

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2008 / VI. ročník / 25. 8. 2008}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

1623.	Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; posuzování vlivů na životní prostředí	659
1624.	Řízení před soudem: rozhodný skutkový stav	664
1625.	Řízení před soudem: zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu	667
1626.	Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu Správní řízení: doručování; vydání rozhodnutí	668
1627.	Řízení před soudem: aplikace předchozí soudní judikatury Právo na informace: odepření poskytnutí informace; k pojmu „informace“	676
1628.	Daňové řízení: obnova řízení; nová skutečnost	681
1629.	Daňové řízení: doměření daně zemřelému Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost	684
1630.	Daňové řízení: vrácení daně zaplacené omylem za daňového dlužníka	691
1631.	Daň z příjmů: prodej nemovitostí; zdanění převodu pozemků vzniklých rozdělením	694
1632.	Rozpočty: podmínky pro čerpání dotace	701
1633.	Správní řízení: zjevně právně nepřipustná žádost	704
1634.	Správní řízení: ochrana před zásahem do pokojného stavu; lhůta pro vydání rozhodnutí	709
1635.	Správní trestání: omezení plateb v hotovosti	711
1636.	Státní zemědělská a potravinářská inspekce: vydání osvědčení o vlastnostech výrobku, potraviný nebo suroviny	713
1637.	Státní občanství: nabývání státního občanství narozením	717
1638.	Státní občanství: vrácení československého státního občanství	721

1639.	Pobyt cizinců: správní vyhoštění; maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí	723
1640.	Politické strany: lhůta pro předložení výroční finanční zprávy	727
1641.	Územní řízení: účastenství v řízení; k pojmu „přímo dotčen na vlastnickém právu“	729
1642.	Opatření obecné povahy: závazná nařízení a jiné pokyny ústředních správních orgánů	733
1643.	Regulace reklamy: reklama na tabákové výrobky	735
1644.	Veřejné zakázky: doložení kvalifikačních předpokladů	738
1645.	Veřejné zakázky: dohled nad zadáváním veřejných zakázek Správní trestání: podstatné porušení předpisů o zadávání veřejných zakázek	742
1646.	Služební poměr: propuštění policisty ze služebního poměru pro porušení služební přísahy	744
1647.	Myslivost: souvislost honebních pozemků	747
1648.	Důchodové pojištění: žádost o přiznání invalidního důchodu; rozlišování mezi plným a částečným invalidním důchodem	748

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1649.	Řízení před soudem: kompetenční výluka	751
1650.	Stavební právo: působnost k rozhodování o stavbách vojenské správy	751
1651.	Správní trestání: rozsah soudního přezkumu rozhodnutí o pokutě	751
1652.	Správní trestání: věcná příslušnost městských částí hlavního města Prahy	752
<i>Redakční poznámka</i>		752

I. JUDIKÁTY

1623

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; posuzování vlivů na životní prostředí

k § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (v textu též „zákon o EIA“)
k § 82 soudního řádu správního

Proti zveřejnění dokumentace podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nelze brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77)

Prejudikatura: srov. č. 1461/2008 Sb. NSS, nález č. 40/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 158/99).

Věc: a) Ing. Rudolf V., b) Marie V. proti Ministerstvu životního prostředí o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci podali u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Nezákonný zásah žalobci spatřovali v provádění řízení o posuzování vlivů varianty VB stavby „*Přeložka silnice I/13 Děčín – D8*“, kód záměru MZP072, na životní prostředí.

Městský soud v Praze dne 21. 12. 2007 návrh odmítl, neboť dospěl k závěru, že smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je získat odborný podklad pro vydání rozhodnutí. Samotné shromažďování poznatků však nemůže pojmově být nezákonným zásahem. Brojit tak lze eventuálně až proti rozhodnutí, které bylo na základě poznatků získaných během posuzování vlivů na životní prostředí vydáno.

Žalobci (stěžovatelé) napadli usnesení Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž mimo jiné namítali, že se soud nevypořádal s právním názorem Ústavního soudu vysloveným v jeho usnesení ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 2469/07, který ve skutkově obdobné věci judikoval, že i v průběhu procesu posuzování vlivů na životní prostředí (dále též „EIA“) se lze správní žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. domáhat ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Pokud proces EIA zakládá určitý rozsah práv fyzickým i práv-

nickým osobám, pak není dost dobře možné z ústavního hlediska akceptovat názor, že v případě pochybení správního orgánu v procesu EIA nepřichází v úvahu žádný postup, jímž by bylo možno zjednat nápravu. Argumentace městského soudu, že až v případě dalších zahájených řízení mohou stěžovatelé namítat nezákonnost rozhodnutí vydaného správním orgánem v příslušném správním řízení (a při této příležitosti napadnout i proces EIA), je v příkrém rozporu s čl. 1 Ústavy a se zmíněným názorem Ústavního soudu. Připustil-li žalovaný do procesu EIA v rámci zpracování dokumentace EIA novou variantu přeložky silnice I/13 s využitím drážního tělesa regionální železniční trati č. 132, jež prochází kolem pozemků stěžovatelů, a to v situaci, kdy předmětem zjišťovacího řízení (resp. jeho závěru) nebyla další varianta, než které byly v oznámení záměru v roce 2005 ohlášeny, došlo tím k naplnění skutkové podstaty nezákonného postupu žalovaného vůči stěžovatelům. Stěžovatelé jsou protiprávně provedenou variantou dotčeni ve svých právech, poněvadž byli zkráceni o možnost vyjádřit se k nově ohlášené variantě a v dostatečném předstihu na ni reagovat. Nová varianta je přitom zcela odlišná od původních variant, které byly řádně ohlášeny v předmětném zámě-

ru. Prověřování nové varianty pak vyvolalo na realitním trhu pokles cen nemovitostí podél uvedené trati (včetně nemovitostí stěžovatelů).

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že účel posuzování vlivů na životní prostředí je jednoznačně vymezen v § 1 odst. 3 zákona o EIA. Je jím získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. V závěru procesu EIA vydává příslušný úřad stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (§ 10 zákona o EIA). Stanovisko je jistě relevantním podkladem pro navazující řízení, nikoliv však podkladem zavazujícím.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Stěžejní v projednávané kasační stížnosti ovšem bylo posouzení toho, zda posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona o EIA může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Podle § 82 s. ř. s. platí, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, čj. 2 Afs 17/2003-54, dostupný na www.nssoud.cz, definici zásahu zákon neobsahuje a zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony, atd.; tedy obecně úkony, které nejsou

činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.

Stěžovatelé jako žalovaného označili Ministerstvo životního prostředí. Trvání nezákonného zásahu spatřují v tom, že je i nadále prováděno řízení o posuzování vlivů shora vymezené stavby ve variantě, která nebyla během zjišťovacího řízení ve smyslu § 7 zákona o EIA nikým navržena k prověření, a tedy nebyla uvedena v závěru zjišťovacího řízení. Přesto oprávněná autorizovaná osoba zpracovala dokumentaci EIA nejen k záměru ohlášenému a podrobenému zjišťovacímu řízení, ale též k variantě, která nebyla navržena k prověření, a nebylo o ní jednáno ve zjišťovacím řízení. Ačkoliv to výslovně neuvádějí, z podání stěžovatelů je zřejmé, že nezákonný zásah konkrétně spatřují v tom, že tento orgán (výslovně jej uvedli jako žalovaného) aproboval postup oprávněné osoby, která provedla EIA i pro variantu, která nebyla dle tvrzení stěžovatelů předmětem zjišťovacího řízení; k aprobování přitom došlo zveřejněním zpracované dokumentace EIA (včetně sporné varianty) žalovaným dne 5. 9. 2007 na jeho úřední desce – právě tento úkon tak je potřeba chápat jako tvrzený nezákonný zásah. V dalším pokračování procesu EIA pak stěžovatelé spatřují trvání nezákonného zásahu.

Uvedený úkon ale není nezákonným zásahem ve smyslu, jak jej popsal zdejší soud ve shora uvedeném rozhodnutí. Na základě tohoto postupu nemusí stěžovatelé nic konat, ničeho se zdržet ani něco strpět. Soud je přitom podle § 83, § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. vázán tvrzením stěžovatelů o tom, kdo zásah provedl, rovněž tak je vázán označením zásahu (v daném případě není výslovně, ale z podání jednoznačně vyplývá).

Proces EIA lze v jistém slova smyslu srovnat s institutem znaleckého posudku. Podle § 1 odst. 3 zákona o EIA je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, po-

případě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů. Stejně jako proti znaleckému posudku nelze ani proti procesu EIA brojit samostatně, ale jediné až proti aktu, pro nějž je podkladem.

Judikatura zdejšího soudu se již mnohokrát zabývala tím, zda výstupy z často velmi složitého procesu EIA jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, publ. pod č. 1461/2008 Sb. NSS, plyne, že stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona o EIA není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), a čl. 10a Směrnice Rady o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS) – dále jen „směrnice“, lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem.

V citovaném rozhodnutí dospěl dále zdejší soud k závěru, že znění čl. 10a směrnice téměř doslovně odpovídá znění čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy, je v něm však tento zpřesňující dovětek: *„Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny.“* Tento dovětek potvrzuje výklad, že postačuje jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovými úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. K zásahu do subjektivního práva stěžovatele však dochází až vydáním konečného rozhodnutí, dovodil dále v uvedeném judikátu zdejší soud.

V rozhodnutích ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, a ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 As 59/2005-136, obě dostupná na www.nssoud.cz, je uvedeno, že stanoviska v procesu EIA představují jen odborný podklad pro vy-

dání následných rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná v rámci správního soudnictví. Primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivních veřejných práv, a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán teprve tehdy, pokud takovými úkony může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Právě proto, že uvedené stanovisko ještě samo o sobě takovýto zásah představovat nemůže, nejedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jak totiž plyne ze zákonné dikce § 10 odst. 3 a 4 zákona o EIA, správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého konečného rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní. Předmětné stanovisko může být soudem meritorně přezkoumáno, avšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry žalobce správním rozhodnutím, jehož podkladem bude právě toto stanovisko.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 As 38/2007-81, www.nssoud.cz, pak plyne, že ve správním soudnictví není přezkoumatelné ani vyjádření ministerstva, ze kterého vyplývá příslušnému správnímu orgánu povinnost provést zjišťovací řízení podle § 7 zákona o EIA, na jehož základě bude teprve rozhodnuto, zda bude vůbec změna záměru posuzována podle tohoto zákona, či nikoli.

Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu je tedy zjevné, že stanovisko podle § 10 zákona o EIA, které je konečným výstupem procesu EIA, není přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť není způsobitelné zasáhnout samo o sobě do veřejných subjektivních práv. Pokud není samostatně přezkoumatelné stanovisko podle § 10 zákona o EIA, platí totéž tím spíše i pro výstupy z fází, které vydání stanoviska předcházejí. Jedním z těchto výstupů je i zveřejnění dokumentace. Pokud není způsobitelné zasáhnout do veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.), pak proti němu nelze brojit ve správním soudnictví, a to ani prostřednictvím žaloby ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Takové podání proto soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 s. ř. s. Soudní řád správní totiž váže

možnost úspěšného uplatnění žaloby ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. na splnění několika podmínek. Shodně jako v jiných typech řízení soud nejprve zkoumá dodržení tzv. podmínek řízení, jejichž splnění je předpokladem pro možnost meritorního rozhodování soudu. Součástí množiny podmínek řízení jsou i podmínky na straně účastníků řízení, z nichž je s ohledem na předmětnou věc třeba nejprve poukázat na tzv. aktivní žalobní legitimaci, tj. na možnost subjektu práva být žalobcem v tomto typu řízení. Pokud je ovšem pojmově zasažení do práv žalobce vyloučeno (a zde tomu tak je, neboť žádné zasažitelné veřejné subjektivní právo neexistuje), je vyloučeno soudní řízení a žaloba musí být odmítnuta. Uvedený závěr není v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, publ. pod č. 1382/2007 Sb. NSS, kde je uvedeno, že aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu je každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci. I z tohoto rozhodnutí totiž plyne, že soud podání odmítne tam, kde je dotčení na právech pojmově vyloučeno, jak tomu bylo v daném případě.

Stěžovatelé sice uváděli, že k zásahu do sféry jejich práv dochází již nyní, tomu ovšem nelze přisvědčit. Pokud se cítí být zasaženi v tom, že nemohli spornou variantu připomínkovat ve zjišťovacím řízení, pak je třeba říci, že jakékoliv odepření práva vyjádřit se k projednávané věci (v libovolné fázi) je potřeba hodnotit až ve vztahu k procesu jako celku. Možnost vyjádřit se může dotčená osoba dostat i dodatečně. Pokud by možnost vznést připomínky k různým fázím procesu EIA, plynoucí z řady ustanovení zákona o EIA, zůstala veřejnosti odepřena v průběhu tohoto procesu, byl by proces EIA zatížen vadou. Tuto vadu by ovšem mohli stěžovatelé uplatnit až v následujících řízeních.

Stěžovatelé rovněž uvádějí, že proces EIA způsobuje pokles ceny jejich nemovitosti. Toto tvrzení ovšem nikterak nedokládají, taktéž neprokazují příčinnou souvislost mezi procesem EIA a tvrzeným poklesem ceny nemovitosti (ostatně nelze ani vyloučit, že cena nemovitosti v sousedství nově zřízené silnice může v některých případech dokonce stoupnout). Znovu je třeba zopakovat, že do vydání konstitutivního rozhodnutí (jehož pojmovým znakem je právě to, že zakládá, mění či ruší práva a povinnosti) do jejich hmotných práv nemůže být zasaženo.

Ze všech shora uvedených důvodů také není možné přisvědčit stěžovatelům tam, kde tvrdí, že v případě pochybení správního orgánu v procesu EIA nepřichází v úvahu žádný postup, jímž by bylo možno zjednat nápravu. Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že stěžovatelé budou oprávněni napadat konečné rozhodnutí, stejně tak jako budou oprávněni žádat o vydání předběžného opatření (resp. o přiznání odkladného účinku). Vzhledem k tomu, že lze brojit proti finálním rozhodnutím ve věci, nejedná se o odepření spravedlnosti. Není ani správná argumentace, že proti územnímu plánu ve správním soudnictví brojit nelze. Územní plán obce se totiž podle § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, vydává formou opatření obecné povahy. Proti němu lze brojit ve smyslu § 101a s. ř. s. I tento prostředek by mohl stěžovatelům poskytnout ochranu, pokud by se proces EIA ukázal jako nezákonný.

Také není pravda, že by výsledné stanovisko EIA nutně muselo být převzato do aktu, jemuž slouží jako podklad. Podle § 10 odst. 4 zákona o EIA totiž platí, že při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění. Krom toho stěžovatelé v daném případě nebrojí proti stanovisku, nýbrž proti procesu jemu předcházejícímu. Stanovisko podle přílohy 6 zákona o EIA obsahuje povin-

ně pořadí variant záměru. Je možné, že varianta, proti níž brojí stěžovatelé, nebude vyhodnocena jako nejlepší či jedna z nejlepších (resp. nejméně zatěžujících životní prostředí). Je také patrné, že pokud by od záměru výstavby bylo upuštěno úplně (či by bylo upuštěno od varianty, proti níž vystupují stěžovatelé), ztratil by soudní přezkum procesu EIA jakýkoliv smysl. Proces EIA je při alternativách řešení procesem hledajícím tu, která je z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví nej přijatelnější; nelze však vyloučit ani zjištění neúnosnosti všech zkoumaných variant.

Pokud by přesto situace dospěla do stadia, že by stěžovatelé žalobou napadli akt, který by byl vydán na základě provedené EIA, pak je nutno uvést, že na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovatelům v daném případě, vyhověno jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá. I tato citovaná ustanovení tedy garantují stěžovatelům to, že nebudou na svých právech dotčeni do doby, než soud meritorně rozhodne o případné žalobě směřující proti aktu, který bude na základě prováděné EIA vydán.

Konečně nelze dát stěžovatelům za pravdu ani tam, kde argumentují pomocí usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 2469/07, dostupné z <http://nalus.usoud.cz>. Předně je třeba poukázat na formu tohoto rozhodnutí – usnesení, kterým bylo podání odmítnuto pro nepřipustnost. Ta byla shledána z důvodů, že stěžovatelé v daném případě před podáním ústavní stížnosti nevyužili všechny procesní prostředky, které zákon k ochraně práv poskytuje. To vše podle zásady, dle níž ústavní stížnost připadá do úvahy až subsidiárně, jako poslední možnost nápravy.

Judikatura Ústavního soudu v daném případě je totiž jiná. V nálezu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, publ. ve Sb. n. u. ÚS, sv. 14, č. 40, s. 355, Ústavní soud uvedl: „*Posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy.*“ V usnesení ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06, <http://nalus.usoud.cz>, se Ústavní soud ztotožnil s názorem, že přezkoumáním podkladového stanoviska ve smyslu zákona o EIA až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru není nijak zasaženo do ústavně zaručených základních práv stěžovatele.

Řízení před soudem: rozhodný skutkový stav

k § 75 odst. 1 soudního řádu správního

Není v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., pokud krajský soud v řízení o žalobě ve věci vyměření daně z převodu nemovitostí zohlední, že kupní smlouva, na jejímž základě došlo k vyměření této daně, byla absolutně neplatná, a to přestože rozsudek soudu, který neplatnost kupní smlouvy deklaroval, byl vydán a nabyl právní moci až po skončení daňového řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, čj. 2 Afs 9/2005-158)

Prejudikatura: srov. č. 1275/2007 Sb. NSS.

Věc: a) Akciová společnost Z + Z, b) JUDr. Přemysl Kraus, správce konkursní podstaty úpadce společnosti s ručením omezeným Zeman & Zeman, proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobců.

Finanční úřad v Plzni vydal dne 1. 2. 2000 platební výměr, kterým společnosti s ručením omezeným Zeman & Zeman vyměřil daň z převodu nemovitostí v částce 3 689 860 Kč. Proti tomu podal správce konkursní podstaty úpadce společnosti s ručením omezeným Zeman & Zeman odvolání, které bylo rozhodnutím Finančního ředitelství v Plzni zamítnuto.

Vzhledem k tomu, že daň nebyla zaplacená, vydal Finanční úřad v Plzni dne 7. 8. 2001 výzvu k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem [žalobcem ad a)] podle § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Odvolání proti této výzvě Finanční ředitelství v Plzni dne 21. 12. 2001 zamítlo.

Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž zejména namítali, že kupní smlouva je absolutně neplatným právním úkonem, neboť se příčí zákonu a dobrým mravům. Společnost s ručením omezeným Zeman & Zeman založila žalobce ad a) v době, kdy měla řadu nesplacených pohledávek a nedostatek likvidních prostředků. Kupní smlouvou se na něho pak snažila převést značnou část svých aktiv s úmyslem ztížit nebo znemožnit svým věřitelům uspokojení jejich pohledávek. Rozsudkem Okresního soudu v Plzni ze dne 12. 5. 2004 (právní moc 17. 7. 2004) byla předmětná kupní smlouva označena za neplatnou a vlastníkem převáděných nemovitostí byla určena společnost s ručením omezeným Zeman & Zeman.

Krajský soud v Plzni žalobu dne 15. 9. 2004 zamítl. V odůvodnění uvedl, že námitka neplatnosti kupní smlouvy nebyla vznesena během daňového řízení a soud musí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. I kdyby však tuto námitku žalobce uplatnil v daňovém řízení, nemohlo by žalobě být vyhověno, neboť rozsudek okresního soudu, kterým byla neplatnost smlouvy vyslovena, nabyl právní moci až 17. 7. 2004.

Proti tomuto rozsudku brojili žalobci (stěžovatelé) kasační stížností, v níž především namítali, že pokud soud určil, že předmětná kupní smlouva je absolutně neplatná, nemohlo na základě ní dojít k převodu vlastnického práva, a není tak naplněna podmínka k vyměření daně z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění účinném v době rozhodování žalovaného (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“). Vzhledem k tomu nelze ani vymáhat ručitelský závazek z titulu takto nezákonně vyměřené daně. Jednalo by se totiž o bezdůvodné obohacení na straně žalovaného (České republiky). Krajský soud tak pochybil, pokud nepřihlédl k tomu, že kupní smlouva byla po skončení vyměřovacího řízení prohlášena za absolutně neplatnou.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal především na to, že námit-

ka absolutní neplatnosti kupní smlouvy byla v daňovém řízení vůbec vznesena. O neplatnosti kupní smlouvy bylo okresním soudem rozhodnuto až 12. 5. 2004, tedy až po skončení vyměřovacího řízení, které proběhlo v roce 2001.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost podanou žalobcem b) odmítl a napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) V kasační stížnosti je uplatněn důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. Touto otázkou je, zda ke skutečnosti, že byla kupní smlouva po skončení vyměřovacího řízení prohlášena za absolutně neplatnou, měl krajský soud přihlédnout, či nikoli.

V dané věci je nepochybné, že kupní smlouva, na jejímž základě měl proběhnout převod nemovitostí podrobený dani, byla neplatným právním úkonem ve smyslu § 39 občanského zákoníku („*Neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům.*“). Tato skutečnost je jednoznačně deklarována v rozsudku Okresního soudu v Plzni a nepochybují ji ani účastníci řízení. Neplatnost podle zmíněného ustanovení je neplatností absolutní (viz Švestka, J., Jehlička, O., Škárová, M., Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 10. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 259), což znamená, že neplatnost právního úkonu nastává *ex lege* (přímo ze zákona) a s účinky *ex tunc* (od samého počátku). Na tento úkon se tedy hledí tak, jako by nebyl učiněn, a to má za následek, že nikdy nezaložil žádná práva ani povinnosti. Pokud již na základě absolutně neplatného právního úkonu bylo plněno, pak toto plnění musí být vráceno, protože je považováno za bezdůvodné obohacení. K absolutní neplatnosti musí soud či správní orgán v souvislosti s konkrétním řízením zásadně přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 357/1992 Sb., v rozhodném znění, byl předmětem daně z převodu nemovitostí: „*a) úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem včetně vypořádání podílového spoluvlastnictví, b) bezúplatné zřízení věcného břemene nebo jiného plnění obdobného věcnému břemeni při nabytí nemovitosti darováním.*“ Odst. 2 tohoto ustanovení pak za předmět daně z převodu nemovitostí označil také „*úplatný převod vlastnictví k nemovitostem v případech, kdy dojde následně k odstoupení od smlouvy a smlouva se tímto od počátku ruší.*“

Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že převod nemovitostí uskutečněný na základě absolutně neplatné kupní smlouvy, který tedy *de iure* převodem není, nemůže podléhat dani z převodu nemovitostí. Nejedná se totiž o převod vlastnictví k nemovitostem, tak jak měl na mysli § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 357/1992 Sb., v rozhodném znění, neboť absolutně neplatný právní úkon nemůže založit žádná práva, a tedy ani převést právo vlastnické. K tomu zdejší soud považuje za vhodné poukázat na svůj rozsudek ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000-55, dostupný na www.nssoud.cz, kde uvedl, že „*jestliže došlo k úplatnému převodu nemovitostí, avšak v důsledku nastoupení rozvazovací podmínky jeho právní účinky pominuly a vlastnické právo bylo do katastru nemovitostí zapsáno opětovně ve prospěch převodce, nelze takový převod vůbec podrobit dani z převodu nemovitostí podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.*“ Pokud tedy nelze podrobit dani situaci, kdy došlo k převodu nemovitosti, ale účinky tohoto převodu po čase pominuly a obnovil se stav, který tu byl před převodem, tím spíše tak není možné učinit v případě, kdy k žádnému převodu nedošlo. Nelze-li danou situaci podrobit vůbec dani z převodu nemovitostí, nepřipadá v úvahu ani ručení, jako akcesorický institut na daňový dluh navázaný.

Sporným však zůstává, zda krajský soud měl k neplatnosti kupní smlouvy v daném řízení přihlédnout a rozhodnutí žalovaného zrušit, či nikoli. Rozsudek Okresního soudu

v Plzni, který neplatnost kupní smlouvy deklaroval a určil, že vlastníkem převáděných nemovitostí je stále společnost s ručením omezeným Zeman & Zeman, nabyt právní moci dne 17. 7. 2004, zatímco daňové řízení probíhalo v roce 2001. Správce daně ani žalovaný tak předmětný rozsudek neměli a ani nemohli mít k dispozici a stěžovatel během daňového řízení absolutní neplatnost kupní smlouvy nenamítal. Na druhou stranu je zcela zřejmé, že kupní smlouva byla neplatná od samého počátku, tedy i v době daňového řízení, a nemohla tak založit žádná práva ani povinnosti. I v době daňového řízení tak zůstávala vlastníkem převáděných nemovitostí společnost s ručením omezeným Zeman & Zeman, a právní důvod k vyměření daně tudíž neexistoval. Přestože se jednalo o neplatnost absolutní, která nastává ze zákona a ke které jsou orgány v souvislosti s probíhajícím řízením zásadně povinny přihlížet z úřední povinnosti, těžko lze žalovanému vyčítat, že tuto skutečnost při svém rozhodování nevzal v potaz. Mnohdy je totiž obtížné, ne-li nemožné, neplatnost kupní smlouvy zjistit, a je třeba soudního řízení a rozhodnutí, které ji deklaruje. V daném řízení tak lze na tuto skutečnost, která se stala jistou až právní mocí rozsudku okresního soudu, být s účinky od samého počátku, nahlížet v jistém smyslu jako na skutkovou novotu, tedy okolnost, o které žalovaný během daňového řízení nevěděl, zatímco krajskému soudu v době řízení o žalobě byla již dobře známa.

Procesní postup soudu v případě existence skutkových či právních novot je upraven v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „*při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“. Jak již ale uvedl zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, zveřejněn ve Sb. NSS pod č. 1275/2007, i přes uvedené znění zákona může být aplikace této zásady v praxi omezena. Ve zmíněném rozhodnutí Nejvyšší správní soud poukázal na dlouhodobou a konstantní judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k tomu, že při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nemůže soud vy-

cházet z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, jestliže tato úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost. Tato ústavně konformní interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s. je již běžně reflektována i judikaturou soudů obecných, včetně Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti lze zmínit např. rozsudek ze dne 30. 6. 2004, čj. 7 A 48/2002-98, dostupný na www.nssoud.cz.

Otázka, zda lze v některých případech přihlídnout též ke změnám stavu skutkového, je soudní praxí prakticky neřešená, vyjma již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99. V tomto rozhodnutí vycházel zdejší soud z názoru Ústavního soudu, který se i v těchto případech vyslovil tak, že tato možnost principiálně vyloučena není; musí jít ovšem o případy výjimečné, kdy by, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci, nebylo možné důslednou aplikaci shora zmiňovaného ustanovení s. ř. s. z ústavně právního hlediska akceptovat (viz náleze ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03). Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku dospěl k závěru, že „*§ 77 odst. 2 věty první s. ř. s. (V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak.) je faktickou transpozicí požadavku tzv. plné jurisdikce coby atributu práva na spravedlivý proces. Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přítom skutkové či (procesně) právní deficit, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám*“. Zdůraznil dále, že „*soudem prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží*“.

V souladu s citovaným rozsudkem pak zdejší soud posuzoval i věc právě projednávanou. Krajský soud rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, kterým byla stěžovateli stanovena povinnost zaplatit daň z převodu nemovitostí z titulu ručení za situace, kdy pravomocný rozsudek okresního soudu označil kupní smlouvu, na základě níž měl být převod nemovitostí uskutečněn, za absolutně neplatnou. Na tuto skutečnost byl přitom krajský soud výslovně upozorněn a kopii rozsudku měl při svém rozhodování k dispozici. S ohledem na shora popsané má Nejvyšší správní soud zato, že krajský soud měl k neplatnosti kupní smlouvy přihlédnout, a to bez ohledu na to, že v průběhu daňového řízení dosud neexistoval rozsudek tuto neplatnost deklarující.

Rozhodující význam má přitom skutečnost, že kupní smlouva byla neplatnou absolutně, tedy od samého počátku, a nemohla tak založit žádná práva. Přestože na jejím základě katastrální úřad zapsal do katastru nemovitostí jako vlastníka stěžovatele, *de iure* se jím vůbec nestal, neboť k žádnému převodu nedošlo a vlastníkem stále zůstávala společnost s ručením omezeným Zeman & Ze-

man. Pokud by tedy krajský soud zohlednil neplatnost kupní smlouvy, která byla během soudního řízení již jednoznačně vyslovena v rozsudku okresního soudu, nemohl by dospět k jinému závěru, než že již nejen není, ale *de iure* zde ani v době rozhodování správního orgánu vůbec nebyl převod vlastnictví, který by podléhal dani z převodu nemovitostí. Takový závěr, zjištěný dokazováním před soudem (provedením důkazu rozsudkem okresního soudu), nelze považovat za nepřipustné přehodnocování skutkových závěrů správního orgánu. Porušena by nebyla ani zásada zakotvená v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soudem provedené dokazování by směřovalo výlučně ke zjištění skutkového stavu věci v době rozhodování správního orgánu. Takový postup by naopak byl materiálním naplněním principu plné jurisdikce, na kterém je správní soudnictví vystavěno.

Pokud tedy krajský soud s odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s. nepřihlédl k tomu, že kupní smlouva je absolutně neplatná, posoudil tuto otázku po právní stránce nesprávně a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl shledán naplněným.

1625

Řízení před soudem: zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu

k § 5, § 66 odst. 2 a § 68 písm. a) soudního řádu správního

Povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] se nevztahuje na žalobu podávanou nejvyšším státním zástupcem z důvodu veřejného zájmu (§ 66 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší státní zástupce je tedy oprávněn napadnout žalobou i takové pravomocné správní rozhodnutí, proti kterému žádný z účastníků správního řízení nepodal přípustný opravný prostředek.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 60/2006-44)

Věc: Nejvyšší státní zástupce proti Městskému úřadu Pohořelice, za účasti akciové společnosti NERIA, o kolaudaci stavby.

Žalovaný vydal dne 10. 2. 2003 kolaudační rozhodnutí, jímž podle § 82 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 povolil zúčastněn osobě užívání stavby „Výrobní hala 43 x 18 m s jeřábovou dráhou“.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce podle § 66 odst. 2 s. ř. s. žalobu. Brojil proti nedoručení dodatečného stavebního povolení na stavbu ze dne 12. 12. 2000 vlastníkům rodinných domů, které se nachází v blízkosti

stavby (konkrétně za potokem zvaným „Mlýnský náhon“). Dovožoval, že stavební povolení nenabylo právní moci, v důsledku toho žalovaný neměl základní podklad ve smyslu § 81 odst. 1 stavebního zákona pro posuzování stavby v kolaudačním řízení. Žalovaný se dále nezabýval splněním podmínky stanovené ve stavebním povolení, resp. proti nedostatečnému posouzení hluku, a tím i porušení § 81 odst. 1 věty první i druhé stavebního zákona, resp. § 13 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu.

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

Z odůvodnění:

(...) Stejně tak krajský soud zkoumal i to, zda je v případě žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. třeba vyčerpat řádné opravné prostředky. Podle § 5 s. ř. s., resp. § 68 písm. a) s. ř. s., se totiž lze ochrany ve správním soudnictví domáhat pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků, nejvyšší státní zástupce však žalobou napadá rozhodnutí orgánu I. stupně, nikoliv rozhodnutí odvolací, které bylo vydáno na základě podaného odvolání (řádného opravného prostředku). Po posouzení relevantních souvislostí došel krajský soud k závěru, že

lpění na vyčerpání řádných opravných prostředků v případě žaloby podané z důvodu ochrany veřejného zájmu, tedy žaloby, kterou podává nejvyšší státní zástupce, který nemůže podat řádný opravný prostředek, by nebylo v souladu s rozumným výkladem práva, neboť nejvyšší státní zástupce by mohl takovou žalobu podat pouze v případě, že některý z účastníků řádné opravné prostředky vyčerpal, byl by tedy odvislý od podmínky, jejíž splnění není v jeho moci. Nelze totiž pominout, že v případě, kdy by správní orgán mimo stavebníka (který se však opravným prostředkem v případě, že je mu rozhodnutím stavebního úřadu plně vyhověno, bránit nebude) žádné další účastníky řízení nepřipustil, či že by se účastníci řízení řádným opravným prostředkem nebránili, nedošlo by k vyčerpání opravných prostředků, z čehož by plynula i faktická nemožnost podat správní žalobu ve veřejném zájmu, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce. Krajský soud je proto toho názoru, že nejvyšší státní zástupce může podat žalobu z důvodu veřejného zájmu, aniž by byly vyčerpány řádné opravné prostředky, jak je předpokládáno v § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., z čehož i plyne, že za žalovaného je třeba v souladu s žalobními tvrzeními považovat prvostupňový správní úřad, tedy v souzené věci Městský úřad Pohořelice. (...)

Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu Správní řízení: doručování; vydání rozhodnutí

k § 4 odst. 2, § 24, § 26, § 47 odst. 5, § 51 a § 53 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*
k § 79 a násl. soudního řádu správního

I. O vydání rozhodnutí ve správním řízení za právního stavu do konce roku 2005 (správní řád z roku 1967) se jednalo teprve tehdy, pokud stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí byl předán k doručení, popřípadě byl učiněn jiný úkon směřující k jeho doručení za situace, kdy ústní vyhlášení rozhodnutí nemělo účinky oznámení nebo rozhodnutí nebylo v souladu se zákonem vyhlášeno veřejnou vyhláškou.

II. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podanou podle § 79 a násl. s. ř. s. se nelze domáhat pouhého doručení již vydaného rozhodnutí správního orgánu.

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

III. Pokud je rozhodnutí vydáno, eventuální nedostatek oznámení rozhodnutí některému z účastníků není nedostatkem vydání rozhodnutí, nýbrž je nedostatkem v oznámení již vydaného rozhodnutí tomuto účastníkovi řízení. Ochrany svých práv se takový účastník mohl domáhat ve správním řízení podle správního řádu z roku 1967 podáním odvolání ve správním řízení, neboť samotné rozhodnutí doposud nenabývalo právní moci, a lhůta k podání odvolání tak byla ve vztahu k takovému účastníkovi zachována.

IV. Za situace, kdy jinak nestanovil zvláštní zákon, musel správní orgán podle správního řádu z roku 1967 oznámit rozhodnutí doručením do vlastních rukou známým účastníkům řízení, ledaže takovéto osoby byly neznámého pobytu. Veřejnou vyhláškou mohl správní orgán doručit rozhodnutí vůči všem ostatním účastníkům řízení, a to například i tehdy, pokud účastníkem řízení mohl být v podstatě kdokoli, ovšem vyjma těch osob, které správní řízení samy iniciovaly.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 127/2001 Sb., Boh. A. 2740/23.

Věc: MUDr. Lubomír K. proti Městskému úřadu v Jičíně o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se v řízení započatém před žalovaným dne 3. 4. 2003 na základě podání ze dne 24. 3. 2003 domáhal společně s dalšími osobami vydání rozhodnutí o tom, zda pozemní komunikace umístěná na pozemku v k. ú. Jičín (ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení Pavla a Jaroslavy Š.) je veřejně přístupnou či veřejně nepřístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v tehdy platném znění. Žalovaný jako silniční správní úřad nejprve rozhodnutím odboru dopravy ze dne 16. července 2003 žádost žalobce a dalších osob (z nichž jedna je osobou zúčastněnou na řízení o této kasační stížnosti) zamítl. Po zrušení tohoto rozhodnutí Krajským úřadem Královéhradeckého kraje žalovaný svým druhým rozhodnutím ze dne 5. května 2004 řízení zastavil, když dospěl k závěru, že odpadl důvod řízení. Po dalším zrušení tohoto rozhodnutí Krajským úřadem Královéhradeckého kraje žalovaný rozhodl dne 10. ledna 2006 tak, že tato pozemní komunikace je veřejně nepřístupnou účelovou komunikací. Toto rozhodnutí, na rozdíl od předchozích dvou rozhodnutí, doručoval jen veřejnou vyhláškou (v obou případech doručoval rozhodnutí společně právní zástupkyni stěžovatele a dalších osob a manželům Š. jako vlastníkům pozemku). Postup žalovaného při vydání tře-

tího rozhodnutí se stal základem žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 násl. s. ř. s. Žalobce v ní namítal, že doručení veřejnou vyhláškou bylo překvapivé, neboť se zcela odchýlilo od předchozího doručování rozhodnutí žalovaného v téže věci, a bylo i v rozporu se zákonem. Protože rozhodnutí ve vztahu k žalobci vydáno doposud nebylo, domáhal se vydání a doručení rozhodnutí.

Krajský soud v Hradci Králové žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože nebyla splněna jedna z podmínek řízení, a to nevydání rozhodnutí ve věci samé podle § 79 s. ř. s. Rozhodnutí ve věci samé vydáno bylo, a není myslitelné, aby bylo vydáno znovu pro žalobce či další účastníky. Jinou otázku podle krajského soudu představuje to, zda rozhodnutí, které nebylo žalobci doručeno podle § 24 odst. 1 starého správního řádu, vůbec nabývalo právní moci; tuto otázku se však krajský soud necítil oprávněn v tomto typu řízení řešit.

Ve včas podané kasační stížnosti napadl žalobce (stěžovatel) uvedené usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu pro jeho nezákonnost podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatel opakuje, že rozhodnutí žalovaného mu nebylo nikdy doručeno, když zjistil, že rozhodnutí „prý bylo možno nalézt na ná-

stěnce (ve formě veřejné vyhlášky), resp. ve spisu“. Doručení veřejnou vyhláškou v tomto typu řízení možné nebylo, neboť účastníci byli žalovanému známi. Navíc šlo o negativní rozhodnutí navazující na návrh. Žalovaný nepředvídatelně změnil způsob doručování (a postup vydávání rozhodnutí), když vždy doručoval do vlastních rukou, a teprve své třetí rozhodnutí doručil veřejnou vyhláškou. I sám krajský soud zpochybnil otázku právní moci rozhodnutí žalovaného. Jinou cestu než žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s. stěžovatel nemá, neboť nemůže podat opravný prostředek s ohledem na to, že rozhodnutí ve vztahu k němu nebylo vydáno. Stěžovatel shrnuje, že klíčovou otázkou v dané věci je, co se rozumí „vydáním“ rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že jiné doručení než doručení veřejnou vyhláškou by bylo v rozporu s rovností všech účastníků řízení, jejichž počet není dán s ohledem na povahu řízení jakožto řízení o užívání pozemní komunikace, které se vztahuje na každého. Jiné doručení než doručení veřejnou vyhláškou by bylo v rozporu se zákonem. Žalovaný odmítá, že by nepředvídatelně měnil způsob doručování. Předchozí rozhodnutí se netýkala veřejného přístupu, a proto nebyla veřejnou vyhláškou vydána.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III/a

Základem této věci, jak správně uvádí stěžovatel, je v prvé řadě spor o výklad pojmu „vydání“ rozhodnutí. Předpokladem žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 násl. s. ř. s. je právě to, že rozhodnutí správního orgánu nebylo „vydáno“. To plyne již z doslovného výkladu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se lze touto žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost „*vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*“. Pokud by tedy rozhodnutí správním orgánem vydáno bylo, ne-

ní vůbec dána pravomoc soudu a žaloba musí být pro nedostatek této podmínky řízení krajským soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; tak ostatně také postupoval krajský soud v usnesení napadeném kasační stížností.

Na rozdíl od dřívější právní situace nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., dále jen „nový správní řád“) v § 71 odst. 2 vymezuje, co se vydáním rozhodnutí rozumí. Podle tohoto ustanovení se „vydáním“ rozhodnutí rozumí „*a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: 'Vypraveno dne:'; b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1), c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25, nebo d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu*“. Na nyní posuzovaný případ je nicméně aplikována dřívější právní úprava, přičemž starý správní řád platný do konce roku 2005 pojem vydání rozhodnutí nijak nedefinoval. Je tedy otázkou, zda lze definici vydání rozhodnutí tak, jak je uvedena v novém správním řádu, podpůrně využít též pro aplikaci téhož pojmu v podmínkách působnosti starého správního řádu, případně zda za dřívější právní úpravy na „vydání“ rozhodnutí nahlížet jinak.

Právní doktrína se k problému vydání rozhodnutí za platnosti starého správního řádu vyjadřovala tak, že v případě správního aktu, který nebyl ústně vyhlášen, může být sporné, zda projev vůle je učiněn navenek již samotným vypravením k doručení (vydáním) nebo až doručením adresátovi, resp. prvnímu z více adresátů (Hendrych D. *Správní právo, obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 218, obdobně též práce, 2. vydání, Praha, 1996, str. 80). K tomuto názoru se v podstatě hlásí též V. Sládeček (*Obecné správní právo*. Praha : ASPI, 2004, str. 99). Naproti tomu byly vysloveny i názory, že u rozhodnutí, které správní orgán ústně nevyhláší, „*k vydání dojde okamžikem podpisu písemného vyhotovení rozhodnutí k tomu*

*oprávněným zaměstnancem nebo členem ... správního orgánu; ... platí přitom zřejmě vyvatitelná právní domněnka, že rozhodnutí bylo vydáno dne, který je v písemném vyhotovení rozhodnutí uveden jako datum vydání“ (viz Mikule, V., Kopecký, M., Staša, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*. ABF Praha, 1997, str. 121).*

Systematickou interpretací relevantních ustanovení starého správního řádu a souvisejících předpisů nutno dospět k prve uvedenému závěru. Správní řízení je totiž ovládáno zásadou rychlosti a hospodárnosti vyjádřenou v § 3 odst. 3. V souladu s § 49 je správní orgán povinen rozhodnout v jednoduchých věcech bezodkladně, v ostatních případech do 30 dnů od zahájení řízení, přičemž u zvláště složitých případů je tato lhůta prodloužena na 60 dnů. Pokud správní orgán nerozhodne v této lhůtě, byl oprávněn o této věci rozhodnout nadřízený orgán na základě § 50 v rámci ochrany jednotlivce před nečinností správního orgánu. Jsou to v převážné většině právě budoucí adresáti správního rozhodnutí, kteří směřují podněty nadřízenému správnímu orgánu k zajištění ochrany před nečinností.

Pokud by se pod pojmem „vydání“ rozhodnutí rozuměl okamžik jeho vyhotovení, podepsání a založení do spisu, aniž by bylo rozhodnutí vypraveno k doručení účastníkům řízení, pak by došlo k silnému oslabení efektivity výše popsaného mechanismu ochrany účastníků před nečinností správního orgánu. Byl by tak vyloučen přístup účastníků řízení k uvedeným prostředkům nápravy; účastníci by byli v krajním případě nuceni průběžně nahlížet do správního spisu za účelem zjišťování, zda a kdy bylo rozhodnutí vydáno.

