

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2008 / VI. ročník / 25. 9. 2008}

OBSAH

1653. Řízení před soudem: souhlas s ukončením činnosti podrobené dani; kompetenční vyluka	753	1664. Daňové řízení: lhůty pro podání dodatečného daňového přiznání	800
1654. Řízení před soudem: kompetenční vyluka	758	1665. Ochranné známky: podání přihlášky v dobré víře; přihláška podaná nevěrným agentem.	809
1655. Řízení před soudem: nepřípustnost kasační stížnosti brojící jen proti nezávazným důvodům rozhodnutí	762	1666. Loterie: minimální výše sázek u her provozovaných v kasinu	817
1656. Správní řízení: doručování Řízení před soudem: kompetenční vyluka	765	1667. Cenné papíry: povinnosti obchodníka s cennými papíry.	820
1657. Stavební řízení: účastenství v řízení	768	1668. Důchodové pojištění: zvýšení důchodu; souběh starobního důchodu s plným invalidním důchodem	823
1658. Správní trestání: objektivní odpovědnost; objektivní stránka deliktu	772	1669. Důchodové pojištění: starobní důchod; hodnocení doby pojištění	826
1659. Azyl: ochrana osob bez státního občanství	776	1670. Vodní právo: vypouštění odpadních vod	833
1660. Daň z příjmů: výdaj na dosažení, zajištění a udržení příjmů	782	1671. Ochrana životního prostředí: k obsahu integrovaného povolení; vztah integrovaného povolování k vodoprávnímu řízení	836
1661. Daň z příjmů: položky odčitatelné od základu daně	786	1672. Rybářské právo: vyhlášení rybářského revíru	839
1662. Daň z nemovitostí: stavba podléhající dani	788	1673. Zbraně a střelivo: zabezpečení provozovny	842
1663. Daňové řízení: důkazní břemeno daňového subjektu	793	1674. Matriční evidence: prohlášení o užívání jména	845

Řízení před soudem: souhlas s ukončením činnosti podrobené dani; kompetenční vyluka

k § 65 odst. 1 a k § 70 písm. a) soudního řádu správního

k § 35 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Rozhodnutí správce daně o zamítnutí žádosti daňového subjektu o vydání souhlasu se žádostí o výmaz z obchodního rejstříku, resp. jiné evidence, podle § 35 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, čj. 2 Afs 113/2006-42)

Věc: Libuše Ž. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o udělení souhlasu s ukončením činnosti podrobené dani, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 30. 11. 2004 podala žalobkyně žádost o souhlas s ukončením činnosti, ve které uvedla, že z důvodů dobře známých správci daně, kdy jí jsou dlouhodobě zadržovány značné finanční prostředky, dospěla ke zjištění, že za takových podmínek nemůže dále podnikat. Dne 3. 2. 2005 vyzval správce daně žalobkyni k tomu, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení předložila písemnosti a podklady, ze kterých bude možné správcem daně ověřit stavy a pohyby nedokončeného dlouhodobého majetku. Finanční úřad v Ústí nad Orlicí dne 15. 2. 2005 dle § 35 d. ř. nevydal souhlas s ukončením činnosti žalobkyně. Své rozhodnutí odůvodnil mimo jiné tak, že dosud probíhají kroky potřebné ke stanovení základů daně a k vybrání nedoplatků za dobu činnosti daňového subjektu.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. Uvedla, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné a že ukončení činnosti nemá žádný vliv na probíhající daňová řízení. Toto odvolání žalovaný dne 8. 6. 2005 zamítl a uvedl, že daňový řád nestanoví povinnost odůvodňovat rozhodnutí o nevydání souhlasu s ukončením činnosti. Správce daně žalobkyni rozhodné skutečnosti sdělil v doručené výzvě a na tuto výzvu mu žalobkyně neodpověděla. U žalobkyně probíhá vytykácí řízení a výsledek je mimo jiné vázán na závěry mezinárodního dožádání s Belgií, které dosud není uzavřeno.

Proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, kterou

Krajský soud v Hradci Králové dne 31. 1. 2006 odmítl. Základním argumentem, o který Krajský soud v Hradci Králové toto rozhodnutí opřel, byl závěr o tom, že z daňového řádu nelze dovodit povinnost správce daně souhlas s ukončením činnosti udělit. Soud uzavřel, že rozhodnutím, jímž nebyl vydán souhlas s ukončením činnosti žalobkyně, se práva nebo povinnosti daňového subjektu nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Nejde tak o úkon ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se nedotýká hmotných práv a povinností žalobkyně a právní stav existující před vydáním napadeného rozhodnutí se jím nijak nezměnil. Proto je třeba napadené rozhodnutí považovat za úkon správního orgánu vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména uvedla, že soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že právní stav se vydáním žalobou napadeného rozhodnutí nijak nezměnil. Rozhodnutím vydaným správcem daně se závazně určují povinnosti a práva stěžovatelky, která má povinnost zejména platit tzv. minimální daň, minimální odvody na sociální a zdravotní pojištění, nemá právo být uchazečem o zaměstnání, nemá právo pobírat sociální dávky, i když fakticky nepodniká. Rozhodnutí správce daně je proto rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto mělo být soudem pře-

zkoumáno. Odkázala dále na § 40 odst. 15 d. ř., podle kterého jsou daňovým subjektům zachována práva a povinnosti ohledně daňové povinnosti po dobu stanovenou v § 47 d. ř. pro vyměření daně a ohledně placení daně po dobu stanovenou v § 70 téhož zákona pro vymáhání daňových nedoplatků i v případech, že mezitím již přestaly být daňovými subjekty. Fyzická osoba ukončením činnosti nezaniká, na rozdíl od osoby právnické, která zaniká ke dni výmazu z obchodního rejstříku. V takovém případě je pak namíste souhlas s ukončením činnosti nevydat. Jinak je však tomu u osoby fyzické. Proto soud pochybil, pokud žalobu odmítl, neboť stěžovatele neposkytl ochranu, kterou jí zaručuje Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Základní námitkou, uplatněnou v podané kasační stížnosti, je argumentace o tom, že rozhodnutí, kterým nebyl vydán souhlas správce daně s ukončením činnosti podle § 35 d. ř., je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a jako takové je rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu ve správním soudnictví.

(...) Nejprve je třeba posoudit, zda řízení o vydání písemného souhlasu správce daně s ukončením činnosti je řízením daňovým, či nikoli. Z § 2 odst. 1 d. ř. vyplývá, že daňovým řízením je třeba rozumět řízení o daních, ve kterém jednají správci daně při správě daně. Správou daně se podle § 1 odst. 2 d. ř. rozumí právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době. Z § 1 odst. 2 d. ř. vyplývá, že nejen vyhledávání daňových subjektů, vyměřování, vybírání daní, či kontrolování splnění povinností podle daňového řádu je třeba považovat za správu daně. Daňový řád totiž užívá při

definici toho, co se správou daně rozumí, demonstrativního výčtu. Správou daně jsou i veškerá opatření potřebná ke zjištění, stanovení a splnění daňových povinností. Za opatření potřebné ke zjištění, stanovení a splnění daňových povinností proto lze považovat i řízení o udělení souhlasu správce daně s ukončením činnosti, neboť okolnost, zda je či není daňový subjekt evidován v obchodním rejstříku či jiné evidenci, může mít podstatný dopad na následné řádné splnění daňových povinností. Je třeba vidět i to, že předmětné řízení je pozitivně upraveno pouze a jen v daňovém řádu. Je proto třeba uzavřít, že i řízení podle § 35 d. ř. (přes všechna jeho specifika, která budou zmíněna níže) je třeba považovat za řízení daňové, na které se vztahuje daňový řád a uplatní se i v tomto případě § 99 d. ř. o nepoužití správního řádu (č. 71/1967 Sb.) na daňové řízení.

Je třeba uvést (ve vazbě na stěžovatelkou zmiňovanou judikaturu), že podstatou věci není to, zda žalobou napadené rozhodnutí lze podřadit pod rozhodnutí procesní povahy, resp. rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení. Ani Krajský soud v Hradci Králové na rozhodnutí podle § 35 d. ř. takto nenahlížel, ale zaměřil se na to, zda se jedná s odkazem na § 70 písm. a) s. ř. s. o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a nikoli na to, zda se případně neuplatní výlučka ze soudního přezkumu dle § 70 písm. c) s. ř. s.

Rozhodujícím pro vydání kasační stížnosti napadeného soudního rozhodnutí byl závěr o tom, že rozhodnutí podle § 35 d. ř. se nijak nedotýká hmotných práv a povinností stěžovatelky a právní stav se vydáním tohoto rozhodnutí nijak nezměnil. Tento závěr neobstojí. Řízení o udělení souhlasu správce daně s ukončením činnosti se v mnohém vymyká jiným řízením, která daňový řád upravuje. Zatímco jiná řízení upravená daňovým řádem ústí zpravidla v rozhodnutí o vyměření, vybrání či splnění daňové povinnosti či ke kontrole splnění těchto povinností ve stanovené výši a době, řízení o vydání písemného souhlasu správce daně s ukončením činnosti takový charakter nemá. Jde svojí povahou o řízení a rozhodnutí o splnění jedné z pod-

