

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2008 / VI. ročník / 26. 6. 2008}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

1565. Řízení před soudem: kompetenční výluka 471
1566. Daňové řízení: rozsah přezkumu v odvolacím řízení při stanovení daně dokazováním
Řízení před soudem:
nepřezkoumatelnost rozhodnutí
správního orgánu 472
1567. Daňové řízení: dožádání; pověření jiného než místně příslušného finančního úřadu; nahlížení do spisu
Řízení před soudem: kompetenční výluka 479
1568. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí ředitele školy o žádosti o opakování ročníku 487
1569. Řízení před soudem: kompetenční výluka
Advokacie: zápis do seznamu advokátních koncipientů 489
1570. Daňové řízení: převedení přeplatku na dani na úhradu penále 490
1571. Daňové řízení: povinnost podat daňové přiznání při prohlášení konkursu 493
1572. Daňové řízení: dokazování; důkazní břemeno poplatníka daně z přidané hodnoty a správce daně 496
1573. Daňové řízení: použití daňového přeplatku na úhradu daňového nedoplatku; reklamace 505
1574. Daň z příjmů fyzických osob: předmět daně
Daňové řízení: vybírání daně srážkou 508
1575. Daňové řízení: postavení ručitele
Řízení před soudem: vyslovení protiústavnosti ustanovení zákona Ústavním soudem 513
1576. Celní právo: odpovědnost dopravce za celní dluh 518
1577. Celní právo: ověřování původu zboží 523
1578. Správní řízení: náležitosti odvolání; lhůta k provedení úkonu 525
1579. Správní řízení: znalecký posudek; hodnocení důkazů 528
1580. Správní řízení: rozsah odvolacího přezkumu 531
1581. Stavební řízení: k pojmu „terénní úpravy“; řízení o odstranění nepovolených terénních úprav 534
1582. Stavební zákon: zřízení věcného břemene 537
1583. Vodní právo: jízda na vodním skútru 544
1584. Zvláštní příspěvek k důchodu: podmínky nároku 546
1585. Političtí vězni: podmínky nároku; prokázání doby ukryvání
Správní řízení: hodnocení důkazů ... 550
1586. Právo na informace: povinný subjekt 557

II.

PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1587. Myslivost: účastenství v řízení o uznání honitby 564
1588. Místní poplatky: veřejné prostranství 564
1589. Energetika: vymezení osoby dodavatele 564

I. JUDIKÁTY

1565

Řízení před soudem: kompetenční vyluka

k § 4 a § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního
k § 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců
k čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod
k čl. 81 Ústavy České republiky

Žalobu proti rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci řízení proti kárně obviněnému soudci nelze soudem rozhodujícím ve správním soudnictví meritorně projednat pro nedostatek jeho pravomoci. Kárný soud je orgánem soudní moci ve smyslu čl. 81 Ústavy České republiky, splňujícím požadavky čl. 36 Listiny základních práv a svobod (nezávislý a nestranný soud schopný vést spravedlivý proces).

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2007, čj. 29 Ca 188/2007-24)

Prejudikatura: srov. usnesení č. 20/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 336/05).

Věc: JUDr. Jiří K. proti Nejvyššímu soudu o kárné opatření.

Žalobce je soudcem. Rozhodnutím Vrchního soudu v Olomouci ze dne 30. 3. 2007 bylo rozhodnuto, že žalobce se dopustil kárného provinění a bylo mu uloženo kárné opatření.

Proti rozhodnutí vrchního soudu podal žalobce odvolání, které rozhodnutím ze dne 8. 10. 2007 žalovaný zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Brně.

Krajský soud žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky však není přezkoumatelné v režimu zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V projednávané věci se jedná o rozhodnutí vydané postupem podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Nejvyšší soud České republiky zde rozhodoval ve druhém stupni o odvolání proti rozhodnutí vrchního soudu. Podle § 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, vykonávají soudnictví v České republice ne-

závislé soudy. Podle § 2 písm. c) tohoto zákona soudy kromě projednávání a rozhodování sporů a jiných věcí patřících do jejich pravomoci podle zákona o občanském soudním řízení a rozhodování trestních věcí patřících do jejich pravomoci podle zákona o trestním řízení rozhodují v dalších případech stanovených zákonem nebo mezinárodní smlouvou, s níž vyslovil souhlas Parlament, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Podle § 14 odst. 2 posledně cit. zákona Nejvyšší soud rozhoduje také v případech stanovených zvláštním právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou, s níž vyslovil souhlas Parlament, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Tímto zvláštním právním předpisem je v projednávané věci zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jím bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále

jen „správní orgán“). Napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky nemůže být v režimu správního soudnictví Krajským soudem v Brně přezkoumáno, neboť zde chybí pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Nejvyšší soud České republiky není správním orgánem, jak jej definuje posledně citované ustanovení s. ř. s.; jedná se o orgán soudní moci ve smyslu čl. 81 a násl. Ústavy České republiky. V usnesení ze dne 6. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 336/05 (publ. pod č. 20/2005 Sb. ÚS) Ústavní soud vyslovil, že kárný soud ve smyslu zák. č. 7/2002 Sb. je orgánem, který splňuje požadavky čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (nezávislý a nestranný soud schopný vést spravedlivý proces). V případě žalobou napadených rozhodnutí se proto nejedná o správní rozhodnutí *sui generis*. I z rozhodovací praxe Ústavního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2007, čj. I ÚS 1068/07) vyplývá, že ani Ústavní soud nepovažuje řízení před soudy rozhodujícími ve správním soudnictví ohledně žaloby proti rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky za poslední procesní prostředek, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Podle § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, lze ústavní stížnost podat ve lhůtě šedesáti dnů od doručení roz-

hodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení. Ústavní soud ve věcech proti rozhodnutím kárných senátů Nejvyššího soudu České republiky a vrchních soudů zkoumá shora citovanou lhůtu pro podání ústavní stížnosti od doručení rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky stěžovateli, nikoliv od doručení rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví.

Krajský soud v Brně přistoupil k odmítnutí návrhu postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož nestanovili tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. V projednávané věci se jedná o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení – pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

1566

Daňové řízení: rozsah přezkumu v odvolacím řízení při stanovení daně dokazováním

Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu

k § 50 odst. 3 a 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

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

I. Odvolací orgán přezkoumá rozhodnutí správce daně v rozsahu, v jakém bylo odvoláním napadeno. Nadto je povinen zabývat se rozhodnutím z hledisek uvedených v § 50 odst. 3 větě druhé zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a přihlédnout ke zjištěným skutečnostem, i když nebyly odvolatelem uplatněny.

II. Rozsah provedeného přezkumu musí nalézt odraz v písemném odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu (§ 50 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

III. Důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74)

Prejudikatura: srov. náleží č. 24/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 271/96); č. 689/2005 Sb. NSS, č. 868/2006 Sb. NSS.

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

Žalovaný (stěžovatel) brojil kasační stížností proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2006, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 7. 6. 2005 a rozhodnutí Finančního úřadu ve Znojmě ze dne 6. 8. 2004. Stěžovatel především namítal, že krajský soud proto, že vícero věcně souvisejících věcí žalobce projednával v samostatných řízeních namísto toho, aby je spojil ke společnému projednání, dospěl k nesprávnému závěru o neúplnosti předloženého spisového materiálu z daňového řízení. To bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost. Podle stěžovatele mu žádné zákonné ustanovení s ohledem na hospodárnost řízení neukládá vést úplný samostatný spis k jednotlivým zdaňovacím obdobím na jednotlivých daních; navíc byl soud o existenci spisového materiálu informován nejen ve vyjádření k žalobě, ale i v připojeném seznamu spisového materiálu. Postup krajského soudu byl proto stížen vadou způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud podle stěžovatele rovněž nikterak nezdůvodnil, co jej vedlo ke zrušení rozhodnutí správce daně, tedy v čem je spatřován nedostatek tohoto rozhodnutí. Závěrem se pak stěžovatel dovolal zásady předvídatelnosti soudního rozhodnutí; v této souvislosti poukázal na rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2005, kterými byly zamítnuty žaloby téhož žalobce ve skutkově totožných věcech, přičemž tehdy soud nedospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především konstatoval, že soud ve svém rozsudku vyložil zcela jasně důvody, které jej vedly k názoru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele.

Devátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžném posouzení věci k závěru, že rozsah přezkumu rozhodnutí správce daně I. stupně odvolacím orgánem je dle § 50 odst. 3 a 7 d. ř. dán vždy odvolacími námitkami daňového subjektu s tím, že pouze v případech, kdy při přezkoumávání vyjdou najevo skutečnosti daňovým subjektem sice neuplatněné, avšak mající podstatný vliv na výrok rozhodnutí správce daně, je stěžovatel (finanční ředitelství) k těmto skutečnostem povinen přihlídnout. Rozhodující senát však při však předběžné poradě zjistil, že výše popsaný právní názor, o který hodlal své rozhodnutí opřít, je v rozporu s právním názorem vysloveným sedmým senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 6. 2007, čj. 7 Afs 213/2006-70, a rovněž v rozsudku téhož senátu ze dne 24. 8. 2007, čj. 7 Afs 211/2006-60, oba na www.nssoud.cz. Podle tohoto právního názoru je třeba chápat povinnost stanovenou v § 50 odst. 7 větě druhé d. ř. jako další a nezbytnou součást odvodnění rozhodnutí, společně s obecným osvětlením konkrétního skutkového a právního rámce, z něhož vycházel stěžovatel (finanční ředitelství) ve svém rozhodnutí (výroku). S tímto názorem se devátý senát neztotožnil, ovšem nemohl se od něho odchyliť. Proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

V judikatuře byl vysloven i další právní názor týkající se uvedené otázky. V rozsudku ze dne 20. 5. 2004, čj. 7 Afs 10/2003-72, publikovaném na www.nssoud.cz, se uvádí, že z § 50 odst. 7 d. ř. vyplývá pouze povinnost odvolacího orgánu vypořádat se se všemi odvolacími důvody, avšak nikoli povinnost uvádět výčet všech provedených důkazů, všechny souvislosti a provést řádné hodnocení spolu s právním rámcem věci. Rozhodující podle tohoto právního názoru je, jaké důvody uvede odvolatel v odvolání, a tímto rámcem je odvolací orgán vázán; nelze proto vyloučit, že se odvolací orgán může zabývat v odůvodnění svého rozhodnutí jen některou dílčí otázkou, např. procesního charakteru, aniž by uváděl další souvislosti, pokud by to nebylo nezbytně nutné.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že odvolací orgán přezkoumá rozhodnutí správce daně v rozsahu, v jakém bylo odvoláním napadeno. Nadto je povinen zabývat se rozhodnutím z hledisek uvedených v § 50 odst. 3 větě druhé d. ř. a přihlídnout ke zjištěným skutečnostem, i když nebyly odvolatelem uplatněny. Rozsah provedeného přezkumu musí nalézt odraz v písemném odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu. Jak dále rozšířený senát konstatoval, důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci. Rozšířený senát věc vrátil k dalšímu projednání a rozhodnutí devátému senátu.

Z odůvodnění:

(...) Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Součástí pojmu právního státu v jeho soudobém chápání je vyloučení libovůle při výkonu veřejné moci. K tomu slouží při rozhodování o právech a povinnostech, děje-li se tak vydáváním formalizovaných individuálních aktů aplika-

ce práva zákonem stanoveným procesním postupem, tedy i u rozhodnutí vydávaných v daňovém řízení, zpravidla odůvodnění takových aktů. Smyslem a účelem odůvodnění je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. v tomto ohledu judikaturu Ústavního soudu, např. jeho náleze ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, publikovaný pod č. 24/1997 Sb. ÚS, viz též www.usoud.cz). Obsah odůvodnění proto musí být takový, aby uvedený účel, tedy zajištění přezkoumatelnosti rozhodnutí, byl naplněn. Tak tomu je, jsou-li z odůvodnění patrné důvody rozhodnutí v kontextu všeho podstatného, co předcházelo jeho vydání a mělo vliv na jeho obsah. Pausálně definovat požadovaný „minimální“ rozsah odůvodnění, aby bylo v konkrétním případě ještě přezkoumatelné, dost dobře nelze, neboť toto je vždy kontextuální a individuální kategorií – zrcadlí se v něm zejména průběh předchozího řízení, především procesní aktivita stran a prováděné dokazování, povaha skutkových a právních otázek, které byly v řízení řešeny, a v rozhodnutí, jímž bylo jiné rozhodnutí přezkoumáváno, i povaha a rozsah přezkumné činnosti orgánu, který ve věci rozhodoval, jak vyplývá z konkrétní procesní úpravy.

Tak tomu je i u odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání daňového subjektu. Současné daňové řízení se vyznačuje tím, že prvoinstanční rozhodnutí v něm vydávaná nemusí být zpravidla odůvodňována (podle § 32 odst. 3 d. ř. rozhodnutí obsahuje odůvodnění, jen stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon). Daňovému subjektu se tedy teprve v podobě rozhodnutí o odvolání dostane (či mělo by se dostat) relativně uceleného skutkového a právního zhodnocení jeho věci. V předchozích fázích daňového řízení se mu takového zhodnocení dostává jen v omezené míře, typicky ve zprávě o daňové kontrole (§ 16 odst. 8 d. ř.). Znamená to, že zvláště pokud je rozhodnutí o odvolání prvním rozhodnutím v daňovém řízení, které obsahuje odůvodnění, je třeba, aby rekapitulovalo dosavadní průběh a výsledky daňové

ho řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci daňového subjektu do patřičného skutkového a právního kontextu. Není však žádného důvodu, aby mechanicky rekapitulovalo vše, co se v daňovém řízení doposud stalo či co s ním přímo či nepřímo souviselo, neboť to by bylo nadbytečné, a tedy nevhodné; skutkový a právní kontext věci je třeba popsat tak, aby vytvářel podklad pro porozumění důvodům rozhodnutí a pro to, aby tyto důvody přesvědčivě obhájily jeho výrok. Jakkoli tedy v daňovém řádu není požadován obsah odůvodnění výslovně definován a v § 50 odst. 7 větě druhé d. ř. je toliko stanoveno, že v odůvodnění se musí odvolací orgán vypořádat se všemi důvody v odvolání uvedenými, nebude se obsah odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu v daňovém řízení ve svých podstatných rysech lišit od obsahu odůvodnění, jak jej pro rozhodnutí vydaná ve správním řízení předepisuje § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který stanoví, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí.

Odůvodnění odvolacího rozhodnutí vychází v tom, jakými skutkovými a právními otázkami se zabývá, ze zákonem stanoveného rozsahu přezkumu prvoinstančního rozhodnutí odvolacím orgánem. Podle § 50 odst. 3 věty první, druhé a třetí d. ř. platí, že odvolací orgán přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí vždy v rozsahu požadovaném v odvolání. Vyjdou-li při přezkoumávání najevo skutečnosti odvolatelem sice neuplatněné, ale mající podstatný vliv na výrok rozhodnutí, lze k nim rovněž při rozhodování přihlídnout. Při tom není odvolací orgán vázán návrhy odvolatele, a může proto změnit rozhodnutí odvoláním napadené i v neprospěch odvolatele.

Uvedeným ustanovením je vymezen rozsah přezkumné pravomoci odvolacího orgánu v daňovém řízení: Odvolací orgán prvoin-

stanční rozhodnutí správce daně přezkoumá v první řadě v rozsahu, v jakém bylo odvoláním napadeno; přitom je povinen přihlídnout k doplnění či pozměnění odvolání daňovým subjektem, které je přípustné až do doby, než je o odvolání rozhodnuto (§ 48 odst. 7 d. ř.). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Dále je třeba, aby z něho bylo zřejmé, proč odvolací orgán nepovažoval za důvodnou skutkovou a právní argumentaci daňového subjektu a proč odvolací důvody považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Nestačí, pokud odvolací orgán při vypořádávání se s touto argumentací pouze konstatuje, že je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá (srov. v tomto ohledu mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz).

Vedle přezkumu prvoinstančního rozhodnutí v rozsahu požadovaném v odvolání je odvolací orgán povinen zabývat se prvoinstančním rozhodnutím správce daně nad rámec odvolacích důvodů i z hledisek specifikovaných v § 50 odst. 3 větě druhé d. ř. Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, publikovaném pod č. 868/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, vyslovil, že výjimky z obecného pravidla stanoveného ve větě první § 50 odst. 3 d. ř. (tj. že odvolací orgán přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí vždy v rozsahu požadovaném v odvolání) rozsah použitelnosti tohoto pravidla zásadním způsobem redukuje ve prospěch přezkumu řady aspektů zákonosti napadeného prvoinstančního rozhodnutí z úřední povinnosti. Lze tedy říci, že rozhodnutí odvolacího orgánu nebude možno shledat nezákonným pouze za předpokladu, že odvolací orgán v daňovém řízení přezkoumá (a správně posoudí) rozhodnutí orgánu prvoinstančního jednak v rozsahu požadovaném v odvolání (§ 50 odst. 3 věta první d. ř.), jednak (nad rámec tohoto rozsah-

hu) i z důvodů uvedených v § 50 odst. 3 větě druhé d. ř., které nutno vykládat extenzivně. Pouze důvody nespádající do takto široce vymezeného rozsahu přezkumu jsou důvody, kterými není odvolací orgán povinen (a ani oprávněn – toto vyplývá ze zásady legální licence ve spojení s § 50 odst. 3 větou první a druhou d. ř., jež vymezují rozsah přezkumu) se v rámci rozhodování o odvolání zabývat, a které tedy nemohou být samy o sobě důvodem pro to, aby správní soud takto napadené rozhodnutí odvolacího orgánu shledal nezákonným.

K výše uvedenému nutno dodat, že přezkumem prvoinstančního rozhodnutí v určitém rozsahu nad rámec odvolacích důvodů se uskutečňuje jedna ze základních zásad daňového řízení, plynoucí z ustanovení § 2 d. ř. a nacházející svůj odraz i v řadě dalších ustanovení daňového řádu, a sice povinnost postupovat tak, aby byla daňová povinnost stanovena správně. Jasným projevem této zásady v odvolacím řízení je, že odvolací orgán není (...) vázán návrhy odvolatele, a může proto změnit rozhodnutí odvoláním napadené i v neprospěch odvolatele (§ 50 odst. 3 věta třetí d. ř.). Uvedená zásada přirozeně nepatří absolutně, což se projevuje i v úpravě odvolacího řízení – v rámci něho není přezkum prvoinstančního rozhodnutí neomezený, nýbrž se vztahuje toliko na skutečnosti, které „*vyšly při přezkoumávání najevo*“ a zároveň „*mají podstatný vliv na výrok rozhodnutí*“. Úprava rozsahu přezkumu prvoinstančního rozhodnutí odvolacím orgánem se tak v daňovém řízení ve své podstatě neliší od řízení správního podle nynějšího zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle jehož § 89 odst. 2 věty druhé odvolací správní orgán správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Výraz „*lze*“, užitý v § 50 odst. 3 větě druhé d. ř., není přípustné vykládat jako stanovení pouhého oprávnění odvolacího orgánu přihlídnout k tam vymezeným skutečnostem i bez jejich uplatnění v odvolání, nýbrž jako stanovení takové povinnosti. Odvolací správní orgán zde tedy nemá prostor pro uvážení,

zda k odvolatelem neuplatněným skutečným přihlédne, anebo nikoli, nýbrž – vyjdou-li takové skutečnosti najevo a mají-li podstatný vliv na výrok rozhodnutí – přihlídnout k nim musí; prostor pro správní uvážení by mu totiž musel být alespoň v abstraktní rovině (například naznačením základních kritérií pro posouzení) výslovně dán, případně by musel vyplývat ze smyslu a účelu zákonné úpravy.

„*Vyjitím najevo*“ nutno pak v § 50 odst. 3 větě druhé d. ř. rozumět jakýkoli způsob přibytí informace o skutečnosti, jež může být pro výsledek řízení rozhodná, do dispoziční sféry odvolacího orgánu. Je-li uvedená informace obsažena ve správním spisu, nutno ji nepochybně považovat za vyšlou najevo.

Rozsah přezkumné činnosti odvolacího orgánu, ke které je tento podle § 50 odst. 3 věty druhé d. ř. povinen *ex officio*, ve významné míře předurčuje i požadavky na přezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu. Z něho musí být v první řadě patrné, ať již v podobě výslovné zmínky či implicitně, že odvolací orgán se zabýval zákonností napadeného rozhodnutí i z hledisek § 50 odst. 3 věty druhé d. ř. Pokud odvolací orgán neshledal, že při přezkoumávání vyšly najevo skutečnosti odvolatelem sice neuplatněné, ale mající podstatný vliv na výrok rozhodnutí, z povahy věci vyplývá, že není důvodu (a není ostatně ani možné) se takovými skutečnostmi v odůvodnění zabývat. Pokud však najevo vyjdou, je nezbytné, aby součástí odůvodnění bylo specifikování těchto skutečností tak, aby bylo patrné, v jakých ohledech jsou podkladem pro rozhodnutí, a jejich skutkové i právní zhodnocení; i zde musí z odůvodnění vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

„*Skutečnostmi*“ ve smyslu § 50 odst. 3 věty druhé d. ř. nutno chápat jakékoli informace, které mohou mít vliv na skutkové či právní závěry odvolacího orgánu. Zákon zde zjevně míní vše, co může mít pro rozhodování odvolacího orgánu význam. Nemusí tedy jít toliko o informaci, z níž vyplývá, že skutko-

výstav je jiný, než jak jej zjistil správce daně první instance, nýbrž i o informaci, která toliko vede ke změně právního náhledu na věc (odvolací orgán například ze spisu zjistí, že správce daně první instance aplikoval na věc stěžovatele znění příslušného daňového zákona, které na ni nedopadalo).

Lze tedy shrnout, že rozsah odvolacím orgánem provedeného přezkumu musí nalézt odraz v odůvodnění jeho rozhodnutí. Z odůvodnění musí být patrný dosavadní průběh a výsledek daňového řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci do patřičného skutkového a právního kontextu. Musí z něho být zřejmý vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Rovněž z něho musí být zřejmé, proč odvolací orgán nepovažoval za důvodnou skutkovou a právní argumentaci daňového subjektu a proč odvolací důvody považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Z odůvodnění musí být též patrné, že se odvolací orgán zabýval zákoností prvoinstančního rozhodnutí i z toho hlediska, zda při přezkoumávání vyšly najevo skutečnosti odvolatelem sice neuplatněné, ale mající podstatný vliv na výrok rozhodnutí (§ 50 odst. 3 věta druhá d. ř.); pokud shledal, že ano, musí být z rozhodnutí zřejmé, které skutečnosti to byly a jak se projevily ve výroku rozhodnutí.

Devátý senát Nejvyššího správního soudu předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí spornou právní otázku (a sice jaký je nezbytný rozsah odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu v daňovém řízení) v souvislosti s posuzováním správnosti závěrů krajského soudu o tom, že rozhodnutí odvolacího orgánu v daňovém řízení bylo nepřezkoumatelné. I ve výkladu pojmu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a jejich procesních důsledků neexistuje v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu jednota.

V jeho rozsudku ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, publikovaném na www.nssoud.cz, byl vysloven právní názor, že pokud je rozhodnutí (v daném případě krajského soudu) shledáno nepřezkoumatelným, následkem čehož je zrušeno, již z podstaty

nepřezkoumatelnosti plyne, že usuzovat na důvodnost dalších námitek vůči zrušenému rozhodnutí není možno. Takto usuzovat lze pouze ve vztahu k rozhodnutí, které je přezkumu schopné a není zatíženo vadou činící je nepřezkoumatelným.

Oproti tomu např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2004, čj. 4 As 32/2004-81, ze dne 6. 3. 2006, čj. 6 As 18/2005-55, ze dne 24. 10. 2005, čj. 4 Ads 61/2005-30, ze dne 10. 11. 2006, čj. 4 Azs 48/2006-70, či ze dne 31. 8. 2005, čj. 6 Ads 30/2003-87, všechny publikovány na www.nssoud.cz, se operuje pojmem „částečné“ nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, přičemž se připouští, že důvodem zrušení rozhodnutí (krajského soudu) může být zčásti nepřezkoumatelnost, zčásti nezákonnost (zjištěná věcným posouzením těch skutkových či právních otázek, které bylo s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí možno posoudit). V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, čj. 5 Afs 58/2006-41, publikovaném na www.nssoud.cz, kasační instance odmítla jako formalistický takový postup, v němž by kasační soud zrušil jako nezákonný rozsudek krajského soudu, kterým bylo nedůvodně zrušeno rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost, aniž by posoudil podstatu sporu mezi žalobcem a správním orgánem, vyslovil-li se k němu (vedle toho, že rozhodnutí správního orgánu shledal nepřezkoumatelným) i krajský soud. V rozsudku ze dne 28. 6. 2005, čj. 8 As 3/2005-86, publikovaném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud shledal u rozsudku krajského soudu „dílič“ nepřezkoumatelnost, a to v podobě nevypořádání se s určitou žalobní námitkou. V rozsudku ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 12/2005-51, publikovaném na www.nssoud.cz, se Nejvyšší správní soud zabýval některými otázkami týkajícími se podstaty sporu mezi žalobcem a správním orgánem, třebaže zároveň konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro absenci odůvodnění prvního z výroků rozhodnutí a pro logický rozpor mezi prvním a druhým výrokiem.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se tedy poněkud rozchází v názoru, zda nepřezkoumatelnost rozhodnutí, týká-li se jen části rozhodnutí, *a priori* vylučuje, aby se orgán, jenž takto vadné rozhodnutí přezkoumává, zabýval i podstatou věci či alespoň některými otázkami týkajícími se podstaty věci.

Nejvyšší správní soud podotýká, že jakkoli nepřezkoumatelnost žalobou napadeného správního rozhodnutí je nutnou a dostatečnou podmínkou jeho zrušení krajským soudem, nezabýváje to krajský soud vedle konstatování této nezákonnosti též povinnosti vypořádat se s (dalšími) žalobními námitkami či případně zabývat se jinými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, či jeho nicotnosti, a to v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje. V soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu se totiž může stát, že toto rozhodnutí bude ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám nepřezkoumatelné, ať již pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů, avšak ve vztahu k jiným, na prvních z nich relativně nezávislým, požadavkům přezkoumatelnosti vyhoví. Může tomu být nejen tehdy, vztahuje-li se nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí toliko k některému z vícero jeho výroků, ale například i tehdy, je-li odůvodnění jednoho výroku nepřezkoumatelné toliko ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám, výsledek jejichž posouzení sám o sobě neovlivňuje posouzení dalších skutkových či právních otázek, které byly rovněž pro rozhodnutí správního orgánu o věci podstatné.

Systém ochrany subjektivních práv ve věcech daní je založen na kombinaci dvojinstančního daňového řízení založeného na apelačním principu a dvojinstančního správního soudnictví založeného na kasačním principu. Již to samo o sobě znamená, že se jedná o relativně složitý systém, v němž po sobě postupně rozhoduje (a někdy i opakovaně) vícero správních orgánů či soudů. Uvedený systém má na jedné straně zajistit skutečné „víceinstanční“ rozhodování, v němž každý z článků systému má svoji vlastní rela-

tivně autonomní roli při aplikaci práva a je pouze v určité zákonem přesně stanovené míře vázán právním názorem jiných orgánů. Na druhé straně má uvedený systém být schopen zajistit konečně a dále již nezměnitelné rozhodnutí o věci v přiměřeném čase, bez neúnosně komplikovaného vícenásobného „putování“ věci mezi jednotlivými správními orgány či soudy.

K optimálnímu vyvážení obou těchto v určité míře protikladných cílů je proto třeba, aby nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů byla vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Každý z orgánů, které se otázkou přezkoumatelnosti zabývají, proto má povinnost postupovat tak, aby, je-li to byt i jen ve vztahu k části důvodů přezkoumávaného rozhodnutí možné, se v co největší možné míře zabýval podstatou těchto důvodů. Argumentace, že správní soud ve vztahu ke správnímu orgánu či soud ve vztahu k instanci nižší zde nahrazuje činnost prvního z uvedených, je lichá potud, pokud přezkoumaný orgán svoji roli plní ve vztahu ke skutkovým a právním otázkám, kterými se již v potřebné míře zabýval orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává. Jinak řečeno, krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývá se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v dů-

sledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní ná-

mitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné.

1567

Daňové řízení: dožádání; pověření jiného než místně příslušného finančního úřadu; nahlížení do spisu Řízení před soudem: kompetenční vyluka

k § 5 odst. 1, § 23 odst. 2, § 32 odst. 1, § 49 odst. 4 a 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 10 odst. 3 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění zákona č. 311/1999 Sb.

k § 54 odst. 2 a § 65 odst. 1 soudního řádu správního

I. Dožádání podle § 5 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a pověření dle § 10 odst. 3 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, nejsou rozhodnutími ani ve smyslu § 32 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ani dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

II. Pověření dle § 10 odst. 3 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, může být vydáno pouze na základě již existujících, reálných a objektivních důvodů. Na sdělení těchto důvodů má daňový subjekt právo, a to v době přiměřeně provádění svěřeného úkonu.

III. Podmínky stanovené v § 23 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, na jejichž základě lze daňovému subjektu povolit nahlížení do určitých částí daňového spisu, se vztahují na všechny tam vyjmenované části daňového spisu, tedy i na předkládací zprávu dle § 49 odst. 4 a 5 téhož zákona a korespondenci mezi správci daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 1 Afs 50/2007-106)

Prejudikatura: srov. č. 1021/2007 Sb. NSS, náleží č. 131/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 179/01).

Věc: Akciová společnost FAIR PLAY TREND proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem, o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutími ze dne 3. 9. 2004 žalovaný zamítl jednak odvolání žalobkyně proti dodatečnému platebnímu výměru vydanému Finančním úřadem v Liberci dne 25. 2. 2003, kterým byla dodatečně snížena daňová ztráta žalobkyně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1998 o částku 8 801 565 Kč, jednak odvolání žalobkyně proti dodatečnému platebnímu výměru vydanému Finančním úřadem v Liberci dne 25. 2. 2003, kterým byla dodatečně zrušena daňová ztráta žalobkyně a dodatečně jí vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku

1999 ve výši 3 019 800 Kč, a současně i odvolání žalobkyně proti dodatečnému platebnímu výměru vydanému Finančním úřadem v Liberci dne 25. 2. 2003, kterým byla žalobkyni dodatečně vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2000 ve výši 2 419 860 Kč.

Žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení uvedených rozhodnutí žalovaného, Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, zamítl rozsudkem ze dne 15. 5. 2007. V odůvodnění tohoto rozsudku především uvedl, že není porušením zákona, pokud v da-

ném případě provedl daňovou kontrolu jinak místně nepřislusný Finanční úřad v Ústí nad Labem, neboť k tomu byl řádně pověřen dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech. Uvedené ustanovení sice vyžaduje, aby k takovému pověřování docházelo jen v odůvodněných případech, to však neznamená, že by soud byl oprávněn trvat na tom, aby pověření bylo podloženo dalšími konkrétními zvláštními podmínkami. Finanční ředitelství postupuje podle citovaného ustanovení, uzná-li to za vhodnější pro řádný průběh daňového řízení. Předmětné pověření je pouhým procesním opatřením, určujícím, který finanční úřad bude ve věci provádět konkrétní úkony daňového řízení, nevztahuje se tak na něj § 32 d. ř. Zpráva o daňové kontrole, provedené na základě uvedeného pověření, je tedy řádným důkazem. Soud dále shledal pochybení žalovaného v tom, že neumožnil žalobkyni nahlédnutí do spisu v požadovaném rozsahu. Zájmem žalobkyně bylo nahlédnout do pověření pro Finanční úřad v Ústí nad Labem, a ověřit tak zákonnost postupu správce daně. Toto pověření nemůže být hodnoceno jako korespondence mezi státními orgány či např. doklady, sloužící výlučně správci daně. Tato vada řízení však nemohla mít význam pro zákonnost rozhodnutí o meritu věci. Soud pokládal postup finančního ředitelství podle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech za zákonný, formální vada proto nemohla mít na zákonnost rozhodnutí ve věci samé vliv.

Uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž zejména namítala, že krajský soud se nevypořádal s podrobnou žalobní námitkou, proč považuje součinnost s místně příslušným správcem daně nejen za svoji povinnost, ale ve smyslu zásady procesní ekonomie též za procesní právo, které jí může být odebráno pouze zákonným způsobem, tedy odůvodněným rozhodnutím. Soud dále pochybil, když konstatoval, že se žalobkyně v daňovém řízení domáhala nahlédnutí do pověření Finančního úřadu v Ústí nad Labem k provedení daňové kontroly. Takovou námitku však žaloba

neobsahovala. Žalobkyně se totiž v daňovém řízení domáhala nahlédnutí do předkládacích zpráv k odvolacímu spisu a související korespondence mezi Finančním úřadem v Ústí nad Labem, Finančním úřadem v Liberci a Finančním ředitelstvím v Ústí nad Labem.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především konstatoval, že se nemohlo jednat o vadu řízení, pokud správce daně neumožnil žalobkyni nahlédnout do předkládací zprávy, neboť tento dokument nepředstavuje žádný právně relevantní podklad, o který by se rozhodnutí o odvolání opíralo.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V daném případě se Nejvyšší správní soud musel ještě před posouzením námitek hmotněprávních zabývat námitkami procesními, a to v prvé řadě námitkou směřující do zákonnosti provedené daňové kontroly.

Podstatou této námity je tvrzení žalobkyně o provedení daňové kontroly místně nepřislusným správcem daně.

Jak vyplynulo ze správního spisu, daňovou kontrolu daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období let 1998 až 2000 a daně z přidané hodnoty za zdaňovací období let 1999 a 2000 u žalobkyně vskutku neprováděl místně příslusný Finanční úřad v Liberci, ale Finanční úřad v Ústí nad Labem, a to na základě pověření, vydaného dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech Finančním ředitelstvím v Ústí nad Labem dne 28. 8. 2002.

Určení konkrétního správce daně oprávněného a zároveň povinného k provedení určitého daňového řízení vyplývá z pravidel o příslušnosti (věcné, místní, funkční). Pravidla místní příslušnosti (např. § 4 d. ř.) pak k provedení řízení konkretizují některého z věcně příslušných správců daně ve vztahu k jejich územní působnosti.

Pouze daňové řízení vedené příslušným správcem daně odpovídá zásadě zákonnosti

(§ 2 odst. 1 d. ř.). Existují však i výjimky, kdy je k provedení úkonů daňového řízení oprávněn i místně nepřislušný správce daně. Příkladem může být např. aplikace § 5 odst. 1 d. ř., tedy institut dožádání. Podle zmiňovaného ustanovení může místně příslušný správce daně požádat o provedení jednotlivých úkonů v daňovém řízení kteréhokoliv jiného věcně příslušného správce daně, téhož nebo nižšího stupně, může-li tento správce daně požadovaný úkon provést snáze, hospodárněji nebo rychleji. Dožádání, v jehož rámci dochází k provádění úkonů daňového řízení místně nepřislušným správcem daně, je nutno odlišovat od institutu delegace místní příslušnosti dle § 5 odst. 3 d. ř., jímž dochází k přenesení místní příslušnosti z jednoho správce daně na druhého, úkony daňového řízení v tomto případě provádí vždy správce daně místně příslušný (k právní povaze rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti a možnosti jeho soudního přezkumu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, čj. 7 Afs 123/2005-47, a ze dne 23. 5. 2007, čj. 7 Afs 95/2006-56, oba na www.nssoud.cz; usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 230/03, ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 151/05, ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 795/06, a ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 500/05, všechna na <http://nalu.usoud.cz>; dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2007, čj. 8 Afs 143/2005-51, www.nssoud.cz).

Za situace, kdy je správcem daně některý z územních finančních orgánů, uplatňuje se při určení příslušného správce daně logicky i norma organizační, tedy zákon o územních finančních orgánech. Tento zákon určuje hierarchickou strukturu územních finančních orgánů (finanční ředitelství - finanční úřady) založenou na principu subordinace. Soustava územních finančních orgánů jako celek je pak projevem vertikální dekoncentrace výkonu státní správy na jednom z úseků činnosti resortu Ministerstva financí. Princip subordinace je v předmětném zákoně vyjádřen zejména v ustanoveních § 4, § 8 odst. 2, § 9 písm. a), písm. c) a písm. h) [od 1. 1. 2006 písm. g)], § 10 odst. 1 a odst. 3.

(...) Procesní pravidla příslušnosti umožňují optimální využití struktury orgánů správy daně zakotvené v organizačních předpisech, a to při zachování rovnovážného stavu mezi principem efektivní správy a principem nadměrného nezatežování daňových subjektů. Vychýlení z tohoto stavu je pak možno učinit pouze na základě zákona a zákonem stanoveným způsobem.

Z výše uvedeného vyplývá mimo jiné skutečnost, že za splnění zákonných podmínek může vůči daňovému subjektu konat úkony daňového řízení i místně nepřislušný správce daně. Tedy, okolnost provedení daňové kontroly místně nepřislušným správcem daně sama o sobě nevyvolává její automatickou nezákonnost. Je však nutno pečlivě zkoumat splnění oněch zákonných podmínek.

V daném případě Finanční ředitelství v Ústí nad Labem pověřilo provedením daňové kontroly u žalobkyně místně nepřislušný Finanční úřad v Ústí nad Labem podle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech. Učinilo tak v obvodu své územní působnosti, přičemž daňovou kontrolu lze považovat za úkon v rámci správy daní (k otázce povahy daňové kontroly coby úkonu v daňovém řízení srov. např. č. 634/2005 Sb. NSS a č. 437/2005 Sb. NSS).

V uvedených souvislostech žalobkyně dále namítala, že pověřením bylo zasaženo její právo na součinnost s místně příslušným správcem daně (§ 2 odst. 9 d. ř.), přičemž přiznávat práva a ukládat povinnosti lze v daňovém řízení podle § 32 odst. 1 d. ř. jen rozhodnutím. Podle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech by pak dle žalobkyně takové rozhodnutí mělo být i odůvodněno.

Při úvahách o právní povaze pověření dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech nutno použít nejen výkladu jazykového, ale též systematického a teleologického.

Porovnáním s ostatními příbuznými instituty vztahujícími se k určení správce daně oprávněného k úkonům daňového řízení [jimiž jsou pravidla místní příslušnosti (zejména dle § 4 d. ř., ale případně též pravidla místní příslušnosti obsažená v jiných zákonech,

např. v § 3 zákona o územních finančních orgánech), dožádání dle § 5 odst. 1 a odst. 2 d. ř., delegace dle § 5 odst. 3 d. ř., pověření dle § 11 písm. e) zákona o územních finančních orgánech a atrakce, resp. „*podílení se na provádění úkonů*“ dle § 9 písm. h) a § 11 písm. d) zákona o územních finančních orgánech] nutno dojít k závěru, že obsahově nejbližším instrumentem je dožádání. V obou případech je účelem provedení jednotlivých úkonů v daňovém řízení (dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech „*některých úkonů v rámci správy daní*“) místně nepřislušným správcem daně, a to v rámci konkrétně určeného daňového řízení u jednoznačně identifikovaného daňového subjektu.

Oproti tomu účelem pravidel místní příslušnosti dle § 4 d. ř. a institutu delegace je určení či přenesení, tedy jinými slovy nové určení, místně příslušného správce daně, oprávněného vůči jednoznačně identifikovanému daňovému subjektu ke správě daně jako celku, tedy k provedení celého daňového řízení. Vyšší kvalitě vztahu mezi správcem daně a daňovým subjektem odpovídá v těchto případech i jeho formálnější pojetí – určení místní příslušnosti má až na zákonné výjimky svůj odraz v povinnosti registrace daňového subjektu, jejímž výsledkem je přidělení daňového identifikačního čísla a vydání osvědčení o provedené registraci (§ 33 d. ř.), delegace místní příslušnosti na jiného správce daně se děje formou rozhodnutí správce daně vyššího stupně nadřízeného oběma dotčeným správcům daně a je spojena s přeregistrací.

Účelem pověření dle § 11 písm. e) zákona o územních finančních orgánech je pak přenesení výkonu uceleného výseku působnosti, spočívajícího např. ve „*správě některých daní*“ (viz výše), na místně nepřislušného správce daně, a to pro neurčitý počet daňových řízení a daňových subjektů. Je zřejmé, že vzhledem ke svému účelu musí být toto pověření vydáno ve formě abstraktního aktu s uvedením důvodů takového zásahu do pravidel místní příslušnosti. Účelem atrakce a „*podílení se na provádění úkonů*“ dle § 9 písm. h) a § 11 písm. d) zákona o územních finančních orgánech je přenesení pravomoci

k provádění úkonů v jednotlivých případech na nadřízený orgán, tedy na orgán, který ze zákona takovou pravomoc obecně nemá.

Rozdíly mezi pověřením dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech a dožádáním pak spočívají jednak v subjektech aplikujících daný institut a jednak v důvodech jejich použití.

Zatímco v případě dožádání podle § 5 odst. 1 d. ř. je dožadujícím orgánem sám místně příslušný správce daně, který v daném momentě vede daňové řízení, a orgánem dožádaným jiný věcně příslušný správce daně téhož nebo nižšího stupně (přičemž orgán nadřízený orgánu dožádanému je příslušný pouze k rozhodnutí sporu o opodstatněnost dožádání), v případě pověření dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech vstupuje do vztahu mezi finančními úřady, tedy správci daně téhož stupně (místně příslušný orgán a pověřený orgán), nadřízené finanční ředitelství (pověřující orgán), a to z pozice subordinační.

Využit institut dožádání je pak možno pouze tehdy, může-li dožádaný orgán požadovaný úkon provést snáze, hospodárněji nebo rychleji, oproti tomu pověřit jiný než místně příslušný finanční úřad podle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech může finanční ředitelství v „*odůvodněných případech*“, tedy v rozsáhlejší množině případů.

Zatímco tedy smyslem institutu dožádání je naplnění zásady procesní ekonomie spoluprací správců daně založenou na žádosti vzešlé z vůle (procesní strategie, rozhodnutí) místně příslušného správce daně, smyslem pověření dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech je naplnění požadavku efektivního výkonu daňové správy z perspektivy většího územního celku, přičemž spolupráce podřízených správců daně v konkrétní věci (tedy i proti vůli místně příslušného správce daně) má svůj základ v řídicí pravomoci společně jim nadřízeného správce daně. Tato pravomoc má svůj legitimní účel v nutnosti specializovaného či koordinovaného postupu ve zvláštních a výjimečných případech, v nichž by se provádění předmět-

ných úkonů daňového řízení jednotlivými místně příslušnými správci daně ukázalo ve svém důsledku kontraproduktivním [především u daňových subjektů působících v neobvyklých a specifických oborech podnikání (např. poskytování určitých služeb, výroba a obchod s konkrétními komoditami), subjektů s rozvětvenou územní a organizační strukturou, subjektů, u kterých vzniká podezření z rozsáhlých daňových úniků a neoprávněného vytláčení nadměrných odpočtů (např. v souvislosti s jejich zapojením do řetězců a sítí), nebo subjektů, u nichž je provedení kontrolních úkonů z dalších příčin odborně a časově extrémně náročných], a jako taková by měla být jedním z pilířů akceschopnosti daňové správy.

Výše uvedené rozdíly mezi nyní porovnávanými instituty mají pak svůj odraz i v jejich formální stránce. Dožádání je realizováno procesním úkonem dle daňového řádu, z něhož vedle označení správců daně, daňového subjektu a vymezení požadovaného úkonu musí být (i s ohledem na možnost obrany dožádaného správce daně před neopodstatněným dožádáním) patrný i důvody vhodnosti (snadnost, hospodárnost, rychlost) dožádání. Do tohoto přípisu může daňový subjekt nahlížet za podmínek dle § 23 d. ř. (tedy vždy, pokud není nutno zachovat v tajnosti poměry jiných daňových subjektů), na žádost daňového subjektu mu však důvody dožádání musí být minimálně sděleny; jedná se vlastně o dokument, z něhož vyplývá oprávnění místně nepřislušného správce daně k provádění úkonů daňového řízení vůči daňovému subjektu.

Oproti tomu pověření dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech je vnitřním konkrétním aktem správy vydávaným v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti (o čemž svědčí i jeho zákonné označení, z něhož je patrná jeho zmocňující funkce), a to nikoli dle předpisu procesního, ale na základě předpisu organizačního (srov. Hendrych D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2006, str. 235, marg. č. 270). Vzhledem k procesnímu dopadu tohoto aktu na jednotlivě určené daňové řízení musí však být i pověření součástí daňového spisu.