V neposlední řadě možno argumentovat též významem slova „vydat“, resp. „vydání“, v obecné češtině. V té má slovo „vydat“ význam „dát ze sebe“, „zevnitř ven“, resp. „vypravit ze sebe“, případně „uveřejnit“ nebo „vyhlásit“, což jsou vše významy spojené s pohybem „zevnitř ven“, jakkoliv neimplikují dosažení adresáta vydání (srov. *Slovník spisov-*

né češtiny pro školu a veřejnost. 4. vydání. Praha : Academia, 2007, str. 505). Výraz „vydat rozhodnutí“ navíc implikuje úkon ve vztahu k někomu, tedy k adresátovi rozhodnutí, pročež nepostačí pouhý úkon uvnitř úřadu. Výklad, podle něhož vydání je úkon uvnitř úřadu bez jakéhokoliv dopadu navenek, je tedy rozporný též se samotným významem sloví „vydat rozhodnutí“.

Nejvyšší správní soud proto zaujal v této věci právní názor, že správný je závěr, podle něhož o vydání správního rozhodnutí, které se nevyhlašuje, nelze mluvit, pokud rozhodnutí doposud nebylo učiněno navenek vůči svým adresátům. Nejvyšší správní soud jen na okraj podotýká, že zákon pochopitelně může tuto otázku upravit odlišně [srov. např. judikaturu NSS k § 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, např. rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2004, čj. 5 Afs 88/2004-89, nebo rozsudek NSS dne 12. 4. 2005, čj. 2 Afs 162/2004-123; srov. také odlišné interpretace okamžiku „vydání“ rozhodnutí v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dané ovšem tam vytvořenou specifickou konstrukcí fikce rozhodnutí v případě pasivity povinného subjektu a možnosti obrany proti takto „vydanému“ fiktivnímu rozhodnutí – srov. k tomu v detailech např. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 15/2006-73]*), nicméně pokud tak zákon neučiní, platí nutně úvahy zde podané.

Tento právní závěr Nejvyššího správního soudu nutno podpořit též smyslem řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 násl. s. ř. s. Správní soud má v tomto řízení ochránit účastníka, který se neúspěšně domáhá vydání rozhodnutí ve věci samé nebo vydání osvědčení. K tomu, aby takovéto ochrany nebylo třeba, je přinejmenším nutné, aby stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí byl předán k doručení, popřípadě byl učiněn jiný úkon směřující k jeho doručení za situace, kdy ústní vyhlášení rozhodnutí nemá účinky oznámení nebo se v souladu se zákonem rozhodnutí nevyhla-

^{*) Dostupné na www.nssoud.cz.}

šuje veřejnou vyhláškou. Řízení podle § 79 násl. s. ř. s. by v podstatě ztratilo svůj význam, pokud by snad pro jeho účely postačilo, aby správní orgán rozhodnutí „vydal“ podpisem písemného vyhotovení rozhodnutí k tomu oprávněným zaměstnancem, a takto „vydané“ rozhodnutí by bylo založeno do spisu, aniž by se toto „vydání“ navenek ve vztahu k jeho adresátovi projevilo.

III/b

Právní závěr krajského soudu obdobně jako právní závěr žalovaného stojí na tom, že rozhodnutí bylo vydáno, a není proto myslitelné, aby bylo vydáno znovu pro stěžovatele či další účastníky. K tomu konkrétně krajský soud uvádí s odkazem na správní spis, že rozhodnutí „bylo vydáno dne 10. 1. 2006 a doručeno vyvěšením na úřední desce Městského úřadu Jičín (vyvěšení 11. 1. 2006, sejmuto 27. 1. 2006)“. Takovýto právní závěr krajského soudu je s ohledem na výše podané jistě nesprávný v tom, že rozhodnutí bylo vydáno dne 10. 1. 2006. Jak vyplývá ze správního spisu, rozhodnutí bylo dne 10. 1. 2006 sice vyhotoveno a podepsáno oprávněnou osobou, zveřejněno formou veřejné vyhlášky však bylo o den později. Ten den bylo tedy také, ve smyslu shora uvedeného, rozhodnutí vydáno.

Otázkou, kterou musí Nejvyšší správní soud nyní vyřešit, je, zda vydání rozhodnutí veřejnou vyhláškou zakládá nemožnost stěžovatele domáhat se, aby rozhodnutí bylo „vydáno vůči němu“, tedy aby mu byl zaslán stejnopis rozhodnutí. Stěžovatel totiž upozorňuje na nezákonnost doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou v daném případě, protože za vydání rozhodnutí takovýto nezákonný způsob považovat nelze.

Nejvyšší správní soud především upozorňuje, že v daném případě bylo vydání rozhodnutí veřejnou vyhláškou namísto (k tomu viz níže). Pokud je správní rozhodnutí vydáno, nelze již pojmově hovořit o tom, že by jej správní orgán mohl vydat znovu pro jiného účastníka. Rozhodnutí je vydáno tím, že správní orgán učinil úkon navenek směřující

k jeho oznámení (viz shora) přinejmenším prvému z adresátů. Eventuální nedostatek v oznámení některému z účastníků není nedostatkem vydání rozhodnutí, nýbrž je toliko nedostatkem v oznámení již vydaného rozhodnutí účastníkovi řízení (k tomu níže). Judikatura Nejvyššího správního soudu v tomto smyslu důsledně rozlišuje mezi nečinností ve vztahu k vydání rozhodnutí (osvědčení) ve věci samé, na straně jedné, a nečinností ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu, na straně druhé (viz rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2005, čj. 6 Ans 1/2004-70)*).

Základním důvodem této úvahy Nejvyššího správního soudu je zejména to, že datum vydání rozhodnutí musí být jednotné pro všechny účastníky, a to bez ohledu na to, kdy byl vůči kterému účastníkovi učiněn úkon směřující k oznámení rozhodnutí. Vydání rozhodnutí je vyvrcholením předchozího řízení před správním orgánem. Teprve od okamžiku, kdy správní orgán „vydá“ rozhodnutí, tedy učiní ve smyslu shora podaných úvah úkon směřující k jeho oznámení účastníkům, lze hovořit o existenci rozhodnutí, o jeho vydání. Nicméně výklad připouštějící různá data vydání téhož rozhodnutí podle toho, kdy byly učiněny úkony směřující k oznámení rozhodnutí jednotlivým účastníkům, by vážně zpochybnil například aplikovatelnost procesních předpisů, kde datum vydání rozhodnutí může mít eventuálně význam pro určení aplikovatelné procesní normy (obdobně to ovšem může platit co do aplikovatelnosti hmotného práva, zejména co se týče intertemporálních otázek střetu staré a nové hmotněprávní úpravy). Okamžik vydání rozhodnutí je rozhodný ve smyslu řady souvisejících otázek, například pro příslušnost a pravomoc orgánu, který rozhodnutí vydal (§ 46 starého správního řádu), může mít význam pro posouzení otázky vyloučení pracovníka správního orgánu [podle § 9 ve vztahu k § 62 odst. 1 písm. d) nelze zpravidla o vyloučení pojmově uvažovat, pokud by důvody vyloučení nastaly po vydání rozhodnutí] atd.

*) Dostupný na www.nssoud.cz.

Ještě větší problémy by odlišná data vydání správního rozhodnutí vyvolala co se týče procesních důsledků pro dané řízení a pro dané rozhodnutí. Nutno si uvědomit, že vydáním rozhodnutí v podstatě končí etapa správního řízení na úrovni správního orgánu, který rozhodnutí vydává, přičemž správní orgán je počínaje okamžikem vydání svého rozhodnutí tímto rozhodnutím vázán (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89)*). Pokud by ovšem bylo vydání rozhodnutí chápáno vždy jen ve vztahu k jeho individuálnímu adresátovi, tedy vůči individuálnímu účastníkovi řízení, ke kterému úkon správního orgánu navenek směřuje, nic by nebránilo dalšímu účastníkovi řízení, vůči kterému úkon směřující k oznámení rozhodnutí doposavad učiněn nebyl, aby podával další (například důkazní) návrhy, a bylo by povinností správního orgánu o takovémto návrhu rozhodnout, event. dokonce provést důkaz, tentokrát ovšem v řízení pokračujícím proti účastníkovi, vůči němuž doposavad rozhodnutí „nevydal“. Logickým důsledkem by pak bylo, že by takové posléze „vydané“ rozhodnutí bylo jinak odůvodněné, event. by dokonce s ohledem na nově provedený důkaz nebo s ohledem na změnu skutkového nebo i právního stavu musel být dokonce odlišný výrok rozhodnutí. I tyto úvahy ukazují na absurdnost výkladu, kterého se domáhá stěžovatel, a podle něhož rozhodnutí je vydáno vždy jen proti takovému účastníkovi, vůči němuž byl učiněn úkon k doručení, přičemž proti jinému účastníkovi je vydáváno pokračující znovu.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že pokud je správní rozhodnutí vydáno, nelze již pojmově hovořit o tom, že by jej správní orgán mohl vydat znovu, a to pro jiného účastníka téhož řízení. Skutečným důvodem žaloby, kterou podal stěžovatel, tedy není nečinnost žalovaného co do vydání rozhodnutí, ale nečinnost žalovaného co do oznámení již vydaného rozhodnutí stěžovateli. Eventuální nedostatek oznámení rozhodnutí některému z účastníků tedy není nedostatkem vydání rozhodnutí, nýbrž je toliko nedo-

statkem v oznámení již vydaného rozhodnutí určitému účastníkovi řízení.

V tomto kontextu možno podotknout, že na rozdíl od starého správního řádu nový správní řád výslovně rozlišuje mezi vydáním a oznámením rozhodnutí, když na případy tzv. opomenutých účastníků (kterým nebylo rozhodnutí oznámeno) pamatuje v ustanovení § 84 (které se ovšem na stěžovatelovu kauzu s ohledem na intertemporální ustanovení správního řádu neuplatní – viz § 179). Pokud by Nejvyšší správní soud připustil, že žalobou podle § 79 s. ř. s. se lze (kdykoliv) domáhat doručení rozhodnutí, popřel by v podstatě jakýkoliv smysl ustanovení § 84 nového správního řádu, které pro nová správní řízení v zásadě stanoví ve vztahu k účastníkům, kterým nebylo rozhodnutí oznámeno, subjektivní i objektivní lhůtu na možnost podání odvolání.

III/c

(...) V daném případě se žalovaný odvolává na to, že věc byla řízením o veřejném přístupu na účelovou komunikaci, které se ze své podstaty týkalo neurčitého počtu osob, a proto byly dány podmínky pro aplikaci § 26 odst. 1. Individuální doručení jednotlivým účastníkům, kteří byli žalovanému známi, by podle žalovaného narušilo rovnost účastníků stanovenou § 4 odst. 2 správního řádu.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Za platnosti předchozího správního řádu, ostatně obdobně jako v situaci současné, bylo doručení formou veřejné vyhlášky výjimkou z pravidla, že se rozhodnutí doručovala do vlastních rukou. Tato premisa je v českém právu tradiční a sahá až do doby rakouské a prvorepublikové (srov. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha : Melantrich, 1937, str. 336, kde se hovoří o tom, že „řízení ediktální“ je výjimkou z pravidla).

Doručení veřejnou vyhláškou je v podstatě fikcí, a může se tedy uplatnit jen tam, kde běžná forma doručení účastníkům není možná, neboť mu účastníci řízení nejsou vůbec známi. Konkrétně podle § 26 odst. 1 starého

*) Dostupný na www.nssoud.cz.

správního řádu doručení veřejnou vyhláškou použije správní orgán v případě, kdy mu účastníci řízení nebo jejich pobyt nejsou známi nebo pokud tak stanoví zvláštní právní předpis. Institut doručování veřejnou vyhláškou tedy správní řád konstituuje a vždy konstituoval jako „výjimečnou a mezní možnost správního úřadu v případě, kdy mu nejsou známi všichni účastníci řízení nebo jejich pobyt. Veřejné vyhlášky k doručení lze použít pouze tehdy, pokud jsou vyčerpány všechny momentálně dostupné prostředky ke zjištění rozsahu účastníků nebo jejich pobytu a další šetření by bylo na újmu rychlosti řízení. Hlavním důvodem, proč je tento institut zaveden, je řízení zrychlit.“ (takto komentář k § 26 správního řádu, Ondruš, R. a kol. *Správní řád č. 71/1967 Sb.* Praha: LINDE, 2003, str. 229–230).

S argumentací žalovaného principem rovnosti, který podle něj znemožňuje odlišné formy doručování v závislosti na tom, zda jde o účastníka správnímu orgánu známého, či nikoliv, se nelze ztotožnit. Není totiž porušením zásady rovných procesních práv a povinností, pokud jednak vůči známým účastníkům je rozhodnutí oznámeno adresně (tedy doručení písemného vyhotovení rozhodnutí známým účastníkům do vlastních rukou), jednak vůči jiným, správnímu orgánu neznámým osobám nebo osobám neznámého pobytu, je stejná písemnost oznámena veřejnou vyhláškou. Žalovaný sice formálně odkazuje na to, že svým postupem dodržel princip rovnosti vyjádřený v § 4 odst. 2 starého správního řádu, takovýto výklad principu rovnosti je však zcela absurdní; pohledem stěžovatele a dalších žalovanému známých účastníků řízení musí takovýto právní názor činit nástroj odcizení a absurdity nejen z principu rovnosti, ale z právního řádu jako celku. Hlavním smyslem takto svébytně pojímaného principu rovnosti totiž není chránit subjektivní práva účastníků řízení, ale naopak usnadňovat činnost správních orgánů, a to třeba právě i na úkor ochrany subjektivních práv účastníků.

Právní řád je založen na relativním konceptu rovnosti, dle něhož je přípustný odlišný postup vůči různým skupinám jednotliv-

ců, jestliže se tak děje dle kritérií racionálních a objektivních (viz např. nález ÚS ČR ze dne 20. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/2000, publikován též pod č. 127/2001 Sb.). Je tedy nejen zcela akceptovatelné, ale dokonce nutné, aby správní orgán doručoval skupině známých účastníků osobně a jednotlivě a skupině známých účastníků neznámého pobytu a neznámých účastníků prostřednictvím veřejné vyhlášky. Není dost dobře možné adresné vydání rozhodnutí vůči druhé skupině účastníků řízení, neboť nejsou individuálně identifikováni či není znám jejich pobyt. Rozlišování mezi těmito dvěma skupinami spočívá na objektivních znacích a je racionální, mj. s ohledem na zásadu hospodárnosti a rychlosti správního řízení, s cílem vyhnout se paralyzování správního řízení kvůli nemožnosti osobně doručit druhé skupině účastníků řízení.

Opačný závěr by byl v rozporu se zjevným smyslem zákona, který formu doručování veřejnou vyhláškou konstituoval jako výjimečnou s povahou fikce (srov. k tomu např. Ondruš, R., cit. práce, str. 229). Ostatně takovéto pojmání je i v souladu s názletem současného zákonodárce, když např. důvodová zpráva k novému správnímu řádu počítala jako s přirozeným jevem, že se „některým adresátům doručuje písemnost osobně (poštou), a zároveň se doručuje též veřejnou vyhláškou“, protože důvodová zpráva podotýká, že „v takovém případě je pro tyto adresáty rozhodující den, kdy jim byla písemnost doručena individuálně“ (viz tisk č. 201, důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – správní řád ze dne 6. 2. 2003, přístupné v depozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz). Již prvorepubliková nauka a judikatura správního práva jako s pravidlem (nikoliv ovšem nezbytně obligatorním) počítala s kombinací ediktálního řízení a „osobního obeslání známých stran“ (Hoetzel, cit. dílo, str. 337).

Nejvyšší správní soud proto zaujímá s ohledem na subsidiární povahu možnosti doručení veřejnou vyhláškou právní názor, podle něhož za situace, kdy jinak nestanovil zvláštní zákon, musel za právního stavu do konce roku 2005 správní orgán podle tehdy

platného správního řádu oznámit rozhodnutí všem správnímu orgánu známým účastníkům řízení, ledaže takovéto osoby byly neznámého pobytu. Veřejnou vyhláškou mohl správní orgán oznámit rozhodnutí všem ostatním účastníkům řízení například tehdy, pokud účastníkem mohl být v podstatě kdokoliv. Tak tomu bylo i v nyní posuzovaném případě, kde ve vztahu k takovýmto osobám žalovaný správně vydal rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

Je nepochybné, že stěžovatel jako účastník řízení byl žalovanému jako správnímu orgánu znám, neboť řízení před ním ostatně sám inicioval, a tedy s ohledem na § 26 v jeho vztahu k § 24 starého správního řádu mělo být rozhodnutí – za situace, že žádný zákon nestanovil jinak – doručeno též stěžovateli a dalším známým účastníkům řízení. Současně mělo být rozhodnutí vydáno a doručeno též veřejnou vyhláškou, neboť, jak žalovaný správně uvádí, rozhodnutí se dotýká s ohledem na povahu věci neurčitého okruhu osob, které tak nemohou být správnímu orgánu známy ve smyslu dikce § 26 odst. 1 starého správního řádu.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl těžko vysvětlitelné skutečnosti tohoto případu, které nejenom že narušily oprávněná očekávání žalovanému známých účastníků správního řízení, ale jsou také v zásadním rozporu se základní maximou české ústavy, podle níž státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Výklad práva je v tomto smyslu nutno činit tak, aby reflektoval potřeby ekonomické a společenské reality, a nikoliv naopak, tedy že ekonomická a společenská realita toliko slouží potřebám práva, jeho formalit, a musí se proto podřítit přirozeným tendencím orgánů veřejné moci o maximální usnadnění rozhodovacího procesu. Jak si povšimla současná právní literatura, v praxi „*mohou existovat případy, kdy se správní úřad snaží vyhnout faktickému doručení písemnosti všem účastníkům řízení s cílem minimalizovat počet opravných prostředků. Za tímto účelem vyhlásí své rozhodnutí veřejnou vyhláškou předpokládaje, že se ne všichni účastníci s rozhodnutím seznámí.*“ (Ond-

ruš, R., cit. práce, str. 230). Ve světle účelu oznámení rozhodnutí doručením jeho písemného vyhotovení (§ 51 starého správního řádu) je proto zcela nepřijatelný postup, kdy správní orgán v téže věci několik let komunikuje s účastníky řízení pouze formou doručení do vlastních rukou, jen aby v pořadí již třetím řízení vyvolaným opakovaným rušením jeho předchozích rozhodnutí odvolacím správním orgánem zvolil překvapivě postup doručování veřejnou vyhláškou, aniž by o tom známé účastníky jakkoliv uvědomil, navíc tak učinil dne 12. prosince 2005 veřejnou vyhláškou oznamující probíhající řízení, a poté, co k výzvě již nedostal žádné další podněty, své další rozhodnutí „oznánil“ vůči „všem“ účastníkům (včetně účastníků správnímu orgánu známých z jeho předchozí rozhodovací činnosti v této věci, navíc účastníků, kteří celé řízení iniciovali) formou veřejné vyhlášky dne 10. ledna 2006.

IV.

Nejvyšší správní soud konečně posoudil, zda tímto rozsudkem, kterým zamítá kasační stížnost stěžovatele, se současně nedopustil legalisticky ospravedlňovaného odmítnutí spravedlnosti, tedy *denegatio iustitiae*. S ohledem na to, že právní řád poskytuje stěžovateli možnosti, jak se domoci svého práva, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak není.

Již podle prvorepublikové doktríny bylo nepochybné, že to jsou právě strany řízení, které určují „*pro koho a proti komu platí správní akt*“ (Hoetzel, cit. dílo, str. 323). Judikatura prvorepublikového československého Nejvyššího správního soudu k tomuto problému uvádí, že „*podstatnou náležitostí úředního rozhodnutí, které se dotýká zájmů stran, jest, aby se stranou bylo sděleno. Dokud sdělení takové se nestalo, nelze proti straně mluvit o rozhodnutí*“. Z toho pak vyplývá též právní věta téhož nálezu, podle níž „*dokud úřední rozhodnutí, dotýkající se zájmů strany, nebylo straně sděleno, nelze proti straně mluvit o rozhodnutí*“ (nález NSS ze dne 8. 10. 1923 č. 13525, publ. jako Boh. adm. 2740/23). Z uvedeného tedy plyne, že není vyloučeno, aby rozhodnutí bylo sice vydáno (zde veřejnou vyhláškou), ovšem doposud

nebylo některým známým účastníkům oznámeno (zde vůči všem osobám v řízení známým, o nichž je znám i jejich pobyt, a kteří ostatně řízení před žalovaným iniciovali – viz k tomu shora podaný výklad § 26 správního řádu). Nejvyšší správní soud tedy opakuje, že v daném případě se stěžovatel nedomáhá vydání rozhodnutí, ale toliko oznámení již vydaného rozhodnutí ve vztahu ke své osobě; k tomuto účelu již ovšem žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s. využít nelze.

Nejvyšší správní soud shrnuje, že v daném případě dává starý správní řád ve světle interpretace provedené Nejvyšším správním soudem možnosti, jak se domoci přezkoumání vydaného rozhodnutí, pokud se v skutku prokáže ve světle shora podaných argumentů, že stěžovateli nebylo v rozporu se zákonem rozhodnutí vydané formou veřejné vyhlášky oznámeno doručením do vlastních rukou. V takovémto případě rozhodnutí nenabýlo právní moci, a lhůta k podání odvolání tak mohla být (se zřetelem na relevantní okolnosti, které jsou již mimo rámec tohoto řízení před Nejvyšším správním soudem) zachována. Nejvyšší správní soud opětovně upozorňuje, že § 84 nového správního řádu se na stěžovatelovu kauzu s ohledem na intertemporální ustanovení nového správního řádu neuplatní (§ 179 nového správního řádu). S ohledem na to, že správní orgán i nadále odmítá oznámit rozhodnutí známým účastní-

kům řízení, čímž způsobil, že těmto účastníkům řízení nezačala plynout lhůta k podání odvolání a rozhodnutí nevstoupilo v právní moc, budou moci účastníci podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu prostřednictvím žalovaného kdykoliv. Bude pak na odvolacím orgánu, aby posoudil včasnost podaného odvolání. V případě, že posoudí odvolací orgán odvolání jako opožděné a odvolatel se s tímto závěrem neztotožní, otevře se stěžovateli cesta domáhat se ochrany svých práv ve správním soudnictví v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (zde odvolacího orgánu).

S obsahem rozhodnutí žalovaného se může stěžovatel či další účastníci správního řízení seznámit nahlédnutím do správního spisu, jehož nezbytnou součástí musí být rozhodnutí správního orgánu, a učinit si z něj výpis (§ 23 starého správního řádu, stejně též § 38 nového správního řádu). V návaznosti na seznámení se s obsahem rozhodnutí pak bude stěžovatel moci formulovat své případné odvolání. V této souvislosti je nezbytné zdůraznit, že seznámení se s obsahem rozhodnutí, popř. pořízení výpisu ze správního rozhodnutí založeného ve správním spisu nelze ztotožňovat s oznámením rozhodnutí dle § 51 správního řádu, k němuž je nezbytný formální úkon doručení jakožto projev iniciativy správního orgánu. (...)

1627

Řízení před soudem: aplikace předchozí soudní judikatury Právo na informace: odepření poskytnutí informace; k pojmu „informace“

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

I. Informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není selektivní sdělení obsahu smlouvy, nýbrž text smlouvy v její celistvosti jako takový. Jestliže žadatel požádal o poskytnutí informace kopií smlouvy, na jejíž obsah se nevztahuje ochrana obchodního tajemství, je povinný subjekt povinen pořídit fotokopii, případně jinak hodnověrným způsobem poskytnout žadateli obsah smlouvy v kompletní podobě.

II. Dotváření práva prostřednictvím soudní judikatury vychází ze skutkového a právního stavu řešené věci. Dojde-li v mezidobí ke změně textu právní normy, jež

byla původně soudem aplikována a interpretována, lze předchozí judikaturu použít později pro řešení jiné věci jen tehdy, dopadá-li na takto dotvořený obsah právní normy i nadále. Judikatura není atomizovaný soubor izolovaných vět odůvodnění soudního rozhodnutí bez zřetele na situaci, kterou dané rozhodnutí řešilo.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67)

Prejudikatura: č. 74/2004 Sb. NSS, č. 555/2005 Sb. NSS, č. 654/2005 Sb. NSS, č. 768/2006 Sb. NSS, č. 1271/2007 Sb. NSS a č. 1469/2008 Sb. NSS.

Věc: Obecně prospěšná společnost Transparency International – Česká republika proti Ředitelství silnic a dálnic ČR o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 30. 6. 2006 žalobkyně požádala na základě zákona o svobodném přístupu k informacím žalovaného o poskytnutí kopií nájemních smluv na umístění reklamních zařízení (billboardů) na dálnicích a rychlostních silnicích D1, D8, D11, R4 a R10 uzavřených mezi žalovaným jakožto vlastníkem přiléhajících pozemků a třetími osobami, tj. provozovateli reklamních zařízení. Žalovaný poskytl žalobkyni pouze informace o pronajímateli, nájemci, předmětu smlouvy, době nájmu, výši nájemného a datu podpisu smlouvy.

Proti tomuto postupu žalovaného brojila žalobkyně stížností ke generálnímu řediteli Ředitelství silnic a dálnic ČR. Generální ředitel žalované rozhodnutím ze dne 3. 8. 2006 stížnost zamítl.

Uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný nebyl povinen poskytnout žalobkyni kopii nájemních smluv, neboť informací dle definice podané v § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se rozumí samotný obsah informace, nikoliv forma, v níž je obsah zachycen. Nelze se proto domáhat vydání kopie listiny coby formy zachycení informace, nýbrž jen sdělení vlastního obsahu. Městský soud shledal postup žalovaného v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyloženým v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 A 118/2002-37.^{*)} Žalovaný poskytl místo kopie smluv podrobnou informaci o jejich obsahu, čímž nenastala situace, že by žalovaný odmítl informaci poskytnout či poskytl jenom její část. Nebyl tak povinen

vydat rozhodnutí o (částečném) odepření poskytnutí informace. Zmínku o obchodním tajemství v odůvodnění napadeného rozhodnutí je nutno posuzovat v souvislosti s rozhodnutím, že nelze poskytnout kopii smluv. Žalovaný chtěl tímto pouze zmínit možnou souvislost mezi poskytnutím kopie smluv a ochranou obchodního tajemství, přičemž to neznamenal, že kopii listin odmítl žalovaný poskytnout s odkazem na ochranu obchodního tajemství. Tato zmínka podle Městského soudu v Praze nepůsobí nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž zejména namítala, že městský soud nesprávně vyložil povinnosti plynoucí z poskytování informací, zejména pak otázku poskytování kopií písemností. Stěžovatelka dále namítala, že nelze přistoupit na výklad provedený soudem v napadeném rozsudku, dle něhož je v souladu se zákonem, pokud žalovaný vybral dle vlastního uvážení pouze některé údaje, které pak stěžovatelce poskytl. Stěžovatelka trvá na tom, že v takovém případě nebyla poskytnuta informace v úplné podobě. Jestliže provedl žalovaný selekci obsahu smluv a zveřejnil pouze informace týkající se některých smluvních ustanovení, znemožnil stěžovatelce učinit si správné závěry o obsahu smluv. Nebyla-li stěžovatelce poskytnuta kopie smluv, nemůže si tato ověřit správnost zpřístupněných informací. Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu citovaný v odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, pak

^{*)} Publikován pod č. 654/2005 Sb. NSS.

tento se vztahuje na poskytování originálů smluv. Nelze klást na žadatele nároky, aby specifikoval jednotlivá smluvní ustanovení, s jejichž obsahem chce být seznámen. Takový postup by byl ne hospodárný a fakticky nemožný.

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

Z odůvodnění:

III.

(...) Kasační námitka zpochybňuje správnost právního názoru aplikovaného na zjištěný skutkový stav. Předmětem sporu tak je výklad pojmu „informace“, resp. „poskytnutí informace“.

III/a

Nejvyšší správní soud zjistil ze správního a soudního spisu, že stěžovatelka podala žádost o poskytnutí kopií nájemních smluv na umístění reklamních zařízení (billboardů) na dálnicích a rychlostních silnicích D1, D8, D11, R4 a R10 uzavřených mezi žalovaným a třetími osobami. Žalovaný poskytl stěžovateli pouze přehled vybraných údajů o jednotlivých smlouvách (údaje o smluvních stranách, předmětu smlouvy, době trvání nájmu, výši nájemného a datu podpisu smlouvy), přičemž nevydal rozhodnutí o částečném odepření poskytnutí požadovaných informací. Generální ředitel Ředitelství silnic a dálnic ČR takový postup svým rozhodnutím ze dne 3. 8. 2006 potvrdil jako správný.

III/b

a)

Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že právo na informace je zakotveno v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, a je tedy ústavně zaručeným právem. Z této pozice je také nezbytné přistupovat k výkladu jednotlivých komponent práva na informace, tj. i pojetí informace. Podmínky a provedení práva na informace pak dle Listiny základních práv a svobod sta-

noví zákon, v tomto případě je jím zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.

Nejvyšší správní soud již ve své rané judikatuře v rozsudku ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38^{*)} (přístupný na www.nssoud.cz), stanovil rámec pro interpretaci jeho jednotlivých ustanovení: *„Tím, že je zákon o svobodném přístupu k informacím realizací čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, musí totiž jeho výklad v zájmu ústavní konformity podléhat všem zásadám, kterými se řídí obecně výklad ústavně chráněných základních práv. Je proto nutno zvolit takový výklad pojmu „informace“, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, protože v opačném případě by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch práv a svobod a jednak do rozporu s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení, který je obsažen v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.“*

Zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). Zpočátku neobsahoval tento zákon žádnou definici pojmu „informace“. Tak tomu bylo až do 22. 3. 2006, než vstoupil v účinnost zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Ze zmíněného „počátečního“ období existence zákona o svobodném přístupu k informacím pochází též rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 A 118/2002-37 (č. 654/2005 Sb. NSS, dostupný též na www.nssoud.cz), na nějž odkazuje městský soud v rozsudku napadeném kasační stížností. Městský soud z něho použil izolovaně větu

^{*)} Publikován pod č. 74/ 2004 Sb. NSS.

„zákon č. 106/1999 Sb. se vztahuje na poskytování informací, není tedy možné domáhat se vydání smlouvy jako takové (listinu, která daný právní úkon zachycuje), nýbrž jen informace o obsahu takové smlouvy“, aniž by ji posoudil v celém kontextu uvedeného rozsudku. Je nepochybné, jak uvádí i stěžovatelka v kasační stížnosti, že nelze požadovat poskytnutí originálu listiny, neboť povinná osoba jej potřebuje k výkonu své činnosti. V případě rozsudku čj. 7 A 118/2002-37 bylo odepráno poskytnutí informace z důvodu, že listina, jakož i celý její obsah, byly předmětem obchodního tajemství (jak již uvedeno, v nyní posuzovaném případě se žalovaný na obchodní tajemství neodvolává). Nejvyšší správní soud však v onom rozsudku dospěl k závěru, že minimálně některé části smlouvy bylo nutné zpřístupnit. Právní závěr vyslovený v citovaném rozsudku musí být tedy vyložen tak, že v situaci, kdy části smluv podléhají obchodnímu tajemství, se nelze domáhat vydání kopie smlouvy jakožto celku. Poskytnuty mohou být pouze pasáže nepodléhající ochraně v režimu obchodního tajemství. Nehledě na změnu v právní úpravě (viz níže) tak uvedený právní závěr na případ posuzovaný v rámci řízení o této kasační stížnosti nedopadá.

b)

Dnem 23. 3. 2006 vstoupil v účinnost shora cit. zákon č. 61/2006 Sb., kterým byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena definice pojmu informace. Dle § 3 odst. 3 tohoto zákona se tak informací pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

Městský soud lpí na důsledném jazykovém výkladu tohoto ustanovení a zdůrazňuje, že nelze poskytnout listinu, nýbrž obsah. Soud však mechanicky ztotožnil pojem obsah s pojmem výtah, shrnutí, převyprávění či résumé. Jestliže se městský soud ubíral směrem rozlišování mezi formou a obsahem, pak jediný formálně správný závěr je, že forma je psaná (listina), a obsah je text v celé své celist-

vosti včetně eventuálních na listině zachycených grafických prvků.

V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v repozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz) se uvádí, že definice pojmu informace se do zákona o svobodném přístupu k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“ obsaženého ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (ZV ÚV, kap. 13, sv. 32, s. 701). Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu. Směrnice si ce neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů, když rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru, pokud však tak stát rozhodne (jak to učinila Česká republika zákonem o svobodném přístupu k informacím), je tato směrnice na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 preambule směrnice, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace).

III/c

Poskytováním informací je především poskytování jejich obsahu (tedy zpravidla textu). Dle § 4 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se informace poskytují ve formátu dle obsahu žádosti. Nájemní smlouvy na nemovitosti bývají v drtivé většině případů uzavírány písemně. Jestliže stěžovatelka požádala o poskytnutí informace prostřednictvím kopií smluv, nelze dospět k jinému výkladu, než že požadovala jejich

poskytnutí v písemné formě. Stěžovatelka předpokládala, že nejsnazším způsobem poskytnutí informace za situace, kdy zde není žádný důvod pro její neposkytnutí či odmítnutí, a to ani částečné, je pořízení fotokopie. Žalovaný samozřejmě mohl poskytnout stěžovateli informaci přepsáním textu smlouvy mechanickými psacími prostředky či ručně, avšak jen za předpokladu, že by takto přepsal celý text předmětných smluv. Tento alternativní postup se však samozřejmě jeví jako krajně nehospodárný.

Právo na informace se řadí mezi politická práva jednotlivců. Jeho smyslem je kontrola činnosti veřejné správy (resp. tzv. povinných osob), mimo jiné též kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem. Požádala-li stěžovatelka o poskytnutí kopií nájemních smluv, měla tím na mysli poskytnutí celého textového obsahu smluv. Žalovaný však zcela svévolně vybral několik smluvních ustanovení a tyto uspořádal do tabulky, kterou poskytl stěžovateli. Tím, že arbitrárně selektoval údaje, které stěžovatelce předal, poskytl pouze část požadovaných informací. Žalovaný nebyl oprávněn posoudit, které informace jsou podstatné. Zajisté to je výše nájemného, délka trvání smluvního vztahu, ale mohou to být též další ustanovení, jako např. ustanovení o zániku smlouvy, případné sjednání opčního práva na uzavření dalších nájemních smluv, smluvní pokuty atd.

Žádost o poskytnutí informace byla podána s cílem, aby stěžovatelka mohla provést analýzu smluv z hlediska jejich celkové „výhodnosti“ (nehledě k tomu, že žadatel o informaci není povinen uvádět důvody, pro které o poskytnutí informace žádá). Smlouvu lze interpretovat a posoudit pouze jako celek; zpřístupněním jen některých vybraných údajů o smlouvě je tento záměr zcela znemožněn. Takovéto „poskytnutí informace“ tedy pochopitelně šlo proti účelu zákona o svobodném přístupu k informacím; nelze proto vůbec hovořit o řádné aplikaci zákona, ale spíše o jeho obcházení. Právní názor městského soudu a žalovaného porušuje ústavně zaručené právo stěžovatelky na poskytnutí

informací; navíc se přiči účelu tohoto práva, jakož i zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým je umožnění laické kontroly výkonu veřejné moci a nakládání s veřejným majetkem. V daném případě je v souladu s ústavou a komunitárním právem pouze takový výklad pojmu informace, dle něhož se informací rozumí veškerý textový (příp. i grafický) obsah předmětných listin (nájemních smluv). Zhotovení kopií listin (nájemních smluv) je tak v podstatě jediným racionálním prostředkem zpřístupnění požadovaných informací jejich žadateli.

IV.

Městský soud se tedy dopustil mylného výkladu pojmu informace, když vytrhl výše citovanou větu odůvodnění rozsudku NSS čj. 7 A 118/2002-37 z jejího kontextu. Judikatura Nejvyššího správního soudu není atomizovaným souborem jednotlivých vět odůvodnění, „aplikovaných“ správními orgány a soudy izolovaně zcela bez zřetele na situaci, kterou dané rozhodnutí řeší. Navíc v tomto případě aplikovaná věta nebyla právním závěrem Nejvyššího správního soudu, ale byla jen jednou jedinou větou zcela bezmyšlenkovitě vyňatou z odůvodnění rozhodnutí. Takové odkazy na judikaturu žalovaným vůbec nesvědčí o „znalosti judikatury“, jak se mylně domnívá městský soud, ale naopak o zásadním nepochopení funkce judikatury a potažmo i práva na informace. Při aplikaci zákona v podobě, v jaké byl dotvořen judikaturou Nejvyššího správního soudu, nutno vzít zřetel též na to, zda je judikát stále použitelný (zejména s ohledem na následné změny interpretovaného právního předpisu), stejně jako na celý kontext judikátu, který do značné míry určuje též obsah soudem dotvořené právní normy.

V.

S ohledem na uvedené tedy možno shrnout, že informací není informace o obsahu smlouvy, nýbrž obsah smlouvy jako takový. Přepjatým formalismem a výlučně gramatickým výkladem zákona, s použitím na tuto věc neaplikovatelného judikátu Nejvyššího správního soudu, dospěl městský soud v napadeném rozsudku k chybnému závěru.

Soud dále nevzal v potaz požadavek eurokonformního výkladu dané normy, který vyplývá z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 10 Smlouvy o ES (viz náleze ÚS ze dne 3. 5. 2006, č. 434/2006 Sb., bod 81) a z judikatury ESD [např. rozhodnutí ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de*

Alimentacion SA (1990), ECR I-4135], čímž se dopustil zásadního pochybení. Žalobou napadené rozhodnutí generálního ředitele Ředitelství silnic a dálnic, kterým byl potvrzen postup žalovaného při poskytování informací, je proto nezákonné a mělo být soudem zrušeno. (...)

1628

Daňové řízení: obnova řízení; nová skutečnost

k § 54 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, povolení obnovy řízení jako mimořádného opravného prostředku spojuje s tím, že po pravomocně ukončeném daňovém řízení se objeví nové skutečnosti nebo důkazy, to znamená takové, které nebyly v době vydání předmětného rozhodnutí správním orgánem k dispozici a nemohly být bez zavinění daňového subjektu uplatněny. Z toho vyplývá, že za novou skutečnost či důkaz nelze považovat interpretaci dokladu založeného ve správním spise správním orgánem.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2007, čj. 6 Ca 214/2005-76)

Prejudikatura: srov. č. 154/2004 Sb. NSS a č. 1179/2007 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost KENTOYA proti Ministerstvu financí o obnovu řízení.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu rozhodnutím ze dne 17. 9. 2002 změnilo platební výměr na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 2000 vydaný Finančním úřadem pro Prahu 9 dne 16. 11. 2001 po vytýkacím řízení tak, že částka nadměrného odpočtu činí 149 694 Kč. Důvodem snížení původně žalobkyní uplatněného nároku na odpočet bylo vyloučení faktur vystavených společností s ručením omezeným WPF a akciovou společností VK Program (dodavatelské společnosti) z nároku na odpočet, neboť žalobkyně v tomto řízení neprokázala, že zdanitelná plnění od uvedených plátců přijala. V odůvodnění tohoto rozhodnutí finanční ředitelství poukázalo mimo jiné na výsledky šetření Finančního úřadu pro Prahu 10 (místně příslušný správce daně pro obě dodavatelské společnosti) provedeného na základě dožádání. K odpovědi na dožádání je připojen i protokol o ústním jednání se statutárními orgány dodavatelských společností sepsaný dne 9. 4. 2001, jehož předmětem by-

lo prověření vystavených předmětných faktur. K otázce provedení stavebních prací tyto osoby výslovně uvedly, že společnosti stavební práce neprovedly, že je pouze zajistily prostřednictvím pana K. Jednalo se z jejich strany o zprostředkování.

Dne 20. 11. 2003 žalobkyně navrhla povolení obnovy řízení ve věci vyměření daně z přidané hodnoty za listopad 2000 s odkazem na protokoly o ústním jednání se statutárními orgány dodavatelských společností ze dne 23. 6. 2003 a 26. 6. 2003. Výpovědi statutárních orgánů v nich obsažené jsou podle ní v rozporu se závěry uvedenými v rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 17. 9. 2002.

Dne 1. 7. 2004 finanční ředitelství žádost o obnovu řízení zamítlo s tím, že důvodem vyloučení dokladů vystavených dodavatelskými společnostmi bylo neprokázání, že žalobkyně od uvedených společností plnění přijala. Ve výpovědích ze dne 23. 6. 2003 a 26. 6. 2003 svědci sice potvrdili vystavení

předmětných dokladů, avšak zároveň sdělili, že svá tvrzení, že fakturované práce byly skutečně provedeny, nemohou nijak doložit. Tyto svědecké výpovědi je nezbytné odmítnout jako nový důkaz, který nemohl daňový subjekt bez svého zavinění uplatnit, a tudíž je nelze použít jako důvod pro povolení obnovy řízení.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný dne 2. 6. 2005 zamítl. Žalobkyně neprokázala v předcházejícím řízení přijetí předmětných zdanitelných plnění a protokoly ze dne 23. 6. 2003 a 26. 6. 2003 přiložené k žádosti o obnovu řízení nemohou prokázat uskutečnění těchto zdanitelných plnění, proto nemohou mít vliv na výrok rozhodnutí ze dne 17. 9. 2002. V žádosti tedy nebyly uvedeny takové důvody, které by naplnily zákonné podmínky pro obnovení řízení.

V žalobě podané k Městskému soudu v Praze žalobkyně především namítala, že žalovaný nezhodnotil postup finančního ředitelství z hlediska naplnění podmínek pro obnovu řízení uvedených v § 54 odst. 1 d. ř. Orgány obou stupňů v řízení o povolení obnovy především zkoumaly, zda platební výměr vydaný v daňovém řízení je v souladu se zákonem, namísto toho, aby se zabývaly pouze otázkou, zda vyšly najevo nové skutečnosti a zda tyto nové skutečnosti mohly být bez zavinění žalobkyně uplatněny již dříve v řízení a zda tyto najevo vyšlé skutečnosti mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Novou skutečností je protokol o ústním jednání ze dne 9. 4. 2001. Novost nespočívá v samotné existenci protokolu, tento existoval již v době vydání rozhodnutí o zamítnutí odvolání v daňovém řízení, ale v jeho skutečném obsahu proti tomu, co uvedlo finanční ředitelství v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti platebnímu výměru. Dodavatelské společnosti neuvedly, že stavební práce pouze zprostředkovaly, jak je uvedeno v odůvodnění rozhodnutí, nýbrž že stavební práce zajistily subdodatelsky. Potom je z hlediska žalobkyně nerozhodné, kým byly práce provedeny. Vzhledem k tomu, že žalovaný nesprávně zhodnotil existenci nových skutečností, nemohl správně zhodnotit ani to, zda tyto nové skutečnosti mohly být bez zavinění

žalobkyně uplatněny již dříve v průběhu řízení. Pokud se v důsledku nových skutečností ukázal jediný relevantní důkaz pro vyloučení z nároku na odpočet jako nepravdivý (protokol o ústním jednání dne 9. 4. 2001), pak je zřejmé, že vyšly najevo skutečnosti, které by měly podstatný vliv na výrok rozhodnutí o vyměření daně.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zejména nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že k prokázání přijetí zdanitelného plnění stačí, že dodavatelé uvedení na fakturách osvědčili, že byly uzavřeny smlouvy a vystaveny faktury. Toto osvědčení existence těchto listin nelze považovat za novou skutečnost, neboť existence smluv a faktur byla správci daně i žalobkyni známá již v době vytýkacího řízení a následného odvolacího řízení.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V daném případě žalobkyně žádala o povolení obnovy řízení z důvodu najevo nových skutečností, které nemohly být bez jejího zavinění uplatněny již dříve v řízení a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 17. 9. 2002. Jako takové skutečnosti v žádosti označila protokoly o ústním jednání, resp. obsah těchto protokolů, ze dne 23. 6. 2006 a 26. 6. 2006, které byly sepsány s Romanem V. (předseda představenstva akciové společnosti VK Program) a Borisem F. (jednatel společnosti s ručením omezeným WPF v roce 2000, místopředseda představenstva akciové společnosti VK Program), kteří vypovídali jako svědci v průběhu daňové kontroly prováděné u žalobkyně. Žalobkyně měla za to, že tyto výpovědi ve spojení s výpověďmi jmenovaných ze dne 9. 4. 2001 u Finančního úřadu pro Prahu 10 jsou v přímém rozporu se závěry uvedenými v rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 17. 9. 2002. V žalobě pak jako novou skutečnost, z důvodu které měla být obnova řízení povolena, označila hodnocení obsahu protokolu sepsaného se shora jmenovanými dne 9. 4. 2001.