mínek pro ukončení podnikatelské činnosti, ať již v režimu zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších změn a doplňků (živnostenského zákona), či v návaznosti na právní úpravu žádosti o výmaz z obchodního rejstříku podle obchodního zákoníku. Tato okolnost je zásadní pro úvahu o tom, co je předmětem řízení podle § 35 d. ř. Předmětem tohoto řízení není stanovit stěžovatelce daňovou povinnost. Vydáním rozhodnutí podle § 35 d. ř. se skutečně nemění stávající právní stav, např. pokud jde o povinnosti daňového subjektu směrem ke správci daně, stav probíhajících daňových řízení či vázanost rozhodnutími o vyměření či doměření daňové povinnosti. Předmětem tohoto řízení je posoudit to, zda lze vydat souhlas s výmazem stěžovatelky z obchodního rejstříku či jiné evidence podnikatelských subjektů. Ve vztahu k tomuto předmětu řízení je třeba posuzovat, zda se vydáním žalobou napadeného rozhodnutí zakládají, mění, ruší či závazně určují práva a povinnosti daňového subjektu.

Podle § 58 odst. 5 živnostenského zákona příslušný živnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění na žádost podnikatele, doloženou souhlasem správce daně, je-li tento souhlas vyžadován zvláštním zákonem (pozn.: ustanovení obsahuje odkaz právě na § 35 d. ř.). Nedoloží-li podnikatel tento souhlas, živnostenský úřad žádost o zrušení živnostenského oprávnění zamítne. Souhlas správce daně má pro rozhodnutí příslušného živnostenského úřadu zcela zásadní důsledky, neboť pokud tento souhlas není spolu se žádostí podnikatele o zrušení živnostenského oprávnění předložen, nemůže živnostenský úřad rozhodnout jinak než žádost zamítnout. Živnostenský zákon zde nestanoví prostor pro případnou úvahu správního orgánu o tom, zda lze i v případě nepředložení tohoto souhlasu žádosti přesto vyhovět.

Podle § 68 odst. 1 obchodního zákoníku společnost zaniká ke dni výmazu z obchodního rejstříku. Výslovnou úpravu jak postupovat za situace, kdy není souhlas správce daně, vydaný podle § 35 d. ř., předložen, obchodní zákoník neobsahuje. Soudní judikatura do-

spěla k závěru (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 3. 1996, sp. zn. 7 Cmo 86/96), že jestliže podnikatel – fyzická osoba hodlá po výmazu z obchodního rejstříku pokračovat v činnosti, na niž má vydané živnostenské či jiné podnikatelské oprávnění, není třeba předkládat rejstříkovému soudu za účelem výmazu z obchodního rejstříku souhlas správce daně. Souhlas správce daně se vždy váže k ukončení činnosti daňového subjektu, nikoli k takovému výmazu z obchodního rejstříku, který zánik zapsaného subjektu nezpůsobuje. Z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 10. 1993, sp. zn. 7 Cmj 20/93, i s odkazem na název, kterým je § 35 d. ř. opatřen, pak vyplývá to, že souhlas správce daně se vždy váže k ukončení činnosti daňového subjektu, a pokud takový souhlas správce daně v případě obchodní společnosti (družstva) k návrhu na výmaz podnikatele není předložen, rejstříkový soud řízení o návrhu na výmaz z obchodního rejstříku zastaví. I v případě řízení o návrhu na výmaz z obchodního rejstříku má nepředložení souhlasu správce daně pro řízení zásadní význam.

Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Základní právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost je tedy zakotveno přímo v Listině základních práv a svobod. Jestliže právní předpis nejvyšší právní síly zakotvuje právo podnikat, musí tomu korespondovat obdobné právo podnikatelskou činnost za splnění zákonných podmínek ukončit. Jak již bylo uvedeno, jestliže správce daně souhlas s výmazem z obchodního rejstříku, resp. z jiné evidence, nevydá, právě v důsledku této okolnosti nebude právo žadatele ukončit podnikatelskou činnost realizováno. Odepřením souhlasu dle § 35 d. ř. se ruší právo daňového subjektu ukončit podnikatelskou činnost a z tohoto titulu je lze podřadit pod § 65 odst. 1 s. ř. s. a považovat je za rozhodnutí způsobilé přezkumu ve správním soudnictví. Krajský soud v Hradci Králové proto nepostupoval správně, pokud žalobou napadené rozhodnutí posuzoval toliko

z hlediska, zda a jak se případně změnilo právní postavení stěžovatelky coby účastnice jednotlivých daňových řízení, resp. zda a jaký vliv má uvedené rozhodnutí na již vyměřené, vymáhané či doposud vyměřované daňové povinnosti, a neposuzoval napadené rozhodnutí rovněž se zřetelem k tomu, jakým způsobem je jím dotčeno její oprávnění ukončit podnikatelskou činnost. Právě k tomuto oprávnění se žalobou napadené rozhodnutí vztahuje a ve vztahu k tomuto oprávnění jej lze chápat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je způsobilé přezkumu ve správním soudnictví.