Co se týče jeho obsahu, musí pověření bez pochyby obsahovat označení pověřujícího, místně příslušného a pověřeného orgánu, daňového subjektu, určení svěřeného úkonu a vymezení konkrétního řízení, v němž má k tomuto úkonu dojít.

Nezbytným obsahem pověření však vzhledem k jeho povaze coby aktu řízení nutně nemusí být důvody jeho vydání. Na druhé straně však tyto reálné a objektivní důvody (zákon o územních finančních orgánech abstraktně označuje rozsah okolností, za nichž může finanční ředitelství k vydání pověření přikročit, jako „odůvodněné případy“), odpovídající výše uvedeným účelům pravomoci finančních ředitelství zakotvené v § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech, musí existovat již v okamžiku vydání pověření. Je-li pak principem daňového řízení jeho vedení místně příslušným správcem daně, odpovídá nutně zásahu do tohoto principu právo daňového subjektu na sdělení důvodů této intervence. Smyslem tohoto práva je primárně možnost ověření splnění zákonných podmínek pro tento zásah, a s tím související možnost obrany daňového subjektu proti svévoli, tedy zneužití diskrece, ale i proti pouhému nesprávnému výkladu při aplikaci § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech. Nejsou-li předmětné důvody sděleny správcem daně automaticky (např. nejsou-li uvedeny na pověření předloženém daňovému subjektu pověřeným správcem daně) na počátku provádění dotčeného procesního úkonu nebo v přiměřené době na žádost daňového subjektu, má daňový subjekt právo podat proti prováděnému úkonu námitky z důvodu místní nepřislušnosti správce daně (srov. č. 1021/2007 Sb. NSS, podle něhož práva součinnosti zakotvená v § 16 odst. 4 d. ř. nepochybně daňovému subjektu náleží i v jiných fázích daňového řízení i bez výslovného odkazu). I daňový subjekt se však musí v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* (právo je psáno pro bdělé) sdělení důvodů domáhat, resp. proti úkonu prováděnému místně nepřislušným správcem daně brojit námitkou, včas, tedy v době přiměřené úkonu samému. Nelze tak připustit účelové

či obstrukční podání žádosti či námitky již bez časové souvislosti s prováděným úkonem, tedy způsobem, který by byl spíše zneužitím poskytnutého práva.

Požádá-li tedy bdělý daňový subjekt o sdělení důvodů, je povinností správce daně mu takové důvody v přiměřené době vhodnou formou (písemně či v rámci ústního jednání) sdělit. Obsahem takového sdělení pak musí být pregnantní a dostatečně určité, byť s ohledem na okolnosti třeba i stručné, vylíčení konkrétních důvodů, které nadřízeného správce daně k vydání pověření vedly.

Samotné nesdělení důvodů daňovému subjektu na jeho žádost či k jeho námitce v době přiměřené úkonu je vadou řízení, jejímž důsledkem je nezákonnost provedeného úkonu, a tedy jeho následná nepoužitelnost v dalším řízení (a to i za předpokladu reálné existence těchto důvodů).

Stejně tak je však takový úkon nezákonným, pokud včas uvedené či sdělené důvody budou nedostatečné, tedy budou např. nerosozumitelné, nejasné, neurčité či budou ve zjevném obsahovém nepochopitelném poměru k významu intervenční pravomoci finančního ředitelství zakotvené v § 10 odst. 3 d. ř. (jinými slovy budou ve zjevném nepochopitelném poměru k výše již naznačenému smyslu tohoto ustanovení).

Ostatně zákonnost důvodů pro aplikaci § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech, tedy otázka, zda místně nepřislušný správce daně byl k provedení konkrétního úkonu oprávněn, či nikoli, je k žalobní námitce přezkoumatelná soudem i v případě, kdy se daňový subjekt sdělení důvodů tohoto postupu nedomáhal nebo místní nepřislušnost nenamítal. Jako takové pak musí být předmětné důvody seznatelné z daňového spisu.

Jak plyne z výše uvedeného, názor žalobkyně, že pověření musí mít formu rozhodnutí, je nesprávný. Podle § 32 odst. 1 d. ř. lze v daňovém řízení ukládat povinnosti a přiřazovat práva jen rozhodnutím. Dožadáním ani pověřením dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech však nejsou práva a povinnosti daňového subjektu zasažena ani závazně určena, místní příslušnost

dosavadního správce daně zůstává zachována. Ani v jednom případě se současně nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy o úkon správního orgánu podléhající samostatnému soudnímu přezkumu. Žalobkyně nepřipustně zúžila výklad zásady součinnosti (§ 2 odst. 9 d. ř.) pouze na vztah daňového subjektu a místně příslušného správce daně (příčemž vztah těchto subjektů je samozřejmě v množině vztahů vznikajících při správě daně početně absolutně dominantní), avšak z uvedeného ustanovení vyplývá právo/povinnost součinnosti s jakýmkoli „oprávněným“ správcem daně. Samotným určením oprávněného správce daně (místně nepřislušného) tak není zásada součinnosti a z ní vyplývající práva a povinnosti dotčena, normativním obsahem této zásady je totiž kvalita spolupráce při správném stanovení a vybrání daně. To však nic nemění na tom, že otázka „oprávněnosti“ místně nepřislušného správce daně k provedení úkonů daňového řízení je jedním z předpokladů zákonnosti daňového řízení jako celku a jako taková je samozřejmým a legitimním cílem soudního přezkumu např. v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o vyměření daně či řízení o ochraně před nezákonným zásahem.

V souzené věci předmětné pověření vydané Finančním ředitelstvím v Ústí nad Labem dne 28. 8. 2002 žádné důvody neobsahuje, žalobkyně na jejich neuvedení poukázala poprvé v doplněních odvolání ze dne 13. 7. 2004, na tuto námitku však žalovaný ve zbylém průběhu řízení ani ve svých rozhodnutích nijak konkrétně nereagoval. Krajský soud pak ve svém rozsudku uvedl, že pokud by vyžadoval podložení vydání oprávnění zvláštními podmínkami, postupoval by mimo zákonný rámec.

Z výše uvedeného je zřejmé, že žalobkyně namítala nesdělení důvodů, na jejichž základě daňovou kontrolu provedl místně nepřislušný správce daně, již bez časové souvislosti s uvedeným úkonem. Jestliže se tedy žalovaný s touto námitkou dostatečně nevypořádal, nelze tento jeho postup považovat za vadu řízení, která by mohla mít sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí. Na druhé straně se však nelze ztotožnit se závěrem kraj-

ského soudu, který se odmítl zabývat existencí zákonných podmínek pro vydání pověření dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech finančním ředitelstvím. Jak shledal kasační soud, ze správního spisu nejsou patrné dostatečné důvody pro vydání předmětného pověření k provedení daňové kontroly Finančním úřadem v Ústí nad Labem. V takovém případě se však jedná o vadu daňového řízení, jejíž intenzita způsobuje nezákonnost daňové kontroly provedené místně nepříslušným správcem daně, a tím i nezákonnost předmětných dodatečných platebních výměrů, rozhodnutí odvolacího orgánu a v neposlední řadě i nezákonnost rozsudku krajského soudu. Za nápravu této vady nemůže být v daném případě považováno Sdělení důvodů rozdílu mezi stanoveným daňovým základem a daní z příjmů právnických osob za roky 1998, 1999 a 2000 podle § 32 odst. 9 d. ř., vydané dne 17. 5. 2004 Finančním úřadem v Liberci, neboť obsahově vychází z provedené daňové kontroly a přejímá závěry ze Zprávy o výsledku kontroly daně z příjmů právnických osob ze dne 17. 1. 2003 (sepsané Finančním úřadem v Ústí nad Labem).

(...) Soud však považuje za nutné vyjádřit se, byť již nad rámec nosných důvodů tohoto rozhodnutí, i ke zbývající námitce procesního charakteru, totiž k otázce nahlížení do daňového spisu.

V daném případě žalobkyně nahlížela do spisu v průběhu odvolacího řízení ve dnech 18. 6. 2004 a 24. 6. 2004. V úředním záznamu ze dne 24. 6. 2004 správce daně mimo jiné uvedl: „*Nahlížení do neveřejné části spisu (průvodní dopisy, předkládací zpráva apod.) správce daně odmítl v návaznosti na § 23 odst. 2.*“

V odvolání proti rozsahu, v jakém bylo umožněno nahlédnutí do spisu, ze dne 28. 6. 2004, žalobkyně konkretizovala důvody, pro které trvala na nahlédnutí do předkládacích zpráv a do související korespondence, totiž možnost ověřit dodržování procesních kompetencí v průběhu daňové kontroly a následného vyměňovacího a odvolacího řízení, a to pro účely zpracování odvolání ve věci daně z příjmů právnických osob za léta 1998, 1999 a 2000.

Žalovaný odvolání proti rozsahu, v jakém bylo umožněno nahlédnutí do spisu, zamítl rozhodnutím ze dne 31. 8. 2004. V odůvodnění uvedl, že předkládací zprávu a ostatní korespondenci mezi správcem daně, která nebyla daňovému subjektu předložena k nahlédnutí, lze podřadit pod „*zápisy sloužící výhradně pro potřeby správce daně*“. Předkládací zpráva může obsahovat nejen zákonné náležitosti, ale i subjektivní názor správce daně na spolupráci s daňovým subjektem, průběh daňového řízení, odkazy na majetkové poměry jiných subjektů, tj. i skutečnosti, které slouží výhradně pro potřeby správce daně. V jiném odstavci odůvodnění přitom žalovaný konstatoval, že předkládací zpráva neobsahuje jiné skutečnosti, než ty, které vyšly najevo v předchozím daňovém řízení a daňový subjekt s nimi byl seznámen.

Nezákonný postup při nahlížení do spisu následně žalobkyně uplatnila jako odvolací bod v doplněných odvolání proti dodatečným platebním výměrům ze dne 13. 7. 2004. K tomuto bodu žalovaný v žalobou napadených rozhodnutích shodně uvedl, že důvody, pro které chtěla žalobkyně nahlížet do spisu, byly pouhou záminkou k nahlížení do neveřejné části spisu, neboť korespondence mezi dotčenými úřady nebyla v důkazním řízení použita jako důkazní prostředek. Podtržením částí textu § 23 odst. 2 d. ř. pak žalovaný zdůraznil, že daňový subjekt není oprávněn nahlížet do úřední korespondence s jinými státními orgány, sloužící výlučně pro potřeby správce daně.

S žalobním bodem mířícím poté do vady řízení spočívající v neumožnění nahlížení do předkládacích zpráv k odvoláním proti dodatečným platebním výměrům a do související korespondence mezi dotčenými úřady, se však krajský soud dostatečně nelyžoval, když se zcela mimo žalobní tvrzení a bez souvislosti s obsahem daňového spisu zabýval otázkou nahlížení žalobkyně do pověření vydaného Finančním ředitelstvím v Ústí nad Labem Finančnímu úřadu v Ústí nad Labem k provedení daňové kontroly u žalobkyně (které ostatně bylo žalobkyni dobře známo). Krajský soud tak učinil svůj rozsudek v této

části nepřezkoumatelným, neboť se nevyjádřil ke skutkovým a právním důvodům obsaženým v jednom ze žalobních bodů. Tedy i stížní námitka, týkající se způsobu soudního přezkumu žalobního bodu ohledně nahlížení do daňového spisu, by byla důvodná.

K problematice samotné se pak podává:

Nahlížení do spisu umožňuje daňovému subjektu seznámení s podklady pro rozhodnutí správce daně, a patří tedy mezi procesní záruky práva na spravedlivý proces. Umožňuje daňovému subjektu nejen přístup k jeho daňovému spisu, ale současně mu dává možnost v kterémkoli stadiu řízení se informovat o veškerých úkonech správce daně, a považuje-li to za vhodné a potřebné, učinit další právní úkony.

Podle § 23 odst. 1 d. ř. je daňový subjekt oprávněn nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností, s výjimkou částí spisu uvedených v odstavci 2. Podle tohoto odstavce není oprávněn nahlížet do úřední korespondence s jinými státními orgány, do rejstříku, pomůcek, zápisů a rozhodnutí sloužících výlučně pro potřeby správce daně a dalších podkladů, do nichž nelze umožnit nahlédnutí s ohledem na povinnost zachovat v tajnosti poměry jiných daňových subjektů. Není-li ohrožen zájem jiného daňového subjektu nebo jiných osob zúčastněných na daňovém řízení, může správce daně v odůvodněných případech nutných pro další průběh daňového řízení povolit nahlédnutí i do těchto písemností.

Uvedené ustanovení tak zakotvuje právo daňového subjektu na nahlížení do spisu, který se týká jeho daňových povinností, s určitými výjimkami. Nejedná se však o výjimky absolutní, neboť i do takových podkladů může správce daně povolit daňovému subjektu nahlédnout při splnění dalších zákonných podmínek. Jak vyplývá z textu dotčeného ustanovení, těmito podmínkami jsou mlčenlivost o poměrech jiných daňových subjektů, jiný zájem jiného daňového subjektu či osoby zúčastněné na řízení a odůvodněnost případu, kdy je nahlížení nutné pro další průběh daňového řízení.

K aplikaci § 23 d. ř. se opakovaně vyjádřil Ústavní soud. Ve svém nálezu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 359/05 (<http://nalus.usoud.cz>), uvedl:

„Jde-li pak o ust. § 23 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků, které stanoví případy, v nichž daňový subjekt není oprávněn nahlížet do částí vlastního daňového spisu, toto ustanovení z hlediska ochrany základních práv představuje omezení základního práva na soukromí garantovaného čl. 10 Listiny a na informace garantovaného čl. 17 Listiny. Jak již Ústavní soud v minulosti mnohokrát uvedl, z doktríny materiálního právního státu, která nalezla svůj praktický výraz v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, vyplývá priorita jednotlivce před státem. Obecně tedy platí, že je to jednotlivec, který disponuje tzv. svobodou informačního určení, tedy svobodou rozhodovat o tom, jaké informace o sobě sdělí (srov. nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 512/02, in Ústavní soud ČR. Sbírka nálezů a usnesení, sv. 28, nálezy č. 143, str. 271 a násl.), a je to také jednotlivec, který má naopak právo být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či ‚v jeho věcech‘ uchovává. Toto právo, podobně jako jiná základní práva, může být omezeno toliko na základě zákona, omezení musí sledovat legitimní cíl a musí být přiměřené co do volby prostředků. Ústavní soud ve shora citovaném nálezu dospěl k závěru, že toto ustanovení z hlediska ústavního obstojí, avšak za předpokladu jeho ústavně konformní interpretace. Za ústavně konformní interpretaci lze přitom označit pouze takovou, která vyhoví shora uvedenému testu, tj. především za situace, kdy je zachována přiměřenost omezení základního práva zvolením adekvátních prostředků.“

Cílem vyjmenovaných omezení je zcela evidentní ochrana informací, týkajících se ostatních subjektů a jiných osob zúčastněných na daňovém řízení, jež má správce daně k dispozici a ze kterých pro jejich vhodnost může vycházet při stanovení daňové povinnosti vychází pouze z údajů, které se týkají daňového subjektu samotného, není zde žádného

důvodu odepřít tomuto subjektu seznámení se s jakýmkoliv shromážděným podkladem (tedy i s předkládací zprávou), je-li to nutné pro další průběh daňového řízení. Již v nálezu ze dne 31. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 179/01 (<http://nalus.usoud.cz>)^{*)}, přitom Ústavní soud uvedl, že „z právní úpravy tohoto ustanovení (zejména z jejího smyslu v návaznosti na ustanovení § 24 daňového řádu upravujícího povinnost mlčenlivosti) je zřejmé, že vyloučeny z nahlédnutí jsou pouze takové písemnosti, které souvisí s jinými daňovými subjekty“.

V daném případě se žalovaný ani v jednom případě (tedy v žalobou napadených rozhodnutích, jakož i v jeho rozhodnutí o odvolání proti rozsahu, v jakém bylo žalobkyni umožněno nahlédnout do daňového spisu, 31. 8. 2004) dostatečným a přezkoumatelným způsobem nevypořádal s jednotlivými (a výše specifikovanými) podmínkami pro umožnění nahlédnutí do částí spisu uvedených v § 23 odst. 2 d. ř. K tomu je nutno důrazně upozornit, že tyto podmínky se bezpochyby vztahují na všechny části spisu vyjmenované v § 23 odst. 2 d. ř., čemuž nasvědčuje již pouhý jazykový výklad (text věty první není gramaticky rozčleněn, věta druhá se vztahuje k větě první jako k celku), ale zejména též ústavně konformní výklad teleolo-

gický. Při splnění předmětných podmínek je tedy povinností správce daně umožnit daňovému subjektu nahlédnutí do všech částí daňového spisu.

V souzené věci shledal kasační soud splnění uvedených podmínek, když žádný z požadovaných dokumentů neobsahuje skutečnosti zasahující do tajnosti poměrů jiných daňových subjektů, ani skutečnosti ohrožující zájmy jiných daňových subjektů nebo osob zúčastněných na řízení. Soud shledal dostatečným též důvod, pro něž se žalobkyně domáhala nahlédnutí i do předkládacích zpráv a korespondence mezi správci daně. Je totiž na samotném daňovém subjektu, aby formuloval vůči postupu správce daně námitky v rozsahu zpochybnění zákonnosti postupu správce daně, a tyto námitky nelze omezit tak, že s konkrétním postupem nebude daňový subjekt seznámen. Námitky může daňový subjekt relevantně a kvalifikovaně vznášet pouze tehdy, je-li mu postup správce daně znám. V daném případě tedy vzhledem k provedení daňové kontroly místně nepříslušným správcem daně na základě pověření dle § 10 odst. 3 zákona o územních finančních orgánech byl zcela legitimní požadavek žalobkyně na seznámení se s informacemi dokládajícími intenzitu zapojení Finančního úřadu v Ústí nad Labem do daňového řízení jako celku.

1568

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí ředitele školy o žádosti o opakování ročníku

k § 3 odst. 2 písm. l) zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění zákonů 139/1995 Sb. a č. 284/2002 Sb.**)

Rozhodnutí ředitele školy o žádosti žáka o opakování ročníku [§ 3 odst. 2 písm. l) zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství] je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu vydaným na základě správního uvážení a je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 3 As 73/2006-75)

^{*)} Publikován pod č. 131/2001 Sb. ÚS.

^{**)} S účinností od 1. 1. 2005 zrušen zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

Prejudikatura: srov. č. 739/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS.

Věc: Ondřej S. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o opakování ročníku, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2003 nevyhověla ředitelka Střední průmyslové školy stavební Mělník žádosti žalobce o povolení opakování třetího ročníku této školy.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 7. 2003 zamítnuto.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je z přezkoumání soudem vyloučeno. Soud odkázal na § 65 odst. 1 s. ř. s., z něhož je nutno dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu tohoto ustanovení lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. stanoví, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími. Právě takovým úkonem je rozhodnutí žalovaného, jímž žalobce nemohl být zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo. Dle § 3 odst. 2 písm. l) zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a § 6 odst. 2 vyhlášky č. 354/1991 Sb., o středních školách, žákovi, který splnil povinnou školní docházku, může ředitel střední školy povolit opakování ročníku. Z této dikce plyne, že na povolení opakování ročníku nemá žák právní nárok. Je tedy věci volné úvahy ředitele školy, zda žáku, který na konci druhého pololetí neprospěl, a nemůže proto postoupit do vyššího ročníku, povolí opakování ročníku. Zákon ani podzákonná právní norma diskreční pravomoc ředitele školy neomezují, ani nestanoví, k jakým skutečnostem by měl ředitel školy při rozhodování o žádosti žáka o povolení opakování ročníku přihlížet. Žádný závazný právní předpis nepřiznává žalobci právo na vyhovění jeho žádosti o opakování ročníku, žalobce nemohl být vydáním napadeného rozhodnutí zkrácen na svých právech, proto

že se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo. Jelikož zde není právní nárok na vyhovění žádosti o opakování ročníku, není zde ani subjektivní právo žadatele, aby jeho žádosti bylo vyhověno. Proto usnesením ze dne 24. 5. 2006 žalobu odmítl.

Žalobce podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že není pravda, že nebylo porušeno žádné jeho právo. Postupem ředitelky školy a žalovaného bylo vážně porušeno žalobcovo právo na vzdělání, protože nebylo vyhověno jeho žádosti o opakování ročníku, což se prakticky rovnalo vyloučení ze školy, a to z důvodů, které nebyly řádně vysvětleny. Žalovaný tak ohrozil možnost dalšího vzdělání žalobce, neboť to, že žalovaný neumožnil žalobci opakování ročníku, žalobce při jednání o přijetí na další školy značně poškodil.

Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle § 3 odst. 2 písm. l) zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ředitel školy rozhoduje o žádosti žáka ke změně studijního nebo učebního oboru a opakování ročníku po splnění povinné školní docházky. Toto ustanovení je systematicky zařazeno v části druhé zákona, která je nazvána Výkon státní správy ve školství. Ředitel školy rozhoduje o právech a povinnostech žáka, tedy o tom, zda mu povolí opakování ročníku, proti jeho rozhodnutí je přípustné odvolání a na toto řízení se vztahuje správní řád. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se tedy jedná o rozhodnutí v oblasti veřejné správy ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Podle § 6 odst. 2 vyhlášky č. 354/1991 Sb., o středních školách, žákovi, který splnil povinnou školní docházku, může ředitel střední školy povolit opakování ročníku.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s Městským soudem v Praze v tom, že zákon ani právní předpis nestanoví řediteli školy, k jakým skutečnostem by měl při rozhodování o žádosti žáka o opakování ročníku přihlížet, takže diskreční pravomoc ředitele školy není omezena. Neshoduje se však s Městským soudem v Praze v tom, že by tato právní úprava měla mít za následek odmítnutí žaloby „vzhledem k tomu, že žádný závazný právní předpis nepřiznává žalobci právo na vyhovění jeho žádosti o opakování ročníku, nemohl být žalobce vydáním napadeného rozhodnutí zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo ... napadené rozhodnutí tudíž nelze považovat za rozhodnutí, které by zakládalo žalobní legitimaci ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.“

Judikatura Nejvyššího správního soudu se otázkou soudního přezkumu správních rozhodnutí, která jsou založena na správním uvážení, již několikrát zabývala. V rozsudku tohoto soudu ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004-79 (č. 739/2006 – bod II. – Sb. NSS), je uvedeno: I když správní orgán rozhoduje na základě absolutně volné správní úvahy,

musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy a elementární právní principy správního rozhodování. Nezákonnost takového rozhodnutí může spočívat mj. v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů. Účastníci jsou tím limitováni při formulaci žalobních bodů správní žaloby, nikoli však vyloučení ze soudní ochrany.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42 (č. 906/2006 – bod IV. – Sb. NSS), posunul chápání pojmu správního uvážení, když uvedl: Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.

1569

Řízení před soudem: kompetenční vyluka

Advokacie: zápis do seznamu advokátních koncipientů

k § 55b odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákonů č. 210/1999 Sb. a č. 228/2002 Sb.

k § 7 odst. 3 a § 80 písm. b) občanského soudního řádu

k § 70 soudního řádu správního

Práva uvedená v § 55b odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, jsou veřejnými subjektivními právy, žalobu pro tvrzené porušení těchto práv však projednává a rozhoduje o ní okresní (obvodní) soud v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 3 o. s. ř.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008, čj. 3 Ads 98/2007-37)

Věc: Mgr. Jaromír S. proti České advokátní komoře o zápis do seznamu koncipientů, o kasačním stížnosti žalobce.

Dne 27. 12. 2006 vydala žalovaná rozhodnutí, kterým nevyhověla žádosti žalobce o zapšání do seznamu advokátních koncipientů. Toto rozhodnutí odůvodnila tím, že žalobce

získal vysokoškolské vzdělání částečně i na Mezinárodní vysoké škole podnikatelství a práva v Praze, která není způsobilá k vysokoškolské výuce.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, v níž tvrdil, že magisterské vysokoškolské vzdělání v oboru právo získal výlučně studiem na Zakarpatské státní univerzitě.

Městský soud v Praze žalobu usnesením ze dne 20. 3. 2007 odmítl, protože podle něj právo žalobce na zápis do seznamu advokátních koncipientů (při splnění zákonných podmínek) je sice veřejným subjektivním právem, avšak § 55b odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“), představuje zvláštní úpravu soudní ochrany tohoto práva, která vybočuje z rámce správního soudnictví. Ochranu mu k žalobě na plnění podle § 80 písm. b) o. s. ř. poskytuje civilní soud v občanském soudním řízení, nikoli správní soud.

Proti usnesení městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které namítl nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby, protože Městský soud v Praze nedostatečně odůvodnil, v čem spočívá zvláštní úprava soudní ochrany práva na zápis do seznamu advokátních koncipientů, a v čem tedy spočívá důvod odmítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V žádném z případů uvedených v § 55b odst. 1 zákona o advokacii, a tedy ani v projednávané věci, žalovaná, i když vykonává veřejnou správu na úseku advokacie (§ 40 odst. 3 zákona o advokacii), nevydává správní roz-

hodnutí, které by bylo možno přezkoumat soudem ve správním soudnictví. Případy uvedené v § 55b odst. 1 zákona o advokacii se týkají především provedení (resp. neprovedení) zápisu do seznamu advokátních koncipientů, do seznamu advokátů a do seznamu evropských advokátů, tedy provedení faktického úkonu. Na tom nic nemění § 55d zákona o advokacii, z něhož vyplývá, že tyto seznamy jsou veřejnými seznamy a osvědčení o zápisu do těchto seznamů je veřejnou listinou. Stejně tak žalovaná nevydává žádné správní rozhodnutí, jestliže neumožní vykonat zkoušky uvedené v písm. c) nebo neumožní složení slibu podle písm. d).

Podle § 7 odst. 1 občanského soudního řádu v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a z obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.

Podle odstavce 3 téhož ustanovení jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon.

Z těchto ustanovení je třeba ve vztahu k projednávané věci vyvodit závěr, že ačkoliv se jedná o veřejné subjektivní právo, jde o jinou věc ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř., a k projednání a rozhodnutí o žalobě toho, kdo nebyl ve lhůtě stanovené zákonem o advokacii zapsán do seznamu advokátních koncipientů, je věcně příslušný soud jednající v občanském soudním řízení. Tentýž závěr je třeba učinit pro všechny případy uvedené v § 55b odst. 1 zákona o advokacii.

1570

Daňové řízení: převedení přeplatku na dani na úhradu penále

k § 63 odst. 4, § 64 odst. 1 a 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Bude-li platební výměr, jímž správce daně sdělil žalobci předpis daňového penále (§ 63 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), následně zrušen, bude správce daně nutně povinen přehodnotit realizované převedení části žalobcova přeplatku na dani (§ 64 odst. 1 a 2 citovaného zákona) na úhradu tohoto penále. Tato možná budoucí eventualita však nemůže zpětně zpochybnit zákonnost rozhod-

nutí správce daně o převedení žalobcova přeplatku na dani na úhradu splatného daňového nedoplatku, ani zákonnost napadeného rozhodnutí o zamítnutí reklamace proti rozhodnutí o převedení přeplatku zkoumanou soudem výhradně z hlediska skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2006, čj. 9 Ca 286/2004-21)^{)}*

Věc: Společnost s ručením omezeným BENet Praha proti Finančnímu úřadu pro Prahu 2 o převedení přeplatku na dani.

Platebním výměrem ze dne 16. 6. 2004 na daňové penále na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků za zdaňovací období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2001 sdělil žalovaný žalobci předpis penále v celkové výši 8652 Kč. V tomto platebním výměru žalovaný především uvedl, že při prohlídce osobních účtů žalobce zjistil, že žalobce své daňové povinnosti uhradil opožděně.

Následně žalovaný dne 14. 7. 2004 rozhodl podle § 64 odst. 2 d. ř. o převedení přeplatku žalobce na dani z přidané hodnoty vykázanému ke dni 14. 7. 2004 ve výši 83 649 Kč na úhradu nedoplatku na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků k témuž dni ve výši 8652 Kč. Dle tohoto rozhodnutí byl přeplatek převeden v částce 8652 Kč se dnem úhrady 26. 5. 2004 s tím, že zbývající část vratitelného přeplatku, který žalobci vznikl v důsledku vyměření nadměrného odpočtu na dani z přidané hodnoty, bude žalobci vrácena.

Proti uvedenému rozhodnutí o převedení přeplatku podal žalobce reklamaci, v níž zejména namítal, že proti platebnímu výměru ze dne 16. 6. 2004 na daňové penále v částce 8652 Kč podal odvolání. Jelikož doposud odvolací orgán nerozhodl o výše uvedeném platebním výměru na daňové penále, žalobce podal reklamaci proti převedení částky přeplatku ve výši 8652 Kč na úhradu nedoplatku daně a žádal o zrušení odečtení této částky z přeplatku daně. Žalobce dále v reklamaci upozornil na to, že v případě, že bude rozhodnuto o jeho odvolání proti výše uvedenému platebnímu výměru v jeho prospěch, bu-

de správce daně povinen platit penále z převedené částky.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 21. 9. 2004 reklamaci podanou žalobcem proti rozhodnutí o převedení přeplatku zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí především konstatoval, že odvolání žalobce proti platebnímu výměru ze dne 16. 6. 2004 na penále na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků nemá podle § 48 odst. 12 d. ř. odkladný účinek. Daňové penále nebylo žalobcem uhrazeno v náhradní lhůtě, a proto byl přeplatek na dani z přidané hodnoty v souladu s § 64 d. ř. převeden na úhradu daňového nedoplatku žalobce.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, v níž především připomněl, že platebním výměrem ze dne 16. 6. 2004 mu bylo vyměřeno daňové penále na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti za zdaňovací období od 1. 1. do 31. 12. 2001 ve výši 8652 Kč, a to za pozdní úhradu této daně v období červen – říjen roku 2001. Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, v němž zejména zdůraznil, že pozdní úhrada daně byla zapříčiněna výlučně tím, že dne 24. 4. 2001 bylo zahájeno trestní stíhání tehdejšího jediného společníka a jednatele žalobce a současně došlo k zajištění finančních prostředků žalobce na bankovních účtech. V důsledku toho došlo také k ochromení jednání za společnost žalobce a k nemožnosti hradit jakékoliv závazky žalující společnosti. Žalobce v predmetné době žádal orgány činné v trestním řízení o uvolnění alespoň té části finančních prostředků, ze které by mohl

^{*) Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 28. 2. 2008, čj. 2 Afs 74/2007-51 (www.nssoud.cz), zamítl kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí.}

hradit svoje závazky vůči státu; těmto žádostem však nebylo vyhověno. Teprve po jmenování nového jednatele žalobce dne 17. 9. 2001 došlo alespoň k částečnému obnovení fungování žalující společnosti, přičemž jedním z prvních činů nového jednatele žalobce byla i úhrada předmětné částky daně. I když tedy došlo k pozdní úhradě daně, je zjevné, že se tak nestalo v důsledku jednání daňového poplatníka, ale že k tomu došlo postupem jednotlivých orgánů státu. Z tohoto důvodu má žalobce za to, že jeho penalizace za pozdní úhradu daně je zneužitím práva a že je též v rozporu s ústavními principy a s Listinou základních práv a svobod. Žalobce rovněž poukázal na skutečnost, že o jeho odvolání proti platebnímu výměru, jímž mu bylo vyměřeno výše uvedené daňové penále, doposud odvolací orgán nerozhodl.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především konstatoval, že reklamace žalobce proti rozhodnutí správce daně o převedení přeplatku byla zmínuta z toho důvodu, že odvolání podané žalobcem proti platebnímu výměru na penále nemá odkladný účinek. Žalobní důvody nesměřují proti rozhodnutí o reklamaci, ale proti platebnímu výměru, kterým byl žalobci sdělen předpis penále na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků. Toto penále bylo žalobci vystaveno za pozdní úhrady záloh za zdaňovací období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2001. Sdělené penále bylo splatné v náhradní lhůtě dne 7. 7. 2004 a vzhledem k tomu, že v této lhůtě nebylo uhrazeno, rozhodl žalovaný v souladu s § 64 d. ř. o převedení přeplatku žalobce na dani z přidané hodnoty na úhradu tohoto nedoplatku. Žalovaný dále konstatoval, že Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu odvolání žalobce podané proti předmětnému platebnímu výměru zamítlo, a to rozhodnutím ze dne 18. 4. 2005, když dospělo k závěru, že správce daně byl k vydání platebního výměru na daňové penále oprávněn a postupoval při tom v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními. Z rozhodnutí odvolacího orgánu dle žalovaného vyplývá, že námitky žalobce ohledně skutečnosti, že nemohl disponovat se svými finančními pro-

středky a že za něj v daném časovém období nemohl jediný jednatel jednat, jsou ve vztahu ke správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní, neboť penále vzniká přímo ze zákona a správce daně pouze sděluje jeho výši.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V souzené věci nutno přisvědčit žalovanému v tom, že žalobními body je zpochybňována nikoliv zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného o reklamaci, ale zákonnost platebního výměru ze dne 16. 6. 2004, jímž byl žalobci sdělen předpis penále. V souzené věci je však podstatné pouze to, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro převedení daňového přeplatku žalobce na existující daňový nedoplatek ve smyslu § 64 odst. 2 d. ř. Z tohoto pohledu se jako rozhodující jeví existence vykonatelného platebního výměru ze dne 16. 6. 2004, jímž byl žalobci sdělen předpis daňového penále na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků za zdaňovací období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2001 ve výši 8652 Kč. Předmětný platební výměr bez ohledu na podané odvolání založil povinnost žalobce zaplatit předepsané penále v náhradní lhůtě splatnosti, k čemuž však nedošlo. Žalovaný byl vzhledem k této skutečnosti (vznik daňového nedoplatku na straně žalobce v důsledku nezaplacení předepsaného penále v náhradní lhůtě splatnosti) bez dalšího oprávněn z úřední povinnosti přikročit k převedení části daňového přeplatku na DPH, který v té době u žalobce evidoval, na úhradu takto vzniklého daňového nedoplatku, a pokud tak učinil, postupoval v souladu se zákonem.

Poukaz na odvolání podané žalobcem proti předmětnému platebnímu výměru na penále, uplatněný obecně v reklamaci proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o převedení přeplatku a následně též v podané žalobě, nemůže nikterak zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť, jak žalovaný správně poznamenal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, odvolání proti platebnímu

výměru na penále nemá dle § 48 odst. 12 d. ř. odkladný účinek. Žalovaný v době vydání napadeného rozhodnutí po právu přihlížel toliko ke dvěma skutečnostem – k existenci daňového nedoplatku žalobce vzniklého z titulu nezaplaceného penále na straně jedné a k vykázanému přeplatku žalobce na DPH na straně druhé, a výlučně z tohoto pohledu zkoumal postup žalovaného při vydání napadeného rozhodnutí také soud, který je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Z pohledu přezkumného soudního řízení zaměřeného na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí ze dne 21. 9. 2004 se tudíž jako irelevantní jeví i rozhodnutí ze dne 18. 4. 2005, kterým Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu zamítlo odvolání podané žalobcem

proti předmětnému platebnímu výměru na daňové penále. Soudu je z úřední činnosti známo, že u Městského soudu v Praze probíhá řízení o žalobě, kterou žalobce podal právě proti zamítavému rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 18. 4. 2005. Soud si je vědom toho, že bude-li – ať již z jakýchkoliv důvodů – platební výměr na daňové penále ze dne 16. 6. 2004 následně zrušen, bude správce daně nutně povinen přehodnotit také převedení části žalobcova daňového přeplatku na úhradu tohoto penále; ani tato možná budoucí eventualita však nemůže zpětně zpochybnit zákonnost rozhodnutí správce daně o převedení přeplatku a zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného o reklamaci, zkoumanou soudem, jak již bylo zdůrazněno, výhradně z hlediska skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.

1571

Daňové řízení: povinnost podat daňové přiznání při prohlášení konkursu

k § 40 odst. 11 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 323/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 45 odst. 1 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 105/2000 Sb. (v textu též „konkursní zákon“)*

Povinnost podat daňové přiznání po prohlášení konkursu ve smyslu § 40 odst. 11 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tíží úpadce i za situace, kdy byl prohlášený konkurs posléze zrušen rozhodnutím odvolacího soudu (§ 45 odst. 1 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, zejména věta za středníkem).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2007, čj. 15 Ca 287/2006-31)

Prejudikatura: č. 713/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Radek Deutsch, správce konkursní podstaty úpadce „KOFRA, s. r. o., v konkursu“, proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů právnických osob a daň silniční.

Na společnost KOFRA, s. r. o. (dále jen „společnost“), Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 25. 7. 2005 prohlásil konkurs s účinky k témuž dni. Protože společnost nesplnila povinnost podat ve smyslu § 40

odst. 11 d. ř. daňové přiznání za část zdaňovacího období (od počátku zdaňovacího období, tj. od 1. 1. 2005, ke dni prohlášení konkursu, tj. k 24. 7. 2005), vydal Finanční úřad v Děčíně dne 12. 9. 2005 výzvy, aby za společ-

* S účinností od 1. 1. 2008 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

nost byla podána daňová přiznání k dani z příjmů právnických osob a k dani silniční za zdaňovací období od 1. 1. 2005 do 24. 7. 2005.

Protože společnost na tyto výzvy nereagovala, Finanční úřad v Děčíně vyměřil podle pomůcek společnosti platebním výměrem ze dne 22. 11. 2005 daň z příjmů právnických osob a platebním výměrem ze dne 2. 1. 2006 daň silniční za zdaňovací období od 1. 1. 2005 do 24. 7. 2005.

Proti platebním výměrům se společnost odvolala. Namítala, že Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 13. 10. 2005 pro procesní pochybení zrušil usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byl na společnost prohlášen konkurs, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Přes zrušující výrok o prohlášení konkursu vydal správce daně platební výměry.

Žalovaný zamítl odvolání proti platebním výměrům rozhodnutími ze dne 13. 11. 2006. Uvedl, že ke zrušení konkursu došlo s účinky *ex nunc*, tj. od právní moci rozhodnutí, a tedy že platnost a účinnost úkonů provedených v průběhu konkursu (včetně vyměření daně) není jeho zrušením a zánikem jeho účinků dotčena.

Společnost se žalobami u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2006. V žalobách mimo jiné uvedla, že nesouhlasí se závěrem žalovaného ohledně zániku účinků konkursu. Dle ní tím, že byl zrušen výrok o prohlášení konkursu, dochází k tomu, že krajský soud bude znovu rozhodovat o návrzích věřitelů o prohlášení konkursu na společnost. Není proto důvodné, aby rozhodnutí správce daně zůstalo v platnosti, když společnost po zrušení výroku krajského soudu o prohlášení konkursu evidentně neměla ve smyslu § 40 odst. 11 konkursního zákona povinnost podat daňové přiznání.

Žalovaný ve vyjádření k oběma žalobám mimo jiné uvedl, že z § 45 odst. 1 konkursního zákona je patrné, kdy zanikají účinky prohlášení konkursu. Ustanovení § 44a odst. 2 věta druhá téhož zákona pak stanovuje zánik účinků prohlášení konkursu, který nastane

vyvěšením usnesení odvolacího soudu na úřední desce soudu prvního stupně (tj. účinky *ex nunc*), pokud soud nerozhodne jinak. Platnost a účinnost úkonů provedených v průběhu konkursu tím není dotčena, což je i v případě podaného daňového přiznání, když z § 45 odst. 1 konkursního zákona není patrný vliv zrušení konkursu na daňové řízení a na vydání platebního výměru. Dále uvedl, že podání odvolání společnosti do usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 7. 2005 nebránilo správci daně posléze vydat dne 22. 11. 2005 a 2. 1. 2006 platební výměry, a to s poukazem na § 47 odst. 1 d. ř.

Protože na společnost byl posléze prohlášen konkurs, došlo na straně žalující ke změně v osobě žalobce ve smyslu § 14 odst. 1 písm. c) konkursního zákona, a namísto společnosti se stal účastníkem předmětného soudního řízení v pozici žalobce ustanovený správce konkursní podstaty Ing. Radek Deutsch. Ten se k žalobě již samostatně nevyjadřoval, toliko soudu navrhl, aby v předmětném soudním řízení bylo pokračováno.

Protože obě žaloby směřovaly proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisela, Krajský soud v Ústí nad Labem je v souladu s § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil ke společnému projednání a žaloby zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V projednávaných věcech šlo o posouzení otázky, zda zrušení konkursu rozhodnutím soudu má účinky *ex nunc*, tj. že nastávají až od určitého momentu, či nikoliv, a zda platnost a účinnost úkonů provedených v průběhu konkursu zrušením a zánikem některých jeho účinků je či není dotčena, včetně toho, zda podávání daňových přiznání po prohlášení konkursu je možno subsumovat mezi úkony provedené v průběhu konkursu. Od zodpovězení této otázky je totiž odvislé posouzení, zda správce daně oprávněně přikročil ke stanovení základu daně a daně podle pomůcek ve smyslu § 44 a § 46 odst. 4 d. ř. pro nedodržení povinnosti podat daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob za část zdaňovacího období od jeho počátku ke dni prohlášení konkursu. (...)

Ustanovení § 44a odst. 2 konkursního zákona stanovuje, od kdy nastávají účinky rozhodnutí odvolacího soudu, jímž bylo změněno či zrušeno usnesení o prohlášení konkursu. Tyto účinky (zrušení konkursu) v zásadě (pokud soudem není stanoveno jinak) nastávají až vyvěšením rozhodnutí odvolacího soudu na úřední desce soudu, který původně konkurs prohlásil, tj. jedná se o účinky *ex nunc*.

Ustanovení § 45 odst. 1 konkursního zákona pak upravuje, že „*zrušením konkursu zanikají účinky prohlášení konkursu uvedené v § 14 odst. 1 písm. a) až g), a i); s tím, že platnost a účinnost úkonů provedených v průběhu konkursu tím není dotčena*“. Z právě uvedeného, podle názoru soudu, vyplývá, že nejsou ponechány v platnosti toliko účinky prohlášení konkursu taxativně vyjmenované, a tudíž ostatní nejmenované účinky konkursu nezanikají. Dále z tohoto ustanovení vyplývá, že platnost a účinnost úkonů provedených v průběhu konkursu není jeho zrušením a zánikem některých jeho účinků dotčena, což nepochybně dopadá i na případ podaného, popř. nepodaného, daňového příznání. Povinnost podat daňové příznání po prohlášení konkursu ze strany úpadce a rovněž tak výzvy správce daně k podání daňového příznání v případě, kdy úpadce toto příznání dosud nepodal, jsou nepochybně standardními úkony prováděnými v průběhu konkursních řízeních, a proto na ně dopadá ustanovení věty za středníkem § 45 odst. 1 konkursního zákona. Zrušení konkursu tedy neznamená, že konkurs jako takový neproběhl, čemuž odpovídá i fakt, že podle § 40 odst. 12 d. ř. je daňový subjekt při zrušení konkursu povinen podat do konce následujícího měsíce ode dne zrušení konkursu daňové příznání za období trvání konkursu. V této souvislosti soud poznamenává, že pokud by bylo konstatováno, že konkurs byl zrušen s účinky *ex tunc*, tedy od samého počátku, nebylo by např. jasné, na základě jaké právní skutečnosti by účinky konkursu nevyjmenované v § 45 odst. 1 konkursního zákona trvaly.

A konečně v § 40 odst. 11 d. ř. je zakotvena povinnost daňovému subjektu při prohlášení konkursu podat nejpozději do třiceti

dnů ode dne účinnosti prohlášení konkursu příznání za uplynulou část zdaňovacího období, přičemž podle § 13 odst. 6 konkursního zákona účinky prohlášení konkursu nastávají dnem vyvěšení usnesení o prohlášení konkursu na úřední desce soudu, který konkurs prohlásil.

