, že § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích je právním nástrojem k ochraně životního prostředí, nikoli k úpravě ekonomických vztahů mezi soukromými subjekty. Žalovaný tak sám pochybuje o své kompetenci rozhodnout o výši ceny za čištění odpadních vod.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 24. 1. 2007 vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2006 i rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 22. 9. 2006. Dle soudu § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích vodoprávnímu úřadu neumožňuje rozhodnout jakoukoli spornou otázku mezi vlastníky související kanalizace, ale umožňuje upravit jejich vzájemná práva a povinnosti pouze v mezích citovaného ustanovení, tj. pouze ta, která souvisejí se zajištěním

kvalitního a plynulého provozování vodovodu nebo kanalizace. K nim však dle jeho názoru rozhodně nepatří oprávnění vodoprávního úřadu rozhodovat o cenách poskytovaných služeb či povinnostech k jejich zaplacení, k čemuž došlo v projednávané věci.

Rozsudek napadla společnost (stěžovatel) kasační stížností. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle něhož zákon o vodovodech a kanalizacích ve své podstatě upravuje pouze technickou stránku provozování vodovodů a kanalizací, a tedy nedává správním úřadům pravomoc rozhodovat o ekonomické stránce vztahů mezi účastníky, konkrétně o cenách za poskytované služby a povinnostech k jejich zaplacení (v daném případě o úplatě a její výši za čištění odpadních vod). Stěžovatel namítá, že zákon o vodovodech a kanalizacích poměrně podrobně upravuje také ekonomické vztahy související s provozováním vodovodů a kanalizací. Výslovně zakotvuje nárok na stočné (§ 8 odst. 13 a 14) a celou řadu s těmito nároky souvisejících vztahů (§ 20 a § 36). Nedostatek pravomoci a věcné příslušnosti správních orgánů rozhodovat o úplatě za čištění odpadních vod tak dle jeho názoru nelze z úpravy obsažené v citovaném právním předpisu dovodit.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu ztotožnil s námitkami obsaženými v kasační stížnosti. Je toho názoru, že v případě aplikace § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích nelze vzájemná práva a povinnosti vlastníků související kanalizace upravit bez toho, aniž by oproti povinnosti čistit odpadní vody přiváděné žalobcem do čistírny odpadních vod vlastněné stěžovatelem nebyla stanovena povinnost žalobce za tuto službu stěžovateli platit.

Žalobce poukázal na skutečnost, že aplikace § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích je výjimečným institutem, který umožňuje státu prostřednictvím správních orgánů zasáhnout do vztahů mezi soukromými subjekty a upravit jejich vzájemná práva a povinnosti tam, kde vyvstane nutnost zajistit realizaci veřejného zájmu, kterým nepochybně je zajištění kvalitního a plynulého provozu kanalizační sítě. Proto není možné,

aby správní orgány v takovém případě zasahovaly do vztahů mezi účastníky ve větším rozsahu, než stanovuje zákon. Žalobce sdílí názor krajského soudu, že při absenci dohody mezi vlastníky provozně související kanalizace je správní orgán oprávněn upravit svým rozhodnutím pouze ta vzájemná práva a povinnosti, která směřují k zajištění kvalitního a plynulého provozu kanalizace. Ohledně jiných práv a povinností, byť jsou obsažena v jiných částech zákona, správní orgán nemůže zasahovat. Dohoda o ceně a úprava povinnosti cenu zaplatit je věcí soukromoprávní dohody mezi účastníky. Jedná se tedy o obchodní závazkový vztah, který je pouze v některých aspektech regulován veřejnoprávní normou.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové a odmítl žalobu města Dvůr Králové nad Labem.

### **Z odůvodnění:**

(...) Je tedy nutno zodpovědět otázku, jaké jsou správnímu orgánu dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích dány kompetence při úpravě vzájemných vztahů jednotlivých vlastníků, a zejména pak, za jakým účelem mu toto oprávnění bylo svěřeno.

Obecně se jedná o situaci, kdy správnímu orgánu zákon výslovně svěřuje kompetenci upravit za určitých okolností vztahy mezi dvěma rovnoprávními osobami (ať již se jedná o fyzickou, právnickou osobu nebo např. obec). Předmětem úpravy ze strany správního orgánu jsou vzájemná práva a povinnosti subjektů týkající se provozování vodovodu nebo kanalizace. Není pochybností o tom, že tato vzájemná práva a povinnosti jsou svou povahou soukromoprávní, zúčastněné osoby mají plné právo upravit si tyto vztahy dle své vůle a potřeb. Z výše citovaných ustanovení<sup>\*)</sup> zákona o vodovodech a kanalizacích je však třeba zdůraznit, že zákon výslovně deklaruje veřejný zájem na řádném chodu vodovodů a kanalizací (§ 1 odst. 2 zákona). V důvodové zprávě k návrhu zákona o vodovodech a kanalizacích jsou konstatovány provozní potíže, ke kterým začalo docházet po privatizaci

vodovodů a kanalizací, kdy vlastníky infrastrukturního majetku vodovodů a kanalizací jsou zejména obce, avšak provozovateli či vlastníky jednotlivých částí systémů se stávají soukromé obchodní společnosti. Za účelem zajištění dostatečné ochrany odběratelů služeb zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod byla úprava veřejných vodovodů a kanalizací oddělena od zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), a od zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, neboť dle zákonodárce tento veřejný zájem vyžadoval speciální a komplexní ochranu, která mu měla být poskytnuta samostatným zákonem.

(...) Jak je již uvedeno výše, v dané věci je spornou otázkou, jaký je obsah a rozsah zákonného vymezení kompetence správního orgánu rozhodnout dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích o úpravě vzájemných práv a povinností mezi vlastníky provozně souvisejících částí kanalizace.

Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel z výše předestřené účelu úpravy ochrany veřejného zájmu. V dané věci nebylo účastníky řízení zpochybněno, že provozně související části kanalizace v jejich vlastnictví jsou částmi kanalizace sloužící veřejné potřebě ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích a jejich provoz je ve veřejném zájmu. Samotné vodovody a kanalizace a jejich součástí nejsou ve vlastnictví státu, ale obcí a soukromých osob, jejichž jednání stát nemůže ve většině vztahů ovlivnit, není tedy možno vyloučit situace, kdy z jakýchkoli pohrutek některý z vlastníků vodovodu, kanalizace či jejich částí, nebude zajišťovat jejich řádný chod a ohrozí funkčnost celého systému. Jak je uvedeno v § 2 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích, kanalizace je soubor skládající se ze samostatných zařízení, přičemž jedním ze základních předpokladů jejich fungování je finanční zajištění prováděných činností. Obecně lze konstatovat, že odvádění a čištění odpadních vod nemůže v jakémkoli zařízení probíhat bez zajištění jeho obsluhy a pravidelné údržby, ve většině pří-

<sup>\*)</sup> § 1 odst. 1 a 2, § 2 odst. 2 a 3 zákona o vodovodech a kanalizacích.

padů je nutná též dodávka energie, což vyžaduje vynaložení finančních prostředků. Finanční otázky budou též pravděpodobně jednou z nejčastějších příčin sporů mezi vlastníky souvisejících částí kanalizace, které mohou vyústit v neuzavření písemné dohody o úpravě vzájemných práv a povinností.

Ekonomická stránka provozu kanalizací je upravena v § 8 odst. 11 (v současném znění zákona odst. 14) zákona o vodovodech a kanalizacích. Dle tohoto ustanovení má „*vlastník kanalizace právo na úplatu za odvádění odpadních vod (dále jen „stočné“), pokud ze smlouvy uzavřené podle odstavce 2 nevyplývá, že stočné se platí provozovateli kanalizace (§ 20). Právo na stočné vzniká okamžikem vtoku odpadních vod do kanalizace. Stočné je cenou za službu spojenou s odváděním a čištěním, případně zneškodňováním odpadních vod*“.

Uživatelé veřejné kanalizace tedy hradí za její užívání pravidelný poplatek, tzv. stočné, a to buď k rukám vlastníka, či provozovatele veřejné kanalizace. Zákon o vodovodech a kanalizacích ani prováděcí vyhláška č. 428/2001 Sb. výslovně neupravuje výběr a rozdělení stočného v případě více vlastníků či provozovatelů kanalizace. Z citovaného § 8 odst. 11 zákona o vodovodech a kanalizacích však lze dovodit (pokud nebude vzájemnou dohodou stanoveno jinak), že právo na výběr stočného má vlastník té části kanalizace, do které ústí odtok odpadních vod odběratele. Stočné je však platbou za využívání všech částí kanalizace, proto bude výběr a přerozdělení stočného v případě více vlastníků či provozovatelů jednoho systému kanalizace též předmětem smlouvy uzavřené dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, jinak řečeno, vzájemné vztahy vlastníků jednotlivých částí kanalizace nelze upravit bez rozdělení finančních prostředků na jejich provoz.