Podle § 54 odst. 1 písm. a) d. ř. se řízení ukončené pravomocným rozhodnutím obno-

ví na žádost příjemce rozhodnutí nebo z úřední povinnosti, jestliže vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny již dříve v řízení a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Všechny tyto podmínky musí být splněny současně.

Zákon povolení obnovy řízení jako mimořádného opravného prostředku spojuje s tím, že po pravomocně ukončeném daňovém řízení se objeví nové skutečnosti nebo důkazy, to znamená takové, které nebyly v době vydání předmětného rozhodnutí správnímu orgánu k dispozici a nemohly být bez zavinění daňového subjektu uplatněny. Z toho vyplývá, že za novou skutečnost či důkaz nelze považovat interpretaci dokladu založeného ve správním spise správním orgánem. V daném případě v odůvodnění rozhodnutí ze dne 17. 9. 2002 finanční ředitelství ani neuvádělo obsah protokolu sepsaného dne 9. 4. 2001, ale odvolávalo se na sdělení dožádaného Finančního úřadu pro Prahu 10. Již z tohoto důvodu tedy nelze dle názoru soudu považovat za důvodnou námitku žalobkyně, že v případě protokolu ze dne 9. 4. 2001 finanční ředitelství při rozhodování o dani z přidané hodnoty za listopad 2000 vycházelo z nepravdivého a zkresleného údaje. Svědecké výpovědi shora jmenovaných učiněné ve dnech 23. 6. 2003 a 26. 6. 2003 pak sice obsahují již podrobnější vyjádření k provedení prací, ale nelze nepřihlédnout k tomu, že se jedná opět o pouhá tvrzení bez doložení potřebnými doklady. Navíc se nejedná jako doplnění původního vyjádření ze dne 9. 4. 2001, neboť v této době byly práce dodané žalobky-

ni statutárními zástupci dodavatelů označeny jednoznačně jako zprostředkování včetně poukazu na to, že daň z přidané hodnoty byla počítána v základní sazbě. Existence smluv mezi žalobkyní a shora uvedenými společnostmi, vystavené faktury a zaplacení za ně včetně dokladů k tomu náležejících byly skutečnostmi, které byly správci daně známy již v předcházejícím řízení. Rovněž tak bylo známo, že údajným dodavatelům byla jejich místně příslušným správcem daně v souvislosti s těmito fakturami vyměřena daň z přidané hodnoty ve výši nula. Samotný fakt, že práce byly provedeny, případně že i cena za ně zaplacená se jeví jako přiměřená, z hlediska daně z přidané hodnoty automaticky neznamená uznání nároku na odpočet. Daňový poplatník musí prokázat, že zdanitelné plnění přijal od jiného plátce.

Jak bylo již shora uvedeno, všechny podmínky pro povolení obnovy řízení stanovené v § 54 odst. 1 písm. a) d. ř. musí být splněny současně. Jestliže žalobkyně v žádosti o povolení obnovy označila jako nové skutečnosti výpovědi svědků Borise F. a Romana V. učiněné po právní moci rozhodnutí o vyměření daně z přidané hodnoty za listopad 2000, pak se žalovaný správně zabýval i tím, zda tyto skutečnosti mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí, tedy na správnost vyměření daně z přidané hodnoty za listopad 2000. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně označené důkazy nemohly mít vliv na výrok rozhodnutí, není porušením zákona, pokud se výslovně nezabýval tím, zda obsah těchto výpovědí mohla či nemohla žalobkyně uplatnit dříve bez svého zavinění.

Daňové řízení: doměření daně zemřelému Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost

k § 57 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)
k § 76 odst. 2 soudního řádu správního

I. Pokud správce daně dodatečným platebním výměrem doměřil daň z příjmu fyzických osob zemřelému (zaniklému daňovému subjektu), představuje tato skutečnost takovou vadu správního rozhodnutí, která způsobuje jeho nicotnost.

II. Rozhodnutí žalovaného, jímž bylo odvolání stěžovatelky proti dodatečnému platebnímu výměru zamítnuto, je z uvedeného důvodu rovněž nicotným rozhodnutím.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74)

Prejudikatura: srov. č. 319/2004 Sb. NSS a č. 793/2006 Sb. NSS.

Věc: Jana R. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný dne 16. 7. 2003 zamítl odvolání žalobkyně jako právní nástupkyně po zemřelém daňovém subjektu Janu R., podané proti dodatečnému platebnímu výměru vydanému Finančním úřadem pro Prahu 3 dne 30. 9. 2002. Uvedeným rozhodnutím Finanční úřad pro Prahu 3 daňovému subjektu Janu R. podle pomůcek dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1998 ve výši 1 162 040 Kč. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí především uvedl, že u Jana R. byla dne 8. 2. 2002 protokolem o ústním jednání zahájena daňová kontrola, a to pro účely zjištění daňové povinnosti daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1998. Žalobkyně byla poučena, že v případě nepředložení veškerých dokladů daňového subjektu Jana R. za zdaňovací období roku 1998 může být daňová povinnost stanovena podle pomůcek. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nepředložila, a to ani na základě výzvy ze dne 8. 2. 2002, kompletní účetní doklady, a neprokázala tak skutečnosti, na základě kterých by bylo možné ověřit správnost základu daně a daňové povinnosti stanovené Janem R. za zdaňovací období roku 1998, daňová povinnost byla stanovena podle pomůcek na základě § 31 odst. 5 d. ř.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 29. 12. 2005 zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí především uvedl, že nebylo sporu v tom, že žalobkyně nepředložila úplné účetnictví vztahující se ke zdaňovacímu období roku 1998, přičemž skutečnost, že postrádala účetnictví v důsledku jejího odcizení třetí osobou, soud označil za irrelevantní. Daňový subjekt není v případě krádeže účetnictví zbaven povinnosti prokazovat všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž prokázání byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván, což stanoví § 31 odst. 9 d. ř. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nesplnila svoji důkazní povinnost, byly podle soudu splněny podmínky podle § 31 odst. 5 d. ř. ke stanovení daně podle pomůcek. V daném postupu správních orgánů soud neshledal žádné pochybení. K námitce žalobkyně, že s ohledem na existenci dvou dědiců po zemřelém Janu R. nemohlo být správně rozhodnuto o jeho daňových povinnostech, protože veškerá jednání probíhala pouze s ní, soud uvedl, že na posouzení věci toto obecné tvrzení nemělo vliv. Soud dále vyjádřil právní názor, že dožádanému správci daně daňový řád nijak nebrání v tom, aby prováděl úkony během daňové kontroly, tudíž může učinit i výzvu podle § 31 odst. 9 zmíněného zákona.

Uvedený rozsudek Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž zejména namítala, že soud nesprávně vyložil část daňového řádu upravující místní příslušnost správce daně. Z § 4 uvedeného zákona vyplývá, že místně příslušným ke správě daně z příjmů fyzických osob může být toliko jediný správce daně. Podle stěžovatelky dožádaný správní orgán při svém postupu nemůže mít dostatek objektivních informací o prováděné daňové kontrole, protože další postup při vyměření daně podle pomůcek musí být nutně nesprávný. Daňový subjekt není povinen akceptovat dožádaného správce daně jako svého věcně a místně příslušného správce daně, který mu podle § 32 odst. 1 d. ř. může rozhodnutím ukládat povinnosti. Tato námitka vychází ze skutečnosti, že v daňovém řízení jednotlivé úkony v rámci daňové kontroly prováděl dožádaný správce daně, kterým byl Finanční úřad pro Prahu – Jižní Město, který k tomu v této věci nebyl oprávněn. Stěžovatelka dále uplatnila námitku, podle níž byla zkrácena na svých právech postupem správních orgánů, které nepřihlíděly k tomu, že po zemřelém Janu R. v úvahu připadají jako jeho právní nástupci dva subjekty – stěžovatelka a jeho syn Vít R., přičemž řízení bylo vedenou pouze s ní, ačkoli nebyla jedinou dědičkou po zemřelém Janu R.

Rozhodující osmý senát při předběžné poradě dospěl k právnímu závěru, který je odlišný od právního závěru, podle něhož již Nejvyšší správní soud postupoval ve věci sp. zn. 2 Afs 104/2006. Uvedená věc se týkala týchž účastníků řízení a obdobného rozhodnutí správce daně, jímž byla dodatečně vyměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1999. Druhý senát Nejvyššího správního soudu, stejně jako předtím Městský soud v Praze, věc věcně projednal, aniž se zabýval otázkou postavení daňového subjektu Jana R., který byl v době vydání soudem přezkoumávaného rozhodnutí již několik let mrtev. V posuzovaném případě, stejně jako ve věci sp. zn. 2 Afs 104/2006, je jako jeho daňový subjekt označen Jan R., tedy původní

daňový subjekt, který zanikl (zemřel) v roce 1999, přičemž rozhodnutí (dodatečný platební výměr) bylo vydáno v roce 2002. Stěžovatelka je v záhlaví předmětného rozhodnutí označena jako „*zmocněnec ustanovený správcem daně*“. I když fakticky bylo daňové řízení vedeno se stěžovatelkou, správní orgány vycházely z toho, že daň doměřují zemřelému daňovému subjektu. Díky tomu je podle názoru osmého senátu dodatečný platební výměr postižen závažnou vadou, neboť zaniklý subjekt nemá právní subjektivitu, nemůže mít práva a povinnosti a ani se nemůže k jejich nabytí, změně nebo zániku svým jednáním zavazovat. Rovněž nemohl být ani účastníkem daňového řízení, protože mu ani nemohla být dodatečně vyměřena daň z příjmů fyzických osob. Neexistující subjekt nemohl být v daňovém řízení ani zastoupen zmocněncem, tudíž i označení stěžovatelky je nesprávné. Z toho osmý senát dovozuje, že předmětný dodatečný platební výměr je třeba považovat za rozhodnutí nicotné, neboť je adresováno neexistujícímu subjektu. Rozhodnutí žalovaného, jímž bylo odvolání stěžovatelky proti dodatečnému platebnímu výměru zamítnuto, tvoří s nicotným dodatečným platebním výměrem jeden celek. K nicotnosti těchto správních rozhodnutí musí Nejvyšší správní soud přihlížet ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. z úřední povinnosti.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc podle rozvrhu práce přidělena, nebyl oprávněn se sám odchýlit od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu, proto ji usnesením předložil podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda dodatečný platební výměr, jímž správce daně doměřil daň z příjmů fyzických osob zemřelému, představuje takovou vadu uvedeného správního rozhodnutí, která způsobuje jeho nicotnost, a k níž má tudíž Nejvyšší správní soud přihlížet v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. z úřední povinnosti. Přitom poukázal to, že druhý senát v rozsudku ze dne 22. 3. 2007, čj. 2 Afs 104/2006-44*), vyjádřil právní názor na nicotnost tím, že rozhodnutí věcně přezkoumal a kasační stížnost zamítl.

*) Dostupný na www.nssoud.cz.

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

Z odůvodnění:

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti předně posuzoval předloženou právní otázku, zda rozhodnutí (dodatečný platební výměr), kterým byla uložena povinnost daňovému subjektu Janu R. v době, kdy byl již zcela prokazatelně mrtev, trpí tak závažnou vadou, která způsobuje jeho nicotnost, a zda je proto nicotné i rozhodnutí žalovaného.

Podle rozšířeného senátu je nezbytné nejdříve vymezit nicotnost a její podstatu, neboť soudní řád správní, obdobně jako s účinností od 1. 1. 2006 nový správní řád (č. 500/2004 Sb.), výslovně pojem „*nicotnost rozhodnutí*“ používá, ale nepodává jeho legální definici a charakteristiku. Nicotnost [někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, *non negotium*, zdánlivý akt, pa-akt, právní *nullum*, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat] představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhoditelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky, a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se

na něj, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhoditelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Logicky jde o právní *nullum* a platí zásada „*quod nullum est, nullum prodesit effectum*“ (srov. Máša, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*, 1972, č. 3, s. 139). V tomto ohledu se jedná o tradičně podávané charakteristické vlastnosti nicotnosti, které lze nalézt již v československé správněprávní literatuře (srov. např. Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno : nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 24 a násl.; nebo Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich a. s., 1934, s. 268 a násl.). Obdobné závěry jsou rovněž obsaženy jak v současné odborné literatuře zahraniční (srov. Starościk, J. *Prawo Administracyjne*. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1969, s. 245 a násl.; či Erbguth, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, s. 134.), tak i domácí (např. Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 369; nebo Staša, J. in Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 212 a násl.).

Na tyto teoretické závěry, v důsledku dlouhodobé absence výslovné pozitivněprávní úpravy nicotnosti, nejprve navázala správní judikatura, zejména Vrchního soudu v Praze [srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94, kde se uvádí, „že právní úprava ... nevypočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že již o aktu vůbec nelze hovořit. Judikatura Vrchního soudu v Praze považuje za důvody nicotnosti aktu např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je

trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu“], a posléze i Nejvyššího správního soudu [srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS, podle jehož právních závěrů „nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti“].

Jak plyne z výše uvedeného, podstatu nicotnosti, obdobně jako skupinu vad, které ji způsobují, v dobách, kdy institut nicotnosti rozhodnutí nebyl legislativně upraven, vymezovala především teorie správního práva a správní judikatura. Na doktrinální a judikatorní závěry navázal zákonodárce právní úpravou institutu nicotnosti rozhodnutí obsaženou v ustanoveních § 77 a § 78 nového správního řádu. Při jeho tvorbě se do značné míry rovněž projeví závěry německé teorie správního práva a právní úpravy obsažené v tamním správním řádu (zákon ze dne 25. 5. 1976, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, dále jen „VwVfG“). Podle § 44 odst. 1 VwVfG je správní akt nicotný, pokud obsahuje tak závažné vady, resp. trpí zvláště závažnými nedostatky, přičemž se zřetelem na všechny okolnosti je jeho nicotnost každému zcela zřejmá a je očividná. Podle zmíněné generální klauzule nicotnosti jsou nicotné takové správní akty, které trpí: a) obzvláště závažnou vadou, která je současně b) zjevná. Závažnost je kvalifikovaným pochybením, není prostou nezákonnos-

tí. Pro posouzení zjevnosti vady vychází německá teorie a judikatura z tzv. *Evidenztheorie*, podle níž je vada zjevná tehdy, pokud by se základními okolnostmi případu seznámený laik došel bez dalšího k závěru, že správní akt musí být nicotný. Nicotnost rozhodnutí tak v případě generální klauzule nicotnosti vychází a je patrná z rozhodnutí samého. Vedle generální klauzule obsažené v § 44 odst. 1 VwVfG, jednotlivé (speciální) důvody nicotnosti posléze výslovně vyjmenovává § 44 odst. 2 VwVfG, který obsahuje šest důvodů nicotnosti. Při posuzování nicotnosti správního aktu je třeba nejprve zkoumat, zda není nicotnost dána podle jednotlivých speciálních důvodů nicotnosti (tzv. absolutní důvody nicotnosti, srov. Finke, W. a kol. *Allgemeinse Verwaltungsrecht*. 10. přepracované vydání. Hamburg : Maximilian-Verlag, 2006, s. 187) podle § 44 odst. 2 VwVfG, a až poté lze uvažovat, zda nemůže být správní akt nicotný s ohledem na naplnění definičních znaků generální klauzule.

Česká právní úprava, s účinností od 1. 1. 2006, oproti tomu člení jednotlivé důvody nicotnosti podle toho, kterým orgánům je svěřena pravomoc k autoritativnímu stvrzení nicotnosti. Neobsahuje žádnou generální klauzuli, ani definiční vymezení nicotnosti. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu správního řádu jsou jednotlivé důvody nicotnosti „*vymezeny poměrně úzce s ohledem na právní jistotu ... Možné širší vymezení důvodů nicotnosti je ponecháno na judikatuře správních soudů*“. Podle § 77 odst. 1 správního řádu je v pravomoci nadřízeného správního orgánu toho orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, prohlásit jeho nicotnost. Prohlášení nicotnosti nadřízeným správním orgánem však připadá v úvahu pouze v případě, když rozhodnutí vydal správní orgán, který k jeho vydání nebyl vůbec věcně příslušný. Proces tzv. prohlášení nicotnosti z důvodu uvedeného v § 77 odst. 1 správního řádu je upraven v § 78 správního řádu. Podle § 77 odst. 2 správního řádu „*nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž*

je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu“. V rámci této kategorie vad je třeba zdůraznit tu skutečnost, že z těchto důvodů nicotnost vyslovuje soud podle soudního řádu správního, a nikoli správní orgán (srov. § 77 odst. 2 správního řádu *in fine*). Podle právního názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu „zjevnost“ obsažená v § 77 odst. 2 správního řádu se týká toliko důvodu nicotnosti v podobě vnitřní rozpornosti. Ve smyslu § 182 odst. 1 správního řádu se však jeho ustanovení o nicotnosti použijí jen pro úkony správních orgánů učiněné po jeho účinnosti, tedy po 1. 1. 2006. V daném případě proto rozšířený senát při své úvaze o nicotnosti především vycházel ze závěrů teorie správního práva a judikatury.

Podle ustálené judikatury správních soudů a teorie správního práva je jedním z důvodů nicotnosti skutečnost, že rozhodnutí ukládá povinnost někomu, kdo nemá právní subjektivitu, kdo není způsobilým adresátem práv a povinností (srov. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 4. 1993, čj. 6 A 14/93-26, podle kterého „skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu uložilo povinnost někomu, kdo není osobou v právním slova smyslu a není způsobilý mít práva a povinnosti, má za následek nulitu správního aktu“; dále rozsudek ze dne 29. 10. 1993, sp. zn. 6 A 25/92, kde nicotným bylo shledáno rozhodnutí ukládající povinnost obchodnímu jménu, stejně jako v rozsudcích ze dne 16. 12. 1996, čj. 7 A 111/94-31; ze dne 21. 2. 1997, čj. 7 A 170/94-28; ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94; a ze dne 19. 12. 1997, čj. 6 A 26/95-29). Nelze proto uložit povinnost někomu, kdo k tomu není způsobilý, není osobou v právním smyslu, někomu, kdo neexistuje. Z hlediska právní úpravy obsažené v § 77 odst. 2 správního řádu, který je do určité míry odrazem tradičních důvodů nicotnosti, lze tuto vadu podřadit pod jiné vady, pro něž rozhodnutí nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Uložení povinnosti non-subjektu, neboli absolutní omyl v osobě adresáta je tedy již tradičním důvodem nicotnosti. Představuje zásadní pochybení, pro které je nutno na taková rozhodnu-

tí nahlížet jako na rozhodnutí nicotná. Dlužno však poukázat, že kupř. německá správní judikatura v současné době zastává právní názor (vyjádřený např. v rozsudku Spolkového finančního dvora ze dne ze dne 21. 5. 1995, sp. zn. IV R 47/90, nebo ze dne 28. 9. 1993, sp. zn. IX B 15/93), podle kterého zahrnutí zesnulé osoby coby adresáta rozhodnutí správce daně nepůsobí nicotnost tohoto rozhodnutí, pouze je s ohledem na tohoto adresáta bezúčinné. Vzdor tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu neshledal důvod pro to, aby se odchýlil od stávajícího pojetí jednotlivých důvodů nicotnosti podávaných českou teorií a právní úpravou.

Výslovnou právní úpravu institutu nicotnosti rozhodnutí, s ohledem na výše uvedené, obsahuje správní řád. Ve vztahu k rozhodnutím vydávaným v daňovém řízení je třeba zmínit ustanovení § 99 d. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2005, kde bylo uvedeno, že „pro daňové řízení se zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), nepoužije“. I přesto však nelze tvrdit, že daňové rozhodnutí, které trpí vadami tak závažnými, pro které je nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu, z důvodů prosté neaplikace správního řádu, ať již „starého“ (zákon č. 71/1967 Sb.), nebo „nového“ (zákon č. 500/2004 Sb.), nemůže být nicotné. V období, kdy nový správní řád ještě nebyl účinný a kdy důvody a vlastnosti nicotnosti vymezovala judikatura a doktrína, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, publikovaném pod č. 793/2006 Sb. NSS, k závěru, že neplatností může být stíženo jen rozhodnutí vydané v režimu daňového řádu, zatímco nicotné může být jakékoli rozhodnutí. Tudíž i tzv. daňové rozhodnutí může být nicotné, přičemž důvody nicotnosti nevycházejí z kritérií podle § 32 odst. 7 daňového řádu, nýbrž jsou totožná s těmi kritérii stanovenými doktrínou správního práva a správní judikaturou a z hlediska *de lege lata* správním řádem. Další důvod, který vede k závěru, že i daňové rozhodnutí může být nicotné, představuje elementární doktrinální shoda nad obsahem institutu nicotnosti. Z hlediska principu jed-

notnosti a bezrozpornosti právního řádu (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, publikovaný pod č. 791/2006 Sb. NSS, podle kterého 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) a právní jistoty lze dospět k závěru, že nejzávažnější vady aktů vydávaných v oblasti veřejné správy mají mít zásadně stejný režim, a to bez ohledu na typ správního procesu, v rámci kterého dochází k jejich vydání.

V posuzovaném případě daňový subjekt Jan R. dne 6. 11. 1999 zemřel, resp. jako takový zanikl. Tato skutečnost je obsažena ve správním spise a vyplývá mj. z vyjádření žalovaného k delegaci místní příslušnosti ze dne 30. 1. 2001, z usnesení Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 1. 3. 2001, které nabylo právní moci dne 27. 3. 2001, či ze zprávy o daňové kontrole ze dne 27. 3. 2002. Vzdor těmto skutečnostem správce daně zahájil daňové řízení a ukončil jej vydáním dodatečného platebního výměru, který směřuje vůči v té době již dávno zemřelé osobě, resp. zaniklému daňovému subjektu. Stěžovatelka v něm byla navíc nesprávně označena jako „zmocněnec ustanovený správcem daně“. Podle právního názoru rozšířeného senátu nebylo možné postupovat podle § 40 odst. 7 d. ř. ohledně ustanovení zmocněnce. Daňový subjekt svou povinnost podat přiznání k dani totiž splnil za svého života, neboť ve správním spise je založena kopie podaného daňového přiznání za zdaňovací období roku 1998, které podal daňový subjekt Jan R. dne 31. 3. 1999. Správce daně proto v tomto ohledu pochybil, když pro účely řízení o dodatečném vyměření daně ustanovil jako zmocněnce daňového subjektu stěžovatelku, neboť, odhlédneme-li od skutečnosti, že zemřelý nemůže mít zmocněnce, pro tento postup nebyly splněny zákonné podmínky.

Mnohem výraznější pochybení podle rozšířeného senátu představuje skutečnost, že daňové řízení bylo zahájeno, vedeno a roz-

hodnutí určeno daňovému subjektu Janu R., který v té době již neexistoval (zemřel). Daňové řízení bylo vedeno s tímto daňovým subjektem, který pozbyl právní subjektivitu svým úmrtím dne 6. 11. 1999. Od tohoto okamžiku nebyl způsobilý být nositelem práv a povinností, ale ani se k jejich vzniku, změně, nebo zániku svým projevem vůle zavazovat. Rovněž neměl způsobilost být účastníkem řízení, o způsobilosti činit v řízení úkony nemluvě. Na tuto skutečnost poukázal sám žalovaný ve svém vyjádření k delegaci místní příslušnosti ze dne 30. 1. 2001, které je součástí správního spisu, když výslovně uvedl, že „podle informace Finančního úřadu pro Prahu 3 zemřel daňový subjekt dne 6. 11. 1999. Smrtí fyzické osoby dochází k zániku její způsobilosti k právům a povinnostem, jakož i způsobilosti k právním úkonům. Daňový subjekt tak de facto přestal existovat. Neexistující fyzická osoba nemůže být účastníkem daňového řízení, a nelze tedy její místní příslušnost ani delegovat“. I přesto však pochybily jak správní orgány, tak posléze i soud prvního stupně, když této skutečnosti nevěnovaly dostatečnou pozornost.

Podle § 6 odst. 1 d. ř. se daňovým subjektem rozumí právní nástupce původního daňového subjektu. Podle § 57 odst. 3 d. ř. daňová povinnost vzniká před smrtí fyzické osoby přechází na dědice. *Ex lege* došlo k přechodu existující daňové povinnosti ze zaniklého daňového subjektu na stěžovatelku. Daňové řízení proto mělo být vedeno přímo se stěžovatelkou, resp. s právními nástupci Jana R. Stěžovatelka tudíž neměla být v daňovém řízení v procesním postavení zmocněnce ustanoveného správcem daně. Zaniklý daňový subjekt, jak vyplývá ze shora uvedeného, nemohl být účastníkem daňového řízení, přičemž podle § 9 odst. 1 d. ř. neměl ani způsobilost k jednání. Nemohl být tudíž zastoupen ustanoveným zmocněncem a ani jiným zástupcem. Nejen, že označení stěžovatelky v daňovém řízení bylo nesprávné, ale z povahy věci nemohla být ustanovenou zmocněnkyní subjektu, který neexistoval. *De facto* nebylo komu dělat zmocněnce. Je pravdou, že žalovaný se v odvolacím řízení snažil tento

nedostatek napravit, když ve svém rozhodnutí označil stěžovatelku, původně vystupující v procesním postavení „*zmocněnec ustanovený správcem daně*“, jako „*právní nástupkyni po zemřelém Janu R.*“. V daném ohledu žalovaný při pokusu o nápravu vadného dodatečného platebního výměru a celého předcházejícího řízení výrazně pochybil, když odvolání stěžovatelky zamítl, namísto aby napadené rozhodnutí zrušil.

Správce daně byl věcně příslušným orgánem k vydání dodatečného platebního výměru, tudíž nebylo možné přistoupit k podřízení pod důvod nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu. Jakkoli lze pochybovat o smysluplnosti předmětného rozhodnutí, podle rozšířeného senátu nelze vadu dodatečného platebního výměru ani vztáhnout pod vady, které činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, neboť zaplacení určené částky by bylo prostřednictvím jiných osob možné. Jedná se proto o tzv. jiné vady, pro které rozhodnutí nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. V posuzovaném případě dospěl rozšířený senát k závěru, že rozhodnutí, jehož adresátem je zaniklý daňový subjekt (zemřelá osoba), vydané jako výsledek daňového řízení, které bylo zahájeno a po celou dobu vedeno vůči v té době již neexistujícímu (zaniklému) daňovému subjektu, je nicotné. Dodatečný platební výměr, jímž správce daně doměřil daň z příjmů fyzických osob zemřelému (zaniklému) daňovému subjektu), trpí takovou vadu uvedeného rozhodnutí, která způsobuje jeho nicotnost.

Shoda, vedle vymezení podstaty a důvodů nicotnosti, byla rovněž dosažena i v tom, že pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek (např. v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, čj. 6 A 26/95-29, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, čj. 6 A 32/2002-117, dostupný na www.nssoud.cz). Stupeň, resp. intenzita, závažnosti vad se tak přenáší a způsobuje nicotnost i tohoto rozhodnutí. Je totiž nutno vycházet z premisy, že

nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Proto v daném případě i rozhodnutí žalovaného, jímž bylo odvolání stěžovatelky proti dodatečnému platebnímu výměru zamítnuto, je rovněž z uvedeného důvodu a podstaty nicotnosti samotné nicotným rozhodnutím.

Nicotnost rozhodnutí představuje vadu, ke které je správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, tedy i bez námítky žalobce (srov. např. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, čj. 6 A 26/95-29; ze dne 14. 1. 1997, čj. 7 A 185/94-23; ze dne 14. 4. 1995, čj. 7 A 35/95-16; a ze dne 25. 6. 1996, čj. 6 A 152/94-27). Stávající právní úprava správního soudnictví obsažená v soudním řádu správním tento postup přejala, když výslovně v § 76 odst. 2 s. ř. s. uvádí, že v případě, že soud zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 7 Afs 68/2007-82, dostupný na www.nssoud.cz). V řízení o žalobě je proto soud ve správním soudnictví *ex offio* povinen posoudit, zda žalobou napadené rozhodnutí není nicotné. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu představované jeho rozsudkem ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Afs 12/2003-48, publikovaným pod č. 319/2004 Sb. NSS, platí, že „*je-li napadené správní rozhodnutí nicotné, soud vysloví jeho nicotnost i bez návrhu; není-li zde takového návrhu, a ani soud sám správní rozhodnutí nicotným neshledá, nemá důvod zabývat se úvahami o nicotnosti v odůvodnění rozhodnutí*“.

Stejně principy platí i pro Nejvyšší správní soud, jako vrcholný soudní orgán ve věcech náležejících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. není Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti, jestliže je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nicotnost představuje takovou vadu správního rozhodnutí, ke které přihlíží Nejvyšší správní soud v říze-

ní o kasační stížnosti *ex offio*, tedy i bez příslušné stížnostní námitky. Týž právní závěr je učiněn v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 3 Azs 277/2004-70, dostupném na www.nssoud.cz, podle kterého Nejvyšší správní soud není vázán důvody

kasační stížnosti mimo jiné v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné (obdobně srov. rozsudky ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 10/2004-49, dostupný na www.nssoud.cz, a ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 12/2003-48, publikovaný pod č. 319/2004 Sb. NSS).

1630

Daňové řízení: vrácení daně zaplacené omylem za daňového dlužníka

k § 59 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 320/2002 Sb. a č. 62/2006 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)^{*)}

Ustanovení § 59 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění do 31. 12. 2007 (od 1. 1. 2008 odst. 7), obsahuje rozdílné podmínky pro vrácení platby učiněné omylem pro banky, spořitelni a úvěrní družstva nebo držitele poštovní licence na jedné straně a pro toho, kdo zaplatil za daňového dlužníka, na straně druhé. V žádném případě nelze zákonem stanovené podmínky pro jednotlivé okruhy žadatelů zaměňovat nebo směšovat. U toho, kdo zaplatil za daňového dlužníka, zákon stanovuje jako podmínku pro vrácení platby pouze prokázání zřejmého omylu při úhradě a neexistenci vlastního daňového nedoplatku.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 4. 2008, čj. 15 Ca 41/2008-31)

Věc: JUDr. Jiřina Lužová, správce konkursní podstaty společnosti s ručením omezeným CF TRADE, proti Finančnímu úřadu v Litvínově o daň z příjmů fyzických osob.

Společnost CF TRADE, s. r. o., převedla omylem zálohu na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti za zdaňovací období srpen 2003 až únor 2004 v celkové výši 456 464 Kč na daňový účet společnosti Media Trade Partner, s. r. o. K nedopatření došlo použitím formulářů připravených společností Mgr. Alice Vacková – DATECH zpracování dat, která v předmětné době zpracovávala účetnictví obou dotčených společností. Úpadce CF TRADE, s. r. o., svůj omyl zjistil z upozornění Finančního úřadu pro Prahu 10 v dubnu 2004. V té době byl již na společnost Media Trade Partner, s. r. o., prohlášen konkurs. Účinky konkursu nastaly dne 26. 1. 2004. Na základě rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2006, čj. 59 Cmi 71/2005-29, který nabyl právní moci dne 14. 6. 2006, byla částka ve výši 456 464 Kč vedena jako přeplatek na účtu daňového subjektu u příslušného správce daně vyloučena z konkursní

podstaty úpadce Media Trade Partner, s. r. o. Žádostí ze dne 10. 8. 2006 zástupce úpadce CF TRADE, s. r. o., Mgr. Karel K., žádal žalovaného o vrácení této omylem zaslané platby. Na tuto žádost žalovaný nereagoval. Po prohlášení konkursu na úpadce CF TRADE, s. r. o., žalobkyně dne 26. 3. 2007 opětovně žádala žalovaného, aby vrátil předmětnou částku do konkursní podstaty úpadce CF TRADE, s. r. o. Žalovaný odpověděl sdělením ze dne 16. 4. 2007, v němž uvedl, že se v tomto případě nejednalo o vratitelný přeplatek dle § 64 daňového řádu. Žalobkyni vydal pouze potvrzení o došlé platbě a o totožnosti daňového dlužníka, na úhradu jehož daňového nedoplatku byla platba zaevidována. Proti postupu žalovaného brojila žalobkyně reklamací. Žalovaný dne 26. 11. 2007 vydal rozhodnutí, jímž reklamaci žalobkyně nevyhověl.

Žalobkyně uvedené rozhodnutí žalovaného napadla žalobou, v níž zejména nesouhla-

^{*)} Zákonem č. 296/2007 Sb. bylo ustanovení s účinností od 1. 1. 2008 přesunuto do § 59 odst. 7.

sila se závěrem, že se v její právní věci nejedná o vratitelný přeplatek na dani dle § 64 d. ř. Tvrdí, že úpadce CF TRADE, s. r. o., v soudním řízení prokázal, že finanční hotovost ve výši 456 464 Kč je přeplatkem na účtu pokladny úpadce Media Trade Partner, s. r. o., že finanční prostředky v této částce byly žalovanému poukázány omylem, a že mu mají být vráceny. Podle § 59 odst. 6 d. ř. lze platbu vrátit tehdy, pokud vzniklý vratitelný přeplatek nebyl do doby vyřízení žádosti vrácen daňovému dlužníkovi (úpadci Media Trade Partner, s. r. o.) ani použit na úhradu jiného daňového nedoplatku. Pokud jde o první podmínku v tomto ustanovení, daňový přeplatek vrácen nebyl, ani jej nebylo možné úpadci Media Trade Partner, s. r. o., vrátit s ohledem na výrok rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 59 Cmi 71/2005-29 ze dne 17. 5. 2006 o vyloučení částky z konkursní podstaty. Pokud jde o druhou podmínku v § 59 odst. 6 d. ř., daňový přeplatek nebylo možné použít na úhradu daňového nedoplatku úpadce Media Trade Partner, s. r. o., s ohledem na § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, který vylučuje započtení na majetek patřící do konkursní podstaty (viz též judikatura Ústavního soudu ČR, např. sp. zn. III. ÚS 648/04*), I. ÚS 544/02**), III. ÚS 208/05***). Žalobkyně dále nesouhlasí s argumentací žalovaného o bezdůvodném obohacení, které by měla podle jeho vyjádření uplatňovat u toho, za koho plnila. Krajský soud v Praze v rozsudku čj. 59 Cmi 71/2005-29 dospěl k závěru, že společnost Media Trade Partner, s. r. o., neměla v době platby ze strany společnosti CF TRADE, s. r. o., daňovou povinnost. Proto nemohla být osobou, jež by získala neoprávněný majetkový prospěch. Státní orgán přijaté prostředky nemohl vydat úpadci Media trade Partner, s. r. o., neboť mu nenáleží, a neměl daňovou povinnost, na kterou by se poskytnuté finanční prostředky mohly použít.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především uvedl, že dle jeho názoru je v rozsud-

ku Krajského soudu v Praze chybně posouzen skutkový stav věci. Soud posoudil věc bez dalšího důkazního řízení na základě tvrzení správce konkursní podstaty společnosti Media Trade Partner, s. r. o., který uváděl, že tato společnost neměla daňovou povinnost, na kterou by se mohly omylem uhrazené platby použít, tedy na úhradu daně fyzických osob ze závislé činnosti ani jiných druhů daní. Soud vydal rozsudek bez řádného důkazního řízení, zejména co se týče otázky existence daňových nedoplatků u společnosti Media Trade Partner, s. r. o. Nezkoumal, zda uvedená společnost nemá nedoplatky na jiných druhích daní, ani nezjišťoval skutečnou výši daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, a svá zjištění zakládal pouze na informacích poskytnutých účastníky řízení o incidenční žalobě. Žalovaný trvá na svém stanovisku, že neoprávněný prospěch z důvodu omylem uhrazených plateb vznikl společnosti Media Trade Partner, s. r. o., a nikoli státu. Pohledávka vůči společnosti Media Trade Partner, s. r. o., neměla být vyřazena z konkursní podstaty, ale mělo se o jejím uspokojení ve prospěch společnosti CF TRADE, s. r. o., rozhodovat v řádném rozvrhovém řízení. Ve vztahu k možnosti správce daně vrátit platbu tomu, kdo plnil za daňového dlužníka, je potřeba podrobit důkladnějšímu rozboru § 59 odst. 6 d. ř. Ve větě první ustanovení je uvedeno: „*Správce daně je povinen přijmout každou platbu daně, i když není provedena daňovým dlužníkem, a zachází s ní stejným způsobem, jako by ji vykonal daňový subjekt.*“ V daném případě byly platby prováděny od 15. 9. 2003 do 12. 3. 2004 a byly zaúčtovány ve prospěch plátcovy pokladny společnosti Media Trade Partner, s. r. o. Správce daně s těmito úhradami musel zacházet tak, jako by byly provedeny společností Media Trade Partner, s. r. o., a přeplatky nebo nedoplatky vyčíslit na tomto druhu příjmu až po podání vyúčtování daně ze závislé činnosti. Vyúčtování za rok 2003 mělo být podáno do 20. 2. 2004 a doposud podáno nebylo a za rok 2004

*) Publikován pod č. 145/2005 Sb. ÚS.

**) Publikován pod č. 76/2005 Sb. ÚS.

***) Publikován pod č. 46/2006 Sb. ÚS.

mělo být podáno do 20. 2. 2005 a podáno bylo až 10. 10. 2006. Přepatek na plátcově pokladně za rok 2004 ve výši 159 360 Kč vznikl po podání vyúčtování, tedy dne 11. 10. 2006. V další části § 59 odst. 6 d. ř. je pak uvedeno, zda a kdy může správce daně vrátit omylem zaplacenou částku daně tomu, kdo plnil za daňového dlužníka. Vracení platby tomu, kdo ji za dlužníka zaplatil, není přípustné. Z tohoto pravidla připouští zákonodárce výjimku. Lze vrátit platbu, která je provedena zřejmým omylem, vznikne-li vratitelný přepatek, který nebyl do doby vyřízení žádosti vrácen daňovému dlužníkovi, ani použit na úhradu jiného daňového nedoplatku. Vratitelný přepatek, který vznikl na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti za rok 2004, byl převeden na nedoplatek na daň z přidané hodnoty. Za rok 2003 na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti přepatek doposud nevznikl. Přepatek, o jehož vrácení si správce konkursní podstaty společnosti Media Trade Partner, s. r. o., do konkursní podstaty nepožádal, byl po ukončení konkursu, ale před vyřízením žádosti společnosti CF TRADE, s. r. o., započten na nedoplatek na dani z přidané hodnoty u společnosti Media Trade Partner, s. r. o. Částka ve výši 297 104 Kč je zaúčtována na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti u plátcovy pokladny společnosti Media Trade Partner, s. r. o., a vzhledem k tomu, že daňový subjekt doposud nepředložil stanovení výše jednotlivých daňových povinností za zaměstnance za rok 2003, není správce daně schopen vyčíslit přepatek na tomto druhu daně za rozhodné období. Lze předjímat, že i kdyby k vyčíslení přeplatku došlo, byl by tento použit na zbylou úhradu nedoplatku na dani z přidané hodnoty úpadce společnosti Media Trade Partner, s. r. o. Námitku žalobkyně, že daňový přepatek nebylo možné použít na úhradu daňového nedoplatku úpadce, společnosti Media Trade Partner, s. r. o., s odkazem na § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, považuje žalovaný za irrelevantní, protože tuto námitku by mohl uplatnit pouze správce konkursní podstaty společnosti Media Trade Partner, s. r. o. Ten se vyplacení přeplatku za rok 2004 do konkursní podstaty nedomáhal.

Po ukončení konkursu byl tento přepatek v souladu s § 64 odst. 2 d. ř. převeden na nedoplatek na dani z přidané hodnoty této společnosti.

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

Z odůvodnění:

(...) Pro posouzení daného případu je rozhodný správný výklad § 59 odst. 6 d. ř., ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí.

(...) V první větě předmětného ustanovení je uvedeno, že správce daně je povinen přimout každou platbu daně, i když není provedena daňovým dlužníkem, a zachází s ní stejným způsobem, jako by ji vykonal daňový subjekt. Z toho vyplývá, že správce daně aktivně nezjišťuje, z jakého účtu a od koho byla platba daně provedena, ani nezkoumá, jakými pohnutkami byl veden případný plátců odlišný od daňového dlužníka, který platbu provedl. Z uvedeného ustanovení také vyplývá skutečnost, že správce daně s každou platbou daně nakládá, jako by byla vykonána daňovým dlužníkem bez ohledu na jakékoliv další skutečnosti.

Věta druhá uvedeného ustanovení výše uvedený princip ještě zdůrazňuje konstatováním, že vrácení platby tomu, kdo ji za dlužníka zaplatil, není přípustné. Pokud se tedy někdo rozhodne provést platbu daně za daňového dlužníka a skutečně ji provede, jedná se o nevratný krok a plátců nemůže být poskytnutá platba správcem daně vrácena.

Jedinou výjimkou z výše uvedených pravidel je případ, kdy platba na účet daňového dlužníka byla provedena v důsledku zřejmého omylu. Zákonně ustanovení pak rozlišuje dva okruhy subjektů, které mohou v důsledku zřejmého omylu žádat o vrácení omylem zaslané platby. Jsou to zprvč banky, spořitelny nebo úvěrní družstva a držitelé poštovní licence a zadruhé ten, kdo za daňového dlužníka zaplatil. Pro každou z těchto dvou skupin stanoví zákon odlišné podmínky pro navrácení omylem zaplacené částky.

V případě banky, spořitelního a úvěrního družstva nebo držitele poštovní licence vrátí platbu vždy, pokud je žádost podána nejpozději v den, kdy platba daně byla připsána na účet správce daně. Pokud žádost o vrácení omylem provedené platby je podána těmito subjekty později, je možné vrátit omylem provedenou platbu pouze v případě, že je splněna v zákoně uvedená podmínka, že vznikl touto platbou vratitelný přeplatek, který nebyl do doby vyřízení žádosti vrácen daňovému dlužníkovi, ani použit na úhradu jiného daňového nedoplatku, a to pouze do výše tohoto přeplatku. Znamená to, že v takovém případě lze vrátit pouze tu část omylem provedené platby, o kterou platba převyšuje daňové nedoplatky daňového dlužníka. U uvedených subjektů jsou podmínky pro vrácení omylem provedené platby nastaveny poměrně přísně, neboť v jejich případě spadá provádění plateb do jejich podnikatelské činnosti a je zde předpoklad profesionality.