V daném případě je nepochybné, že na společnost byl usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 7. 2005 prohlášen konkurs s účinky prohlášení konkursu k těmto dnem. Z tohoto důvodu byla dotyčná společnost povinna prostřednictvím svého konkursního správce, jak vyplývá z § 14a odst. 1 konkursního zákona, podat ve smyslu § 40 odst. 11 d. ř. příznání za část zdaňovacího období, a to od jeho počátku, tj. od 1. 1. 2005 ke dni prohlášení konkursu, tj. k 24. 7. 2005. Tato zákonná povinnost nebyla ze strany společnosti splněna, a proto správce daně zcela legitimně v intencích § 40 odst. 1 d. ř. vydal dne 12. 9. 2005 výzvy, aby za společnost byla za zdaňovací období od 1. 1. 2005 do 24. 7. 2005 podána daňová příznání k dani z příjmů právnických osob a k dani silniční. V těchto výzvách správce daně současně uvedl výslovné poučení o tom, že pokud nebudou podána daňová příznání ve stanovené lhůtě, vzniká mu oprávnění stanovit základ daně a samotnou daň podle pomůcek s poukazem na § 44 odst. 1 d. ř. Jelikož ze strany společnosti nebylo na tyto výzvy nijak reagováno, správci daně vzniklo oprávnění stanovit dotyčné daňové povinnosti za pomoci pomůcek. Pokud tak správce daně učinil, když ve dnech 22. 11. 2005 a 2. 1. 2006 vydal platební výměry na shora uvedené daňové povinnosti podle pomůcek s odvoláním na § 44 odst. 1 d. ř., a žalovaný tato rozhodnutí v rámci odvolacího řízení bez výhrad akceptoval, soud neshledal, že by tento postup žalované strany byl v rozporu se zákonem.

Na tomto závěru postaveném na tom, že společnosti vznikla a nadále jí tížila povinnost prostřednictvím svého konkursního správce podat daňová příznání v důsledku prohlášení konkursu, nemůže nic změnit ani fakt, že shora jmenované usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 7. 2005,

bylo zrušeno usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 10. 2005, které bylo vyvěšeno na úřední desce krajského konkursního soudu dne 15. 11. 2005, tedy ještě před vydáním rozporovaných platebních výměrů. Již výše bylo konstatováno, že účinky rozhodnutí odvolacího soudu, jímž bylo zrušeno či změněno usnesení o prohlášení konkursu, nastávají *ex nunc*, tj. až vyvěšením rozhodnutí odvolacího soudu na úřední desce soudu, který původně konkurs prohlásil, a nikoliv od samého počátku. Tomu přitom plně odpovídá úprava věty před středníkem § 45 konkursního zákona, dle které nejsou ponechány v platnosti toliko účinky prohlášení konkursu taxativně vyjmenované, a také i dikce věty za středníkem § 45 odst. 1 konkursního zákona, dle které platnost a účinnost úkonů provedených v průběhu konkursu není jeho zrušením a zánikem některých jeho účinků

dotčena. V této souvislosti soud připomíná, že má zato, že plnění povinnosti podat daňové přiznání po prohlášení konkursu ze strany úpadce a rovněž tak výzvy správce daně k podání daňového přiznání v případě, kdy úpadece toto přiznání dosud nepodal, jsou běžnými úkony prováděnými v průběhu konkursních řízení, a tudíž že na ně dopadá dikce věty za středníkem § 45 odst. 1 konkursního zákona. Z těchto důvodů soud neshledal, že by společnost neměla prostřednictvím svého konkursního správce povinnost podat dotyčná daňová přiznání pro prohlášený konkurs, třebaže byl tento konkurs posléze odvolacím konkursním soudem zrušen. Za situace, kdy dotyčná povinnost nebyla přes výzvy správce daně splněna, žalovaná strana mohla legitimně přikročit ke stanovení daňové povinnosti postupem podle § 44 odst. 1 d. ř., tj. za použití pomůcek. (...)

1572

Daňové řízení: dokazování; důkazní břemeno poplatníka daně z přidané hodnoty a správce daně

k § 31 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 85/1994 Sb. a č. 492/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Daňový subjekt plní svoji povinnost důkazní ve vztahu k tvrzením, která správce daně předestře, prokáže-li tato tvrzení svým účetnictvím, ledaže správce daně prokáže [§ 31 odst. 8 písm. c) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků], že ve vztahu k těmto tvrzením je účetnictví daňového subjektu nevěrohodné, neúplné, neprůkazné nebo nesprávné.

II. Listiny, z nichž je patrný obsah výpovědí svědků podaných v jiných řízeních o právech a povinnostech než v daňovém řízení, v němž má dotyčná listina sloužit jako důkaz, mohou být podkladem pro rozhodnutí, není-li to na úkor práva daňového subjektu být přitomen výsledku svědka a klást mu otázky, byly-li poráženy i v jiných ohledech v souladu se zákonem a dostaly-li se do sféry správce daně zákonným způsobem (§ 31 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Uvedené listiny musí být daňovému subjektu zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění z nich vyplývající upřesnily, korigovaly či vyvrátily. V případě, že výpovědi svědků zaznamenané v listinách jsou v rozporu s jinými důkazy provedenými v daňovém řízení, je třeba tento rozpor odstranit, a to zpravidla výsledkem dotyčných svědků.

III. Vyjde-li v určitém daňovém řízení najevo, že v jiném daňovém řízení dospěl správce daně ve věci identické skutkové otázky, která byla rozhodná v obou řízeních, k odlišným skutkovým zjištěním, musí být vzniklý rozpor odstraněn v řádném důkazním řízení (§ 31 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119)

Prejudikatura: č. 39/2003 Sb. NSS, č. 255/2004 Sb. NSS, č. 257/2004 Sb. NSS, č. 495/2005 Sb. NSS, č. 542/2005 Sb. NSS, č. 552/2005 Sb. NSS, č. 557/2005 Sb. NSS, č. 587/2005 Sb. NSS, č. 666/2005 Sb. NSS, č. 780/2006 Sb. NSS, č. 817/2006 Sb. NSS, č. 1022/2007 Sb. NSS, č. 1214/2007 Sb. NSS, č. 1254/2007 Sb. NSS, č. 1327/2007 Sb. NSS, č. 1410/2007 Sb. NSS; č. 33/1995 Sb. ÚS, č. 32/2004 Sb. ÚS a č. 113/2005 Sb. ÚS; srov. rovněž rozsudek Soudního dvora ES ze dne 12. 1. 2006 ve spojených věcech C-354/03, C-355/03 a C-484/03, *Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd a Bond House Systems Ltd proti Commissioners of Customs & Excise*, Sb. rozh. s. I-483; a rozsudek Soudního dvora ES ze dne 6. 7. 2006 ve spojených věcech C-439/04 a C-440/04, *Axel Kittel proti Belgickému státu a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL*, Sb. rozh. s. I-6161.

Věc: Společnost s ručením omezeným EURO PRIM proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Dodatečným platebním výměrem ze dne 22. 9. 2003 Finanční úřad pro Prahu 10 doměřil žalobci daň z přidané hodnoty (DPH) za zdaňovací období listopad 1999 ve výši 417 541 Kč. Na základě provedené daňové kontroly totiž správce daně vyloučil z nároku na odpočet daně doklady č. 361/99, 386/99 a 405/99 vystavené jménem společnosti VEBAHN, spol. s r. o., na nákup pohonných hmot v celkové ceně včetně daně 2 315 455 80 Kč. Tento platební výměr žalobce napadl odvoláním, jež žalovaný zamítl.

Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl. Podle soudu žalobce správci daně předložil formálně bezvadné doklady, na kterých byla jako vystavitel uvedena společnost VEBAHN, spol. s r. o.; pokladními doklady pak žalobce prokazoval i zaplacení fakturovaných částek v hotovosti. Podle názoru soudu žalobce neunesl důkazní břemeno – nenabídl a nepředložil takové důkazní prostředky, kterými by bylo prokázáno, že došlo k uskutečnění zdanitelného plnění tak, jak bylo na dokladech deklarováno. K potvrzení správnosti uplatněného nároku žalobce navrhl výslech svědka pana Š. Ten sice potvrdil dodávky pohonných hmot pro žalobce, avšak ani on kromě svého tvrzení neoznačil jiné důkazní prostředky, které by jeho tvrzení potvrzovaly. Podle soudu k závěru o nedůvěryhodnosti této svědecké výpovědi nebylo zapotřebí, aby byl k dispozici protokol o jeho vyjádření před orgány Policie ČR, ani jeho opětovného výslechu ja-

ko svědka v daňovém řízení. Postačilo pouze vycházet z údajů uvedených v odůvodnění usnesení Police ČR, Správy Středočeského kraje, služby kriminální policie a vyšetřování, odboru hospodářské kriminality, ze dne 24. 2. 2003 o odložení věci týkající se podezření ze spáchání trestného činu zmíněným svědkem. Již samotný fakt, že v určité situaci a době pan Š. vypovídal jinak, než jak vypovídal jako svědek navržený žalobcem v tomto daňovém řízení, svědčí o správnosti závěru, že tato osoba je nevěrohodná. Na tom nemůže změnit nic ani prohlášení uvedeného svědka učiněné dodatečně před notářem. Opětovný výslech svědka by podle soudu byl nadbytečný. Vzhledem k dalším důkazním prostředkům, které byly žalovaným hodnoceny, a to k výpovědi svědka L., ke zprávám dožádaných správců daně a k obsahu odůvodnění usnesení Policie ČR, na které je také správním orgánem odkazováno, lze podle Městského soudu v Praze dovodit, že správce daně dostal své povinnosti dbát, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejpřesněji. Důkazní prostředky získané v rámci dokazování nebyly získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy a hodnocení důkazů v napadeném rozhodnutí odpovídá § 2 odst. 3 d. ř. Podle soudu žalobce v daném případě neunesl důkazní břemeno a neprokázal, že došlo k uskutečnění zdanitelného plnění tak, jak se mělo stát podle předložených dokladů. Obsah jím předložených důkazních prostředků byl zpochybněn a vyvrácen důkazními prostředky,

kteří si správce daně opatřil v rámci součinnosti s jinými finančními úřady. K žalobní námitce žalobce, že správce daně použil jako důkazní prostředek protokol o výpovědi Jaroslava M. učiněný v jiném daňovém řízení, pak soud uvedl, že uvedený protokol správce daně oprávněně využil jako jeden z podkladů pro rozhodnutí. Pokud měl žalobce dostatek podkladů k závěru, že bude výpověď této osoby jako svědka pro něj příznivá, bylo na něm, aby alespoň výslech této osoby jako svědka navrhl, což neučinil.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze brojí žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž jednak namítá, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku rozložení důkazního břemene mezi stěžovatele a správce daně. Stěžovatel má za to, že tím, že předložil formálně bezvadné doklady ohledně uskutečnění předmětného zdanitelného plnění (dodávky pohonných hmot), splnil svoji důkazní povinnost. Stěžovatel rovněž namítá vadu řízení před žalovaným spočívající v tom, že správce daně nezákonně při svém rozhodování použil důkazní prostředky (protokoly z výslechů svědků) získané z řízení, která se netýkala daňového subjektu, takže mu byla odňata možnost klást těmto svědkům otázky. Stěžovatel taktéž namítá, že žalovaný nevzal v úvahu, že stejnou dodávku pohonných hmot, jejíž uskutečnění ve věci stěžovatele nevzal za prokázané, považoval za uskutečňovou ve věci vyměření DPH subjektu, který měl stěžovateli ony pohonné hmoty dodat, tedy společnosti VEBAHN, spol. s r. o.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou ohledně rozložení důkazního břemene v předmětné věci mezi stěžovatele a žalovaného (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

Daňové řízení je v České republice, obdobně jako i v jiných státech, postaveno na zásadě, že každý daňový subjekt má povinnost sám daň přiznat, tedy má břemeno tvr-

zení, ale také povinnost toto své tvrzení doložit, tj. má i břemeno důkazní. Toto své břemeno daňový subjekt plní v důkazním řízení, které vede správce daně. Podle § 31 odst. 9 d. ř. daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván. Toto ustanovení však, jak již vícekrát potvrdil Ústavní soud (viz především jeho nálezy z 24. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95, publ. pod č. 133/1966 Sb. a č. 33/1995 Sb. ÚS), nedává správcem daně oprávnění vyzvat daňový subjekt k prokázání čehokoliv, ale pouze k prokázání toho, co tvrdí tento subjekt sám. Pravidlo, že v daňovém řízení nese důkazní břemeno daňový subjekt, má některé výjimky – ve věci stěžovatele je podstatný zejména § 31 odst. 8 písm. c) d. ř., podle něhož správce daně prokazuje existenci skutečností vyvracejících věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost účetnictví a jiných povinných evidencí či záznamů, vedených daňovým subjektem. Uvedená ustanovení daňového řádu v jejich ústavně konformním výkladu vytvářejí vyvážený komplex povinností tvrzení a povinností důkazních mezi daňovým subjektem a správcem daně.

Daňový subjekt má v první řadě povinnost tvrdit skutečnosti relevantní pro jeho daňovou povinnost. Konkrétní obsah povinnosti tvrzení pak vychází zejména z příslušných ustanovení daňového práva hmotného, v případě stěžovatele pak z § 19 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“), podle něhož, pokud tento zákon nestanoví jinak, plátce má nárok na odpočet daně, pokud jím přijatá zdanitelná plnění, uskutečňovaná jiným plátcem, nebo zboží z dovozu, použije při podnikání nebo při činnosti vykazující všechny znaky podnikání kromě toho, že je prováděna podnikatelem. Znamenalo to tedy, že stěžovatel byl v jeho konkrétním případě povinen tvrdit, chtěl-li uplatnit nárok na odpočet DPH, že od jiné osoby, která v době transakce byla plátcem DPH, přijal věci zákonem charakterizované jako zdanitelná plnění (takovými nepochybně mohou být i pohonné hmo-

ty) a že tyto věci použil při podnikání. Ve věci stěžovatele bylo mezi účastníky sporné a pro výsledek řízení před žalovaným určující, zda stěžovatel vůbec přijal pohonné hmoty od jím označeného dodavatele (který - a to naopak sporné není - v době uskutečnění transakce byl plátcem DPH).

Způsob, jakým daňový subjekt plní svoji důkazní povinnost, vyplývá ze shora citovaných § 31 odst. 9 a odst. 8 písm. c) d. ř. Daňový subjekt je povinen na základě příslušných zákonných ustanovení vést účetnictví (§ 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, dále jen „zákon o účetnictví“) či jiné povinné záznamy či evidence (viz zejm. § 11 zákona o DPH). Smyslem a účelem účetnictví je poskytnout tomu, kdo je vede, i oprávněné třetí osobě (ve věcech daní tedy správci daně), věrohodný, úplný, průkazný a správný přehled o jeho předmětu [viz § 7 zákona o účetnictví a shora již zmíněný § 31 odst. 8 písm. c) d. ř.], kterým je - zjednodušeně řečeno - hospodaření daňového subjektu. Z hlediska metod zaznamenávání se u účetnictví jedná o standardizovaný, formalizovaný a značně detailní přehled o hospodaření, který by, je-li veden předepsaným způsobem, neměl umožnit, aby o hospodaření dotyčného daňového subjektu byl podán zkreslený obraz. Daňový subjekt proto splní svoji povinnost důkazní ve vztahu k tvrzením, která správci daně předestře, prokáže-li tato tvrzení svým účetnictvím, ledaže správce daně prokáže [§ 31 odst. 8 písm. c) d. ř.], že ve vztahu k těmto tvrzením je účetnictví daňového subjektu nevěrohodné, neúplné, neprůkazné nebo nesprávné. Správce daně nemá povinnost prokázat, že údaje o určitém účetním případě jsou v účetnictví daňového subjektu zaznamenány v rozporu se skutečností, je však povinen prokázat, že o souladu se skutečností existují natolik vážné a důvodné pochyby, že činí účetnictví nevěrohodným, neúplným, neprůkazným nebo nesprávným. Ne každá chyba v účetnictví proto bude způsobovat takto požadovanou intenzitu pochybností; budou to pouze takové nesrovnalosti, jež přímo (nedostatkem spolehlivých informací o konkrétním účetním případě) či nepřímo (celkovou nevěrohodností účetnic-

tví, i když toto na první pohled o konkrétním účetním případě předepsané informace poskytuje) zatemní obraz o hospodaření daňového subjektu. Správce daně je zde povinen identifikovat konkrétní skutečnosti, na základě nichž hodnotí předložené účetnictví jako nevěrohodné, neúplné, neprůkazné či nesprávné. Jen takto totiž může unést své důkazní břemeno vyplývající z § 31 odst. 8 písm. c) d. ř.

Usnese-li správce daně své důkazní břemeno, je na daňovém subjektu, aby prokázal soulad účetnictví se skutečností, tj. aby setrval na svých původních tvrzeních a doložil, že přes vzniklé pochyby se sporný účetní případ udál tak, jak je o něm účtováno, anebo aby naopak korigoval svá původní tvrzení, nabídl tvrzení nová, reflektující existenci pochyb o souladu účetnictví se skutečností, a tato svá revidovaná tvrzení prokázal. Důkazní prostředky zde budou pravidelně pocházet ze sféry mimo účetnictví a *de facto* nahradí či doplní nevěrohodné, neúplné, neprůkazné či nesprávné účetnictví (srov. v této souvislosti z bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu např. jeho rozsudek ze dne 30. 8. 2005, čj. 5 Afs 188/2004-63, publ. na www.nssoud.cz).

Smysl a účel takto rozloženého důkazního břemene mezi daňový subjekt a správce daně je z pohledu Nejvyššího správního soudu evidentní a odpovídá i ekonomické realitě daňověprávních vztahů. Bylo by jistě teoreticky možné, avšak velmi nevhodné, aby důkazní břemeno v daňovém řízení nesl vždy a ve všech ohledech správce daně. Správce daně by ovšem za takové situace musel pro účely každého vyměření daně složitě zjišťovat relevantní skutečnosti, k čemuž by potřeboval, mělo-li být takové zjišťování přiměřeně účinné, značně rozsáhlejší materiální i personální zdroje, než jaké má k dispozici. Proto - kvůli ekonomické efektivitě výběru daní - je povinnost tvrzení a povinnost důkazní uložena daňovému subjektu, který povinnost důkazní může relativně jednoduše splnit svým účetnictvím, avšak jen za předpokladu, že nebude správcem daně zpochybněno. Drtivá většina daňových případů se tak vyřídí v rovně správcem daně vůbec nezpochybněného

tvrzení, menší část v rovině tvrzení doloženého účetnictvím, resp. jinou povinnou evidencí, a teprve poměrně malá část bude za situace, kdy správce daně relevantně zpochybní účetnictví či jinou povinnou evidenci daňového subjektu, řešena „plnohodnotným“ dokazováním v daňovém řízení.

Stěžovatel proto nemá pravdu, usuzuje-li, že své důkazní břemeno unesl tím, že předložil formálně bezvadné doklady o přijetí zdanitelného plnění (pohonných hmot). Správce daně totiž naopak unesl své důkazní břemeno ve smyslu § 31 odst. 8 písm. c) d. ř., neboť prokázal, že o souladu stěžovatelova účetnictví se skutečností jsou natolik vážné a důvodné pochyby, že je činí ve vztahu k dodávkám pohonných hmot, u nichž chtěl stěžovatel uplatnit odpočet DPH, nevěrohodným. Správce daně totiž prokázal, že v době, kdy se dodávky pohonných hmot měly uskutečnit, bylo nejasné, zda dodavatel vůbec pohonnými hmotami obchoduje, a rovněž bylo nejasné, kdo fakticky (ekonomicky) údajného dodavatele ovládal a kontroloval (správce daně totiž prokázal, že ten, kdo měl údajně být tehdejším společníkem a jednatelem společnosti VEBAHN, spol. s r. o., pan L., ve skutečnosti o fungování společnosti nic nevěděl a že společnost zřejmě ekonomicky ovládal někdo jiný). Uvedené nejasnosti vytvářely zásadní pochybnost o tom, zda vůbec fyzicky existovalo a bylo uskutečněno tvrzené zdanitelné plnění. Nejvyšší správní soud již uvedl, že prokazuje-li daňový subjekt nárok na nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty formálně bezvadným daňovým dokladem, ale o faktickém stavu jsou pochybnosti, je součástí důkazní povinnosti daňového subjektu prokázání existence zdanitelného plnění (viz jeho rozsudek ze dne 25. 10. 2006, čj. 2 Afs 7/2006-107, publ. na www.nssoud.cz).

Za takovéto situace byl stěžovatel povinen prokázat, že vskutku fakticky obdržel v rozhodném období pohonné hmoty v deklarovaném množství a že je obdržel právě od společnosti VEBAHN, spol. s r. o.

K první stížní námitce lze proto shrnout, že není důvodná, neboť v daňovém řízení sice postačí prokázat daňovým subjektem tvr-

zené skutečnosti účetnictvím, ovšem pouze za předpokladu, že správce daně je relevantně nezpochybní ve smyslu § 31 odst. 8 písm. c) d. ř. (...)

Stěžovatel dále žalovanému vytýkal, že správce daně při svém rozhodování měl nezákonně použít důkazní prostředky (protokoly z výslechů svědků) získané z řízení, která se netýkala daňového subjektu. Stěžovatel měl za to, že mu tak byla odňata možnost klást těmto svědkům otázky.

Podle čl. 38 odst. 2 věty první *in fine* Listiny základních práv a svobod „Každý má právo, aby (...) se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“. Toto základní právo platí přirozeně i v řízení daňovém (viz shora již zmíněný nálezk Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 173/01, publ. pod č. 32/2004 Sb. ÚS a na <http://nalus.usoud.cz>). Realizuje se (podobně jako v jiných řízeních o právech a povinnostech) způsobem odpovídajícími povaze těch kterých konkrétních v řízení prováděných důkazů a slouží k naplnění základní povinnosti správce daně v daňovém řízení, jež se týká zjišťování skutkového stavu, a sice dbát, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejúplněji (již zmíněný § 31 odst. 2 věta první d. ř.).

Je-li prováděn důkaz výslechem svědka, má daňový subjekt právo být o provádění svědecké výpovědi správcem daně včas vyrozuměn, nehrozí-li nebezpečí z prodlení (§ 31 odst. 2 věta třetí d. ř.). Smyslem a účelem takového vyrozumění je přirozeně umožnění daňovému subjektu být výslechu přítomen a klást svědkovi otázky [viz § 16 odst. 4 písm. e) d. ř.]. Vystavení svědka otázkám daňového subjektu zvyšuje zpravidla přesvědčivost a informační hodnotu, a tím i věrohodnost jeho výpovědi, neboť se svědek k rozhodným otázkám vyjádří v logice náhledu jak správce daně, tak stěžovatele a oba tyto náhledy tak lze konfrontovat a vyhodnotit. Zajištění reálné možnosti účasti při výslechu svědka je proto jedním z klíčových parametrů hodnocení zákonnosti provádění takového důkazu a jakémukoli jeho obcházení je třeba důsledně bránit. Klíčovou vlastností svědecké výpovědi,

odlišující ji od jiných důkazních prostředků, je rovněž její nezprostředkovanost – svědek vypovídá za přítomnosti pracovníka správce daně i daňového subjektu, a závěry o věrohodnosti a relevanci jeho výpovědi proto lze činit i z jeho nonverbálního projevu a celkového dojmu, kterým působí. V rozporu se zákonem proto je snaha správce daně o účelové vyhýbání se výslechu svědků a jejich nahrazování listinnými důkazy, například protokoly o výslechu pořízenými v jiných řízeních o právech a povinnostech.

Listiny, z nichž je patrný obsah výpovědi svědků z jiných řízení, mohou ovšem být za splnění určitých podmínek také podkladem pro rozhodnutí: V první řadě musí být pořízeny nezávisle na příslušném daňovém řízení (tj. zejména nesmí být v jiném řízení pořízeny účelově proto, aby se správce daně vyhnul povinnosti umožnit daňovému subjektu být přítomen výslechu svědka a klást mu otázky). Dále je třeba, aby v onom jiném řízení byly pořízeny v souladu se zákonem (tuto předběžnou otázku správce daně vyřeší podle § 28 d. ř.) a aby se do sféry správce daně dostaly zákonným způsobem (nelze tedy například jako důkazu užít listiny, jež byla součástí spisu, k jehož obsahu správce daně z těch či oněch důvodů neměl podle zákona přístup). Konečně musí být uvedené listiny daňového subjektu zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění vyplývající z dotčených listin upřesnily, korigovaly či vyvrátily. V případě, že výpovědi svědků zaznamenané v listinách jsou v rozporu s jinými důkazy provedenými v daném daňovém řízení, je třeba tyto rozpory odstranit, přičemž – je-li možno příslušného svědka předvolat – nejvhodnější cestou zpravidla bude jeho výslech, při němž mu budou nejasnosti předestřeny. Svědka je třeba vyslechnout vždy, požaduje-li to daňový subjekt, ledaže se jedná o požadavek vedený toliko snahou napřít či účelově prodlužovat daňové řízení (např. požadavek na výslech svědka, který se zdržuje v cizině, zjevně se nehodlá do ČR k výslechu dostavit, takže jeho předvolávání k výslechu bude neúčelné, a jeho výpověď není možno pořídit

ani jiným způsobem, zejm. cestou mezinárodní spolupráce v daňových věcech).

Poslednímu z uvedených požadavků postup žalovaného ve věci stěžovatele nedostál. Obsah výpovědi svědka Ctibora Š., učiněné dne 14. 3. 2003 před Finančním úřadem pro Prahu 10, nepochybně neodpovídal obsahu jeho výpovědi před Policií ČR, jak byl její obsah reprodukován v usnesení Policie ČR, Správy Středočeského kraje, Služby kriminální policie a vyšetřování, Odboru hospodářské kriminality, ze dne 24. 2. 2003 (jeho stejnopis je součástí neveřejné části správního spisu). Žalovaný se nicméně nesoulad v obsahu obou výpovědí nesnažil odstranit a Ctibora Š. již k věci znovu nevyšlechl, třebaže mu stěžovatel předložil prohlášení jmenovaného, vyhotovené formou notářského zápisu ze dne 7. 10. 2003, v němž se pan Š. pokusil rozpor ve svých výpovědích vysvětlit. Rozpor ve výpovědích pana Š., k jehož objasnění nedošlo, byl přitom – vedle obsahu výpovědi svědka L. a svědka M. – klíčovým důvodem pro závěr správce daně o tom, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno. Podobně žalovaný posoudil důkazní hodnotu výpovědi svědka M., aniž by se snažil rozpory v jeho výpovědi odstranit. Na základě toliko těchto rozporných výpovědí a aniž by provedl i jiné relevantní důkazy, jež mohly významně přispět ke zjištění skutkového stavu a jejichž provedení stěžovatel fakticky navrhoval (výslech jeho zaměstnanců), pak žalovaný usoudil, že stěžovatel neunesl svoje důkazní břemeno. Žalovaný neporušil zákon tím, že v daném případě jako důkaz použil listiny zaznamenávající obsah výpovědí svědků Š. a M.; samy o sobě tyto listiny jako důkaz mohly být v daňovém řízení ve věci stěžovatele použity. Žalovaný však tím, že se rozpory ve výpovědích obou svědků, jež vyplývaly z konfrontace obsahu uvedených listin s dalšími důkazy, nepokusil odstranit, zejména výslechem těchto osob, zásadním způsobem porušil svoji povinnost zjistit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti co nejúplněji. I toto pochybení samo o sobě mělo vést Městský soud v Praze ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Soud

tak však neučinil, takže i pro důvodnost jádra této stížní námitky (neboť stěžovateli byla za dané situace skutečně odňata možnost uvedeným osobám klást otázky, přičemž právě jejich výslech byl vhodným a za dané situace potřebným prostředkem k zjištění skutkového stavu) podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je kasační stížnost stěžovatele důvodná.

Stěžovatel konečně namítá, že žalovaný nevezl v úvahu, že stejnou dodávku pohonných hmot, jejíž uskutečnění ve věci stěžovatele nevezl za prokázané, považoval za uskutečněnou ve věci vyměření DPH subjektu, který měl stěžovateli ony pohonné hmoty dodat, tedy společnosti VEBAHN, spol. s r. o.

V první řadě nutno poznamenat, že správce daně je v konkrétním případě vázán rozhodnutími jiných orgánů zásadně toliko v intencích § 28 odst. 1 věty první a odst. 2 d. ř. Podle prvního ze zmíněných ustanovení, vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. Ustanovení § 28 d. ř., upravující rozhodování o tzv. předběžné otázce, je ve své podstatě ustanovením zakládajícím v některých případech pravomoc správce daně posuzovat určité otázky, resp. ustanovením takovou pravomoc v jiných případech naopak vylučujícím.

Příslušný správce daně měl pravomoc rozhodnout o povinnosti platit DPH ve věci společnosti VEBAHN, spol. s r. o., a pro účely rozhodování o této povinnosti činil skutkové závěry ohledně dodávek pohonných hmot touto společností mj. i stěžovateli. Jiný správce daně měl zase pravomoc rozhodnout o povinnosti platit DPH ve věci stěžovatele, tj. o jiné daňové povinnosti než povinnosti společnosti VEBAHN, spol. s r. o. Jedná se o dvě různé daňové povinnosti, jež jsou ovšem úzce spojeny společným skutkovým dějem, který – stal-li se opravdu (tj. dodala-li opravdu společnost VEBAHN, spol. s r. o., pohonné hmoty stěžovateli), je rozhodný pro určení daňových povinností obou těchto subjektů. Se stěžovatelem lze proto zcela souhlasit, že výsledky takto úzce skutkově souvisejícího řízení ve věci daňové povinnosti společnosti VEBAHN, spol. s r. o., nemůže příslušný správce daně ve

věci stěžovatele ignorovat, jsou-li mu stěžovatelem jejich souvislosti předestřeny; opačný postup by byl v rozporu se zákazem libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení, plynoucím z čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika právním státem. Ustanovení § 28 d. ř. však v daném případě není relevantní, neboť jakkoli se v případě obou daňových povinností jedná o totožný skutkový děj, pravomoc k jeho posuzování pro účely povinnosti platit DPH má u každého z obou zúčastněných daňových subjektů správce daně, příslušný pro toho kterého z nich, samostatně a originárně. Jinak řečeno – příslušní správci daně mohou zcela zákonným způsobem, třeba pro naprostou pasivitu některého z obou daňových subjektů v důkazním řízení, dospět při posuzování identického skutkového děje k diametrálně odlišným závěrům: ve věci jednoho ze subjektů bude prokázáno, že se skutkový děj stal, ve věci druhého toto prokázáno nebude, tj. bude se mít pro účely určení daňové povinnosti za to, že se nestal.

Soulad mezi skutkovými zjištěními různých správců daně v popsanych případech identických skutkových otázek nebude zajištěn cestou vázanosti jednoho z nich zjištěními druhého na základě § 28 d. ř., nýbrž cestou řádně provedeného důkazního řízení, v němž se druhý ze správců daně (v posuzovaném případě tedy žalovaný) vypořádá se skutkovými závěry prvního správce daně, vyjde-li možný rozpor mezi skutkovými zjištěními v řízení najevo. Jinak řečeno – poukázal-li na to stěžovatel, správce daně si v jeho věci opatří podklady příslušného správce daně týkající se daňové povinnosti společnosti VEBAHN, spol. s r. o., skutkově svázané s daňovou povinností stěžovatele, a uváží, nako-lik skutková zjištění ve věci společnosti VEBAHN, spol. s r. o., odpovídají dosavadním skutkovým zjištěním ve věci stěžovatele; shledá-li rozpory, odstraní je v důkazním řízení, vázán § 31 odst. 2 věty první d. ř. Ustanovení o povinnosti mlčenlivosti (§ 24 odst. 1 d. ř.) takovému postupu nebrání, ostatně i fyzické osoby na straně daňového subjektu jsou povinny mlčenlivost zachovávat. Ustanovení § 24 odst. 3 písm. a) d. ř. pak umožňuje pra-

covníkům správce daně si navzájem poskytovat příslušné podklady. Tyto se musí stát součástí neveřejné části spisu ve smyslu § 23 odst. 2 věty první *in fine* d. ř., neboť – jelikož se týkají daňové povinnosti jiného daňového subjektu – jde o podklady, do nichž nelze umožnit nahlédnutí s ohledem na povinnost zachovat v tajnosti poměry jiných daňových subjektů. Daňovému subjektu však musí být umožněno do těchto podkladů nahlédnout v rozsahu, v jakém to umožňuje § 23 odst. 2 věty druhé d. ř., podle něhož, není-li ohrožen zájem jiného daňového subjektu nebo jiných osob zúčastněných na daňovém řízení, může správce daně v odůvodněných případech nutných pro další průběh daňového řízení povolit nahlédnutí i do těchto písemností (srov. k ústavně konformnímu výkladu § 23 odst. 2 d. ř. nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 359/05, publ. na <http://nal.usoud.cz>). Je na správci daně, aby vhodným způsobem (např. anonymizací některých podkladů) šetřil právo třetích osob na soukromí v jejich daňových věcech.

Uvedeným způsobem správce daně ve věci stěžovatele nepostupoval, třebaže stěžovatel v doplnění svého odvolání (v přípise ze dne 22. 10. 2004) na to, že společnost VEBAHN, spol. s r. o., byla DPH vyměřena (a na ní vymáhána) na základě skutkového děje identického s tím, který byl podkladem k závěru o daňové povinnosti stěžovatele, poukazoval. Namísto toho žalovaný pouze obecně s poukazem na § 24 d. ř. uvedl, že v řízení ve věci stěžovatele nelze stěžovateli sdělovat žádné skutečnosti týkající se daňové povinnosti společnosti VEBAHN, spol. s r. o., tedy jiného daňového subjektu. Dále žalovaný jen zopakoval, že stěžovatel přijetí sporného zdanitelného plnění od společnosti VEBAHN, spol. s r. o. neprokázal. Uvedeným postupem správce daně rovněž porušil svoji povinnost zjistit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti co nejúplněji, takže stížní námitka mířící proti tomuto postupu a opřená o § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je i v tomto případě důvodná.

(...) Nejvyšší správní soud dodává, že neprokáže-li stěžovatel, že by od společnosti

VEBAHN, spol. s r. o., vůbec fakticky převzal pohonné hmoty, jeho nárok na odpočet DPH za takto tvrzené zdanitelné plnění nepřipadá v úvahu. Pokud ale prokáže, že od společnosti VEBAHN, spol. s r. o., pohonné hmoty fakticky převzal, a v řízení nevyjde najevo, že by jej či fyzické osoby, jejichž jednání by bylo lze stěžovateli přičítat, se společností VEBAHN, spol. s r. o., či s osobami s ní spojenými váží vztahy, z jejichž povahy plyne úmysl krátit daň z přidané hodnoty, nárok na odpočet DPH připadá u stěžovatele v úvahu (nebudou-li tomu bránit jiné důvody, jež nebyly předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem). Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel zde nemá povinnost prokázat neexistenci „zvláštních vztahů“ se společností VEBAHN, spol. s r. o., ovšem nikoli proto, že by nenesl důkazní břemeno, nýbrž proto, že z povahy věci nelze prokazovat negativní skutečnost. Je však povinen prokázat, jak ostatně v souvislosti s uskutečněním samotné dodávky již výše naznačeno, že pohonné hmoty převzal od osoby, o níž se jako profesionál běžně vystupující v obchodních vztazích s ohledem na informace, které měl v době předání pohonných hmot k dispozici, mohl důvodně domnívat, že její jednání není vedeno podvodným úmyslem. V tomto ohledu je na věc stěžovatele třeba hledět na základě podobných zásad, jaké lze nalézt v rozsudku Soudního dvora ES (třetího senátu) z 12. 1. 2006 ve věcech *Optigen Ltd* (C-354/03), *Fulcrum Electronics Ltd* (C-355/03), a *Bond House Systems Ltd* (C-484/03) *proti Commissioners of Customs & Excise* [žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division – Spojené království]; k požadavku výkladu českého vnitrostátního práva konformně s právem ES i ve vztahu ke skutkovým okolnostem majícím původ v době před vstupem ČR do EU viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, publikovaný pod č. 741/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz. Jakkoli dosavadní skutková zjištění nenaznačují, že by se ve věci stěžovatele jednalo o tzv. „kolotočový podvod“, nelze zcela vyloučit, že za pomoci společnosti VEBAHN, spol. s r. o., byla krácena daň z při-

dané hodnoty. Bylo-li tomu tak, byl by pro posouzení stěžovatelova nároku na odpočet DPH rozhodující právě toliko jeho subjektivní vztah k případným podvodným jednáním, a nikoli subjektivní vztah fyzických osob, jejichž jednání je přičitatelné společnosti VEBAHN, spol. s r. o. Proto by bylo možno na jeho věc aplikovat zásadu vyslovenou ve shora zmíněném rozhodnutí Soudního dvora ES, a sice že „(...) *taková plnění (...), která sama nejsou zasažena podvodem s DPH, jsou dodáním zboží skutečným osobou povinnou k dani, která jedná jako taková, a hospodářskou činností ve smyslu čl. 2 odst. 1, článku 4 a čl. 5 odst. 1 šesté směrnice, neboť splňují objektivní kritéria, na nichž jsou uvedené pojmy založeny, bez ohledu na úmysl jiného subjektu, než je dotyčná osoba povinná k dani, který je součástí téhož řetězce dodávek, nebo případnou podvodnou povahu jiného plnění v řetězci, které předchází nebo následuje po plnění uskutečněném uvedenou osobou povinnou k dani, o níž tato osoba nevěděla a nemohla vědět*“^{*)} a že „*nárok osoby povinné k dani, která uskutečnila plnění, na odpočet DPH odvedené na vstupu rovněž není dotčen okolností, že v řetězci dodávek, v němž byla tato plnění uskutečněna, je jiné plnění, které předchází nebo následuje po plnění uskutečněném touto osobou povinnou k dani, zasaženo podvodem s DPH, aniž by to posledně uvedená vě-*

děla nebo mohla vědět“^{**)} Ve vztahu ke skutečnostem rozhodným pro věc stěžovatele nebyl výše uvedený právní názor korigován Soudním dvorem ES ani v jeho pozdějším rozsudku z 6. 7. 2006 ve věcech *Axel Kittel proti Belgickému státu* (C-439/04) a *Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL* (C-440/04) [žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Cour de cassation – Belgique], neboť zde soud uvedl, že „*pokud je dodání uskutečněno pro osobu povinnou k dani, která nevěděla a nemohla vědět, že dotyčné plnění je součástí podvodu spáchaného prodávajícím, je třeba článku 17 šesté směrnice vykládat v tom smyslu, že brání pravidlu vnitrostátního práva, podle kterého zrušení smlouvy o prodeji podle ustanovení občanského práva, které způsobuje absolutní neplatnost této smlouvy pro rozpor s veřejným pořádkem z důvodu protiprávnosti na straně prodávajícího, vede ke ztrátě nároku na odpočet DPH odvedené touto osobou povinnou k dani. V tomto ohledu není relevantní, zda uvedená neplatnost vyplývá z podvodu na DPH, nebo z jiných podvodů*“^{***)} (...) „*Naopak, pokud je s přihlédnutím k objektivním skutečnostem prokázáno, že dodání je uskutečněno pro osobu povinnou k dani, která věděla nebo měla vědět, že se svým nákupem účastní plnění, které je součástí podvodu na DPH, je věcí vnitrostátního soudu odmítnout takové osobě povinné k dani přiznat nárok na odpočet*“^{****)}

*) *Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 12. 1. 2006 ve spojených věcech C-354/03, C-355/03 a C-484/03, Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd a Bond House Systems Ltd proti Commissioners of Customs & Excise, Sb. rozh. s. I-483, bod 51.*

***) *Tamtéž, bod 52.*

****) *Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 6. 7. 2006 ve spojených věcech C-439/04 a C-440/04, Axel Kittel proti Belgickému státu a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL, Sb. rozh. s. I-6161, bod 52.*

*****) *Tamtéž, bod 61.*

Daňové řízení: použití daňového přeplatku na úhradu daňového nedoplatku; reklamace

k § 53, § 64 odst. 2 a § 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 120/2001 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Daňový subjekt musí mít k dispozici obdobný rozsah právní ochrany proti případnému nezákonnému rozhodnutí správce daně o použití daňového přeplatku na úhradu nedoplatku dle § 64 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jako je tomu v případě nezákonného exekučního příkazu dle § 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Pokud tedy daňový subjekt v reklamaci proti rozhodnutí správce daně o použití daňového přeplatku na úhradu nedoplatek zpochybnil vykonatelnost správního rozhodnutí, na jehož základě měl nedoplatek vzniknout, je správce daně povinen se touto otázkou v rámci řízení o reklamaci zabývat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 9 Afs 57/2007-49)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS, srov. č. 1570/2008 Sb. NSS, Soudní judikatura č. 166/2005.

Věc: Marta S. proti Finančnímu úřadu v Třinci o použití daňového přeplatku na úhradu daňového nedoplatku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2005 žalovaný zamítl reklamaci žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 14. 12. 2004 o převedení přeplatku žalobkyně u žalovaného ve výši 4305 Kč na úhradu nedoplatku daně – pokuty ve správním řízení u Finančního úřadu Ostrava I ve výši 10 000 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně dne 24. 3. 2005 žalobou u Krajského soudu v Ostravě, přičemž namítala, že rozhodnutí Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje, územního pracoviště Karviná, ze dne 18. 2. 2004, jímž jí byla udělena výše uvedená pokuta ve výši 10 000 Kč, není pravomocné ani vykonatelné. Bylo tomu tak podle žalobkyně z toho důvodu, že toto správní rozhodnutí nebylo v rozporu s § 25 odst. 3 tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád, dále jen „správní řád z roku 1967“), doručeno jejím právním zástupci, jemuž předtím udělila procesní plnou moc pro dané správní řízení. V důsledku toho nemohl žalovaný podle žalobkyně převést ve smyslu § 64 odst. 2 daňového řádu přeplatek žalobkyně na dani z příjmů na úhradu uvedené pokuty.

Žalobkyně rovněž nesouhlasila se závěrem žalovaného uvedeným v žalobou napa-

deném rozhodnutí, podle něhož žalovaný neměl pravomoc se uvedenou otázkou zabývat vzhledem k tomu, že nebyl kompetentním správcem daně ve věci vymáhání pokut uložených jinými státními orgány a tímto správcem daně byl Finanční úřad Ostrava I. Žalovaný byl podle názoru žalobkyně povinen se uvedenou otázkou zabývat, a pokud tak neučinil, porušil základní zásady dokazování v daňovém řízení, zejména povinnost zjistit v daňovém řízení rozhodné skutečnosti co nejúplněji.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 27. 9. 2006 žalobu zamítl, přičemž poukázal na to, že v daném případě požádal jiný správce daně (Finanční úřad Ostrava I) žalovaného o převedení přeplatku, přičemž připojil vykonatelný výkaz nedoplatek. Žalobkyně uváděla, že zatím nepodala proti správnímu rozhodnutí o uložení pokuty odvolání, správní orgán tedy považoval rozhodnutí o pokutě za vykonatelné, a proto byla předmětná částka zařazena Finančním úřadem Ostrava I do výkazu nedoplatek. Krajský soud měl za to, že žalovaný postupoval v souladu s § 64 odst. 2 daňového řádu, když vydal rozhodnutí o převedení přeplatku na úhradu nedoplatek poté, kdy o to byl požádán jiným správcem da-

ně, který mu zároveň předložil vykonatelný výkaz nedoplatků. Žádné další podmínky daňový řád pro příslušného správce daně v tomto případě nestanoví. Pokud žalobkyně tvrdí, že rozhodnutí o pokutě není dosud pravomocné, je třeba, aby tuto otázku řešila v příslušném správním řízení, tedy v řízení o odvolání proti samotnému rozhodnutí o pokutě.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy namítala nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a vady řízení před správním orgánem s tím, že pro tyto vytykané vady měl krajský soud žalobami napadená rozhodnutí zrušit.

Stěžovatelka setrvala na svém názoru, že správní rozhodnutí o uložení pokuty bylo a je nepravomocné, a tudíž nevykonatelné, neboť nebylo řádným a účinným způsobem stěžovatelce doručeno. Z toho důvodu nemohla začít běžet lhůta pro odvolání, a tudíž odvolání ze strany stěžovatelky nebylo podáno. Výkaz nedoplatků sestavený Finančním úřadem Ostrava I tedy nemohl být vykonatelný, a proto ani žalovaný nebyl oprávněn převést na jeho úhradu přeplatek stěžovatelky.

Stěžovatelka dále poukazovala na to, že o uvedených skutečnostech se žalovaný dozvěděl již z reklamace, tuto však zamítl, aniž by se věcí více zabýval. Žalovaný byl ovšem podle názoru stěžovatelky povinen se uvedenými důvody reklamace zabývat, a pokud tak neučinil, porušil svou povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Stěžovatelka měla za to, že výše uvedené závěry krajského soudu nemohou obstát, neboť pouhé předložení výkazu nedoplatků jiného správce daně, formálně opatřeného doložkou vykonatelnosti, nemůže převedení přeplatku ospravedlňovat.