(...) Nejvyšší správní soud v daném případě považuje postup správních orgánů, které v rámci úpravy vzájemných práv a povinností stanovily i vyšší platby žalobce stěžovateli za

provoz čistírny odpadních vod, zcela v souladu se zákonem. Správní orgán je dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích povinen nahradit dohodu vlastníků provozně souvisejících částí kanalizací z důvodu zajištění kvalitního a plynulého provozování kanalizace. V případě, kdy by mu byla upírána pravomoc upravit finanční vztahy mezi vlastníky jednotlivých částí kanalizace, bylo by jeho oprávnění pouze formální, neboť činnost jednotlivých součástí kanalizace nemůže být prováděna pouze na základě nařízení, bez finančních prostředků. Pokud subjekt provozující část kanalizace, jemuž plynou příjmy ze stočného, odmítne vlastníku provozně související části uhradit z těchto prostředků jeho náklady na provoz, je zřejmé, že tento své zařízení nebude moci provozovat, čímž ohrozí funkčnost celého systému kanalizace. Správní orgán musí mít nejen právo formálně upravit vzájemné vztahy mezi vlastníky kanalizace, ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích předpokládá, že v rozhodnutí nahrazujícím dohodu upraví vzájemné vztahy natolik komplexně, aby poskytovalo závazný a proveditelný podklad pro kvalitní, plynulé a bezpečné fungování kanalizace, tj. včetně materiálního zajištění provozu.

Rozhodnutí žalovaného a vodoprávního úřadu proto dle závěru Nejvyššího správního soudu nelze označit za nicotná z důvodu, že jejich součástí je též úprava finančních vztahů mezi účastníky. Je-li však napadána správnost takto provedené úpravy, pak je nutno konstatovat, že přezkoumání takového návrhu není v pravomoci správního soudu, rozhodujícího o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy (§ 4 s. ř. s.). Jak je uvedeno výše, správní orgán v tomto případě rozhodl podle zvláštního zákona o věci, která vyplývá z občanskoprávních či obchodních vztahů, a je zde dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení (§ 244 odst. 1 o. s. ř.). Charakter a instituty občanského soudního řízení poskytují dostatečný prostor k přezkumu sporných tvrzení účastníků soukromoprávní povahy. (...)

## Právo na informace: vnitřní pokyny povinného subjektu

k § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

**I. Za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nelze *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu.**

**II. Týkají-li se Pokyny řady „D“, resp. „DS“, vydávané Ministerstvem financí výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají, tj. daňovým subjektům.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89)

**Prejudikatura:** srov. č. 605/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Spolek OSMPB proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce a žalovaného.

Finanční úřad v Kaplici dne 18. 12. 2006 odmítl žádost žalobce o poskytnutí požadované informace stran hledisek, která finanční úřad bere v úvahu při poskytování daňových úlev dle ustanovení § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“), odkázal přitom na ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí dne 17. 1. 2007 žalovaný zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, k níž Krajský soud v Českých Budějovicích napadené rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 27. 4. 2007, čj. 10 Ca 19/2007, i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl mimo jiné k závěru, že požadované informace, byť se jedná o údaje obsažené v interním metodickém pokynu, žalobci měly být poskytnuty, neboť vyluka z povinnosti poskytovat informace žadatelům uvedená v § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nedopadá na informace stran hledisek, která finanční úřad bere do úvahy při rozhodování o poskytování úlev ve smyslu § 55a d. ř. Krajský soud při svých úvahách

vycházel mimo jiné i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57 (č. 605/2005 Sb. NSS), který se zabýval otázkou významu vnitřních pokynů Ministerstva financí; Nejvyšší správní soud v něm dospěl k závěru o vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případech, kdy zákon správnímu orgánu dává prostor pro správní uvážení.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu brojil žalovaný kasační stížností, v níž zejména polemizoval s tvrzením krajského soudu, že dotčený interní pokyn Ministerstva financí DS-129 stanovuje správci daně závazný postup, od něhož se může správce daně jen výjimečně a v odůvodněných případech odchýlit, neboť jinak by se jednalo o libovůli správce daně. K pokynu DS-129 uvedl, že se jedná o interní předpis vydaný Ministerstvem financí pouze pro interní potřebu správců daně, který nadto obsahuje taková kritéria, při nichž je správci daně stále ponechán prostor pro správní úvahu, a předjímá případně zohlednění i dalších důvodů v něm neuváděných, a to zejména v mimořádných případech. Argumentaci, kterou krajský soud užil s odkazem na rozsudek Nejvyššího správ-

ního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, považuje žalovaný za nepřipadnou, neboť v dané věci se jednalo o postup dle pokynu D-144, tedy sice rovněž vnitřního předpisu, ale určeného i veřejnosti (narozdíl od pokynu řady DS, který je určen výlučně pro interní potřebu). Pokyn DS-129 tedy spadá pod vnitřní pokyn podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. a stanovisko v něm uvedené má výlučně interní povahu. Rovněž z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ostatně vyplývá, že metodika ministerstva bezpochyby není obecně závazným právním předpisem, nýbrž vnitřním předpisem, který určuje, jak mají postupovat územní finanční orgány. Prominutí daně není opravným prostředkem v pravém slova smyslu, neboť se jím nenapadá správnost či zákonnost rozhodnutí o vyměření daně, pouze se promíjejí jeho důsledky. Důvodem prominutí daně dle § 55a d. ř. mohou být pouze nesrovnalosti při uplatňování daňových zákonů, v případě prominutí příslušenství to může být i odstranění tvrdosti. Žalovaný dále polemizuje s možností zneužívání získaných informací z interního pokynu k optimalizaci daňové povinnosti daňovými subjekty tím, že by si tyto předem mohly nastavit podmínky pro prominutí daně a příslušenství, a v důsledku toho tak i spekulovat s vyšší přiznané daně. Z takového jednání žalovaný dovozuje porušení zásady daňového řízení vyjádřené v § 2 odst. 8 citovaného zákona. Podle žalovaného není pochyb o tom, že uvedený vnitřní předpis Ministerstva financí nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může pouze ukládat úkoly osobám podléhajícími řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Pouze ten je rovněž oprávněn vykonávat kontrolu jeho dodržování.

Shora uvedený rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností rovněž žalobce. Na rozdíl od žalovaného neshledal pochybení krajského soudu v právním posouzení aplikace ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., ale v § 16 odst. 4 téhož zákona. Nezákonosti se krajský soud dopustil dále v tom, že rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Dle výše uvedeného ustanovení však v případě, kdy neshledá soud žádné důvody pro odmítnutí žádosti (a tak tomu v projednávané věci bylo), soud zruší rozhodnutí o odvolání i rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. Krajský soud se tak nevypořádal s celým žalobním návrhem a při svém rozhodování v tomto směru pochybil.

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

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud považuje především za potřebné uvést, že žalovaný odmítl poskytnutí informace s odkazem na ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Uvedené ustanovení však stanoví, že povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Naproti tomu odst. 2 citovaného ustanovení stanoví případy, kdy povinný subjekt informaci neposkytne. Z rozhodnutí žalovaného však nikterak nevyplývá, jakou „omezenou“ informaci povinný poskytl. Má-li se mít za to, že takovou informací měl být odkaz na webové stránky Ministerstva financí, nelze takový odkaz považovat za poskytnutou informaci, když na uvedených stránkách lze seznat pouze celkovou výši prominuté daně za jednotlivé roky na jednotlivých druhích příjmů, nikoli však žalobcem požadované informace stran důvodů takového prominutí. Nadto důvody prominutí by žalobce neshledal ani v anonymizované formě případných rozhodnutí nebo jiném materiálu zpracovaném v rámci výročních zpráv územních finančních orgánů, resp. Ministerstva financí, neboť rozhodnutí vydaná dle § 55a d. ř. neobsahují odůvodnění. Rovněž tak odkaz na blíže neidentifikovaný Finanční zpravodaj nelze považovat za relevantní poskytnutí „omezené“ informace.

Žalovaný tak nedostal povinnosti, kterou mu ukládá pro případ omezeného poskytnutí informace dle § 11 odst. 1 citovaného záko-



na, podle kterého žalovaný postupoval, ustanovení § 12 téhož zákona. Podle uvedeného ustanovení povinný subjekt všechna omezení práva na informace provede tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon.

Žalovaný v projednávané věci *de facto* nepostupoval, jakkoli takto své rozhodnutí odůvodnil, dle § 11 odst. 1 citovaného zákona, tedy neposkytl „omezenou“ informaci, ale postupoval v podstatě dle § 11 odstavce 2 citovaného zákona; pro takový postup však nebyly naplněny zákonné podmínky stanovené v § 11 odst. 2 pod písm. a) – c) citovaného zákona.

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že nebyl namístě ani postup dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Nejvyšší správní soud především nesdílí závěry žalovaného stran povahy interního pokynu vydaného Ministerstvem financí.