Nelze však na druhé straně shledat důvodnými argumenty o tom, že za dopady žalobou napadeného rozhodnutí je třeba považovat i povinnost stěžovatelky platit v minimální výši odvody na sociální a zdravotní pojištění, povinnost vést účetnictví, povinnost platit daň z minimálního základu daně či podávat daňové přiznání. Sama stěžovatelka tyto důsledky považuje za dopady „sekundární“ a ve skutečnosti se nejedná o bezprostřední důsledek vydání napadeného rozhodnutí, ale o to, že stěžovatelku nadále stíhají povinnosti, ke kterým se v minulosti dobrovolně zavázala tím, že se rozhodla podnikat. Nic to však nemění na závěru o tom, že se na žalobou napadené rozhodnutí kompetenční vyluka nevztahuje.

Bylo třeba rovněž posoudit, zda souhlas správce daně podle § 35 d. ř. není tzv. podkladovým rozhodnutím, které by bylo lze přezkoumat až v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zrušení živnostenského oprávnění, resp. zastavení řízení o výmazu z obchodního rejstříku. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. věta druhá, byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Je třeba upozornit na to, že rozhodnutí o zastavení řízení ve věci návrhu na výmaz z obchodního rejstříku není rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy [ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.],

které by bylo lze přezkoumat ve správním soudnictví. Možnost obrany až ve fázi konečného rozhodnutí o zastavení řízení by tak zůstala odepřena. Rozhodnutí vydané podle § 58 odst. 5 živnostenského zákona povahu rozhodnutí vydaného v oblasti veřejné správy nepochybně má. Jak pro řízení o žádosti podnikatele o zrušení živnostenského oprávnění, tak v případě návrhu na výmaz z obchodního rejstříku představuje absence souhlasu dle § 35 d. ř. okolnost, která, aniž by byly zkoumány další konkrétní důvody pro nevydání uvedeného souhlasu, vede k zamítnutí žádosti o zrušení živnostenského oprávnění, resp. k zastavení řízení o výmazu obchodní společnosti z obchodního rejstříku. I kdyby byly splněny všechny ostatní zákonné předpoklady pro vyhovění žádosti o zrušení živnostenského oprávnění, resp. pro výmaz obchodní společnosti či družstva z obchodního rejstříku, právě absence předmětného souhlasu bude mít za následek nevyhovění žádosti či návrhu, bez zřetele k tomu, z jakých konkrétních důvodů bylo vydání souhlasu odepřeno. Rozhodnutí podle § 35 d. ř. je proto rozhodnutím, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví, a nikoli tzv. podkladovým rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., které by nebylo lze samostatně ve správním soudnictví přezkoumat.

Skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví, však musí současně ústít závěr o tom, z jakých hledisek předmětné rozhodnutí přezkoumat lze. Daňový řád a zejména § 35 příliš konkrétní odpověď nedává. Neobsahuje totiž žádná konkrétní východiska či podmínky, splnění kterých by bylo lze posuzovat a v návaznosti na to rozhodnout, zda souhlas s ukončením činnosti vydat, či nikoli. Tyto podmínky neobsahuje ani § 35 odst. 1 d. ř., které stanoví toliko obecnou povinnost správce daně učinit veškerá opatření k stanovení základů daní a vybrání daňových nedoplatků, avšak nestanoví žádná kritéria, která by měl správce daně při posuzování žádosti o vydání souhlasu s žádostí o výmaz z obchodního rejstříku či jiné evidence hodnotit.

Při absenci konkrétních kritérií je proto vhodné zmínit následující okolnosti svědčící o povaze řízení podle § 35 d. ř.: Je třeba souhlasit s Krajským soudem v Hradci Králové, pokud uzavřel, že z § 35 d. ř. nelze dovodit povinnost správce daně souhlas s ukončením činnosti udělit. Tento závěr vyplývá zejm. z § 35 odst. 4 d. ř. a navozuje jej i odst. 3 tohoto ustanovení. Na druhou stranu je však třeba zmínit, že daňový řád obsahuje v § 35 odst. 5 fikci o tom, že není-li o žádosti rozhodnuto do tří měsíců od jejího podání, má se zato, že souhlas je udělen. Tato konstrukce, kdy řízení o žádosti nemusí být vždy ukončeno vydáním meritorního rozhodnutí správcem daně, ale pro žadatele příznivý výsledek řízení může být odvislý „toliko“ od skutečnosti, že o žádosti nebylo ve stanovené lhůtě rozhodnuto, sice neumožňuje učinit závěr o tom, jakým způsobem v konkrétní věci rozhodnout, může však být přínosná pro úvahy o povaze řízení jako takového.