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

Z odůvodnění:

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, takto:

Podle § 64 odst. 1 daňového řádu je částka plateb převyšující splatnou daň včetně příslušenství daně daňovým přeplatkem. Jedná se tedy nepochybně o částku, která náleží daňovému subjektu, který má dle § 64 odst. 4 daňového řádu právní nárok na její vrácení, požádá-li o to a nenastanou-li okolnosti uvedené v odstavci 2 téhož ustanovení, tedy nepoužije-li správce daně přeplatek na úhradu nedoplatku daňového dlužníka u jiné daně nebo, není-li takového nedoplatku, na úhradu daňového nedoplatku téhož daňového dlužníka u jiného správce daně, který o takový postup požádá. Je tedy zřejmé, že institut převedení přeplatku na splatný nedoplatek je institutem, který má pro daňového dlužníka obdobné následky, jako vlastní daňová exekuce upravená v § 73 daňového řádu, je vlastně jen jinou formou uspokojení daňových pohledávek, k níž dochází vzájemným započtením pohledávek daňového dlužníka a vymahatelných daňových pohledávek státu. Převedení daňového přeplatku na úhradu nedoplatku je v tomto smyslu obdobným zásahem do ústavně zaručených vlastnických práv daňového dlužníka, jako je tomu v případě vymáhání tohoto nedoplatku formou daňové exekuce. Z tohoto pohledu nelze činit zásadní rozdíl např. mezi exekucí příkazem správce daně na příkázání pohledávky na peněžní prostředky daňového dlužníka vedené na jeho bankovním účtu [§ 73 odst. 6 písm. a) daňového řádu] a rozhodnutím správce daně o tom, že na úhradu takového nedoplatku budou použity peněžní prostředky (tedy přeplatek daňového dlužníka) vedené na jeho daňovém účtu u správce daně (§ 64 odst. 2 daňového řádu).

Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, publikovaném pod č. 791/2006 Sb. NSS, v souvislosti s ústavním požadavkem přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu správce daně, „*právní řád,*

založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích". V daném případě se ovšem ani nejedná o právní instituty upravené v rozdílných právních předpisech, či dokonce právních odvětvích, ale o instituty upravené v rámci téže části daňového řádu týkající se placení daní. Je tedy zřejmé, že daňový subjekt musí mít k dispozici obdobný rozsah právní ochrany proti případnému nezákonnému rozhodnutí správce daně o použití přeplatku, jako je tomu v případě nezákonného exekučního příkazu.

Dle § 73 odst. 8 daňového řádu je daňový dlužník oprávněn podat proti exekučnímu příkazu námitky, o nichž rozhoduje správce daně, který exekuci nařídil. Dle § 64 odst. 8 daňového řádu lze proti rozhodnutí správce daně o žádosti daňového subjektu o vrácení přeplatku podat odvolání. V předmětné věci však stěžovatelka nebrojí proti případnému rozhodnutí správce daně, jímž by byla zamítnuta její žádost o vrácení daňového přeplatku, ale přímo proti rozhodnutí správce daně o použití přeplatku na úhradu nedoplatku u jiného správce daně ve smyslu § 64 odst. 2 daňového řádu. Řádným opravným prostředkem, jehož stěžovatelka také využila, je tedy v tomto případě reklamace, přičemž pro podmínky a způsob jejího vyřizování platí podle § 53 daňového řádu přiměřeně ustanovení o námitkách.

V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud s odkazem na svou předchozí judikaturu zdůraznil, že námitkami proti exekučnímu příkazu ani následnou správní žalobou nelze účinně brojit proti samotnému správnímu rozhodnutí, které je základem daňového nedoplatku, tedy nelze namítat věcné důvody zpochybňující zákonnost takového rozhodnutí, je však možné podrobit přezkumu mj. existenci exekučního titulu a jeho vykonatelnost. Tento závěr ostatně plně odpovídá paralele se soudním výkonem rozhodnutí dle části šesté občanského soudního řádu, na níž Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku

upozornil, stejně jako na skutečnost, že dle § 73 odst. 7 daňového řádu se i pro výkon daňové exekuce použije přiměřeně této podrobné úpravy v občanském soudním řádu (a naopak daňové či jiné správní rozhodnutí lze vymáhat rovněž cestou soudního výkonu rozhodnutí). Dle § 268 odst. 1 písm. a) o. s. ř. ve spojení s § 269 odst. 1 o. s. ř. totiž soud výkon rozhodnutí na návrh povinného nebo i bez návrhu zastaví, jestliže byl nařízen, ačkoli se rozhodnutí dosud nestalo vykonatelným. Námitku, že exekuční titul není vykonatelný, lze samozřejmě uplatňovat i v odvolání proti usnesení soudu o nařízení výkonu rozhodnutí. Jak uvedl s odkazem na svou předchozí judikaturu Nejvyšší soud v usnesení ze dne 30. 6. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2207/2004, okolnosti významné pro závěr, zda je podkladové rozhodnutí vykonatelné, zjišťuje soud i v případě, že je opatřeno tzv. doložkou vykonatelnosti, je-li její věcná správnost jakkoli zpochybněna.

Jestliže je tedy námitka absence vykonatelnosti exekučního titulu relevantní otázkou v řízení o námitkách proti exekučnímu příkazu správce daně, musí být námitka absence vykonatelnosti rozhodnutí nezbytného pro vznik daňového nedoplatku, a tedy i námitka absence vykonatelnosti výkazu nedoplatků připojeného příslušným správcem daně dle § 64 odst. 2 daňového řádu, obdobně relevantní otázkou v rámci řízení o reklamaci proti rozhodnutí správce daně o použití přeplatku na úhradu daňového nedoplatku daňového subjektu. Žalovaný měl tedy povinnost se v rámci řízení o reklamaci, v níž stěžovatelka vykonatelnost správního rozhodnutí o uložení pokuty zpochybnila a uváděla pro to relevantní důvody, touto otázkou zabývat. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že žalovaný neměl dle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění účinném v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí, pravomoc k vymáhání pokut uložených jinými orgány státní správy. Žalovaný byl v každém případě plně kompetentní rozhodnout dle § 64 odst. 2 daňového řádu o žádosti jiného správce daně na použití přeplatku stěžovatelky na úhradu uložené pokuty

a byl také plně kompetentní rozhodnout o následné reklamaci stěžovatelky, přičemž měl povinnost na základě této reklamace posoudit jako otázku předběžnou, zda je správní rozhodnutí o uložení pokuty vykonatelné. Stěžovatelka neměla žádnou možnost domáhat se v souvislosti s použitím jejího daňového přeplatku ochrany u Finančního úřadu Ostrava I, který byl jinak příslušný pro vymáhání uložené pokuty. Zároveň je třeba odmítnout argumentaci krajského soudu, podle níž se v daném případě měla stěžovatelka domáhat ochrany podáním odvolání proti samotnému správnímu rozhodnutí o uložení pokuty. Stěžovatelka nenamítala a v předmětném daňovém řízení ani namítat nemohla nezákonnost uvedeného správního rozhodnutí, ale to, že jí nebylo řádně doručeno, a není tudíž pravomocné ani vykonatelné. Na rozdíl od platebního výměru správce daně bylo správní rozhodnutí vydané v řízení podle správního řádu vykonatelné - až na zákonem stanovené výjimky - pouze tehdy, jestliže se proti němu nebylo možné odvolat nebo podat rozklad (§ 52 odst. 2 správního řádu z roku 1967). Podmínkou započetí běhu odvolací lhůty bylo dle § 54 odst. 2 správního řádu z roku 1967 řádné oznámení rozhodnutí účastníkovi, tedy ve většině případů jeho doručení do vlastních rukou ve smyslu § 51 odst. 1 a § 24 správního řádu z roku 1967, přičemž v případě účastníků s plnou mocí pro celé řízení se písemnost doručovala pouze to-

muto zástupci (§ 25 odst. 3 správního řádu z roku 1967).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že bylo povinností žalovaného předmětnou námitkou stěžovatelky se v rámci řízení o reklamaci zabývat, přičemž mu nic nebránilo v tom, vyžádat si k posouzení otázky, zda je správní rozhodnutí o uložení pokuty vykonatelné, příslušný spis správního orgánu, který toto rozhodnutí vydal, tedy Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje. Pokud tak žalovaný neučinil a námitkou stěžovatelky se nezabýval, zatížil předmětné daňové řízení vadou spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu a v nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Krajský soud měl tudíž pro tyto vytýkané vady rozhodnutí žalovaného v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., příp. § 78 odst. 1 s. ř. s., zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, a pokud tak neučinil, je jeho rozhodnutí nezákonné. Nejvyšší správní soud tedy shledal námitku stěžovatelky dovolávající se důvodů dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. důvodnou, z čehož zároveň vyplývá, že nemohl prozatím posoudit důvod dovolávající se § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy otázku, zda skutečně došlo k použití daňového přeplatku stěžovatelky v rozporu se zákonem, neboť pro takové posouzení prozatím nejsou v daňovém ani soudním spise dostatečné podklady.

1574

Daň z příjmů fyzických osob: předmět daně

Daňové řízení: vybírání daně srážkou

k § 3, § 6 odst. 7 a 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2000, 2001 a 2002

k § 69 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2000, 2001 a 2002 (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Finanční náhrady nákladů poskytnuté zaměstnavatelem, které nevnaší do majetkové sféry subjektu (zaměstnance) navýšení majetku (§ 6 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů), nemohou být předmětem daně. To je kritérium, které musí být při zkoumání charakteru „příjmu“ pro účely zdanění vždy zkoumáno.

II. Aby mohl správce daně přistoupit k postupu podle § 69 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tedy ve své podstatě „navýšit“ daň, kterou měl žalobce (zaměstnavatel) povinnost srazit a odvést z daňových základů svých zaměstnanců, musí mít postaveno najisto, že se skutečně jedná o příjmy zaměstnanců, které vstupují do jejich základu daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 5 Afs 68/2007-121)

Prejudikatura: srov. č. 843/2006 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost SAFEGUARD SERVICE proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 6. 4. 2004 a dne 25. 8. 2004 zamítl odvolání žalobce proti platebním výměrům Finančního úřadu v Karlových Varech, jimiž mu byla předepsána k přímému placení daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků za zdaňovací období let 2000, 2001 a 2002.

Žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2004, kterým žalovaný zamítl žalobcovu odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu v Karlových Varech o registraci plátcovy pokladny, Krajský soud v Plzni odmítl. Napadeným rozsudkem Krajský soud v Plzni zamítl žalobu, mířící do rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2004. V odůvodnění k žalobním námitkám, mířícím do hmotněprávní problematiky, tedy vyplacení paušálních náhrad zaměstnancům žalobce a jeho dopadu do žalobcových daňových povinností, soud především uvedl, že předmětem činnosti žalobce je zajišťování ochrany majetku a osob; zaměstnanci na určených funkcích musí mít tedy při plnění úkolů pro žalobce k dispozici střelnou zbraň, odpovídající praktickou střelnou průpravu, jakož i odpovídající fyzickou kondici. Vlastní střelnou zbraň lze tedy považovat za předmět potřebný pro výkon práce pro žalobce. Žalobce vyplácel zaměstnancům náhradu za použití vlastní střelné zbraně formou paušálu. Je skutečností, že vnitřní směrnice pro vyplacení paušálních náhrad spojených s používáním střelné zbraně obsahovala několik složek, byly zde zařazeny i výdaje zaměstnanců spojené s pronájmem tělocvičny a střelnice. V tomto případě se nejednalo o náhradu nákladů spojených s užíváním střelné zbraně k činnosti pro žalobce, a proto tyto vyplacené

paušální náhrady nebylo možno považovat za náhrady, které nejsou předmětem daně. Z uvedených důvodů se jednalo o příjem zaměstnanců, z nichž však žalobce nesrážel zálohy, a proto mu byly odpovídající částky předepsány k přímému placení.

Uvedený rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména namítal, že z § 6 odst. 8 zákona o daních z příjmů nevyplývá podmínka prokazování konkrétních nákladů na pořízení věci (zbraně) každým zaměstnancem. Stanovený paušál musí být podložen kalkulací skutečných nákladů, a lze jej proto stanovit i na základě průměrné ceny zbraní nakupovaných společností. Vykalkulovaná částka (výše náhrady nákladů) uvedená ve vnitřní směrnici žalobce a vyplácená zaměstnancům byla náhradou nákladů souvisejících s používáním zbraně, nikoliv jen náhradou za její opotřebení, jak mylně uvádí soud. Vyplácená paušální částka byla tedy tvořena jednak z ceny zbraně (dle dokladu nebo znaleckého posudku) a dále i z náhrady nákladů na fyzickou a střeleckou průpravu zaměstnanců. Žalobce odmítl závěr soudu, že směrnici byla sice tvořena paušální náhrada z několika složek, avšak náklady spojené s fyzickou a střeleckou průpravou vůbec nesouvisí s používáním vlastní zbraně. Vždyť pojem „*náhrady spojené s používáním vlastní střelné zbraně*“ je pojmem obecným. Soud měl zkoumat obsah tohoto pojmu a ne se soustředit na slovní formu takového pojmu. To obzvláště za situace, kdy i soud považuje potřebu fyzické a střelecké průpravy zaměstnanců za nepochybnou. Z odůvodnění rozsudku není nijak zřejmé, proč úpravu všech těchto paušálních náhrad

nelze určit jediným vnitřním předpisem (jak to učinil žalobce), jestliže jsou ve směrnici výše a podmínky těchto jednotlivých náhrad specifikovány.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na důvodech, uvedených v napadených rozhodnutích, zdůraznil, že žalobce vyplácel paušální náhradu za užívání vlastní střelné zbraně zaměstnance, nikoliv za zbraň, kterou by vlastnil zaměstnavatel. Pronájem tělocvičny a pronájem střelnice včetně souvisejících služeb pak nesouvisí s opotřebením této střelné zbraně při výkonu činnosti pro zaměstnavatele. Zaměstnavatel nemá povinnost hradit jakékoliv částky, pokud se jedná o cizí věc, tedy takovou, která není v jeho vlastnictví.

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

Z odůvodnění:

Žalobcovy kasační výtky se rozpadají do dvou rovin. Tou první je výtka nedostatečného zdůvodnění postupu žalovaného i správního orgánu I. stupně, spočívající v neodůvodněném posouzení náhrad poskytnutých zaměstnancům jako jejich příjmem s důsledkem postupu podle § 69 d. ř., tedy tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Druhou rovinou je výtka nesprávného posouzení právní otázky týkající se charakteru vyplácených náhrad jako platby, která je, dle žalovaného i soudu, nesprávně považována za příjem.

Skutečností je, že zákon o daních z příjmů přímou a přesně vyjádřenou obecnou definicí pojmu „příjem“ neobsahuje a omezuje se na popis jednotlivých konkrétních forem příjmů. K této otázce se již podrobně vyjadřoval Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 12. ledna 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136*), uvedl, že „...z důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona (Federální shromáždění, tisk č. 1408, volební období 1990 - 1992) nicméně vyplývá, že předmětem daně jsou zásadně všechny příjmy s výjimkou příjmů

plynoucích z činností, které nemohou být předmětem právně účinné smlouvy. Rozsah příjmů, které nejsou předmětem daně nebo jsou od daně osvobozeny, reaguje na potřebu vyloučení dvojího zdanění a na specifický charakter některých druhů příjmů, u nichž není i při tendenci k maximálně širokému daňovému základu účelné, aby byly zdaňovány. ... Rozdělení příjmů podle hlavních pramenů odpovídá potřebě respektovat rozdíly při stanovení základu i při vybírání daně, které především z praktických důvodů bude rozdílné. Zdanitelným příjmem nebudou náhrady škod, při jejichž úhradě nedochází ke zvýšení poplatníkovy majetku, na rozdíl od náhrad za ztrátu příjmu (náhrad ušlého zisku, náhrad ušlé mzdy apod.): Z díkce citovaného zákona dále vyplývá, že základem daně je částka, o kterou příjmy plynoucí poplatníkovi v příslušném zdaňovacím období přesahují výdaje prokazatelně vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení (§ 5 odst. 1)...“.

Na základě výše uvedeného a s přihlédnutím k filosofii zákona o daních z příjmů a jeho jednotlivým částem tak lze učinit dílčí závěr, podle něhož je nutno za příjem podléhající předmětné dani pokládat navýšení majetku daňového poplatníka.

Zákon o daních z příjmů dále potom pozitivně i negativně vymezuje, které z příjmů jsou předmětem daně (jsou tedy oním „navýšením majetku“), a vstupují proto do základu daně, a dani tak podléhají, a které nikoliv, neboť uvedené znaky nenesou, a příjmem ke zdanění proto nejsou.

Zákon tak dává jasně najevo (ve vztahu ke zdanění příjmů fyzických osob v obecné rovině v § 3), které příjmy za navýšení majetku nepovažuje, a proto je ani nezahrnuje do povinnosti zdanění; v další části zákona pak některé z příjmů, které by jinak dani podléhaly, neboť nesou ony znaky „příjmu“ (neboť jsou navýšením majetku), od daně osvobozuje (§ 4).

Aby mohl být tedy předmětný příjem zařazen do kategorie příjmů osvobozených, musí nejprve být předmětem daně z příjmů.

*) Publikovaný pod č. 843/2006 Sb. NSS.

Z uvedené logiky tedy vyplývá, že (zjednodušeně řečeno) náhrady, které nevnaší do majetkové sféry subjektu navýšení majetku, nemohou být předmětem daně. To je kritérium, které musí být při zkoumání charakteru „příjmu“ pro účely zdanění vždy zkoumáno.

Předmětem daně z příjmů fyzických osob jsou všechny příjmy těchto osob, kromě příjmů vyloučených obecně z předmětu daně podle § 3 odst. 4 zákona o daních z příjmů a příjmů vyloučených speciálně pro jednotlivé druhy příjmů vymezené v § 6 až § 10 zmínovaného zákona (u příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků tak dále nejsou předmětem daně příjmy vymezené v § 6 odst. 7 a odst. 11 zákona o daních z příjmů).

Podle § 6 odst. 7 zákona o daních z příjmů se však za příjmy ze závislé činnosti nepovažují a předmětem daně, kromě příjmů, které nejsou předmětem daně podle § 3 odst. 4, dále nejsou (obecně řečeno) náhrady, které zaměstnavatel zaměstnanci vyplácí, a jež lze podřadit pod některý z titulů uvedených v písm. a) až písm. d) téhož ustanovení.

Pro souzenou věc je podstatné, že zákon za příjem ze závislé činnosti nepovažuje podle písm. c) zmíněného ustanovení částky přijaté zaměstnancem zálohově od zaměstnavatele, aby je jeho jménem vydal, nebo částky, kterými zaměstnavatel hradí zaměstnanci prokázané výdaje, které za zaměstnavatele vynaložil ze svého tak, jako by je vynaložil přímo zaměstnavatel; podle písm. d) pak ani náhrady za opotřebení vlastního nářadí, zařízení a předmětů potřebných pro výkon práce poskytované zaměstnanci podle zákoníku práce.

Následující odst. 8 uvádí, že hradí-li zaměstnavatel zaměstnanci výdaje (náhrady) podle odstavce 7 písm. b) až d) paušální částkou, považují se tyto výdaje za prokázané do výše paušálu stanoveného zvláštními předpisy nebo paušálu uvedeného v kolektivní smlouvě, popř. ve vnitřním předpise zaměstnavatele za předpokladu, že výše paušálu byla zaměstnavatelem prokazatelně stanovena na základě kalkulace skutečných výdajů. Stejným způsobem postupuje zaměstnavatel při stanovení paušálu v případech, kdy dojde ke

změně podmínek, za nichž byl paušál stanoven. Jde-li o paušál za použití vlastního nářadí, zařízení a předmětů potřebných pro výkon práce zaměstnance, které by jinak byly odpisovány, uzná se jen do výše, v jaké by zaměstnavatel uplatňoval odpisy srovnatelného hmotného majetku při rovnoměrném odpisování v dalších letech odpisování.

Podstatné pro věc je tedy to, že pro případy uvedené v § 6 odst. 7 písm. b), c) a d) zákon o daních z příjmů umožňuje paušalizaci částek výdajů (resp. jejich náhrad), pokud se pravidelně opakují a lze je zprůměrnovat, aniž by je zaměstnanec musel dokladovat. Aby vyplacená částka zaměstnanci formou paušální náhrady nebyla předmětem jeho daně (nebyla předmětem jeho příjmů), musí navíc zaměstnavatel vycházet z kalkulace skutečných nákladů a jeho poskytování musí být obsaženo buď v kolektivní smlouvě, nebo ve vnitřním předpisu zaměstnavatele.

Ze stejné logiky vychází i právní předpisy, upravující pracovněprávní vztahy. Jsou založeny na principu, že náklady, které vznikají zaměstnancům v souvislosti s výkonem práce, nese zaměstnavatel. Tuto zásadu obecně vyjadřuje nyní např. § 2 odst. 4 zákoníku práce (č. 262/2006 Sb.). Pokud tedy při výkonu práce nebo v souvislosti s ním vzniknou zaměstnanci výdaje, má zaměstnavatel povinnost tyto (za zákonem stanovených podmínek) zaměstnanci nahradit.

Znamená to, že se musí vždy jednat o náhrady jen takových výdajů, které vzniknou zaměstnanci v souvislosti s výkonem jeho práce. Požaduje-li tedy zaměstnavatel po svém zaměstnanci určité vlastnosti či splnění některých předpokladů pro výkon práce, pak také odpovídá za jejich udržování, a je proto na místě, aby splnění těchto předpokladů pro výkon funkce zaměstnavatel prověřoval. Je jisté, že pro prověření některých schopností existují přímé příkazy plynoucí z právních předpisů (např. řidiči z povolání, příslušníci ozbrojených sborů). Kdyby totiž požadavky pro řádný výkon práce kladené zaměstnavatelem na zaměstnance nebyly nutné k výkonu funkce, na kterou je zaměstnanec zařazen, pak by jistě náklady, v tomto případě

na střeleckou a fyzickou kondici, nebyly nutnými náklady souvisejícími s výkonem jeho funkce a nemohly by ovlivnit základ daně zaměstnavatele, ale naopak by byly příjmem zaměstnance. Tato podstatná skutečnost však nebyla předmětem zkoumání žádného z daňových orgánů. Jistě by byla zcela rozdílně posuzována situace v případě, kdy by shodné paušální náhrady byly vypláceny např. administrativním pracovníkům žalobce, kteří k výkonu své práce nepotřebují střeleckou a fyzickou zdatnost, na rozdíl od zaměstnanců, u nichž je tomu naopak.

Základem filosofie při zkoumání oprávněnosti náhrady těchto nákladů musí být však i ekonomické hledisko – tedy neklást na zaměstnavatele nároky, jež by se mohly neblaze odrazit v jeho ekonomické sféře, jestliže lze problém uspokojení potřeb řešit účelněji a hospodárněji. Nelze například rozumně požadovat po zaměstnavateli zbudování vlastních prostor pro udržování fyzické kondice a střelecké průpravy svých zaměstnanců, která je nezbytnou podmínkou pro výkon jejich práce, to obzvláště za situace, kdy zaměstnanci jsou rozptýleni na větším teritoriu, jestliže lze stanovit paušální částku na náhradu výdaje za pronájem tělocvičny či střelnice.

Přitom musí být rovněž zachována rozumná rovnováha. Na jedné straně neklást zaměstnavateli ekonomické bariéry pro zajištění výkonu jím provozované činnosti a na straně druhé zamezit přelévání finančních prostředků na mzdy do nezdanitelných částek, kterou je právě náhrada nákladů vynaložených zaměstnancem a které mu vzniknou v bezprostřední souvislosti s výkonem práce.

Touto interpretační úvahou zmíněného ustanovení se proto měl zabývat jak žalovaný, tak i krajský soud ve svém rozhodnutí.

Nadto je třeba mít na mysli, že aby mohl žalovaný přistoupit k postupu podle § 69 d. ř., tedy ve své podstatě „navýšit“ daň, kterou měl žalobce povinnost srazit a odvést z daňových základů svých zaměstnanců, musí nabyt jistoty, že se skutečně jedná o příjmy zaměstnanců, které vstupují do jejich základu daně.

Vhodným měřítkem pro posouzení charakteru příjmu, jež spočívá v přijetí paušální náhrady za užití vlastní střelné zbraně a na udržování fyzické a střelecké kondice, by mohlo být srovnání shodné činnosti provedené zaměstnancem pro zaměstnavatele (majícím příjem ze zdroje uvedeného v § 6 zákona o daních z příjmů, jak je tomu v souzeném případě) a provedené podnikatelem, fyzickou osobou, která sama provádí ochranu objektů či osob (mající příjem pro zdanění ze zdroje uvedeného v § 7 zákona o daních z příjmů). Jistě by nebylo sporu o tom, že podnikatel, vykonávající shodnou činnost sám, by výdaje spojené s užíváním střelné zbraně, jakož i tělocvičny a na udržování střelecké kondice mohl daňově uplatnit, ovšem po splnění dalších zákonných podmínek. Nebylo by jistě sporu ani o tom, že takové výdaje by nehradil z prostředků již dříve zdaněných; nebyly by posuzovány jako výdaje na osobní potřebu, které nelze daňově zohlednit. K takovému postupu by však mohl být nucen zaměstnanec žalobce, pokud ten na zaměstnancích požaduje pro řádný výkon práce držení vlastní zbraně, střeleckou a fyzickou kondici.

Při realizaci práva státu na vybírání daní je nutno respektovat i práva a právem chráněné zájmy daňového subjektu.

Vždy je nutno šetřit podstatu a smysl základního práva každého na vlastnictví; je proto nutné dbát na to, aby přijatou interpretací nedošlo k vybočení ze zákonného podkladu pro stanovení daňové povinnosti. Aby tedy interpretací zákonných ustanovení nebyla rozšířena daňová povinnost na situaci, na kterou by při řádné (mírnější) interpretaci zákona daňová povinnost nedopadla; takovým postupem by byla zasažena základní práva každého garantovaná čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, a ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05, oba na <http://nalus.usoud.cz>).

Žalovaný zcela nesprávně postavil argumentaci svého rozhodnutí na závěru, že náhrady vyplácené zaměstnancům na udržování střelecké a fyzické kondice nemohou být zákonem míněnou paušální náhradou netvo-

řící předmět daně z příjmů, neboť zákon č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu, nepředepisuje majitelům zbrojních průkazů žádnou další cvičnou střelbu. Z uvedeného důvodu náhradu výdajů spojenou s fyzickou a střeleckou přípravou označil za zdanitelný příjem zaměstnanců a žalobci jejich výši „dodanil“ postupem podle § 69 d. ř. Další argumentační rovinu nesl žalovaný tím směrem, že pokud zmíněná vnitřní směrnice, na základě které byly paušální částky vypláceny, byla nazvána „Poskytování náhrad spojených s používáním vlastní střelné zbraně zaměstnance pro činnost společnosti“, pak při zachování zákonných podmínek mohl žalovaný vyplácet toliko náhradu za opotřebení zbraně, nikoliv však již na střeleckou či fyzickou přípravu, neboť tyto nesouvisí s užíváním zbraně. Takový ryze formalistický výklad, vycházející toliko z názvu směrnice, provedl bez

dalšího zdůvodnění, ačkoliv obsahem zmíněné směrnice byla i kalkulace nákladů za užívání tělocvičny i udržování střelecké kondice.

Stejně chybnou formalistickou cestou při posouzení oprávněnosti vyplacených náhrad se však vydal i krajský soud. Ten navíc na jedné straně správně připustil, že není vyloučeno, aby žalobce vydal vnitřní právní předpis, který by v souladu s § 6 odst. 7 a odst. 8 zákona o daních z příjmů upravoval otázku náhrad spojených s nezbytnou fyzickou a střeleckou přípravou jeho zaměstnanců, které by při splnění zákonných předpokladů nebyly předmětem daně, avšak svůj zamítavý závěr opřel o argumentaci vycházející ryze z jazykové interpretace jejího názvu; uvedl (např. str. 14 rozsudku), že směrnice se týkala poskytování náhrad spojených s užíváním vlastní střelné zbraně, aniž by napřel svoji pozornost rovněž k jejímu skutečnému obsahu.

1575

Daňové řízení: postavení ručitele

Řízení před soudem: vyslovení protiústavnosti ustanovení zákona

Ústavním soudem

k § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)*

Protože Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 72/06 vyslovil interpretativní výrok o tom, že § 57 odst. 5 věta třetí zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 230/2006 Sb., byl v rozporu s ústavním pořádkem, není možné toto ustanovení nadále aplikovat v těch případech, kdy by ještě tato aplikace připadala v úvahu, a to ve správním řízení i v řízení před správními soudy. V těchto případech má interpretativní výrok Ústavního soudu pro aplikační praxi v podstatě stejný význam a smysl jako výrok, kterým se ruší právní předpis.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs 7/2005-127)

Věc: Jaroslav P. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o zaplacení nedoplatku na dani ručitelem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce koupil na základě kupní smlouvy uzavřené s daňovým dlužníkem dne 3. 10. 1994 rekreační zařízení v k. ú. Jáchymov, přičemž vlastnické právo na něj přešlo na základě vkladu do katastru nemovitostí dne 8. 8. 1997. Daňový dlužník, ČKD Slaný, a. s., ne-

uhradil daň z převodu nemovitostí. Podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, je kupující ručitelem daně z převodu nemovitostí. Finanční úřad v Ostrově vyzval žalobce jako ručitele k zaplacení

* S účinností od 31. 5. 2006 ustanovení zrušeno zákonem č. 230/2006 Sb.

nedoplatku na dani z převodu nemovitostí ve výši 384 590 Kč podle § 57 odst. 5 daňového řádu. Proti výzvě ze dne 4. 9. 2002 podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 1. 2003 zamítl. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobou, již Krajský soud v Plzni zamítl rozsudkem ze dne 27. 10. 2004. Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (stěžovatel) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni.

Stěžovatel v kasační stížnosti sice výslovně neoznačuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., nicméně z jejího obsahu je patrné, že namítá nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu, což spadá pod důvod zakotvený pod písm. a) cit. ustanovení. Tvrdí, že obě rozhodnutí finančních orgánů představují paaky, neboť uplatněný nárok byl stanoven v nesprávné výši a u osoby odlišné od dlužníka. Porušen byl rovněž § 2 daňového řádu, jelikož nebylo postupováno tak, aby byl chráněn oprávněný zájem daňových subjektů a osob zúčastněných na daňovém řízení, tzn. stěžovatele. Z předmětné výzvy totiž plyne, že daňový výměr nebyl vůbec zaslán daňovému dlužníkovi, kterým byla správkyně konkursní podstaty. Daňová pohledávka tak byla uplatněna přímo u daňového ručitele. Daň prý byla vyměřena protizákonně také proto, že nebyla stanovena dle znaleckého posudku, když znalecký posudek byl vyhotoven ještě před požárem nemovitosti, který snížil její prodejní cenu. Krajský soud nepřipustil jako důkaz znalecký posudek z pozdějšího data, a to proto, že takové námitky přísluší daňovému dlužníkovi, nikoliv však ručiteli. Stěžovatel poukazuje rovněž na skutečnost, že daňová pohledávka byla u správkyně konkursní podstaty uplatněna pouze ve výši 259 710 Kč, a to teprve dne 30. 9. 1999, z čehož mimo jiné plyne, že stěžovatel by mohl vůči skutečnému dlužníkovi uplatnit regres pouze v této výši. Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem soudu, že na pojem ručitele se nevztahuje úprava obsažená v občanském zákoníku, protože v tomto případě by pojem ručitele v daňovém řízení byl zcela vágní. V daném případě pak správce daně jako věřitel nerespektoval obecné pravidlo, že se věřitel musí nejprve obrátit na dlužníka

a teprve následně může vyzvat ručitele. Výklad krajského soudu tak ve svých důsledcích je i protiústavní.

Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti toliko odkazuje na svoje vyjádření k žalobě a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Žalovaný výše uvedeným rozhodnutím ze dne 29. 1. 2003 zamítl odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí správce daně, když především konstatoval, že ručitel nemá stejná práva a povinnosti v daňovém řízení jako daňový subjekt. Povinnost ručení se totiž vztahuje k placení daně, nikoliv k jejímu vyměření, a proto ručitel nemůže činit právní úkony týkající se vyměřovacího řízení a nemůže se domáhat vydání rozhodnutí, jež by jakkoliv měnilo již vyměřenou daňovou povinnost. Protože stěžovatel je ručitelem, ručení bylo uplatněno v zákonem stanoveném rozsahu na podkladě pravomocného platebního výměru, a proto bylo odvolání zamítnuto.

Rovněž Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že argumentace stěžovatele není přípádná. Vycházejí z dikce ustanovení § 57 odst. 5 daňového řádu, podle něhož v odvolání proti výzvě může ručitel namítat pouze skutečnost, že není ručitelem nebo že ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu nebo že již bylo zapláceno, soud odmítl argumentaci stěžovatele vedenou v tom smyslu, že daň byla vypočtena v nesprávné výši, že správce daně nepoužil k vyměření daně znalecký posudek ke dni převodu vlastnických práv, daň nebyla uložena na základě zákona, znalec nezohlednil požár a jeho následky, které byly stěžovatelem odstraněny, atd. Všechny tyto námitky totiž směřovaly do řízení vyměřovacího, zpochybnily výši vyměřené daně a uplatnit je mohl pouze daňový subjekt (ČKD Slaný, a. s.), a nikoliv ručitel. Krajský soud proto uzavřel, že stěžovatel nenamítl žádnou skutečnost, ve které by mohla být spatřována nezákonnost výzvy dle ustanovení § 57 odst. 5 daňového řádu. Ze stejných důvodů nepřistoupil ani na argumentaci ohledně aplikace úpravy ručení

obsažené v občanském zákoníku na daný případ, když navíc přý je třeba odlišovat soukromoprávní a veřejnoprávní vztah a aplikace občanského zákoníku v daňovém řízení je nepřipustná.

Usnesením ze dne 14. 2. 2006, čj. 5 Afs 7/2005-108, Nejvyšší správní soud přerušil řízení o kasační stížnosti, protože byl Ústavnímu soudu podán návrh na (nejprve) zrušení ustanovení § 57 odst. 5 daňového řádu (Pl. ÚS 30/05) a (později) na vyslovení protiústavnosti tohoto ustanovení (Pl. ÚS 72/06).

Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/2006 (*in: www.nalus.usoud.cz*), rozhodl, že ustanovení § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 230/2006 Sb., bylo v rozporu s čl. 1, čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a 2, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.).

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

Z odůvodnění:

Z odůvodnění tohoto nálezu Ústavního soudu je pro posouzení důvodnosti nyní projednávané věci relevantní zejména následující argumentace.

„Daňový nedoplatek jsou povinni zaplatit kromě samotných poplatníků – dlužníků – i ručitelé, pokud jim zákon povinnost ručení ukládá, jsou-li k plnění této platební povinnosti správcem daně vyzváni. Jde o institut zvláštního zákonného ručení upraveného veřejnoprávní metodou regulace, k jehož realizaci je za předpokladu, že konkrétní osobě svědčí postavení zákonného ručitele, zapotřebí toliko výzvy ze strany správce daně ve vztahu k osobě, jež je zákonným ručitelem. Daňový ručitel však není účastníkem daňového řízení již od počátku, se stejnými oprávněními a možnostmi procesní obrany, jaké má daňový subjekt (ustanovením § 7 odst. 2 daňového řádu je dokonce začleño-

ván mezi ‚třetí osoby‘ na stejnou pozici jako kupř. svědek, znalec aj.). Ručители se ani nedoručuje platební výměr či jiné rozhodnutí, kterým byla daňová povinnost předepsána k přímému placení. Teprve doručením ‚ručitelské výzvy‘ dle napadeného ustanovení začíná pro daňového ručitele daňové řízení, přičemž se však současně jejím doručením již dostává do postavení subjektu, kterému je uložena platební povinnost. ‚Ručitelská výzva‘ je tedy rozhodnutím, kterým je přenesena povinnost zaplatit daňový nedoplatek na ručitele, je rozhodnutím, které má hmotněprávní důsledky, neboť již najisto určuje, že byly splněny všechny zákonné předpoklady pro to, aby právě osoba ručitele nastoupila na místo původního dlužníka a svědčí jí postavení daňového poplatníka se všemi důsledky, což znamená, že na ní lze dluh i vymáhat. Na skutečném obsahu uvedené výzvy (rozhodnutí v materiálním smyslu) ničeho nemění ani její zákonodárcem nepřesně zvolené označení, tj. ‚výzva‘ (a nikoli kupř. ‚rozhodnutí‘) ...

Nelze tak než dovodit, že zákonodárce v napadeném ustanovení věta třetí anuloval právo ručitele domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu ve všech případech s výjimkou tří výslovně uvedených, a tím tedy ústavně zaručené základní právo v těchto případech popřel. V případě daňových ručitelů, kteří by se chtěli domáhat ochrany svého práva s tvrzením, že bylo porušeno jinak, než že by jim byla uložena povinnost zaplatit daňový nedoplatek, ačkoli nejsou ručители, ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu nebo již bylo zapláceno, tak došlo postupem zákonodárce k vyloučení této kategorie subjektů z práva domáhat se ochrany svého práva u soudu či jiného orgánu. Ručitel zjevně nemůže dle ust. § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu v tehdejší znění namítat kupříkladu skutečnosti ovlivňující podstatu a výši jeho daňové povinnosti, nemůže tedy odporovat, že daň neměla být stanovena (daňovému dlužníku) vůbec, měla být stanovena jině osobě, byla stanovena v nesprávné výši apod. Úmyslem (protiústavním) zákono-

dárce evidentně bylo takovým omezením odvolacích námitek proti ‚ručitelské výzvě‘ vyloučit, aby rozhodováním o odvolání podle § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu bylo v relaci k daňovému ručiteli suplováno ‚daňové nalézací řízení‘, které již předtím proběhlo, a aby tak v podstatě neformálně probíhalo dvakrát ...

Právní řád však s ohledem na napadené ustanovení věta třetí neobsahuje účinný právní prostředek nápravy ve vztahu k porušení práva daňového ručitele na pokojné užívání majetku, neboť prostřednictvím odvolání proti ‚ručitelské výzvě‘ je možné věcně posoudit jen obsah tvrzení o porušení práva ručitele tím, že mu byla uložena povinnost zaplatit daňový nedoplatek, ačkoli není ručitelem, ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu nebo již bylo zapláceno, a tak lze adekvátně napravit jen takové porušení práva daňového ručitele dle čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Jinými slovy, prostřednictvím institutu odvolání dle ust. § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu nelze dosáhnout účinné nápravy všech situací porušení práva ručitele na pokojné užívání majetku, a takový instrument proto nelze považovat za ‚účinný‘ ve smyslu čl. 13 Úmluvy, pročez nelze než konstatovat, že napadené ustanovení věta třetí je též v rozporu s citovaným článkem Úmluvy ...

Zákonodárce v ust. § 57 odst. 5 věta třetí cit. zákona anuloval právo ručitele na soudní přezkoumatelnost rozhodnutí týkajících se jeho základních práv ve všech situacích, s výjimkou tří výslovně uvedených, a tím tedy ústavně zaručené základní právo v těchto případech popřel. U daňových ručitelů, kteří by se domáhali soudní nápravy v případě, že bylo porušeno jejich základní právo jinak, než že by jim byla uložena povinnost zaplatit daňový nedoplatek, ačkoli nejsou ručiteli, ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu nebo již bylo zapláceno, tak došlo postupem zákonodárce k vyloučení této kategorie subjektů z práva dle čl. 36 odst. 2 Listiny ...

Z principu rovnosti se však podává, že pokud má mít ručitel totožnou povinnost ja-

ko dlužník - tj. povinnost zaplatit daňový nedoplatek, čímž se u něj zmenší majetková sféra stejně jako u dlužníka zaplacením daně - nelze shledat žádný důvod, který by byl způsobilý odůvodnit nerovnost v přístupu k daňovému dlužníku a ručiteli tak, jak je shora popsána (mají k dispozici diametrálně kvalitativně odlišné prostředky k obraně před totožnou povinností - rozsah uplatnitelných námitek daňovým ručitelem proti rozhodnutí o daňové povinnosti v relaci k jeho osobě je věcně dosti omezen). Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že napadené ustanovení ve svých důsledcích vyvolává neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty, kterým je ukládána daňová povinnost. Z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti každého s každým, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvyšovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. V daném případě je nesporné, že požadavek poskytnutí stejných práv za stejných podmínek bez neodůvodněných rozdílu napadeným ustanovením respektován není, neboť zákonodárce bez v ústavní rovině akceptovatelných důvodů výrazně znevýhodnil subjekty v postavení daňového ručitele.

Ručení není přitom 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, jehož kořeny sahají hluboko do dávno minulých let a jsou prosáklé římskoprávní tradicí, uchopenou a zpracovávanou různými směry a školami v průběhu recepce římského práva. Ručení tedy nemá původ ve finančním právu a už vůbec ne v českém daňovém řádu. Jednou ze základních zásad soukromého institutu ručení je, že ručitel může proti věřiteli uplatnit všechny námitky, které by měl proti věřiteli dlužník (§ 548 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník) ... Ostatně, zde je třeba připomenout, že v moderním právním pojetí již není hranice mezi právem veřejným a soukromým chápána tak ostře, jako v době minulé, takže soukromoprávní prvky lze mnohdy vysle-

dovat i v právním vztahu v zásadě veřejno-právním a naopak ... Pokud v civilním právu, kde se uplatňuje ručení smluvní, není stanoveno žádné omezení uplatnitelných námitek ručitelem, lze dovodit logickým argumentem a maiori ad minus, že tím spíše tak výrazná restrikce uplatnitelných námitek nemá mít místo ve vztahu k ručení zákonnému.“

V nyní projednávané věci je především zjevné, že došlo k aplikaci § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu v relevantním znění. Jak však plyne z citovaného nálezu Ústavního soudu, toto ustanovení bylo z řady důvodů protiústavní. Protože podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR je při rozhodování soudce vázán zákonem (*a minori ad maius* ústavním zákonem), nemůže vědomě připustit takovou situaci, kdy bude aplikovat zákon, u něhož je přesvědčen o jeho protiústavnosti, jelikož by této svojí povinnosti nedostál. Protože však žádný obecný soud není oprávněn autoritativně vyslovit závěr o protiústavnosti zákona, slouží k odstranění „schizofrenního postavení“ těchto soudů, povinovaných dodržovat jak ústavní zákon, tak také zákon, u něhož jsou přesvědčeny o jeho protiústavnosti, právě čl. 95 Ústavy. Podle tohoto ustanovení totiž dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Proto tedy podal Nejvyšší správní soud shora citovaný návrh Ústavnímu soudu.

Vycházel přitom z toho, že mezi základní zásady právního státu platí zákaz retroaktivního působení právních předpisů, čehož přímým důsledkem je mimo jiné i povinnost všech orgánů aplikujících právo (včetně obecných soudů) používat vždy právní předpisy v takové podobě, v jaké platily v době, kdy došlo k rozhodným právním skutečnostem. Jakkoliv tedy právní předpis může být v době rozhodování Ústavního soudu již změněn či dokonce bez náhrady zrušen, nic tato skutečnost nemění na tom, že musí být i nadále aplikován na právní vztahy dřívější, nastalé ještě za doby jeho platnosti a působnosti. Pokud by v těchto případech Ústavní soud odepřel meritorní posouzení ústavnosti těch

to předpisů s poukazem na jejich pozdější derogaci, vyvolal by tím situaci vědomého porušování ústavně zaručených základních práv a svobod účastníků řízení, jelikož soudům by nezbylo nic jiného, než podle těchto zákonů, o jejichž protiústavnosti by byly přesvědčeny, rozhodovat i nadále.

Tím, že se Ústavní soud ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu na protiústavnost § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu v relevantním znění, jej tímto zároveň zprostil povinnosti jeho aplikace. To konkrétně znamená, že jakkoliv platí obecná zásada, podle níž zrušovací nálezy Ústavního soudu mají v řízení o kontrole norem účinky *ex nunc*, a nikoliv *ex tunc*, a také, že Ústavní soud není oprávněn zrušit již neplatný právní předpis (§ 66, § 67 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu), představuje vyslovení interpretativního výroku Ústavním soudem o protiústavnosti právního předpisu překážku jeho aplikace v těch případech, kdy by ještě tato aplikace připadala v úvahu. Jinak řečeno, citovaný nálezn Ústavního soudu sice nemůže vyvolat možnost opětovného otevření těch případů, které již byly pravomocně ukončeny; zároveň však platí, že právní názor v něm obsažený nelze opomenout tehdy, pakliže se jedná o řízení dosud neskončená, a to i včetně těch řízení, která dobíhají u správních soudů. V těchto případech má (pouhý) interpretativní výrok Ústavního soudu pro aplikaci praxi v podstatě stejný význam a smysl jako výrok, kterým se ruší právní předpis.