Krajský soud ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že na poskytnutí požadovaných informací ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nedopadá, neboť zde uvedená výjimka se týká pouze vnitřních pokynů obsahujících informace, které neovlivňují nikoho jiného, mimo subjekty, mající podle citovaného zákona povinnost poskytovat informace týkající se jejich rozhodovací činnosti. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu v tom, že zmiňovaný Pokyn Ministerstva financí DS-129 není vnitřním pokynem, na který by se vztahovalo ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, jakkoli však již zcela nesdílí případnost odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57. Tato skutečnost však sama o sobě nemá žádný vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu stran závěrů o aplikaci ustanovení § 11 citovaného zákona. Lze souhlasit se žalovaným, že v dané věci se jednalo o skutkově odlišný případ. Ve věci, na kterou krajský soud odkazuje, bylo totiž předmětem soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve věci daňové, resp. to, zda správní orgán postupoval v daňovém řízení v souladu se zákonem, potažmo v souladu s vlastním vnitřním meto-

dickým pokynem, kterým byla zavedena určitá správní praxe. Ve věci nyní projednávané však není předmětem přezkumu to, zda rozhodnutí žalovaného bylo v souladu se zásadami daňového řízení, tedy zda splňovalo požadavky kladené na ně z hlediska nejen zákonnosti, ale i z hlediska předvídatelnosti a transparentnosti. Není a ani nebylo proto úkolem soudu ve věci nyní projednávané zabývat se povahou ustanovení § 55a d. ř., ale ani tím, zda daňový subjekt, a za jakých podmínek, má nárok na prominutí daně nebo příslušenství. Soudu ani nepřísluší tyto podmínky (obsažené mimo jiné i ve zmiňovaném Pokynu DS-129) hodnotit. Z tohoto pohledu jsou zcela bez významu námitky žalovaného uplatněné v kasační stížnosti týkající se samotného opravného prostředku a způsobů rozhodování o něm.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že žalobce se ve své žádosti nedomáhal podání informace v tom smyslu, že by požadoval výslovně sdělit obsah jakéhokoli Pokynu Ministerstva financí. Žalobce požadoval zcela obecně, aby mu povinný sdělil, jaká hlediska bere v úvahu při povolování daňových úlev. Skutečnost, že Ministerstvo financí, vedeno snahou zabezpečit dodržování zákonných principů při rozhodování správce daně při promíjení příslušenství daní dle § 55a d. ř. a v zájmu zajištění jednotného posuzování žádostí, stanovilo určitý postup v Pokynu DS-129, není přitom pro zodpovězení otázky, zda povinný měl a mohl poskytnout žalobcem požadovanou informaci, podstatná.

Účelem úpravy práva na informace je zajištění práva veřejnosti na informace, jež mají státní orgány a ostatní subjekty, které rozhodují o právech a povinnostech občanů, k dispozici.

Pokud jde o pojem právo na informace, tak jak je chápe čl. 17 Listiny základních práv a svobod, má toto právo dva základní aspekty. Prvním aspektem je obecná garance práva na vyhledávání, přijímání či rozšiřování informací (v tomto kontextu lze hovořit spíše o svobodě vyhledávání, přijímání či šíření informací), z čehož vyplývá pouze povinnost veřejné moci danou aktivitu neomezovat (ne-

ní-li dán důvod omezení dle odst. 4 čl. 17 Listiny), nikoli povinnost aktivně konat. Veřejná moc je přitom povinna respektovat danou svobodu jednotlivce a zdržet se zásahů do této jeho autonomní sféry. Druhým aspektem práva na informace je potom stanovení konkrétní povinnosti státním orgánům informace aktivně poskytovat, z čehož vyplývá právo ostatních tyto informace obdržet.

Právo na informace je jednou z právních záruk ve veřejné správě, které jsou co do své podstaty a významu především zárukami zákonnosti ve veřejné správě.

V projednávané věci není sporu o tom, že informace, které žalobce požadoval, se týkaly výkonu veřejné správy a správce daně, jakožto povinný subjekt, je měl k dispozici. Nejednalo se tak o případ, kdy by bylo požadováno sdělení informace, kterou by byl nucen teprve z různých podkladů vytvářet. Skutečnost, že tato informace byla obsažena v interním pokynu, je, jak již bylo uvedeno, zcela nerozhodná.

Za interní pokyn ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nelze *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu.

Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D.: *Správní právo*. C. H. BECK, Praha 2003, str. 113).

Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti; interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků [srov. zde např. § 11 písm. a) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech].

Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce - v případě správe daně např. postupy při vkládání dat do automatizovaného daňového systému, způsoby ověřování důvěryhodnosti daňových subjektů, kritéria hodnocení kontrolní činnosti, způsoby výměny informací mezi státními orgány, zásady dohlídkové činnosti, apod. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Při naplnění uvedených skutečností lze za takové akty považovat nepochybně i interní „Pokyny“ Ministerstva financí, upravující pracovní postupy při správě daní.

Týkají-li se však zmiňované interní „Pokyny“ výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti, a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají.

Není zde pochyb o tom, že rozhodování o daňových povinnostech, jakož i o daňových úlevách bezesporu je výkonem veřejné správy a správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, zde rozhoduje o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Není přitom rozhodné, zda se jedná o pokyn řady D nebo DS, popř. jiný pokyn, a hlediska rozlišování mezi těmito pokyny (tedy zda jsou, nebo nejsou určeny veřejnosti) jsou zcela bez významu. Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné správy navenek, či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit

subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

Poskytnutí informací o daňových úlevách konkrétních daňových subjektů podle § 55a d. ř. brání ustanovení § 10 zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého nelze poskytnout informace o majetkových poměrech získané na základě zákona o daních z příjmů. Takové informace však žalobce nepožadoval.

(...) O žádosti žalobce rozhodoval žalovaný již za účinnosti novely zákona č. 106/1999 Sb., provedené s účinností od 1. 1. 2006 zákonem č. 61/2006 Sb. Stejně tak krajský soud rozhodoval již dle novelizovaného ustanovení § 16 odst. 4 citovaného zákona, který nahradil, dosud při soudním přezkumu uplatňovaný,

princip kasační principem apelačním. V případě přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti odepření informace již soud nevrací rozhodnutí k novému projednání, ale naopak sám zkoumá, zda existují důvody pro poskytnutí informací. Pokud žádné důvody neexistují, soud rozhodnutí obou instancí zruší a přímo nařídí povinnému subjektu informaci poskytnout. Krajský soud v projednávaném případě správně rozhodl o tom, že neexistují důvody pro odmítnutí poskytnutí informace, když vyloučil užití ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Dopusť se však nezákonnosti v tom, že rozhodnutí správních orgánů sice správně zrušil, ale již nesprávně vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, namísto toho, aby přímo Finančnímu úřadu v Kaplici uložil informaci poskytnout.

## 1533

### **Doprava: dodržování stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku při práci řidičů Správní trestání: silniční doprava**

k § 3 odst. 1 písm. b) a § 35 odst. 2 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 304/1997 Sb., č. 150/2000 Sb. a č. 103/2004 Sb.

k čl. 6 a 8 Evropské dohody o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR), vyhlášené pod č. 108/1976 Sb.

k čl. 6 a 8 nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě

**Nesplnění povinnosti tuzemského dopravce zajistit dodržování dob řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku řidičů daných mezinárodní úmluvou zakládá naplnění skutkové podstaty správního deliktu ve smyslu § 35 odst. 2 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě.**

**K naplnění skutkové podstaty tohoto deliktu dochází za předpokladu, že nedodržení doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku řidičů bylo spolehlivě prokázáno. Odpovědnost za posuzovaný delikt je odpovědností za výsledek, neboť chráněný zájem, tj. zdraví a život všech účastníků silničního provozu, v tomto případě převažuje nad rizikem, že případné svévolné protiprávní jednání řidiče půjde k tíži dopravce.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, čj. 9 As 36/2007-59)

**Prejudikatura:** k odpovědnosti za správní delikt obecně srov. Správní právo č. 106; rozsudek Soudního dvora ES ze dne 16. 1. 2003, ve věci C-439/01 *Cipra a Kvasnicka v. Bezirks-hauptmannschaft Mistelbach*, Recueil s. I-00745, a rozsudek velkého senátu Soudního dvora ES ze dne 11. 12. 2007, ve věci C-161/06 *Skoma-Lux proti Celnímu ředitelství Olo-mouc*, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí.

**Věc:** Jiří T. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 12. 5. 2004 v 9.50 hodin byla Policií ČR provedena kontrola řidiče Petra K., při níž bylo z předložených záznamových listů (známých též jako „kotouče či kolečka“) zjištěno, že řidič vozidla dne 7. 5. 2004 nedodržel denní dobu řízení. Záznamový list („kolečko“) byl založen do přístroje dne 6. 5. 2004 v 18.40 hodin a vyjmut byl následujícího dne, tj. 7. 5. 2004 v 11.40 hodin. Nové „kolečko“ bylo založeno ve 12.00 hodin a vyňato bylo téhož dne ve 23.40 hodin. Součtem jednotlivých časových úseků dob řízení graficky zaznamenaných tachografem na obou záznamových listech dospěl Krajský úřad Libereckého kraje, odbor dopravy (dopravní úřad), k závěru, že celková doba řízení předmětného vozidla činila dne 7. 5. 2004 ve svém úhrnu (tzn. bez všech přestávek a dob odpočinku) 11 hodin 45 minut „čistého času“ (tento údaj opravil odvolací orgán v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 22. 2. 2005 na dobu 11 hodin 30 minut) a že celková povolená doba řízení byla překročena a zároveň nebyla dodržena ani stanovená doba odpočinku řidiče, neboť, jak je také patrné z grafických záznamů, nejdelší nepřerušovaný odpočinek mezi řízením vozidla čerpal řidič dne 7. 5. 2004 v rozsahu 3 hodin. Tyto skutečnosti lze považovat za jednoznačně prokázané a ani žalobce je nikterak nepopíral. Dopravní úřad na základě těchto zjištění uložil rozhodnutím ze dne 5. 1. 2005 na základě § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě žalobci jako dopravci a zaměstnavateli řidiče Petra K. pokutu ve výši 10 000 Kč za porušení § 3 odst. 1 písm. b) tohoto zákona a nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě (dále jen „nařízení č. 3820/85“).