V případě žádosti o vrácení omylem provedené platby toho, kdo zaplatil za daňového dlužníka, jsou stanoveny podmínky podstatně mírnější. Zákon stanovuje jako podmínku pouze prokázání zřejmého omylu při úhradě a neexistenci daňového nedoplatku u osoby, která omylem za daňového dlužníka platila.

V žádném případě nelze zákonem stanovené podmínky pro jednotlivé okruhy žada-

telů zaměňovat nebo směšovat. Pochybnosti by mohlo vyvolávat slovní spojení „*obdobně se postupuje*“, kterým je uvozena část daného ustanovení, jež se týká osoby, která omylem za daňového dlužníka zaplatila. Toto slovní spojení se však vztahuje pouze k tomu, že správce daně vrátí platbu nikoli již k podmínkám, které musí pro vrácení platby být naplněny v případě žádosti banky, spořitelního nebo úvěrního družstva či držitele poštovní licence.

Poslední věta daného ustanovení se pak již opět vztahuje na oba okruhy osob oprávněných žádat o vrácení platby. V případě toho, kdo zaplatil za daňového dlužníka, toto ustanovení nabývá na významu v okamžiku, kdy se mu nepodaří prokázat zřejmý omyl.

V posuzovaném případě žádala o vrácení omylem zaplacené částky žalobkyně jako ten, kdo zaplatil za daňového dlužníka. Při posuzování možnosti vrátit zaplacenou částku měl správce daně posuzovat pouze skutečnost, zda žalobkyně prokázala zřejmý omyl při úhradě, a zda má žalobkyně vlastní daňový nedoplatek. Místo toho však správce daně na základě nesprávného výkladu zákonného ustanovení zjišťoval, zda jsou splněny podmínky pro vrácení platby, které jsou zákonem stanoveny pro případ, že o vrácení platby žádá banka, spořitelní nebo úvěrní družstvo nebo držitel poštovní licence. Uvedeným postupem se dopustil nezákonnosti. (...)

1631

Daň z příjmů: prodej nemovitostí; zdanění převodu pozemků vzniklých rozdělením

k § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2001, 2002 a 2003

I. Ekonomickým důvodem osvobození příjmů z prodeje nemovitostí, přesáhne-li doba mezi jejich nabytím a prodejem dobu pěti let, podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je skutečnost, že se nejedná o příjem ve smyslu přírůstku majetku daňového subjektu, nýbrž toliko o transformaci vlastnictví věci (nemovitosti) v její peněžitý ekvivalent.

II. Rozdělením pozemků geometrickým plánem nedochází ke vzniku nového vlastnického práva ani ve smyslu daňovém. Jakkoliv totiž vznikají nové parcely (tj. nové věci), je zachován stejný rozsah i obsah vlastnického práva k nim a práva vlast-

níka nejsou nikterak dotčena. Pokud proto daňový subjekt původní pozemky nabyt v roce 1977, v roce 2001 a 2003 katastrální úřad potvrdil nové geometrické plány a v letech 2001 až 2003 došlo k prodeji těchto nově vyměřených pozemků, byl podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, daňový subjekt od daňové povinnosti osvobozen, protože doba mezi nabytím a prodejem pozemků přesáhla pět let.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2008, čj. 2 Afs 70/2007-55)

Prejudikatura: srov. nález č. 61/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 28/99).

Věc: Vladimír F. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce se stal na základě kupní smlouvy ze dne 18. 1. 1977 vlastníkem pozemků v obci Skalice, katastrální území Skalice u Směřic. Následně provedl rozdělení těchto pozemků na menší parcely, přičemž Katastrální úřad v Hradci Králové potvrdil nové geometrické plány – žalobcem původně nabyté pozemky byly rozděleny a nově očíslovány. Takto oddělené pozemky žalobce během let 2001 až 2003 prodal.

Při daňové kontrole daně z příjmů za zdaňovací období 2001, 2002 a 2003 správce daně zjistil u žalobce nedostatky ve zdanění příjmů a dodatečnými platebními výměry ze dne 28. 11. 2005 o dodatečném snížení daňové ztráty za zdaňovací období 2001, 2002 a 2003 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob v celkové výši 36 945 Kč.

Žalobce podal proti rozhodnutím správce daně odvolání, ve kterém mj. uvedl, že na základě geometrických plánů žádné nové pozemky nenabyl, pouze prodal část pozemků ze svého výlučného vlastnictví. Vyjádřil neshlas s konstrukcí správce daně, že by se zemský povrch pouhým dělením pozemků rozrůstal. Evidence pozemků pod novými parcelními čísly totiž neznamená, že by se na jejich hmotném substrátu cokoli změnilo. Proto měl žalobce postupovat v souladu se zákonem o daních z příjmů, když prodej svých pozemků považoval za osvobozený od daně z příjmů.

Žalovaný toto odvolání zamítl dne 25. 5. 2006 s odůvodněním, že rozdělením původních pozemkových parcel vznikly nové pozemky, které byly nově u katastrálního úřadu

zapsány do katastru nemovitostí. Žalobce s nimi začal disponovat jako se samostatnými věcmi a postupně je prodal, přičemž tyto prodeje byly předmětem doměrku v roce 2001, 2002 a 2003, neboť mezi nabytím předmětných pozemků a jejich prodejem neuplynula lhůta pěti let rozhodná pro osvobození od daně z příjmů fyzických osob.

Rozhodnutí žalovaného zrušil Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem dne 30. 3. 2007.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost, v níž za zásadní označuje posouzení otázky, kdy se pozemek stává věcí v právním smyslu. Stěžovatel se domnívá, že potvrzením geometrických plánů katastrálním úřadem a jejich novým očíslováním vznikly z původních pozemků pozemky nové, jež jsou ve smyslu § 118 odst. 1 a § 119 odst. 2 občanského zákoníku existujícími nemovitými věcmi, tedy předmětem občanskoprávních vztahů. Tyto oddělené pozemky žalobce v průběhu let 2001 a 2003 prodal. Pokud ovšem z původních pozemků vznikly potvrzením geometrického plánu katastrálním úřadem v roce 2001 a 2003 pozemky nové, a tyto byly zapsány v katastru nemovitostí, pak prodej těchto nových pozemků v roce 2001, 2002 a 2003 nebyl ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů osvobozen od daňové povinnosti a příjem z něj plynoucí měl být předmětem daně z příjmů fyzických osob podle § 10 zákona o daních z příjmů. Stěžovatel v této souvislosti připomíná nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 28/99 (č. 61/2000 Sb. ÚS), ze kterého vyplývá, že potvrzením geometrického plánu vznikají z původního pozemku pozemky nové, tj. odlišné

od dosavadního stavu evidovaného v katastrálních operátech, jež jsou předmětem občanskoprávních vztahů. Stěžovatel uzavírá, že výše uvedené geometrické plány byly ověřeny, katastrální úřad na nich následně potvrdil soulad očíslování parcel s údaji v katastru nemovitostí a tyto nové pozemky byly po provedení vkladu předmětem prodeje. Mezi jejich nabytím a prodejem neuplynula zákonná lhůta pěti let, rozhodná pro osvobození od daně z příjmů fyzických osob ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodu obsaženého v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Konkrétně se jedná o výklad § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů z hlediska vymezení pozemku coby věci v právním smyslu.

Krajský soud k tomu v napadeném rozsudku zejména uvedl, že pozemek je věcí nemovitou ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku a jako takový je předmětem právních vztahů (§ 118 odst. 1 občanského zákoníku); v posuzovaném případě byl předmětem práva vlastnického. Krajský soud dodal, že charakteristiku pozemku obsahuje § 27 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), podle něhož se pozemkem rozumí část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, apod. Pod písm. b) je pak vymezen termín „parcela“, a sice jako pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem. Krajský soud uzavřel, že je-li předmětem právních vztahů pozemek jako část zemského povrchu, nemůže být rozhodující, jakým způsobem je evidován v katastru nemovitostí. Jestliže dojde k rozdělení původního předmětu vlastnického práva (v daném případě pozemku) na jeho části, jež jsou označeny parcelními čísly a jsou geometricky určeny,

stále se jedná o jednu a tutéž část zemského povrchu. Při rozdělení pozemku na jeho části nedochází k nabytí vlastnického práva, pouze je jeho část označena jinými individualizujícími znaky. Krajský soud na základě této úvahy dospěl k závěru, že žalobce vlastnil předmětné pozemky před jejich prodejem po dobu delší než pět let (od roku 1977), protože doba vlastnictví původních pozemků před jejich rozdělením je součástí této lhůty. Rozdělení pozemků na více částí nelze pro účely § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů považovat za skutečnost, od které by se pětiletá lhůta počítala nově; příjem z prodeje výše definovaných rozdělených pozemků byl tedy od daně z příjmů osvobozen.

Zdejší soud se s výše citovaným výkladem ztotožňuje a považuje ho za správný jak z hlediska dikce aplikovaných právních norem, tak zejména s ohledem na jejich smysl. Podle § 4 písm. b) zákona o daních z příjmů jsou totiž v případě fyzických osob od daně osvobozeny mj. příjmy z prodeje nemovitostí, přesáhne-li doba mezi jejich nabytím a prodejem dobu pěti let. Zákon zde totiž vychází z presumpce, že v tomto případě nejde o pořízení a následný prodej s cílem dosažení zisku (tzv. spekulativní obchod – srov. P. Pelech, V. Pelc: *Daně z příjmů s komentářem ke 4. 4. 2007*. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2007). Jinak řečeno, logika osvobození od daně v těchto případech je založena na tom, že se ve skutečnosti nejedná o příjem ve smyslu přírůstku majetku daňového subjektu, nýbrž toliko o transformaci vlastnictví věci (nemovitosti) v její peněžitý ekvivalent.

Pro nyní projednávaný případ je proto klíčovým posouzení toho, co se podle citovaného ustanovení zákona rozumí „nabytím“.

U nemovitostí je třeba za den nabytí považovat den převodu nebo přechodu vlastnických práv k nemovitostem. Podle § 132 občanského zákoníku platí:

„(1) *Vlastnictví věci lze nabýt kupní, darovací nebo jinou smlouvou, děděním, rozhodnutím státního orgánu nebo na základě jiných skutečností stanovených zákonem.* (...)“

§ 133:

(...) (2) *Převádí-li se nemovitá věc na základě smlouvy, nabývá se vlastnictví vkladem do katastru nemovitostí podle zvláštních předpisů, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. (...)*

Pro běh doby tzv. „časového testu“ je důležitý počátek lhůty – tedy právě den nabytí. Jen pro úplnost je možno doplnit, že rovněž Pokyn řady „D“ vydaný Ministerstvem financí (konkrétně Pokyn D-190 k jednotnému postupu při uplatňování některých ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů) se vyjadřuje k otázce nabytí práv, přičemž k § 4 odst. 1 uvádí: „(...) 2. Dnem ‚nabytí‘ se rozumí zejména a) u nemovitostí den převodu nebo přechodu vlastnických práv k nemovitostem (...)“. K převodu a přechodu vlastnictví pak pokračuje: „(...) V daňových zákonech jsou používány rozdílné pojmy přechod vlastnictví a převod vlastnictví. Převod vlastnictví znamená změnu vlastnického práva k předmětu převodu, k níž dochází na základě smluvní volnosti, tj. dohodou smluvních stran. Smluvní strany dobrovolně převádějí (mění) vlastnické vztahy vzájemným ujednáním. Přechod vlastnictví vyjadřuje ostatní případy změn vlastnického práva (tedy jiné než převody vlastnictví); jde o změny vlastnického práva mimo smluvní ujednání, nikoli dohodou smluvních stran, nýbrž na základě zákona či rozhodnutí orgánu státu. Vlastnictví přechází na jiný subjekt nikoli dobrovolným vzájemným ujednáním, nýbrž z důvodu povinnosti uložené právní normou (...)“.

Pro nabývání pozemků je určující jejich zápis do katastru nemovitostí a tento den je rozhodující pro posouzení splnění podmínek pro osvobození příjmů z jejich prodeje od daně z příjmů fyzických osob. Zápis údajů o právních vztazích upravuje katastrální zákon v § 5: „(1) V listinách, které jsou podkladem pro zápis do katastru, musejí být označeny a) pozemky parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, a v případě, že jsou v katastrálním území pozemky vedeny ve dvou číselných řadách,

těž údajem, zda se jedná o pozemkovou nebo stavební parcelu, ... (2) Má-li být část pozemku sloučena do pozemku sousedícího nebo má-li z více částí vzniknout nový pozemek, je přípustné též označení převáděné části pozemku v listině písmenem malé abecedy s odkazem na geometrický plán, kterým je vymezena, pokud z listin předložených pro zápis do katastru vyplývá realizace všech nezbytných změn právních vztahů podle takového geometrického plánu. (3) Katastrální úřad provede a) vklad údajů o právních vztazích do katastru na základě pravomocného rozhodnutí o povolení vkladu ke dni, kdy mu byl tento návrh doručen, b) záznam údajů o právních vztazích do katastru do 30 dnů po doručení rozhodnutí státního orgánu nebo jiné listiny potvrzující nebo osvědčující právní vztahy, c) poznámku v katastru do 30 dnů po doručení listiny způsobilé k vyznačení poznámky v katastru; tuto poznámku katastrální úřad zruší do 30 dnů po doručení listiny, na základě které důvody pro její vyznačení pominuly ... (5) Pro zápis nových staveb, reálně oddělovaných částí nemovitostí, jakož i věcného břemene k části pozemku do katastru, musí být předložen též geometrický plán, u nových staveb též doklad o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, pokud se jim přiděluje, a u rozestavěných budov, bytů a nebytových prostor čestné prohlášení vlastníka nebo jiného oprávněného s jeho úředně ověřeným podpisem, že se jedná o rozestavěnou budovu, byt a nebytový prostor.“ Povinnosti vlastníků upravuje § 10: „(1) Vlastníci a jiní oprávnění jsou povinni a) zúčastnit se na výzvu katastrálního úřadu jednání nebo na toto jednání vyslat svého zástupce, b) označit ve stanovené lhůtě, ne však kratší 30 dnů, trvalým způsobem a na vlastní náklad nesporné hranice svých pozemků, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak, c) na vyzvání doplnit chybějící údaje a odstranit chyby v jimi vyhotovených listinách, které předkládají k zápisu do katastru, a to do 30 dnů ode dne, kdy jim byla doručena výzva, d) ohlásit katastrálnímu úřadu změny údajů katastru týkající se jejich nemovitostí, a to do 30 dnů ode dne jejich vzniku, a předložit listinu, která změnu dokládá; (...)“.

K § 5 odst. 5, resp. k označení stavby (analogicky i pozemku) dosud neevidované v katastru, uvedl např. Krajský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 27. 5. 1997, sp. zn. 44 Ca 78/97: „(...) Zápis vkladu vlastnického práva do KN ke stavbám, které dosud v KN zobrazeny nejsou, je možný jen po předložení geometrického plánu, který je podle ust. § 5 odst. 5 katastrálního zákona nutným podkladem pro zápis nových staveb. Podle ust. § 19 odst. 1 katastrálního zákona je pak geometrický plán neoddělitelnou součástí listin, podle nichž má být proveden zápis do katastru, je-li potřeba předmět zápisu zobrazit do katastrální mapy (...).“ Charakter a náležitosti geometrického plánu stanovuje § 19: „(1) Geometrický plán je neoddělitelnou součástí listin, podle nichž má být proveden zápis do katastru, je-li třeba předmět zápisu zobrazit do katastrální mapy ... (2) Geometrický plán musí být ověřen, že svými náležitostmi a přesností odpovídá platným předpisům, a opatřen souhlasem katastrálního úřadu s očíslováním parcel. (3) Kopie geometrického plánu, zřetelně jako kopie označená, může být ověřena osobou s úředním oprávněním.“ § 19a „... (4) Na průběh vytyčené nebo vlastníky upřesněné hranice pozemků se vyhotoví geometrický plán, který je neoddělitelnou součástí listin, podle kterých má být do katastru zapsáno zpřesněné geometrické a polohové určení pozemku a jemu odpovídající zpřesněná výměra parcely. (5) Zpřesněním evidenčních údajů katastru o geometrickém a polohovém určení hranice pozemku a výměře parcely nedochází ke změně právních vztahů k pozemku.“

V posuzovaném případě Katastrální úřad v Hradci Králové potvrdil nový geometrický plán a vyznačil na něm, že vklad práva byl zapsán dne 9. 10. 2001 a právní účinky vkladu vznikly dnem 4. 5. 2001; z následného výpisu z katastru nemovitostí (ze dne 20. 6. 2001) ovšem vyplývá, že nabývacím titulem / jiným podkladem pro zápis byla smlouva o převodu nemovitosti z 6. 1. 1977.

Na tomto místě je vhodné připomenout, že předmětem převodu vlastnictví může být jen samostatná věc ve smyslu právním. Co je

však *res iuris*, není nikde přesně definováno. Např. obecný zákoník občanský z roku 1811 stanovil, že „všechno, co od osoby je rozdílné a slouží k užívání lidí, sluje věc v právním smyslu“. Charakteristickými znaky *res iuris* tedy byly tyto skutečnosti: a) jednalo se o něco, co je rozdílné od osoby, b) jednalo se o něco, co slouží k užívání lidí, c) věc existovala samostatně, tj. nejednalo se jen o součást věci jiné. Z uvedeného tedy vyplývá, že lze převést např. celý pozemek, nikoliv jen jeho reálnou část. Pokud tedy někdo chce prodat část pozemku, musí nejprve nechat tuto část zaměřit a vyhotovit geometrický plán, ve kterém bude této „části“ pozemku přiděleno samostatné parcelní číslo. Tímto způsobem dojde k reálnému oddělení části pozemku, tato „část“ se stane samostatným pozemkem, jenž jako samostatná věc již může být předmětem občanskoprávních vztahů. Geometrický plán musí být v takovém případě neoddělitelnou součástí listiny, na základě které se provádí vklad do katastru nemovitostí.

V okamžiku rozdělení původních pozemků, resp. potvrzením nového geometrického plánu, tedy žádné nové vlastnické právo nevzniká. Jakkoliv totiž není sporu o tom, že vznikají nové parcely (tj. nové věci), je zachován stejný rozsah i obsah vlastnického práva, a práva vlastníka proto nejsou nikterak dotčena. Pořád se jedná o vlastnictví stejné části ohraničeného zemského povrchu, a jde tak ve skutečnosti o originární nabytí vlastnického práva vznikajícího cestou rozdělení věci (původního pozemku).

V této souvislosti je nutno vycházet ze zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, který v § 1 definuje účel tohoto zákona: „(1) K nemovitostem evidovaným v katastru nemovitostí České republiky (dále jen „katastr“) se zapisuje vlastnické právo, zástavní právo, právo odpovídající věcnému břemeni a předkupní právo s účinky věcného práva. (2) Do katastru se zapisují i další práva, pokud tak stanoví zvláštní zákon. (3) Zápisem se rozumí vklad (§ 2), záznam (§ 7), poznamka (§ 9) nebo jejich výmaz. (4) Záписы mají právní a evidenční účinky podle tohoto

zákona.“ Za převod se sice v minulosti považovalo i rozdělení nemovitosti, nicméně zákon č. 65/1951 Sb. zrušil vládní nařízení č. 218/1939 Sb. z. a n., o přechodném obmezení zcizení a propachtovávání určitých druhů nemovitostí; toto nařízení bylo účelové a bylo vázáno na přesně specifikovanou dobu od 23. 9. 1938 do 28. 2. 1939 (srov. E. Barešová, P. Baudyš: *Zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem – právní předpisy, komentář, judikatura*. Praha : C. H. BECK, 2002). Ustanovení § 2 upravuje vklad práva: „(1) Práva uvedená v § 1 odst. 1 se zapisují do katastru nemovitostí zápisem vkladu práva nebo výmazu vkladu práva (dále jen „vklad“), pokud tento zákon nestanoví jinak. (2) Práva uvedená v § 1 odst. 1 vznikají, mění se nebo zanikají dnem vkladu do katastru, pokud občanský zákoník nebo jiný zákon nestanoví jinak. (3) Právní účinky vkladu vznikají na základě pravomocného rozhodnutí o jeho povolení ke dni, kdy návrh na vklad byl doručen katastrálnímu úřadu. Každý má právo nahlédnout do evidence doručených návrhů.“ § 3 „(1) Vklad podle § 2 lze provést jen na základě pravomocného rozhodnutí katastrálního úřadu (...)“. V době rozhodování stěžovatele platná vyhláška Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve svém § 33 odst. 1 a 2 stanovila, co bylo předmětem vkladu: „(1) Předmětem vkladu jsou práva zapisovaná do katastru na základě: a) smlouvy o převodu vlastnictví nemovitosti, b) smlouvy o zástavním právu k nemovitostem, c) smlouvy o oprávnění, které odpovídá věcnému břemenu, d) smlouvy o předkupním právu k nemovitostem s věcnými účinky, e) smlouvy o převodu bytu a nebytového prostoru, včetně rozestavěného, f) dohody o vydání věci uzavřené podle zvláštního předpisu, g) prohlášení vkladatele s úředně ověřeným podpisem o vložení nemovitosti do základního jmění obchodní společnosti nebo do jiného obdobného jmění právnické osoby (dále jen „základní jmění“), doloženého společenskou smlouvou nebo zakladatelskou smlouvou

nebo zakladatelskou listinou nebo jinou listinou s projevem vůle právnické osoby (např. usnesení valné hromady) přijmout nemovitost do svého základního jmění, a v případě zvýšení základního jmění též výpisem z obchodního nebo jiného zákonem stanoveného rejstříku dokládajícím zvýšení základního jmění, h) dohody o vypořádání společného jmění manželů, je-li předmětem vypořádání nemovitost, i) dohody o změně stanoveného rozsahu společného jmění manželů, týkající-li se konkrétní nemovitosti nebo jednotky, j) dohody všech vlastníků jednotek v domě o změně vlastnictví jednotek na podílové spolumvlastnictví budovy, k) prohlášení vlastníka všech jednotek v domě o zrušení vymezení jednotek v domě a změně vlastnictví jednotek na vlastnictví budovy, l) dohody o zrušení a vypořádání podílového spolumvlastnictví k nemovitostem, m) smlouvy o výstavbě, jejichž součástí je převod spolumvlastnických podílů pozemků. (2) Předmětem vkladu je dále prohlášení vlastníka budovy.“

Právní vztahy k nemovitostem evidovaným v katastru nemovitostí tedy vznikají, mění se nebo zanikají vkladem, jenž má konstitutivní charakter. Vlastnické právo ovšem podle § 133 odst. 2 občanského zákoníku vzniká na základě smlouvy (= nabývací titul – právní důvod – *titulus*) vkladem do katastru (= právní způsob nabytí – *modus*). Tyto dva instituty, *titulus* a *modus*, nelze od sebe oddělovat. Bez platného nabývacího titulu nemůže právo vkladem vzniknout. V daném případě, jak bylo podáno shora, došlo ke vzniku nových samostatných parcel, a to rozdělením parcely původní. Nelze tedy říci, že by žalobce nabyl „nové“ vlastnické právo s dopady do daňové oblasti ve shora popsaném smyslu: toto právo vztahující se k určitému předmětu vlastnictví se totiž nezměnilo co do svého rozsahu ani obsahu, nýbrž došlo pouze k rozdělení věci (podmíněné akceptací geometrického plánu katastrálním úřadem), a v důsledku toho žalobce nabyl právo ke všem částem věci původní, které se staly věcmi samostatnými.

S tímto názorem určitě není v rozporu ani nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2000,

sp. zn. I. ÚS 28/99*) (<http://nalus.usoud.cz>), na který stěžovatel poukazuje. Podle něho totiž potvrzením geometrického plánu vznikají z původního pozemku pozemky nové, tj. odlišné od dosavadního stavu evidovaného v katastrálních operátech, jež jsou předmětem občanskoprávních vztahů. „Ve smyslu právní úpravy platné pro oddělení části pozemku je zapotřebí nejprve vyhotovit geometrický plán, a to osobou oprávněnou podle zvláštního předpisu. Geometrický plán obsahuje označení dosavadního pozemku, nový stav vzniklý po oddělení (včetně parcelního čísla a názvu katastrálního území) a geometrické určení nemovitosti. Geometrický plán je následně zapotřebí ověřit, tzn. vyznačit datem, číslem podle evidence ověřovaných výsledků, otiskem úředně oprávněné osoby a jejím vlastnoručním podpisem na všech kopiích, které se mají stát prvopisem plánu. Na takto ověřeném plánu pak katastrální úřad potvrdí soulad očíslování parcel s údaji katastru ... Okamžikem potvrzení geometrického plánu katastrálním úřadem existuje pozemek jako samostatná věc, neboť je označen jako parcela, se kterou je možno dále disponovat ... Při reálném rozdělení předmětného pozemku se jednalo o postup podle katastrálního zákona a jeho prováděcí vyhlášky č. 126/1993 Sb., platné ke dni rozdělení pozemku. Vzhledem k okolnosti, že tento postup byl dodržen, Ústavní soud dovodil, že potvrzením geometrického plánu ze dne 14. 1. 1994 příslušným katastrálním úřadem vznikly z původního pozemku pozemky (parcely) nové, tj. odlišné od dosavadního stavu evidovaného v katastrálních operátech. Takové pozemky jsou ve smyslu ustanovení § 118 odst. 1 a § 119 odst. 2 občanského zákoníku existujícími nemovitými věcmi, tedy předměty občanskoprávních vztahů (...);“ nicméně dále také konstatoval, že „považuje za nepřipustné

dovozovat neexistenci pozemků, které byly postupem předvídaným v ustanovení § 1 restitučního zákona státem odňaty, ze samotného jejich následného rozdělení, sloučení, přeparcelování, resp. přečíslování. Skutečnost, že jako části zemského povrchu oddělené od zbytku zemského povrchu hranicemi, byly pozemky postupem doby v operátech evidence nemovitostí, popř. v operátech katastru nemovitostí evidovány pod různými parcelními čísly a s rozmanitým geometrickým určením, neznamená, že se na jejich hmotném substrátu, jímž je samotná půda jako produkt přírody vzniklý bez přičinění člověka, který je z ekonomického hlediska nenahraditelný, nerozmnožitelný a nezastupitelný, cokoli změnilo. Nelze proto vyloučit vydání stávajícího pozemku jako věci v právním smyslu, která co do své půdní podstaty byla předmětem rozdělování, slučování a přeparcelování, a to i tehdy, jestliže v porovnání se stavem evidence nemovitostí v době jejího odnětí jde z kvantitativního a evidenčního pohledu o „část věci“ státem odňaté původním vlastníkům.“

Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše citované závěry Ústavního soudu podotýká, že potvrzením nových geometrických plánů sice z původních pozemků nepochybně vznikly pozemky nové, jež se staly ve smyslu § 118 odst. 1 a § 119 odst. 2 občanského zákoníku existujícími nemovitými věcmi a mohly být předmětem občanskoprávních vztahů. Tyto oddělené pozemky ovšem zůstaly ve výlučném vlastnictví žalobce až do okamžiku, kdy se jimi rozhodl disponovat, rozhodl se je postupně prodat. Tento prodej v letech 2001, 2002 a 2003 byl proto ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů od daňové povinnosti osvobozen, neboť doba mezi nabytím původních pozemků (v roce 1977) a prodejem nově oddělených pozemků (v letech 2001 až 2003) přesáhla pět let.

*) Publikován pod č. 61/2000 Sb. ÚS.

Rozpočty: podmínky pro čerpání dotace

k § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

k § 4 odst. 1 a odst. 5 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením

Právní předpisy upravující podmínky pro čerpání dotace musí být formulovány tak, aby příjemcům finančních prostředků byly již v době jejich čerpání zřejmé podmínky, za nichž na poskytnuté prostředky vzniká nárok. Je nepřípustné, aby teprve v řízení o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky (§ 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) bylo příjemci těchto prostředků kladeno k tíži, že z daných předpisů nelze dovodit jednoznačný závěr, za jakých podmínek měly být finanční prostředky poskytnuty.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, čj. 11 Ca 371/2006-55)

Prejudikatura: srov. č. 1361/2007 Sb. NSS a č. 1444/2008 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Střední škola podnikatelská Bílovec proti Ministerstvu vnitra o odvod neoprávněně použitých peněžních prostředků.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje svými rozhodnutími ze dne 10. 3. 2006 uložil žalobci povinnost odvodu neoprávněně použitých peněžních prostředků a povinnost zaplatit penále. Správní orgán I. stupně totiž zjistil, že žáci žalobce v oboru Management obchodního podnikání studovali na základě individuálního učebního plánu, přičemž žalobci byla poskytnuta dotace za daný školní rok ve výši 60 % normativu pro denní formu studia na střední škole; pro formu studia podle individuálního učebního plánu byl ovšem normativ stanoven ve výši 5 % srovnatelné denní formy studia. Tím došlo k porušení rozpočtové kázně podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb.

Proti těmto rozhodnutím brojil žalobce odvoláními, v nichž především zdůraznil, že daný počet žáků byl přijat do denní, nikoli externí formy studia, a okolnost, že žáci studují podle individuálního studijního plánu, znamená, že potřeba pedagogické práce, která se výši dotace především zohledňuje, je nižší.

Žalovaný odvolání dne 20. 9. 2006 zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí především zdůraznil, že normativ je vázán na náklady, které musí škola na určitého žáka během roku vynaložit, tedy že výše normativu by měla vyjadřovat skutečné náklady spojené se studiem

žáka určitého oboru a v určité formě studia. Je zřejmé, že náklady na žáka stejného oboru a formy studia, který studuje v individuálním studijním plánu, budou nižší, oproti nákladům na žáka studujícího mimo individuální studijní plán. Jestliže má výše normativu zohledňovat náklady, pak je nutno připustit, aby při stanovení normativů bylo zohledněno studium v individuálním studijním plánu. Normativ určený dotčeným ustanovením se proto vztahuje k žákovi jakéhokoli studijního nebo učebního oboru a libovolného typu nebo formy studia.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobami, v nichž mimo jiné namítal, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu s právními předpisy. Neoprávněnost čerpání peněžních prostředků žalovaný spatřoval v tom, že žalobce postupoval v rozporu s rozhodnutím ze dne 10. 1. 2001 zveřejněným ve Věstníku Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), kterým byly stanoveny „normativy“ a rovněž „zvláštní“ výše normativů. Jak se v rozhodnutí uvádí, tento zvláštní normativ je určen jako roční objem neinvestičních výdajů z rozpočtu MŠMT na jednotku výkonu, tj. na žáka v libovolném typu a formě studia, který na základě individuálního učebního plánu absolvuje externí formu studia. Žalobci je vy-

týkáno, že někteří žáci denního studia studovali na základě individuálního učebního plánu, a proto měla být poskytnuta pouze dotace ve zvláštní výši. K tomu ovšem žalobce poznamenává, že sám žalovaný v napadeném rozhodnutí připustil pochybnosti o výkladu normativu. Externí forma studia, se kterou normativ operuje, je matoucí, protože jde o typ studia při zaměstnání a finanční normativ se nevztahuje pouze na externí studium. Tomu koresponduje i skutečnost, že v následujících letech byl stanovený normativ jasněji formulován. U žalobce sice docházelo k udělení individuálních studijních plánů, vždy však v rámci téhož druhu studia a z formulace zvláštní výše normativu je zřejmé, že se vztahuje na externí formu studia. Nejasnou formulaci podmínek nelze klást žalobci k tíži. Žalobce vždy údaje o žácích s individuálním studijním programem uváděl a nikdy nebyly finančními orgány zpochybněny.

Ve svém vyjádření k žalobám žalovaný především nesouhlasil s tím, že náklady na studenta denního studia a studenta denního studia studujícího na základě individuálního studijního plánu jsou totožné. To je v rozporu se samotnou podstatou individuálního studijního plánu. Rozdílné náklady na žáky podle studijního plánu byly rozhodující pouze pro výklad normy použité pro rozhodování, nikoli pro posouzení skutkového stavu. Při výkladu normativu bylo rovněž nerozhodné, zda v konkrétním případě mohly být skutečné náklady žáka individuálního studijního plánu obdobné nákladům na „běžného“ žáka. V dané věci nebyl prostor po uplatnění pravidla zákazu výkladu k tíži adresáta, neboť výklad normativu nebyl nejasný, resp. nebyl dvojnásobný, když problematická byla pouze formulace ustanovení, nikoli již význam, který byl výkladem dovozován. Z možných interpretačních metod bylo ustanovení normativu možno vyložit pouze výkladem *a ratione legis*, když žádný jiný z možných výkladů spolehlivě nevedl k obsahu právní normy. Pravidlo o výkladu ve prospěch účastníka nemůže být předrženo či dokonce nadřazeno pokusu o výklad smyslu právní normy pomocí základních interpretačních metod.

Usnesením ze dne 11. 7. 2007, čj. 11 Ca 371/2006-44, spojil soud žaloby proti napadeným rozhodnutím ke společnému projednání.

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

Z odůvodnění:

(...) Žalobce vznesl námitky týkající se výkladu normativu neinvestičních výdajů regionálního školství. Tyto námitky soud shledal důvodnými. Podle § 4 odst. 1 a 5 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (dále též „zákon č. 306/1999 Sb.“), se dotace škole s výjimkou předškolních a školských zařízení, které jinak podle zvláštního předpisu zřizuje obec, stanoví podle skutečného počtu žáků v souladu se statistickými výkony výkazy škol (MŠMT) řady V pro příslušný školní rok, nejvýše však do počtu žáků uvedeného v rozhodnutí o zařazení školy do sítě, a procentním podílem z normativu jako ročního objemu neinvestičních výdajů, mzdových prostředků a zákonných odvodů připadajících na dítě nebo žáka ve srovnatelném studijním oboru a formě studia školy zřizované ministerstvem nebo orgánem kraje v přenesené působnosti, nebo ve srovnatelném předškolním a školském zařízení zřizovaném ministerstvem nebo orgánem kraje v přenesené působnosti. Pro střední školy a vyšší odborné školy se výše procentního podílu z normativu od školního roku 2000/2001 stanoví na 60 %. Zvláštní normativ je stanoven v části XI. přílohy č. 1 rozhodnutí MŠMT ze dne 10. 1. 2001 pod čj. 34 100/2000-45, zveřejněným ve Věstníku MŠMT, a je určen jako roční objem neinvestičních výdajů z rozpočtu MŠMT na jednotku výkonu, tj. na žáka v libovolném typu a formě studia, který na základě individuálního učebního plánu absolvuje externí formu studia ve výši 5 % normativů srovnatelné denní formy studia.

Ve věci nebylo sporu o tom, co bylo v rámci kontroly zjištěno, tj. že žáci oboru Management obchodního podnikání studovali na základě individuálního učebního plánu, ale

o to, zda takto zjištěný skutkový stav má za následek oprávnění správních orgánů vyžadovat vrácení poskytnuté dotace. Lze obecně konstatovat, že ustanovení, jehož obsah je třeba v souzené věci vyložit, je typem právní normy, kterou správní orgán, jehož relativně úzce zaměřená věcná příslušnost k provedení právní úpravy na konkrétním úseku výkonu státní správy je dána, stanoví výši neinvestičních výdajů a podmínky čerpání peněžních prostředků ve zcela konkrétní – dílčí situaci, která může nastat. Nejde tak o stanovení pravidla chování pro adresáty právní normy, ale o normu „technické“ povahy, jejímž jediným účelem je objektivně stanovit, kolik peněžních prostředků v té které situaci školským zařízením náleží. Skutečnost, že zákonodárce stanoví tuto částku nikoli zcela konkrétním číslem, ale procentním podílem z procentní částky normativu, je otázkou techniky právní úpravy, nikoli povahy právní normy jako takové. Jde o úpravu ryze oborové a speciální problematiky, která je vydána k tomu příslušným ústředním orgánem státní správy a adresována především zcela konkrétním adresátům, jednotlivým školským zařízením. Lze konstatovat, že v případě tohoto druhu právních norem lze po vydavateli právní normy požadovat, aby tyto normy byly natolik konkrétní, že výklad jiný než gramatický by neměl mít místo, jinými slovy právě z jejich textu musí být zcela nepochybně zřejmé, jaké pravidlo bylo stanoveno. Musí jít o úpravu zcela jednoznačnou, neboť v závislosti na ní jsou jednak jednotlivým školským zařízením poskytovány finanční prostředky a jednak – jako tomu bylo v souzené věci – jsou tyto prostředky v případě zjištění jejich neoprávněného čerpání vymáhány zpět spolu s nikoli nepodstatným penále. Za takové situace lze klást na právní úpravu vysoké nároky z hlediska její určitosti a nelze postupovat obdobně jako při interpretaci jiných právních norem, tj. prostřednictvím jednotlivých druhů výkladu teprve následně dovozovat, jaký byl skutečný smysl právní úpravy. Tento smysl (tj. stanovení podmínek pro poskytnutí dotace) musí být zřejmý zcela nepochybně již při poskytnutí dotace, a nikoli teprve následně dovozován v rámci řízení o povin-

nosti vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky.

Předmětné ustanovení lze z hlediska jeho interpretace rozdělit na tři části. Je zmiňován libovolný typ a forma studia, studium na základě individuálního učebního plánu a konečně externí forma studia. S napadeným rozhodnutím lze souhlasit, pokud na straně 11 zmiňuje, že externí forma studia přichází v úvahu toliko u studia při zaměstnání a studium podle individuálního studijního plánu je toliko modifikací plnění studijních povinností. Lze podotknout, že autorovi právního předpisu (nikoli žalovanému) musely být tyto svoji povahou základní kategorie známé i při koncipování předmětné právní úpravy. Přesto však (a sám tuto skutečnost ve stanovisku ze dne 22. 8. 2006 připouští) pravidlo neformuloval jednoznačně. Nelze se proto následně ztotožnit s tím, jaký význam žalovaný jednotlivým částem sporného ustanovení přisoudil. Žalovaný při svém výkladu zcela bez opory v právním předpise položil důraz na první dvě části a o absolvování externího studia uvedl, že je v textu uvedeno nadbytečně. Takový závěr by mohl mít své opodstatnění tehdy, pokud by význam předchozích částí ustanovení nijak neměnil, popř. by opakovaně uváděl totéž, co by bylo lze i bez výslovného uvedení dovodit.

Tato situace však v souzené věci nenastala. Ustanovení hovoří na jednom místě o libovolném typu a formě studia a následně o externí formě, tedy formě, která připadá v úvahu toliko u formy studia u zaměstnání. Nelze proto tuto část ustanovení odbýt tím, že je v textu uvedena nadbytečně. Faktem je, že v textu uvedena je, je uvedena zcela jednoznačně a přestože žalovanému nelze upřít, že se předmětné ustanovení pokusil pomocí veškerých metod právní interpretace vyložit, přesto je třeba konstatovat, že se mu to ve prospěch závěru o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané dotace a zaplatit penále nepodařilo. Bylo by totiž lze rovněž argumentovat opačně – od speciálního k obecnému – tedy tím, že uvedené pravidlo se vztahuje pouze na případy jednoho ze způsobů studia při zaměstnání, avšak v takovém případě by výklad

narážel naopak na první předpoklad, a sice na spojení „*v libovolném typu a formě studia*“, které je s tímto předpokladem neslučitelné. Tyto dva způsoby interpretace stojí vedle sebe, jsou z hlediska vzájemného vztahu zcela rovnocenné a nelze bez dalšího dát přednost jednomu oproti druhému. Žalovaný se proto za takové situace (kdy sám připustil neurčitost předmětného ustanovení a možnost více výkladů) pokusil učinit právní závěr s odkazem na jiné druhy výkladu a posléze dospěl k výkladu skrze úmysl zákonodárce. K tomu je třeba konstatovat, že ačkoli žalovaný dovozuje, že je normativ vázán na náklady, které musí škola na určitého žáka během roku vynaložit, není tento závěr z odkazů žalovaným učiněných (zejména na straně 11 třetí odstavce, tj. z odkazu na § 1 odst. 2 a § 4 odst. 1 zákona č. 306/1999 Sb.) nepochybný, byť by jej v obecné rovině bylo lze předpokládat. Žalovaným citované právní normy totiž ústí toliko

v to, že jde o výdaje na žáka, nikoli rovněž v to, že jde o náklady, které musí škola během roku skutečně vynaložit. Žalovaný např. nijak nezduodňuje, proč se domnívá, že např. mzdové prostředky budou v závislosti na formě studia odlišné. Rozhodně však nelze konstatovat, že by úmysl zákonodárce byl z právních ustanovení zcela jednoznačný a že by bylo lze se k němu přiklonit za situace, kdy gramatický ani logický výklad právní normy nedává jednoznačnou odpověď na důvodnost požadavku na vrácení dotace.

Nezbývá proto než uzavřít, že vzhledem k tomu, že v souzené věci nešlo o to, zda dotaci poskytnout, či nikoli, ale o to, zda byly, či nebyly splněny podmínky pro vrácení poskytnuté dotace včetně na to navazující povinnosti uhradit penále, je třeba se v případě dvojího výkladu v oblasti výkonu veřejné správy přiklonit k výkladu jdoucímu ve prospěch účastníka správního řízení.

1633

Správní řízení: zjevně právně nepřipustná žádost

k § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Za zjevně právně nepřipustnou [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004] je možno považovat pouze takovou žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že ji nelze vyhovět. To především znamená, že tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 2 As 74/2007-55)

Prejudikatura: srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 877/06*).

Věc: Hlavní město Praha proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o vyznačení změny vlastníka motorového vozidla, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 4. 10. 2005 došlo na základě žádosti Technické správy komunikací hlavního města Prahy k odtažení motorového vozidla společnosti AUTOTYP, spol. s r. o. Poté převzal toto vozidlo žalobce a předal je na odstavnou plochu. V mezidobí bylo zjištěno, že provozovatelem předmětného vozidla byla Ing. Radka K., která je nabyta kupní smlouvou. Žalobce ji tedy vyzval, aby se přihlásila a nárokovala navr-

cení věci, která je jejím majetkem. Tato výzva se však žalobci vrátila, protože se jí nepodařilo doručit (adresátka se odstěhovala). Na základě toho žalobce dovodil, že na něj přešlo vlastnictví k předmětnému vozidlu na základě § 135 občanského zákoníku, a z toho důvodu požádal Městský úřad Tábor, odbor dopravy, o provedení změny vlastníka motorového vozidla a vystavení druhopisu technického průkazu.

* Nález je dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

Usnesením ze dne 25. 3. 2007 Městský úřad Tábor zastavil řízení o převodu vlastnictví předmětného automobilu na základě žádosti žalobce, neboť shledal, že se jedná o žádost zjevně právně nepřipustnou [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu]. V odůvodnění rozhodnutí městský úřad uvedl, že změnu údajů v registru vozidel nelze provést, jelikož neexistuje právní titul osvědčující změnu vlastníka.