Na základě těchto obecnějších úvah dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Tím, že krajský soud aplikoval protiústavní § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu, totiž došlo k naplnění kasačního důvodu zakotveného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ze shora provedené rekapitulace věci je totiž zřejmé, že stěžovatel jakožto ručitel podal proti výzvě k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem odvolání, v němž uvedl celou řadu námitek, jimiž zpochybnil samotný postup správce daně vůči daňovému subjektu, a z řady důvodů napadl správnost výpočtu daně. Tyto námitky nebyly v daňovém a následně ani v řízení před krajským

soudem vypořádány, a to právě s odkazem na dikci protiústavního § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu. Tím byla stěžovateli znemožněna ochrana jeho práv v daňovém i soudním řízení.

Ze shora popsaných důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni. To konkrétně znamená, že krajský soud v dalším řízení již nemůže aplikovat protiústavní § 57 odst. 5 věta třetí daňového řádu, což se nutně musí projevit i při hodnocení zákonnosti a správnosti přezkoumávaných správních rozhodnutí. V daném případě proto nemohou být některé odvolací námitky stěžovatele odmítnuty toliko

s poukazem na citované ustanovení, které jejich rozsah značně redukovalo, nýbrž je nutno se s nimi meritorně vypořádat. Při úvahách o postavení daňového ručitele pak je nutno zohlednit citovaný právní názor Ústavního soudu, a to zejména v těch částech, kde se Ústavní soud vyslovil k nedůvodnosti odlišného procesního postavení daňového subjektu a ručitele a k nevhodnosti odlišování postavení ručitele ve veřejném a v soukromém právu. To konkrétně znamená, že není dán žádný racionální důvod pro omezení možných námitok ručitele ve srovnání s institutem daňového ručení podle občanského zákoníku.

1576

Celní právo: odpovědnost dopravce za celní dluh

k čl. 4 odst. 2 a čl. 115 odst. 1 písm. b) přílohy č. I. Úmluvy o společném tranzitním režimu mezi zeměmi Evropského sdružení volného obchodu a Evropským hospodářským společenstvím (č. 179/1996 Sb.)

Pokud dopravce, který měl povinnost vyplývající z čl. 4 odst. 2 přílohy č. I. Úmluvy o společném tranzitním režimu mezi zeměmi Evropského sdružení volného obchodu a Evropským hospodářským společenstvím, vyhlášené pod č. 179/1996 Sb., dopravit zboží ve stanovené lhůtě a za stanovených podmínek celnímu úřadu určení, toto zboží vyložil mimo prostor celního úřadu určení, přičemž před vykládkou zboží nejenže nepožadoval po osobách, které se vydávaly za zástupce příjemců, aby prokázaly oprávnění jednat jménem příjemců, ale zejména nepožadoval předložení písemného povolení příslušného celního úřadu ke zjednodušenému postupu spočívajícímu v ukončení společného tranzitního režimu mimo prostor celního úřadu určení, a spokojil se pouze s ujištěním jednatele zprostředkovatelské společnosti, že takovým povolením uvedené osoby disponují, odpovídá tento dopravce dle čl. 115 odst. 1 písm. b) přílohy č. I. Úmluvy za vzniklý celní dluh vedle hlavního povinného, neboť se účastnil odnětí zboží společnému tranzitnímu režimu a měl si být vědom toho, že je zboží společnému tranzitnímu režimu odnímáno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 8 Afs 160/2006-61)

Prejudikatura: srov. nález č. 151/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 393/02), nález č. 102/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 97/02) a nález č. 85/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 337/02).

Věc: František D. proti Celnímu ředitelství Olomouc o clo a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutími Celního úřadu Olomouc ze dne 27. 10. 2004 bylo žalobci vyměřeno clo a daň z přidané hodnoty v celkové výši 287 140 Kč dle čl. 203 odst. 1 nařízení Rady č. 2913/92/EHS, jímž s vydává celní kodex

Společenství, ve znění pozdějších předpisů, za použití § 240 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném ke dni vzniku celního dluhu (dále jen „celní zákon“), čl. 114 odst. 1 písm. a) a čl. 115 odst. 1 písm. b) přílo-

hy č. I. Úmluvy o společném tranzitním režimu mezi zeměmi Evropského sdružení volného obchodu a Evropským hospodářským společenstvím, vyhlášené pod č. 179/1996 Sb., ve znění účinném ke dni vzniku celního dluhu (dále jen „Úmluva“).

Proti rozhodnutím celního úřadu podal žalobce odvolání, která žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 15. 1. 2005. Podle odůvodnění rozhodnutí žalovaného žalobce jakožto dopravce nesplnil svou povinnost vyplývající z čl. 4 odst. 2 přílohy č. I. Úmluvy, když zboží, propuštěné ve dnech 28. 9. 2001 a 5. 10. 2001 celním úřadem odesláním (HZA Hamburg-Waltershof) do režimu společného tranzitu, nedopravil ve stanovené lhůtě a za stanovených podmínek celnímu úřadu určení, jímž byl Celní úřad Olomouc.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného původně samostatnými žalobami, které Krajský soud v Ostravě spojil ke společnému projednání a rozhodnutí. Žalobce v žalobách uváděl, že si přepravu předmětného zboží u něj objednala ve dvou případech společnost ALEATUM, spol. s r. o., a v jednom případě společnost SPELEOMAT, spol. s r. o., o nichž neměl bližší informace ani možnost si takové informace opatřit. Jeho zaměstnanec - řidič poté, co předmětné zboží vstoupilo do ČR ve dnech 29. 9. 2001 a 6. 10. 2001 přes hraniční přechod Cínovec, byl kontaktován zástupci jmenovaných objednatelských společností, kteří určili, že má být zboží dopraveno ve dvou případech do Prahy a v jednom případě do Brna. Na takto určeném místě řidič vždy předal doklady od zboží zástupci příjemce, který mu oznámil, že disponuje povolením celního úřadu k tzv. zjednodušenému postupu ve smyslu § 124 a § 132j celního zákona, přičemž se prokázal občanským průkazem, znal registrační značku vozidla žalobce, číslo přepravovaného kontejneru i druh a množství zboží. Řidič navíc vše ověřil u zprostředkovatele, konkrétně jednatele společnosti CROWS, spol. s r. o., Ing. Oldřicha V. Poté, co zástupce příjemce předložil řidiči celní doklady o řádném proclení zboží, které byly opatřeny úředními razítky a nevykazovaly žádnou zjevnou vadu, bylo zboží předáno pří-

jemci. Žalobce měl za to, že uvedeným postupem neporušil povinnost vyplývající z čl. 4 odst. 2 přílohy č. I. Úmluvy. Po celou dobu vystupoval pouze jako dopravce, přičemž odpovídal za neporušenost celní uzáveřry, příp. neporušenost zboží, a tyto povinnosti splnil. Jako dopravce nebyl účastníkem celního řízení. Žalobce nesouhlasil se závěrem žalovaného, že na základě čl. 115 odst. 1 písm. b) přílohy č. I. Úmluvy odpovídá vedle hlavního povinného za vzniklý celní dluh. Podle tohoto ustanovení je dlužníkem každá osoba, která se účastnila odnětí zboží společnému tranzitnímu režimu a byla si vědoma nebo si měla být vědoma, že zboží je odnímáno společnému tranzitnímu režimu. Toto ustanovení tedy předpokládá subjektivní vztah takové osoby k odnětí zboží, a to přinejmenším v rozsahu nevědomé nedbalosti. Subjektivní stránku věci však žalovaný dle tvrzení žalobce nehodnotil. Úmyslem žalobce bylo toliko splnění jeho povinností dopravce předmětného zboží, které vyplývají zejména z Úmluvy o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě vyhlášené pod č. 11/1975 Sb. (dále jen „Úmluva CMR“). Žalobce byl vázán pokyny příjemce, nemohl tedy zboží dopravit Celnímu úřadu Olomouc, zvláště když příjemce tvrdil, že má povolen zjednodušený způsob celního odbavení, u něhož není třeba, aby bylo zboží fyzicky dopraveno určenému celnímu úřadu. Případných celních machinací se žalobce nezúčastnil, postupoval standardním způsobem v souladu s dlouhodobou praxí v této oblasti podnikání. Za této situace nebylo lze spravedlivě po žalobci požadovat úhradu celního dluhu. Žalobce v této souvislosti odkazoval na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 97/02, ze dne 5. 12. 2002, sp. zn. IV. ÚS 393/02, a ze dne 9. 6. 2003, sp. zn. IV. ÚS 337/02.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 17. 8. 2006 žaloby zamítl. V odůvodnění poukázal na to, že sám žalobce potvrzuje, že jeho řidič zboží vyložil jinde než v celním úřadě určení, přičemž měl po celou dobu přepravy ve svém držení mezinárodní nákladní listy orazítkované Celním úřadem Cínovec dne 29. 9. 2001 a 6. 10. 2001. Na těchto listech se

bez přítomnosti jakéhokoli celníka objevilo v Praze a v Brně razítko Celního úřadu Olomouc. Tento postup již sám o sobě vzbuzuje pochybnosti o pravosti předmětného razítka a měl vést žalobce k bdělosti ve vztahu k deklarovanému propouštění zboží Celním úřadem Olomouc do dalšího režimu. Navíc je přinejmenším zarážející, že u zboží propuštěného Celním úřadem Cínovec dne 29. 9. 2001 je uvedeno datum cca o měsíc pozdější, než kdy vůbec mohlo dle výpovědi žalobce k vykládce dojít. Žalobce tvrdil, že vozidlo směřovalo po překročení hranice dne 29. 9. 2001 na Cínovci přímo do Prahy či do Brna, ovšem razítko Celního úřadu Olomouc obsahuje datum 27. 10. 2001, je tedy nepravděpodobné, že by vozidlo jezdilo celý měsíc po ČR. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalobce, že vše probíhalo standardním způsobem. Žalobce si musel být vědom své povinnosti dopravit zboží Celnímu úřadu Olomouc, neboť tato povinnost mu byla jednoznačně stanovena v rozhodnutí celního úřadu v Hamburku. Žalobce se tak při vykládce zboží účastnil jeho odnětí společnému tranzitnímu režimu, přičemž je z okolností případu zřejmé, že o této skutečnosti vědět měl a při náležitě pečlivosti i vědět mohl, proto je u něj prokázáno zavinění přinejmenším ve formě nevědomé nedbalosti. Na tomto závěru nemohou nic změnit ani pokyny příjemce dle Úmluvy CMR, kterými je sice dopravce skutečně vázán, ale pouze v případě, že nejsou protizákonné a nevedou dopravce k porušení jeho povinností plynoucích z veřejného práva. Opačný závěr by umožňoval žalobci zbavit se odpovědnosti na základě pokynu jakékoli osoby bez jakéhokoli zmocnění, která má informace o zboží, přičemž zboží by takto mohlo být odňato nejen celnímu dohledu, ale příp. i jeho vlastníkově.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které uvedl, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že měl po celou dobu přepravy k dispozici mezinárodní nákladní listy. Ze správného spisu podle stěžovatele naopak vyplývá, že stěžovatel předal na základě telefonického pokynu nákladní listy zástupci příjemců a až

následně jel přepravované zboží skládat do příjemci určeného místa, kde mu byly doklady vztahující se ke zboží vráceny s razítkem Celního úřadu Olomouc. Stěžovatel měl proto za to, že doklady na tomto celním úřadu skutečně byly a zboží bylo řádně procleno. Stěžovatel skutečně nejezdil měsíc se zbožím po ČR, chybné datum na razítku celního úřadu jednoduše nezaregistroval. Data na celních razítcích jsou uváděna v nepřiliš srozumitelných zkratkách, bez bližší znalosti není možné skutečné datum určit. Řidič stěžovatele se soustředil na označení celního úřadu, které bylo v pořádku. Řidič není školený v tom, co má razítko celního úřadu obsahovat a jak má vypadat. Podle čl. 11 Úmluvy CMR není dopravce povinen zkoumat, jsou-li doklady a informace správné a postačující. Nesprávný je podle stěžovatele rovněž názor krajského soudu, že byl stěžovatel povinen dodat zboží Celnímu úřadu Olomouc. V případě zjednodušeného způsobu odbavení není třeba zboží celnímu úřadu fyzicky dopravit a takto tomu mělo být i v předmětných případech. Není pravdou, že by stěžovatel postupoval „*hrubě lehkomyšlně*“, jak uváděl krajský soud, neboť stejným způsobem postupují zcela standardně i ostatní dopravci v mezinárodní kamionové přepravě. Číslo přepravovaného kontejneru a další údaje o zboží a přepravci může znát současně pouze příjemce zboží, podle stěžovatele tedy nehrozí v praxi situace popisovaná krajským soudem, že by došlo k odnětí zboží vlastníkově na základě pokynu třetí osoby. Stěžovatel jednal v dobré víře a na jeho straně nedošlo k zaviněnému protiprávnímu jednání, a to ani ve formě nevědomé nedbalosti, nelze na něm tudíž spravedlivě požadovat úhradu celního dluhu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V této souvislosti musí Nejvyšší správní soud odmítnout argumentaci stěžovatele, podle níž nebyl v daných případech povinen dodat zboží celnímu úřadu určení. Tato povinnost stěžovatele jakožto dopravce jedno-

značně vyplývala z čl. 4 odst. 2 přílohy č. I Úmluvy, podle něhož je dopravce, který zboží přijímá s vědomím, že toto zboží je přepravováno ve společném tranzitním režimu, také povinen toto zboží a nezbytné doklady dodat ve stanovené lhůtě a v nezměněném stavu úřadu určení. Totožná povinnost vyplývala pro stěžovatele rovněž z § 140 odst. 3 celního zákona, v tehdy účinném znění, a celní úřad určení byl jednoznačně uveden též v rozhodnutích celního úřadu Hamburg-Waltershof ze dne 28. 9. 2001 a 5. 10. 2001 o propuštění předmětného zboží do společného tranzitního režimu.

Stěžovatel dle svého tvrzení vycházel z toho, že příjemci zboží disponují povolením celního úřadu ke zjednodušenému postupu dle § 124 a § 132j celního zákona. Podle § 124 odst. 1 písm. c) celního zákona, v tehdy účinném znění (§ 132j tehdy účinné znění celního zákona vůbec neobsahovalo), mohl celní úřad ke zjednodušení formalit a postupu povolit, aby bylo zboží na žádost deklaranta propuštěno do režimu tranzitu nebo režim tranzitu byl ukončován bez předložení zboží celnímu úřadu. Podle čl. 72 odst. 1 přílohy č. I Úmluvy může být za stanovených podmínek osobám, které chtějí přijímat zboží propuštěné do společného tranzitního režimu ve svých prostorách nebo na jiném určeném místě bez toho, aby muselo být toto zboží spolu s listy č. 4 a 5 tranzitního prohlášení předloženo úřadu určení, udělen status schváleného příjemce, přičemž obsah takového povolení stanoví čl. 73 přílohy č. I Úmluvy. V daných případech však již z tvrzení samotného stěžovatele vyplývá, že jeho řidič před vykládkou zboží nejenže nepožadoval po osobách, které se vydávaly za zástupce příjemců, aby prokázaly oprávnění jednat jménem příjemců, ale zejména nepožadoval předložení písemného povolení příslušného celního úřadu ke zjednodušenému postupu a spokojil se pouze s ujistěním jednatele zprostředkovatelské společnosti, a to za situace, kdy z rozhodnutí celního úřadu Hamburg-Waltershof ani z žádného jiného dokladu nevyplývalo nic, co by nasvědčovalo tomu, že by v daných případech mohl být společný tranzitní režim ukončen jiným způsobem než do-

dáním zboží celnímu úřadu určení. V popsáném jednání řidiče, které je v plném rozsahu přičitatelné stěžovateli jakožto jeho zaměstnavateli a dopravci, lze bezpochyby spatřovat zaviněné porušení povinnosti dopravit zboží celnímu úřadu určení, a to přinejmenším v podobě nevědomé nedbalosti, neboť řidič vědět měl a mohl, že v takové situaci je třeba se uvedeným způsobem přesvědčit o tom, zda skutečně má dojít k ukončení společného tranzitního režimu na jiném místě než u celního úřadu určení a případně za jakých podmínek, aby bylo možné předcházet nebezpečí nezákonného odnětí zboží společnému tranzitnímu režimu.

Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožňuje se závěrem žalovaného i krajského soudu, že v daném případě byly dány veškeré podmínky pro vznik odpovědnosti stěžovatele za celní dluh vzniklý nezákonným odnětím zboží společnému tranzitnímu režimu dle čl. 115 odst. 1 písm. b) přílohy č. I Úmluvy a § 240 odst. 3 písm. b) celního zákona, v tehdy účinném znění. Na této skutečnosti nemožno nic změnit ani případné povinnosti stěžovatele vyplývající z Úmluvy CMR. Tato úmluva je kodifikací mezinárodního práva soukromého, konkrétně právní úpravy přepravní smlouvy v mezinárodní silniční nákladní přepravě, a je tudíž třeba plně přisvědčit názoru krajského soudu, podle něhož soukromoprávní povinnosti vyplývající pro dopravce z této Úmluvy, tedy i povinnost řídit se od určitého okamžiku pokyny příjemce zboží, nemožno být důvodem pro porušení povinností dopravce plynoucích z veřejného práva. Dopravce tedy v žádném případě není vázán pokyny příjemce zboží, které by směřovaly k nezákonnému odnětí zboží společnému tranzitnímu režimu, v daném případě navíc, jak již bylo řečeno, řidič stěžovatele ani řádným způsobem neověřoval, zda osoby, které jménem stěžovatelem uváděných společností jednaly, byly k takovému jednání oprávněny, přičemž samotné tyto společnosti oprávnění těchto osob popírají.

Pro vznik odpovědnosti stěžovatele za vzniklý celní dluh není vzhledem k výše uvedenému ani podstatné, zda měl jeho řidič mezinárodní nákladní listy k dispozici po celou

dobu přepravy, či nikoli. Zároveň je Nejvyšší správní soud přesvědčen o tom, že řidič stěžovatele měl a při náležitě pečlivosti mohl odhalit krajským soudem uváděné zcela zjevné nesrovnalosti v datech na předložených razítkách Celního úřadu Olomouc, které nasvědčovaly tomu, že se jedná o padělky, a stěžovatel měl svého zaměstnance za tímto účelem vybavit příslušnými instrukcemi, zvláště když tvrdí, že ukončení režimu tranzitu a vyložení zboží mimo prostor celního úřadu určení a bez přítomnosti celníka je v oboru mezinárodní přepravy běžnou praxí. Opět je třeba konstatovat, že těchto povinností se stěžovatel nemůže zbavit poukazem na čl. 11 odst. 2 Úmluvy CMR, podle něhož dopravce není povinen zkoumat správnost a úplnost dokladů a informací poskytnutých příjemcem zboží, neboť dané ustanovení řeší pouze vztah soukromoprávní odpovědnosti příjemce zboží vůči dopravci za škodu způsobenou dopravci právě tím, že poskytnuté doklady jsou neúplné nebo nesprávné, nic však nemění na povinnosti dopravce vyplývající z veřejnoprávních předpisů vyvinout veškeré možné úsilí, aby dodal zboží propuštěné do režimu tranzitu celnímu úřadu určení. Navíc akceptování razítek s uvedenými nesrovnalostmi bylo v daném případě pouze dovršením předchozích stěžovateli přičitatelných pochybení popsaných výše.

Je třeba plně souhlasit s krajským soudem i v tom ohledu, že stěžovatelem uváděné nálezy Ústavního soudu, byť se obecně také zabývaly otázkou odpovědnosti za vznik celního dluhu, se týkaly zcela jiných skutkových i právních okolností, než byly předmětem této věci. Nálezy ze dne 5. 12. 2002, sp. zn. IV. ÚS 393/02, a ze dne 9. 6. 2003, sp. zn. IV. ÚS 337/02, stejně jako celá řada dalších rozhodnutí Ústavního soudu i na ně navazující judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2005, čj. 2 Afs 201/2004-142, dostupný na www.nssoud.cz), se týkají případů, kdy byl celní dluh vzniklý nezákonným odnětím zboží celnímu dohledu vymáhán přímo po řidiči, který zboží přepravoval, jakožto deklarantovi, tedy hlavním povinném, neboť v celních prohlášeních figuroval přímo tento

řidič a nebylo v nich vyznačeno, že by řidič jednal jako zástupce svého zaměstnavatele - dopravce. Ústavní soud judikoval, že v těchto případech, kdy se řidič prokazatelně plně řídil pokyny svého zaměstnavatele a byl vybaven jeho plnou mocí, nelze vycházet pouze ze zápisu v tranzitním celním prohlášení a dovozovat z něho, že řidič měl postavení deklaranta. Taková formální aplikace celních předpisů v těchto případech neodpovídala podle vyjádření Ústavního soudu požadavku v právním státu samozřejmému na nalezení spravedlivého řešení, a to zvláště za situace, kdy se na vzniku celního dluhu s největší pravděpodobností podílely přímo celní orgány. V předmětné věci však není dluh vymáhán po řidiči, ale právě po jeho zaměstnavateli, tedy dopravci, a to nikoli z toho titulu, že by byl hlavním povinným, ale proto, že se dopravce účastnil odnětí zboží společnému tranzitnímu režimu, přičemž si přinejmenším měl být vědom, že je zboží společnému tranzitnímu režimu odnímáno. Navíc v daných případech nic nenasvědčuje tomu, že by se na odnětí zboží tomuto režimu, a tudíž na vzniku celního dluhu měly jakkoli podílet celní orgány.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 97/02, se týkal situace, kdy dopravce vystupoval v celním řízení jako přímý zástupce deklaranta, a to na základě plné moci přijaté od osoby vydávající se za zástupce společnosti, jejíž existenci tato osoba prokazovala ověřenou kopií živnostenského listu. Následně bylo šetřením celních orgánů zjištěno, že tato kopie živnostenského listu je falzifikát, že společnost, která měla vystavit plnou moc, právně neexistuje a že ve skutečnosti bylo dovezeno jiné zboží, než bylo deklarováno. V takové situaci shledal Ústavní soud protiústavním závěr celních orgánů, podle něhož dopravce při neexistenci zastupované osoby ve skutečnosti jednal vlastním jménem a z tohoto titulu odpovídá za vzniklý celní dluh. I v tomto případě je tedy nutno konstatovat zcela odlišné skutkové i právní okolnosti uvedené věci, které s nyní posuzovaným podílem stěžovatele na odnětí zboží společnému tranzitnímu režimu žádnou přímou souvislost.

Celní právo: ověřování původu zboží

k čl. 32 Protokolu č. 4 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (publikované pod č. 7/1995 Sb.)

k § 31 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)}

I. Při následném ověřování důkazů původu ve smyslu čl. 32 Protokolu č. 4 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími (publikované pod č. 7/1995 Sb.) jsou celní orgány dovážející země vázány závěry legálně vyslovenými celními orgány vyvážející země.

II. Celnímu úřadu (v daném případě celní orgán dovážející země) nelze vytýkat nedostatečné zjištění skutkového stavu (§ 31 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), vycházel-li pouze z výsledku následného ověřování důkazů původu provedeného celními orgány vyvážející země v souladu s Protokolem č. 4 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími (publikované pod č. 7/1995 Sb.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, čj. 5 Afs 37/2007-49)

Prejudikatura: srov. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 9. 2. 2006, ve věci C-23/04 až C-25/04, *Sfakianakis A EVE proti Elliniko Dimosio*, Sb. rozh. s. I-1265.

Věc: Dalibor D. proti Celnímu ředitelství Hradec Králové o clo a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Celního úřadu Svitavy (dále jen „celní úřad“) ze dne 24. 1. 2006 byl žalobci doměřen celní dluh ve výši 6606 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 6. 4. 2006.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové. Rozsudkem ze dne 29. 12. 2006 krajský soud žalobu zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud uvedl, že není pochyb o tom, že v řízení před celními orgány platí obecné předpisy o správě daní a poplatků, což vyplývá z § 320 odst. 1 celního zákona. Celní řízení se však řídí nejen předpisy uvedenými v citovaném ustanovení, ale i předpisy jinými, včetně mezinárodních smluv. Podle čl. 10 Ústavy jsou totiž součástí právního řádu České republiky i vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, přičemž stanoví-li mezinárodní

smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Rovněž § 96 zákona o správě daní a poplatků stanoví, že jeho ustanovení se použije, pokud mezinárodní smlouva, která je pro Českou republiku závazná, neobsahuje odlišnou úpravu. Takovou mezinárodní smlouvou je Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (dále jen „Dohoda o přidružení“), která byla publikovaná pod č. 7/1995 Sb. Protokol č. 4 k Dohodě o přidružení stanoví v čl. 32 postupy při ověřování důkazů původu zboží. Tento článek dává celním orgánům oprávnění provádět kdykoliv následné ověřování důkazů původu výrobků. Podle odst. 3 citovaného článku je ověření prováděno celními orgány vyvážející země, tedy v daném případě nikoliv celními orgány České republiky. Proto celní úřad požádal o provedení následného ověření původu zboží německé celní orgány, tj. orgány vyvážející země, a na zákla-

^{*) S účinností od 1. 11. 2007 změněno zákonem č. 270/2007 Sb.}

dě výsledku tohoto ověření pak učinil závěr, že u daného osobního vozidla nelze přiznat příslušnou celní preferenci. České celní orgány tedy postupovaly při ověřování důkazů původu osobního vozidla podle Protokolu č. 4, neboť právě v něm je daný postup konkrétně upraven a stanoven. Nejenže neměly důvod samy ověřovat původ osobního vozidla podle zákona o správě daní a poplatků, ale ani nemohly, když uvedený závazný postup vycházel z mezinárodní smlouvy. Celní orgány si tedy opatřily řádný důkazní prostředek, a to v souladu s § 31 zákona o správě daní a poplatků, když akceptovaly speciální právní úpravu. S instituty původního osvědčení EUR. 1 a prohlášení na faktuře nemají české celní úřady v případě vývozu zboží ze Spolkové republiky Německo do České republiky nic společného. Ustanovení čl. 17 odst. 3 a čl. 21 odst. 3 Protokolu č. 4 ostatně nemluví o dovozcích, nýbrž o vývozcích. Bylo tedy na Stefanu M., který vozidlo žalobci prodal, aby prokázal, že jeho prohlášení o preferenčním původu osobního automobilu bylo správné, a to i pomocí podpůrných dokumentů podle čl. 27 Protokolu č. 4. Žalobce mu mohl být nápomocen, ale nikoliv svojí iniciativou směřovanou k celním orgánům České republiky. Podle krajského soudu celní ředitelství v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně popsalo postavení a možnosti žalobce, stejně jako bezpředmětnost opatřování jím navrhovaného důkazu (VIN kódu osobního vozidla), a krajský soud se s těmito závěry plně ztotožnil. Důkaz o tom, kde bylo osobní vozidlo vyrobeno, totiž není sám o sobě dostatečným průkazem původu zboží. Žalobce ostatně nevzněl žádné konkrétní námitky proti postupu německých celních orgánů, a vznést ani nemohl, neboť s ním při verifikaci původu osobního automobilu jednáno nebylo. Jeho současná situace je pouze důsledkem obchodního vztahu, na který byl ochoten přistoupit bez potřebných záruk.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které vyjádřil nesouhlas s tím, že by mezi Dohodou o přidružení a zákonem byl rozpor ve vztahu k prokazování původu pro účely celních pre-

ferencí a že by původ výrobku nebylo možno prokázat i jinak. Stěžovatel má nadále v souladu s čl. 27 Protokolu č. 4 a s § 31 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků za to, že v celním řízení měly být provedeny i jiné důkazy, které k prokázání původu zboží navrhoval. Stěžovatel předložil v předcházejícím celním řízení fakturu s prohlášením, které vystavil prodávající, což bylo při následné verifikaci potvrzeno, čímž stěžovatel zcela splnil podmínky pro přiznání celní preference. Původ vozidla byl zpochybně, protože podle celního orgánu „vývozce *nebyl schopen v rámci ověřovacího řízení předložit podpůrné doklady týkající se původu zboží*“, aniž by bylo uvedeno, o jaké podpůrné doklady se mělo jednat a z jakého důvodu byly vyžadovány. Neprovedením navrhovaných důkazů celní ředitelství porušilo § 31 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků. Právní závěr o nepřípustnosti jiných důkazů považuje stěžovatel za přehnaně formalistický, v rozporu s objektivní realitou a v rozporu s povinností řádně zjistit skutkový stav v rozsahu potřebném pro rozhodnutí. Tento postup je nesprávný a nezákonný rovněž z toho důvodu, že stěžovatel je přiznáno méně práv než jiným účastníkům řízení vedených podle zákona o správě daní a poplatků, neboť je mu fakticky upíráno právo navrhopvat a předkládat důkazy. K doměření cla došlo na základě stanoviska německých celních orgánů, které bylo obstaráno mimo jakékoliv celní řízení a mimo jakékoliv procesní instituty. Toto stanovisko tak nebylo obstaráno právně konformním způsobem, což také způsobuje nezákonnost rozhodnutí celního ředitelství a nesprávnost napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Z výše citovaných ustanovení Dohody o přidružení vyplývá, že k tomu, aby původní výrobky ve Společenství měly při dovozu do České republiky nárok na uplatnění výhod podle Dohody o přidružení (v daném případě zvýhodnění spočívající v neexistenci povinnosti platit za toto zboží dovozní clo), mu-

sí být splněna některá z podmínek stanovených v čl. 16 Protokolu č. 4. Přesto, že stěžovatel v daném případě stanovenou podmínku splnil, neboť jím předložená faktura obsahovala „prohlášení“ vyhotovené vývozcem, jsou podle čl. 32 Protokolu č. 4 celní orgány oprávněny následně ověřovat důkazy původu. Toto oprávnění provádět ověřování důkazů původu mají nejen v případě opodstatněných pochybností ve vztahu k předloženým dokumentům, ale i namátkově v jakémkoliv jiném případě. Opodstatněné pochybnosti tedy nejsou nezbytnou podmínkou pro ověření důkazů původu. Postup při ověřování důkazů původu je upraven v Dohodě o přidružení, která je *lex specialis* k zákonu o správě daní a poplatků, takže nelze přijmout názor stěžovatele, že měly být provedeny i jiné důkazy, které k prokázání původu zboží navrhoval. Podle čl. 32 Protokolu č. 4 totiž v rámci následného ověřování důkazů původu mohou celní orgány dovozního státu pouze požádat celní orgány vývozního státu o kontrolu původu propuštěného zboží. Pravomoc týkající se určení původu zboží je v zásadě udělena orgánům vývozního státu a celní orgány dovozního státu jsou vázány závěry legálně vyslovenými celními orgány vývozního státu (srovnej rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 7. 1984, ve věci 218/83, *Les Rapides Savoyards a další*, Recueil, s. 3105, body 26 a 27, a ze dne 9. 2. 2006, ve věci

C-23/04 až C-25/04, *Sfakianakis A EVE v. Elliniko Dimosio*, Sb. rozh. s. I-1265, body 23 a 36).

Stěžovatel v závěru kasační stížnosti sice namítal, že „K doměření cla došlo na základě stanoviska německých celních orgánů, obstaraného mimo jakékoli celní řízení vedené s žalobcem, kterého by se žalobce mohl zúčastnit. Bylo tak obstaráno mimo jakékoliv procesní instituty“, ale bez jakékoliv konkretizace, v čem byl postup celních orgánů vyvážející země nezákonný a v rozporu s čl. 32 Protokolu č. 4. Nejvyšší správní soud se touto námitkou nezabýval, protože za takového stavu nelze vyjít z toho, že je uplatněn důvod uvedený v § 103 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Protokol č. 4 je založen na systému správní spolupráce, která spočívá jednak v rozdělení úkolů, a jednak ve vzájemné důvěře mezi státem vývozu a státem dovozu (srovnej rozsudek Soudního dvora ve věci *Sfakianakis A EVE v. Elliniko Dimosio*, bod 49).

Celnímu ředitelství proto nelze vytýkat nedostatečné zjištění skutkového stavu s poukazem na § 31 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků, vycházel-li, stejně jako celní úřad, pouze z výsledku následného ověřování důkazů původu provedeného celními orgány vyvážející země v souladu s Protokolem č. 4 k Dohodě o přidružení. Neprovedením stěžovatelem navrhovaných důkazů tak celní ředitelství nemohlo porušit § 31 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků, jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti.

1578

Správní řízení: náležitosti odvolání; lhůta k provedení úkonu

k § 37 odst. 3, § 39, § 82 odst. 2 a § 93 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Neobsahuje-li odvolání odvolací námitky a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání, nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 14. 2. 2008, čj. 54 Ca 1/2008-30)

Věc: Pavel K. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o uložení pokuty.

Dne 6. 1. 2007 se žalobce, který řídil lesní vyvážecí soupravu, střetl v mírné pravotočivé zatáčce na silnici v obci Hnátnice s vozidlem Michala Š.

Městský úřad Ústí nad Orlicí zahájil proti žalobci dne 7. 3. 2007 řízení ve věci přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, když řídil lesní vyvážecí soupravu technicky nezpůsobilou provozu na pozemních komunikacích a nedostatečně osvětlenou. Při ústním jednání dne 29. 3. 2007 žalobce trval na tom, že byl osvětlen „nad poměry“. Svoje tvrzení dokládal dokumentací k lesní vyvážecí soupravě Rottne F9. Uvedl, že v protisměru přijížděla dvě osobní vozidla, která se blížila vysokou rychlostí středem komunikace, domnívá se, že tato vozidla se honila.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 4. 4. 2007 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku shora popsaného, uložil mu pokutu a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 8 měsíců.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému. Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 6. 2007 rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem zrušení byl nedostatečně zjištěný skutkový stav věci v rozporu se zásadou spolehlivého a úplného zjištění zavinění dopravní nehody.

V průběhu dalšího správního řízení ustanovil správní orgán I. stupně znalce z oboru doprava, ekonomika, strojírenství se specializací na silniční dopravní nehody, který měl posoudit způsob a rychlost jízdy a technické předpoklady obou vozidel k zabránění nehody, dostatečnost osvětlení předmětného pracovního stroje, stanovit místo na komunikaci, kde došlo k tečnému střetu obou vozidel, a stanovit ostatní relevantní okolnosti. Ze znaleckého posudku vyplynulo, že žalobce porušil zásady bezpečné jízdy tím, že provozoval nezpůsobilé a nesprávně osvětlené vozidlo na pozemních komunikacích. Osvětlení použitého vozidla žalobce nebylo v souladu s požadavky zákona č. 56/2001 Sb., o pod-

mínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb. Žalobce dále nedodržel podmínky provozu, neboť provozoval vozidlo za snížené viditelnosti a bez oranžového majáku. Přípisem ze dne 3. 9. 2007 správní orgán I. stupně vyrozuměl žalobce o ukončení dokazování a o možnosti vyjádřit se k podkladem rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 24. 9. 2007 správní orgán I. stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu.

Uvedené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 25. 9. 2007. Dne 10. 10. 2007 podal žalobce k poštovní přepravě odvolání. V odvolání je konstatováno, že žalobce je v současné době hospitalizován v Okresní nemocnici Tábor, přičemž mu není známo, kdy bude z nemocnice propuštěn. Požádal proto o určení přiměřené lhůty k odůvodnění odvolání podle § 39 odst. 1 správního řádu a dodal, že není schopen podstoupit cestu do Ústí nad Orlicí k nahlédnutí do spisu, podle § 38 správního řádu, když takový postup považuje za velmi důležitý s odkazem na výsledky znaleckého zkoumání.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 12. 2007 zamítl odvolání žalobce. V odůvodnění uvedl, že žalobce měl možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které mu jsou kladeny za vinu, a k důkazům o nich v době od 5. 9. 2007, kdy mu byla doručena písemnost obsahující vyrozumění o ukončení dokazování s poučením, do dne hospitalizace. Dle žalovaného však žalobce tuto možnost nevyužil a určení lhůty k provedení takového úkonu se dožadoval až po skončení řízení před správním orgánem I. stupně právě v rámci podaného odvolání.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, kde mimo jiné uvedl, že se žalovaný vůbec nemohl zabývat odvoláním, které proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal. Odvolání

totiž neobsahovalo odůvodnění, tedy nevykazovalo náležitosti uvedené v § 82 odst. 2 správního řádu. Správní orgány přitom nepostupovaly v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu, když poté, co zjistily uvedenou vadu podání, nevyzvaly žalobce k odstranění uvedených vad odvolání. Žalobce byl přitom v rozhodnou dobu hospitalizován a pro nepříznivý zdravotní stav nemohl shromáždit podklady pro odůvodnění odvolání. V odvolání přitom tuto skutečnost výslovně uvedl a doložil potvrzením lékaře, přičemž zároveň požádal správní orgán o určení přiměřené lhůty k doplnění odvolání. Žalovaný však žádosti nevyhověl a vydal napadené rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření mimo jiné uvedl, že ve správním řízení se žalobce nemohl úspěšně domáhat povinnosti k určení lhůty k provedení úkonu, neboť je nepochybné, že v době od 20. 10. 2007 do 4. 12. 2007 měl dostatek času k doplnění svého odvolání. Nelze proto přičítat k tíži správnímu orgánu stav, který byl zapříčiněn nečinností žalobce.

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

Z odůvodnění:

Podle § 82 odst. 2 správního řádu „*musí odvolání mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal ve správním orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka*“.

Z citovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně vyjádřeny. To znamená, že každé podání, které má být posouzeno

jako odvolání, když správní orgán je povinen posuzovat podání podle obsahu ve smyslu § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu, musí obsahovat specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního posouzení ve věci či nesprávnost vyhodnocení skutkového stavu věci či nedostatky v dokazování. Co se týče odvolání žalobce, to právě splňovalo náležitost specifikace rozhodnutí a rovněž náležitost rozsahu, zatímco absence konkrétních rozporů s právními předpisy a absence tvrzené nesprávnosti předcházejícího řízení byla nahrazena žádostí o poskytnutí dodatečné lhůty k doplnění odvolání. Soud zdůrazňuje, že žalobce žádal poskytnutí dodatečné lhůty k doplnění odvolání, když v rámci této lhůty chtěl nahlédnout do správního spisu, což je jistě jeho právem i v této fázi řízení, nikoliv k učinění úkonu, který by spočíval v seznámení se spisem a uplatnění nových důkazních návrhů před rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Tedy uvedenou žádost žalobce bylo jednoznačně nutno vyhodnotit jako žádost o prodloužení lhůty k odůvodnění odvolání. Dle názoru soudu byla tato žádost formulována dostatečně zřetelně k tomu, aby ji žalovaný právě uvedeným způsobem pochopil.

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, rovněž tak s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, když se pro odvolací řízení použijí obdobně ustanovení hlavy I. – IV., VI. a VII. v druhé části správního řádu, nemá-li odvolání nějakou náležitost vyplývající z § 37 nebo z § 82 odst. 3 správního řádu, je na místě postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit nebo je k odstranění vyzve. Shodný názor viz Josef Vedral: *Správní řád. Komentář*. BOVA POLYGON, Praha 2006, str. 492.

Podle § 37 odst. 3 správního řádu „*nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu*

přiměřenou lhůtu". V dané věci si žalobce o takový postup přímo požádal. Co se týče žalobcem uplatňovaného postupu podle § 39 odst. 1 správního řádu, nelze takový postup správního orgánu vyloučit.

Podle § 39 odst. 1 správního řádu „*správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li to zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků*". Usnesením o určení lhůty se oznamuje pokračování pouze tomu, komu je určena, popř. i tomu, jehož se jinak přímo dotýká. Uvedené ustanovení poskytuje v použitých případech vyšší formu výzvy k provedení úkonu, a to formu usnesení. Právě v souladu s účelem řízení by bylo v daném případě poskytnutí lhůty, a to rovněž s ohledem na § 4 odst. 2 správního řádu, v němž je zakotvena povinnost správního orgánu v souvislosti se svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonů a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Žalovaný však v dané věci dle uvedených procesních zákonných ustanovení nepostupoval.

Je třeba konstatovat, že žalovaný zcela odtrženě od obsahu odvolání posoudil žádost nikoliv jako žádost o prodloužení či stanovení lhůty k doplnění náležitostí odvolání,

nýbrž jako stanovení lhůty k prostudování spisu. Žalovaný se pak dopustil toho, že rozhodoval o odvolání, aniž by znal námitky, které hodlal žalobce v doplnění svého odvolání uplatnit. Takový postup žalovaného považuje soud za zcela nepřípustný a naprosto v rozporu s procesními ustanoveními, která jsou zakotvena v právě citovaných ustanoveních správního řádu, a rovněž za postup v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, v nichž je zakotveno právo na spravedlivý proces. Jistě je nezbytným předpokladem („*condicio sine qua non*“) řádného posouzení odvolacích námitek znalost takových námitek. Snahu žalovaného o obhajobu nezákonného procesního postupu ve vyjádření k žalobě, když lhůtu od 20. 10. 2007 do 4. 12. 2007 považuje za dostatečnou k doplnění odvolání, vyhodnocuje soud jako zcela marnou. (Není přitom zřejmé, avšak ani rozhodné ve věci, k jaké události se upíná datum 20. 10. 2007.) Žalobce byl totiž oprávněn očekávat reakci správního orgánu na podání své žádosti v souladu se zásadou legitimního očekávání, která je v konkrétním případě opřena o § 37 odst. 1 a 3 správního řádu. Mimo to, žalovaný na této okolnosti ani své rozhodnutí nevystavěl, byť soud dodává, že by takové odůvodnění právě z uvedených důvodů nemohlo obstát. (...)

1579

Správní řízení: znalecký posudek; hodnocení důkazů

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

Nesouhlasí-li stavební úřad se závěry znaleckého posudku předloženého účastníkem řízení, musí v rozhodnutí dostatečným a srozumitelným způsobem vyložit, v čem konkrétně neodpovídají závěry znaleckého posudku faktickému provedení stavby a v čem závěry znaleckého posudku neodpovídají požadavkům stanoveným právními předpisy. Oproti závěrům, vyplývajícím ze znaleckého posudku, musí správní orgán také položit své vlastní zcela konkrétní hodnocení, zda došlo ke splnění veřejného zájmu (zde souladu se zájmem na protipožární ochraně), a to i za pomoci jiného znaleckého posudku. Pokud správní orgán nezpochybnil a nevyvrátil závěry znaleckého posudku předloženého žalobkyní, je jeho rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2007, čj. 30 Ca 258/2005-37)

Prejudikatura: č. 334/2004 Sb. NSS.

Věc: Jana N. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina o dodatečné povolení stavebních úprav.

Rekreační objekt ve Včelničce patřil do spoluvlastnictví manželů Z. (dále jen „stavebníci“) ve výši ideální poloviny a Hany R. a Marty N. ve výši ideální poloviny. Stavebně byl objekt v 1. nadzemním podlaží rozdělen na dvě části příčnou zdí. Půdní prostor pod sedlovým krovem vaznicové soustavy byl v délce domu bez rozdělení. Stavebníci dokončili v roce 1999 na objektu nepovolené stavební úpravy, které spočívaly v provedení vestavby v půdním prostoru nad částí půdorysu stavebníků, ve výměně střešní krytiny a vybudování protipožární štítové zdi, položené na příčné zdi 1. nadzemního podlaží domu.

V roce 1999 Městský úřad Kamenice nad Lipou zahájil řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav.

V průběhu správního řízení proběhlo soudní řízení, které se týkalo reálného rozdělení této nemovitosti. Dne 30. 1. 2003 došlo k uzavření smlouvy o zrušení spoluvlastnictví k nemovitosti, jejím reálném rozdělení a o vzájemném vypořádání. Na jejím základě se Marta N. a Hana R. staly spoluvlastníky nově vytvořené pozemkové parcely a stavby na ní umístěné a stavebníci se stali vlastníky druhé části rozdělené nemovitosti a příslušné části pozemku.