Proti rozhodnutí dopravního úřadu podal žalobce odvolání k žalovanému. Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 2. 2005 změnil rozhodnutí dopravního úřadu v tom rozsahu, že opravil výrok, který v rozhodnutí dopravního úřadu jako orgánu I. stupně obsahoval v rozporu s § 47 odst. 2 správního řádu z roku 1967 nadbytečné informace. Žalovaný doplnil odůvodnění v tom smyslu, že porušení čl. 8 nařízení č. 3820/85 nevyplyvá z toho, kdy by-

ly založeny záznamové listy do záznamového zařízení (tzv. „analogového tachografu“) a kdy z něj byly vyjmuty, ale z toho, že v těchto listech nebyla zaznamenána doba odpočinku řidiče, která má podle čl. 8 tohoto nařízení činit minimálně 8 za sebou následujících hodin. Ohledně konstatovaného porušení zákona o silniční dopravě a výše pokuty zůstal výrok nezměněn.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud v Praze žalobu dne 29. 11. 2006 zamítl a přisvědčil názoru žalovaného v tom, že ke vzniku odpovědnosti dopravce postačí, nejsou-li dodrženy doby řízení, bezpečnostních přestávek nebo doba odpočinku při práci řidičů. Městský soud v Praze dále konstatoval, že dopravce nese naprostou odpovědnost za případné nesplnění této povinnosti, jejíž porušení je správním deliktem, za který pak správní orgán ukládá sankci ve formě pokuty. Neakceptoval přitom námitku, že správní orgány vůbec nezkoumaly případnou odpovědnost řidiče za přestupek podle § 23 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro posuzované období, neboť tato skutečnost je ve vztahu k posuzování odpovědnosti žalobce jakožto dopravce bezpředmětná. Za delikt dle názoru soudu žalobce odpovídá sám, bez ohledu na to, zda jiný subjekt nese svou odpovědnost za své protiprávní jednání.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména namítal, že Městský soud v Praze nesprávně interpretoval pojem „zajistit“ v kontextu zákona o silniční dopravě. Stěžovatel na podporu svého tvrzení uvedl, že nemá další možnosti, aby řidiči zabránil v případném porušení předpisů, než ty, které použil, a že se mu jeví nelogické, a tedy i nesprávné, že Městský soud v Praze převzal názor žalovaného, dle něhož „*ke vzniku odpovědnosti dopravce stačí, nejsou-li dodrženy doby řízení, bezpečnostních přestávek nebo doba odpočinku, a že se jedná o odpovědnost za výsledek*“. Dále uváděl, že ve Spolkové republice Německo je v obdobných případech dopravci dána možnost se vyvinut, což je

pro jeho případ vzhledem ke všem doloženým skutečnostem aktuální, protože vynaložil veškeré úsilí, aby k porušení předmětných povinností ze strany jeho zaměstnanců nedocházelo. Odpovědnost stěžovatele by tudíž měla být považována za objektivní, ale nikoli absolutní bez možnosti vyvinění.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zákon o silniční dopravě dává dopravním úřadům povinnost ukládat dopravcům pokuty za porušení předpisu (v daném případě za překročení stanovené doby řízení a nedodržení bezpečnostních přestávek a doby odpočinku řidičů) na základě objektivní odpovědnosti, a neumožňuje správním orgánům, aby při porušení předpisu braly v úvahu například skutečnost, že stěžovatel jakožto dopravce dle svého tvrzení seznámil řidiče s jejich povinnostmi. Pokud by stanovené povinnosti byly chápány tak, jak předkládá stěžovatel, mohlo by docházet k situacím, kdy by dopravce učinil formálně zadosť své povinnosti tím, že řidiče seznámí s jejich povinnostmi, a pak jim fakticky splnění režimu práce neumožní (například osobními příkazy). Za takové situace by nebylo nikdy možné potřebných sociálních požadavků na dobu řízení a odpočinku dosáhnout. Z tohoto důvodu ani uvedený přímo použitelný předpis, ani zákon o silniční dopravě žádný důvod k vyvinění se z odpovědnosti ve vztahu k dopravci ohledně dob řízení a odpočinku řidičů neupravuje, a žádný z orgánů, které se na rozhodování ve věci postupně podílely, jej tedy nemohl použít.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

V daném případě je třeba vycházet ze skutečnosti, že stěžovatel je dopravce, který provozuje na základě živnostenského oprávnění vnitrostátní i mezinárodní nákladní dopravu.

(...) Ustanovením § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, ve znění platném v posuzovaném období, tj. ke dni 7. 5. 2004, je tuzemskému dopravci dána povinnost zajistit, aby ve vnitrostátní dopravě řidiči dodržo-

vali ustanovení týkající se doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku dle mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a byla zveřejněna ve Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv, pokud pro určité kategorie vozidel nestanoví prováděcí předpis doby odlišné. Citované ustanovení je z hlediska právní teorie tzv. odkazující právní normou, která v tomto případě odkazuje na čl. 6 až 11 Evropské dohody o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR), jež byla transformována do českého právního řádu vyhláškou č. 108/1976 Sb. (dále jen „AETR“). Pro mezinárodní dopravu obsahovalo v předmětném období písm. c) téhož ustanovení (§ 3 odst. 1 zákona o silniční dopravě) obecný odkaz na tutéž smlouvu.

Čl. 6 „AETR“ a shodně i nařízení č. 3820/85 v čl. 6 stanoví celkovou dobu řízení pro řidiče tak, že tato doba nesmí přesáhnout 9 hodin, s tím, že 2krát za týden může být prodloužena na 10 hodin. Čl. 8 „AETR“ i nařízení č. 3820/85 pak upravuje dobu odpočinku řidičů, a to tak, že v průběhu každých 24 hodin musí mít řidiče odpočinek nejméně 11 za sebou následujících hodin, který smí být zkrácen na nejméně 9 hodin (taktéž za sebou následujících) nejvýše 3krát týdně za podmínky, že bude náhradou poskytnuta odpovídající doba odpočinku před koncem následujícího týdne. Ve dnech, v nichž odpočinek není takto zkrácen, smí být čerpán ve dvou nebo třech oddělených částech během 24 hodin, přičemž jedna z těchto částí musí trvat nejméně 8 za sebou následujících hodin. V takovém případě (tedy při čerpání po částech) se minimální trvání doby odpočinku musí prodloužit na 12 hodin.

(...) K námitce stěžovatele, jemuž se dle jeho slov jeví nelogické, a tedy i nesprávné, že soudem byl převzat názor žalovaného, dle něhož „*ke vzniku odpovědnosti dopravce stačí, nejsou-li dodrženy doby řízení, bezpečnostních přestávek nebo doba odpočinku, a že se jedná o odpovědnost za výsledek*“, Nejvyšší správní soud uvádí, že z dikce § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě vyplývá, že odpovědnost za nesplnění povinností vyplývajících z mezinárodní úmluvy ohledně reži-

mu řízení, přestávek odpočinku řidičů na základě odkazu v § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona je konstruována na principu objektivní odpovědnosti a tato odpovědnost dopadá na dopravce, nikoli na řidiče vozidla (cit.: „*Dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který nezajistí dodržování stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku řidičů...*“).

Ohledně správního trestání se již v minulosti judikatura správních soudů (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, čj. 6 A 12/94-16) vyjádřila v tom smyslu, že sankce za správní delikt nemá jen fiskální význam a jako taková není sama o sobě účelem správního trestání. Ukládáním trestních i správních sankcí se v podmínkách právního státu současně sleduje jako cíl obecná i individuální prevence. Sankce má donutit trestaný subjekt, a případně i jiného potenciálního narušitele, k budoucímu žádoucímu chování souladnému se zákonem. Tento právní názor by proto měl být základním interpretačním pravidlem pro výklad odpovědnosti za správní delikt. Správní úřad se při rozhodování o povinnosti právnických osob platit pokutu jako sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí – nestanoví-li zákon výslovně něco jiného – obdobnými principy, které platí v právu soukromém při rozhodování o obecné odpovědnosti za škodu. Pro úplnost je třeba poznamenat, že v případě právní úpravy postihu podnikatelů správněprávními sankcemi platná právní úprava v zásadě nečiní rozdíl, zda daný podnikatel je podnikatelem v postavení fyzické, či právnické osoby. Tato úvaha vychází z toho, že odpovědnostní vztahy řeší právní předpisy jak v oblasti práva soukromého, tak i veřejného, s tím, že v základních rysech se pojetí institutu odpovědnosti v obou zmiňovaných oblastech práva shoduje. Odpovědnost za škodu v občanském právu soukromém vzniká buď porušením právní povinnosti (subjektivní odpovědnost), nebo vznikem škody způsobené provozní činností, která je svým charakterem odpovědností objektivní.