Odvolání žalobce proti uvedenému usnesení žalovaný dne 10. 7. 2007 zamítl. Vycházel přitom z § 4 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále též „zákon č. 56/2001 Sb.“), z něhož dovodil, že zápis v registru silničních vozidel neprokazuje, zda se vlastníkem vozidla nestala jiná osoba. Právo opustit věc je součástí vlastnického práva, nicméně samotné fyzické opuštění věci nemůže znamenat zánik vlastnictví, není-li výrazem takto projevené vůle. Tento úmysl není seznatelný ani z toho, že si vlastník nevyzvedl vozidlo, ačkoliv k tomu byl vyzván. Z čl. 11 Listiny základních práv a svobod totiž plyne povinnost respektovat ústavní ochranu vlastnictví, tj. i povinnost spolehlivě zjišťovat, zda vůle vlastníka skutečně směřuje k derelikci.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích dne 1. 11. 2007 zamítl. Dospěl k závěru, že vlastník vozidla je známý, takže § 135 odst. 1 občanského zákoníku na tuto situaci aplikovat nelze. Povinností nálezce bylo vlastníka zjišťovat a teprve v případě, že by nebyl znám, vozidlo odevzdat obci. V tomto případě nicméně vlastník znám byl, a nebyl řádně vyrozuměn o možnosti vyzvednutí vozidla, takže vozidlo nemohlo připadnout do vlastnictví obce.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména uvedl, že je třeba vycházet z § 135 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož je ten, kdo najde ztracenou věc, povinen ji vydat vlastníkově a není-li vlastník znám, je nálezce povinen ji odevzdat obci, na jejímž území k nálezce došlo. Proto si stěžovatel zjistil, kdo je provozovatelem motorového vozidla, a vyzval jej k jeho převzetí. K převzetí nedošlo, což

stěžovatel vyhodnotil jako opuštění automobilu v právním smyslu. Podle stěžovatele přitom lze z registru motorových vozidel zjistit pouze osobu provozovatele vozidla, nikoliv jeho vlastníka. Nadto se stěžovatel domníval, že není ani právní, ani morální povinností nálezce (AUTOTYP, spol. s r. o.) zjišťovat uživatele (vlastníka) motorového vozidla. V daném případě došlo k určité transformaci z věci ztracené na věc opuštěnou, z čehož dovodil, že na něj přešlo vlastnické právo k předmětnému vozidlu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především konstatoval, že se podle § 4 zákona č. 56/2001 Sb. do registru silničních vozidel zapisuje také vlastník vozidla. Tento zápis nemá podle krajského soudu konstitutivní účinky – přechod či převod vlastnického práva nastává jinou skutečností. Fyzické opuštění věci nemůže samo o sobě vyvolat opuštění v právním slova smyslu, neboť k tomu je zapotřebí ještě úmysl opustit věc. Tento úmysl v posuzované věci však podle krajského soudu není patrný ani z porušení dopravních předpisů, které mělo za následek odtaznění vozidla, ani z toho, že si vlastník nevyzvedl vozidlo, ačkoliv k tomu byl vyzván (příčemž navíc tuto výzvu nepřevzal).

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel z toho, že v daném případě stěžovatel požádal o vyznačení změny vlastníka motorového vozidla a o vystavení druhopisu technického průkazu. Svoji žádost podal k Městskému úřadu Tábor, který (jakožto úřad obce s rozšířenou působností) ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a) a b) zákona č. 56/2001 Sb. vede registr silničních vozidel, rozhoduje o zápisu silničního vozidla do registru vozidel a provádí zápisy změn údajů zapisovaných v registru. Podle § 4 odst. 4 stejného zákona se do registru silničních vozidel zapisuje „a) *vlastník (název, sídlo a identifikační číslo, jde-li o právnickou osobu nebo fyzickou osobu podnikatele; jméno, příjme-*

ní, rodné číslo, místo trvalého nebo povoleného pobytu, popřípadě adresa místa pobytu při udělení azylu, jde-li o fyzickou osobu), b) provozovatel, není-li současně vlastníkem (název, sídlo a identifikační číslo, jde-li o právnickou osobu nebo fyzickou osobu podnikatele; jméno, příjmení, rodné číslo, místo trvalého nebo povoleného pobytu, popřípadě adresa místa pobytu při udělení azylu, jde-li o fyzickou osobu).

Důvod, pro který městský úřad zastavil řízení o této žádosti, byla její zjevná právní nepřípustnost ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Závěr o právní nepřípustnosti dovodily oba správní orgány z toho, že prohlášení stěžovatele o zařazení vozidla do svého majetku nelze považovat za zákonný a uznatelný doklad osvědčující změnu vlastníka.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že „*zjevná právní nepřípustnost*“ představuje neurčitý právní pojem, který je však nutno vykládat restriktivním způsobem. Podle § 45 odst. 3 správního řádu totiž takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřípustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Komentář ke správnímu řádu (J. Vedral: *Správní řád – komentář*. Polygon, 2006, str. 315 a násl.) jako příklady zjevné právní nepřípustnosti uvádí např. situaci, kdy o přiznání oprávnění vázaného na dosažení určitého věku žádá osoba, která této hranice nedosáhla, příp. žádost o přiznání určitého oprávnění, které může získat toliko právnická osoba, podává osoba fyzická. „*Smyslem tohoto ustanovení je to, aby se takovou žádostí, u které je zcela zjevné, že jí nemůže být vyhověno, neboť to právní úprava neumožňuje, správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné a výsledek řízení by byl naprosto stejný ... Žádost může být kvalifikována jako zjevně nepřípustná, pokud při jejím posuzování nebude správní orgán muset uplatňovat správní*

uvážení, resp. vykládat neurčité právní pojmy. V takovém případě by podle ustanovení § 45 odst. 3 postupovat nešlo a správní orgán by musel žádost posuzovat meritorně a teprve na základě proběhlého správního řízení ji případně zamítnout rozhodnutím podle § 67 odst. 1.“

Je proto namístě zodpovědět otázku, zda v daném případě městský úřad situaci vyhodnotil správně, když předmětnou žádost označil za zjevně právně nepřípustnou. K tomuto závěru dospěl městský úřad na základě úvahy, že „*jakékoliv prohlášení o zařazení majetku do vlastnictví obce, či protokol o převzetí vozidla, nelze správním orgánem považovat za zákonný ani právně uznatelný doklad osvědčující změnu vlastníka motorového vozidla*“.

Nejvyšší správní soud zastává názor, že oba správní orgány a také krajský soud vzniklou právní situaci vyhodnotily chybně. Jak totiž plyne ze shora uvedeného, k závěru o zjevné právní nepřípustnosti předmětné žádosti došly až na základě jejího meritorního posouzení a poté, co vyhodnotily přiložené doklady (protokol o předání a převzetí opuštěného vozidla, prohlášení o zařazení majetku do vlastnictví obce). Ve skutečnosti tedy podaná žádost svojí podstatou nebyla zjevně právně nepřípustná (např. proto, že ji podal neoprávněný subjekt či že by její podání výslovně vylučovala zákonná úprava), takže by se s ní správní orgán I. stupně věcně vůbec nemusel zabývat, nýbrž právě naopak se s ní tento orgán vypořádal věcně a – materiálně vzato – ji neshledal důvodnou. O tom ostatně svědčí i zjevné rozpaky městského úřadu patrné z obsahu správního spisu, který nejprve požádal nadřízený orgán o metodickou pomoc, a teprve po jím provedeném právním rozboru dospěl k citovanému závěru. Jinak řečeno, žádost nebyla natolik zjevně právně nepřípustná, že by s ní takto správní orgán I. stupně okamžitě naložil, nýbrž nejprve byl osloven metodicky nadřízený orgán a teprve se zaštitěním se jeho právním názorem a po podrobném rozboru nastalé právní situace došlo k zastavení řízení z tohoto důvodu.

Již v tomto postupu proto Nejvyšší správní soud spatřuje pochybení, a tedy i naplnění stížnostního důvodu zakotveného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V daném případě totiž nebyl dán důvod pro zastavení řízení, nýbrž městský úřad měl rozhodnout věcně. Lze tak uzavřít, že správními orgány i krajským soudem byla chybně vyhodnocena právní otázka možného postupu dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné se v dalším vyjádřit rovněž k právní otázce řešené správními orgány a krajským soudem v této věci, tj. k tomu, zda bylo možno předemtné vozidlo považovat za opuštěnou věc. K tomu je třeba nejprve uvést, že podle § 135 odst. 1 občanského zákoníku „kdo najde ztracenou věc, je povinen ji vydat vlastníkovvi. Není-li vlastník znám, je nálezce povinen odevzdat ji obci, na jejímž území k nálezu došlo. Nepřihlásí-li se o ni vlastník do 6 měsíců od jejího odevzdání, připadá věc do vlastnictví této obce“. Podle odst. 3 „přihlásí-li se vlastník věci, která byla odevzdána obci podle odstavce 1, před uplynutím lhůty 6 měsíců od jejího odevzdání obci, je vlastník věci povinen nahradit obci náklady, které jí v souvislosti s opatrováním věci vznikly“. Podle odst. 4 platí ustanovení odstavců 1 až 3 přiměřeně i na věci skryté, jejichž vlastník není znám, a na věci opuštěné.

Podle civilněprávní doktríny představuje opuštění (derelikce) věci projev vůle vzdát se vlastnického práva spojený s pozbytím držení věci. Jde o jeden z projevů vlastnického práva, kdy „následkem práva nakládati volně svým vlastnictvím může úplný vlastník zpravidla své věci podle libovůle užívati nebo bez užitku nechati; může ji zničit, zcela nebo z části na jiné osoby převést nebo bezpodmínečně se jí vzdáti, to jest ji opustiti“ (§ 362 občanského občanského zákoníku č. 946/1811 ř. z.). Aby se mohlo o derelikci jednat, je zapotřebí současné splnění dvou podmínek: vůle vzdát se vlastnictví věci a její fyzické opuštění. „U opuštěných movitých věcí se uplatní stejná pravidla jako u nálezů; ostatně v praxi nebude zpravidla možno rozzeznat, zda jde o movitou věc opuštěnou,

ztracenou či dokonce jen nevhodně odloženou (někdo odloží na veřejném místě zavažadlo a delší dobu je nechá tak, nebo na něj zapomene a odjede jinam). K věcem opuštěným nabude obec vlastnictví již derelikcí; platné právo totiž nezná věci ničí, takže opustí-li vlastník věc, ihned musí nastoupit jiný vlastník. Nebude-li však nepochybné, že jde o věc opuštěnou, bude nutno s ní nakládat jako s věcí ztracenou“ (Švestka, Spáčil, Škárová, Hulmák a kol.: *Občanský zákoník I – komentář*. 1. vyd. C. H. Beck, 2008, str. 709). Starší judikatura ztracené věci definovala jako takové, „které opomenutím péče a opatrnosti, nutné k ochraně vlastnictví, vyšly z moci majitelovy, byvše zanechány na místě všeobecně přístupném, takže třetí osobou mohou být lehce zpozorovány, zatím co skryté věci byly doprovázeny úmyslem vyloučiti moc třetích osob, takže jen s obtížemi (náhodou) bývají odkryty“ (9. 1. 1917 Rs.: 1818, cit. podle Fr. Rouček: *Československý obecný zákoník občanský a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarp. Rusi*. 2. vyd. Praha : Československý kompas, str. 407).

Lze tak shrnout, že opuštění věci představuje právní úkon, který nesmí odporovat zákonu ani její obcházet či být v rozporu s dobrými mravy. Proto není možné vzdát se vlastnictví a odpovědnosti za nepoužitelnou věc např. tím, že ji někdo odloží na veřejném místě (Švestka a kol., cit. dílo, str. 709). Ve vztahu k silničním vozidlům představuje zvláštní úpravu § 19 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle něhož „dálnice, silnice a místní komunikace, jejich součástí a příslušenství je zakázáno znečišťovat nebo poškozovat. Na dálnicích, silnicích a místních komunikacích je dále zakázáno odstavovat silniční vozidlo, které je trvale technicky nezpůsobilé k provozu a není opatřeno státní poznávací značkou nebo které je zjevně trvale technicky nezpůsobilé k provozu (dále jen „vrak“)“. Podle odst. 3 pak platí, že „vlastník vraku je povinen na výzvu vlastníka dálnice, silnice nebo místní komunikace odstranit vrak do dvou měsíců od doručení výzvy k odstranění. Neučiní-li tak, odstraní a zlikviduje vrak vlastník této

pozemní komunikace na náklady vlastníka vraku". Konečně podle odst. 4 „nemůže-li vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace zjistit vlastníka vraku, zveřejní výzvu k odstranění vraku způsobem v místě obvyklým a po marném uplynutí lhůty dvou měsíců ode dne zveřejnění výzvy odstraní a zlikviduje vrak na své náklady. Zjistí-li vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace vlastníka vraku dodatečně, může vůči němu uplatnit nárok na náhradu nákladů vzniklých odstraněním a likvidací vraku".

V nyní projednávané věci je ze shora provedené rekapitulace patrné, že u předmětného vozidla nebyly splněny zákonné podmínky nezbytné pro vyslovení závěru o opuštěné věci. Především, lze mít za postaveno najisto, že toto vozidlo nebylo možno považovat za věc ztracenou, která by připadla do vlastnictví obce, a to proto, že byl zjištěn vlastník vozidla. V tomto směru je třeba opravit názor stěžovatele, že z registru motorových vozidel jde zjistit pouze osobu provozovatele vozidla, a nikoliv vlastníka. Jak je totiž citováno shora, podle § 4 odst. 4 zákona č. 56/2001 Sb. se do registru silničních vozidel zapisuje zásadně vlastník vozidla a jeho provozovatel jen tehdy, jestliže není současně vlastníkem. Za situace, kdy Ing. Radka K. sice byla vylustrována jako provozovatelka vozidla, nicméně zároveň z výpisu z centrální evidence vozidel plyne, že k nabytí vozidla došlo dne 7. 4. 2003 kupní smlouvou, je zcela zřejmé, že jmenovaná je s velkou pravděpodobností současně i vlastníkem vozidla, resp. přinejmenším, že jí vlastník vozidla musí být dobře znám. Pokud by tedy bylo možno v případě Technické správy hl. m. Prahy (příp. společnosti AUTO-TYP, spol. s r. o.) vůbec uvažovat o tom, že by se jednalo o nálezcce (došlo totiž k odtahu vozidla s odkazem na zákon č. 13/1997 Sb.), byla dána povinnost vozidlo vydat jeho vlastníkov, který byl zjistitelný. Obdobnou povinnost měl stěžovatel, který vozidlo později převzal.

Poté, co stěžovatel vozidlo převzal, byl povinen si především vyjasnit, v jakém technickém stavu se nacházelo a kde bylo nalezeno. Nejvyšší správní soud má totiž za to, že citovaný § 19 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. před-

stavuje ve vztahu k § 135 odst. 1 a 4 občanského zákoníku zvláštní úpravu v tom smyslu, že nelze přijmout názor, podle něhož by za opuštěnou věc vůbec mohl být považován vrak, nalezený na dálnici, silnici či místní komunikaci. V takovém případě totiž chybí základní předpoklad, nezbytný pro učinění závěru o opuštění věci. Jestliže totiž vlastnictví k opuštěné věci vzniká v důsledku právního úkonu vlastníka věci, nelze akceptovat učinění protiprávního úkonu, k čemuž by došlo v případě odstavení vraku na některé z druhů komunikací. V takovémto případě zákon č. 13/1997 Sb. stanoví přesný postup, který musí vlastník této komunikace dodržet. Konkrétně to znamená, že vlastníka vraku vyzve k jeho odstranění na jeho náklady a pokud k tomu v zákonné lhůtě nedojde, učiní tak na náklady vlastníka sám. Pokud vlastníka zjistit nelze, odstraní a zlikviduje vrak na své náklady sám.

Na případy vraků nalezených mimo komunikace pak pamatuje úprava obsažená v § 37 a násl. zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Podle § 37 citovaného zákona především platí, že „(1) každý, kdo se zbavuje autovraku, je povinen autovrak předat pouze osobám, které jsou provozovateli zařízení ke sběru, výkupu, zpracování, využívání nebo odstranění autovraků. (2) Vlastník vozidla před jeho předáním podle odstavce 1 je povinen umístit vozidlo na místo, kde nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí ani nenaruší estetický vzhled obce či přírody nebo krajiny. (3) Vozidlo umístěné v rozporu s odstavcem 2 (dále jen „opuštěné vozidlo“), přemístí obecní úřad po uplynutí 2 měsíců ode dne, kdy se o této skutečnosti dozvěděl, na náklady jeho vlastníka na vybrané parkoviště. Informaci o umístění opuštěného vozidla na vybrané parkoviště zveřejní obecní úřad na své úřední desce. O umístění vozidla písemně informuje jeho vlastníka, pokud je ho možné identifikovat. (4) Pokud vlastník nepřevezme vozidlo z vybraného parkoviště po marném uplynutí lhůty 2 měsíců od informování vlastníka a v případě nemožnosti jeho identifikace od zveřejnění informace podle odstavce 3, má se za to, že vozidlo je

autovrak. Obecní úřad naloží s autovrakem podle odstavce 1. (5) Náklady spojené s postupem podle odstavců 3 a 4 je povinen uhradit obci poslední vlastník opuštěného vozidla uvedený v registru motorových vozidel“.

Je tak dostatečně zřejmé, že stávající zákonná úprava je založena na primární odpovědnosti vlastníka vozidla za svůj majetek. Proto také nese vlastník i veškeré náklady spojené s péčí o něj. Tato odpovědnost je odrazem čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož vlastnictví zavazuje. Vlastník vozidla (resp. vraku) proto také nese plnou odpovědnost za jeho likvidaci, a pokud

ten této svoji povinnosti nedostojí, je povinen uhradit náklady vzniklé obci. Nejvyšší správní soud se tedy nemůže ztotožnit s názorem stěžovatele, že odmítnutí postupu, který zvolil v daném případě, poskytuje návod občanům, jak se zbavit nepotřebného automobilu. Pokud se totiž jedná o vozidlo či vrak nacházející se na komunikaci, je nutno postupovat podle zákona č. 13/1997 Sb.; v případě vraku nalezeného na jiném místě než na komunikaci je třeba aplikovat zákon č. 185/2001 Sb., přičemž společným jmenovatelem obou těchto zákonů je odpovědnost vlastníka, pokud je samozřejmě zjistitelný. (...)

1634

Správní řízení: ochrana před zásahem do pokojného stavu; lhůta pro vydání rozhodnutí

k § 71 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 5 občanského zákoníku, ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

Domáhá-li se postižený subjekt občanskoprávního vztahu předběžné právní ochrany podle § 5 občanského zákoníku u příslušného orgánu státní správy, je povinností tohoto správního orgánu o takovém návrhu rozhodnout. Při rozhodování je správní orgán vázán lhůtami pro vydání rozhodnutí stanovenými v § 71 správního řádu z roku 2004.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 22. 4. 2008, čj. 59 Ca 16/2008-18)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 65/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 142/98), usnesení Ústavního soudu č. 20/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 183/01); č. 908/2006 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Marie S. proti Městskému úřadu v Turnově o vydání rozhodnutí.

Manželé M. mají ve společném jmění manželů mimo jiné pozemek, na kterém stojí vodovodní šachta postavená v roce 1988 manželem žalobkyně v souladu s tehdy platnými zákony. Ve vodovodní šachtě byl osazen vodoměr k měření odběru pitné vody pro objekt ve vlastnictví žalobkyně a pro další dva objekty. Až do května roku 2007 měla žalobkyně umožněn přístup k vodovodní šachtě za účelem údržby, kontroly a odečtu stavu vodoměru. V květnu 2007 bez předchozího upozornění odstranil pan M. z šachty zámek žalobkyně, nahradil jej zámkem svým a odmítl

žalobkyni i pracovníkům Severočeských vodovodů a kanalizací šachtu pro odečet stavu vodoměru zpřístupnit. Jako sankce za neumožnění přístupu k vodoměrům byla žalobkyni přerušena dodávka pitné vody. Pan M. poté za účelem odebrání vodoměru šachtu pracovníkům Severočeských vodovodů a kanalizací zpřístupnil. Následně šachtu zahrnul zeminou a kolem pozemku vystavěl zeď.

Žalobkyně se dne 1. 6. 2007 obrátila na žalovaného s návrhem na poskytnutí ochrany práva podle § 5 občanského zákoníku proti manželům M. Žalovaný ve sdělení ze dne

29. 11. 2007 uvedl, že ve věci rozhodovat nebude.

Žalobkyně se obrátila na nadřízený správní orgán dle § 80 správního řádu, který dne 19. 12. 2007 vyzval tajemníka žalovaného, aby ve věci zjednal nápravu. Na tuto výzvu žalovány neučinil ve věci žádný úkon.

Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhala, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat v přiměřené lhůtě rozhodnutí v řízení na ochranu práva před neoprávněným zásahem dle § 5 občanského zákoníku.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný mimo jiné konstatoval, že není kompetentní k omezení vlastnických práv manželů M. Žalobkyně nemá souhlas majitele nebo uživatele dotčeného pozemku ke zřízení věcného břemene, neuzavřela nájemní smlouvu navrženou manželi M. ohledně vodovodní přípojky včetně vodoměrné šachty. Neprojevila tak dostatek dobré vůle na včasné uspořádání užívacích práv a z toho vyplývajících dobrých sousedských vztahů při změně vlastníka nemovitosti.

Krajský soud v Ústí nad Labem uložil žalovanému, aby vydal rozhodnutí v řízení podle § 5 občanského zákoníku ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci rozsudku.

Z odůvodnění:

(...) Ustanovení § 5 občanského zákoníku je jedním z případů, kdy rozhodování v občanskoprávních – soukromoprávních věcech je z důvodů rychlé ochrany a s ohledem na větší operativnost výjimečně svěřeno zákonem do pravomoci orgánu státní správy. Občanský zákoník při této úpravě specifické občanskoprávní ochrany vychází z toho, že orgány státní správy znají lépe místní poměry a situaci, dále že jsou většinou subjektům blíže než soudy, takže mohou v určitých případech oprávněným subjektům poskytnout ve zkráceném řízení právní ochranu rychleji než soudy. Orgány státní správy při poskytování právní ochrany podle § 5 nezkoumají právní otázky, tj. zda skutečně došlo k zásahu do cizího subjektivního občanského práva,

zda se tak stalo protiprávně, či po právu. Jejich úkolem je pouze poskytnout ve zkráceném řízení právní ochranu před zřejmým zásahem do posledního pokojného, a tedy faktického stavu, a tak zabezpečit mezi dotčenými osobami pořádek a klid. Rozhodnutím orgánu státní správy není dotčeno právo postiženého subjektu domáhat se právní ochrany u soudu. Je tedy na postiženém subjektu občanskoprávního vztahu a na jeho vůli a uvážení, zda se bude domáhat předběžné právní ochrany u příslušného orgánu státní správy, anebo právní ochrany přímo u soudu.

V projednávaném případě se žalobkyně domáhá předběžné právní ochrany u příslušného orgánu státní správy, tj. u žalovaného. Na takový postup má plné právo a žalovaný se nemůže zprostit své povinnosti rozhodnout tvrzením, že vlastnická práva manželů M. nemůže omezit. Ustanovení § 5 občanského zákoníku jasně stanoví způsoby právní ochrany, které může orgán státní správy zvolit, dojde-li k závěru, že došlo ke zřejmému zásahu do nastalého pokojného stavu. Právní ochrana podle § 5 může spočívat v tom, že orgán státní správy zakáže rušiteli zásah, anebo – je-li to v souladu s povahou věci – uloží rušiteli povinnost obnovit předešlý pokojný stav. Správní orgán také může na základě zjištěného skutkového stavu dojít k závěru, že ke zřejmému zásahu do pokojného stavu nedošlo, každopádně však musí probíhající řízení o návrhu na poskytnutí ochrany práva podle § 5 občanského zákoníku nějak ukončit, tedy rozhodnout. Občanský zákoník sice nestanoví lhůtu, do kdy tak má správní orgán učinit, ale z § 71 odst. 1 správního řádu vyplývá, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Odstavec 3 téhož ustanovení pak říká, že *pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ;*

b) *nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.* Vzhledem k tomu, že řízení bylo zahájeno již dne 1. 6. 2007 (dle § 44 odst. 1 správního řádu je

řízení zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému úřadu), lhůta stanovená správním řádem pro vydání rozhodnutí již jednoznačně marně uplynula. (...)

1635

Správní trestání: omezení plateb v hotovosti

k § 4 odst. 1 a odst. 2, § 6 odst. 2 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (v textu též „zákon o omezení plateb v hotovosti“)

Poskytovatel plateb v hotovosti se nemůže zprostit odpovědnosti za porušení § 4 odst. 1 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, poukazem na nepřesné údaje o výši povolených plateb v hotovosti publikované ve sdělovacích prostředcích před účinností zákona, pokud v jeho § 4 odst. 1 a 2 je limit těchto plateb uveden v eurech a je zároveň stanoven přepočet na českou měnu směnným kursem devizového trhu vyhlášeným Českou národní bankou a platným ke dni provedení platby.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 2. 2008, čj. 31 Ca 51/2007-15)

Věc: Společnost s ručením omezeným FLÍDR & partner – AUTOCENTRUM proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o uložení pokuty.

Finanční úřad v Rychnově nad Kněžnou dne 23. 10. 2006 žalobkyni uložil pokutu ve výši 10 000 Kč za porušení zákona o omezení plateb v hotovosti.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí finančního úřadu odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 6. 3. 2007. Limit pro platby v hotovosti je zákonem stanoven přepočtem přijaté částky na eura směnným kursem devizového trhu vyhlášeným Českou národní bankou a platným v den provedení platby, tj. 18. 8. 2005. Limit pro platby v hotovosti činil tento den 15 000 x 29,41, tedy 441 150 Kč. Žalobkyně přijala v hotovosti platbu 487 900 Kč, tedy vyšší, než byl stanovený limit, a tím byla naplněna skutková podstata deliktu.

Žalobkyně se žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové domáhala zrušení uvedeného rozhodnutí žalovaného. V žalobě zejména namítala, že žalovaný nesprávně vyhodnotil

přijetí částky 487 900 Kč v hotovosti jako důvod pro uložení pokuty, aniž zkoumal, zda byla naplněna skutková podstata § 6 odst. 2 zákona o omezení plateb v hotovosti, kde je stanoveno, že pokuta bude příjemci uložena, pokud „*platba v hotovosti přesáhla limit a příjemce musel vědět, že přijetím platby došlo k porušení tohoto zákona*“. Dále žalobkyně poukázala na citace z veřejných sdělovacích prostředků uvedené v napadeném rozhodnutí, podle nichž je limit pro omezení plateb v hotovosti „*asi pět set tisíc korun*“, popř. „*půl milionu korun*“. Pokud žalovaný poukazuje na webové stránky žalobkyně a dovozuje z toho možnost přístupu k aktuálním informacím (oficiálnímu kursu koruny k euru), pomíjí skutečnost, že o webové stránky se stará specializovaná osoba, která je odlišná od osoby, která v obchodních společnostech přijímá platby v hotovosti.

Krajský soud v Hradci Králové žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Žalobkyně nepopírala, že jí byl zákon o omezení plateb v hotovosti znám. I kdyby však takovou námitku vznesla, nebylo by možné ji akceptovat, neboť při aplikaci práva, zvláště pak při stanovení odpovědnosti za porušení práva, se vychází ze zásady, že *ignorantia iuris non excusat* (neznalost práva neomlouvá), případně z fikce, že subjekt práva měl a mohl znát platné právo. Shora citovaný zákon zcela jednoznačně určil v § 4 odst. 1, že hotovostní platby nesmí překročit 15 000 eur a v odst. 2 pak stanovil přepočít tohoto limitu na českou měnu, a to směnným kursem devizového trhu vyhlášeným Českou národní bankou a platným ke dni provedení platby. Není tedy pochyb o tom, že takto stanovený limit plateb v hotovosti předpokládá změnu jeho výše podle změny kurzu euro. To konečně vyplývá i z článků uveřejněných po schválení zákona o platbách v hotovosti, které v odůvodnění napadeného rozhodnutí cituje žalovaný, i z těch, jejichž kopie jsou založeny ve správním spise. Limit v euro je v nich citován přesně, přepočít na českou měnu je uváděn v rozmezí od 450 000 Kč do 500 000 Kč. Pokud žalobkyně tyto citace v žalobě hodnotí jako vágní a nedostatečné posouzení věci ze strany žalovaného, nelze s ní souhlasit. Ve čtvrtém odstavci na straně 2 svého rozhodnutí žalovaný uvedené citace z tisku a informace uveřejněné na ČT 1 použil jako důkaz o tom, že o zákonu o omezení plateb v hotovosti byla po jeho přijetí veřejnost masivně a dlouhodobě informována. Žalobkyně ve svůj prospěch nemůže argumentovat tím, že ve sdělovacích prostředcích v době přijetí zákona byl přepočít na českou měnu uveden pouze přibližně, a že z těchto informací vycházela. Byla povinna se řídit zákonem a za jeho porušení, bez ohledu na to, zda se s jeho obsahem seznámila, je odpovědná podle shora citované zásady (*ignorantia iuris non excusat*).

Pro žalobkyni vyplynula z citovaného zákona i povinnost zajistit, aby se její pracovníci citovaným zákonem řídili. K tomu postačilo, aby osoby přebírající od zákazníků peníze v hotovosti měly včas k dispozici změny kurzu euro. Takové informace bylo možno si opatřit v denním tisku nebo na internetových stránkách, případně dotazem přímo u České národní banky. To se žalovaný ve svém rozhodnutí snažil naznačit poukazem na internetové stránky žalobkyně. Pokud žalobkyně namítala, že se o tyto stránky stará specializovaná osoba, odlišná od osoby přijímající platby v hotovosti, nezbyvá než opakovat, že bylo na žalobkyni, aby pracovnice přijímající platby v hotovosti dostala potřebné informace včas a mohla zkontrolovat, zda výše přijímané platby odpovídá limitu dle § 4 odst. 2, případně 3, zákona o omezení plateb v hotovosti.

Žalobkyně s odkazem na informace o limitu plateb v hotovosti ve sdělovacích prostředcích a na skutečnost, že pracovnice, která přijímá platby v hotovosti, nemá nic společného s webovými stránkami žalobkyně, dovozovala, že nebyly splněny podmínky pro uložení pokuty dané v § 4 odst. 2 zákona o omezení plateb v hotovosti, který předpokládá, že příjemce „*musel vědět*“ o uskutečnění platby přesahující limit. Z toho, co bylo podáno shora, však je nepochybné, že tato argumentace žalobkyně nemůže obstát. Pro své zaměstnance mohla obstarat potřebnou informaci o kursu euro, neboť tato informace byla přístupná široké veřejnosti na kurzovním listku České národní banky, a tím své povinnosti vyplývající z citovaného zákona bez problému dostát. Skutečnost, že se žalobkyně neseznámila dostatečně s obsahem zákona, který nabyl platnosti dne 30. 4. 2004 a účinnosti dne 1. 7. 2004, a svým pracovníkům neposkytla potřebné informace, ji odpovědnosti za porušení zákona nemůže zprostit. Žalobkyni byly všechny potřebné informace běžně přístupné, mohla a musela proto o přijetí plateb nad zákonem povolený limit vědět.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce: vydání osvědčení o vlastnostech výrobku, potravinu nebo suroviny

k § 2 písm. g) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 316/2004 Sb. (v textu též „zákon o SZPI“)^{*)}

Oprávnění fyzické či právnické osoby požádat o vydání osvědčení o tom, že výrobky, potraviny nebo suroviny anebo tabákové výrobky splňují požadavky stanovené zvláštními právními předpisy, ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, není závislé na zahájení kontroly ze strany správního orgánu ve smyslu § 2 písm. a) téhož zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 36/2007-33)

Předjudikatura: srov. č. 360/2004 Sb. NSS a č. 792/2006 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost CZT proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o vydání osvědčení.

Žádostí ze dne 16. 11. 2006 požádal žalobce žalovanou v souladu s § 2 písm. g) a § 3 odst. 4 písm. c) zákona o SZPI o vydání osvědčení, zda předložený tabákový výrobek je ve smyslu zákona č. 110/1997 Sb. tabákem ke kouření, či nikoliv. Na základě této žádosti mu žalovaná (Inspektorát) zaslala odpověď nazvanou „Žádost o vydání osvědčení – stanovisko“ ze dne 23. 11. 2006, ve kterém uvedla, že osvědčení vydává pouze při kontrolní činnosti, tj. z funkce dozorového orgánu. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. g) zákona o SZPI předpokládá vydání osvědčení fyzické nebo právnické osobě s tím, že se jedná o potvrzení skutečnosti, že výrobek splňuje požadavky stanovené zvláštním právním předpisem. O takovou situaci se však v případě žádosti žalobce nejedná, protože jde pouze o vymezení obsahu pojmu „*tabák ke kouření*“. Inspektorát žalobce odkázal na akreditovanou laboratoř či soudního znalce. Proti tomuto stanovisku zaslal žalobce Ústřednímu řediteli Ústředního inspektorátu SZPI stížnost, datovanou dnem 1. 12. 2006. Podáním nazvaným „*Odpověď – posouzení tabákového výrobku*“ ze dne 21. 12. 2006 mu žalovaná sdělila, že neprovádí rozboru na vyžádání. Vydání osvědčení dle § 3 odst. 4 písm. c) zákona o SZPI je

podmíněno plněním úkolů stanovených zákonem o SZPI či jinými zákony. Poskytnutím osvědčení by SZPI porušila zákonné vymezení svých kompetencí, jelikož osvědčení, vydané na žádost soukromé osoby, zdali předložený tabákový výrobek spadá či nespadá do kategorie tabáku ke kouření, nesouvisí v žádném případě s žádným z úkolů, k jejichž plnění je povinována.

Žalobce podal u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu před nečinností, kterou se domáhal, aby žalované bylo uloženo vydat osvědčení podle žádosti ze dne 16. 11. 2006. V žalobě uvedl, že způsob řízení o osvědčení není výslovně upraven v žádném předpise, jakož ani nejsou stanoveny konkrétní prostředky k ochraně žalobce před nečinností, a žalobu lze podat bez dalšího. Odkázal na § 79 odst. 1 s. ř. s. a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40. Žalobce dále uvedl, že z konstrukce zákona o SZPI, jakož i z důvodové zprávy vyplývá, že vydání osvědčení o tom, že výrobky, potraviny nebo suroviny anebo tabákové výrobky splňují požadavky právních předpisů, podléhá správnímu poplatku – je vydáváno na žádost fyzické nebo právnické osoby. Žalobce je dále toho názoru, že z § 3 odst. 4 písm. c)

^{*)} S účinností od 15. 5. 2008 bylo ustanovení změněno zákonem č. 120/2008 Sb.; nyní srov. § 2 písm. e).

zákona o SZPI vyplývá, že posudky (nikoliv osvědčení) se vydávají na základě rozborů provedených dle § 3 odst. 4 písm. b), čemuž nasvědčuje i to, že vydání osvědčení nemusí vždy vyžadovat provedení laboratorního rozboru [odkázal na § 3 odst. 4 písm. n) zákona o SZPI]. V případě, že vydání osvědčení vyžaduje provedení laboratorního rozboru, hradí jeho náklady žadatel. Je proto toho názoru, že pouze posudek se vydává v rámci kontrolní činnosti, přičemž jeho vydání není zpoplatněno. Naopak osvědčení se vydává na základě zpoplatněné žádosti, mimo rámec kontrolní činnosti a laboratorní rozbor se provádí jen tehdy, je-li to zapotřebí, a v takovém případě musí žadatel navíc uhradit náklady s tím vzniklé. V případě posudků se tak podle žalobce jedná o kontrolní činnost, v případě žádosti nikoliv. To ostatně podle žalobce vyplývá i z vymezení pojmů „posudek“ a „osvědčení“ v zákoně o SZPI. Nesouhlasil proto s tvrzením žalované, že osvědčení vydává jen při kontrolní činnosti. Z výše uvedeného žalobce dovozuje, že ze zákona o SZPI vyplývá, že osvědčení se nevydává v rámci kontroly, ale na žádost fyzické nebo právnické osoby, že žadatel musí zaplatit správní poplatek a že Státní zemědělská a potravinářská inspekce je povinna této žádosti vyhovět v zákonem stanovené lhůtě.

Žalovaná se k žalobě vyjádřila tak, že kompetence Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále též „SZPI“ či „Inspekce“) upravuje zejména zákon o SZPI, přičemž osvědčení může vydávat pouze na základě § 3 odst. 4 písm. d) a § 3 odst. 4 písm. e) zákona o SZPI; v ostatních případech pouze jako doklad osvědčující skutečnosti zjištěné při provedené kontrole. Definice úředního osvědčování je dále obsažena v čl. 2 odst. 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat. Podle tohoto ustanovení se úředním osvědčováním rozumí postup, jímž příslušný orgán nebo kontrolní subjekty oprávněné jednat v této funkci poskytují

písemnou, elektronickou nebo rovnocennou formou ujištění o dodržení. Jedná se o přímo použitelný předpis ES, který upravuje postup kontrolních orgánů. Podle žalované je tedy zřejmé, že pouze v případě provedené kontroly nebo rozboru provedeného akreditovanou metodou v laboratoři může vydat doklad, posudek, popřípadě osvědčení, že u tabákového výrobku, který byl zahrnut do provedené kontroly, nebylo zjištěno porušení zákona, z čehož následně plyne, že obecně nevydává žádné posudky nebo osvědčení toho, zda je tabák určen ke kouření. Stejně tak neposuzuje před jejich uvedením do oběhu, zda například chléb, cukrářské výrobky, ovoce, zelenina a ostatní potraviny jsou vhodné pro spotřebitele. S ohledem na výše uvedené proto není oprávněna vydávat na žádost soukromé osoby bez provedené kontroly jakékoliv osvědčení.

Krajský soud v Brně uložil žalované, aby vydala osvědčení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Z odůvodnění:

Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhá toho, aby žalované byla uložena povinnost do 30 dnů od právní moci rozsudku vydat osvědčení v souladu s § 2 písm. g) zákona o SZPI ve smyslu § 3 odst. 4 písm. c) téhož zákona, zda přiložený tabákový výrobek je podle zákona č. 110/1997 Sb. tabákem ke kouření, či nikoliv. Žalovaná naopak tvrdí, že k vydání osvědčení není ze zákona povinována. Soudu proto připadlo posoudit, zda je žalobce oprávněn požadovat vydání požadovaného osvědčení, resp. posoudit, zda je žalovaná nečinná, pokud jej žalobci nevydala. Toto posouzení se neobejde bez vložení relevantních zákonů ustanovení, zejména pak § 3 odst. 4 písm. c) a § 2 písm. g) zákona o SZPI, o které žalobce svou žádost o osvědčení opíral.

Sluší se doplnit, že označená ustanovení, jakož i celý zákon o SZPI, je místy nesrozumitelný, a může proto vést k různým výkladům. Zde je však třeba připomenout, že v souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která

zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže proto zákonodárce zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela namístě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90, dostupný na www.ns-soud.cz). Stejně tak je třeba připomenout, že při výkladu právních norem nelze vycházet pouze z hlediska textu zákona, ale i z jeho smyslu, přičemž jazykový výklad může představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy. Na text zákona je proto třeba nahlížet z hlediska ostatních interpretačních přístupů, zejména pak metodou teleologickou či logickou, a zjistit tak smysl a účel zákona, který nemusí jeho textu vždy odpovídat (pro podporu těchto závěrů viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, dostupný na www.nssoud.cz). Stejně tak je třeba připomenout, že řízení o žádosti o osvědčení je ze své povahy řízením, které vyvolala fyzická či právnická osoba, která může na základě imperativu zakotveného v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, činit (tedy i požadovat) to, co není zákonem zakázáno. Konečně je třeba připomenout, že v případě více možných výkladů je třeba ve veřejném právu volit vždy ten pro adresáta správních aktů, tedy slabší stranu, příznivější.

Optikou těchto přístupů pak krajský soud nahlížel na souzenou věc, resp. na označená zákonná ustanovení, a dospěl k těmto závěrům:

Ustanovení § 3 odst. 4 písm. c) zákona o SZPI, na jehož základě žalobce požadoval vydání osvědčení, normuje, že Inspekce při plnění úkolů podle tohoto zákona a podle zvláštních zákonů vydává na základě provedených rozborů podle písmena b) posudky nebo osvědčení; vydání osvědčení podléhá správnímu poplatku.

Definice osvědčení je obsažena v ustanovení § 2 písm. g) zákona o SZPI, o který žalobce svou žádost rovněž opíral, kde se uvádí, že osvědčením se rozumí písemné potvrzení vystavené fyzické nebo právnické osobě o tom, zda výrobky, potraviny nebo suroviny anebo tabákové výrobky splňují požadavky stanovené zvláštními právními předpisy, a to na její žádost. Citované ustanovení tak stanoví, co se rozumí osvědčením, přičemž doplňuje, že osvědčení se vydává na žádost fyzické nebo právnické osoby.

Definice posudku je obsažena v § 2 písm. f) zákona o SZPI, kde se uvádí, že posudkem na místě se rozumí písemné vyhodnocení výsledků kontroly v místě provedené kontroly. Citované ustanovení tak stanoví, co se rozumí posudkem, přičemž jeho vydání váže na provedenou kontrolu.

Ze shora citovaných ustanovení tak jednoznačně vyplývá, že Inspekce je oprávněna vydávat na základě provedených rozborů posudky a osvědčení, přičemž posudek je vydáván v případě kontroly a osvědčení je vydáváno na žádost fyzické nebo právnické osoby, což ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu o SZPI, viz níže.

V § 3 odst. 4 písm. c) zákona o SZPI označené písm. b) [ustanovení § 3 odst. 4 písm. b) zákona o SZPI] pak stanoví, že Inspekce provádí nebo zajišťuje podle zvláštního zákona (zákon obsahuje odkaz na zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, který na věc evidentně nedopadá) provedení rozborů výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků uvedených v odstavci 1 v laboratořích, které splňují podmínky pro provoz laboratoří stanovené v ČSN EN ISO/IEC 17025. Bylo-li rozbořem zjištěno, že výrobky a potraviny nebo suroviny určené k jejich výrobě anebo tabákové výrobky nesplňují požadavky stanovené zvláštními právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami, hradí náklady rozboru kontrolovaná osoba; v případě, že rozbor provedla inspekce, hradí kontrolovaná osoba náklady rozboru podle vyhlášky. Citované „písm. b)“ tak stanoví, že Inspekce provádí nebo zajišťuje provedení rozborů (jak bylo

uvedeno výše, výsledkem rozboru může být posudek či osvědčení, přičemž posudek je vydáván při kontrole, naopak osvědčení na žádost) výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků, které jsou uvedeny v odstavci 1, a to ve speciálních laboratořích. Označený „odstavec 1“ (§ 3 zákona o SZPI) pak toliko uvádí, že Inspekce u fyzických a právnických osob („*kontrolované osoby*“) kontroluje zemědělské, mydlářské a saponátové výrobky („*výrobky*“) a potraviny nebo suroviny určené k jejich výrobě („*suroviny*“) anebo tabákové výrobky.