Žalobkyně předložila Městskému úřadu Kamenice nad Lipou znalecký posudek ze dne 31. 7. 2002, ve kterém se v části k požární bezpečnosti zejména uvádí, že pro splnění požadavků na protipožární oddělení obou částí v půdním prostoru je nutné dřevěné konstrukce oddělit od štítové zdi, např. jejich zesílením pilířky, na než by byly dřevěné konstrukce uloženy. Štítovou stěnu je nutno pro obě části dilatačně oddělit a vytáhnout nad střešní krytinu v celém rozsahu střechy. Je nutné doplnit okrajové části. Střešní žleb je nutno dotáhnout až k dělicí čáře mezi sousedy nebo opatřit vhodným oplechováním, které svede srážky do zkráceného žlabu. V rámci doporučených opatření pro zlepšení nevyhovujícího stavu pak znalec uvádí, že dřevěné

konstrukce krovu nutno ve štítové zdi oddělit tak, aby splnily požadavky požárních předpisů na samostatné požární úseky. Zeď nutno provést v celé šířce objektu včetně překonzolované části.

Dne 14. 4. 2005 stavebníci požádali o dodatečné stavební povolení. Dne 18. 5. 2005 proběhlo místní šetření. Z protokolu nevyplývá, že by byly neodborně provedeny opakní svody nebo nebyla dokončena protipožární zeď mezi nemovitostmi. Naopak z něho vyplývá, že dokončené stavební úpravy jsou provedené podle výkresové dokumentace zpracované autorizovaným technikem pro pozemní stavby, který odpovídá za správnost stavebně technického řešení.

Městský úřad Kamenice nad Lipou rozhodnutím ze dne 1. 6. 2005 vydal kolaudační rozhodnutí na provedené stavební úpravy.

Proti rozhodnutí se žalobkyně odvolala. V odvolání mimo jiné uvedla, že požaduje, aby byly respektovány závěry znaleckého posudku ze dne 31. 7. 2002.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 6. 9. 2005 změnil rozhodnutí Městského úřadu Kamenice nad Lipou tak, že vydává stavebníkům dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dodatečné stavební povolení stavebních úprav, které jsou zcela dokončeny. Současně vydal souhlas s užíváním. V odůvodnění uvedl, že znalecký posudek byl vypracován v roce 2002 a vychází ze stavebně technického stavu stavby v té době, a tudíž nemůže mít v současné době dostatečnou vypovídající schopnost. Z protokolu z místního šetření ze dne 18. 5. 2005 pak nevyplývá, že by byly neodborně provedeny opakní svody nebo nebyla dokončena protipožární zeď mezi nemovitostmi (fotografická dokumentace dokladuje vytažení protipožární stěny). Dále z protokolu vyplývá, že dokončené stavební úpravy jsou provedené podle výkresové dokumentace, zpracované autori-

zovaným technikem pro pozemní stavby. Žalovaný také zdůraznil, že konečné posouzení věci je na stavebním úřadu, podobně jako hodnocení technických znaků a stavebně technického uspořádání dané věci, která je otázkou odbornou, náležící do sféry působnosti stavebních úřadů.

Proti rozhodnutí žalobkyně podala žalobu ke Krajskému soudu v Brně, kde mimo jiné namítala, že veškeré stavební práce byly provedeny již v roce 1999. Ani ve spisovém materiálu pak není doložen žádný doklad o tom, že by po roce 1999 byly prováděny další stavební práce. Za relevantní je tak nutné považovat znalecký posudek z roku 2002, protože stavební úpravy nemovitosti se od roku 1999 nijak nezměnily. Správní orgány pak nesprávně tento důkaz hodnotily.

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

Z odůvodnění:

(...) Soud k věci uvádí, že žalobkyně v žalobě uváděla, že veškeré stavební práce na nemovitostech byly ukončeny již v roce 1999 a následně již žádná stavební činnost prováděna nebyla. Jak vyplynulo z obsahu správního spisu, tato skutečnost byla potvrzena i stavebníkem v průběhu řízení o odstranění stavby. V takovém případě pak nelze přijmout závěr žalovaného, že znalecký posudek z roku 2002 nemůže mít v době vydání jeho rozhodnutí dostatečnou vypovídající schopnost, protože vycházel ze stavebně technického stavu stavby v době jeho vyhotovení, přičemž však ze shodného prohlášení žalobkyně i stavebníka je prokazatelně zjištěno, že již od roku 1999 nedocházelo na předmětných nemovitostech k žádné stavební činnosti, a tedy ke změně stavebně technického stavu stavby. Žalovaný pak v odůvodnění svého

rozhodnutí, ve vztahu k hodnocení požární bezpečnosti stavebních úprav, pouze uvedl, že z protokolu o místním šetření ze dne 18. 5. 2005 nevyplývá, že by nebyla dokončena protipožární zeď mezi nemovitostmi. Takový závěr žalovaného však nemá oporu ve správním spise, neboť v protokole o místním šetření ze dne 18. 5. 2005 takové skutečnosti uvedeny nejsou [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Z odůvodnění rozhodnutí také nevyplývá, zda se žalovaný zcela konkrétně zabýval hodnocením konstrukce zdi a jejího provedení z hlediska splnění požadavků požárních předpisů (např. řešení dřevěných konstrukcí krovu). Soud k tomu dále dodává, že nesouhlasí-li žalovaný se závěry znaleckého posudku, musí v rozhodnutí dostatečným a srozumitelným způsobem vyložit, v čem konkrétně neodpovídají závěry znaleckého posudku faktickému provedení stavby a v čem závěry znaleckého posudku neodpovídají požadavkům stanoveným právními předpisy. Oproti závěrům, vyplývajícím ze znaleckého posudku, musí správní orgán také položit své vlastní zcela konkrétní hodnocení, zda došlo ke splnění veřejného zájmu, spočívajícího v souladu se zájmem na protipožární ochraně, a to i za pomoci jiného znaleckého posudku. Nezabýval-li se tedy správní orgán zcela konkrétně tím, že by zpochybnil a vyvrátil závěry žalobkyni předloženým znaleckým posudkem, je jeho rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Soud nadto dodává, že v dané věci se jednalo o dodatečné povolení stavebních úprav a současně souhlas s užíváním podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V takovém řízení pak soulad s veřejným zájmem, tedy i zájmem na protipožární ochraně, prokazuje stavebník. Žalovaný tak svým postupem porušil povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a soudu nezbylo než jeho rozhodnutí zrušit. (...)

Správní řízení: rozsah odvolacího přezkumu

k § 82 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Správní řád z roku 2004 zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno (§ 82 odst. 2). Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat základním zásadám správního řízení, je limitována skutečnostmi, které jsou ze spisu zjevné. Nelze proto vytýkat odvolacímu orgánu, že sám nezjistil, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebyly účastníkovi řízení řádně doručovány písemnosti (včetně rozhodnutí), pokud na tuto skutečnost odvolatel ve včas podaném odvolání obsahujícím základní specifikaci a obsah tohoto rozhodnutí nijak neupozornil a ze spisu to jinak nebylo možno seznat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71)

Věc: Ing. Bohdan H. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím stavebního odboru Městského úřadu ve Kdyni ze dne 8. 2. 2006 byla žalobci uložena pokuta podle § 105 odst. 3 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“), ve výši 45 000 Kč za neodstranění stavby „soukromé tělocvičny“.

Dne 28. 2. 2006 bylo městskému úřadu doručeno odvolání žalobce datované dnem 24. 2. 2006, v němž je pouze uvedeno, že se žalobce odvolává proti rozhodnutí „ve věci uložení pokuty ve výši 45 000 Kč a nákladům řízení ve výši 1000 Kč“. Dále je uvedeno, že zdůvodnění následuje do 60 dnů. O podaném odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 4. 2006, jímž rozhodnutí městského úřadu potvrdil a odvolání zamítl. Doplňné odvolání bylo doručeno městskému úřadu dne 28. 4. 2006 a postoupeno žalovanému dne 4. 5. 2006. Žalovaný tak rozhodl dříve, než bylo doručeno kterémukoliv ze správních úřadů doplnění odvolání. Žalovaný ve svém rozhodnutí zejména uvedl, že v předchozím stavebním řízení si odvolatel písemnosti doručované na adresu trvalého pobytu v Praze nevyzvedával, a proto mu bylo doručováno na adresu pro doručování, kterou takto sám sdělil a v předchozím řízení na ní

písemnosti přijímal. S ohledem na nedostatek odvolacích důvodů posoudil žalovaný průběh stavebního řízení a neshledal v něm závady, pro které by je měl zrušit.

Žalobu, jíž žalobce napadl rozhodnutí žalovaného, Krajský soud v Plzni zamítl. V odůvodnění především uvedl, že neshledal v postupu a rozhodnutí žalovaného pochybení, neboť nedostatek doručení rozhodnutí stavebního úřadu nebyl namítán v podaném odvolání a ani v žalobě nebyla tvrzena posléze namítaná pochybnost o podpisu na doručenkách a na dodejce. Soud nezohlednil ani tvrzení o nemožnosti řádného odvolání pro neznalost obsahu rozhodnutí, do něhož mohl nahlédnout u správního orgánu. Žalobce tak neunesl důkazní břemeno a ani soudem v postupu žalovaného nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by mohly vést ke zrušení rozhodnutí.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku žalobce (stěžovatel) zejména namítal, že mu nebylo doručeno oznámení o zahájení řízení ani žádná jiná písemnost, a to ani rozhodnutí ze dne 8. 2. 2006. Písemnosti přebíral jeho otec, který také podepisoval jejich převzetí. Takové doručení, s ohledem na charakter doručovaných písemností, je v rozporu s § 19 a § 20 správního řádu. Stěžovatel otce k tako-

vým úkonům nikdy nezmocnil, proto nemohly nastat účinky doručení. V žalobě stěžovatel uvedl, že se o vydání správního rozhodnutí dozvěděl zcela náhodně v souvislosti s vyřizováním jiné záležitosti; proto mohl podat pouze stručné odvolání. Žalovaný se zabýval pouze adresou, na kterou byly písemnosti zasílány, a ne už tím, kým byly převzaty. Takové porušení procesních ustanovení považoval stěžovatel za natolik závažné, že vedlo k nesprávnému rozhodnutí ve věci samé. V žádném stadiu správního řízení totiž neměl možnost se k věci vyjádřit a uplatnit své námítky.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek krajského soudu za správný. Odvolání obsahovalo pouze jednu námitku, a to, že písemnosti žalobci nebyly řádně doručeny. Ze spisu však vyplýval opak. Stejně tak v žalobě stěžovatel neuplatnil žádné další tvrzení, až v jejím doplnění zástupcem je poprvé namítán nedostatek pravosti podpisů na doručenkách obsažených ve správním spise. Podle názoru žalovaného krajský soud nemohl připustit rozšíření žaloby po uplynutí žalobní lhůty. Pokud stěžovateli nebylo skutečně rozhodnutí doručeno, měl možnost nahlédnout do spisu nebo požádat o informaci o řízení, což nikdy neučinil, byť si v odvolání vyhradil lhůtu 60 dnů k jeho doplnění, kterou však nedodržel.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Řízení o přestupku bylo zahájeno v roce 2006, tedy za účinnosti stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Pro řízení podle tohoto zákona platil správní řád (§ 140), u přestupků s výjimkou ustanovení ve stavebním zákoně uvedených (§ 105 odst. 5). Doručování upravuje § 19 a násl. správního řádu. Účastníkovi řízení je třeba doručit oznámení o zahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední (§ 46), aniž je povinnost doručit do vlastních rukou. Pokud jde o předvolání k jednání (§ 59) a rozhodnutí (§ 72 odst. 1), do vlastních rukou být doručena musí (§ 19 odst. 4). Fyzické osobě se doručuje na adresu pro doručování, na adresu jejího trvalého pobytu,

na její elektronickou adresu, případně kdekoliv bude zastížena (§ 20 odst. 1). Písemnost určenou do vlastních rukou však lze doručit pouze adresátovi, nebo tomu, koho adresát k převzetí písemnosti zmocnil ověřenou písemnou plnou mocí (§ 20 odst. 2). Pouze písemnost, kterou není třeba doručit do vlastních rukou, lze podle odst. 3 téhož ustanovení předat jiné vhodné osobě bydlící v téže místě, souhlasící s předáním adresátovi. V daném případě se jednalo o písemnosti, které bylo ze zákona třeba doručit do vlastních rukou adresáta (zahájení řízení spojené s předvoláním k jednání a rozhodnutí). Lze přisvědčit žalovanému v tom, že pokud z jiného řízení bylo známo, že na adrese trvalého pobytu se adresát nezdržuje (to ostatně stěžovatel ani nevyvrací a nevytýká, že mu nebylo doručováno na pražskou adresu), a naopak mu bylo možno doručovat na adresu, kterou v jiném řízení označil za adresu pro doručování a zásilky na ní přebíral, nepochybil správní orgán tím, že na tuto adresu doručoval i v tomto řízení. Ostatně také rozhodnutí žalovaného na ni bylo řádně doručeno - z tohoto hlediska bylo nadbytečné hodnocení náležitostí dojdeky krajským soudem, neboť žalobou nebylo vytýkáno, že by žalobci nebylo řádně doručeno odvolací rozhodnutí, naopak v ní bylo konstatováno doručení odvolacího rozhodnutí včetně data.

Nedoručení předvolání k jednání do vlastních rukou stěžovatele by jistě bylo porušením zákona, stejně tak jako nedoručení správního rozhodnutí I. stupně a je nerozhodné, že správní orgán tuto skutečnost z doručenek zjistit nemohl. Nepodstatná je i skutečnost, že obě rozhodné písemnosti (předvolání k jednání a rozhodnutí I. stupně) zřejmě převzal stěžovatelův otec sdílející s ním stejnou adresu. Stěžovatel neuvedl, jakým konkrétním způsobem zjistil existenci rozhodnutí a jeho podstatný obsah. Jeho vyjádření, že to bylo v souvislosti s jiným řízením, je značně neurčité - ani to však nezhojilo skutečnost, že v souladu se zákonem písemnosti doručeny nebyly. Existenci tohoto rozhodnutí však stěžovatel zjevně v odvolací lhůtě seznal, neboť v odvolání přesně

označil jak číslo jednací daného rozhodnutí, tak i výši pokuty a nákladů řízení a v zákonné lhůtě se proti němu odvolal. V tomto odvolání mohl namítat zejména nedostatek doručení písemností a porušení svých procesních práv nemožností se aktivně na řízení účastnit, neboť to mu muselo být zcela jasné i bez bližší znalosti obsahu rozhodnutí. To však ne učinil. Pokud žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje určitý konkrétní obsah odvolání, zjevně zaměnil odvolání s jeho doplněním, které mu však bylo doručeno, jak výše uvedeno, až poté, kdy bylo o odvolání rozhodnuto. Lze připustit, že pokud stěžovatel skutečně neměl k dispozici text rozhodnutí, neměl možnost v plné míře uplatnit námitky věcné. Znalost důvodů správního orgánu pro vydání rozhodnutí jistě je podkladem pro úvahu, zda adresát rozhodnutí toto akceptuje, či zda se rozhodne podat odvolání a z jakých důvodů. Není to však nezbytným předpokladem pro podání odvolání, neboť správní řád předpokládá i možnost podání odvolání před oznámením rozhodnutí (§ 83 odst. 1 správního řádu), byť toto ustanovení bude přicházet v úvahu zpravidla tam, kde je účastník s vydáním rozhodnutí již obeznámen jinak. Stěžovateli však nepochybně nic nebránilo v uplatnění námitek proti výše uvedenému postupu správního orgánu a proti porušení jeho procesních práv, neboť to vše mu bylo dostatečně známo. Odvolání však bylo, s výjimkou specifikace napadeného rozhodnutí a jeho výroků, zcela bez obsahu a správní orgán nebyl povinen akceptovat odvolatelem vyhrazenou lhůtu 60 dnů k doplnění odvolání. Je proto zcela irelevantní poukaz na skutečnosti uvedené v doplnění odvolání, které bylo žalovanému doručeno poté, kdy již o odvolání bylo rozhodnuto.

Správní řád předpokládá, že může nastat situace, kdy rozhodnutí není řádně oznámeno: Spojuje s ní delší odvolací lhůtu uvedenou v § 84 odst. 1 - toto ustanovení ovšem pro vyluku uvedenou v jeho poslední větě na stěžovatele vztáhnout nelze. Současně však v odst. 2 téhož ustanovení vylučuje, aby se neoznámění rozhodnutí dovolával ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. V tom případě

se postupuje, jako by bylo doručeno rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2. V tom případě lze podat odvolání do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení (zde nepřichází v úvahu), nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení. Tuto lhůtu nelze vykládat jinak, než že v takovém případě lze podat odvolání do 90 dnů ode dne nabytí vědomosti o existenci rozhodnutí. Tato ochrana účastníka však v daném případě rovněž nepřichází v úvahu prostě proto, že stěžovatel podal odvolání v řádné patnáctidenní lhůtě počítané od okamžiku doručení rozhodnutí, ač jemu rozhodnutí do vlastních rukou zákonným způsobem doručeno nebylo.

Odvolání podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Podle § 82 odst. 4 se k novým skutečnostem a návrhům provedení důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu v řízení v prvním stupni nebylo umožněno učinit určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. V daném případě odvolání obsahovalo minimum ze zákonem předpokládaných náležitostí, neboť v něm byl uveden pouze údaj o napadeném rozhodnutí a o jeho předmětu. Správní orgán v takovém případě měl učinit opatření k odstranění jeho nedostatků postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu, a nikoliv sám možné vady vyhledávat. Skutečnost, že nebyl vyzván k odstranění vad odvolání, ovšem stěžovatel

žalovanému v žalobě nevytýkal, a proto k ní soud nemohl přihlížet. Přezkoumal-li žalovaný průběh celého řízení a prvoinstančního rozhodnutí, překročil jeho přezkum zákonné meze, ovšem toto jeho konání rozhodně nemělo vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, ani se nemohlo nepříznivě dotknout stěžovatelových práv. Vytýkal-li stěžovatel žalovanému v žalobě, že neodhalil doručení předvolání a rozhodnutí jiné osobě a vycházel z předpokladu správnosti doručenek, lze mu to těžko vytýkat za situace, kdy stěžovatel v odvolání ani nezmínil, že mu tyto písemnosti nebyly doručeny.

Při hodnocení zákonnosti postupu a rozhodnutí žalovaného je třeba vycházet z toho, že správní řád (č. 500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno – s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání. Pozornost, kterou musí odvolací orgán věnovat základním zásadám správního řízení, by v sobě jistě zahrnovala i vyvození

důsledků z porušení procesních předpisů, za které je třeba považovat i nedostatek doručení předmětných písemností. Tento přezkum nad rámec odvolacích námitek však předpokládá, že takové vady jsou ze spisu zjevné. Pokud spis obsahoval u těchto písemností doručení se zákonnými náležitostmi a jejich obsah nebyl odvoláním zpochybněn, nelze žalovanému vytýkat, že neporovnával vzhled podpisů s podpisy stěžovatele obsaženými v jiných jeho spisech.

Ve vztahu ke správnímu řízení lze uzavřít, že v řízení před správním orgánem I. stupně došlo k vadám a k porušení procesních práv stěžovatele jako účastníka řízení. Bylo však na stěžovateli, který byl zjevně seznámen s existencí rozhodnutí a s jeho podstatným obsahem, aby proti tomu brojil odpovídajícím procesním prostředkem – odvoláním, které mělo obsahovat námitky, v jejichž uplatnění mu nic nebránilo. Lze jen zopakovat, že stěžovatel odvolání podal, ovšem neuvedl v něm námitku, že mu předvolání a rozhodnutí nebyla doručena, ač to mu bylo dostatečně známo a nepotřeboval k tomu znát ani bližší obsah rozhodnutí, ani nahlížet do správního spisu. Přitom tato pochybení, stěžovateli zřejmá, nemohla být zřejmá žalovanému z obsahu spisu.

1581

Stavební řízení: k pojmu „terénní úpravy“; řízení o odstranění nepovolených terénních úprav

k § 71 odst. 1 a § 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.*)

Pokud v řízení o dodatečné povolení či odstranění stavby bylo zjištěno, že žalobce chtěl pozměnit tvar okolní krajiny na dotčených pozemcích, tedy upravit okolní terén definitivním způsobem, může stavební úřad nařídit odstranění nepovolených terénních úprav [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976]. Umístění stavební sutě na předmětné pozemky nemusí samo o sobě – bez výše uvedené subjektivní složky – znamenat provedení nepovolených terénních úprav.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2008, čj. 11 Ca 91/2007-35)

Věc: Jan Š. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o odstranění nepovolených terénních úprav.

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

Dne 4. 5. 2005 podala starostka obce Samopše k odboru životního prostředí Městského úřadu v Kutné Hoře podnět na prošetření skutečnosti, podle níž dne 3. 5. 2005 bylo uloženo velké množství stavebního odpadu na rozhraní pozemků v rozsudku označených parcelními čísly (dále jen „předmětné pozemky“). Za původce stavebního odpadu označila žalobce, který je investorem rekonstrukce a přístavby rekreačního domku v osadě Budín v obci Samopše, na niž vydal dne 26. 2. 2004 stavební úřad v Uhlířských Janovicích (dále jen „stavební úřad“) stavební povolení.

Stavební úřad opatřením ze dne 6. 5. 2005 vyzval žalobce k ukončení provádění terénních úprav. Dne 10. 5. 2005 zahájil řízení o odstranění terénních úprav na předmětných pozemcích a zároveň nařídil ve věci ústní jednání spojené s místním šetřením na 2. 6. 2005.

Dne 16. 3. 2005 podal k zahájenému řízení prostřednictvím právního zástupce žalobce vyjádření, kde uvedl, že nebyly přesně vymezeny terénní úpravy, které měl provést bez příslušného územního rozhodnutí či povolení, nebyla přesně vymezena stavba, která má být odstraněna. Pokud jde o zeminu, kterou žalobce dočasně deponoval na svém pozemku ze stavby, kterou provádí, tuto naveze po dokončení stavby nazpět na tento pozemek. Zároveň uvedl, že pokud po ukončení stavby nebude možné navézt celou deponovanou zeminu zpět, požádá příslušný stavební úřad o povolení terénních úprav.

V protokolu o ústním jednání ze dne 2. 6. 2005 je uvedeno, že na levé straně polní cesty, která spojuje hlavní silnici mezi Mechojedy na straně jedné a Samopšemi a Budínem na straně druhé, byly provedeny terénní úpravy, spočívající v navážce vytěžené zeminy a odpadu ze stavby žalobce. Mezi odpadem jsou například cihly, obkladačky, kabely, igelity, papíry, skleněné láhve a jiné nežádoucí materiály vycházející ze stavební činnosti. Podle odhadu se jedná o 15 nákladních aut. K provedení navážky došlo asi v prvním týdnu měsíce května 2005.

Výzvou ze dne 23. 6. 2005 stavební úřad vyzval žalobce, aby nejpozději do dne 12. 8.

2005 předložil žádost o dodatečné povolení terénních úprav se všemi náležitostmi a zároveň řízení přerušil.

Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2005 nařídil stavební úřad žalobci odstranit terénní úpravy na předmětných pozemcích podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu dne 21. 12. 2005 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Dne 4. 1. 2006 stavební úřad oznámil pokračování řízení o odstranění terénních úprav a nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením na den 26. 1. 2006. Z protokolu o ústním jednání ze dne 26. 1. 2006 vyplývá, že rozsah navážky bude vzhledem k nepříznivým klimatickým podmínkám upřesněn, jakmile to přírodní překážky umožní. Dále byli žalobce a jeho zástupce upozorněni na to, že požádá-li žalobce o dodatečné povolení navážky a nepředložil-li podklady, které prokáží soulad s veřejným zájmem, bude vydáno rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Rozhodnutím ze dne 22. 5. 2006 nařídil stavební úřad žalobci odstranit terénní úpravy na předmětných pozemcích, které byly provedeny bez územního rozhodnutí a případného povolení stavebního úřadu.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce dne 1. 6. 2006 znovu odvolání, v němž poukázal na to, že stavební úřad nepostupoval podle závěrů odvolacího orgánu a nezjistil skutečný stav.

Rozhodnutím ze dne 9. 8. 2006 žalovaný napadené rozhodnutí opětovně zrušil a vrátil věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.

Oznámením ze dne 9. 10. 2006 stavební úřad oznámil pokračování řízení o odstranění terénních úprav s tím, že žalobce vyzval k vyjádření se k podkladům i ke způsobu jejich zjištění.

Při ústním jednání dne 25. 10. 2006 žalobce setrval na předešlých písemných vyjádřeních v této věci. Předmětem jednání byla především otázka, jakým způsobem by měl být zjištěn skutečný stav věci, jenž byl v předešlých řízeních hlavním odvolacím důvo-

dem. Odpadní materiál podle sdělení zástupce žalobce pochází ze stavby Středočeské energetiky, která ho na předmětnou navážku navezla z jiného pozemku, než je pozemek žalobce.

Při místním šetření, které se konalo dne 27. 10. 2006, bylo zjištěno, že k odstranění navážky nedošlo.

Rozhodnutím ze dne 14. 11. 2006 stavební úřad znovu nařídil žalobci odstranit terénní úpravy.

I proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 30. 11. 2006 odvolání, v němž namítal, že správní orgán uvádí argumentaci, kterou použil již v předchozích rozhodnutích, některé části odůvodnění rozhodnutí jsou nerosozumitelné a nemají věcně nic společného s daným případem.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 1. 2007 odvolání zamítl. Uvedl, že nezjistil v postupu stavebního úřadu ani v napadeném rozhodnutí vady, které by odůvodňovaly jeho zrušení či změnu. Mimo jiné uvedl, že žalobce v průběhu správního řízení neuváděl stejnou výpověď, neboť jednou tvrdil, že na uvedené pozemky navezl pouze přebytečnou zeminu ze stavby rodinného domku, při ústním jednání dne 25. 10. 2006 uvedl, že odpad z jeho pozemku odvezla dodavatelská firma společně s přebytečnou zeminou. Námitky o tom, že stavební úřad neprovedl opatření, směřující k zamezení černého skládky, nejsou relevantní, neboť o tom není stavební úřad kompetentní rozhodovat.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze, kde mimo jiné uvedl, že rekonstrukci rodinného domku na uvedených pozemcích prováděl dodavatelsky. V rámci smluvního ujednání byla společnost, realizující stavební činnost, instruována, kde a jakým způsobem má provést dočasné deponování čisté zeminy na pozemcích žalobce. Bezprostředně poté, co žalobce zjistil, že velmi malé procento této zeminy je umístěno mimo jeho pozemek, nařídil této společnosti, aby uvedla věc do souladu s ujednáním. V napravení situace společností zabránila pracovnice stavebního úřadu. Správní orgány dostatečným způsobem ne-

ověřily tvrzení, že žádnou stavební suť nevyvážel. Přitom od samého počátku uváděl, že po dokončení stavební činnosti odveze deponovanou zeminu zpět, především za účelem dokončení terénních úprav. Dále namítl, že předmětné pozemky jsou občany využívány jako černá skládka odpadu, a že správní orgán přes několik jeho upozornění nepřijal opatření, která by tomu zabránila.

Žalovaný ve svém vyjádření mimo jiné uvedl, že v daném případě není zcela důležité, zda byla vyvezena čistá zemina nebo zemina se stavebním odpadem, protože vyvezením materiálu došlo k terénním úpravám pozemku, které nebyly předem se stavebním úřadem projednány v územním řízení, popřípadě povoleny. Pokud žalobce tvrdí, že na místě, kam zeminu vyvezl, vznikla černá skládka, zjevně sám tuto skládku založil a stavební úřad není kompetentní ve věci skládek rozhodovat.

Usnesením ze dne 12. 4. 2007 postoupil Krajský soud v Praze podanou žalobu Městskému soudu v Praze jako soudu věcně a místně příslušnému.

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

Z odůvodnění:

(...) Městský soud v Praze shledal důvodnost žaloby již v jejím bodě, v němž žalobce poukazuje na to, že v souvislosti s prováděnou rekonstrukcí rodinného domu dočasně deponoval na svém pozemku čistou zeminu s tím, že po dokončení stavby zeminu odveze zpět. Ze spisového materiálu vyplývá, že toto tvrzení uváděl žalobce i v průběhu správního řízení, a že toto tvrzení nebylo žádnými důkazy vyvráceno. Z uvedeně žalobní námitky vyplývá, že žalobce neprováděl terénní úpravy, nýbrž provedl dočasnou navážku určitého materiálu po dobu stavebních prací na svůj – a ze spisového materiálu je zřejmé, že i na další, cizí – pozemek, se kterým hodlal dále disponovat tak, že ho vrátí zpět.

Správní orgány jednání žalobce posoudily tak, že šlo o provedení terénních úprav. Sta-

vební zákon pojem terénní úpravy nedefinuje, je však zřejmé, že jde o takové práce, kterými se mění stávající terén, přičemž cílem a smyslem těchto prací je to, aby změna terénu byla provedena a zůstala v této změněné podobě.

Pro rozhodnutí soudu o důvodnosti uplatněných žalobních námitek v podané žalobě je podle názoru Městského soudu v Praze rozhodující úvaha o tom, že z obsahu spisového materiálu, který měl soud k dispozici, nijak nevyplývá a nebylo zjištěno, že by žalobce chtěl pozměnit tvar okolní krajiny na předmětných pozemcích, tedy upravit okolní terén definitivním způsobem. Právě tato subjektivní složka jednání žalobce ve spojení s objektivním zjištěním, provedeným správním úřadem I. stupně, podle názoru soudu vymezuje po stránce obsahové pojem provádění terénních úprav. V daném případě ze spisového materiálu nevyplývá, z jakých skutečností správní orgány vycházely při svém závěru, že žalobce terénní úpravy provedl. Samotná skutečnost navedení určitého materiálu na určité místo neznámá, že jsou automaticky provedeny terénní úpravy.

Podle názoru soudu nebylo v této věci jednoznačně prokázáno, že žalobce prováděl terénní úpravy. Pak ovšem nemohlo být rozhodnuto o tom, aby žalobce tyto terénní úpravy odstranil. Již tento nedostatek je důvodem pro

zrušení napadeného rozhodnutí, když z tohoto pohledu je pak nerozhodné, na jaký pozemek a jaký materiál měl žalobce vyvézt.

Nicméně s přihlédnutím k dalším žalobním námitkám je nutno konstatovat, že se správní orgány nevypořádaly ani s tvrzením žalobce, že poté, co zjistil, že dodavatelská firma vyvezla zeminu nejen na jeho pozemek, ale i na pozemek sousední, dal pokyn, aby zemina byla umístěna jen na jeho pozemku, ale v realizaci tohoto pokynu mu bylo zabráněno. V tomto směru nebylo provedeno žádné dokazování. Také tuto žalobní námitku shledal soud důvodnou.

Obdobně to platí o námitce, v níž žalobce poukazuje na to, že nebylo prokázáno, že by kromě zeminy na předmětné pozemky vyvezl další materiál, který je uveden v rozhodnutí I. stupně (zkráceně stavební suť). Ze spisového materiálu není zřejmé, z jakých důkazů správní orgány vycházely, když dospěly k závěru, že stavební suť na předmětné pozemky umístil právě žalobce. Pokud by byla tato skutečnost prokázána, nabízí se otázka, zda tímto jednáním nedošlo k porušení povinností stanovených právními předpisy o nakládání s odpadem, když pro závěr o tom, že šlo o terénní úpravy, nejsou - jak již bylo výše uvedeno - ve spisovém materiálu dostatečné podklady. (...)

Stavební zákon: zřízení věcného břemene

k § 108 odst. 2 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)

k § 170 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Je-li nutno zřídit věcné břemeno pro vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě [§ 108 odst. 2 písm. d) stavebního zákona z roku 1976, § 170 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006], je nutno volit takové řešení, které je na jedné straně co možná nešetrnějším zásahem do vlastnického práva k pozemku zatěžované věcným břemenem, které však na druhé straně neznamená zcela zjevně nepřiměřené náklady pro navrhovatele věcného břemene.

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

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, čj. 6 As 11/2007-77)

Věc: a) Ing. František V., b) Ing. Marie V. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti 1) JUDr. Ludka D., 2) JUDr. Jana S., o zřízení věcného břemene k části pozemku, o kasační stížnosti žalovaného a JUDr. Jana S.

Rozhodnutím ze dne 22. 2. 2005 zamítl žalovaný odvolání žalobců proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru stavebního, ze dne 2. 12. 2004, kterým bylo rozhodnuto o zřízení věcných břemen k části pozemku, který je ve vlastnictví žalobců. Věcná břemena byla zřízena ve prospěch manželů JUDr. Ludka a RNDr. Dany D. a ve prospěch manželů JUDr. Jana a Libuše S. za účelem zajištění práva běžného přístupu k jejich rodinným domům a k nim náležejícím pozemkům spočívající v povinnosti vlastníků břemenem zatíženého pozemku strpět zpevnění části pozemku štěrkem v těch místech, kde není provedena stávající asfaltová cesta, a strpět právo běžného přístupu k rodinným domům, včetně obslužných činností (pošta, odvoz odpadků a fekálií), pěší chůze a jízdy motorovými vozidly.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podali žalobci u Krajského soudu v Ostravě žalobu, v níž zejména namítali nezákonnost rozhodnutí žalovaného spočívající v nepřiměřeném zásahu do jejich vlastnického práva. Žalobci dle svého tvrzení v řízení před stavebním úřadem prokázali, že přístup k nemovitostem osob oprávněných z věcných břemen lze vykonat jiným způsobem, který je podstatně šetrnější, pokud jde o zásah do vlastnického práva žalobců. V daném případě tedy dle názoru žalobců bylo možné dosáhnout sledovaného účelu a cíle vyvlastnění jiným způsobem nebo dohodou. Žalobci přítom takovou dohodu nabízeli (ve formě protinávrhu k návrhu osob oprávněných z věcných břemen), přičemž stavební úřad i žalovaný tento protinávrh posoudili jako odmítnutí návrhu dohody.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 19. 10. 2006 napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, přičemž zejména konstatoval, že závěry stavebního úřadu ani žalovaného o skutkovém stavu nemají dostatečnou oporu ve

správních spisech. Aniž by byl přílohou spisu územní plán obce Samotišky a aniž by byla do spisu pořízena kopie či alespoň výpis z územního plánu, je jedním ze základních bodů napadeného rozhodnutí rozpor žalobci uvažovaného řešení právě s tímto územním plánem. Krajský soud tedy nemohl tento závěr nikterak přezkoumat, když územní plán ani jeho část nejsou obsahem spisu. Ve správním spise je toliko sdělení obce Samotišky, kde je v jediné větě zmíněno, že komunikace (v alternativní trase navržené žalobci) není územním plánem uvažována. Napadené rozhodnutí pak také trpí dle názoru krajského soudu nedostatkem důvodů, který spočívá v nedostatečném posouzení alternativního řešení navrhovaného žalobci. Žalovaný u tohoto alternativního řešení poukazuje na případnou nutnost omezení vlastnického práva dalšího soukromého vlastníka. Činí tak však za situace, kdy s tímto vlastníkem vůbec nebylo jednáno a nebylo ani zjištěno jeho stanovisko k žalobci navrhovanému řešení. Dále správní orgány argumentují i stavem cesty v této trase. Ten je ve správním spise zachycen zprávou obce Samotišky. Správní úřady však po celou dobu správního řízení neověřovaly, jaké náklady (a to zejména ve srovnání s náklady na vybudování cesty v trase navrhovaného břemene) by uvedení této cesty do patřičného stavu vyžadovalo, a omezily se jen na zjištění, že obec Samotišky na to nemá finanční prostředky a o takové investiční akci dosud neuvažuje. Správní úřady opakovaně zdůrazňovaly, že žalobci uvažované řešení je v rozporu s cíli a záměry územního plánu, aniž by se kdy zabývaly otázkou, o jaké cíle či záměry se vůbec jedná. Krajský soud dále naznačil, že v rámci nového projednání věci bude třeba doplnit obsah spisu o územní plán obce Samotišky nebo alespoň jeho relevantní část, verifikovat cíle a záměry tohoto územního plánu a po takto doplněném dokazování řádně posoudit soulad žalobci uvažovaného

řešení s cíli a záměry územního plánu. Současně bude dle názoru krajského soudu třeba provést řádné a úplné dokazování k prověření možnosti komunikačního napojení nemovitostí navrhovatelů břemen cestou uvažovanou žalobci.

Žalovaný i osoba zúčastněná na řízení JUDr. Jan S. (stěžovatelé) napadli uvedený rozsudek kasačními stížnostmi. Žalovaný především namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku obsahu správního spisu, když vytkl žalovanému, že v něm chybí územní plán obce Samotičky, místo aby v tomto směru sám provedl dokazování. Krajský soud nezohlednil skutečnost, že územní plán je veřejným dokumentem, který musí být permanentně k nahlédnutí na obci a u stavebního úřadu. Žalovaný pro informaci dodal, že územní plán obsahuje kromě průvodní zprávy a regulativů větší množství výkresů území týkajících se způsobu využití a výstavby území. Ve výkrese č. 2 je pak předmětná příjezdová komunikace ke dvěma rodinným domům po pozemku parc. č. 368 vyznačena jako místní obslužná komunikace MOK4/30. Z důvodů rozsahu územního plánu i potřeby stálé práce s touto územně plánovací dokumentací je nemyšlitelné jej poskytovat jiným subjektům než těm, které ho pro svou činnost potřebují, proto je nemyšlitelné zasílat územní plán jako součást spisu soudu. Žalovaný měl za to, že věnoval ve svém rozhodnutí značnou pozornost právě souladu navrhovaného opatření v území s platným územním plánem. Již z obsahu rozhodnutí je dle názoru žalovaného zřejmé, že se jedná o soulad evidentní. K soudem namítanému opomenutí dostatečného posouzení alternativního řešení navrhovaného žalobci žalovaný uvedl, že vyvlastňovací řízení se zahajuje na návrh a slouží k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku nebo stavbě. Správní orgány posuzovaly zásah do vlastnictví právě s ohledem na co nejmírnější zásah, který by byl zároveň v souladu se schváleným územním plánem.

JUDr. Jan S. ve své kasační stížnosti rovněž vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím krajského soudu, přičemž zejména uvedl po-

drobně důvody, pro které považuje alternativní řešení navržené žalobci za nereálné. Mezi tyto důvody patří nákladnost vybudování cesty v alternativním řešení, nepravděpodobnost, že by stavba této cesty vůbec byla povolena, problémy s poštou, popeláři, hasiči či sanitními vozy. Ač tak druhý stěžovatel výslovně neuvedl, jeho námitka ve své podstatě zpochybňuje stejně jako námitka žalovaného závěr krajského soudu o tom, že se žalovaný alternativním řešením žalobců, které krajský soud považuje za zcela reálnou variantu, dostatečně nezabýval.

Žalobci se vyjádřili toliko ke kasační stížnosti žalovaného, přičemž zejména uvedli, že žalovaný nesprávně chápe procesní pravidla podle soudního řádu správního, neboť nebylo zákonnou povinností soudu uvěřit žalovanému, že jím vydané rozhodnutí je v souladu s územním plánem a jeho cíly a záměry, když tento závěr neměl materiální oporu ve spisu. Územní plán společně s pojmenováním jeho cílů a záměrů ve vztahu k projednávané věci měl být obsažen ve správním spisu již při rozhodování stavebního úřadu. Krajský soud správně posoudil obsah správního spisu jako nedostatečný pro závěr žalovaného o skutkovém stavu. Stejně tak krajský soud důvodně zrušil napadené rozhodnutí i pro nedostatek důvodů spočívající v nedostatečném posouzení alternativního návrhu účastníků řízení. Skutečností je, že žalovaný i stavební úřad alternativní návrh bez dalšího odmítly.

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

Z odůvodnění:

(...) V úvodu Nejvyšší správní soud považuje za žádoucí poukázat na ústavně vymezený prostor, ve kterém se státní orgány mohou při úvaze o vyvlastnění pohybovat. Dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Rubem takto definovaného absolutního subjektivního práva jsou pak i závazky z vlastnického práva vyplývající. Čl. 11 odst. 3 Listiny totiž mimo stano-

ví, že vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je pak dle odst. 4 citovaného ustanovení možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Již z těchto základních ústavně normovaných zásad je patrné, že vyvlastnění je institutem *ultima ratio*, přicházejícím v úvahu jen tehdy, pokud není jiného východiska. Omezení vlastnického práva pak má vždy přednost před úplným vyvlastněním vlastnického práva.

Nesouhlasný postoj osoby, jejíž vlastnické právo má být omezením či úplným vyvlastněním dotčeno, nikdy nemůže být bez právní relevance. Pokud však objektivně není možné najít jiné vhodné řešení a dotčovaný vlastník přesto stále setrvává na svém odmítavém postoji, nezbyvá, než aby čelil zásadě uvedené v již zmíněném čl. 11 odst. 3 Listiny, podle kterého vlastnické právo zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Obecným zájmem pak beze sporu je mimo jiné i zájem zcela konkrétních osob na přístup k jejich nemovitosti.

Výše zmíněné Listinou vymezené zásady jsou pak promítnuty do předpisů nižší právní síly – v daném případě a v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí do příslušných ustanovení stavebního zákona z roku 1976.

(...) Nejvyšší správní soud se nemohl ztožnit ani se závěrem krajského soudu, že by rozhodnutí správních orgánů v dané věci byla nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Krajský soud správním orgánům vytýká, že se nedostatečně zabývaly k vlastnickým právům žalobců šetrnějším alternativním řešením, přičemž nezhodnotily nákladnost případného uvedení alternativní cesty do patřičného stavu a nezdůvodnily svůj závěr, proč je toto alternativní řešení v rozporu s cíly a záměry platného územního plánu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že již stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí s odkazem na jednoznačná stanoviska obce Samotišky, kte-

rá jsou součástí správního spisu, zřetelně konstatoval, že alternativní cesta přes pozemek parc. č. 336 je neudržovaná a při špatném počasí a v zimním období neprůjezdná polní cesta v památkově chráněné oblasti, která je zcela nevhodná pro nutný obslužný provoz a po níž větší vozidla (popeláři, fekální vůz apod.) pro omezený manipulační prostor vůbec neprojedou, a že obec Samotišky na vybudování řádné příjezdové komunikace na této trase nemá finanční prostředky a ani takovou akci neplánuje. Zároveň stavební úřad opět s odkazem na stanovisko obce uvedl, že naopak příjezdová cesta k pozemkům a stavbám osob zúčastněných na řízení, na níž měla být zřízena předmětná věcná břemena, je v územním plánu obce na pozemku parc. č. 368 v k. ú. Samotišky vyznačena a při tvorbě územního plánu k ní nebyly vzneseny připomínky. Dále poukázal na územní rozhodnutí ze dne 18. 10. 1989, jímž bylo povoleno umístění staveb dvou rodinných domů osob zúčastněných na řízení, které počítalo s vybudováním příjezdové cesty k těmto domům přes pozemek parc. č. 368 v délce cca 80 m, z čehož vyplývá, že se muselo jednat o cestu navrhovanou osobami zúčastněnými na řízení, nikoliv o cestu navrhovanou žalobci.

Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí přisvědčil uvedeným závěrům stavebního úřadu a znovu zdůraznil, že způsob komunikačního napojení rodinných domů i území a staveb (odpovídající variantě navrhované osobami zúčastněnými na řízení) byl mimo jiné i s ohledem na vydaná územní rozhodnutí posuzován zpracovatelem územně plánovací dokumentace a po té logicky pojat do územního plánu obce Samotišky jako součást komunikační sítě obce. Přijetím alternativního návrhu žalobců by došlo k zaslepení a zrušení územním plánem uvažované komunikace a k zásadní přeměně a rozšíření komunikačního systému v této části obce. Žalobci navrhované řešení je tedy v rozporu se záměry schválenými územním plánem. Žalovaný znovu připomněl, že pozemek parc. č. 336, jehož mělo být pro řešení navrhované žalobci využito, je účelovou komunikací v majetku obce, která se v zimě neudržuje. Možnost realizace

přístupu a příjezdu k rodinným domům osob zúčastněných na řízení způsobem navrhováním žalobci tak záleží především na finančních možnostech obce Samotišky. Navrhovatelé věcných břemen nemohli bez řádných záruk obce, že zpevní alternativní komunikaci, aby odpovídala požadavkům na průjezd těžších vozidel, a že obec bude schopna i v zimě zajistit údržbu této komunikace, přijmout jiné řešení, které by bez těchto záruk mohlo vést k úplnému znemožnění jejich přístupu a příjezdu ke stavbám v zimním období. Navrhovatelé tedy nutně museli vycházet ze záruk, která jim poskytují příslušná správní rozhodnutí a platný územní plán. Z prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá, že zpevnění části pozemku parc. č. 368 odpovídající věcným břemenům provedou navrhovatelé svým nákladem, podle žalovaného však nelze navrhovatele nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali alternativní veřejnou komunikaci (parc. č. 336) v rozsahu, který překračuje rámec potřeby pro provoz dvou rodinných domů, jimž navíc dle územního plánu a územního rozhodnutí náleží jiný způsob komunikačního napojení. Z těchto důvodů dospěl žalovaný obdobně jako prvostupňový stavební úřad k závěru, že zřízení věcných břemen, jak bylo navrhováno osobami zúčastněnými na řízení, je jediným možným a ve svých důsledcích nejmírnějším zásahem do vlastnických práv žalobců, a je tedy dán veřejný zájem na tomto omezení vlastnického práva žalobců.