Jako subjektivní odpovědnost (za zavinění) je koncipována např. soukromoprávní odpovědnost za škodu dle § 420 občanského zákoníku, kde se ten, kdo způsobil škodu porušením povinnosti, může vyvinutí neboli exkulpat, prokáže-li, že nešlo o zaviněné jednání (důkazní břemeno je na straně škůdce). I v občanském právu se však uplatňuje v některých případech odpovědnost objektivní, a to odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností (§ 420a občanského zákoníku), jak již bylo shora řečeno. V případě škody vzniklé provozní činností dle občanského zákoníku je možná tzv. liberace, tj. zproštění odpovědnosti, byla-li škoda způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo ve vlastním jednáním poškozeného (§ 420a odst. 3 občanského zákoníku). Liberace se tedy vztahuje pouze na případy objektivní odpovědnosti, kdy se zavinění nevyžaduje (o zavinění a případném vyvinutí, tj. exkulpací, lze hovořit jen u odpovědnosti subjektivního charakteru).

Delikt ní odpovědnost podnikatelských subjektů ve veřejném právu lze srovnávat s odpovědností za škodu, jak je upravena v občanském právu soukromém (viz shora), a to konkrétně s úpravou odpovědnosti za škody způsobené provozní činností. Odpovědnost právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikání nebo v souvislosti s podnikáním za správní delikt ve veřejném právu má převážně objektivní charakter a nastupuje naplněním skutkové podstaty příslušného deliktu. Obligatořním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby (nebo fyzické osoby jako podnikatelského subjektu) tedy v naprosté většině případů není zavinění. Platná právní úprava zpravidla nezná liberační důvody, jejichž uplatněním by se tato osoba zprostila odpovědnosti. K vyvození odpovědnosti stačí pouhý fakt porušení či nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě. Tato odpovědnost, někdy označovaná jako absolutní, však s sebou vždy přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti (Mates P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 3. vydání, C. H. Beck, Praha

2002, str. 102). Proto v souladu s judikaturou správních soudů v obecné rovině nelze možnost liberace odpovědného subjektu (zproštění odpovědnosti za určitých okolností) zcela vyloučit. Ve shora citovaném judikátu Vrchního soudu v Praze byl vysloven obecný závěr, že odpovědnost za správní delikt ve veřejném právu má objektivní, ale nikoli absolutní charakter, nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ale ani o odpovědnost za výsledek. Jakkoliv se správní judikatura sice vyslovila jednoznačně v tom smyslu, že okolnosti vylučující protiprávnost je nutno respektovat a jejich uplatnění vyplývá z obecných právních předpisů, výkladem ustanovení zvláštních zákonů, případně i použitím analogie (která je zde přípustná, neboť podmínky odpovědnosti zužuje, nikoli rozšiřuje), je současně zřejmé, že ne všech obecně uváděných okolností se v případě uplatnění odpovědnosti za správní delikt fyzické či právnické osoby lze vždy dovolat, neboť to jejich povaha někdy vylučuje (tamtéž, str. 104).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodujícího v této věci je nutno možnost liberace z výše uvedených důvodů principiálně připustit, zároveň však z této možnosti, jež byla judikaturou z legitimních důvodů spočívajících v ochraně před nepřiměřenou tvrdostí zákona dovozena, nelze učinit tak kategorický závěr, že odpovědnost za správní delikt nemůže být nikdy odpovědností za výsledek, a samotnou existenci tohoto typu odpovědnosti, byť by se vyskytovala jen velmi výjimečně, tak v oblasti správního práva trestního *a priori* zcela popřít. Takový závěr by byl nepřiměřený i z toho pohledu, že ve specifických případech se tento typ odpovědnosti jedinečně, ale nikoli bezdůvodně, uplatňuje dokonce i v právu soukromém, a to právě u úpravy odpovědnosti za škodu, která byla pro prováděnou komparaci zvolena jako nejvhodnější. Jde o případy zvláštní odpovědnosti podle § 421a občanského zákoníku, kdy je škoda způsobena okolnostmi, které mají původ v povaze přístroje, a o odpovědnost vzniklou v souvislosti s poskytováním zdravotnických, sociálních, veterinárních a jiných biologických služeb, tedy tam, kde je zřetelně

akcentován důležitý veřejný zájem vyžadující zvláštní ochranu (každý léčebný nebo diagnostický zákrok je větším či menším zášahem do integrity pacienta a je provázen určitým rizikem možných komplikací). Vycházeje z výše uvedených premis lze konstatovat, že odpovědnost dopravce ve veřejném právu v posuzovaném případě se typově podobá soukromoprávní odpovědnosti vzniklé provozní činností, při níž porušením stanovené povinnosti zajistit dodržení dob řízení, bezpečnostních přestávek a odpočinku řidiče dochází k protiprávnímu stavu spočívajícímu v tom, že je ohrožen důležitý veřejný zájem, jímž je bezpečnost silničního provozu.

Výklad této právně poměrně složité problematiky značně komplikuje skutečnost, že na rozdíl od trestního nebo přestupkového zákona nejsou v právní úpravě výslovně uvedeny okolnosti vylučující protiprávnost. Protiprávnost je přitom znakem správního deliktu a znamená, že jednání je v rozporu s právem a porušuje povinnost vyplývající ze zákona nebo uloženou na jeho základě (v právní normě bývá výslovně vyjádřena např. slovy „*neoprávněně*“, „*nedovoleně*“ apod.). Podobné vodítko však v posuzovaném případě není k dispozici, neboť pravidlo chování obsažené v § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu bylo ve znění tohoto předpisu účinném pro posuzované období vyjádřeno takto: „*tuzemský dopravce je povinen ve vnitrostátní dopravě zajistit, aby řidiči dodržovali ustanovení týkající se doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku stanovená mezinárodní úmluvou, kterou je Česká republika vázána a která byla zveřejněna ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv*“. Zákonem uložená povinnost je tedy koncentrována pouze do slova „*zajistit*“, které v posuzovaném případě hraje klíčovou roli. Jeho opozitem je slovo „*nezajistí*“, které v daném případě tvoří normativní základ pro uložení sankce stěžovateli, a je ho třeba (...) interpretovat jako garanci na straně dopravce za dodržení stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku. Jedině tento výklad je totiž schopen zajistit efektivní fungování dané právní normy

a naplnění jejího elementárního smyslu a účelu, kterým je zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. V tomto ohledu se jako velmi případná jeví argumentace žalovaného, který ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že pokud by daná povinnost dopravce byla chápána tak, jak předkládá stěžovatel, tj. toliko jako vytvoření podmínek pro zajištění dodržení stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku, mohlo by docházet k situacím, kdy by dopravce učinil formálně zadost své povinnosti tím, že řidiče seznámí s jejich povinnostmi, a pak jim fakticky splnění režimu práce neumožní (například osobními příkazy).

Právní předpis a jednotlivé normativní včty v něm obsažené je třeba chápat jako médium umožňující a zprostředkovávající poznání právní normy, přičemž toto poznání nemusí být - a velmi často také není - obsahově zcela totožné s obsahem slovního vyjádření. Bez kazuistického obsahu daného preceden-tem nebo extralegálními faktory nejružnějšího charakteru (jako jsou principy, zvyklosti, pravidla správnosti, spravedlnosti, efektivnosti, jazykový úzus atp.) je většina právních norem větami, které jsou nezpůsobivé samy bez dalšího jednoznačně rozhodnout určitou individuální věc. Tento názor je jako interpretační východisko zastáváný doktrínou české právní teorie (např. Kühn, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Nakladatelství Karolinum, Praha 2002, nebo Knapp, V.: *Teorie práva*. 1. vydání, C. H. Beck, Praha 1995) a reflektoval ho při svém rozhodování i Nejvyšší správní soud, který v dané věci vycházel zejména z potřeby efektivního fungování dané právní normy, a to na pozadí daného právního předpisu jako celku, jehož primárním účelem a smyslem je již několikrát zmíněný zájem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Odpovědnost podle zákona o silničním provozu stojí beze všech pochybností na principu objektivní odpovědnosti, k možnosti liberace přitom tento předpis mlčí. Proto zůstává pouze otázkou výkladu předmětné

právní normy, co lze pod pojmem „zajistit“ rozumět a co do něj lze či nelze zahrnout. V daném případě je tudíž sporné pouze to, za jakých okolností je skutková podstata uvedená v § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu naplněna. Stěžovatel tvrdí, že učinil veškerá opatření již tím, že řidiče o jejich povinnostech řádně proškolil (...). Samotné skutkové okolnosti posuzovaného případu však na posouzení nastíněné právní otázky nemají vliv. Mohou však být zohledněny při hledání odpovědi na tuto otázku, a to v tom smyslu, zda takovým jednorázovým, nebo i opakovaným proškolením řidiče dopravce dostal své povinnosti, aby dodržování dob řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku řidiče skutečně zajistil. Hranici toho, kdy by bylo možno povinnost uloženou dopravci považovat za splněnou (ačkoli by bylo prokázáno, že v praxi doby řízení, přestávek a odpočinku dodrženy nebyly), není možno nijak objektivně stanovit a posouzení by vždy záleželo na konkrétních okolnostech.