Z citovaných ustanovení tak plyne, že Inspekce je mj. oprávněna na základě rozborů tabákových výrobků (nikoliv tedy na základě kontroly, zákon hovoří o rozboru; slovo „*kontrola*“ vzniklé z latinských slov *contra* – proti a *rotulus* – svitek, resp. zápis, má zcela jiný význam než slovo „*rozbor*“) vydávat posudky nebo osvědčení. Krajský soud opakuje, že posudek je vydáván při kontrole, naopak osvědčení na žádost.

Slovo „*kontrola*“ je zmíněno až ve větě za středníkem, a to nikoliv ve smyslu, že by osvědčení bylo vydáváno při kontrole, jak tvrdí žalovaná, ale ve smyslu, že je-li při rozboru zjištěno, že výrobky a potraviny nebo suroviny určené k jejich výrobě anebo tabákové výrobky nesplňují požadavky stanovené zvláštními právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami, hradí náklady rozboru kontrolovaná osoba; v případě, že rozbor provedla inspekce, hradí kontrolovaná osoba náklady rozboru podle vyhlášky. Tato věta tak upravuje, kdo hradí náklady rozboru, přičemž přebírá zkratku pro název fyzických a právnických osob, tedy kontrolované osoby, a to z ustanovení § 3 odst. 1 zákona o SZPI. Z označené věty tak nelze dovodovat jednoznačný závěr, že by Inspekce byla oprávněna vydávat osvědčení pouze v případě kontroly, jak tvrdí žalovaná ve vyjádření k žalobě. Dále je slovo „*kontrola*“ zmíněno i v označeném odst. 1 (§ 3 zákona o SZPI), avšak pouze v tom smyslu, že Inspekce u fyzických a právnických osob (kontrolované osoby) kontroluje zemědělské, mydlářské a saponátové výrobky (výrobky) a potraviny nebo suroviny určené k jejich

výrobě (suroviny) anebo tabákové výrobky. Ani z tohoto ustanovení tedy nevyplývá, že by Inspekce byla oprávněna vydávat osvědčení pouze v případě kontroly.

Naopak v ustanovení § 8 zákona o SZPI (který byl do zákona o SZPI doplněn novelou č. 316/2004 Sb.) se jednoznačně uvádí, že Inspektorát vydá osvědčení podle § 3 odst. 4 písm. c) zákona o SZPI ve lhůtě do 30 dnů ode dne podání žádosti, který evidentně navazuje na § 3 odst. 4 písm. c) zákona o SZPI, resp. na § 2 písm. g) téhož zákona, viz výše, z nichž plyne, že osvědčení se vydává na žádost fyzické nebo právnické osoby.

Podle krajského soudu je tak žalobce na základě zákona o SZPI oprávněn požadovat vydání osvědčení podle § 3 odst. 4 písm. c) zákona o SZPI, který je Inspektorát povinen ve stanovené lhůtě vydat, přičemž vydání osvědčení podléhá správnímu poplatku. To ostatně nepřímou plyne i z důvodové zprávy k zákonu o SZPI, kde se výslovně uvádí, že „*V písmenu c) je zmocnění k vydání posudků nebo osvědčení na základě výsledků laboratorních zkoušek, přičemž vydání osvědčení o tom, že výrobky, potraviny nebo suroviny anebo tabákové výrobky splňují požadavky právních předpisů, podléhá správnímu poplatku – je vydáváno na žádost fyzické nebo právnické osoby. Vydání posudků souvisí s kontrolní činností, proto není zpoplatněno.*“ Podle krajského soudu je tak nedůvodné se domnívat, že žádost o osvědčení může být podána pouze při kontrole, jak tvrdí žalovaná. Takový závěr ze zákona nevyplývá. Na tom nic nemění ani žalovanou uváděný odkaz na čl. 2 odst. 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004, neboť ten zakotvuje pouze definici úředního osvědčování. Žalované by se dalo přisvědčit v případě, že by Inspekce vykonávala toliko kontrolní činnost, což jak vyplývá ze zákona o SZPI, skutečností není, neboť ta vykonává i jiné činnosti než kontrolu, viz např. § 3 odst. 4 písm. d) či e) zákona o SZPI.

Krajský soud proto nemohl přisvědčit žalované, že osvědčení se vydává pouze v rámci kontrolní činnosti. O tom zákon jednak vý-

slovně nehovoří, viz výše, a jednak by to bylo i v rozporu se shora označeným rozumným a spravedlivým výkladem práva, resp. samotnou logikou, neboť pokud Inspektorát může vydávat osvědčení při kontrole, není důvodu nevydat osvědčení na žádost oprávněné osoby, když jí § 2 písm. g) zákona o SZPI umožňuje o osvědčení požádat a zákon stanoví lhůtu pro vydání takového osvědčení. Rozpor s logikou a označenými výkladovými principy spatřuje krajský soud i v tom, že zahájení kontroly není v moci fyzické či právnické osoby, ale je v moci SZPI, neb ta rozhoduje o tom, zda bude kontrola zahájena, či nikoliv, a možnost požádat o osvědčení by byla odvislá právě od zahájení kontroly. Jinými slovy, možnost požádat o vydání osvědčení pouze během kontroly, jejíž zahájení nemůže žadatel o osvědčení ovlivnit, se jeví krajskému soudu jako nesmyslná. Stejně tak se jeví krajskému soudu jako neracionální a odporující zásadám správního procesu argumentace žalované obsažená ve vyjádření k žalobě, která

tvrdí, že pokud je žalobce přesvědčen, že určitý tabákový výrobek splňuje zákonné požadavky, je oprávněn ho uvést do oběhu, avšak pokud SZPI na základě provedené kontroly shledá opak, zahájí proti žalobci správní řízení. Takový přístup totiž není v souladu s principy ovládajícími správní řízení, zejména principem hospodárnosti, resp. efektivnosti, neboť veřejná správa preferuje sankční řízení před tím, aby vydala požadované osvědčení v řízení o něm, tedy ve fázi, která sankčnímu řízení předchází.

Lze uzavřít, že fyzické a právnické osoby mohou požádat na základě zákona o SZPI o osvědčení, přičemž zákon jednoznačně nestanoví, že by o osvědčení mohly žádat pouze v případě kontroly, naopak zákon stanoví 30denní lhůtu pro vyhovění takové žádosti. Krajský soud proto přisvědčil žalobci v tom, že osvědčení se nevydává v rámci kontroly, ale na žádost fyzické nebo právnické osoby, přičemž žádosti musí být vyhověno ve lhůtě 30 dnů ode dne jejího podání.

1637

Státní občanství: nabývání státního občanství narozením

k § 1 odst. 2 zákona č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství*)

k § 13 zákona č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství**)

k § 17 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky***)

V případě nabývání státního občanství narozením před 1. 1. 1969 je třeba vycházet z § 1 zákona č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství. Zákon č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství, nedopadá na osoby narozené před 1. 1. 1969, byť svým § 13 zrušil bez přechodných ustanovení § 1 zákona č. 194/1949 Sb. Příslušná přechodná ustanovení je třeba hledat v republikovém zákoně, konkrétně v § 17 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky (podle kterého dítě, které se narodilo v cizině před počátkem účinnosti tohoto zákona a jehož jeden z rodičů je občanem republiky a druhý cizincem, nabývá narozením státního občanství České republiky).

*) S účinností od 1. 1. 1969 ustanovení zrušeno zákonem č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství.

**) S účinností od 1. 1. 1993 nahrazen zákonem č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky.

***) S účinností od 1. 1. 1993 nahrazen zákonem č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky.

ství republiky podle dosavadních právních předpisů), a k němu se vztahující poznámce pod čarou, která dosavadními právními předpisy rozumí zákon č. 194/1949 Sb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, čj. 6 As 34/2007-82)

Přejudikatura: srov. nálezy Ústavního soudu č. 6/1969 Sb. a č. 40/1994 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 9/94).

Věc: Francis Milan F. (Spojené státy americké) proti Magistrátu hlavního města Prahy o vydání osvědčení o státním občanství České republiky, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal Úřad městské části Praha 1, odbor matrik, o vydání osvědčení o státním občanství České republiky. Úřad jeho žádost dne 20. 12. 2004 zamítl pro nesplnění podmínek § 20 a § 24 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 1 odst. 2 zákona č. 194/1949 Sb., o nabytí a pozbývání československého státního občanství, kterého bylo třeba užít na případ žalobce s ohledem na datum narození 10. 10. 1968. Žalobce se totiž narodil v cizině a jeho otec byl cizincem. K nabytí státního občanství proto potřeboval souhlas okresního národního výboru, o nějž měl požádat rodič, který byl československým občanem; souhlas však nemohl být vydán, neboť matka žalobce o jeho vydání nepožádala. Žalobce tudíž občanství nenabyl.

Dne 6. 5. 2005 Magistrát hlavního města Prahy, odbor občanskosprávních agend, odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Žalobce se domáhal ochrany podáním žaloby k Městskému soudu v Praze, který ji dne 31. 1. 2007 rozsudkem zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že v dané věci bylo nutno zjistit, zda k žádosti matky žalobce s nabytím občanství žalobce vyslovil souhlas výkonný orgán okresního národního výboru. Takové zjištění učiněno nebylo a nebylo ani zjištěno (prostřednictvím archivního pátrání Krajského úřadu Jihočeského kraje), že by matka žalobce žádost o vyslovení souhlasu s nabytím občanství pro žalobce podala. To ostatně nevrátil ani žalobce, který v odvolání naopak uvedl, že žádost nebylo možno podat z důvodu perzekuce rodiny matky. Městský soud

krom toho odmítl i výtku žalobce poukazující na nesprávnou interpretaci a aplikaci § 1 odst. 2 zákona č. 194/1949 Sb., když matka žalobce byla oprávněna požádat o vydání souhlasu kdykoli během zákonem stanovené jednoroční lhůty, tj. v době od 10. 10. 1968 do 11. 10. 1969, přičemž v rámci běhu této lhůty byla podmínka vyslovení souhlasu s nabytím občanství vypuštěna zákonem č. 165/1968 Sb., účinným od 1. 1. 1969, v důsledku čehož žalobce zcela legitimně nabyl československé státní občanství a správní orgán byl povinen mu osvědčení o českém státním občanství vydat, a to i z hlediska zákazu bezdůvodné diskriminace mezi jednotlivými kategoriemi osob a v kontextu s osobním postavením matky žalobce. K tomu městský soud konstatoval, že otázka nabytí státního občanství žalobce nebyla posuzována podle zákona č. 165/1968 Sb., který v době narození žalobce nebyl platným a účinným právním předpisem, nýbrž podle zákona č. 194/1949 Sb. K námitce o zákazu diskriminace odkázal na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 5/95 (č. 6/1969 Sb.) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2006, čj. 7 As 46/2005-54,^{*)} s tím, že pokud zákon platný v době narození žalobce vyžadoval splnění dvou podmínek, a to žádost rodiče (občana Československé republiky) a souhlas se žádostí vyslovený příslušným státním orgánem, nejednalo se o právní stav, který má diskriminační povahu.

Proti tomuto rozsudku žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., v níž (v zásadě shodně s žalobními výhradami) poukazuje na pochybení správního orgánu a vyjadřuje nesouhlas s posouzením právních

^{*)} Dostupný na <http://www.nssoud.cz>.

otázek městským soudem, který měl pro důvodně vytýkané vady ovlivňující zákonnost rozhodnutí správního orgánu toto rozhodnutí zrušit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že nelze přisvědčit námitce stěžovatele poukazující na to, že v jeho případě je třeba vycházet ze zákona č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství, který zrušil podmínku vyslovení souhlasu příslušného státního orgánu s nabytím občanství.

Závěr o nedůvodnosti této námítky učinil Nejvyšší správní soud na základě následujících úvah.

Před vznikem československé federace (ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci) byly otázky týkající se československého státního občanství upraveny v zákoně č. 194/1949 Sb. Se vznikem československé federace vzniklo a bylo ústavně upraveno vedle československého státního občanství i občanství republikové (české a slovenské). Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. v čl. 5 odst. 4 zakotvil, že zásady nabývání a pozbývání státního občanství republik stanoví zákon Federálního shromáždění. Tato ústavní konstrukce byla realizována vydáním zákona č. 165/1968 Sb., na jehož základě následně vydaly obě národní rady příslušné zákony, a to zákon SNR č. 206/1968 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství Slovenské socialistické republiky, a zákon č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky. Z uvedeného vyplývá, že zákon č. 165/1968 Sb. byl toliko základním dokumentem, který ponechal podrobnější úpravu státního občanství zákonům republik a sám se otázkami státního občanství zabýval právě a jen s ohledem na vytvoření společného federativního státu, tedy problematiku odlišnou, než o kterou jde v případě stěžovatele. Ačkoliv podle svého § 13 zrušil ustanovení § 1 zákona č. 194/1949 Sb., učinil tak bez přechodných ustanovení. Za té-

to situace je proto třeba vycházet z republikového zákona, konkrétně z § 17 odst. 2 zákona č. 39/1969 Sb. (podle kterého dítě, které se narodilo v cizině před počátkem účinnosti tohoto zákona a jehož jeden z rodičů je občanem republiky a druhý cizincem, nabývá narozením státního občanství republiky podle dosavadních právních předpisů) a k němu se vztahující poznámky pod čarou, která dosavadními právními předpisy rozumí zákon č. 194/1949 Sb.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud aplikoval na případ stěžovatele odpovídající právní předpis a že výklad, který na jeho základě učinil, je správný a odpovídající zákonu.

Nejvyšší správní soud k věci na doplnění uvádí, že právo na získání státní příslušnosti nebylo v ústavním pořádku Československé republiky výslovně zakotveno a není tomu tak ani v ústavním pořádku České republiky. Existuje množství způsobů, jak lze nabytí občanství určitého státu. Podle právně relevantních důvodů je lze lišit na způsoby, které vyplývají ze zákona nebo mezinárodní smlouvy, z určité právní skutečnosti, z projevu vůle budoucího občana anebo z projevu vůle státu. Podle toho, na čem je nabytí občanství závislé, jsou zpravidla rozlišovány dva způsoby. Jednak původní (originární), kdy fyzická osoba získá občanství přímo od státu (např. udělením, nalezením na území, prohlášením), a jednak odvozený (derivativní), kdy fyzická osoba získává občanství v návaznosti na občanství někoho jiného (např. narozením, osvojením, uznáním otcovství). Podle právního názoru vyjádřeného v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 (č. 40/94 Sb. ÚS), na který Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje, vychází koncepce právní úpravy státního občanství z principu suverenity státní moci. Státní občanství lze definovat jako časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný a na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti. Přitom je výsostným právem státu určovat podmínky, za kterých se nabývá a pozbývá státní občanství, neboť se jedná jednoznačně o institut vnitrostátního práva.

V projednávané věci není, s ohledem na výše uvedené, pochyb o tom, že stěžovatel, narozený ve Spojených státech amerických (dále jen „USA“) československé občance a otci cizinci, mohl nabýt československé, resp. české, státní občanství pouze za předpokladu, že by s takovým způsobem nabytí občanství k žádosti matky stěžovatele vyslovil souhlas orgán k tomu příslušný.

V průběhu vedeného správního řízení bylo zjištěno, že matka stěžovatele takovou žádost nepodala. Z tohoto důvodu proto nemohlo a ani neprobíhalo žádné řízení o žádosti, a nemohlo o ní být ani rozhodováno. V důsledku absence žádosti proto nebyl a ani nemohl být vydán zákonem vyžadovaný souhlas příslušného orgánu. Výhrady stěžovatele poukazující na nedostatky ve skutkových zjištěních v tomto směru učiněných nemohou obstát, neboť z obsahu správního spisu vyplývá, že správní orgány využily veškerých prostředků, včetně archivního pátrání, jimiž bylo možno ověřit podání žádosti. Toho, že žádost nebyla podána, si byl ostatně vědom i sám stěžovatel, který tuto skutečnost přičítal politické perzekuci matky, resp. její rodiny. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že požadavek souhlasu s nabytím státního občanství měl zákonný podklad v § 1 zákona č. 194/1949 Sb., které dopadalo na všechny podřaditelné případy bez rozdílu. K tvrzením stěžovatele o důvodech bránících matce v podání žádosti nelze přihlídnout, neboť tu není žádné negativní rozhodnutí o žádosti, které by případně mohlo být odrazem postoje tehdejší výkonné moci k osobě matky stěžovatele. Za situace, kdy matka stěžovatele nepodala potřebnou žádost, ať již z jakýchkoli příčin, nemohlo proběhnout řízení o vyslovení souhlasu příslušným orgánem. Tvrzení

stěžovatele, že matka byla v důsledku politické perzekuce fakticky vyloučena z možnosti podat uvedenou žádost, tak Nejvyšší správní soud hodnotí jako pouhé domněnky stěžovatele.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodné ani výhrady stěžovatele k právním závěrům městského soudu vztahujícím se k posouzení otce stěžovatele jako cizince. Právnímu názoru městského soudu nelze v tomto směru ničeho vytknout, neboť jím provedené posouzení této právní otázky má oporu v právních předpisech (Úmluvě o naturalisaci^{*)} a zákoně č. 60/1930 Sb.), jejichž výklad v odůvodnění napadeného rozsudku provedl a se kterým se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Nejvyšší správní soud zastává ve shodě s městským soudem názor, že otec stěžovatele ztratil československé státní občanství dnem nabytí státního občanství USA. Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani námitce stěžovatele o potřebě výsledku matky stěžovatele, neboť toho nebylo s ohledem na skutková zjištění, která považuje Nejvyšší správní soud za dostatečná, třeba.

Nejvyšší správní soud proto závěrem uvádí, že za situace, kdy se stěžovatel narodil dne 10. 10. 1968 (tedy před účinností zákona č. 39/1969 Sb.) v USA, matce československé, resp. české státní občance, a otci cizinci, musel být na jeho případ aplikován zákon č. 194/1949 Sb., z čehož je patrné, že musela být také podána žádost o vyslovení souhlasu s nabytím občanství pro stěžovatele. Jelikož matka stěžovatele takovou žádost do konce roku 1968 nepodala, a neučinila tak ani později v běhu jednorozhodnutí lhůty od narození stěžovatele, je třeba uzavřít, že stěžovatel československé, resp. české, státní občanství narozením nenabyl.

^{*)} Úmluva ze dne 16. 7. 1928 o naturalisaci mezi Československem a Spojenými Státy (publikována pod č. 169/1929 Sb.).

Státní občanství: vrácení československého státního občanství

k § 2 a § 3 ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské (v textu též „dekret“)

I. Ústavní dekret presidenta republiky č. 33/1945 Sb. výslovně rozlišuje mezi zachováním (§ 2) a vrácením (§ 3) československého státního občanství, které dotyčná osoba pozbyla dle § 1 tohoto ústavního dekretu. Zatímco na osoby splňující podmínky § 2 ústavního dekretu se hledí, jako by občanství nikdy nepozbyly, v případě vrácení státního občanství dle § 3 platí, že občanství bylo těmto osobám dle § 1 uvedeného dekretu odňato, nebylo jim zpětně obnoveno, nýbrž nově přiznáno, a to ke dni vydání tohoto rozhodnutí.

II. Rozhodnutí o vrácení československého státního občanství dle § 3 ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb. je konstitutivní povahy s účinky *ex nunc*. Dle uvedeného ustanovení proto nemůže československé státní občanství nabýt žadatel, který již zemřel, neboť nemá v okamžiku vydání rozhodnutí právní subjektivitu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2007, čj. 6 As 27/2006-74)

Prejudikatura: srov. č. 123/2004 Sb. NSS.

Věc: Otto L. proti Ministerstvu vnitra o vrácení státního občanství, o kasační stížnosti žalobce.

Ministerstvo vnitra dne 1. 12. 2003 nevyhovělo žádosti Andrease L., děda žalobce, o vrácení československého státního občanství podle § 3 dekretu.

Ministr vnitra shora uvedené rozhodnutí dne 4. 6. 2004 potvrdil a rozklad proti němu zamítl.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí zdůraznil, že v dané věci bylo nesporné, že Andreas L. pozbyl československé státní občanství dle § 1 dekretu, po skončení druhé světové války požádal o jeho vrácení v souladu s § 3 téhož dekretu. Před ukončením řízení o jeho žádosti však zemřel. Žalobce jakožto právní nástupce svého děda Andrease L. požádal o pokračování řízení o uvedené žádosti. Ve věci bylo vydáno několik správních i soudních rozhodnutí, Vrchní soud v Praze vyslovil závazný právní názor, dle něhož k vrácení státního občanství dle § 3 dekretu dochází vydáním konstitutivního rozhodnutí ve spojení se složením státoobčanského slibu, z čehož nepochybně vyplývá, že státní občanství může na-

být pouze žijící fyzická osoba, tato skutečnost však nic nemění na povinnosti správních orgánů i po smrti Andrease L. meritorně ukončit řízení o jeho žádosti. Městský soud se s tímto právním názorem ztotožnil. Státní občanství mohlo být dědu stěžovatele vráceno rozhodnutím vydaným dle § 3 dekretu, jehož účinky nepůsobí zpětně, ale *ex nunc*. Z tohoto důvodu mohla tímto rozhodnutím nabýt státní občanství pouze žijící fyzická osoba, která má způsobilost k právům a povinnostem. Tato právní subjektivita zaniká smrtí, po smrti žadatele o vrácení československého občanství již nemohlo být jeho žádosti vyhověno.

Žalobce (stěžovatel) napadl tento rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které mimo jiné namítal, že soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se skutečnosti, že úmrtí Andrease L. brání tomu, aby o jeho žádosti o vrácení československého státního občanství mohlo být kladně rozhodnuto. Konstatoval, že Andreas L. požádal o vrácení československého občanství řádně a včas, přičemž splňoval všechny zákonem stanovené podmínky pro to, aby o jeho žádosti moh-

lo být kladně rozhodnuto. Pokud Andreas L. zemřel ještě před tím, než bylo ve věci jeho žádosti meritorně rozhodnuto, pak bylo třeba řízení dokončit, a to i po jeho smrti.

Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrvalo na stanovisku, že státní občanství je úzký, trvalý a faktický vztah státu a fyzické osoby, který není přenosný ani právním aktem, ani děděním, a zaniká smrtí fyzické osoby. Žalovaný odmítl argumentaci stěžovatele založenou na tom, že státní občanství může výše nastiněným způsobem nabýt zemřelá fyzická osoba.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V případě Andrease L. bylo vedeno řízení o žádosti o vrácení československého státního občanství podle § 3 dekretu. Podle tohoto ustanovení může dotyčná osoba při splnění všech zákonných podmínek opětovně nabýt státní občanství, a to k okamžiku vydání konstitutivního rozhodnutí, tj. s účinky *ex nunc*. Tento právní termín znamená, že vznik, změna nebo zánik práv a povinností, jež jsou předmětem takového rozhodnutí, nastávají zásadně od okamžiku jeho vydání, nikdy ne zpětně. Opakem těchto konstitutivních rozhodnutí s účinky *ex nunc* jsou rozhodnutí deklaratorní, které zpravidla zavazují *ex tunc*, tj. od okamžiku, kdy subjektivní práva či povinnosti vznikly, což se nemusí časově krýt s vydáním dotyčného rozhodnutí.

Podstatou sporu v daném případě bylo, zda zemřelá fyzická osoba má při splnění všech hmotněprávních zákonných podmínek právo na vrácení československého státního občanství dle § 3 dekretu. Ve věci nebylo sporné, že Andreas L. o vrácení občanství dle § 3 dekretu požádal, následně však ještě před vydáním rozhodnutí zemřel.

Dle informace Státního ústředního archivu v Praze založené ve správním spisu má Andreas L. ve sčítacím archu lidu Republiky československé ze dne 1. 12. 1930 uvedeno státní občanství československé a národnost německou. Ve sčítacím archu sčítání lidu na

území bývalé tzv. dolnodunajské župy ze dne 17. 5. 1939 je u jeho osoby uvedena mateřská řeč německá, národnost německá, státní příslušnost „*Deutsches Reich*“. Z těchto dokladů vyplývá, že není sporu o německé národnosti jmenovaného, ostatně tato skutečnost nebyla v řízení stěžovatelem nikdy zpochybněna. Jako československý občan německé národnosti pozbyl Andreas L. československé státní občanství podle § 1 dekretu. Další ustanovení dekretu rozlišují případy zachování (§ 2) či vrácení (§ 3) státního občanství pozbytého dle § 1.

Dle § 2 dekretu bylo zachováno čs. občanství těm osobám uvedeným v § 1, které prokázaly, že se buď činně zúčastnily boje za osvobození, nebo trpěly pod nacistickým nebo fašistickým terorem. Dle tohoto ustanovení bylo občanství zachováno samotnému stěžovateli, který se aktivně účastnil boje za osvobození a splňoval i ostatní kritéria stanovená zákonem pro zachování československého občanství. Jeho dědovi Andreasi L. však bylo již v době počátku okupace Československa 81 let, vzhledem k takto vysokému věku již nemohl splnit podmínku aktivní účasti na boji za osvobození, vztahovala se na něho tedy možnost požádat o vrácení občanství dle § 3 dekretu. Rozdíl mezi zachováním státního občanství a jeho pozbytím a opětovným nabytím spočívá v kontinuitě: zatímco na osoby splňující podmínky § 2 dekretu se hledí, jako by občanství nepozbyly, v případě vrácení státního občanství dle § 3 dekretu zákon stanoví, že občanství bylo těmto osobám dle § 1 dekretu odňato, nebylo jim obnoveno, nýbrž nově přiznáno, a to ke dni vydání tohoto rozhodnutí. Toto rozlišení je dáno zákonem, tj. citovaným dekretem č. 33/1945 Sb., který byl správní orgán v dané situaci povinen aplikovat.

Z uvedeného vyplývá, že k opětovnému nabytí československého státního občanství dle § 3 dekretu bylo nutno jednak splnit hmotněprávní podmínky stanovené tímto dekretem, dále vzhledem k tomu, že občanství žadatel znovu nabýval až okamžikem kladného rozhodnutí, dotyčná osoba musela být schopna v okamžiku rozhodnutí nabývat práva a povinnosti. Nejvyšší správní soud

v souladu s vyslovenými závěry vrchního i městského soudu konstatuje, že pouze žijící fyzická osoba má způsobilost nabývat práva a brát na sebe povinnosti (§ 7 odst. 1, 2 občanského zákoníku), státní občanství dle § 3 dekretu mohl žadatel znovu nabýt pouze za svého života. Tato podmínka v případě Andrease L. nebyla splněna, neboť v roce 1949 zemřel. Pokud nebyly splněny podmínky pro zachování československého státního občanství dle § 2 dekretu, tento zákon neumožno-

val v řízení dle § 3 dekretu žadateli státní občanství vrátit zpětně ke dni, kdy jej v souladu s § 1 dekretu pozbyl, stejně tak nebylo možné ani rozhodnout o jeho vrácení ke dni, kdy nyní již zemřelá fyzická osoba ještě disponovala právní subjektivitou. Ústavní dekret prezidenta republiky výslovně rozlišil zachování a vrácení občanství, správnímu orgánu naopak tímto zákonem nebyla dána kompetence svým uvážením mezi oběma režimy volit a zohledňovat případné okolnosti věci.

1639

Pobyt cizinců: správní vyhoštění; maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí

k § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 428/2005 Sb. (v textu též „zákon o pobytu cizinců“)*)

k § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona, ve znění zákona č. 290/1993 Sb.**)

Posouzení podmínek hypotézy § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí), pro účely rozhodnutí o správním vyhoštění si může a musí učinit příslušný správní orgán samostatně; otázka naplnění podmínek hypotézy § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 představuje otázku odlišnou a relativně nezávislou na otázce spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, čj. 1 As 11/2008-59)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 159/1998 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 25/97), č. 1164/2007 Sb. NSS, č. 50/2003 Sb. NS (sp. zn. 7 To 343/2002).

Věc: Nguyen T. D. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, o uložení správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Odboru pátrání a kontroly pobytu, Oddělení kontroly pobytu Brno, ze dne 1. června 2005 bylo žalobci uloženo správní vyhoštění s dobou platnosti pět let podle § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 v souběhu s § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců. Proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění podal žalobce odvolání. Žalovaný odvolání dne 15. srpna 2005 zamítl. Žalobce brojil pro-

ti rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze žalobou, která byla dne 11. 7. 2007 zamítnuta.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek Městského soudu v Praze kasační stížností. Městský soud se ztotožnil se skutkovými i právními závěry žalovaného, když dospěl k závěru, že stěžovatel maří výkon soudních rozhodnutí. Stěžovatel polemizuje s názorem městského soudu, že maří výkon soudních rozhodnutí, neboť maření těchto rozhodnutí

*) S účinností od 26. 4. 2006 bylo ustanovení změněno zákonem č. 161/2006 Sb.

**) S účinností od 1. 1. 2009 bude ustanovení změněno zákonem č. 129/2008 Sb.

je trestným činem podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona, přičemž on za takovýto trestný čin nebyl nikdy odsouzen. Z toho podle stěžovatele plyne, že si správní orgán učinil v rozporu se zákonem úsudek, že stěžovatel spáchal trestný čin.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že rozsudkem Městského soudu v Brně, sp. zn. 5 T 52/2000, ze dne 14. června 2000, byl stěžovatel odsouzen za trestný čin porušování práv k ochranné známce, obchodnímu jménu a chráněnému označení původu podle § 150 odst. 1 trestního zákona k propadnutí věcí v tomto rozsudku uvedených a byl mu uložen trest vyhoštění z území České republiky na dobu 10 let. Dne 25. října 2000 rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem vedeným pod sp. zn. 3 To 404/2000 o odvolání stěžovatele tak, že zrušil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku o trestu vyhoštění a nově uložil trest vyhoštění z území ČR na dobu pěti let.

Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí mj. uvedl, že „není pochyb, že žalobce maří výkon soudních rozhodnutí výše uvedených [tedy shora cit. rozsudku Městského soudu v Brně a Krajského soudu v Brně]; tato skutečnost je obsažena i v obou správních rozhodnutích a soud se s hodnocením této skutečnosti plně ztotožňuje. ... soud zohlednil i skutečnost, která vyplývá ze správního spisu, a sice, že žalobci musel být opakovaně udělen výjezdní příkaz, poprvé s platností do 29. 11. 2003 a podruhé s platností do 5. 5. 2005, což Oddělení cizinecké policie Brno-město mohlo (a muselo, neboť to byla jeho povinnost vyplývající z ust. § 50 zákona o pobytu cizinců) učinit pouze za podmínek stanovených ust. § 50 zákona o pobytu cizinců, tedy že se žalobce zdržoval v té době na území ČR bez platného dokladu opravňujícího ho k pobytu na území ČR. Z podrobného popisu pobytu žalobce na území ČR jednoznačně vyplývá, že opakovaně nerespektuje jednotlivá rozhodnutí (ať

již správních orgánů či soudních) a z jeho přístupu k nim lze důvodně usuzovat, že ani do budoucna nelze předpokládat, že by se jim žalobce dobrovolně podřídil“.

Městský soud rovněž odkázal na úřední záznam ze dne 16. května 2005 obsažený ve správním spise, z něhož vyplývá, že náměstek Městské státní zástupkyně v Brně JUDr. Jan Sladký sdělil, že ve stěžovatelově věci není dáno podezření ze spáchání úmyslného trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí dle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona, když věc má podle něj řešit cizinecká policie ve správním řízení na základě zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud musel ve smyslu námitky stěžovatele zvážit, zda správní orgán I. stupně nebo žalovaný neporušili § 40 odst. 2 v době rozhodování účinného správního řádu z roku 1967, podle kterého si správní orgán nemůže jako o předběžné otázce učinit úsudek o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin, provinění nebo přestupek. Jak správně upozorňuje stěžovatel, obdobné pravidlo zná též správní řád platný v současné době [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004].

(...) Otázka, kterou musí Nejvyšší správní soud s ohledem na námitku stěžovatele vyřešit, zní, zda hypotéza normy obsažené v § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců co se týče maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí předpokládá jako svou nezbytnou podmínku naplnění skutkové podstaty trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona. Pokud by tomu tak bylo, správní orgán by tím, že dovedl naplnění podmínek hypotézy normy obsažené v § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců nutně porušil § 40 odst. 2 v době rozhodování účinného zákona správního řádu z roku 1967, neboť by si v předběžné otázce učinil úsudek o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin.

Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatele předně zdůrazňuje, že jeho teze, podle níž aplikace § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců je podmíněna rozhodnu-

tím soudu o spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí, vyplývá z nepochopení role trestního práva v demokratickém právním státě. Nejvyšší správní soud se v této otázce plně ztotožňuje s judikaturou Ústavního soudu, která chápe trestní právo jako právo *ultima ratio*, tedy právo, jehož prostředky mají a musejí být užívány tehdy a jen tehdy, pokud užití jiných prostředků právního řádu nepřichází v úvahu nebo je zjevně neúčelné (srov. např. náleze I. ÚS 69/06 ze dne 12. října 2006, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>). Pokud tedy určitou otázku je možno uspokojivě vyřešit jinými než trestněprávními prostředky, a to včetně prostředků správního práva, není ani z hlediska ústavnosti vhodné, aby byla táž věc kriminalizována. Jak je níže osvětleno, tento závěr je konformní s výkladem vztahu trestního zákona a zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud k zodpovězení otázky předložené mu stěžovatelem proto dále zvážil výklad jazykový a systematický. Trestného činu podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona se lze dopustit pouze formou úmyslného zavinění [§ 3 odst. 3 a § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona *a contrario*]. Naproti tomu § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců předpokládá též eventuální nedbalostní maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí (*arg. silentio legis*, konkrétně slovem „úmyslně“, které se vztahuje jen na opakované porušování právních předpisů). Čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona (srov. k tomuto tzv. materiálnímu pojetí trestného činu § 3 odst. 2 trestního zákona). Naproti tomu lze soudit, že srovnatelné jednání naplní znaky hypotézy § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců i tehdy, pokud jeho nebezpečnost pro společnost bude jen nepatrná.

V tomto smyslu možno podpůrně poukázat též na judikaturu trestních soudů, která interpretuje trestný čin podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona restriktivně, a podle které k naplnění znaků skutkové podstaty

trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí nepostačuje skutečnost, že se odsouzený zdržuje na území České republiky po právní moci rozsudku, jímž mu byl uložen trest vyhoštění, event. se snaží již předem ztížit možnost výkonu trestu (např. vystupováním pod cizím jménem a bydlením „po různých známých“), ale je také třeba, aby byly příslušným soudem provedeny úkony, které zákon spojuje se započítáním výkonu tohoto trestu (§ 350b trestního řádu) (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. září 2002, sp. zn. 7 To. 343/2002, publ. jako č. 50/2003 Sb. NS, část trestní, str. 601 – 603). Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu jednání popsané tímto rozsudkem Městského soudu v Praze, jakkoliv nenaplní skutkovou podstatu trestného činu podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona, může případně podle okolností naplnit podmínky hypotézy § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Musí ovšem přitom jít stále ještě o natolik závažné porušení právního řádu, které rozhodnutí o vyhoštění opodstatní (srov. k tomu přiměřeně náleze Ústavního soudu ze dne 13. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97, č. 159/1998 Sb.).

Dalším argumentem ve prospěch toho, že § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců nelze ztotožnit s naplněním skutkové podstaty trestného činu, je i to, že zákon o pobytu cizinců opakovaně ve svých ustanoveních výslovně hovoří a i v době rozhodné pro tento případ hovořil o spáchání trestného činu [srov. např. § 10 písm. a), § 34 odst. 1 písm. a), § 80 odst. 2 písm. g), § 87 odst. 5 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění platném do 31. 12. 2005]. Pokud tedy zákonodárce v témže zákoně jednak stanoví jako podmínku aplikace hypotézy normy spáchání určitého trestného činu, ať již vymezeného více (srov. § 37) či méně obecně [např. § 80 odst. 2 písm. g)], jednak popíše určité jednání, které sice obecně odpovídá skutkové podstatě určitého trestného činu, o kterém ovšem výslovně neuvede, že musí naplnit skutkové znaky tohoto trestného činu, znamená to, že posléze uvedená norma zahrnuje takovou množinu jednání, která není to-

tožná s množinou tomu korespondujících trestných činů.

Je zjevné, že smyslem úpravy správního vyhoštění v § 118 a násl. zákona o pobytu cizinců je umožnit státu ukončit pobyt cizince na státním území, pokud jsou pro to důvody spočívající v osobě cizince specifikované více či méně abstraktně v § 119 odst. 1, resp. § 120 odst. 1 tohoto zákona. Správní vyhoštění je svou povahou specifickým opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005-52, č. 1164/2007 Sb. NSS). Ostatně i srovnáním dalších taxativně uvedených hypotéz v ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců lze dospět k závěru, že ani v jednom případě se o naplnění skutkové podstaty jakéhokoliv trestného činu nejedná, neboť ve všech uvedených případech jde o takové jednání, kterým cizinec skutkové znaky trestného činu zásadně nenaplní, což vyplývá již z primárně preventivní povahy správního vyhoštění.

Pokud by Nejvyšší správní soud tezi stěžovatele akceptoval, vedlo by to k absurdnímu závěru, že by soud musel nejprve v trestním řízení potrestat cizince za maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona, načež by správní orgán v podstatě za totéž jednání vydal rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle zákona o pobytu cizinců. Takovýto závěr se Nejvyššímu správnímu soudu jeví přinejmenším jako zjevně nepřiměřený. V tomto směru lze odkázat též na subjektivní

teleologický výklad. Jak k tomu totiž uvádí důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 204 (volební období 1998 – 2002, vládní návrh zákona o pobytu cizinců na území ČR ze dne 29. 4. 1999), návrh zákona nepřevzal dosavadní stav, kdy bylo možné uložit zákaz pobytu v případě, že soud neuložil trest vyhoštění. Pokud soud neshledal důvody pro uložení tohoto trestu, jeví se jako ústavně nevhodné, aby obdobné rozhodnutí učinil správní orgán (viz digitální repozitář Poslanecké sněmovny přístupný na www.psp.cz). Není důvodu, aby tento záměr historického zákonodárce nebyl aplikován též na důvod vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců, jakkoliv se tato možnost dostala do zákona teprve novelou provedenou zákonem č. 140/2001 Sb. (srov. čl. I., bod 85 novely), která nabyla účinnosti dne 1. 7. 2001. Plně v souladu s těmito úvahami ostatně správní orgán I. stupně v této věci postupoval, když si nejprve ověřil, že orgány činné v trestním řízení nebudou v dané věci iniciovat trestní stíhání stěžovatele, a teprve poté rozhodl o správním vyhoštění.

Z uvedeného tedy plyne, že posouzení podmínek hypotézy § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o pobytu cizinců pro účely rozhodnutí o správním vyhoštění si může a musí učinit příslušný správní orgán samostatně; otázka naplnění podmínek hypotézy § 119 odst. 1 písm. a) bod 3 představuje otázku odlišnou a relativně nezávislou na otázce spáchání trestného činu podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona.

Politické strany: lhůta pro předložení výroční finanční zprávy

k § 14 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákonů č. 117/1994 Sb. a č. 151/2002 Sb. (v textu též „zákon o politických stranách“)

Dodatečné předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně politickou stranou, jejíž činnost byla sice pozastavena, ovšem nebyla dosud rozpuštěna, je přípustné i po uplynutí lhůty stanovené v § 14 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2008, čj. Pst 32/2007-55)

Prejudikatura: č. 299/2004 Sb. NSS a č. 1386/2007 Sb. NSS.

Věc: Vláda České republiky proti politické straně Strana podnikatelů, živnostníků a rolníků České republiky o návrhu na rozpuštění politické strany.

Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 5. 10. 2007 doručen návrh vlády České republiky na rozpuštění politické strany Strana podnikatelů, živnostníků a rolníků České republiky a na jmenování likvidátora této strany. Činnost odpůrce pozastavil Nejvyšší soud usnesením ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. 11 Zp 17/99, neboť odpůrce opakovaně nesplnil svoji zákonnou povinnost každoročně předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu (konkrétně se jednalo o roky 1996 a 1997). Odpůrce od té doby nejenže nenapravit tento stav, ale nepředložil Poslanecké sněmovně ani výroční finanční zprávy za roky následující (1998 až 2006).

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu zdůvodnil opakované nepředložení výročních finančních zpráv zejména tím, že již od roku 1994 nemá z členských příspěvků ani ze své činnosti žádné příjmy, a nebylo tedy možné provést audit. Vzhledem k tomu, že činnost odpůrce byla pozastavena, mohl odpůrce činit pouze kroky k odstranění důvodů, které vedly k pozastavení jeho činnosti. Odpůrce tedy nemohl Poslanecké sněmovně předložit výroční finanční zprávy za roky 2003 a následující, neboť by tím podle svého názoru opětovně porušil zákon o politických stranách. Opětovné porušení spatřoval odpůrce v tom, že § 14 odst. 2 zákona o politických stranách poskytuje k odstranění závadného stavu, jenž vedl k pozastavení činnosti politické strany,

lhůtu jednoho roku. Domníval se tedy, že pokud by dodatečně předložil starší výroční finanční zprávy, porušil by tím zákon. Odpůrce dále upozornil na to, že se prostřednictvím dopisu, který adresoval předsedovi Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny, domáhal obnovení své činnosti. Předseda uvedeného výboru odpůrci sdělil, že takovýto úkon učinit nemůže. Odpůrce připomněl, že jeho činnost by mohla být obnovena Poslaneckou sněmovnou až poté, co by splnil své zákonné povinnosti, což by ovšem současně bylo v rozporu s § 14 odst. 2 zákona o politických stranách. Tím se ovšem odpůrce podle svého názoru dostal do tautologické právně neřešitelné situace.

Nejvyšší správní soud Stranu podnikatelů, živnostníků a rolníků České republiky rozpusťl.

Z odůvodnění:

(...) Z výše uvedeného vzal Nejvyšší správní soud za prokázané, že odpůrce po pozastavení své činnosti v zákonem stanovené době jednoho roku neučinil žádné úkony k odstranění stavu, který byl důvodem pro rozhodnutí Nejvyššího soudu o pozastavení jeho činnosti, tj. nepředložil výroční finanční zprávy za roky 1996 až 1997, což odpůrce ani sám výslovně nepopírá. Byť lze pochopit, že odpůrci zřejmě do určité míry ve včasné nápravě tohoto stavu zabránily jeho vnitrostranické zá-

ležitosti, není možné v projednávané věci v žádném případě považovat dopis předsedovi Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny (navíc až ze dne 28. 6. 2004) za odpovídající úkon směřující k odstranění stavu, který byl důvodem pro rozhodnutí Nejvyššího soudu o pozastavení činnosti odpůrce. Navíc, jak vyplývá z citovaných usnesení Poslanecké sněmovny a sdělení jejího kontrolního výboru, nesplnil odpůrce svoji zákonnou povinnost ani ve vztahu k rokům následujícím. Odpůrce tak opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tedy Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy splňující náležitosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách. Z již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se přitom v tomto ohledu jednoznačně podává, že *„jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí trvá její skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena, rozhodne Nejvyšší správní soud o rozpuštění politické strany nebo hnutí podle § 13 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.“* [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. Pst 5/2003-43 (č. 299/2004 Sb. NSS)]. V projednávané věci neshledal Nejvyšší správní soud důvody se od takto vysloveného právního názoru odchýlit, a proto rozhodl na základě návrhu oprávněného subjektu tak, jak je uvedeno ve výroku, tedy že uvedené politické hnutí se rozpouští.