Z uvedeného je tedy zřetelně patrné, že se správní orgány prvního i druhého stupně alternativním řešením navrhovaným žalobci důkladně zabývaly, včetně toho, že se vypořádaly se znaleckým posudkem předloženým žalobci, a uvedly přezkoumatelné důvody, proč považují toto řešení, byť by znamenalo menší zatížení pozemku žalobců věcnými břemeny než původní varianta, za nerealizovatelné, přičemž zároveň srozumitelně vysvětlily, že platný územní plán počítá právě s původně navrhovaným komunikačním napojením pozemků a staveb osob zúčastněných na řízení, a naopak nepočítá s tím, že by

se součástí komunikační sítě obce, jež je obcí udržována a zabezpečována, měla stát alternativní komunikace, jejíž využití je pro uvedený účel navrhováno žalobci. Nejvyšší správní soud tedy nemůže aprobeovat závěr krajského soudu, že by předmětná rozhodnutí správních orgánů trpěla nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů, naopak shledal argumenty správních orgánů velmi přesvědčivými.

Žalobci totiž ani nečinili sporným, že je alternativní komunikace, tedy úvozová polní cesta, za špatného počasí a v zimním období nesjízdná a že je v každém případě neprůjezdná pro větší vozy, jejichž přístup je pro zajištění provozu rodinných domů osob zúčastněných na řízení nezbytný. Tato skutečnost vyplývá nejen ze správními orgány citovaných jednoznačných vyjádření obce, ale i ze samotného znaleckého posudku předloženého žalobci, který je součástí správního spisu, včetně k němu přiložené fotodokumentace. Sám znalec Zdeněk Wildner v závěrech zmíněného znaleckého posudku uvádí, že doporučuje alternativní variantu navrženou žalobci, ovšem za předpokladu provádění odpovídající běžné údržby těchto alternativních komunikací. Tato údržba však, jak vyplývá z výše uvedeného, zajištěna není a obec Samotišky se jasně vyjádřila, že ji nehodlá zajišťovat ani v budoucnu.

Žalobci se mýlí, pokud se domnívají, že údržba těchto žalobci preferovaných komunikací je povinností obce. Z vyjádření Obecního úřadu Samotišky, který je příslušným silničním správním úřadem pro místní komunikace a veřejné účelové komunikace nacházející se na území této obce, vyplývá, že komunikace na pozemku parc. č. 336 je sice v majetku obce, obec ji ovšem nepovažuje za místní komunikaci, nýbrž za účelovou komunikaci, přičemž tato komunikace se v zimě neudržuje. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), rozhoduje právě příslušný silniční správní úřad o zařazení konkrétní komunikace mj. do kategorie místních komunikací, a to na základě jejího určení, dopravní-

ho významu a stavebně technického vybavení. Podle § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je místní komunikace veřejně přístupnou komunikací, která slouží převážně místní dopravě na území obce, zatímco veřejně přístupná účelová komunikace je dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Byť tedy § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích počítá s tím, že vlastníkem místních komunikací je obec, zatímco vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba, ve skutečnosti rozhodující pro určení kategorie pozemní komunikace není primárně osoba jejího vlastníka, ale to, které ze zákonných definic jednotlivých kategorií pozemních komunikací tato komunikace ve skutečnosti odpovídá, případně, do které z těchto kategorií pozemních komunikací byla v souladu se zákonem zařazena rozhodnutím silničního správního úřadu. Kromě toho i obec je právnickou osobou, zákon o pozemních komunikacích tedy nevylučuje, aby ve vlastnictví obce byly nejenom místní komunikace, nýbrž i veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pozemky, na nichž se tyto komunikace nacházejí, pokud tyto komunikace nejsou z hlediska občanského práva samostatnou věcí).

Zatímco povinností vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pozemku pod ní) je v zásadě strpět její obecné užívání, tedy žádným způsobem nebránit ostatním uživatelům této komunikace ve výkonu jejich oprávnění používat veřejnou cestu obvyklým způsobem a k obvyklému účelu (k tomu srov. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, dostupný na www.nssoud.cz), u místních komunikací vyplývají z § 9 odst. 4 a § 27 zákona o pozemních komunikacích a z prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu povinnosti jejich vlastníka, tedy obce, o tyto komunikace aktivně pečovat tak, aby byla zajištěna jejich

schůdnost a sjízdnost. Ani u místních komunikací ovšem tato povinnost neplatí bezvýjimečně. Pokud má příslušný úsek místní komunikace malý dopravní význam, může se obec rozhodnout, že nebude v zimním období zajišťovat jeho schůdnost a sjízdnost odstraňováním sněhu a náledí, a v takovém případě postačí, když tento úsek odpovídajícím způsobem označí, přičemž vymezení těchto úseků místních komunikací stanoví obec svým nařízením (§ 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích).

Povinnost obce Samotičky provádět údržbu komunikací navrhovaných žalobci nevyplývá ani ze zákona o obcích, jak se žalobci mylně domnívají. Jedním z úkolů obce v rámci výkonu její samostatné působnosti je jistě pečovat o uspokojování potřeb svých občanů mj. v oblasti dopravy a spojů, jak stanoví § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), toto ustanovení však nelze vykládat tak, že by obec měla povinnost pečovat o každou veřejnou cestu na svém území či o každou takovou komunikaci ve svém vlastnictví. Je na obci, aby vzhledem k potřebám svých občanů i k rozpočtovým prostředkům, které má k dispozici, stanovila síť místních komunikací, které budou dostatečným způsobem zajišťovat základní dopravní obslužnost v obci, přičemž k tomuto účelu má sloužit mj. právě územní plán. Jak již bylo uvedeno, tuto otázku řeší rovněž platný územní plán obce Samotičky, a to ve prospěch varianty navrhované osobami zúčastněnými na řízení a v neprospěch varianty navrhované žalobci. Jak již bylo rovněž konstatováno, žalobci měli možnost uplatnit proti takovému dopravnímu řešení v době projednávání návrhu územního plánu připomínky, což nečinili.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že za dané situace, kdy obec není povinna ani ochotna zajistit nutnou úpravu ani údržbu žalobci preferované komunikace, nelze po osobách zúčastněných na řízení spravedlivě požadovat, aby tak činily samy svým nákladem. Z výše uvedeného je zřejmé, že požadovanému účelu by komunikace na pozemku parc. č. 336 mohla sloužit jen tehdy, pokud by byl

nejen zpevněn její povrch, ale pokud by byla i rozšířena pro průjezd větších vozidel, přičemž následně by musela být prováděna její údržba, a to zejména v zimním období. I pokud by obec jako vlastník pozemku souhlasila s takovými zásahy ze strany osob zúčastněných na řízení a i pokud by mohla být taková úprava uvedené komunikace povolena příslušným stavebním úřadem, na což rozhodně nelze na základě dosavadních informací spoléhat, je zřejmé, rovněž vzhledem k délce komunikace, která by takto musela být upravena a následně udržována, že by osoby zúčastněné na řízení musely vynaložit nepoměrně vyšší náklady na takové řešení, než je zpevnění cesty na pozemku parc. č. 368. Tomu by se ostatně ani v případě realizace alternativního řešení nevyhnuli, pouze by se týkalo kratšího úseku.

Jak již bylo konstatováno, vlastnické právo žalobců k pozemku parc. č. 368 požívá ústavní ochrany, ovšem obdobná úroveň ochrany musí být poskytnuta i vlastnickým právům osob zúčastněných na řízení k jejich pozemkům a stavbám, k čemuž náleží jistě i právo na zajištění přístupu k předmětu jejich vlastnictví, aby ho mohly vůbec užívat. Po osobách zúčastněných na řízení lze tedy požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na zajištění tohoto přístupu, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by takovým spíše hypotetickým řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva žalobců získáno, neboť by stejně muselo dojít k zatížení předmětného pozemku žalobců

věcnými břemeny, byť v o něco menším rozsahu. Uvedené platí zvláště za situace, kdy komunikace vedoucí přes pozemek parc. č. 368 ve vlastnictví žalobců byla nejen osobami zúčastněnými na řízení, ale i dalšími osobami, dlouhodobě užívána, čemuž odpovídalo i dosavadní umístění oplocení uvnitř pozemku parc. č. 368, a tato situace trvala až do okamžiku, než byla tato komunikace zásahem žalobců uzavřena. Byť tedy žalovaný nedospěl k jednoznačnému závěru, že by přes pozemek žalobců ve skutečnosti vedla veřejně přístupná účelová komunikace, a že by tudíž osobám zúčastněným na řízení svědčilo oprávnění obecného užívání této komunikace (viz výše), byli to v každém případě žalobci, kdo uzavřením této cesty zasáhli do pokojného stavu, a přiměli tudíž vlastně osoby zúčastněné na řízení domáhat se zřízení předmětných věcných břemen.

Za těchto okolností tedy Nejvyšší správní soud neshledal nezbytným, aby správní orgány zjišťovaly přesné vyčíslení nákladů spojených s řešením dopravního spojení navrhovaného žalobci či aby zjišťovaly, zda by s tímto spíše hypotetickým řešením souhlasil rovněž vlastník dalšího dotčeného pozemku parc. č. 360. Nejvyšší správní soud tedy ke kasační stížnosti žalovaného i JUDr. Jana S. shledal nezákonným závěr krajského soudu o tom, že by žalobou napadené rozhodnutí trpělo v uvedených ohledech nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů či nedostatečným zjištěním skutkového stavu, proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vodní právo: jízda na vodním skútru

k § 4 odst. 1 vyhlášky č. 241/2002 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě^{*)}

k § 2 odst. 1 písm. b) bod 2 vyhlášky č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách

k § 7 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)**)

Vodní skútr je malým plavidlem s vlastním strojním pohonem ve smyslu § 4 odst. 1 bod 2 vyhlášky č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách.

Provozovatel vodního skútru, respektive malého plavidla s vlastním strojním pohonem, může tento vodní skútr užívat dle § 7 odst. 5 věty druhé vodního zákona, mimo ochranná pásma vodních zdrojů I. stupně a nádrže určené pro chov ryb, na ostatních povrchových vodách v rozsahu a za podmínek daných § 4 odst. 1 vyhlášky č. 241/2002 Sb., tedy na povrchových vodách označených odpovídajícími plavebními znaky.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2007, čj. 9 Ca 43/2005-63)

Věc: Společnost s ručením omezeným Harpya proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty.

Rozhodnutím Státní plavební správy (dále též „SPS“) ze dne 23. 10. 2003 byla žalobci podle § 121 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), za spáchání správního deliktu uložena pokuta ve výši Kč 10 000 pro porušení § 7 odst. 5 vodního zákona a § 4 odst. 1 vyhlášky č. 241/2002 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě (dále jen „vyhláška“), čehož se žalobce dopustil tím, že jako provozovatel malého vozidla s vlastním strojním pohonem – vodní skútr – ve dnech 21. 4. 2003 a 27. 4. 2003 opakovaně provozoval plavidlo na vodní cestě Vltava, zdrži vodního díla Slapy, ř. km 94,0, tedy na místě, kde není provoz těchto plavidel možný.

Žalobce proti rozhodnutí SPS podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 12. 2004 zamítl. V odůvodnění žalovaný uvedl, že vodní skútr spadá do kategorie ma-

lých plavidel s vlastním strojním pohonem, která je podskupinou malých plavidel. SPS, která jako jediná vydává povolení k užívání povrchových vod a vyslovuje souhlas s umístěním příslušných plavebních znaků podle § 28 odst. 2 vodního zákona, v roce 2003 na vodní cestě Vltava, zdrže vodního díla Slapy, nevydala žádné povolení k provozu dráhy pro vodní skútry, provozoval žalobce tedy v příslušných dnech malé plavidlo s vlastním strojním pohonem (vodní skútr) v rozporu s § 4 odst. 1 vyhlášky, neboť toto plavidlo neprovozoval na povrchových vodách označených odpovídajícími plavebními znaky.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že Vltava není na 94. říčním kilometru ani vodou v ochranném pásmu I. stupně, ani nádrží určenou pro chov ryb, rovněž není ani vodním tokem vyjmenovaným v příslušné vyhlášce, naopak je třeba ji považovat za dopravně významnou cestu, kde plavba malých plavidel není, podle vodního zákona, jak-

^{*)} S účinností od 1. 3. 2006 změněno vyhláškou č. 39/2006 Sb.

^{**)} S účinností od 23. 1. 2004 změněno zákonem č. 20/2004 Sb.

koliv omezena. Žalobce zdůraznil ustanovení § 4 odst. 1 vyhlášky s tím, že vodní skútr provozoval ve dnech 21. 4. 2003 a 27. 4. 2003, tedy ve dnech, kdy samotná vyhláška provoz těchto plavidel povoluje. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel v provozu na vnitrozemských vodních cestách, není vodní skútr zařazen do jakékoliv kategorie upravující rozdělení jednotlivých druhů plavidel, a je tak třeba vodní skútr, rovněž s ohledem na označení příslušnou plavební správou v technickém průkazu tohoto plavidla, považovat za malé plavidlo s vlastním strojním pohonem.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V obecné rovině považuje soud za potřebné předně uvést, že podle jeho stanoviska je vodní skútr tak, jak jej pojednává ustanovení § 4 odst. 1 prováděcí vyhlášky, malým plavidlem s vlastním strojním pohonem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) bod 2 vyhlášky č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách, a přisvědčuje též výkladu tohoto pojmu žalovaným a sice, že vodní skútr je běžně užívaný pojem označující specifický druh malého plavidla s vlastním strojním pohonem, který se po konstrukční stránce vyznačuje malým ponorem a klasický lodní trup je nahrazen uzavřeným plovákem, plavidlo je poháněno tryskou, na jejímž konci je natáčecí prvek, který ve spojení s říditky obdobným motocyklovým zabezpečuje manévrování plavidla, a že konstrukčně je určeno pro rekreační plavbu v kluzu a pro provádění figur na vodní ploše a s ohledem na své technické parametry, zejména schopnost dosahovat vysoké rychlosti patří z hlediska bezpečnosti plavby ke zvláštnímu druhu plavidel, které je nezbytné provozovat ve zvláště vymezených lokalitách. Tomuto výkladu a pojmu vodní skútr nasvědčuje i běžně veřejnosti dostupná inzerce výřobův a plavidel, popřípadě sportovního zboží a cestovních kanceláří, jakož i tvrzení jednatele žalobce, který na dotaz, zda je majitelem vodního skútru, do protokolu dne 21. 5.

2004 uvedl: „*Moje firma je vlastníkem vodního skútru poznávacích znaků 100 957*“, a v průběhu správního řízení i v podané žalobě současně tvrdil, že vodní skútr je třeba považovat za malé plavidlo s vlastním strojním pohonem.

(...) Pokud žalobce k právnímu posouzení deliktního jednání namítal, že tak činil v místě, kde plavba malých plavidel není jakkoliv omezena, a navíc v době, kdy je obecně dle příslušných právních předpisů provoz plavidel určených pro plavbu v kluzu a provoz vodních skútrů povolen, soud k tomu uvádí, že podle § 7 odst. 5 není plavba plavidel se spalovacími motory, tedy i předmětného vodního skútru žalobce, na vodní cestě Vltava, zdrži VD Slapy, říční km 94,0 zakázána, neboť tento úsek není uveden v příloze č. 1 vyhlášky, na níž ustanovení § 2 též vyhlášky poukazuje. Na jednání žalobce však dopadá věta druhá § 7 odst. 5 vodního zákona, podle které lze ostatní povrchové vody užívat k plavbě jen tak, aby přitom nedošlo k ohrožení zájmu rekreace, jakosti vod, ekosystému, bezpečnosti vodních děl; rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou. Touto vyhláškou je prováděcí vyhláška č. 241/2002 Sb., která ve svém § 4 odst. 1 stanoví rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě tak, že na povrchových vodách označených odpovídajícími plavebními znaky, na nichž není plavba plavidel se spalovacími motory podle § 7 odst. 5 zákona nebo podle § 2 této vyhlášky zakázána, se plavba plavidel určených pro plavbu v kluzu a provoz skútrů umožňuje jen v období od 15. září do 15. června v době od 9.00 hod. do 19.00 hod.

Z těchto zákonných ustanovení vyplývá, že žalobce jako provozovatel vodního skútru, respektive malého plavidla s vlastním strojním provozem [§ 2 odst. 1 písm. b) bod 2 vyhlášky č. 223/1995 Sb.], mohl tento vodní skútr užívat na vodní cestě Vltava, zdrži VD Slapy, říční km 94,0 jen tak, aby neohrozil zájmy rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnost osob a vodních děl v rozsahu

a za podmínek stanovených v § 4 odst. 1 prováděcí vyhlášky, tedy na povrchových vodách označených odpovídajícími plavebními znaky, neboť když pro něj neplatil zákaz podle § 7 odst. 1 věty první, mohl užívat „ostatní povrchové vody“ jen ve smyslu § 7 odst. 5 věty druhé za rozsahu a podmínek dle § 4 odst. 1 prováděcí vyhlášky, tedy na povrchových vodách označených odpovídajícími plavebními znaky. Mezi účastníky je přitom nesporné, že SPS v daném místě (vodní cesta Vltava, zdrž VD Slapy, říční km 94,0) v roce 2003, kdy se žalobce správního deliktu dopustil, tento úsek povrchových vod odpovídajícími plavebními znaky neoznačila, tedy nevydala povolení o tom, že v tomto úseku lze vodní skútry provozovat. Žalobce proto nemohl svůj vodní skútr v tomto úseku provozovat ani v době od 15. 9. do 15. 6. daného roku. Za tohoto stavu žalobce provozoval vodní skútr dne 21. 4. 2003 a 27. 4. 2003 jako malé plavidlo s vlastním strojním pohonem v rozporu s § 7 odst. 5 vodního zákona ve spojení s § 4 odst. 1 vyhlášky, když vodní skútr provozoval na povrchových vodách, které nebyly označeny odpovídajícími plavebními znaky k provozu takového malého plavidla s vlastním strojním pohonem.

vebními znaky neoznačila, tedy nevydala povolení o tom, že v tomto úseku lze vodní skútry provozovat. Žalobce proto nemohl svůj vodní skútr v tomto úseku provozovat ani v době od 15. 9. do 15. 6. daného roku. Za tohoto stavu žalobce provozoval vodní skútr dne 21. 4. 2003 a 27. 4. 2003 jako malé plavidlo s vlastním strojním pohonem v rozporu s § 7 odst. 5 vodního zákona ve spojení s § 4 odst. 1 vyhlášky, když vodní skútr provozoval na povrchových vodách, které nebyly označeny odpovídajícími plavebními znaky k provozu takového malého plavidla s vlastním strojním pohonem.

1584

Zvláštní příspěvek k důchodu: podmínky nároku

k § 5 odst. 1 písm. c) bod 1. a 2. zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů

Nárok na zvláštní příspěvek k důchodu podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 357/2005 Sb. vznikne i tehdy, činí-li součet doby neoprávněného výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody uvedené v § 5 odst. 1 písm. c) bod 1. a doby zařazení v táborech nucených prací nebo pracovním útvaru a nebo centralizačním klášteře s režimem obdobným táborům nucených prací podle § 5 odst. 1 písm. c) bod 2. celkem nejméně 12 měsíců.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 4 Ads 89/2007-45)

Věc: Ing. Zbyněk B. proti České správě sociálního zabezpečení o zvláštní příspěvek k důchodu, o kasační stížnosti žalované.

Dne 10. 10. 2005 uplatnil žalobce nárok na poskytnutí zvláštního příspěvku k důchodu z důvodu věznění v době od 14. 3. 1962 do 14. 1. 1963 a z důvodu neoprávněného pobytu ve vojenském táboře nucených prací v době od 1. 12. 1951 do 21. 4. 1952. Žádost žalobce žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 9. 5. 2006, neboť ani doba věznění žalobce [§ 5 odst. 1 písm. c) bod 1. zákona č. 357/2005 Sb.], ani doba jeho pobytu ve vojenském táboře nucených prací [§ 5 odst. 1 písm. c) bod 2. tohoto zákona] nedosahovala (každá samostatně) alespoň 12 měsíců. Nárok na poskytnutí zvláštního příspěvku tak podle žalované nevznikl.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce ohradil žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 30. 4. 2007 rozhodnutí žalované zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Soud vzal za prokázané, že žalobce je poživitelem starobního důchodu. Dále vycházel z toho, že žalobce byl účasten soudní rehabilitace ve smyslu § 22 písm. c) zák. č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci. Neoprávněný výkon jeho vazby a trestu odnětí svobody byl prokázán za období od 14. 3. 1962 do 14. 1. 1963. Rovněž bylo prokázáno, že žalobce byl zařazen do vojenské služby u Pomocných technických

praporů od 1. 12. 1952 do 1. 7. 1953. Rozhodnutí o tomto zařazení bylo zrušeno podle § 17 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., o mimo-soudních rehabilitacích, a podle § 18 odst. 1 téhož zákona, ve znění zákona č. 267/1992 Sb. a zákona č. 78/1998 Sb. Krajský soud poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000, a dovedil, že vzhledem k účelu zákona ve snaze o odstranění nepřiměřené tvrdosti v používání represe k zajištění nejen společenské rehabilitace, ale i zhojení způsobených křivd, je třeba vykládat ustanovení zákona ve prospěch žalobce. Strávil-li žalobce ve výkonu služby u Pomocných technických praporů dobu od 1. 12. 1952 do 1. 7. 1953, tedy 7 měsíců a ve výkonu trestu odnětí svobody (včetně vazby) dobu od 14. 3. 1962 do 14. 1. 1963, tedy 11 měsíců, je nutné tato dvě období sečíst, přičemž celková délka těchto dob pak dosáhne 18 měsíců.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě napadla kasační stížností žalovaná (stěžovatelka). Vznik nároku na zvláštní příspěvek k důchodu podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 357/2005 Sb. je dle jejího názoru podmíněn splněním všech zde uvedených atributů, přičemž jak vyplývá z výše citovaného ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona, jednou z podmínek nároku na zvláštní příspěvek je v případě bodu 1. skutečnost, že neoprávněně věznění účastníka řízení trvalo alespoň 12 měsíců a v případě bodu 2. skutečnost, že doba jeho pobytu ve jmenovaných zařízeních činila též alespoň 12 měsíců. Nejen z díkce zákona, ale též z důvodové zprávy k němu vyplývá, že tyto doby nelze pro účely přiznání nároku na zvláštní příspěvek k důchodu vzájemně sečítat, neboť se jedná o dvě zcela odlišné skutkové okolnosti.

Stěžovatelka nesouhlasila ani s odkazem krajského soudu na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000. Připomněla, že tento nálezy se týká ústavní stížnosti, v níž stěžovatel namítal nesprávnost soudních rozhodnutí, kterými byl zamítnut jeho návrh na přezkumné řízení podle zákona č. 198/1993 Sb., který podal poté, kdy v rámci rehabilitačního řízení podle zákona

č. 119/1990 Sb. byl odsuzující rozsudek zrušen pouze ve výroku o trestu, avšak výrok o vině zůstal nedotčen a od potrestání bylo upuštěno. Předmětem sporu tu byla otázka, zda v takovém případě lze aplikovat § 6 zákona č. 198/1993 Sb., když ten předpokládá, že jde o trestný čin, na který se zákon č. 119/1990 Sb. nevztahuje. Druhý senát Ústavního soudu ústavní stížnosti vyhověl a v nálezu vyslovil názor, že záměrům rehabilitace nelze bránit pozitivně právním dogmatismem při výkladu právních norem a že rehabilitační předpisy je zapotřebí s ohledem na jejich smysl a účel interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob; právě tato pasáž je často citována jako argument na podporu závěru o potřebě extenzivního výkladu rehabilitačních předpisů. K tomuto nálezu přijalo plénum Ústavního soudu dne 26. 6. 2001 stanovisko pod sp. zn. Pl. ÚS st. 14/01, jímž výklad a závěry druhého senátu odmítl s tím, že jedná-li se o trestný čin, na který se vztahuje rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb., nelze § 6 zákona č. 198/1993 Sb. aplikovat; doslovný výklad zákona nemůže být považován za pozitivně právní dogmatismus bránící smyslu a účelu rehabilitačních předpisů, protože význam slova „nevztahuje“ je jednoznačným projevem vůle zákonodárce.

V posuzované věci vycházela stěžovatelka z toho, že jednoznačným projevem vůle zákonodárce je rovněž záměr přiznat zvláštní příspěvek k důchodu nikoliv všem osobám, které komunistický režim neoprávněně zbavil osobní svobody či ji omezil, nýbrž jen některým z nich, konkrétně těm, u nichž celková doba neoprávněného věznění nebo celková doba ve zmíněných zařízeních dosáhla zákonem stanovené minimální doby 12 měsíců. Zákonodárce přitom rozlišil mezi osobami neoprávněně vězněnými [§ 5 odst. 1 písm. c) bod 1.] a osobami omezenými na osobní svobodě jiným způsobem [§ 5 odst. 1 písm. c) bod 2.]. Pokud by záměrem zákonodárce bylo přiznat zvláštní příspěvek osobám, které stanovené minimální doby dosáhly pouze při vzájemném sečtení těchto dob, neměl by žádný důvod uvádět je ve dvou samostatných bodech. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nej-

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

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud po posouzení věci dospěl k následujícím závěrům. Se stěžovatelkou lze souhlasit, tvrdí-li, že krajský soud poukázal na nález Ústavního soudu II. ÚS 187/2000, k němuž přijalo plénum Ústavního soudu dne 26. 6. 2001 stanovisko pod sp. zn. Pl. ÚS st. 14/01, jímž výklad a závěry druhého senátu odmítlo s tím, že doslovný výklad zákona nemůže být považován za pozitivně právní dogmatismus, bránící smyslu a účelu rehabilitačních předpisů, protože význam slova „nevztahuje“ je jednoznačným projevem vůle zákonodárce. Stěžovatelce lze tedy přisvědčit v tom, že právní názor nálezu II. ÚS 187/2000, ze dne 12. 3. 2001, byl dne 26. 6. 2001 postupem podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, překonán stanoviskem pléna Pl. ÚS – sp. zn. 14/01. Nicméně základní zásady a principy při aplikaci a interpretaci restitučních a rehabilitačních zákonů vyjádřil Ústavní soud i v dalších nálezech. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje například na názor Ústavního soudu uvedený v nálezu I. ÚS 175/04 ze dne 29. 11. 2005, podle něhož „Ústavní soud, který ve své rozhodovací činnosti upřednostňuje materiální pojetí právního státu a interpretaci právních předpisů z hlediska jejich účelu a smyslu, připomíná – pokud jde o tzv. restituční problematiku – že restitučními zákony se demokratická společnost alespoň částečně snaží zmírnit následky minulých majetkových a jiných křivd; stát a jeho orgány jsou povinny vycházet ze speciální úpravy restitučních zákonů, nelpět na ryze formalistickém přístupu k nim a postupovat podle příslušného restitučního zákona v souladu se zákonnými zájmy osob, jejichž újma má být alespoň částečně kompenzována. V případě, kdy existuje více možností výkladu určitého právního předpisu či některého jeho ustanovení, je třeba přihlížet k účelu

právní úpravy, kterým je v případě zákona č. 87/1991 Sb. nepochybně snaha o zmírnění následků některých majetkových křivd způsobených totalitním státem v rozhodném období. Jsou-li například k dispozici dva rovnocenné výklady, z nichž jeden je extenzivní a druhý restriktivní, musí soud zvolit ten z nich, jenž odpovídá dalším metodám výkladu, zejména pak úvaze teleologické. Ratio legis restitučních zákonů je alespoň v určité míře napravit následky porušení základních práv vlastníků v době totality. Ústavně konformním výkladem je tedy zpravidla výklad extenzivní: Zákon a jeho jednotlivá ustanovení je třeba interpretovat tak, aby jejich aplikací bylo možno dosáhnout účelu, který zákonodárce sledoval. Pokud obecné soudy postupují v souladu se shora vyloženými zásadami, lze stěžít dovozovat, že by porušily ústavně zaručená práva, ať již osob oprávněných či povinných, v konkrétní rozhodované věci.“ Nejvyšší správní soud dále poukazuje na nález Ústavního soudu IV. ÚS 691/01, ze dne 27. 11. 2002, podle něhož „Smyslem zákona č. 87/1991 Sb., o mímosoudních rehabilitacích, je zmírnit následky některých majetkových a jiných křivd, učiněných v rozhodném období (§ 1 odst. 1). Z tohoto pohledu není možno při aplikaci tohoto zákona postupovat příliš restriktivně a formalisticky, nýbrž naopak je nutno používat jej velmi citlivě, vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu a zejména s ohledem na citovaný smysl a účel tohoto zákona...“ Podle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 2366/07 ze dne 26. 10. 2007, „V případě aplikace rehabilitačních předpisů platí, že teleologický přístup k výkladu práva musí převážet nad čistě dogmaticky gramatickým výkladem tak, aby byl v maximální míře naplněn účel rehabilitačních a na ně navazujících předpisů, jímž je zmírnění křivd spáchaných předchozím režimem...“ Podle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 605/03 ze dne 2. 6. 2005, „Jak již Ústavní soud několikrát vyslovil, účel a smysl právních předpisů není možné hledat pouze ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou také vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy.

Lze říci, že tyto zásady platí tím spíše v řízeních, ve kterých dochází k aplikaci zákonů, kterými se demokratický právní stát snaží reagovat na křivdy vzniklé za minulého nedemokratického režimu, jenž byl zákonem č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, označen za zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný.“

Uvedené nálezy se sice nevztahují k výkladu zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945, avšak není důvody z principů a zásad v nich uvedených postupovat i při výkladu tohoto zákona, zvláště když předpokladem pro vznik nároku na zvláštní příspěvek k důchodu je předchozí účast na rehabilitaci podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudní rehabilitaci.

Žalobce je účasten jak na soudní rehabilitaci podle zákona č. 119/1990 Sb., tak i na mimosoudní rehabilitaci podle zákona č. 87/1991 Sb. Doba jeho neoprávněného věznění podle potvrzení Ministerstva spravedlnosti, správy sboru nápravné výchovy, ze dne 8. 4. 1991 pro účely soudní rehabilitace trvala od 14. 3. 1962 do 14. 1. 1963, tj. 10 měsíců, a doba pobytu u pomocných technických praporů podle opraveného potvrzení vojenské správy pro žadatele o mimosoudní rehabilitaci podle zákona č. 87/1991 Sb. trvala od 1. 12. 1951 do 21. 4. 1952, tedy 4 měsíce a 21 dnů.

Ve vztahu k těmto zjištěním zaujala žalovaná názor, že žalobci nárok na zvláštní příspěvek nevznikl, protože doba neoprávněného věznění činila méně než 12 měsíců a rovněž doba pobytu v TNP byla kratší než 12 měsíců.

Nejvyšší správní soud však tento názor nesdílí. Při výkladu, který zaujala žalovaná, by tak mohlo dojít k situaci, že osobě, u níž doba neoprávněného věznění činila 11 měsíců a doba pobytu v TNP činila rovněž 11 měsíců, by nárok na zvláštní příspěvek k důchodu nevznikl, zatímco osobě, která v jednom či dru-

hém případě omezení osobní svobody dosáhla zákonem požadovaných 12 měsíců, by nárok na zvláštní příspěvek k důchodu vznikl. Jinými slovy, osobě zvláštní příspěvek k důchodu nevznikl, zatímco osobě, která byla omezena na osobní svobodě v jednom typu zařízení po dobu trvání 12 měsíců, by nárok na uvedený příspěvek vznikl.

Nejvyšší správní soud má za to, že takový výklad nelze přijmout, a to právě se zřetelem k nutnosti interpretovat právní předpisy z hlediska jejich účelu a smyslu, což platí především v oblasti restitučních a rehabilitačních zákonů, jimiž se demokratická společnost snaží alespoň částečně zmírnit následky minulých nejen majetkových, ale i jiných křivd. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že nárok na zvláštní příspěvek k důchodu podle § 5 odst. 1 písm. c) zák. č. 357/2005 Sb. vznikne i tehdy, činí-li součet doby neoprávněného výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody uvedené v § 5 odst. 1 písm. c) bod 1. a doby zařazení v táborech nucených prací nebo pracovním útvaru a nebo centralizačním klášteře s režimem obdobným táborům nucených prací podle § 5 odst. 1 písm. c) bod 2. celkem nejméně 12 měsíců.

Uvedený závěr umožňuje sečíst nejen doby uvedené v § 5 odst. 1 písm. c) bod 2., ale sečíst i dobu uvedenou v § 5 odst. 1 písm. c) bod 1. s dobou uvedenou v § 5 odst. 1 písm. c) bod 2. zákona č. 357/2005 Sb.

Dovolává-li se stěžovatelka obsahu důvodové zprávy k zákonu, z níž podle jejího názoru (stejně tak jako ze zákona) vyplývá, že doby uvedené v § 5 odst. 1 písm. c) bod 1. a 2. nelze pro účely přiznání nároku na zvláštní příspěvek vzájemně sčítat, neboť se jedná o dvě zcela odlišné skutkové okolnosti, je třeba uvést, že důvodová zpráva k tomuto zákonu nebyla předložena. Zákon vznikl z poslaneckého návrhu (sněmovní tisk 740 ve volebním období 2002 – 2006) a navíc inkriminované ustanovení § 5 bylo do zákona vtčleno pozměňovacím návrhem.

Nejvyšší správní soud k této námitce dále uvádí, že i když ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona je z hlediska posuzování vzniku náro-

ku na zvláštní příspěvek k důchodu členěno na bod 1. a 2., je třeba zdůraznit, že v obou tam vymezených skutkových okolnostech se jedná o omezení osobní svobody občana.

Z tohoto pohledu pak jakákoliv diferenciací způsobu omezení osobní svobody je z hlediska účelu zákona, který je ostatně obsažen i v jeho názvu, nepřijatelná.

1585

Politictí vězni: podmínky nároku; prokázání doby ukrývání Správní řízení: hodnocení důkazů

k § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945

Je-li pronásledování Romů z rasových důvodů na Slovensku v letech 1939 - 1945 historicky známou skutečností, pak k prokázání vzniku nároku podle § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb. postačuje, tvrdí-li taková osoba, že se na území v této době ukrývala, a toto tvrzení dokládá listinnými důkazy o svědectví osob tuto skutečnost potvrzujícími. Za prokázanou se považuje přinejmenším doba ukrývání, o níž nevznikají žádné pochybnosti ani při rozdílných údajích plynoucích z jednotlivých podkladů pro rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 4 Ads 46/2007-69)

Prejudikatura: srov. č. 203/2004 Sb. NSS.

Věc: Julius A. proti České správě sociálního zabezpečení o poskytnutí jednorázové peněžní částky, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 11. 8. 2005 zamítla žalovaná žádost žalobce o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že ukrývání z rasových důvodů je ve smyslu § 2 odst. 1 bodu 5 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, považováno za omezení osobní svobody z důvodů rasové perzkuce, a tedy skutečností zakládajících nárok na vydání osvědčení podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. v kategorii „československý politický vězeň“. Protože podmínky pro přiznání statusu československého politického vězně osobě

ukrývané z rasových důvodů a pojmové znaky osoby charakterizované v § 1 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb. jsou prakticky stejné, slouží takové osvědčení jako důkaz prokazující vznik nároku na poskytnutí jednorázové peněžní částky ve výši odpovídající osvědčením prokázané době ukrývání. Žalovaná dále konstatovala, že za situace, kdy žalobci osvědčení nebylo vydáno, protože nesplnil zákonné podmínky, musela si úsudek o tom, zda je žalobce osobou uvedenou v § 1 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb., učinit sama. Podle názoru žalované bylo pro kladné zodpovězení této otázky zapotřebí prokázat, že:

1. se žalobce ukrýval; ukrývání je pojmově spojeno s utajením totožnosti nebo místa pobytu určité osoby, popřípadě s obojím,
2. podstatou ukrývání žalobce byly rasové nebo náboženské důvody,

3. k ukrývání došlo na území Československa v jeho hranicích z 29. 9. 1938 v období mezi 15. 3. 1939 a 8. 5. 1945,

4. celková doba ukrývání činila alespoň 3 měsíce.

Žalovaná uvedla, že v případě kladných odpovědí na všechny tyto otázky je potom třeba prokázat i přesnou dobu ukrývání, protože výše peněžní částky je stanovena diferencovaně v závislosti na jeho délce. Poukázala na dosavadní průběh řízení a konstatovala, že žalobce doložil doplnění svědeckých výpovědí p. Jana M. a Margity M., kteří potvrzují ukrývání rodičů žalobce a jeho sourozenců (nikoliv však ukrývání žalobce samého), avšak na jiném místě (obec Pobeďín a okolní lesy). Další doplněk paní Margity M. potvrzuje, že po nuceném útěku z obce Bučany v polovině srpna 1944 až do dubna 1945 se rodina žalobce ukrývala v lesích, v katastru Pobeďín a Hlboká, a to v lesních senicích, u krmelců a v zemljankách. Žalovaná uvedla, že žalobce žádné nové důkazy na podporu svých tvrzení nepředložil a relevantní doklady podle jejího názoru nepředložil ani Ministerstvu obrany ČR. Podle žalované jsou údaje poskytnuté žalobcem značně neurčité, rozporné, a v důsledku toho nevěrohodné, a to především ve vztahu k době tvrzeného ukrývání z rasových důvodů. V této souvislosti poukázala na to, že podle historicky doložených skutečností docházelo k obsazování Slovenska německou armádou až po započetí Slovenského národního povstání, tedy po 29. 8. 1944 (podle kroniky Němci přišli do obce Bučany až 8. 11. 1944) a obec Bučany byla osvobozena již 1. 4. 1945. Podle žalované je tedy pojmově vyloučeno, aby ukrývání žalobce z rasových důvodů započalo již v roce 1941 a pokračovalo do května 1945. Tvrzenému ukrývání z rasových důvodů také odporuje skutečnost, že si na jídlo vydělávali prací na statku. Rovněž přiložená svědectví nebyla podle žalované pro prokázání nároku dostačující.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou, v níž namítl, že ze zákona č. 261/2001 Sb. nelze dovodit, že by neudělení osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. mělo znamenat zpochybnění nároku na odškodnění podle

zákona č. 261/2001 Sb. Poukázal na situaci Romů a na to, že z hlediska zákona je třeba považovat za nepřetržité ukrývání jeho osoby v době od 8. 11. 1944 do 1. 4. 1945. Dále tvrdil, že svědeckými výpověďmi je doloženo ukrývání rodičů a sourozenců, tedy i jeho. Byl malý a jen stěží se dá předpokládat, že nesdílel osudy své rodiny v době, kdy neměl více než 1 až 3 roky. Poukázal dále na to, že za popsané důkazní situace je jeho čestné prohlášení významným důkazem a nelze ho bezdůvodně odmítnout. Rovněž nesrovnalosti v datech a místech ukrývání, které jsou mu v rozhodnutí vyčítány a uváděny jako zpochybňující element pro důvěryhodnost jeho tvrzení, jsou neudržitelné v kontextu tehdejšího dění. Dlouhá doba, která od událostí období 2. světové války uplynula, možnosti paměti, které člověk má a může vůbec mít dnes po 60 letech a také v pokročilém věku žalobce, dále neexistence kronik, které by popisovaly tyto události, a konečně okolnosti, že do kronik obce se situace Romů a jejich osudy nezaznamenávaly, je třeba při posuzování nároku brát v úvahu. Přestože popsané skutečnosti jsou všeobecně známé, případně dostupně zjistitelné z odborných prací, pro rozhodnutí o přiznání odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb. jsou požadovány další důkazy, což je nerealizovatelné pro většinu žadatelů o odškodnění, včetně žalobce.

Žalobce dále namítl, že při vyřizování žádosti o odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb. bylo po něm požadováno, aby prokazoval skutečnosti všeobecně známé, tedy romský holocaust v období 2. světové války. Postup správních orgánů při vyřizování žádosti Romů o odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb. je proto podle žalobce popíráním romského holocaustu.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 20. 2. 2007 žalobu zamítl. Ve vztahu k osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. se postavil na stanovisko žalované se závěrem, že v projednávané věci bylo nevydání osvědčení pouze jedním z důvodů zamítnutí žádosti o poskytnutí jednorázového příspěvku, neboť žalovaná provedla hodnocení všech skutečností zjištěných či tvrzených před Minister-

stvem obrany a v řízení svém. Ve vztahu k čestnému prohlášení žalobce soud uzavřel, že v průběhu řízení u žalované i v řízení o vydání osvědčení žalobce sám či předloženými svědeckými výpověďmi několikrát změnil dobu i místo svého ukrývání, čímž svá tvrzení uvedená v čestném prohlášení zcela zpochybnil. Soud dále uvedl, že v těchto řízeních nebylo na žalobci požadováno prokazování skutečností obecně známých, týkajících se života Romů v období 2. světové války. Ani tyto však nevypovídají ničeho na podporu žalobce tvrzení, pokud jde o otázku doby a místa ukrývání. K navrhovaným svědeckým výpovědím soud uvedl, že bylo nadbytečné provádět dokazování svědeckými výpověďmi svědků Jana M. a Margity M., kteří v prohlášení opakovaně uváděli zcela jinou dobu a jiné místo ukrývání, než tvrdil žalobce v řízení.

Soud učinil „*obiter dictum*“ poznámku, že v postupu správních orgánů při posuzování žádostí Romů o odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb. neshledal popírání romského holocaustu v období 2. světové války. Zákodárce v zákoně stanovil podmínky, za kterých lze jednorázovou peněžní částku poskytnout s tím, že podmínky pro její poskytnutí byly posuzovány a hodnoceny v předmětné věci ve dvojím správním řízení, tj. v řízení o vydání osvědčení a následně v řízení o žádosti o odškodnění, čímž bylo naopak těmto žadatelům poskytnuto více práv k prokázání svého nároku.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména namítl, že § 4 zákona č. 261/2001 Sb. neukládá osobě uvedené v § 1 odst. 3 tohoto zákona, že by musela předložit osvědčení podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. Dále stěžovatel poukázal na ustanovení § 39 správního řádu, v němž se stanoví podmínky, za nichž může správní orgán připustit čestné prohlášení účastníka řízení. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že jeho čestné prohlášení je nevěrohodné, a v této souvislosti poukazoval na to, že je posuzováno válečné období před více než 60 lety, žadatel byl malé dítě a dále je romského původu, a právě tato příslušnost byla důvodem, že se jeho rodina (obdobně jako i další romské rodiny) musela ukrývat. Žalovaná po-

suzuje události té doby pouze z pohledu dnešního a zcela pomíjí to, že Romové byli ponecháni na okraji společnosti a o jejich životě nebyly v obcích vedeny žádné záznamy. Romské rodiny se ukrývaly na různých místech v lesích. Pokud stěžovatel uvedl různá časová období, tyto údaje odpovídají skutečnosti, neboť po celé válečné období byla životní situace Romů tragická. Stěžovatel dovozoval, že přes zpochybnování jeho výpovědi správním orgánem, přesahuje časové vymezení ukrývání jeho rodiny od listopadu 1944 do dubna 1945 dobu nejméně 3 měsíců ukrývání z rasových nebo náboženských důvodů. Podmínky pro poskytnutí jednorázové peněžní částky podle § 5 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb. byly proto podle jeho názoru splněny.

Stěžovatel rovněž nesouhlasil s poznámkou soudu „*obiter dictum*“, že žadatelům o poskytnutí jednorázové peněžní částky bylo poskytnuto více práv. V obou řízeních, tedy v řízení podle zákona č. 255/1946 Sb. i podle zákona č. 261/2001 Sb., bylo možno vycházet ze stejné historické situace, tedy i objektivní nemožnosti předložit listinné důkazy konkrétního žadatele. Poskytnutí „*více práv k prokázání nároku*“ je pouze zdánlivé, neboť v tomto i v dalších případech žadatelů vedlo pouze k vyplňování dalších dotazníků (z nichž bylo patrné, že správním orgánům není známa situace Romů za 2. světové války) a mnoha pokusům zajištění listinných důkazů v oblastech, kde žadatelé v době ukrývání pobývali (stěžovatel se několik let pokoušel listiny zajišťovat, hledal v kronikách Bratislavy, Trnavy, Banské Bystrice, dvakrát byl v Bučanech, dvakrát v Praze, vynaložil nemalé finanční prostředky a není jeho vinou, že se mu žádné doklady nepodařilo zajistit).