Jakkoli by i takový výklad byl teoreticky možný, dle názoru zdejšího soudu dikce posuzovaného ustanovení nedává odpovědnému subjektu prostor k tomu, aby prokazováním svého preventivního jednání popřel, že k naplnění skutkové podstaty deliktu došlo, bylo-li nedodržení doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku řidičů spolehlivě prokázáno. Objektivní stránkou správního deliktu je tedy v tomto případě reálné nezajištění žádoucího stavu, tj. nejen opomenutí jednání zacíleného na dosažení dodržování mezinárodního předpisu v praxi, ale i nedostatečně efektivní jednání dopravce ve vztahu k řidiči, které má za následek vznik protiprávního stavu. Dopravce provozuje činnost, při níž k dosažení svých zisků najímá nebo zaměstnává jiné osoby, které jsou vůči němu v nerovném postavení, neboť se musí řídit jeho pokyny. Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že protiprávní stav nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo při činnosti těchto osob jejich jednáním nebo opomenutím, a toto jednání či opomenutí je přičitatelné dopravci (srov. v soukromém právu § 420



odst. 2 občanského zákoníku, který zároveň stanoví, že osoby najaté k provozní činnosti za způsobenou škodu samy neodpovídají, jejich odpovědnost podle pracovněprávních předpisů tím však není nijak dotčena). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že spolehlivé zjištění nedodržování dob řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku řidičů daných mezinárodní úmluvou zakládá naplnění skutkové podstaty správního deliktu ve smyslu § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě.

Soud proto posuzovanou otázku uzavřel s tím, že v daném případě je předmětná povinnost dopravce splněna jen tehdy, pokud jsou příslušné doby řízení a přestávek skutečně dodrženy, a bylo tedy dosaženo výsledku, k němuž § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu směřuje. Chráněný zájem, tj. zdraví a život všech účastníků silničního provozu, v tomto případě podle názoru soudu převažuje nad rizikem, že případné svévolné protiprávní jednání řidiče půjde k tíži dopravce, který je vzhledem k němu zpravidla v postavení zaměstnavatele, tj. nadřízeného, a to zejména za situace, kdy na řidiče za porušení dob řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku dopadá souběžně odpovědnost podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (podle § 23 odst. 2 tohoto zákona mu lze uložit pokutu až do výše 10 000 Kč). Z výše uvedeného učinil Nejvyšší správní soud závěr, že dopravci jako odpovědnému subjektu není dána možnost se odpovědnosti, která na něj dopadá podle § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu, zprostit, a že tedy v tomto případě jde o odpovědnost za výsledek, bez liberačních důvodů.

Ustanovení, podle něhož byla stěžovateli uložena pokuta, je navíc svou povahou kogentní právní normou, a není proto možné příkaz v této normě zakotvený nerespektovat a normu neaplikovat. Nebylo-li splnění zákonem stanovených požadavků zajištěno, nemohl správní orgán od uložení sankce ustoupit. Je přitom nerozhodné, že v průběhu správního řízení stěžovatel doložil spolu se shora v textu již zmíněným certifikátem ISO i záznam o vstupním školení o bezpečnosti

a ochraně zdraví při práci a o požární ochraně ze dne 1. 7. 2003, který je spolu s kopíí pracovní smlouvy uzavřené téhož dne mezi řidičem Petrem K. a stěžovatelem přílohou správního spisu. Stejně tak nelze vzít v potaz ani listinu označenou jako písemný příkaz majitele ze dne 16. 8. 2004 k dodržování dohody „AETR“ v plném rozsahu. Stěžovatel ve svém podání uvádí, že podle jeho názoru nejde o absolutní odpovědnost bez možnosti vyvinění a soud rozhodl ryze formálně, bez ohledu na to, že stěžovatel vynaložil veškeré úsilí, aby k porušení předmětných povinností ze strany jeho zaměstnanců nedocházelo, a nemá další možnosti, aby řidiči v porušení předpisů zabránil. V daném případě však jde o odpovědnost objektivní, což i sám stěžovatel výslovně připouští, u níž se zavinění vůbec nevyžaduje. Proto nelze hovořit ani o vyvinění neboli exkulpaci, ale pouze o liberaci, tedy o zproštění odpovědnosti.

Závěrem je k této otázce třeba zdůraznit, že úvaha zdejšího soudu nebyla determinována pouze výkladem teleologickým, ale také výkladem historickým a jazykovým, byť Ústavním soudem již bylo v minulosti judikováno, že soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí (a musí) odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku (viz náleží Ústavního soudu ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/06, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., jakož i pod č. 13 Sb. n. u. US, svazek 7, str. 87). V daném případě však shora nastíněného odklonu ani nebylo třeba, neboť použitému teleologickému výkladu, odpovídajícímu hlediskům moderního demokratického (právního) státu, konvenuje i výklad jazykový a historický. Pokud by totiž zákonodárce chtěl, aby předmětné ustanovení vedlo k poškození pouze těch situací, kdy dopravce nezajistí podmínky pro dodržování stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku, např. tím, že své zaměstnance odpovídajícím způsobem neproškolí, jistě by to dokázal

legislativně vyjádřit; např. tak, jako tomu bylo v případě zákona o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2000, podle něhož byl dopravce povinen zajistit dodržování doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku stanovených zvláštními předpisy [viz § 3 odst. 1 písm. b) citovaného zákona] při organizaci práce řidičů. Od 1. 7. 2000 však došlo ke změně této skutkové podstaty, kdy povinnost dopravce „zajistit“ se již nedotýká organizace práce řidičů, ale faktického dodržení zákonem stanovených podmínek.

V souzené věci tedy platí, že právní norma ve svém obecném normativním vyjádření předvídá individuální skutečnost – nedodržení povinnosti stanovené dopravcem v podobě nezajištění stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku – s níž spojuje sankci. Bylo-li tedy prokázáno, že celková doba řízení u kontrolovaného řidiče Petra K., jenž byl v předmětném období zaměstnán u dopravce, který je v tomto řízení stěžovatelem, byla překročena, jakkoli každý ze správních orgánů, který věc posuzoval, dospěl k jinému výsledku ohledně numerického součtu hodin řízení, neboť v každém případě je výsledná doba řízení delší než maximálně povolených 10 hodin (dle čl. 6 „AETR“ i čl. 6 nařízení č. 3820/85), je zřejmé, že povinnost zajistit dodržení doby řízení i doby odpočinku řidiče v souladu s čl. 6 a čl. 8 obou citovaných nadnárodních předpisů uložená dopravci zákonem o silničním provozu nebyla ze strany stěžovatele splněna.

Nejvyšší správní soud dle shora uvedených argumentů uzavírá ve shodě s názorem žalovaného a městského soudu, že k odpovědnosti stěžovatele postačí, že porušení povinnosti bylo prokázáno a v posuzovaném případě jde o jeho odpovědnost za výsledek, jehož mělo být dosaženo. První námitku stěžovatele proto kasační soud odmítl jako nedůvodnou.

Ke druhé námitce týkající se aplikační praxe nařízení č. 3820/85 ve Spolkové republice Německo Nejvyšší správní soud uvádí, že mu byl jako doplnění kasační stížnosti dne 7. 2. 2007 doručen příspěvek nazvaný „*Lenkzeitverstöße und die Folgen für Fahrer und Halter*“ z května 1999 do odborného časopi-

su „*zfs – Zeitschrift für Schadensrecht*“ („*Překročení doby řízení a následky pro řidiče a držitele*“, „*zfs – Časopis pro právo náhrady škody*“) v českém překladu opatřený tlumočnickou doložkou, jehož autorem je Hardt, K., policejní ředitel z Völklingenu ve spolkové zemi Sársko. K tomu kasační soud toliko konstatuje, že text takového charakteru je třeba považovat pouze za vyjádření nezávislého názoru v odborném tisku, a jako takový nemůže tento názor soud zavazovat, a to ani za předpokladu, že by byl publikován v České republice. V předloženém textu navíc stěžovatelem tvrzené skutečnosti Nejvyšší správní soud neshledal, proto posoudil obsah článku ve vztahu k řešené problematice jako irelevantní, a tuto námitku taktéž odmítl.

V této souvislosti je však vhodné uvést, že úprava posuzované problematiky a zejména aplikace příslušných předpisů je a byla v členských státech Evropské Unie skutečně rozdílná. Některá ustanovení nařízení č. 3820/85, týkající se dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku pro řidiče v oblasti vnitrostátní i mezinárodní silniční dopravy, byla formulována příliš obecně, byly zaznamenány potíže při jednotném výkladu, uplatňování, prosazování a monitorování předmětných ustanovení v rámci Společenství. S ohledem na výše uvedené a s ohledem na to, že cíle, které nařízení sleduje, nemají být znevažovány, bylo přijato nové Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85, platné od 11. 4. 2007 (...). V této nové úpravě je objektivní odpovědnost dopravce bez možnosti liberace stanovena jako hlavní princip (čl. 10 nařízení). Důvodová zpráva v bodě 36 jasně dává najevo cíl této úpravy (zamezit vydírání a tlakům na řidiče ze strany dopravců), a v bodě 37 konstatuje, že čl. 10 odst. 2 nařízení [„*Article 10(2) places a direct onus on the employer to ensure compliance*“] má za cíl zavést objektivní odpovědnost dopravce za porušení nařízení.