K tomu ještě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné dodat, že nelze považovat za důvodnou a přiléhavou argumentaci odpůrce z jeho vyjádření k návrhu, že nemohl Poslanecké sněmovně předkládat zpětně výroční finanční zprávy po 9. 5. 2002, neboť (jak odpůrce tvrdí) v souladu s § 14 odst. 2 zákona o politických stranách mohl činit pouze úkony k odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jeho činnosti, a to jen po dobu jednoho roku od pozastavení této činnosti. Odpůrce tak *de facto* tvrdí, že svoji zákonnou povinnost za roky 1996 a 1997, stejně tak jako roky následující,

později dodatečně nesplnil mimo jiné i z toho důvodu, že by svými úkony směřujícími k nápravě tohoto stavu po 9. 5. 2002 porušoval shora citované ustanovení zákona o politických stranách. Toto jeho tvrzení je nicméně třeba považovat za tvrzení do určité míry účelové, kterým se především snaží zakrýt tu skutečnost, že výroční finanční zprávy za roky 1996 a následující nepředložil ani v presumptione jednoroční lhůtě, ani později. Výklad § 14 odst. 2 citovaného zákona, který by neumožňoval politické straně, jejíž činnost byla pozastavena a dosud nebylo rozhodnuto o jejím rozpuštění (či dokonce nebyl ani podán návrh na její rozpuštění), předložit Poslanecké sněmovně chybějící výroční finanční zprávy za předchozí roky, má-li tato strana vůči výroční finanční zprávy i poté předložit, by přitom představoval příliš formální a zužující výklad takového ustanovení, který by se mohl dostat i do rozporu s ústavně zakotveným principem ochrany svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

Nejvyšší správní soud v této souvislosti navíc považuje za vhodné upozornit i na § 96 s. ř. s., ze kterého mimo jiné vyplývá, že soud o návrhu na rozpuštění politické strany rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu. V tomto ohledu tedy není soud striktně vázán hodnocením, zda byla kupříkladu právě určitá výroční finanční zpráva podána příslušnému orgánu před uplynutím lhůty dané ustanovením § 14 odst. 2 zákona o politických stranách, či nikoliv. Dodatečně předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně politickou stranou, jejíž činnost byla sice pozastavena, ovšem dosud nebyla rozpuštěna, i po uplynutí lhůty stanovené v § 14 odst. 2 zákona o politických stranách je tedy přípustné. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu je třeba jednoznačně preferovat situaci, kdy pro politické strany (hnutí), jejichž činnost byla sice pozastavena, které mají ovšem i nadále zájem podílet se na správě věcí veřejných, byl dán prostor pro jejich aktivitu (možnost předložit výroční finanční zprávy i po uplynutí jednoroční lhůty dané ustanovením § 14 odst. 2

zákona o politických stranách); opačný výklad by mohl zcela nelogicky vést k jistě nežádoucímu vzniku určité skupiny politických stran v některých případech i proti své vůli několik let pasivně čekajících na svoje rozpuštění. K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné ještě dodat, že uvedenou jednoroční lhůtu ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o politických stranách je třeba chápat spíše jako lhůtu z hlediska politických stran ochrannou, tedy lhůtu ve prospěch zachování aktivní činnosti politických stran (hnutí),

a nikoliv naopak. Jak zdejší soud vyslovil již ve svém rozhodnutí ze dne 29. 8. 2007, čj. Obn 1/2006-11 (č. 1386/2007 Sb. NSS), *„lhůtu jednoho roku, zakotvenou v citovaném ustanovení, pak je třeba vykládat jednak jako lhůtu, po kterou by nejpozději měla dotčená strana napravit zjištěné nedostatky, a současně se jedná o lhůtu, před jejímž marným uplynutím nejsou vláda anebo prezident oprávněni podat návrh na její rozpuštění. Lze tak funkce této lhůty vymezit jako motivační i ochrannou“*.

1641

Územní řízení: účastenství v řízení; k pojmu „přímo dotčen na vlastnickém právu“

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

Neurčitý právní pojem „přímo dotčen na vlastnickém právu“ ve smyslu § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 je nutno interpretovat vždy s ohledem na okolnosti spočívající v povaze umísťované stavby a jejích možných dopadech na okolí. Pří-
mým dotčením vlastníka nemovitosti na jeho vlastnickém či jiném právu může být i dotčení vlastníka zvýšenou hlukovou hladinou nebo jiným znečištěním způsobeným intenzitou dopravy v důsledku rozhodnutí o umístění velkoskladu, který bude zásobován denně příjezdějícími a odjíždějícími kamióny pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti jeho nemovitosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 92/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 42/97), č. 19/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 59/99), č. 96/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 19/99) a č. 37/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 609/04); č. 701/2005 Sb. NSS, č. 1299/2007 Sb. NSS a č. 1455/2008 Sb. NSS.

Věc: Jirí S. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o přiznání postavení účastníka řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Olomouce, odbor stavební, rozhodnutím ze dne 12. 4. 2006 odepřel žalobci postavení účastníka správního řízení o změně územního rozhodnutí o umístění stavby „*Distribuční centrum Kaufland, ul. Přerovská, Olomouc*“.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému, který odvolání rozhodnutím ze dne 18. 5. 2006 zamítl.

Rozhodnutí žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 25. 10. 2007 žalobu zamítl. Mimo jiné uvedl, že okruh účastníků územního řízení vymezený v § 34 stavebního zákona podléhá správnímu uvážení, a proto se omezil na přezkoumání otázky, zda žalovaný při užití správního uvážení nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu

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

s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Dospěl k závěru, že žalovaný ve svém rozhodnutí „*poměrně podrobně uvedl, které skutečnosti byly podkladem jeho rozhodnutí a jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení*“. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že žalovaný nevzal v úvahu pouze vzdálenost mezi nemovitostmi ve vlastnictví žalobce a zamýšlenou stavbou, ale také soulad navrhované stavby s platným územním plánem, situování stavby v blízkosti dálniční sítě a rychlostní komunikace. Jako logický a přesvědčivý vyhodnotil též závěr, že naprostá většina dopravy bude směřovat na nový dálniční obchvat. V neposlední řadě dovedl, že žalovaný se věcně zabýval námitkami žalobce o dotčení jeho vlastnického práva. Žalovaný nebyl povinen provést měření hluku, protože by nebylo způsobitelné doložit, že v důsledku zahájení provozu distribučního centra dojde k podstatnému zvýšení dopravy, a tím i nárůstu hluku.

Rozsudek napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které mimo jiné nesouhlasil se závěrem soudu, že nemůže být dotčen na svém vlastnickém právu, protože se jedná o umístění stavby v souladu s územně plánovací dokumentací. Dle stěžovatele je nezbytné vzít v úvahu i zprostředkovaný vliv stavby na velmi široké okolí. Dále nesouhlasí s názorem, že správní uvážení správních orgánů je v souladu s pravidly logického usuzování, neboť nelze hodnotit zamýšlenou stavbu izolovaně, ale jen s přihlédnutím k jevům generovaným umístěním stavby (tj. zvýšení automobilové dopravy). Stěžovatel dále napadá závěr soudu, že veškerá doprava související s provozováním zamýšlené stavby bude odvedena na nový dálniční obchvat s výjimkou zásobování obchodního centra Kaufland v Olomouci, tj. že dopad zvýšeného provozu v podobě hluku bude na obytnou zástavbu minimální. Dle stěžovatele totiž vzhledem k absenci východní tangenty budou po komunikaci I/55 směřovat do města též zásobovací vozidla minimálně pro obchodní centra v Bruntále a Krnově. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na studii dopravního řešení

„*Distribuční centrum Kaufland Olomouc, Přerovská ulice*“, z níž vyplývá, že kolem nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele bude projíždět rozhodně více než 1 – 2 nákladní automobily, většinou několik set automobilů osobních i nákladních. Dle této studie si provozování zamýšlené stavby vyžádá denní příjezd 285 vozidel, z nichž bude asi 190 nákladních, přírůstek pohybu na komunikační síti bude cca 570 vozidel.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že stěžovatel nebyl účastníkem územního řízení z důvodu, že zamýšlenou stavbou nemůže být přímo dotčeno vlastnické právo k nemovitostem v jeho vlastnictví. Vzdálenost mezi zamýšlenou stavbou a nemovitostmi stěžovatele činí cca 2,5 km, doprava se může vzhledem k několika křižovatkám umístěným mezi distribučním centrem a nemovitostmi stěžovatele rozprostřít i na ostatní komunikace, přičemž nelze určit, že by případné zvýšení hluku před obytným domem stěžovatele bylo způsobeno dopravou směřující do distribučního centra.

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

Z odůvodnění:

(...)

III/b

(...) Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že též iště provedeného správního i soudního řízení leží ve výkladu tehdy platného § 34 odst. 1 stavebního zákona. Dle něho je *účastníkem územního řízení o umístění stavby a o využití území navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena*.

Smyslem a účelem uvedeného ustanovení je vymezení okruhu účastníků územního řízení způsobem odlišným od obecného vymezení účastníků správního řízení dle § 14 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád. Územní řízení je zvláštním druhem správního řízení

a pro splnění jeho účelu a ochranu práv třetích osob je vhodné brát zřetel na specifika územního řízení. Jednou z oněch zvláštností je, že umístěním stavby v území může dojít *de facto* k zásahu do oprávněných zájmů třetích osob, v terminologii stavebního práva označovaných jako tzv. sousedé, resp. vlastníci sousedních nemovitostí. Pod vlivem judikatury Ústavního soudu nabyl institut souseda takové podoby, aby umožnil účinné uplatňování práv a zájmů všech vlastníků nemovitostí, kteří by mohli být umístěnou stavbou přímo dotčeni na svém vlastnickém či jiném právu, již ve fázi rozhodování o umístění stavby v území.

Prvním předpokladem pro naplnění definice účastníka řízení (tzv. souseda) je existence vlastnického nebo jiného práva k pozemku nebo stavbě; tento předpoklad stěžovatel nepochybně splňuje. Druhým elementem je potence plánované stavby přímo se dotknout vlastnického či jiného práva stěžovatele k pozemku nebo stavbě.

Stěžovatel považuje sám sebe za osobu, která může být územním rozhodnutím (resp. změnou územního rozhodnutí) přímo dotčena na svém vlastnickém právu. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (č. 96/2000 Sb.), a nálezu ze dne 3. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 59/99 (Sb. ÚS sv. 19, str. 107), vyplývá, že správní orgán musí posoudit v konkrétním případě dané okolnosti spočívající v povaze stavby a jejích dopadech na okolí a přistupovat k určení okruhu účastníků řízení individuálně. Ústavní soud dále uvedl, že pouze extenzivní výklad § 34 odst. 1 stavebního zákona lze považovat za souladný s ústavním pořádkem (viz nálezy ÚS ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, Sb. ÚS sv. 37, str. 97, obdobně též rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70, www.nssoud.cz). Jak k tomu uvádí relevantní právní doktrína, nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 „se obsah pojmu *soused* zásadně změnil tak, že dnes tento pojem vlastně nemá žádný obsah, neboť sousedem může být v řízeních podle stavebního zákona kdokoli, i velmi vzdálený soused jako vlastník velmi vzdáleného pozemku nebo stavby“

(Malý, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, str. 113). Současně se právní doktrína shoduje i na tom, že „*přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu (např. velkosklad, který bude zásobován denně příjezdějícími a odjíždějícími kamióny pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti okolních staveb a pozemků apod.)*“ (tamtéž, str. 113).

Krajský soud při výkladu nyní analyzované normy nesprávně dovodil, že se jedná o právní normu ovládanou správním uvážením. Citovaná právní norma totiž obsahuje tzv. neurčitý pojem („*osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena*“). Nejvyšší správní soud se k institutu neurčitých pojmů vyjádřil např. v rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 78/2006-95, dostupný na www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „*jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli*“ (srov. k tomu shodně také např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS).

Rozdíl mezi neurčitým pojmem a správním uvážením spočívá v tom, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že určitou skutkovou podstatu lze podřadit pod neurčitý pojem obsažený v právní normě, nemá již prostor pro úvahu, pokud jde o volbu následků (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 13/2007-56, www.nssoud.cz). Jinými slovy pokud by správní orgán dospěl k závěru, že určitý jednotlivec může být umístěním stavby zasažen na svém vlastnickém právu, pak je správní orgán povinen přibrat tohoto jednotlivce jako účastníka řízení.

Správní orgán má jistou volnost v interpretaci neurčitých pojmů, a tedy i hodnocení jednotlivých skutečností při subsumpci skutkového stavu pod hypotézu právní normy, je však absolutně vázán, pokud jde o právní následky (obdobně rozsudek NSS ze dne 21. června 2007, čj. 1 As 49/2006-96, www.nssoud.cz).

Rozsahem soudního přezkumu aplikace neurčitých pojmů správními orgány se zdejší soud zabýval např. v rozsudku ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005-62 (www.nssoud.cz), v němž uvedl, že „soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřísluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřipustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu“. Pokud jde o přezkum správního uvážení, pak NSS judikoval, že „samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry“ (rozsudek ze dne 24. 11. 2005, čj. 6 Asz 304/2004-43, www.nssoud.cz). Z výše uvedeného vyplývá, že soudní přezkum aplikace neurčitých pojmů i správního uvážení je obdobný, záměna neurčitých pojmů se správním uvážením ze strany krajského soudu tak nemůže mít vliv na zákonnost řízení před soudem ani hodnocení zákonnosti správního rozhodnutí.

III/c

Nejvyšší správní soud se bude po provedeném exposé rozsahu přezkumu, k němuž byl povinen krajský soud přistoupit, dále zabývat jednotlivými námitkami stěžovatele. (...)

b)

(...) Stěžovatel dále namítá, že správní orgán překročil meze správního uvážení, neboť jeho závěry nejsou v souladu s pravidly logického uvažování, předmětný stavební záměr nelze hodnotit izolovaně, nýbrž s přihlédnutím k jevům, které sám generuje, jako je zvýšení hustoty dopravy v okolí distribučního centra. S výše uvedeným souvisí námitka stěžovatele o nesprávnosti závěru správního orgánu, dle něhož budou po ulici Přerovské a Rolsberské projíždět v souvislosti s provozem distribučního centra pouze 1 – 2 nákladní vozidla, zbytek po novém dálničním obchvatu města. Skutečnost, že nedojde k citelnému zvýšení silničního provozu, a tím i hluku kolem nemovitostí stěžovatele, byla jedním z prvků, které vzal stavební úřad do úvahy při aplikaci neurčitých pojmů „přímé dotčení na vlastnickém právu“. Z jeho rozhodnutí tedy musí být zjevné, o co se tento závěr opírá a zda byl shromážděn dostatek podkladů pro učinění úsudku v této věci. Z rozhodnutí orgánu prvního stupně je patrné, že vyšel při hodnocení této otázky z návrhu na změnu územního rozhodnutí předloženého navrhovatelem. Z rozhodnutí správních orgánů ani ze správního spisu (tím méně pak z rozhodnutí krajského soudu, který jen obecně hovoří v budoucím čase) však nevyplývá, kdy lze předpokládat vybudování a zprovoznění tzv. východní tangenty (části dálničního obchvatu města), resp. zda nebude velké časové prodloužení mezi uvedením v provoz distribučního centra a východní tangenty a zda tato bude schopna odvést silniční provoz související s provozem distribučního centra mimo ulici Přerovskou a Rolsberskou. Správní orgány tak neshromáždily dostatek podkladů, aby mohly učinit závěr, že automobily jedoucí do distribučního centra a z něj nebudou ještě více zatěžovat provoz na ulici Přerovské a Rolsberské.

Zjištění žalovaného tedy nemá oporu ve spise, námitka stěžovatele je proto v tomto směru důvodná. Pokud žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že doprava se vzhledem k velkému množství křižovatek mezi distribučním centrem a nemovitostmi ve vlastnictví stěžovatele rozmělní a dopad na ulici Rolsberskou nebude nijak koncentrovaný, měl tak učinit (včetně podpory tohoto tvrzení relevantními podklady) již ve svém rozhodnutí. Nedostatky v odůvodnění svého rozhodnutí nemůže sanovat vyjádřeními podanými v průběhu soudního řízení (viz k tomu obdobně rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud k tomu upozorňuje, že správní orgán (a tedy ani krajský soud – viz str. 5 napadeného rozsudku) nemůže svůj závěr o rozmělnění dopravy založit jen na spekulacích a domněnkách; s ohledem na váhu argumentů stěžovatele je nezbytné, aby správní orgán zvážil, zda je lze v úplnosti a bez rozumných pochyb vyvrátit, aniž by takovéto závěry měly oporu v případné dopravní studii. Pokud by správní orgán, resp. soud, vycházel z dopravní studie, musí být v úplnosti učiněna součástí spisu, jinak by neměla taková skutková zjištění oporu ve spise.

Otázka, zda zvýšení hladiny hluku ve vnějším chráněném prostoru budovy ve vlastnictví stěžovatele nad zákonem povolenou mez lze považovat za dotčení stěžovatele na jeho vlastnickém právu, musí být vyřešena správním orgánem v rámci interpretace a aplikace neurčitého pojmu „dotčení na vlastnickém právu“. Úkolem soudů, jak bylo již uvedeno výše [viz bod III/b)], je pouze omezený přezkum zákonnosti interpretace a aplikace neurčitého pojmu. Soudy nejsou oprávněny nahradit uvážení správního orgánu o této otázce vlastním právním názorem. Správní orgán se musí řádně a úplně vypořádat s argumentací jednotlivce, který tvrdí, že může být dotčen na svém vlastnickém právu v důsledku nárůstu hluku, v odůvodnění rozhodnutí. Při aplikaci § 34 odst. 1 stavebního zákona je nutno mít na zřeteli smysl a účel účastenství a právní názor Ústavního soudu, že pouze extenzivní výklad tohoto ustanovení je v souladu s ústavním pořádkem. Je tedy nezbytné, aby správní orgán ve fázi zjišťování okruhu účastníků řízení provedl třeba i rozsáhlejší dokazování. Meze extenzivního výkladu jsou stanoveny požadavkem přímého dotčení na vlastnickém či jiném právu a okolnostmi daného případu. (...)

1642

Opatření obecné povahy: závazná nařízení a jiné pokyny ústředních správních orgánů

k § 101c soudního řádu správního

k § 171 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Závazné nařízení a jiné pokyny vydané ústředním správním orgánem (zde Ministerstvo obrany) k zabezpečení postupu podřízených personálních útvarů v souvislosti s realizací zákonem stanovené změny systému odměňování zaměstnanců (zde zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost) nenaplnují materiální ani formální znaky opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu z roku 2004.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, čj. 5 Ao 2/2008-23)

Prejudiktura: srov. č. 740/2006 Sb. NSS a č. 1276/2007 Sb. NSS.

Věc: Bc. Matěj F. proti Ministerstvu obrany o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatel podal u Městského soudu v Praze návrh na zahájení řízení podle soudního řádu správního ve věcech několika v návrhu specifikovaných nároků vyplývajících ze služebního poměru vojáka z povolání; současně navrhl zrušení opatření obecné povahy – odborného nařízení Sekce personální Ministerstva obrany č. 4 ze dne 18. 12. 2003 – Pokyny k postupu personálních orgánů při realizaci převodu zaměstnanců do nového platového systému při zavádění šestnáctitřídního systému odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě v resortu MO a Postupu pro určení doby započitatelné praxe od 1. 1. 2007, čj. 196-56/2006-7542.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2007, čj. 9 Ca 162/2007-13, byl návrh na zrušení výše uvedeného opatření, na jehož kvalifikaci, jakožto opatření obecné povahy, navrhovatel k výzvě soudu trval, vyloučen k samostatnému projednání. Protože k řízení ve věci zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101c s. ř. s. příslušný Nejvyšší správní soud, byla věc tomuto soudu dne 25. 4. 2008 Městským soudem v Praze postoupena.

Navrhovatel považuje výše uvedené dokumenty za opatření obecné povahy především z důvodů, že upravují metodicky činnost správních orgánů pro personální práci s vojáky z povolání, tedy dotýkají se, prostřednictvím svého působení na správní orgány provádějící tuto činnost, práv a povinností několika desítek tisíc osob. Oba dokumenty jsou obecně závazného charakteru, tedy jednotlivá rozhodnutí správních orgánů ve věcech personálních jsou závislá na obsahu těchto dokumentů; oba dokumenty mají imperativní povahu typu „*napříště bude postupováno tak a tak*“; oba dokumenty se nezabývají konkrétními případy, nýbrž obecnou dikcí, kdy každý i nově vzniklý subjekt (správní orgán) je povinen pro každé své nové rozhodnutí postupovat podle těchto dokumentů; oba dokumenty určují postup blíže neurčeného množství správních orgánů, dotčené subjekty jsou v nich vyjádřeny generic-ky, nikoliv taxativně.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Navrhovatel svůj návrh směřuje do interních pokynů odpůrce, upravujících postup personálních orgánů při zabezpečení realizace převodu zaměstnanců resortu do nového platového systému, které nenaplní ani formální, ani materiální atributy opatření obecné povahy, způsobilé soudního přezkumu ve správním soudnictví.

„Odborné nařízení č. 4 ze dne 18. 12. 2003“, schválené náměstkyní ministra obrany pro personalistiku, bylo vydáno k realizaci změny systému odměňování podle zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, na základě nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, které stanoví šestnáctitřídní stupnici platových tarifů, a nařízení vlády č. 469/2002 Sb., kterým se stanoví katalog prací a kvalifikační předpoklady ve veřejných službách a správě, ve znění nařízení vlády č. 331/2003 Sb. Uvedené nařízení stanoví, že za zpracování podkladů v souladu s platnou právní úpravou a dodržení stanovených termínů odpovídají velitelé útvarů, náčelníci, ředitelé a vedoucí ostatních organizačních útvarů („velitel“). Velitelé jsou povinni při realizaci zabezpečení převodu zaměstnanců do nového platového systému v souladu s obecně závaznými resortními předpisy (zejm. § 18 a § 22 zákoníku práce a čl. 81 až 92 Pracovního řádu pro občanské zaměstnance) úzce spolupracovat s příslušnými odborovými orgány. K realizaci změny systému v odměňování byl v souvislosti s výše uvedeným nařízením vydán náměstkyní ministra obrany pro personalistiku dále interní pokyn k postupu pro určení doby započitatelné praxe od 1. 1. 2007.

Z § 171 správního řádu z roku 2004 se především podává, že podle něj postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Opatření, jehož zrušení se navrhovatel dovolává, nebylo vydáno v řízení vedeném dle správního řádu, resp. na jeho vydání se správní řád ani nevztahuje. Žádný

právní předpis neukládá odpůrci vydat opatření obecné povahy v oblastech, do nichž navrhovatel směřuje. Uvedené personální předpisy vydané odpůrcem (v pozici „zaměstnavatele“) se nadto vztahují na všechny osoby, které mu pro splnění zákonných předpokladů podléhají, nelze tedy dovodit, že by při existenci stejných „vstupních“ podmínek měly být některé osoby posuzovány a zařazovány do platových tříd odlišně.

Správní řízení se nevztahuje na občansko-právní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony, prováděné správními orgány. Správní řád se vztahuje pouze na veřejnou správu, která má charakter výkonu veřejné moci.

Odpůrce rozpracoval ve vnitřních pokynech, jejichž zrušení se navrhovatel dovolává, postupy, k tomu, aby dostál naplnění zákonných norem, k čemuž byl povinen. Svým vymezením tak tyto pokyny plní úlohu interního pokynu, resp. aktu řízení, který není ve vztahu k adresátům, které zavazuje výkonem veřejné moci. „Odborné nařízení“ a „Postupy“ pouze interpretují příslušná zákonná ustanovení, aniž by zákon jakkoli překračovala. Odpůrce určitým způsobem metodicky stanovil, jak mají příslušné osoby, do jejichž kompetence spadají otázky odměňování (personální útvary), postupovat, aby naplnily zákonem předpokládaný stav.

Nadto je třeba konstatovat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je přitom oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na

svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Přímou z předmětných dokumentů odpůrce však neplynou navrhovateli, ale ani ostatním osobám, na které příslušná právní úprava dopadá, žádné závazné povinnosti, jejichž nedodržení by vedlo k dalším opatřením ze strany odpůrce. Zmiňované interní pokyny samy o sobě nejsou způsobilé založit navrhovateli konkrétní práva a povinnosti. Tyto, a to i ohledně výše platového ohodnocení, může založit až příslušný platový výměr. Ten byl ostatně navrhovateli, jak Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, vydán, a to nikoli na základě výše zmiňovaných interních pokynů, ale na základě zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových organizacích a některých dalších organizacích a orgánech, nařízení vlády č. 565/2006 Sb., o platových poměrech vojáků z povolání. (Ve věci platového výměru je vedeno samostatné řízení o žalobě u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 9 Ca 162/2007.)

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že Odborné nařízení sekce personální Ministerstva obrany č. 4 ze dne 18. 12. 2003 a Postup pro určení doby započitatelné praxe od 1. 1. 2007, čj. 196-56/2006-7542, sice není právním předpisem ani rozhodnutím, ale z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnějí znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana ustanovením § 101a s. ř. s.

Regulace reklamy: reklama na tabákové výrobky

k § 3 odst. 4 písm. c) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 132/2003 Sb.

Částí provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků a kde je reklama na tyto výrobky povolena ve smyslu § 3 odst. 4 písm. c) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, je třeba rozumět pouze bezprostřední okolí místa, kde je možné tabákové výrobky zakoupit (v daném případě zásobníky na cigarety umístěné nad pokladnami provozovny se smíšeným zbožím, a nikoli prostor nad pultem určeným na odkládání košíků a umístěným za pokladnami mimo prodejní plochu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2008, čj. 2 As 75/2007-53)

Věc: Alexandr K. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 6. 4. 2005 provedl žalovaný v provozně žalobce kontrolu zaměřenou na dodržování § 3 zákona č. 40/1995 Sb. Přitom bylo zjištěno, že reklama na cigarety značky „NEXT“ je umístěna na prodejních zásobnících cigaret u pokladen a také v prostoru za pokladnami na stěně nad stolkou pro odkládání košíků. Rozhodnutím ze dne 7. 11. 2005 žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 2000 Kč za šíření reklamy v rozporu s § 3 odst. 1 a 4 písm. c) zákona č. 40/1995 Sb., a to podle § 8 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2005, neboť stěžovatel měl reklamu na tabákové výrobky umístěnou v prodejně za pokladnami nad pultem pro odkládání košíků, tedy mimo část provozovny, která je určená k prodeji tabákových výrobků.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí o uložení pokuty žalobou. Poukázal na to, že i z opačné strany pokladen se nakupují tabákové výrobky, a jedná se tak o prostor určený k prodeji těchto výrobků. Zdůraznil, že žádnou právní normou není určeno, jak velký má být prostor určený k prodeji tabákových výrobků, ani jak má být daleko od pokladen. Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, jeho žalobu dne 31. 10. 2007 zamítl.

Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhá zrušení uvedeného rozsudku krajského soudu. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že skutková zjištění opravňují k závěru o uložení pokuty. Domnívá se, že text zákona, který umožňuje umístit reklamu na tabákové výrobky pouze „v té části provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků“, je třeba posuzovat s ohledem na konkrétní prodejní prostory; nelze pak přípustnost reklamy zúžit pouze na zásobníky na cigarety u pokladen. Soud nevzal v úvahu, že reklama byla umístěna u pokladen, kudy přichází zákazníci mající zájem pouze o koupi tabákových výrobků. Stěžovatel se domnívá, že při relativní neurčitosti hypotézy aplikované normy byl jeho postup v souladu se zákonem. Přestože stěžovatel v řízení o žalobě uloženou sankci nenapadl, nesouhlasí s ní. Má za to, že již ulo-

žená sankce může mít vliv na výši sankce v případném jiném správním řízení. Stěžovatel, který provozuje více obchodů se smíšeným zbožím, vyslovuje obavu, že by správní orgán mohl porušení zákona shledat i v jiné jeho provozovně. Navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem v napadeném rozsudku, neboť se domnívá, že pokud stěžovatel umístil reklamu na tabákové výrobky nad pult určený k odkládání nákupních košíků, nemůže se jednat o místo určené k prodeji těchto výrobků ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb. Argumentaci stěžovatele považuje za účelovou a poukazuje na to, že určení části provozovny, která má sloužit k prodeji tabákových výrobků, je sice plně na provozovateli (stěžovateli), ale musí být vyjádřeno jednoznačně a prokazatelně. Nelze je vyvozovat pouze z objektivního stavu prodejny (v daném případě z možnosti nakupovat cigarety i z druhé strany pokladen). Z textu citovaného zákona žalovaný dovozuje, že část provozovny určená k prodeji tabákových výrobků musí být jednoznačně oddělena od částí ostatních. Touto částí pak v dané věci byla pokladní místa, a nikoli prostor za pokladnami.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Při posouzení důvodnosti kasační stížnosti vycházel Nejvyšší správní soud zejména ze znění zákona č. 40/1995 Sb. Ustanovení § 3 odst. 1 tohoto zákona obsahuje obecný zákaz reklamy na tabákové výrobky („*Reklama na tabákové výrobky a rovněž sponzorování, jehož účelem nebo přímým či nepřímým účinkem je reklama na tabákové výrobky, jsou zakázány, pokud není dále stanoveno jinak.*“). Výjimky z tohoto zákazu jsou pak obsaženy v odst. 4 citovaného ustanovení [„*Zákaz reklamy podle odstavce 1 se nevztahuje na a) oznámení určená výlučně profesionálům v oblasti obchodu s tabáko-*

vými výrobky, b) reklamu na tabákové výrobky ve specializovaných prodejnách tabákových výrobků nebo ve výkladní skříni a na přiměřené označení těchto prodejen, c) reklamu na tabákové výrobky v provozovnách, ve kterých se prodává nebo poskytuje široký sortiment zboží nebo služeb, jednání se o reklamu umístěnou v té části provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků, d) sponzorování motoristických soutěží a sponzorskou komunikaci v místě konání, e) prodej publikací obsahujících reklamu na tabákové výrobky, které jsou publikované a tištěné v třetích zemích, pokud nejsou především určeny pro trh v České republice.]. Rozhodné je tedy písm. c) tohoto ustanovení, které v případě provozoven, kde se prodává nebo poskytuje široký sortiment zboží nebo služeb, vyjímá z obecného zákazu reklamu na tabákové výrobky, avšak pouze za podmínky, že je umístěna v části provozovny určené k prodeji tabákových výrobků.

V daném případě je tedy třeba vyložit naposled zmíněné ustanovení [§ 3 odst. 4 písm. c) zákona č. 40/1995 Sb.], resp. jeho úsek, který umožňuje reklamu na tabákové výrobky v „*části provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků*“. Je tedy nutno posoudit, co se rozumí tou částí provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků. Za použití gramatického výkladu, tedy prostým rozborem textu tohoto ustanovení, lze dojít ke shodnému závěru jako stěžovatel: je-li dovoleno nakupovat cigarety i z druhé strany pokladny, může být i prostor za pokladnami částí provozovny určenou pro prodej tabákových výrobků a reklama zde umístěna být může. Na druhou stranu tímto způsobem výkladu nelze zjistit, jak velký prostor kolem místa určeného k prodeji tabákových výrobků (pokladny) je možno za „*část prodejny určenou k prodeji tabákových výrobků*“ považovat. Gramatický výklad tak odpověď na položenou otázku nedává.

Při interpretaci jednotlivých ustanovení právních předpisů navíc nelze vycházet pouze ze samotného textu, nýbrž je třeba přihlížet k systematice předpisu a také smyslu právní úpravy. Není pochyb o tom, že smys-

lem zákona č. 40/1995 Sb. je regulovat určitý způsob reklamy výrobků a služeb (např. reklamu klamavou, založenou na podprahovém vnímání, nebo reklamu nevyžádanou) a také reklamu na určité výrobky či služby (např. reklamu na zboží, jehož prodej je v rozporu se zákonem, reklamu na tabákové výrobky, alkoholické nápoje, střelné zbraně a střelivo). To vyplývá jak ze samotného názvu zákona, tak i jeho jednotlivých ustanovení. Rovněž je nepochybné, že se tato regulace projevuje především formou zákazu nebo omezení reklamy. Reklama některých výrobků je tak zcela zakázána, ve vztahu k jiným výrobkům je zase povolena pouze na určitém místě, případně toliko přesně vymezeným způsobem nebo jen vůči některým osobám.

Shodně je tomu i v případě reklamy na tabákové výrobky, která je § 3 odst. 1 zásadně zapovězena a je povolena pouze v přesně vymezených situacích zakotvených v odst. 4. Při výkladu jednotlivých výjimek tohoto zákazu je tak třeba vyjít ze způsobu, který zákonodárce k regulaci zvolil. Reklamu na tabákové výrobky zakázal generální klauzulí a dále uvedl několik situací, kdy je reklama za určitých podmínek přípustná (jednotlivá písmena odst. 4). Z toho je zřejmé, že tato reklama má být možná skutečně pouze výjimečně, a to v zákonem přesně vymezených situacích. Stanovené výjimky je pak třeba přesně dodržovat, a nikoli jejich působnost vykládat extenzivně.

Důležitým vodítkem při výkladu jednotlivých ustanovení, která reklamu připouští, je tady také smysl právní úpravy regulace reklamy. Tím je snížení počtu kuřáků, zejména mezi dětmi a mládeží, a to právě omezením reklamy na tabákové výrobky. Důvodová zpráva k zákonu č. 132/2003 Sb., který s účinností od 1. 7. 2004 shora citovanou právní úpravu reklamy tabákových výrobků zakotvil, jednoznačně uvádí, že „*cílem navrhované úpravy je zpřesnění a zpřísnění regulace reklamy a prodeje tabákových výrobků. Kouření je velmi závažný jev, který má negativní dopad na kvalitu života jednotlivce i celé společnosti. Závažnost kouření je tak obrovská, že je třeba čelit vzniku nových závislostí zejména u mládeže i legislativní formou*“.

Je zde také upozorněno na statistické výsledky, podle nichž „v České republice pravidelně kouří 10 % dětí ve věku 13 – 14 let, 20 % dětí ve věku 15 – 16 let a 90 % kuřáků začíná kouřit před dovršením 18. roku věku. Tyto děti přitom kouří z 80 % cigarety doporučené masivní reklamou“. Důvodová zpráva rovněž upozorňuje na skutečnost, že „výskyt řady chorob lze do značné míry přiřadit kouření. Tuto skutečnost nepopírají ani producenti tabákových výrobků“, a na nezbytnost zabezpečit zvláštní ochranu dětí a mladistvých, kterou v článku 32 zaručuje Listina základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud tedy plně souhlasí se závěrem krajského soudu, že v souladu se smyslem zákona č. 40/1995 Sb. je třeba výjimky povolující reklamu na tabákové výrobky vykládat spíše restriktivně. Části provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků a kde je reklama na tyto výrobky povolena, je tak třeba rozumět pouze prostor v bezprostřední blízkosti místa, kde je možné tabákové výrobky zakoupit. V daném případě je tedy touto částí pouze prostor přímo u pokladny, kde jsou umístěny zásobníky na cigarety. Na uvedené nemá vliv, že je prodej cigaret usku-

tečňován i z druhé strany pokladen, neboť i v tomto případě je prodáváno ze zásobníků nad pokladnami, a nikoli z pultu na odkládání košíků, který se rozhodně v bezprostřední blízkosti zásobníků na cigarety nenachází. Není možné ani souhlasit se stěžovatelem, že reklama byla umístěna „u pokladen, kudy přicházeli zákazníci mající zájem pouze o koupi tabákového zboží“. Z plánu prodejny naopak vyplynulo, že se jedná o prostor, kterým přichází a odchází všichni zákazníci prodejny. S ohledem na smysl právní úpravy regulace reklamy tak nelze za část prodejny, kde je reklama povolena, považovat prostor za pokladnami sloužící k odkládání košíků (tedy zcela mimo prodejní plochu), kam se mohou dostat i osoby, které nejen že nechtějí nakupovat tabákové výrobky, ale nakupovat nezamýšlí vůbec, a pouze zde například čekají na někoho, kdo se na nákup do prodejny vydal. Takovými čekajícími pak nejspíše mohou být právě děti. V dané věci tedy mohla být reklama na cigarety umístěna pouze na zásobníku nad pokladnou, případně v jeho těsné blízkosti; nikoli však v prostoru za pokladnami nad stolky určenými pro odkládání košíků, eventuálně k ukládání nákupu. (...)

1644

Veřejné zakázky: doložení kvalifikačních předpokladů

k § 2a odst. 5 a § 2b odst. 1 písm. a) zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákonů č. 148/1996 Sb. a č. 28/2000 Sb.)*

Ustanovení § 2a odst. 5 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, se vztahuje toliko na případy doložení jednoho z kvalifikačních předpokladů, a to oprávnění k podnikání dle § 2b odst. 1 písm. a) téhož zákona.

Pokud je kvalifikace dokládána i u jiných osob, pomocí nichž má být splněna zakázka (u subdodavatelů), musí uchazeč v nabídce přesně uvést tyto osoby a vymezit příslušné části zakázky, u nichž uvažuje o provedení těmito osobami (subdodavateli).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 8 Afs 58/2007-247)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 490/1999 a č. 1121/2007 Sb. NSS.

*) S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Ten byl posléze s účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Věc: a) Ing. arch. Ludvík G., b) Ak. arch. Jan S. a c) Ing. arch. Jindřich Š. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti společnosti s ručením omezeným OMNIA projekt, o přezkoumání veřejné zakázky, o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

Zadavatel, Statutární město Brno, vyhlásil obchodní veřejnou soutěž na zhotovení tří-
stupňové projektové dokumentace a následný
autorský dozor na zakázku „*Vila Tugendhat –
rekonstrukce*“, zveřejněním v Obchodním
věstníku dne 19. 11. 2003. Kvalifikační před-
poklady stanovené v § 2b zákona č. 199/1994 Sb.
měli uchazeči podle zadavatele prokázat způ-
sobem dle § 2a a § 2c téhož zákona dokladem
o oprávnění k podnikání, tj. živnostenským
listem a výpisem z obchodního rejstříku
v originálech nebo úředně ověřených ko-
piích a osvědčením o autorizaci, a čestným
prohlášením o skutečnostech uvedených
v § 2b odst. 1 písm. b), c), d), e) a f) citovaného
zákona. Při předložení nabídky více oso-
bami společně zadavatel v souladu se záko-
nem požadoval prokázání kvalifikačních
předpokladů od všech osob předkládajících
společnou nabídku. U nabídek, předpokláda-
jících splnění zakázky s pomocí jiných osob
(subdodavatelů) zadavatel požadoval proká-
zání kvalifikačních předpokladů způsobem
uvedeným v § 2a odst. 5 citovaného zákona.
Nepředložení dokladů požadovaných zadava-
telem nebo jejich stejnopisů s úředním ově-
řením jejich pravosti mělo být důvodem pro
vyloučení nabídky uchazeče ze soutěže.

Dne 16. 7. 2004 Rada města Brna vybrala
jako nejvhodnější nabídku Sdružení pro vilu
Tugendhat, jehož „*vedoucím účastníkem*“
byla společnost OMNIA projekt, s. r. o. Proti
rozhodnutí Rady podali námitky Ing. arch.
Jindřich Š., akad. arch. Jan S. a Ing. arch. Lu-
dvík G. (sdružení fyzických osob podle § 829
a násl. občanského zákoníku, jakožto uchazeč
vybraný na druhém místě). Primátor města
Brna svým rozhodnutím ze dne 30. 7. 2004
námitkám nevyhověl.

Uchazeči, jejichž společná nabídka se
umístila jako druhá v pořadí, podali Úřadu
pro ochranu hospodářské soutěže (dále též
„Úřad“) návrh na přezkoumání rozhodnutí
zadavatele ze dne 30. 7. 2004, jímž bylo roz-

hodnuto o námitkách proti rozhodnutí ze
dne 16. 7. 2004 o výběru nejvhodnější nabídky
na veřejnou zakázku „*vila Tugendhat – re-
konstrukce*“. Úřad dne 8. 10. 2004 tento ná-
vrh zamítl a potvrdil rozhodnutí s tím, že bylo
učiněno v souladu se zákonem č. 199/1994 Sb.
K námitce týkající se prokázání kvalifikač-
ních předpokladů Úřad uvedl, že vzhledem
ke stanovení podmínek zadavatelem zajistil
uchazeč „Sdružení pro vilu Tugendhat“ plně-
ní kvalifikačních předpokladů pomocí jiných
osob ve smlouvě o sdružení, což uvedl ve své
nabídce. Tato smlouva mimo jiné jmenovitě
stanovila, které osoby se budou podílet na
projekčních pracích. Dále nabídka obsahovala,
v souladu s § 2c odst. 3 zákona č. 199/1994 Sb.,
příslušná oprávnění k podnikání a osvědčení
o autorizaci osob, které se dle smlouvy
o sdružení budou podílet na projekčních pra-
cích. Zadavatel specifikoval svůj požadavek
na prokázání kvalifikačních předpokladů,
předložili nabídku více osob společně, obec-
ně odkazem na § 2a odst. 5 citovaného zákona,
přičemž v podmínkách soutěže uvedl, že kvali-
fikační předpoklady prokáží všechny osoby,
které společnou nabídku podaly. Uchazeči
tudíž nebyli při prokazování uvedeného kva-
lifikačního předpokladu (doložení osvědčení
o autorizaci) vázáni žádnou další podmínkou
zadavatele. Rovněž nebylo vyloučeno, aby
osvědčení o autorizaci mohla předložit jaká-
koli osoba, která příslušně oprávnění vlastní,
s níž uchazeč uzavřel smlouvu na plnění
předmětných prací (tzv. subdodavatelské pl-
nění). Právnícké osoby, které jsou účastníky
„Sdružení pro vilu Tugendhat“ (OMNIA pro-
jekt, s. r. o., a ARCHATT, s. r. o.), by tedy pro-
váděly projektové práce pomocí jiných osob,
což bylo v nabídce řádně doloženo. „Sdružení
pro vilu Tugendhat“ tedy podle Úřadu proká-
zalo kvalifikační předpoklady v celém rozsahu
(včetně doložení osvědčení o autorizaci), a to
v souladu s § 2a odst. 5 zákona č. 199/1994 Sb.
i s podmínkami soutěže.

Proti rozhodnutí Úřadu podali žalobci rozklad, který předseda žalovaného dne 10. 1. 2005 zamítl a předchozí rozhodnutí potvrdil.