Pokud stěžovatel uvedl, že rodina se pohybovala po velkém území a vykonávali i práci na statku za stravu a ubytování, nelze z toho usuzovat, že by mohli běžně „*cestovat a pracovat za byt a stravu*“, když po dlouhou dobu se museli ukrývat v lesích. Za této situace je proto absurdní tvrzení správního orgánu, že pohyb po velkém území a práce na statku za stravu a ubytování nelze považovat za naplnění podmínek zákona.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedla, že k prokázání nároku konkrétní osoby nejsou a nemohou být dostačující pouze obecně známé historické skutečnosti, neboť tyto skutečnosti nijak neprokazují splnění podmínek nároků uvedených v § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb. – tj. stěžovatelem tvrzené ukrývání z rasových důvodů v určité přesně stanovené době. Žalovaná zastává názor, že pokud by vznik nároku na jednorázovou peněžní částku podle § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb. byl závislý pouze na obecně známých skutečnostech týkajících se životních podmínek určité skupiny osob, či na způsobu zacházení s nimi nebo na obecně známých historických skutečnostech týkajících se obsazení určité obce či osady německými vojsky (a jejího následného osvobození), pak by zmíněné zákonné ustanovení a podmínky v něm vymezené zcela ztratily význam. Zákonodárce by pak mohl vznik nároku na jednorázové odškodnění podmínit pouze domovskou příslušností židovského či romského původu k určité obci či osadě (na území Československa v jeho hranicích z 29. 9. 1938), o nichž by bylo zjištěno či historicky známo, že byla v určité době německými vojsky obsazena či vypálena. Žalovaná proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

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

Z odůvodnění:

Především je nutno uvést, že Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že zákon č. 261/2001 Sb. neukládá, že by osvědčení podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. musely předložit osoby uvedené v § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb. Zákon totiž v ustanovení § 1 odst. 1 uvádí, že se vztahuje na občany České republiky, kteří splňují podmínky uvedené v § 1 odst. 1 v bodě 1 písm. c) až f), v bodě 2 a odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb., pokud jim bylo vydáno osvědčení podle § 8 citovaného zákona. Podle § 4 zákona č. 261/2001 Sb. je výslovně stanoveno, že ověřený opis osvědčení vydaného podle § 8 zák.

č. 255/1946 Sb. předloží oprávněná osoba uvedená v § 1 odst. 1 a 2, tedy nikoliv osoba uvedená v § 1 odst. 3.

V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na svou dosavadní judikaturu, od níž neshledal důvod se odchýlit. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2003, čj. 2 A 1164/2002-OL-21, publ. pod č. 203/2004 Sb. NSS – „zákon č. 261/2000 Sb. je jedním z právních předpisů, jímž český stát napravuje některé krivdy způsobené nacistickým a později komunistickým režimem v minulosti; jednotlivé zákony z této skupiny zakládají právní nároky na vyplacení jednorázových částek (v dalším textu „odškodnění“) různým skupinám (např. zákon č. 217/1994 Sb. československým politickým vězňům z období let 1939 – 1945 a pozůstalým po nich, zákon č. 39/2000 Sb. válečným veteránům, zákon č. 172/2002 Sb. osobám odvezeným po válce do SSSR a táborů v jiných státech, atd.). Jednotlivé zákony stanovily okruh oprávněných osob se značnými odchylkami; to byla otázka věcného či politického řešení, teprve v druhé straně otázka právní a legislativní.

Podmínky vzniku nároků podle těchto zákonů jsou zpravidla vázány na poválečný zákon č. 255/1946 Sb., o příslušnících Československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození. Jednotlivé skupiny účastníků národního boje za osvobození byly odškodněny jednotlivými zákony shora zmíněnými. V zásadě lze říci, že zákon č. 217/1994 Sb. dopadá na československé politické vězně [§ 1 odst. 1 bod 1 písm. g) zákona č. 255/1946 Sb.], zákon č. 39/2000 Sb. na příslušníky Československé armády v zahraničí a příslušníky spojeneckých armád [§ 1 odst. 1 bod 1 písm. a) a b) zákona č. 255/1946 Sb.] a zákon č. 261/2001 Sb. na příslušníky Československé armády na Slovensku, československé partyzány, účastníky domácího hnutí, účastníky povstání v květnu 1945 [§ 1 odst. 1 bod 1 písm. c) až f) zákona č. 255/1946 Sb.], dále na politické vězně po roce 1948, a – což je pro posuzovanou věc podstatné – na samostatně vymezenou skupinu osob z raso-

vých nebo náboženských důvodů ‚soustředěných‘ do vojenských pracovních táborů nebo osob z těchto důvodů se ukrývajících. Výjimečným předpisem popisované skupiny zákonů je zákon č. 172/2002 Sb., který zakládá nárok na odškodnění osobám odvezeným do SSSR nebo sovětských pracovních táborů; konečně je tu skupina osob nuceně nasazených, kde odškodnění bylo řešeno cestou mezinárodního práva.

Pro posuzovanou věc má význam zvláštní vztah mezi zákonem č. 217/1994 Sb. a zákonem č. 261/2001 Sb. u kategorie ‚československých politických vězňů‘, protože za určitých specifikovaných okolností může vzniknout nárok podle obou těchto předpisů (proto také zákon č. 261/2001 Sb. vyloučil z nároků ty, jimž bylo odškodnění již poskytnuto podle zákona č. 217/1994 Sb.).

Vymezení kategorie ‚československého politického vězně‘ podle zákona č. 255/1946 Sb. (jeho § 2 odst. 1 bod 5) zahrnuje nejen osoby ‚vězněné‘ nebo ‚internované‘, ale také osoby ‚jinak‘ omezené na osobní svobodě. Nárok na odškodnění se ale podle zákona č. 217/1994 Sb. odvíjel od doby ‚věznění nebo internace‘. To ve svých důsledcích znamenalo, že osoby ‚jinak omezené‘ na osobní svobodě (např. tím, že se ukrývaly nebo byly podle branných předpisů – především Slovenského státu – soustředěny do vojenských pracovních táborů, což fakticky, ale nikoliv právně bylo možno postavit na roven internace), se vymykalý dosahu zákona č. 217/1994 Sb., ačkoliv i jim bylo nebo mohlo být vystaveno osvědčení na kategorii politický vězeň, protože podmínky zákona č. 255/1946 Sb. splňovaly.

Zákonnou tvrdost, která tím vznikala (a také nejednotnost praxe, která zpočátku těmto osobám odškodnění nepřiznávala pro nesplnění zákonných podmínek ‚věznění nebo internace‘, ale v některých případech v pozdějších letech již odškodnění bylo přiznáno), odstranil zákonodárce tím, že tuto kategorii osob (vojenské pracovní tábory a osoby ukrývající se) zařadil do samostatné skupiny pozdějšího zákona (§ 1 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb.), která není definována zá-

konným odkazem, ale vymezenými skutkovými znaky. Tak se stalo, že i u osob se statutem ‚československého politického vězně‘ nelze vyloučit vznik nároku na odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb., protože zákon – který pracuje s enumerativním výpočtem oprávněných osob – skupinu uvedenou v § 1 odst. 3 výslovně odkazem na zák. 255/1946 Sb. nedefinuje. U skupiny osob vymezených v ustanovení § 1 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb. tedy nezáleží, jak uvedeno, na právním statusu, ale na splnění skutkových okolností – konec citace rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 A 1164/2002-OL-21.

Lze sice říci, že z výše uvedeného zřejmě vycházela jak žalovaná, tak i krajský soud, avšak tento právní závěr nebyl zcela zřetelně uveden ani v rozhodnutí, ani v napadeném rozsudku.

V posuzované věci vydalo Ministerstvo obrany České republiky rozhodnutí ze dne 19. 11. 2004, jímž rozhodlo tak, že osvědčení o účasti p. Julia A. na národním boji za osvobození v kategorii československý politický vězeň v době od 15. 11. 1944 do 10. 4. 1945 se nevydává. Rozhodnutím ministra obrany ze dne 27. 1. 2005 byl rozklad stěžovatele podaný proti tomuto rozhodnutí zamítnut a výše uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Osvědčení nebylo stěžovateli vydáno, a bylo tedy třeba zjišťovat, zda stěžovatel splňuje podmínky uvedené v § 1 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb. Žalovaná v napadeném rozhodnutí vyslovila názor, že musí být prokázáno, že

1. se stěžovatel ukrýval,
2. podstatou jeho ukrývání byly rasové nebo náboženské důvody,
3. k ukrývání došlo na území Československa v jeho hranicích z 29. 9. 1938 v období mezi 15. 3. 1939 a 8. 5. 1945,
4. celková doba ukrývání činila alespoň 3 měsíce.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je (a nebo by mělo být) historicky známou skutečností, že po vzniku samostatného Slovenského státu se Romové, společně se Židy, sta-

li neplnoprávními občany. Již 23. 6. 1939 vydal Krajský úřad v Bratislavě oběžník o nutnosti vykazovat Romy do jejich domovských obcí a zakázat jim obchodovat s koňmi. V lednu 1940 byl vydán nový branný zákon, který vylučoval ze služby ve Slovenské armádě Židy a Romy. Například měla být podle dalšího zákona o úpravě pracovní povinnosti Židů a Romů (29. 5. 1940) vykonávána jejich branná povinnost formou přidělení k pracovním jednotkám. Ministerstvo vnitra vydalo dne 18. 6. 1940 zvláštní vyhlášku, ve které byli definováni tzv. cikáni (úřední noviny 314/1940). V tam uvedené definici se jednalo o kombinaci rasového přístupu (původ osoby) s posouzením tzv. asociálnosti. Prakticky pak záleželo na jednotlivých obecních úřadech, kdo bude označen za „cikána“ a kdo bude považován za plnoprávního občana. Na základě vyhlášky Ministerstva vnitra ze dne 2. 4. 1941 začala být zřizována pracovní střediska pro Židy a pracovní útvary pro asociální muže (mj. pro Romy). Pracovní útvary pro tzv. asociální muže existovaly do 20. 11. 1941, kdy byly výnosem Ministerstva vnitra zrušeny. Od roku 1942 byly organizovány pracovní útvary (resp. tábory), ve kterých byli vězněni především Romové. Jednalo se o pracovní útvary na východním Slovensku se společnou hospodářskou správou v pracovním útvaru Hanušovce nad Topľou a další. Na jednotlivých místech potom tábory existovaly v podstatě až do roku 1944. 20. 4. 1941 vydalo Ministerstvo vnitra vyhlášku, která zrušila všechny kočovnické listy vydané Romům a nařizovala odstranit romská obydlí od cest a stavět je odděleně od ostatního obyvatelstva. Ministerstvo vnitra znovu připomenulo nutnost vystěhovat Romy z blízkosti veřejných cest v oběžníku ze dne 21. 7. 1943. Na základě těchto nařízeních došlo na území Slovenska k vystěhování Romů z obcí nebo z jejich blízkosti na odlehlá místa. Jejich původní osady byly většinou zbourány a romské rodiny byly nuceny žít v provizorních podmínkách ve větší vzdálenosti od obcí. V jednotlivých obcích také využili nuceného vystěhování Romů ze svých obvodů ke stanovení hodin, ve kterých mohli Romové do nich vstupovat. Trestem za porušení tohoto zákazu bylo bití

a ostříhání (prováděli četníci nebo příslušníci Hlinkových gard). V některých okresech byly četnické stanice vyzvány, aby sestavily seznamy Romů, které je nutné internovat. Z první poloviny roku 1944 jsou známy úvahy o řešení tzv. cikánské otázky z četnických kruhů a také ze strany představitelů tehdejšího režimu. V návrzích byli Romové označováni za rasově odlišné obyvatelstvo s dědičným sklonem k asociálnímu chování. Po vypuknutí Slovenského národního povstání přichází od konce srpna 1944 německá armáda. Podmínky života Romů se prudce zhoršily. Na mnohých místech docházelo k vypalování romských osad a k vraždění jejich obyvatel. Důvody mohly být různé – domnělá nebo skutečná spolupráce s partyzány, přisuzování krádeží vojenského materiálu Romům (na základě rasového předsudku o údajně dědičné asociálnosti), atp. K těmto hromadným exekucím docházelo především na středním a východním Slovensku. Tento teror pokračoval až do konce války. Na podzim roku 1944 se také přikročilo k realizaci myšlenky internace celých romských rodin. V průběhu tohoto roku byli nejprve soustředěni všichni romští muži z pracovních útvarů do útvaru v Ústí nad Oravou. Odtud byli potom přesunuti do tábora v Dubnici nad Váhom. Zde také vznikl dne 2. 11. 1944 tzv. zajišťovací tábor pro cikány. Tábor byl spravován slovenskými úřady, ale strážní službu v táboře vykonávali kromě slovenských četníků také němečtí vojáci. Životní podmínky v táboře byly katastrofální. Nedostatečná výživa a špatné hygienické podmínky měly za následek v zimě 1944/1945 vypuknutí tyfové epidemie. Tábor zanikl po útěku strážního personálu 8. 4. 1945 (citováno ze zprávy Mgr. Petra Lhotky – Muzeum romské kultury – „Romové na Slovensku 1939 – 1945“).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že Romové na Slovensku byli obětmi rasového pronásledování. Nejvyšší správní soud souhlasí tedy s názorem stěžovatele, že jde o skutečnost obecně známou, minimálně skutečnost historicky známou, kterou není třeba prokazovat, navíc v posuzované věci měl krajský soud k dispozici zprávu Mgr. Petra Lhotky, z níž by

lo výše citováno. Z této zprávy vyplývá i to, že pronásledování Romů z rasových důvodů na Slovensku započalo již 23. 6. 1939 a trvalo nejméně do 8. 4. 1945. Z tohoto pohledu pak vypuknutí Slovenského národního povstání a situace nastalá po něm není pro posouzení nutnosti ukrývání romského obyvatelstva nikterak významná.

Tvrdí-li tedy stěžovatel, že se ukrýval v letech 1944 až 1945 z rasových důvodů, není důvod mu neuvěřit a je třeba z jeho tvrzení při posuzování podmínek nároku vycházet. Pokud jde o prokázání pojmu „ukrývání se“, je otázka, jakými důkazy by mělo být ukrývání se prokazováno, a to zvláště u osob romského původu. Nežijí-li již osoby, s nimiž se Romové ukrývali, pak je obtížné, ne-li nemožné, toto ukrývání prokazovat, a je rovněž třeba v této důkazní nouzi vycházet z tvrzení žadatelů, neboť tato tvrzení (pokud jsou v souladu s historickými možnostmi a skutečnostmi) nelze vyvrátit a nelze vyloučit, že situace v nich tvrzená nastala.

V posuzované věci však byla důkazní situace jiná. Stěžovatel předložil písemná prohlášení Margity M. ze dne 7. 12. 2003 a 29. 12. 2003, která potvrdila, že *„Nucený útěk rodiny A. z cikánské osady Bučany byl jedinou jejich záchranou před gardisty a Němci, kteří je vyhledávali, terorizovali a usilovali jim o život. Útěk se uskutečnil v polovině srpna 1944 a trval až do dubna 1945. Ukrývání se odehrávalo v prostoru lesů katastru Pobedín a Hlboké. Současně s nimi se na těchto místech ukrývaly i další cikánské rodiny, kromě A.-vých: K.-ovi, M.-ovi, M.-ovi, D.-ovi a další. Ukrývali se v lesních senících u krmelců a ve vykopaných jámách krytých roštím („zemljanky“). Protože nemohli s sebou vzít žádná zavazadla (přikrývky, zimní oblečení a pod.), trpěli zimou, hladem, jídlo mohli získávat jen v noci a stejně jako partyzáni. Přitom zimou a hladem umírali bez možnosti lékařské pomoci a církevního zaopatření“*. Totéž potvrdil i Jan M., který mimo jiné uvedl, že *„Mohu toto dosvědčit na základě vyprávění mých rodičů. Tito mně vykládali, že rodiče pana A. a jeho sourozenci se ukrývali v obci Pobeníma a v lesích kolem Pobeníma.*

Ukrývání bylo v době od srpna 1944 a do května 1945. Můj otec Jan M. byl kmotrem sestry pana A., paní Etely H., roz. A.“

Je ovšem s podivem, jak žalovaná a později krajský soud tyto důkazy hodnotily. Nejvyšší správní soud se pozastavuje nad touto částí odůvodnění, kdy žalovaná stěžovateli sděluje, že doložil doplnění svědeckých výpovědí pana M. a Margity M., které potvrzují ukrývání se rodičů stěžovatele a sourozenců, nikoliv jeho, tedy stěžovatele. Za situace, kdy stěžovatel narozenému v roce 1941 bylo 3 až 5 let, se jeví takové odůvodnění až absurdní. Rovněž zcela nesrozumitelně vyznívá další část odůvodnění napadeného rozhodnutí, kdy žalovaná tvrdí, že v případě stěžovatele nebylo prokázáno, že je osobou, která se v době mezi 15. 3. 1939 a 8. 5. 1945 po dobu nejméně 3 měsíců z rasových či náboženských důvodů ukrývala na území Československa, na druhé straně při rozporuplnosti jeho tvrzení nebylo prokázáno ani to, že stěžovatel takovou osobou není.

Nejvyšší správní soud tedy nesdílí názor žalované o tom, že stěžovatel nemá k dispozici žádné relevantní důkazy k prokázání tvrzeného nároku. Má naopak za to, že z předložených listin a jeho tvrzení je prokázáno, že je osobou, která se ukrývala způsobem předpokládaným v ust. § 1 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem žalované, že tvrzenému ukrývání z rasových důvodů odporuje skutečnost, že si rodina stěžovatele na jídlo vydělávala prací na statku. Pomineme-li skutečnost, že si stěžovatel ve svém věku těžko mohl vydělávat, pak pokud se romské rodiny ukrývaly dlouhodobě v lesích na nejrůznějších místech, je nashodě, že se mohlo vyskytovat i období, kdy se mohly zdržovat i blíže lidem a po určitou dobu pracovat za jídlo a stravu. Tato skutečnost podle názoru soudu prokázání pojmu „ukrývání se“ nezpochybňuje.

Zbývá posoudit dobu, po kterou se stěžovatel ukrýval, jako předpoklad pro posouzení vzniku i výše nároku. Stěžovatel v žádosti a v čestném prohlášení tuto dobu vymezil na dobu od 2. 8. 1941 do 8. 5. 1945, později tuto dobu omezil na dobu od listopadu 1944 do

dubna 1945, v žalobě pak dále upřesnil období na období od 8. 11. 1944 do 1. 4. 1945. Obecně lze říci, že z hlediska historických souvislostí by nebylo lze vyvrátit tvrzení o ukrývání se Romů na Slovensku po celé období, tedy po období od roku 1939 do roku 1945. Žalovaná stěžovateli vytýká, že dobu ukrývání se měnil. V tomto směru jí sice lze přisvědčit, avšak pak bude muset vycházet z té doby, kterou stěžovatel upřesňuje v žalobě a která je obsažena i ve všech jeho dalších podáních, tj. doby ukrývání se od 8. 11. 1944 do 1. 4. 1945.

Nejvyšší správní soud konečně nesouhlasí s názorem krajského soudu vysloveným v části odůvodnění jako „*obiter dictum*“. Jak vyplývá z rozhodnutí Ministerstva obrany České republiky ze dne 19. 11. 2004, byl stěžovatel opakovaně vyzýván k vyplňování dalších a dalších formulářů, a to již v době, kdy byly k dispozici listinné důkazy, v nichž Jan M. a Margita M. potvrzovali ukrývání se stěžovatele v rozhodném období. Přesto správní orgán I. stupně uzavřel, že navrhovatel ve svých písemných vyličeních podává pouze vlastní obecná tvrzení o svém ukrývání. Uvedené pak přijal i ministr obrany v rozhodnutí, jímž byl rozklad stěžovatele zamítnut. Je ovšem otázkou, jaká jiná tvrzení by mohl stěžovatel podat za situace, kdy v době ukrývání mu byly 3 roky a rozhodné skutečnosti mohl zjistit

pouze od jiných osob, a kdy od ukrývání se uplynula doba delší 60 let, a nelze ani předpokládat, že by životní osudy jednotlivých romských rodin byly průběžně zachycovány například v kronikách obcí nebo v jiných pramenech.

Nejvyšší správní soud má za to, že pro postup žalované při posuzování podmínek nároku podle § 1 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb. platí zásady a principy vyjádřené v nálezech Ústavního soudu, vztahujících se k výkladu restitučních a rehabilitačních zákonů, v nichž mimo jiné Ústavní soud vyjádřil, že účel a smysl právních předpisů není možné hledat pouze ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy také přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy (například náleze Ústavního soudu I. ÚS 605/03 ze dne 2. 6. 2005).

Je-li tedy pronásledování Romů z rasových důvodů na Slovensku v letech 1939 až 1945 historicky známou skutečností, pak k prokázání vzniku nároku podle § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb. postačuje, tvrdí-li taková osoba, že se na území v této době ukrývala a toto tvrzení dokládá listinnými důkazy o svědectví osob tuto skutečnost potvrzujícími. Za prokázanou se považuje přinejmenším ta doba ukrývání, o níž nevznikají žádné pochybnosti ani při rozdílných údajích plynoucích z jednotlivých podkladů pro rozhodnutí.

1586

Právo na informace: povinný subjekt

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb.

Veřejný ochránce práv jako specifický kontrolní státní orgán je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Rozhodování o žádostech o poskytnutí informací však není přímo na něm, nýbrž spadá mezi úkoly, které pro veřejného ochránce práv plní jeho kancelář.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007-52)

Věc: Jiří K. proti Veřejnému ochránci práv o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se dostavil dne 28. 8. 2006 do sídla žalovaného za účelem nahlédnutí do čtyř

spisů ve věcech účastníků, které na základě plných mocí zastupoval. Nahlédnutí do těch-

to spisů však žalovaným umožněno nebylo s poukazem na povinnost mlčenlivosti podle § 7 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Dne 7. 9. 2006 podal žalobce elektronickou cestou s elektronickým podpisem odvolání proti popsanému záznamu, v němž spatřoval rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informaci. O tomto podání žalovaný nerozhodl, přestože jeho přijetí potvrdil.

Krajský soud v Brně usnesením žalobu žalobce odmítl. Krajský soud dovodil, že žalovaný je subjektem povinným k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a záznam ze dne 28. 8. 2006 shledal rozhodnutím o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 tohoto zákona. Dospěl však k závěru, že žalovaný nemá odvolací orgán, a proto rozhodnutí o odmítnutí žádosti, které vydal, je konečné a nelze proti němu podat odvolání. Žalobu pak posoudil jako směřující jak proti neexistujícímu fiktivnímu rozhodnutí, tak proti rozhodnutí ze dne 28. 8. 2006, a odmítl ji jako opožděnou s ohledem na uplynutí lhůty k jejímu podání. Napadené rozhodnutí totiž stěžovatel obdržel 28. 8. 2006 a žalobu podal až dne 8. 11. 2006, tedy po více než dvou měsících.

Žalobce brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž zejména nesouhlasil s tím, že by proti zamítavému rozhodnutí žalovaného nemohl podat odvolání, neboť zákon č. 106/1999 Sb. o možnosti podat odvolání výslovně hovoří. Pokud však skutečně proti rozhodnutí žalovaného odvolání podat nelze, měl o tom být stěžovatel poučen, aby nedošlo k újmě na jeho právech. Nesouhlasil ani s postupem žalovaného, který obdržel stěžovatelovo odvolání a nerozhodl o něm (jako vedoucí správního úřadu podle § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), a ani na ně žádným způsobem nereagoval. Stěžovatel rovněž obhajoval svoji vizi „fiktivního rozhodnutí“ o odvolání, neboť se domníval, že není rozhodné, že již zákon existenci fiktivního zamítavého rozhodnutí o odvolání nezná. Rozhodující totiž podle stěžovatele je, že odvolání bylo podáno a rozhodnutí o něm vydáno nebylo. Z toho lze usu-

zovat, že bylo vydáno zamítavé rozhodnutí, které potvrzuje rozhodnutí předchozí. Teprve ode dne vydání tohoto „fiktivního rozhodnutí“ je pak třeba počítat lhůtu k podání žaloby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V daném případě je tak třeba posoudit, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když stěžovatelovu žalobu odmítl.

K tomu je však nejprve třeba zodpovědět několik otázek: jednak zda stěžovatelova žádost o nahlédnutí do spisů žalovaného byla žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., dále jestli je žalovaný povinným subjektem k poskytování informací podle tohoto zákona a v poslední řadě zda záznam, který na základě jednání se stěžovatelem žalovaný vyhotovil, je rozhodnutím o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 citovaného zákona.

Při posuzování těchto otázek vycházel Nejvyšší správní soud ze znění příslušných ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., jakož i správního řádu a zákona č. 349/1999 Sb. Podle § 13 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. se žádost o poskytnutí informace podává ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně (odst. 2). Ustanovení § 14 odst. 2 věty první tohoto zákona pak stanoví, že z písemné žádosti (§ 13 odst. 3) musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Odst. 3 stanoví, že žádost učiněná elektronicky musí být podána prostřednictvím elektronické podatelny povinného subjektu (§ 2 písm. y) zákona č. 227/2000 Sb.), pokud ji povinný subjekt zřídil. Podle § 14 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. neobsahuje-li žádost náležitosti podle odstavce 2 věty první a adresu pro doručování, případně není-li elektronická žádost podána podle odstavce 3, není žádostí ve smyslu tohoto zákona.

V daném případě se stěžovatel telefonicky, elektronickou cestou a následně osobně domáhal nahlédnutí do spisů konkrétních spisových značek, týkajících se činnosti žalovaného. Nahlížení do spisů správních orgánů však obecně nespadá pod režim zákona č. 106/1999 Sb., a naopak je komplexně upraveno ve správním řádu (konkrétně v jeho § 38). Je tedy nutno uvážit, zda lze žalovaného podřadit pod legislativní zkratku „správní orgán“ uvedenou v § 1 odst. 1 správního řádu [„*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen správní orgán)*“], a zda tedy zmíněná žádost nebyla žádostí v režimu správního řádu. Při tom soud vycházel zejména z postavení, působnosti a charakteru funkce žalovaného. Veřejný ochránce práv (žalovaný) působí k ochraně osob před jednáním úřadů a některých dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod (§ 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.). Žalovaný tak má odstraňovat či zmírňovat nespokojenost občanů se stavem veřejné správy v případech, kdy úředník vykonává vůči občanům mocenské pravomoci státu. Kontrola veřejné správy prováděná žalovaným stojí vedle klasických procesních nástrojů, jako je vnitřní kontrola veřejnou správou samotnou a kontrola soudní. Na rozdíl od těchto pro občana mnohdy složitých, nákladných a někdy i zdlouhavých procesů, je kontrola vykonávaná žalovaným prováděna zcela bezplatně, téměř neformálně, a tudíž rychle. Navíc, na rozdíl od opravných institucí soudního typu, které působí k nápravě pouze v případech, kdy je zjištěn nesoulad s právními předpisy, může žalovaný zjednat nápravu i tehdy, kdy jednání úřadu je po právu, ale je jinak nesprávné, nepřiměřené či nespravedlivé.

Žalovaný je tedy monokratickým nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem po-

volán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázána žádným procesním předpisem a žalovaný je chápán jako institut, který má být co nejméně formální. Z uvedeného je tedy zřejmé, že žalovaného nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží. Není možné tedy na jeho činnost obecně vztáhnout správní řád (obdobně viz např. Ondruš, R.: *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou s poznámkami*. Linde, Praha 2005, str. 29). Žádost stěžovatele o nahlédnutí do spisů žalovaného tak nelze považovat za žádost podle správního řádu. I když z povahy činnosti vyplývá, že podané podněty jsou nějakým způsobem evidovány a v případě potřeby o nich jsou vedeny i spisy, není to povinnost vyplývající z nějakého právního předpisu. Ani zákon č. 349/1999 Sb. ani žádný jiný zákon neupravuje blíže způsob a procesní otázky činnosti žalovaného a neukládá mu ani povinnost vést spisy.

Jediným předpisem, pod který by bylo lze uvedenou žádost podřadit, tak zůstává zákon č. 106/1999 Sb. Přestože žádost stěžovatele o nahlédnutí do spisů zřejmě explicitně neodkazovala na zmíněný zákon, bylo z ní seznatelné, že se stěžovatel domáhá poskytnutí informace podle citovaného zákona, neboť se o jiný typ žádosti ani jednat nemohlo. Stěžovatel jménem jiných osob žádal o seznámení se zjištěními, které ohledně jejich podnětu žalovaný při svém šetření učinil. Lze tedy uzavřít, že stěžovatel požádal o nahlédnutí do spisů za účelem zjištění informací, a tedy v režimu žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb.

Nyní je třeba odpovědět na otázku, zda je žalovaný (Veřejný ochránce práv) povinným subjektem k poskytování informací. Při posuzování této právní otázky je předně třeba vyjít z toho, že právo na informace výslovně zaručuje čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení upravuje jednak svobodu informací; právo vyhledávat a šířit informace lze tedy omezit zákonem jen tehdy, jde-li

o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Zároveň však zmíněný článek upravuje i právo na informace; podle odst. 5 zmíněného ustanovení jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Tím je právě zákon č. 106/1999 Sb., který ve svém § 2 odst. 1 jako povinné subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, označuje státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Jak již je uvedeno výše, ze zákona č. 349/1999 Sb. vyplývá, že žalovaný představuje specifický kontrolní monokratický státní orgán (ostatně tak se i sám žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 24. 5. 2007 označil), jehož činnost je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu (§ 26 citovaného zákona). Není tedy pochyb o tom, že je žalovaný státním orgánem, a tedy i povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., který má podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. Ke shodnému závěru došel také Krajský soud v Brně v napadeném usnesení. Nutno podotknout, že tuto skutečnost nezpochybňuje ani žalovaný, který navíc na svých internetových stránkách (www.ochrance.cz) v sekci „Kancelář veřejného ochránce práv“ umístil dokument nazvaný „Zásady pro poskytování informací Kanceláří veřejného ochránce práv podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“. Nelze si však nevšimnout, že zmíněný dokument se nevztahuje k poskytování informací přímo žalovaným, ale jeho kanceláří. Rozhodné ovšem není, který orgán jako příslušný k podávání informací byl takto označen, ale kterým jím skutečně má být. Kancelář žalovaného, jakožto určitá servisní organizace, plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti žalovaného (§ 25 zákona č. 349/1999 Sb.) a je organizační složkou státu (podle § 3 zákona

č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Podrobnosti o organizaci a úkolech kanceláře upravuje statut, který vydává žalovaný. Ve zmíněném statutu (který je přístupný rovněž na internetových stránkách žalovaného) je pak mj. uvedeno, že kancelář je v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích v rámci § 25 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se a že hospodaří s rozpočtovými prostředky samostatně kapitoly státního rozpočtu. V čele kanceláře je vedoucí kanceláře, kterého jmenuje a odvolává žalovaný. Svou činnost vykonává vedoucí kanceláře podle pokynů žalovaného a jemu za ni odpovídá. Z popsaného tedy vyplývá, že kancelář žalovaného pro něho zajišťuje veškeré zázemí nezbytné pro řádný výkon jeho působnosti.

V této souvislosti pak vyvstává otázka, zda lze rozdělit informace na ty, které se vztahují k činnosti kanceláře žalovaného (např. dotazy na její rozpočet, počet zaměstnanců či automobilů, které zaměstnanci kanceláře využívají), a na ty, které se vztahují přímo k vlastní působnosti žalovaného (např. kolikrát řešil stížnost na určitý správní úřad a s jakým výsledkem apod.). Tomuto rozdělení nasvědčují webové stránky žalovaného, kde se již zmíněné zásady pro poskytování informací týkají pouze informací, které se vztahují k činnosti kanceláře, zatímco informace vztahující se k působnosti žalovaného, resp. způsob jejich poskytování, zde vůbec upraven není. Nabízí se tak vysvětlení, že o poskytnutí informací vztahujících se k činnosti kanceláře rozhoduje v duchu zmíněných zásad kancelář a o odvolání proti zamítavému rozhodnutí (podle § 16 zákona č. 106/1999 Sb.), případně o stížnosti podle § 16a citovaného zákona, pak její vedoucí, zatímco o poskytnutí informací, které se vztahují k působnosti žalovaného, by rozhodoval přímo žalovaný. Tuto cestu ostatně zvolil také krajský soud v napadeném usnesení, když navíc poukázal na nezbytnost jednoinstančnosti rozhodování žalovaného v tomto řízení.

Přestože popsané rozdělení informací nelze teoreticky vyloučit, nepovažuje Nejvyšší

ší správní soud za vhodné, aby o určitých žádostech o informace rozhodovala kancelář a o určitých přímo žalovaný, a to navíc pouze v jedné instanci bez možnosti odvolání. Takový přístup je příliš formalistický, v praxi obtížně proveditelný, a proto neudržitelný. Jednak může docházet k situacím, kdy nebude jednoznačně zřejmé, zda se jedná o informaci týkající se výlučně činnosti kanceláře, nebo o informaci týkající se vlastní působnosti žalovaného, neboť jistě může docházet k vzájemnému překrývání informací, nebo může dojít k tomu, že bude určitý dotaz vyžadovat informace jak od žalovaného, tak od jeho kanceláře.

Nejvyšší správní soud má tedy zato, že by o všech žádostech o informace týkajících se jak žalovaného, tak jeho kanceláře, měl rozhodovat pouze jeden subjekt, a to kancelář žalovaného. Tomuto závěru nasvědčuje také to, že řízení o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. je správním řízením, kde se v určitých případech použije správní řád (§ 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.); pro takové řízení se jeví vhodnější právě kancelář žalovaného, která je k vedení správního řízení mnohem lépe vybavena, narozdíl od žalovaného, jakožto monokratického nezávislého orgánu ústavního typu, u něhož se vedení správního řízení snad ani nedá předpokládat a vyžadovat. Posláním žalovaného tak je především plnit svoji hlavní funkci, tedy zajišťovat ochranu práv a oprávněných zájmů osob ve styku s veřejnou správou. Poskytování informací pak lze zařadit mezi činnosti, které pro žalovaného vykonává jeho kancelář, neboť se jedná o úkol nezbytný k zabezpečení činnosti žalovaného ve smyslu § 25 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. Tak to ostatně podle svých internetových stránek zřejmě zamýšlel i sám žalovaný.

Naznačeným způsobem by také došlo k vyřešení nežádoucí situace, která vyvstala v dané věci, tedy toho, že by žalovaný jako monokratický orgán bez nadřízeného orgánu o žádostech o poskytnutí informací rozhodoval pouze v jediné instanci bez možnosti podání odvolání či stížnosti proti jeho postupu, přestože zákon č. 106/1999 Sb. výslovně a bezvýjimečně oba zmíněné instituty

připouští (§ 16 a § 16a citovaného zákona) a v rámci řízení o poskytnutí informací s nimi počítá. Nejvyšší správní soud se v této věci ztotožňuje se žalovaným v tom, že v demokratickém právním státě není vhodné, aby tatáž osoba posuzovala žádost o informaci a následně by též rozhodovala o odvolání proti svému odmítavému rozhodnutí. Takovým způsobem je smysl odvolání jako opravného prostředku výrazným způsobem popřen. Právě tato situace by v případě výše popsaného rozdělení nastala. Žalovaný je totiž orgánem, u něhož nadřízený orgán ve smyslu § 16, resp. § 20 odst. 5, zákona č. 106/1999 Sb. absentuje. Nejvyšší správní soud považuje za správný názor krajského soudu, že tímto orgánem není Poslanecká sněmovna, kterou je žalovaný volen a které je odpovědný. Rovněž nepřipadá v úvahu ani analogické použití § 178 odst. 2 poslední věty správního řádu (*„Nadřízeným správním orgánem státního tajemníka, ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu“*), tak že by se za nadřízeného žalovaného v této věci považoval opět žalovaný, který by sám rozhodoval o odvoláních proti svým rozhodnutím. Jednak z důvodů popsaných výše a jednak proto, že zmíněné ustanovení se vztahuje k situacím typově odlišným. Umožňuje totiž vedoucímu ústředního správního úřadu rozhodovat o opravném prostředku (zpravidla rozkladu) podaném proti rozhodnutí, které vydal v prvním stupni shodný vedoucí ústředního správního úřadu. Návrh na rozhodnutí o rozkladu však vedoucímu podává rozkladová komise složená částečně z odborníků stojících mimo předmětný úřad (§ 152 správního řádu). Sílu jejich argumentace je tak možná změna názoru vedoucího, a tedy i změna rozhodnutí. Žalovaného však jednak nelze považovat za ústřední správní orgán ani za jeho vedoucího, navíc v řízení podle zákona č. 106/1999 Sb. absentuje jakákoli poradní či jiná komise, která by žalovanému při rozhodování o odvolání asistovala a návrh rozhodnutí předkládala.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že žalovaný je sice povinným subjektem k poskyto-

vání informací podle zákona č. 106/1999 Sb., nicméně o žádostech nerozhoduje přímo on, nýbrž je k tomu povolána jeho kancelář, jako jeho servisní organizace. Určení toho, kdo konkrétně ze zaměstnanců kanceláře bude informace poskytovat a kdo bude rozhodovat o odvoláních či stížnostech, je pak v rukou žalovaného, který podle § 25 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb. stanoví podrobnosti o organizaci a úkolech kanceláře. Za možné určení lze pak bez výhrad považovat způsob, který upravují již zmíněné zásady zveřejněné na webových stránkách žalovaného, tedy že o žádostech o poskytnutí informace rozhoduje kancelář a o odvoláních či stížnostech její vedoucí.

Na základě výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud posuzoval poslední nastíněnou otázku, tedy zda záznam vyhotovený žalovaným po jednání se stěžovatelem lze považovat za rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 zákona č. 106/1999 Sb. Podle citovaného ustanovení je povinný subjekt, který žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, zavázán vydat ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží. Podle § 20 odst. 4 písm. a) tohoto zákona se na rozhodnutí o odmítnutí žádosti vztahuje správní řád, který ve svém § 67 stanoví, že rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva a nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a nebo povinnosti má a nebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Zároveň uvádí, že se rozhodnutí zásadně vyhotovuje v písemné formě. Ustanovení § 68 a 69 správního řádu pak popisují vlastní náležitosti rozhodnutí. Prvně jmenované ustanovení vyžaduje, aby každé rozhodnutí obsahovalo výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, přičemž každou z těchto částí vymezuje ještě podrobněji. Ustanovení § 69 pak stanovuje tzv. formální náležitosti rozhodnutí: nezbytnost uvedení označení „rozhodnutí“ v písemném vyhotovení, dále označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, uvedení čísla jednacího, data vyhotovení, otisku úředního razítka,

jména, příjmení, funkce nebo služebního čísla a podpisu oprávněné úřední osoby. Nezbytnou podmínkou pro to, aby správní rozhodnutí mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu, pak je, aby takové rozhodnutí zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo práva a nebo povinnosti žalobce, který zkrácení na svých právech tvrdí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

Ve světle těchto požadavků, které správní řád a s. ř. s. kladou na rozhodnutí, je třeba posoudit předmětný záznam, ze kterého vyplývá, že dne 28. 8. 2006 se dostavil stěžovatel, který žádal o nahlédnutí do spisů žalovaného ve věci vyjmenovaných osob a spisových značek. Dále je zde uvedeno, že jeho požadavku nebylo vyhověno, neboť to žalovanému neumožňuje zákonem uložená povinnost mlčenlivosti podle § 7 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb. Záznam je vyhotoven na hlavičkovém papíře žalovaného a je žalovaným podepsán.

Přestože je v tomto záznamu obsažen závěr žalovaného o tom, že stěžovateli nahlédnutí do spisů umožněno nebude, a z jakého důvodu, nelze jej považovat za správní rozhodnutí. Správní rozhodnutí totiž musí zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a nebo povinnosti jmenovitě určené osoby (§ 67 odst. 1 správního řádu, § 65 odst. 1 s. ř. s.), což se v daném případě nestalo. Zmíněný záznam totiž vyjadřuje pouze názor žalovaného na možnost nahlížet do svých spisů, a nikoli autoritativní určení stěžovatelova práva na nahlédnutí do spisů orgánem k tomu příslušným, potažmo na sdělení informace. Z ničeho neplyne, že žalovaný tímto způsobem míní rozhodnout o podané žádosti o informaci a že pouze nevážil, zda je k tomu sám oprávněn, a dále že opomněl potřebnou formu. Jak je totiž uvedeno již výše, orgánem příslušným k rozhodování o žádostech podle zákona č. 106/1999 Sb. (a tedy i o žádosti stěžovatele o podání informace nahlédnutím do spisů) není sám žalovaný, nýbrž jeho kancelář. Žalovaný tak k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti vůbec nebyl oprávněn a ani žádné takové rozhodnutí nevydal. Ostatně i sám žalovaný předmětný záznam v době jeho sepisování za žádné rozhodnutí nepovažoval, což jasně vyplývá z jeho vyjádření ke kasační

stížnosti, kde ke skutečnosti, že záznam neobsahuje poučení o nemožnosti podat proti němu odvolání, uvedl, že vůbec nepředpokládal, že by bylo možné, aby stěžovatel proti tomuto záznamu mohl jakékoli opravné prostředky podávat.

Uvedený záznam je tak skutečně pouze záznamem o jednání či diskusi, která proběhla onoho dne mezi žalovaným a stěžovatelem ohledně stěžovatelova požadavku nahlédnout do spisů žalovaného, jehož sepsání si stěžovatel vymínil, a nikoli rozhodnutím, které by mohlo být podle § 65 odst. 1 s. ř. s. podrobeno soudnímu přezkumu.

Vzhledem k tomu, že zmíněný záznam není rozhodnutím o odmítnutí žádosti o informaci, nemohl proti němu stěžovatel podat odvolání a už vůbec nebylo možné, aby o tomto odvolání žalovaný negativně rozhodl fiktivním rozhodnutím, tím spíše za situace, kdy institut negativního fiktivního rozhodnutí byl

ze zákona č. 106/1999 Sb. vypuštěn s účinností ode dne 23. 3. 2006 (tedy téměř půl roku před podáním stěžovatelovy žádosti).

Z uvedeného je tak zřejmé, že stěžovatel nemohl podat žalobu ani proti záznamu vyhotovenému žalovaným, neboť se nejednalo o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ani proti údajnému fiktivnímu zamítavému rozhodnutí o odvolání, neboť žádné takové tehdejší právní úprava nepřipouštěla, a nemohlo tedy existovat. Jeho žaloba tak měla být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyly splněny podmínky řízení z důvodu neexistence rozhodnutí, které by mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu. Pokud krajský soud záznam vyhotovený žalovaným za rozhodnutí považoval a žalobu proti němu podanou odmítl jako opožděnou [podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], pochybil. Toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost jeho usnesení, neboť výsledek řízení byl v souladu se zákonem – žaloba byla odmítnuta.

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1587

Myslivost: účastenství v řízení o uznání honitby

k § 17 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 59/2003 Sb.
k § 14 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)^{*)}

Účastníkem řízení o uznání honiteb podle § 17 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) i vlastník pozemku - nečlen honebního společenstva, jehož pozemek má být přičleněn k navrhované honitbě.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 4. 2006, čj. 15 Ca 114/2005-23)

1588

Místní poplatky: veřejné prostranství

k § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

Z žádného ustanovení zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 229/2003 Sb., ani z jiného obecně závazného právního předpisu nelze dovodit zákaz označení určitého prostranství přístupného bez omezení každému za veřejné jen proto, že vlastnické právo k němu svědčí fyzické či právnické osobě.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2006, čj. 57 Ca 37/2004-105)

Prejudikatura: srov. č. 774/2006 Sb. NSS a nálezn. č. 122/2005 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 1/05).

1589

Energetika: vymezení osoby dodavatele

k § 9 odst. 3 zákona č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci^{**)}

Dodavatelem ve smyslu § 9 odst. 3 zákona č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci, nemůže být ten, kdo elektrickou energii fakticky dodává, aniž by zároveň byl držitelem autorizace na rozvod elektrické energie.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 6 A 75/2000-37)

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

^{**)} S účinností od 1. 1. 2001 zrušen zákonem č. 458/2000 Sb.