Dle čl. 10 odst. 1 nařízení „Dopravce nesmí odměňovat řidiče, jež zaměstnává nebo jejichž služeb využívá, a to ani premiovým zvýhodněním nebo příplatky, za ujetou vzdálenost nebo objem přepravovaného zboží, pokud by tyto odměny mohly vést k ohrožení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích nebo by podněcovaly k porušování tohoto nařízení“.

Dle čl. 10 odst. 2 nařízení „Dopravce organizuje práci řidičů uvedených v odstavci 1 tak, aby mohli dodržet nařízení (EHS) č. 3821/85 a kapitulu II tohoto nařízení. Dopravce řidiče náležitě poučí a provádí pravidelné kontroly, aby zajistil dodržování nařízení (EHS) č. 3821/85 a kapitulu II tohoto nařízení“.

Dle čl. 10 odst. 3 nařízení „Dopravce odpovídá za porušení, kterých se dopustí jeho řidiči, a to i tehdy, pokud k tomuto porušení došlo na území jiného členského státu nebo třetí země. Aniž je dotčeno právo členských států považovat dopravce za plně odpovědné, mohou členské státy podmínit tuto odpovědnost porušením odstavců 1 a 2 dopravcem. Členské státy mohou zvážit jakýkoli důkaz, že dopravce nelze důvodně považovat za odpovědného za porušení, ke kterému došlo“.

Dle čl. 10 odst. 4 nařízení „Dopravci, zástupci, speditéři, organizátoři turistických zájezdů, hlavní dodavatelé, subdodavatelé a agentury zprostředkovávající zaměstnání řidičům zajistí, aby byly smluvně dohodnuté přepravní plány v souladu s tímto nařízením“.

Dle čl. 10 odst. 5 nařízení „Dopravce, který používá vozidla vybavená záznamovým nařízením podle přílohy IB nařízení (EHS) č. 3821/85, na něž se vztahuje toto nařízení, zajistí, aby

i) se veškeré údaje pravidelně stahovaly z přístroje ve vozidle a karty řidiče, jak to stanoví členský stát, a aby se odpovídající údaje stahovaly častěji, aby se zajistilo, že jsou staženy údaje o všech činnostech, které dopravce provedl nebo které pro něj byly provedeny,

ii) veškeré údaje stažené z přístroje vozidla a z karty řidiče byly uchovávány po dobu nejméně 12 měsíců po jejich zaznamenání

a na žádost kontrolora byly tyto údaje dostupné z provozovny dopravce, přímo nebo dálkově;

b) pro účely tohoto odstavce je pojem „stahování“ vykládán v souladu s definicí stanovenou v kapitole I bodě s) přílohy IB nařízení (EHS) č. 3821/85;

c) o maximálním časovém úseku pro stahování příslušných údajů podle písm. a) bodu i) rozhodne Komise postupem podle čl. 24 odst. 2“.

Bez zajímavosti není přitom to, že v původním návrhu nařízení vypracovaném Komisí v roce 2001 [dokument COM(2001)0573] obsahoval čl. 10 jiné znění odstavce 5, které stanovilo dva liberační důvody: a) pokud řidič jednal v rozporu s příkazy dopravce; nebo b) pokud dopravce nemohl vědět, že řidič pracuje i pro jiné dopravce, a z tohoto důvodu neměl k dispozici přesné údaje o najetých hodinách pro jiné dopravce. Návrh nařízení z roku 2001 byl několikrát přepracován, přičemž změnám neunikl ani čl. 10 upravující odpovědnost dopravce, z jehož konečného znění, jak je výše uvedeno, oba původně obecně navrhané liberační důvody vypadly. S ohledem na konečné znění čl. 10 odst. 3 předmětného nařízení je zřejmé, že nová úprava ještě více zdůraznila objektivní odpovědnost dopravce, neboť jakékoliv liberační důvody se staly fakultativními a jejich případné zakotvení bylo ponecháno na příslušných členských státech. Se stěžovatelem lze tedy obecně souhlasit v tom, že praxe v ukládání sankcí dopravcům se v jednotlivých členských státech Evropské unie lišila (a lišit i nadále bude), tato skutečnost však nemá na výklad české právní úpravy vliv. Ukládání sankce je i dle současné právní úpravy v pravomoci každého členského státu a je také plně v jeho diskreci, jaký typ odpovědnosti bude uplatňovat, zda půjde o objektivní odpovědnost s možností liberace, či odpovědnost absolutní.

Závěrem s ohledem na to, že ke správnímu deliktu došlo krátce po vstupu České republiky do Evropské unie a na případ stěžovatele byl aplikován i komunitární předpis, považuje Nejvyšší správní soud nad rámec tohoto rozhodnutí za korektní pro úplnost

uvést, že dnem vstupu České republiky do Evropské unie (dále jen „EU“), tj. dnem 1. 5. 2004, nabyly ve vztahu k České republice platnosti přímo použitelné předpisy Evropského společenství (ES), tedy všechna nařízení, která byla součástí sekundární legislativy Společenství do 30. 4. 2004, mj. i nařízení č. 3820/85. Ve světle rozsudku velkého senátu Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) ze dne 11. 12. 2007 ve věci C 161/06, *Skoma-Lux proti Celnímu ředitelství Olomouc*, však nařízení č. 3820/85 ke dni spáchání správního deliktu nebylo ve vztahu ke stěžovateli aplikovatelné, neboť v té době dosud nebylo řádně publikováno v českém jazyce (Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že citované nařízení bylo v českém překladu publikováno až dne 1. 9. 2004 ve Zvláštním vydání Úředního věstníku EU, L 370, kap. 5, sv. 1, str. 319 – 325, jež obsahovalo znění všech aktů orgánů Společenství a Evropské centrální banky přijatých do 30. 4. 2004).

K čl. 6 a čl. 8 smlouvy „AETR“ a jim číselně i obsahově odpovídajícím článkům komunitárního nařízení č. 3820/85 lze konstatovat, že tato ustanovení jsou z obsahového hlediska totožná. Oba právní předpisy se ve větší části svého obsahu překrývají, zcela totožné však texty obou předpisů ve všech jejich částech nejsou. Jelikož přistoupení k „AETR“ z roku 1970 není omezeno pouze na evropské státy a smluvními stranami jsou nejen nečlenské státy EU, ale i státy neevropské, a obě smlouvy zároveň upravují stejný okruh otázek, je zřejmé, že v některých otázkách je na úrovni mezinárodního, resp. komunitárního práva úprava těchto otázek duplicitní. Vztah obou citovaných mezinárodních smluv jako pramenů práva byl v minulosti předmětem řízení o předběžné otázce u „ESD“. Na něj se s otázkou na výklad evropského práva či platnost komunitární normy může obrátit soud kteréhokoli ze členských států Evropské unie, což učinil dolnorakouský soud ve věci C-439/01 *Cipra a Kvasnicka*. Ačkoli skutkové okolnosti zmiňovaného případu byly jiné než v případě stěžovatele, předběžnou otázkou vznesenou k ESD byla otázka, který z obou mezinárodních předpisů měl být rakouským soudem aplikován, a dále výklad

čl. 8 odst. 1 a 2 obou předpisů (řešená věc se tedy také týkala doby odpočinku řidičů v mezinárodní dopravě). V této souvislosti bylo již ve stanovisku generálního advokáta řečeno, že čl. 8 „AETR“ a čl. 8 nařízení č. 3820/85 jsou (resp. v posuzovaném období byly) identické, a tudíž musí být stejná i jejich interpretace. Dále bylo v tomto stanovisku řečeno i to, že na „AETR“ je třeba nahlížet jako na součást komunitárního práva. Podstatná je skutečnost, že v rozsudku v téže věci ze dne 16. 1. 2003 pak ESD vyslovil, že je na úvaze národního soudu, s ohledem na okolnosti posuzovaného případu, zda je vhodnější aplikovat příslušný článek nařízení č. 3820/85 nebo „AETR“ (v případě *Cipra a Kvasnicka*, který řešil ESD, měl být aplikován „AETR“, neboť skutkové okolnosti se vztahovaly k událostem před vstupem České republiky do Evropské unie, a Česká republika tudíž nebyla vázána nařízením č. 3820/85; byla však smluvní stranou mezinárodní dohody „AETR“).