Žalobci napadli rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i jemu předcházející rozhodnutí Úřadu, žalobou u Krajského soudu v Brně, v níž zejména namítali, že zadavatel vybral jako nejvhodnější nabídku, která měla být z veřejné soutěže vyřazena pro nesplnění základního kvalifikačního předpokladu – autorizace podle zákona č. 199/1994 Sb. u některých uchazečů – účastníků sdružení, stanoveného v § 17 písm. b) a e) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků ve výstavbě (dále jen „zákon č. 360/1992 Sb.“), i v soutěžních podmínkách zadavatele. Za dané situace nebyla naplněna podmínka § 2a odst. 5 poslední věty zákona č. 199/1994 Sb., která by přicházela v úvahu jen tehdy, jestliže by všichni uchazeči základní kvalifikační předpoklad plnění veřejné zakázky splnili a mělo by se jednat o prokázání kvalifikačního předpokladu pro splnění některé z tzv. vedlejších činností, zajišťované pomocí jiné osoby.

Krajský soud v Brně svým rozsudkem ze dne 27. 9. 2006 rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud se ztotožnil s ústředním bodem argumentace žalobců a přiklonil se k právnímu názoru, že kvalifikační předpoklady na celý předmět plnění veřejné zakázky musí splňovat všichni uchazeči o veřejnou zakázku, tedy i všechny fyzické a právnické osoby, které podávají společnou nabídku v rámci sdružení. Prokázat osvědčení o autorizaci podle zákona č. 360/1992 Sb. jako jeden z kvalifikačních předpokladů pak nejsou z povahy věci schopny právnické osoby, přičemž je současně dle žalobců obcházením zákona, pokud ji tyto právnické osoby prokázaly prostřednictvím „jiných osob“ než u osob ze zákona (§ 537 obchodního zákoníku) odpovědných jako zhotovitelé za řádné provedení díla.

Proti uvedenému rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost žalovaný (stěžovatel) a osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka).

Stěžovatel především namítá, že závěry soudu plynou z nesprávného právního posouzení věci. Má za to, že osvědčení o autorizaci předložil (a tedy splnění kvalifikačního předpokladu prokázal) každý účastník „Sdružení vila Tugendhat – rekonstrukce“ řádně a zcela v souladu s požadavkem zadavatele, tzn. samostatně a sám za sebe. O prokázání předmětného kvalifikačního předpokladu Ing. arch. Tomášem R. a Ing. arch. Ivanem W. není sporu, ostatní účastníci sdružení – právnické osoby pak tento kvalifikační předpoklad řádně splnily předložením osvědčení o autorizaci od fyzických osob Ing. arch. Alexandra S. (za OMNIA projekt, s. r. o., a ARCHATT, s. r. o.) a Ing. arch. Milana R., Ph.D. (za ARCHTEAM, s. r. o.). Vztah těchto fyzických osob k právnickým osobám – účastníkům sdružení je pak bezesporu vztahem „*subdodavatelským*“, na který se použije § 2a odst. 5 zákona. Soud se tedy mylí, pokud uvádí, že osvědčení o autorizaci předložili pouze Ing. arch. Tomáš R. a Ing. arch. Ivan W., a pokud tvrdí, že § 2a odst. 5 by šlo použít pouze tehdy, pokud by bylo jednoznačně uvedeno, že uchazeč bude plnit pomocí jiných osob, a že toto ze smlouvy o sdružení nevyplývá (ze smlouvy o sdružení plyne, že pokud někteří ze jmenovaných architektů nejsou členy sdružení, je na ně nutno pohlížet jako na „*jiné osoby, s jejichž pomocí se předpokládá splnění zakázky*“, tedy jako na subdodavatele). Dále žalovaný uvádí, že § 2a odst. 5 umožňuje uchazečům o veřejnou zakázku, jejichž oprávnění k podnikání se nevztahuje na celý rozsah veřejné zakázky, a proto předpokládá splnění zakázky pomocí jiných osob, aby splnění kvalifikace prokázali „*skrze*“ tyto jiné osoby. Zákon žádným způsobem nevymezuje, jakou část předmětu plnění veřejné zakázky musí svým oprávněním pokrývat sám uchazeč, aby mohl na zbytek předmětu použít subdodávky. Dle názoru stěžovatele kvalifikační předpoklad splnili všichni účastníci sdružení, a zadavatel tak neměl důvod vyloučit tohoto uchazeče z další účasti na soutěži.

Stěžovatelka spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí ve způsobu, jakým byla posouzena otázka povinnosti účastníků sou-

těže prokazovat odbornou způsobilost. Uvádí, že dle zadavatele soutěže případ, kdy nabídka podává sdružení, není případem podání nabídky více osobami. Sdružení v soutěži vystupovalo jako jeden účastník a jednalo jako jedna osoba. Na základě smlouvy o sdružení byl specifikován rozsah úkolů a povinností jednotlivých účastníků sdružení a další náležitosti. Ačkoliv sdružení nemá právní subjektivitu, vystupovalo ve veřejné soutěži jako jedna osoba a jako jeden účastník soutěže prostřednictvím vedoucího účastníka sdružení, který právní subjektivitu má. Za více osob ve smyslu zadání veřejné soutěže je třeba považovat skupinu osob bez bližší dělby úkolů, s právními vztahy založenými v jiné formě než sdružení. Právě pro takovýto případ stanovil zadavatel podmínku prokázání kvalifikačních předpokladů u všech uchazečů. Tuto argumentaci stěžovatelka opírá o rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 83/2001*, z něhož vyvozuje, že z povahy sdružení vyplývá, že sdružení umožňuje zajistit jednotlivým subjektům věc, na kterou by při samostatném postupu nedosáhly. Na sdružení osob je tak podle jeho názoru třeba hledět jako na skupinu osob, za kterou jedná a vystupuje vedoucí účastník. Z logiky podstaty sdružení je tedy podle něj zřejmé, že postačí, pokud naplní kvalifikační předpoklady sdružení jako celek, nikoliv každý jeho účastník.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti především poukázali na to, že stěžovatelé zaměňují obecnou právní úpravu obsaženou v obchodním zákoníku se speciální úpravou v § 2a zákona č. 199/1994 Sb. Dovožují, že nebyla ani uzavřena smlouva mezi vítěznými uchazeči a subdodavateli a že nebylo předloženo od všech osob osvědčení o autorizaci. I smlouva o sdružení, které se žalovanými dovolává, je ohledně případného „použití řady subdodavatelů“ nekonkrétní.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

Zadavatel vedle kvalifikačních předpokladů pro splnění veřejné zakázky dle § 2b odst. 1

zákona č. 199/1994 Sb. [včetně předpokladu podle písm. a)], v souladu s § 2a odst. 3 téhož zákona, vymezil další požadavek, a to na předložení dokladu o autorizaci (k tomu především viz § 2 zákona č. 360/1992 Sb.). I přes souvislost autorizace s oprávněním k podnikání jde o další samostatný požadavek.

Podle § 2a odst. 5 zákona č. 199/1994 Sb. u nabídek předpokládajících splnění zakázky s pomocí jiných osob prokazuje splnění kvalifikačních předpokladů uchazeč, který nabídku podává, pokud se jeho oprávnění k podnikání vztahuje na celý rozsah veřejné zakázky. Jinak prokazují splnění kvalifikačního předpokladu podle § 2b odst. 1 písm. a) citovaného zákona i tyto osoby.

Jak je zřejmé již z dikce tohoto ustanovení (které je v předmětném zadání veřejné zakázky v podstatě jen reprodukováno), vztahuje se toto ustanovení toliko na případy doložení jednoho z kvalifikačních předpokladů, a to oprávnění k podnikání dle § 2b odst. 1 písm. a) citovaného zákona, a nikoli dalšího (shora uvedeného) požadavku zadavatele. Již z tohoto důvodu nemůže obstát závěr stěžovatele, opírající se o § 2 odst. 5 zákona č. 199/1994 Sb.

Pro úplnost je nutno uvést, že účelem tohoto ustanovení je upravit postup v případech, kdy zakázka má být realizována „s pomocí jiných osob“ (v odborné literatuře se většinou hovoří o subdodavatelích – viz např. Jurčík R. *Zadávání veřejných zakázek v praxi*. Vydání první. Praha : C. H. Beck, 2002). Jde o situaci, kdy určitou část zakázky realizuje uchazeč, ostatní části zakázky subdodavatel (subdodavatelé). Proto i splnění kvalifikačního předpokladu dle § 2b odst. 1 písm. a) zákona č. 199/1994 Sb. při podání nabídky dokládá především uchazeč, a to i v případě, že část zakázky bude realizovat subdodavatel (subdodavatelé), pokud i sám uchazeč splňuje tento předpoklad (neboť za realizaci zakázky odpovídá v první řadě uchazeč). Teprve v případě, že uvedený kvalifikační předpoklad, pokud se týká části zakázky, sám nesplňuje, je povinen doložit splnění tohoto předpokladu u subdodavatele (subdodavatelů).

* Dostupný na <http://www.nsoud.cz>.

Z tohoto dále vyplývá (i když to není v citovaném ustanovení výslovně uvedeno), že pokud je příslušná kvalifikace dokládána i u subdodavatelů, musí uchazeč v nabídce přesně uvést osoby, pomocí nichž bude zakázku realizovat, a vymezit příslušné části zakázky, u nichž uvažuje s provedením subdodavatelů. Jen tak může zadavatel, a v dalším řízení i Úřad, a eventuálně i soud ve správním soudnictví posoudit, zda bylo u uchazeče i u subdodavatelů doloženo splnění kvalifikačních předpokladů.

Z ničeho nelze dovodit, jak uvádí v kasační stížnosti stěžovatelka, že podmínka zadavatele týkající se prokázání kvalifikačních předpokladů u všech osob předkládající společnou nabídku se netýkala sdružení podle § 829 a násl. občanského zákoníku. Formulace této podmínky je obecná, přičemž právě sdružení několika osob k dosažení sjednané

ho účelu (v tomto případě společné účasti na veřejné obchodní soutěži) je vhodnou a obvyklou formou.

Pokud se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává ohledně ujednání o subdodavatelích bodu 5.7 smlouvy o sdružení, je třeba především poukázat na to, že se jednalo o značně neurčitou formulaci, že „*Případnými autory budou ...*“ (v dalším výčtu jsou uvedeni jak účastníci smlouvy o sdružení, tak i další osoby). Je tedy třeba přisvědčit krajskému soudu, že skutečnost, že zakázka, resp. její část, bude realizována pomocí subdodavatelů, z této smlouvy jednoznačně dovodit nelze, v žádném případě pak, že by bylo konkrétně vymezeno, v jakém rozsahu se na zakázce budou podílet uchazeči a v jakém rozsahu subdodavatelé. To nevyplývá ani z jiných písemností předložených v průběhu řízení před soudem. (...)

1645

Veřejné zakázky: dohled nad zadáváním veřejných zakázek Správní trestání: podstatné porušení předpisů o zadávání veřejných zakázek

k § 101 odst. 1 a 2, § 102 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

I. Pro uvedení, že došlo k porušení zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, konkrétním úkonem zadavatele, postačí dle § 101 odst. 1 téhož zákona zjištění, že zadavatel úkonem učiněným při zadávání veřejné zakázky nesplnil povinnost nebo porušil zákaz stanovený v citovaném zákoně. Pro uložení pokuty za správní delikt podle § 102 odst. 1 písm. a) nebo b) tohoto zákona však musí být prokázáno, že k porušení citovaného zákona ze strany zadavatele došlo kvalifikovaným způsobem („podstatně“). Tento kvalifikovaný způsob je naplněn tehdy, pokud v důsledku konkrétního porušení citovaného zákona ze strany zadavatele došlo nebo alespoň mohlo dojít k ovlivnění hodnocení nabídek.

II. Závěr o uložení pokuty za správní delikt podle § 102 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, musí být opřen o zjištění správního orgánu, že zadavatel nedodržel postup stanovený v citovaném zákoně, a v důsledku toho konkrétní nabídka mohla být vyhodnocena jinak, než by byla vyhodnocena za situace, pokud by k takovému pochybení ze strany zadavatele nedošlo.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2007, čj. 62 Ca 21/2006-195)

Věc: Město Vratimov proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

*) S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Správní orgán I. stupně uložil žalobci rozhodnutím ze 7. 12. 2005 pokutu ve výši 30 000 Kč, neboť žalobce porušil předpisy při zadávání veřejné zakázky „Rekonstrukce školní kuchyně dle platných hygienických předpisů“ tím, že včasné námitky jednoho z uchazečů označil chybně jako podané opožděně a následně uzavřel smlouvu s uchazečem, jehož nabídka byla vyhodnocena jako nejvýhodnější.

Žalovaný dne 20. 3. 2006 rozhodl o rozkladu žalobce proti tomuto rozhodnutí tak, že změnil výši uložené pokuty na 15 000 Kč a v ostatním rozhodnutí potvrdil.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, ve které zejména namítal, že vytýkaným postupem nemohlo dojít k ovlivnění hodnocení nabídek, jak žalovaný dovodil. Pokuta může být uložena podle § 102 zákona o veřejných zakázkách pouze tehdy, pokud žalobce svým úkonem učiněným při zadávání veřejné zakázky nesplnil povinnost nebo porušil zákaz stanovený zákonem o veřejných zakázkách a tento úkon zadavatele podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit stanovení pořadí úspěšnosti nabídek. K tomu může dojít pouze v případě, kdy zadavatel poruší zákonem stanovené povinnosti či zákazy ve fázi do rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky, tj. do stanovení úspěšnosti nabídek. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje, že žalobce žádným svým úkonem učiněným do stanovení pořadí nabídek své povinnosti neporušil, a proto nemohlo dojít k ovlivnění jejich pořadí. Byť by žalobce po formální stránce třeba i nesprávně vyhodnotil podanou námitku, nemohl tím vůbec ovlivnit pořadí úspěšnosti, což je zákonnou podmínkou pro udělení sankce.

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

Z odůvodnění:

(...) Na straně jedné tedy žalovaný konstatoval, že porušení § 88 odst. 2, 3 a 4 zákona o veřejných zakázkách „*mohlo ovlivnit hodnocení nabídek*“, nedovodil však výslovně „*podstatné ovlivnění stanovení pořadí úspěš-*

nosti nabídek“ podle § 101 odstavce 2 téhož zákona (a nevyslovil zákaz plnění smlouvy podle § 101 odstavce 2 tohoto zákona). Na straně druhé nutně musel opřít svůj závěr o uložení pokuty o splnění podmínky „*možnosti podstatného ovlivnění hodnocení nabídek*“, neboť pokutu lze podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách uložit pouze tehdy, došlo-li k uzavření smlouvy s vybraným uchazečem vybraným postupem podle § 102 odst. 1 písm. a) téhož zákona, tedy tak, že zadavatel nedodržel postup stanovený tímto zákonem a tento postup alespoň mohl podstatně ovlivnit hodnocení nabídek. Jakým konkrétním způsobem však mohlo porušení § 88 odst. 2, 3 a 4 cit. zákona přivodit možnost ovlivnění hodnocení nabídek (když je deklarováno, že výběr nejvhodnější nabídky byl transparentní a zadavatel při něm neporušil zákon), a z jakého důvodu je dovozována podstatnost ovlivnění či její možnost, to v rozhodnutí vydaném v I. stupni správního řízení uvedeno není. Tu soud poznamenává, že dikci § 102 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách při aplikaci písmena b) téhož ustanovení je třeba vykládat v tom směru, že příslušný zadavatelův postup „*podstatně ovlivnil*“ nebo „*mohl podstatně ovlivnit*“ hodnocení nabídek, neboť postrádá jakékoli logiky, aby v případě faktického ovlivnění muselo jít o „*ovlivnění podstatné*“ a v případě pouhé potenciality ovlivnění mohlo jít o „*ovlivnění prosté, tedy nikoli podstatné*“. Pokud přitom žalobce již v rozkladu zpochybňoval, že by porušení § 88 odst. 2, 3 a 4 zákona o veřejných zakázkách mohlo ovlivnit pořadí úspěšnosti nabídek, žalovaný ponechal tuto rozkladovou námitku bez jakékoli věcné reakce. Žalovaný tedy nezdůvodnil, proč tato námitka není důvodná (a to ani ve vztahu ke konstatování „*možnosti ovlivnění hodnocení nabídek*“, ani ve vztahu k „*možnosti ovlivnění pořadí úspěšnosti nabídek*“), ani její důvodnosti nepřisvědčil.

Soudu tedy nezbývá než uzavřít, že žalovaný zřetelně nevyčerpал obsah rozkladu, přitom jde o námitku směřující proti závěru, jenž je z pohledu možnosti žalovaného uložit žalobci pokutu za správní delikt podle § 102

odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách závěrem klíčovým (a žalobce touto námitkou brojí proti napadenému rozhodnutí i nyní v žalobě).

Zatímco totiž pro konstataci porušení zákona konkrétním úkonem zadavatele postačí splnění podmínky podávané z § 101 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (tj. že zadavatel úkonem učiněným při zadávání veřejné zakázky nesplnil povinnost nebo porušil zákaz stanovený tímto zákonem, což se analogicky musí nutně aplikovat i na § 101 odst. 2 tohoto zákona), pro uložení pokuty podle § 102 odst. 2 písm. a) cit. zákona za správní delikt podle § 102 odst. 1 písm. b) téhož zákona musí být prokázáno, že k porušení zákona ze strany zadavatele došlo kvalifikovaným způsobem. Tento kvalifikovaný způsob je přitom naplněn tehdy, pokud v důsledku konkrétního porušení zákona ze strany zadavatele alespoň mohlo dojít k ovlivnění hodnocení nabídek. Závěr o uložení pokuty za správní delikt podle § 102 odst. 1 písm. a) i b) zákona o veřejných zakázkách musí být opřen o zjištění žalovaného, že zadavatel nedodržel postup stanovený tímto zákonem (učinil to, co učinit neměl, nebo naopak neučinil to, co učinit měl, případně sice učinil to, co měl, avšak nesprávně či opožděně), a v důsledku

toho konkrétní nabídka mohla být vyhodnocena jinak, než by byla vyhodnocena za situace, pokud by k takovému pochybení ze strany zadavatele nedošlo. K takovému kvalifikovanému porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany zadavatele alespoň potenciálně vedoucímu k podstatnému ovlivnění hodnocení nabídek může dojít jak ve fázi před podáním nabídek (například při samotném oznámení zadávacího řízení nebo při poskytování zadávací dokumentace), tak po podání nabídek (například tím, že zadavatel nesprávně vyloučí uchazeče nebo podanou nabídku opomene vyhodnotit). Splnění alespoň potenciálního ovlivnění hodnocení nabídek závisí nejen na charakteru pochybení zadavatele, ale i na okolnostech, za nichž k pochybení zadavatele došlo. V rozhodnutí žalovaného však musí být vždy splnění této podmínky přesvědčivě odůvodněno. Má-li být otázka splnění podmínky kvalifikovaného porušení zákona o veřejných zakázkách předmětem řízení o rozkladu (tu bez ohledu na skutečnost, zda žalobce v rozkladu napadal závěr o možnosti „*ovlivnění hodnocení nabídek*“ či závěr o možnosti „*ovlivnění pořadí úspěšnosti nabídek*“), pak se musí orgán rozhodující o rozkladu touto otázkou náležitě zabývat. To žalovaný neučinil, a z tohoto důvodu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

1646

Služební poměr: propuštění policisty ze služebního poměru pro porušení služební přísahy

k § 6 a § 103 a násl. zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění zákonů č. 23/1993 Sb., č. 160/1995 Sb., č. 155/2000 Sb. a č. 436/2004 Sb. (v textu též „zákon o služebním poměru“)^{*)}

I. Při souběhu více právních úkonů směřujících k rozvázání služebního poměru policisty (zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů) se jednotlivé právní úkony posuzují samostatně a samostatně také nastávají jejich právní důsledky.

II. Policista je vázán služební přísahou po celou dobu trvání služebního poměru, tedy jak v době výkonu služby, tak mimo ni (např. i v době pracovní neschopnosti);

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

policistu proto nezavazuje povinností svým chováním dbát a naplňovat služební přísahu ani jím předpokládané skončení služebního poměru.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 3 Ads 30/2008-95)

Prejudikatura: č. 231/2004 Sb. NSS, č. 849/2006 Sb. NSS, č. 896/2006 Sb. NSS a č. 1002/2006 Sb. NSS.

Věc: Jaroslav V. proti Policii České republiky o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 13. 7. 2005 v době kolem 19.39 hod. v prostoru čerpací stanice OMV v Klímkovicích, poté, co svým osobním vozidlem čelně narazil do stojanu č. 3, požádal nezúčastněnou osobu – Petra K., aby se při šetření této dopravní nehody sám přihlásil jako její viník, a za tímto účelem mu předal doklady od vozidla. O podání této nepravdivé informace požádal také obsluhu čerpací stanice paní Lenku F. Následně z místa dopravní nehody v průběhu jejího šetření ujel, a to i přes výzvu policisty, aby vyčkal příjezdu skupiny dopravních nehod.

Rozhodnutím ředitele Policie České republiky správy Severomoravského kraje ze dne 18. 7. 2005 byl žalobce dne 20. 7. 2005, kdy mu bylo podle § 108 odst. 3 zákona o služebním poměru toto rozhodnutí doručeno, propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky podle § 106 odst. 1 písm. d) téhož zákona, neboť úmyslně a zvláště závažným způsobem porušil služební přísahu policisty.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 24. 10. 2005 zamítl. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že přírodní svědky, a to Petrem K., Lenkou F., npor. Janem Š., a kamerovým záznamem z čerpací stanice bylo prokázáno žalobcovo jednání v podobě ovlivňování svědků dopravní nehody a ujetí z místa dopravní nehody před jejím prošetřením. Jednání žalobce je v příkrém rozporu se služební přísahou, kterou složil dne 4. 1. 1993 podle § 6 odst. 2 zákona o služebním poměru. Jednání žalobce vykazovalo znaky úmyslného jednání a má negativní vliv jak na ostatní policisty, tak i veřejné mínění. Složení služební přísahy není právně nezávazným prohlášením, tedy formalitou bez

účinků a následků. Dále dodal, že i když žalobci v době jeho jednání a následném rozhodování o jeho propuštění plynula výpovědní lhůta, pak tato skutečnost nemohla být důvodem bránícím jeho propuštění ze služebního poměru pro úmyslné, zvláště závažné porušení služební přísahy. Žalobce byl služební přísahou vázán po celou dobu trvání jeho služebního poměru, kterou je i výpovědní lhůta, a to i když byl v civilním oděvu a nedovolával se příslušnosti k Policii České republiky.

Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze, v níž mimo jiné namítal, že žalovaný při posuzování intenzity porušení služební přísahy nepřihlédl k jeho osobě, dosavadnímu bezproblémovému výkonu služebních povinností, a k situaci, v níž došlo k porušení služební přísahy, k jejím důsledkům pro Policii České republiky, a zda jí byla jeho jednáním způsobena škoda.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 9. 2007 žalobu zamítl, přičemž označil jednání žalobce, který po spáchání dopravní nehody nabádal jiné osoby k nepravdivé výpovědi v jeho prospěch a vzdor předchozí výzvě vyšetřujícího policisty svévolně opustil místo dopravní nehody, aby poté v místě svého bydliště nebyl k zaštížení, za jednání policisty, které je v příkrém rozporu s povinnostmi, morálkou a etikou příslušníků Policie České republiky, jejichž dodržování je právem očekáváno i v době mimo službu, tj. i v době trvání pracovní neschopnosti a v civilním oděvu. Podle soudu jednání žalobce bylo zvláště závažným úmyslným porušením služební přísahy a bylo právem důvodem k propuštění žalobce ze služebního poměru policisty podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Z odůvodnění žalobou

napadeného rozhodnutí je zřejmý úsudek o obsahu a rozsahu neurčitěho právního pojmu „*porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem*“, který žalovaný vyložil a konfrontoval se skutkovými zjištěními, a správně usoudil, že jednání žalobce spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje znak jejího zvlášť závažného porušení. Žalobce si s ohledem na své služební postavení musel být vědom důsledků svého jednání. Tudíž i přes dosavadní kladná hodnocení žalobce svým jednáním naplnil důvody pro postup podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal, že soud měl přihlédnout k tomu, že dopravní nehodu způsobil v době, kdy se nacházel ve stavu pracovní neschopnosti. Protože se bál možného postihu, požádal Petra K., aby vinu vzal na sebe. Náraz do čerpacího stojanu pro stěžovatele znamenal šok, v jehož důsledku jednal zkratkovitě. Soud dále dle stěžovatele při hodnocení intenzity porušení služební přísahy nepřihlédl k tomu, že na místě dopravní nehody vystupoval jako civilní osoba v občanském oděvu a svým chováním nepoškozoval Policii České republiky na veřejnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V řízení před služebními funkcionáři bylo postaveno na jisto, že stěžovatel dne 13. 7. 2005 svým osobním vozem, v době, kdy se nacházel ve stavu práce neschopných, způsobil dopravní nehodu, přičemž ovlivňoval její svědky tak, aby tito posléze svědčili v jeho prospěch. Argumentuje-li stěžovatel, že po celou dobu vyšetřování byl v civilním oděvu a nedovolával se své příslušnosti k Policii České republiky, pak Nejvyšší správní soud dodává, že i přesto, jak je patrné z výpovědi Petra K. a Lenky F., které jsou součástí spisu, tito o jeho služebním poměru věděli. Jak naprosto správně konstatoval soud, policista je vázán služební přísahou jak v době výkonu služby, tak mimo ni, kdy se nachází v civilním

oděvu. Tudíž i v době pracovní neschopnosti, pokud služební poměr příslušníka Policie České republiky trvá, je tento vázán služební přísahou a svým jednáním je povinen ji naplňovat. Z jednání, kterým se stěžovatel snažil ovlivňovat svědky dopravní nehody, je zřejmý naprostý opak.

(...) Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se soudem v tom, že z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmý úsudek o obsahu a rozsahu neurčitěho právního pojmu „*porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem*“, který žalovaný vyložil a konfrontoval se skutkovými zjištěními, a správně usoudil, že jednání žalobce spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje znak jejího zvlášť závažného porušení. Služební funkcionáři tak dostáli požadavkům, které na ně klade judikatura správních soudů, představovaná rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58, publikovaným pod č. 896/2006 Sb. NSS.

Podle Nejvyššího správního soudu si stěžovatel, s ohledem na své služební postavení, musel být vědom nesprávnosti, tak i důsledků svého jednání, což je uvedeno i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2006, čj. 6 As 60/2004-56, publikovaném pod č. 849/2006 Sb. NSS. Tudíž i přes dosavadní kladná hodnocení stěžovatel svým jednáním naplnil důvody pro postup podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Právní úprava klade na příslušníky Policie České republiky zvláštní nároky, což je dáno jejími specifickými úkoly převážně na úseku zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti. Proto i takové jednání, které by u jiného případně nevyústilo v nepříznivé pracovněprávní následky, u příslušníků Policie České republiky může vést až k jejich propuštění ze služebního poměru.

Protože se jednalo o důvod propuštění podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, soudu nelze vytýkat to, že shledal správným a zákonným postup služebních funkcionářů podle § 108 odst. 3 téhož zákona, podle kterého při propuštění z důvodu podle § 106 odst. 1 písm. d) je služební po-

měr ukončen dnem doručení rozhodnutí o propuštění. V posuzovaném případě tedy dnem 20. 7. 2005. Opačný postup by byl navíc v rozporu se zákonem, a stěžovatele by zjevně ve svých důsledcích zvýhodnil. Stěžovatelovo propuštění ze služebního poměru krátce před tím, než měl být ukončen služební poměr na základě jeho žádosti ze dne 6. 5. 2005, nelze v žádném případě hodnotit jako neúčelné, jak uvedl ve svém rozhodnutí soud. K ukončení služebního poměru propuštěním došlo za doby jeho trvání, což bylo v daném ohledu rozhodující. Skutečnost, že se to

mu tak stalo v době, kdy již bylo zřejmé, že služební poměr stěžovatele skončí ke dni 31. 7. 2005, nemá relevanci. Propuštění ze služebního poměru je důsledkem stěžovatelova jednání a úmyslného porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem. Namítá-li stěžovatel, že tímto postupem byl zbaven nároků podle § 114 a násl. zákona o služebním poměru, pak Nejvyšší správní soud dodává, že tyto nároky přísluší policistům, kteří po celou dobu služby řádně a příkladně plnili služební povinnosti a nezpronevěřili se služební přísaze a jejímu obsahu. (...)

1647

Myslivost: souvislost honebních pozemků

k § 17 odst. 2 a 5, § 69 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 59/2003 Sb.

V odůvodnění negativního rozhodnutí podle § 69 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, musí správní orgán uvést, v čem spočívá nesoulad honitby s tímto zákonem. Z ničeho však nelze dovodit, že by nedostatek souvislosti honebních pozemků bylo možno náležitě specifikovat jen označením katastrálního území a parcelních čísel s uvedením vlastníků pozemků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2006, čj. 8 As 26/2005-89)

Věc: Honební společenstvo Kopřivnice proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje za účasti 1) města Kopřivnice, 2) Honebního společenstva Příbor, 3) Miroslava B. a 4) Ludmily D., o uvedení honitby do souladu se zákonem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 9. 2003 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Kopřivnici ze dne 2. 7. 2003, jímž tento správní orgán prvního stupně zamítl návrh žalobce na uvedení honitby Kopřivnice do souladu se zákonem podle § 69 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který žalobu zamítl. Žalobce (stěžovatel) proto tento rozsudek napadl kasační stížností, v níž mj. namítl, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s námitkou, že ve správním rozhodnutí není provedena řádná identifikace pozemků, které narušují souvislost honebních pozemků, zejména není uvedeno katastrální území a parcelní číslo, natož konkrétní vlastník a konkrétní překážka, která dle správního orgánu souvislost narušuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stejně jako v jiných případech správního rozhodnutí, i u rozhodnutí podle § 69 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, musí správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvést, z jakých skutečností a úvah při svém závěru vycházel. V případě negativního rozhodnutí o podání (návrhu na zahájení správního řízení) ve smyslu tohoto ustanovení musí správní orgán uvést, v čem spočívá nesoulad honitby s citovaným zákonem. V daném případě správní orgány obou stupňů dovodily, že není zajištěna souvislost honebních pozemků honitby Kopřivnice, jak ji vyžaduje § 17 odst. 2 a 5 tohoto zákona. Z ničeho však

nelze dovodit, že by nedostatek této souvislosti bylo možné náležitě specifikovat jen označením katastrálního území, parcelních čísel s případným uvedením vlastníka (vlastníků), jak dovozuje stěžovatel v kasační stížnosti.

Jak je zřejmé z rozhodnutí Městského úřadu v Kopřivnici ze dne 2. 7. 2003, tento správní orgán dovodil, že „*stále tedy není zajištěna souvislost honebních pozemků honitby Kopřivnice v oblasti zkušební dráhy Tatry, a. s., na společné hranici k. ú. Kopřivnice a Drnholec nad Lubinou a v oblasti nákladového nádraží Kopřivnice*“. Takováto specifikace je i dle názoru Nejvyššího správního soudu dostačující. Ostatně ani stěžovatel v průběhu

správního řízení nenamítal, že by toto vymezení bylo neurčité a zřejmě i sám měl za to, že je mu jasné, o jaké pozemky (či části pozemků) se jedná. V podaném odvolání totiž sám mj. uvedl, že souvislost „*v oblasti železničního nákladového nádraží Kopřivnice bude vyřešena kladným vyřízením odvolání HS Kopřivnice u Krajského úřadu Ostrava - viz dopis z 18. 5. 2003*“ s tím, že v ostatních částech honitby je souvislost honebních pozemků zajištěna dohodami s okolními honebními společenstvy. Obdobně tomu (pokud se týká nákladového nádraží Kopřivnice) bylo v doplnění odvolání ze dne 26. 8. 2003. Tvrzení o tomto nedostatku správního rozhodnutí se za této situace jeví navíc jako účelové.

1648

Důchodové pojištění: žádost o přiznání invalidního důchodu; rozlišování mezi plným a částečným invalidním důchodem

k § 38 a § 43 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Žádost o přiznání invalidního důchodu, podanou na předepsaném formuláři podle nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a nařízení Rady (EHS) č. 574/72, nerozlišujícím mezi druhy invalidních důchodů, nelze z hlediska vnitrostátních orgánů posuzovat jako žádost směřující toliko k přiznání plného nebo částečného invalidního důchodu, nýbrž jako žádost o přiznání invalidního důchodu obecně. Je na správních orgánech, aby se podanou žádostí zabývaly a posoudily ji z hlediska splnění podmínek nároku na plný nebo částečný invalidní důchod podle § 38 a § 43 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Pokud Česká správa sociálního zabezpečení, jako rozhodující správní orgán, takto podanou žádost zúžila a posoudila ji jen z hlediska naplnění podmínek nároku na plný invalidní důchod, je taková vada řízení důvodem pro zrušení rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, čj. 3 Ads 102/2006-60)

Věc: Nadji B. proti České správě sociálního zabezpečení o plný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná dne 10. 3. 2006 zamítla žádost žalobkyně jako žádost o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek podle § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. s přihlédnutím k nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a nařízení Rady (EHS) č. 574/72. Žalovaná uvedla, že posouzení zdravotního stavu pro účely plné a částečné invalidity spadá s přihlédnutím k článku 40 odst. 4 nařízení Rady (EHS)

č. 1408/71 do kompetence instituce státu, která rozhoduje o plném nebo částečném invalidním důchodu. Podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení v Sokolově ze dne 15. 2. 2006 nebyla žalobkyně posouzena jako plně a ani částečně invalidní, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla její schopnost soustavné výdělečné činnosti o 20 %. Tím však nebyly splně-

ny podmínky pro přiznání plného invalidního důchodu podle § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb.; u žalobkyně nebyly splněny ani podmínky pro přiznání částečného invalidního důchodu podle § 44 odst. 1 a 2 téhož zákona.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, ve které zejména namítala, že nesouhlasí se zamítnutím její žádosti o částečný i plný invalidní důchod a s posouzením svého zdravotního stavu; domnívá se, že je plně invalidní, neboť v současné době nepobírá žádný výdělek, a proto došlo k poklesu její schopnosti soustavně výdělečné činnosti o 100 %.

Krajský soud v Plzni dne 22. 8. 2006 rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k novému řízení, neboť posudkem posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 3. 7. 2006 bylo zjištěno, že žalobkyně je částečně invalidní s datem vzniku částečné invalidity k 12. 8. 2005. K datu vydání napadeného rozhodnutí žalované byla podle § 44 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. žalobkyně částečně invalidní, ne však plně invalidní, protože míra poklesu schopnosti soustavně výdělečné činnosti byla v posudku stanovena na 35 %. Soud dále konstatoval, že žalobkyně podala žádost o invalidní důchod obecně, bez uvedení jeho konkrétního druhu. V žalobním řízení vyvstala potřeba vyřešit otázku zdravotního stavu vycházející z požadavků odborného lékařského posouzení; soud proto nechal provést posouzení posudkovou komisí. Na základě jejího zjištění vzal za prokázané, že ke dni rozhodnutí žalované byla žalobkyně částečně invalidní a nebyla plně invalidní. Soud shledal žalobu důvodnou a dodal, že rozhodnutí žalované vycházelo z neúplně zjištěného skutkového stavu věci. Žalobkyně podala žádost v souladu s požadavky komunitárního práva a využila ke své žádosti stanovených formulářů, neboť komunitární právo nerozpoznává stupně invalidity, ale hovoří o invaliditě obecně. Žalobkyně proto žádala pouze o invalidní důchod, přičemž v žalobním řízení bylo prokázano, že žalobkyně k datu vydání rozhodnutí byla invalidní částečně.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž mimo jiné namítala, že nelze zrušit rozhodnutí o za-

mítnutí žádosti o plný invalidní důchod s odůvodněním, že v řízení před soudem vyšlo najevo, že žalobkyně podle závěrů posudkové komise splňuje podmínky nároku na částečný invalidní důchod. Nejvyšší správní soud již v minulosti vyjádřil, že předmět sporu, který je určen tím, o čem rozhodla stěžovatelka, tj. o zamítnutí žádosti o plný invalidní důchod, vymezuje rozsah přezkumné pravomoci soudu, a nelze proto v tomto řízení rušit věcně správné rozhodnutí jen proto, že žalobce byl shledán částečně invalidní. Na podporu svých tvrzení rovněž stěžovatelka odkázala na zásadu vázanosti soudu žalobním petitem.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně mimo jiné konstatovala, že rozhodnutí krajského soudu považuje za věcně správné a vycházející z dostatečně zjištěného stavu věci. Dodala, že ve Spolkové republice Německo podala na předepsaných formulářích žádost o přiznání invalidního důchodu. Její žádost byla podána jako žádost o invalidní důchod, neboť na území Spolkové republiky Německo nelze podat žádost o plný nebo částečný invalidní důchod, přičemž se domnívá, že podle německých právních předpisů splňuje předpoklady k přiznání invalidního důchodu. Předmětem správního řízení bylo posouzení žádosti o přiznání invalidního důchodu; podle žalobkyně je předmětem řízení posouzení, zda je invalidní či nikoli, a následně zjištění vlastního stupně invalidity v tomto řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se zabýval stížností námitkou stěžovatelky namítající nesprávné posouzení právní věci v tom, že předmět soudního řízení je předurčen předmětem předchozího správního řízení, ve kterém byla zamítnuta žádost žalobkyně o přiznání plného invalidního důchodu. K této stížnostní námitce Nejvyšší správní soud sděluje, že krajský soud správně posoudil žádost žalobkyně podanou dne 2. 6. 2005 na předepsaném formuláři Evropských společenství,

uplatněnou prostřednictvím německého nositele pojištění dne 19. 9. 2005, jako žádost o invalidní důchod obecně. Jak plyne z předpisů komunitárního práva, takto podanou žádost nelze předem zúžit na konkrétní druh invalidního důchodu, které jsou známy vnitrostátnímu českému právnímu řádu. Krajský soud proto správně ze správního spisu zjistil, že žádost žalobkyně nebyla pojata jako žádost směřující k přiznání toliko plného invalidního důchodu, nýbrž k přiznání invalidního důchodu. Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožnil se závěry krajského soudu, který na základě posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí vzal za prokázané, že k datu rozhodnutí stěžovatelky byla žalobkyně částečně invalidní z důvodu poklesu její schopnosti soustavné výdělečné činnosti o 35 %. Krajský soud proto správně shledal žalobu důvodnou s tím, že stěžovatelka rozhodla na základě neúplně zjištěného skutkového stavu věci, když z výsledků posudkové komise plyne závěr o částečné invaliditě žalobkyně a když shledal pochybení stěžovatelky při posouzení žádosti, neboť žalobkyně nežádala o plný invalidní důchod, ale obecně pouze o invalidní důchod. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že sice rozsudek krajského soudu není prost vad v podobě písařských chyb, když nejdříve uznává a posléze současně popírá důvodnost žaloby,

nicméně z vlastního závěru a obsahu celého rozsudku je zřejmé, že ji krajský soud shledal důvodnou. Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by závažnost a intenzita vynucujících se vad přerostla do rozměru způsobujícího nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z důvodů nesrozumitelnosti, ke které by byl podle § 109 odst. 3 s. ř. s. povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud k celé problematice přítomnosti prvku komunitárního práva v řízení o žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění v podobě plného nebo částečného invalidního důchodu dodává, že pokud předpisy komunitárního práva ve formě nařízení s přednostním a přímým účinkem aplikace upravují možnost podat žádost o přiznání invalidního důchodu obecně, nemohou vnitrostátní orgány členského státu Evropských společenství posuzovat uplatněné podání toliko jako žádost o přiznání plného invalidního důchodu. Sama stěžovatelka sice vycházela z posouzení žádosti žalobkyně jako žádosti o přiznání plného invalidního důchodu, ze spisu je však patrné, že se ve svém odůvodnění zabývala splněním podmínek nároku na jak plný, tak i částečný invalidní důchod. Pokud jde o splnění podmínek pro nárok na částečný invalidní důchod, však pochybila, když rozhodla na základě neúplně a nesprávně zjištěného skutkového stavu.

II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1649

Řízení před soudem: kompetenční vyluka

k § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

k § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

k § 70 písm. b) soudního řádu správního

Rozhodnutí o tom, že pozemek je součástí zemědělského fondu, vydané podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je ve vztahu k rozhodnutí o vydání nemovitostí podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, rozhodnutím předběžné povahy [§ 70 písm. b) s. ř. s.].

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, čj. 10 Ca 41/2006-18)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 379/1999.

1650

Stavební právo: působnost k rozhodování o stavbách vojenské správy

k čl. 79 Ústavy České republiky

k § 121 odst. 2 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.^{*)}

- Správním úřadem, kterému ve smyslu čl. 79 Ústavy svěřuje zákon působnost rozhodovat podle stavebního zákona o stavbách vojenské správy mimo území vojenských újezdů, je pouze Ministerstvo obrany [§ 121 odst. 2 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona], a nikoliv Vojenský úřad státního technického dozoru - Vojenský stavební úřad ministerstva obrany či Úřad státního odborného dozoru Ministerstva obrany. Proti rozhodnutí ministerstva lze podat rozklad, o němž rozhodne ministr obrany.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, čj. Na 349/2003-21)

1651

Správní trestání: rozsah soudního přezkumu rozhodnutí o pokutě

k § 116 odst. 1 písm. e) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

V rámci soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty podle § 116 odst. 1 písm. e) zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, za nesplnění povinností k ochraně vod nemůže žalobce účinně namítat nezákonnost jiného pravomocného rozhodnu-

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

tí I. stupně, jež mu uložilo povinnost k ochraně vod, za jejíž nesplnění byl nyní sankcionován.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 3 As 36/2005-82)

1652

Správní trestání: věcná příslušnost městských částí hlavního města Prahy

k § 124 odst. 4 písm. j) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. (s účinností od 1. 7. 2006 též zákona č. 411/2005 Sb.)

k § 31 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

Přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností. Na území hlavního města Prahy tuto působnost vykonávají orgány hlavního města Prahy; orgánům městských částí ji lze svěřit Statutem. Z aktuálního znění Statutu hlavního města Prahy nevyplývá, že by v současné době tato působnost orgánům městských částí svěřena byla.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. 4 As 73/2005-56)

Redakční poznámka

Vážení čtenáři,

od ledna roku 2007 byly v každém z následujících čísel Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vedle textu celých judikátů publikovány též samostatné právní věty (s přípojným nadpisem, vykládanými ustanoveními právních předpisů a s uvedením zdroje). Jednalo se o dočasné řešení, které bylo přijato zejména s přihlédnutím k tomu, že plénum Nejvyššího správního soudu schvaluje každý měsíc k publikaci více judikátů, než je Sbírka při svém omezeném rozsahu schopna pojmut. Díky takto přijatému opatření se podařilo snížit počet judikátů přijatých k publikaci, ovšem z prostorových důvodů dosud nepublikovaných. Právní věty uveřejněné v tomto čísle Sbírky jsou tedy prozatím poslední, o jejichž publikaci toliko v této podobě plénum Nejvyššího správního soudu rozhodlo. Počínaje příštím číslem tak naleznete ve Sbírce již opět všechna publikovaná rozhodnutí v podobě celých judikátů (tedy včetně relevantních částí textu z odůvodnění).