K uložení sankce stěžovateli tak podle názoru Nejvyššího správního soudu ve světle shora citovaného judikátu ESD plně postačovalo porušení čl. 6 a čl. 8 dohody „AETR“, na niž odkazoval § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, ve znění platném a ve vztahu ke stěžovateli účinném v posuzovaném období, tj. ke dni 7. 5. 2004. Výrok napadeného rozhodnutí žalovaného je opřen nejen o nařízení č. 3820/85 (v době spáchání deliktu sice platné, ale vzhledem ke stěžovateli ještě neaplikovatelné), ale v prvé řadě o zákon o silniční dopravě, který ve znění účinném v posuzovaném období v § 3 odst. 1 písm. b) odkazoval na „AETR“ jako na mezinárodní úmluvu, kterou je Česká republika vázána a která byla řádně zveřejněna ve Sbírce zákonů. S ohledem na to, že sankce byla uložena na základě platného a na stěžovatele plně aplikovatelného právního předpisu (srov. náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 583/03 ze dne 21. 7. 2004, v němž se Ústavní soud vyjadřoval k náležitostem výroku rozhodnutí v daňovém řízení), správní rozhodnutí, jímž byla stěžovateli uložena pokuta, netrpí žádnou vadou, k níž by musel Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti, tj. ve smyslu § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

## Politici vězni: příplatek k důchodu

k § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální\*)

**Ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, neumožňuje přiznat příplatek ke starobnímu nebo plnému invalidnímu důchodu za období, které žadatel strávil v tábore nucené práce (zákon č. 247/1948 Sb., o táborech nucené práce), a to ani tehdy, jestliže pobyt v tábore nucené práce následoval časově bezprostředně po skončení výkonu trestu odnětí svobody nebo vazby.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, čj. 3 Ads 109/2005-36)

**Věc:** Miroslav D. proti České správě sociálního zabezpečení o příplatek k důchodu, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce požádal o příplatek k důchodu dle nařízení vlády č. 622/2004 Sb., a to za dobu strávenou ve vazbě nebo výkonu trestu odnětí svobody v době od 5. 9. 1949 do 18. 10. 1950. Žalovaná mu rozhodnutím ze dne 8. 7. 2005 přiznala příplatek k důchodu pouze za dobu od 5. 9. 1949 do 9. 7. 1950. Za zbytek nárokované doby žalobci příplatek nepřiznala, protože v této době nebyl žalobce ve vazbě ani ve výkonu trestu odnětí svobody, ale v tábore nucených prací.

Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, ve které mimo jiné uvedl, že celou nárokovanou dobu strávil ve věznicích Kraslice, Cheb, Libkovic, Všebořice a propuštěn na svobodu byl až dne 18. 10. 1950.

Krajský soud v Brně svým rozsudkem ze dne 14. 9. 2005 rozhodnutí žalované zrušil. V odůvodnění uvedl, že žalobci se podařilo prokázat, že byl ve výkonu trestu odnětí svobody po celou uvedenou dobu až do svého propuštění dne 10. 10. 1950, tedy i dobu pobytu v tábore nucené práce je třeba považovat za dobu věznění.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které zejména namítala, že pobyt v táborech

nucené práce nelze považovat za výkon trestu odnětí svobody za trestný čin, ale že měl charakter správního opatření. Rozhodnutí komise o umístění do tábora na základě zákona č. 247/1948 Sb., o táborech nucené práce, proto nemůže být zrušeno soudem podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci. Proto doba strávená v tábore nucené práce nemůže být zohledněna při přiznání příplatku k důchodu dle nařízení vlády.

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

### Z odůvodnění:

(...) Žalobce splňuje všechny podmínky § 1 písm. a) shora uvedeného nařízení vlády, a proto mu žalovaný právem přiznal příplatek ke starobnímu důchodu za období od 5. 9. 1949 do 9. 7. 1950, kdy žalobce byl ve vazbě, resp. ve výkonu trestu odnětí svobody, a přiznání příplatku za toto období také není předmětem sporu. Jím je posouzení právní otázky, zda žalobci náleží příplatek ke starobnímu důchodu za dobu, kterou strávil v tábore nucené práce v časové návaznosti na výkon trestu odnětí svobody.

Nařízení vlády č. 622/2004 Sb. v § 1 písm. a) použilo formulace „...kteří ... vykonali trest

\*) S účinností od 1. 11. 2005 změněn nařízením vlády č. 405/2005 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální.

*odnětí svobody, jeho část nebo vazbu pro trestný čin...*“ . Z této formulace je zcela zřejmé, kdo má nárok na příspěvek k důchodu; je jím pouze ten, kdo, při splnění dalších podmínek, vykonal nepodmíněný trest odnětí svobody nebo jeho část nebo byl ve vazbě.

Právní názor krajského soudu, že žalobce byl ve výkonu trestu odnětí svobody i v době, kdy byl zařazen do tábora nucené práce, a dobu pobytu žalobce v tomto táboře je nutno pokládat za dobu věznění, se opírá o nepřipustně široký výklad § 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Není pochyb o tom, že pobyt v táboře nucené práce nesl určité znaky věznění, především byl omezením osobní svobody toho, kdo do něj byl zařazen. Přesto však, jak je shora uvedeno, nařízení vlády zcela

přesně vymezuje, komu, jehož osobní svoboda byla omezena, lze příplatek k důchodu přiznat a argumentem z opaku je třeba dojít k závěru, že za dobu pobytu v táboře nucené práce příplatek k důchodu přiznat nelze, a to ani tehdy, jestliže pobyt v táboře nucené práce bezprostředně časově navazoval na skončení výkonu trestu odnětí svobody nebo vazby.

Rehabilitace osob zařazených do táborů nucené práce byla provedena § 17 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudní rehabilitaci, a ustanovení tohoto zákona není uvedeno v § 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb. mezi taxativním výčtem „rehabilitačních“ zákonů. I tímto argumentem lze dovodit, že příplatek k důchodu nelze přiznat za dobu strávenou v táboře nucené práce.

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

### 1535

#### Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení

k § 34 soudního řádu správního

Usnesení, kterým soud vyslovil, že rodinný příslušník žadatele o azyl není osobou zúčastněnou na řízení podle § 34 s. ř. s., se může dotknout toliko práv a povinností osoby, která tato práva uplatňuje, a nikoliv práv a povinností žadatele. Proti tomuto usnesení mohou kasační stížností brojit pouze osoby, které se domnívají, že jim postavení osoby zúčastněné na řízení svědčí, a nikoliv sám žadatel o azyl, jehož práva a povinnosti nejsou tímto usnesením dotčena.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 1 Azs 155/2004-47)

Prejudikatura: č. 9/2003 Sb. NSS, č. 710/2005 Sb. NSS.

### 1536

#### Řízení před soudem: kompetenční vyluka Spotřební daně: zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku

k § 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

k § 15 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb.

k § 70 písm. b) soudního řádu správního

Rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku podle § 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, není vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 Afs 198/2005-88)

### 1537

#### Státní sociální podpora: příjmy rozhodné pro přiznání dávek

k § 7 odst. 1, 2 a § 23 odst. 8 písm. b) bodu 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2004

k § 2 písm. a) a § 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném k 29. 3. 2005

Úprava rozdílu mezi příjmy a výdaji v případech, kdy dochází k ukončení podnikatelské či jiné samostatné výdělečné činnosti, provedená daňovým subjektem v intencích § 23 odst. 8 písm. b) bodu 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není příjmem podle § 7 odst. 1 a 2 téhož zákona, neboť neuhrazené pohledávky žádný skutečný příjem nepředstavují.

Pohledávky, stejně jako závazky, o které byl daňový subjekt povinen upravit dílčí základ daně z příjmů podle § 7 citovaného zákona, se proto nezahrnují do příjmu rozhodného pro přiznání dávek podle § 2 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, které jsou poskytovány v závislosti na příjmech.

**Rozhodný příjem podle § 5 zákona o státní sociální podpoře ovlivní až příjem z úhrady takové pohledávky, a to v období, kdy k příjmu skutečně došlo. Opačný výklad by byl v rozporu s účelem, který sleduje státní sociální podpora, cílená na osoby nacházející se v nepříznivé sociální situaci.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 6. 2006, čj. 10 Ca 69/2006-20)*

## 1538

### **Služební poměr příslušníků Policie ČR: převedení na jinou funkci**

k § 17 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (v textu též „zákon o služebním poměru“)<sup>\*)</sup>

k nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě<sup>\*\*)</sup>

**Převedení na jinou funkci podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, tedy z organizačních důvodů, nemůže spočívat v pouhém novém stanovení platové třídy a tomu odpovídající formální změně pracovní náplně. Je třeba, aby faktická pracovní činnost policisty této nové pracovní náplni plně odpovídala.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2006, čj. 10 Ca 138/2005-134)*

**Prejudikatura:** srov. č. 79/2004 Sb. NSS a č. 274/2004 Sb. NSS.

## 1539

### **Ochrana lesa: k pojmu „pozemek nevhodné velikosti“**

k § 12 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

**Pojem „pozemek nevhodné velikosti“ užitý v § 12 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, je neurčitý právní pojem, který je povinen orgán státní správy lesů vyložit a zabývat se tím, zda jsou v konkrétním případě splněny podmínky uvedené v citovaném ustanovení.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 10. 2005, čj. 30 Ca 302/2002-107)<sup>\*\*\*)</sup>*

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

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

<sup>\*\*\*)</sup> Rozsudkem ze dne 20. 9. 2006, čj. 5 As 10/2006-149, Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost směřující proti tomuto rozhodnutí; citovaný rozsudek je dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).