Další okolností, kterou je vhodné zmínit, zejména při rozhodování o žádostech fyzických osob, je to, že podle § 40 odst. 15 d. ř. jsou daňovým subjektům zachována práva a povinnosti ohledně daňové povinnosti po dobu stanovenou v § 47 pro vyměření daně a ohledně placení daně po dobu stanovenou v § 70 pro vymáhání daňových nedoplatků i v případech, že mezitím již přestaly být daňovými subjekty. Daňový řád tedy výslovně přiznává procesní práva i těm subjektům, které již nelze považovat za daňové subjekty. Předpokládá tedy situaci, kdy i subjektům, které již přestaly být daňovými subjekty (a kterým tak zpravidla musel být vydán souhlas správce daně podle § 35 d. ř., pokud tyto osoby byly evidovány v obchodním rejstříku či jiných evidencích) může být daň vyměřována, resp. doměřována, i tehdy, kdy již daňovými subjekty nejsou.

Při stanovení hledisek, ze kterých lze rozhodnutí správce daně vydané podle § 35 d. ř. soudem ve správním soudnictví přezkoumat, je proto třeba zohledňovat to, zda jde o rozhodování o žádosti fyzické osoby o výmaz z obchodního rejstříku za situace, kdy tato osoba hodlá nadále pokračovat v podnikatelské činnosti, či zda jde o osobu, která má v úmyslu podnikatelskou činnost ukončit (v obou případech vydání souhlasu neznamená překážku pro splnění povinností, které správci daně ukládá § 35 odst. 1 d. ř.), či zda jde o žádost právnické osoby o udělení souhlasu k žádosti o výmaz z obchodního rejstříku, kdy výmazem z obchodního rejstříku dojde k zániku uvedené společnosti.

Pokud daňové orgány zamítnou žádost fyzické osoby o udělení souhlasu, za situace, kdy udělení souhlasu nebrání správci daně činit byt i následně opatření potřebná k urychlenému stanovení základů daně a k vybrání nedoplatků na daních, je třeba, aby, pokud za takové situace je souhlas odepřen, bylo rozhodnutí o odepření souhlasu řádně a podrobně odůvodněno odkazem na zcela konkrétní okolnosti, pro které správce daně, resp. odvolací orgán, vydání souhlasu odepřely. Je rovněž třeba, aby, vedle konkrétních skutkových okolností, učinily daňové orgány předmětem svých úvah i to, jaký mají vliv zjištěné konkrétní okolnosti na závěr o tom, zda lze či nelze souhlas s ukončením činnosti vydat. Zjištěné okolnosti musí ústít v přesvědčivý závěr, že souhlas vydat nelze, a jak by se případně ve vztahu k povinnosti správce daně činit opatření ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností negativně projevilo to, že by byl žadatel vymazán z obchodního rejstříku či jiné evidence.

Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

k čl. II bodu 3 zákona č. 206/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 150/2003 Sb.

k čl. IV zákona č. 150/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Potvrzení Českého báňského úřadu vydané podle čl. II bodu č. 3 zákona č. 206/2002 Sb. a podle čl. IV zákona č. 150/2003 Sb. je osvědčením správního orgánu o skutečnostech v něm uvedených, nikoliv rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, čj. 3 As 33/2006-84)

Prejudikatura: srov. č. 981/2006 Sb. NSS a č. 1280/2007 Sb. NSS.

Věc: Obec Trojanovice proti Českému báňskému úřadu o potvrzení o dobývacím prostoru, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 14. 10. 2003 vydal žalovaný akciové společnosti OKD potvrzení o tom, že uvedená společnost má v centrální evidenci žalovaného zaevidován dobývací prostor Trojanovice, a to na základě čl. II. bodu 1 a čl. IV zákona č. 150/2003 Sb. Žalobce měl za to, že uvedené potvrzení je v materiálním smyslu správním rozhodnutím, které zasahuje do jeho právní sféry, a mělo být tudíž vydáno ve správním řízení, jehož měl být žalobce účastníkem.

Žalobce proti potvrzení žalovaného podal rozklad. Předseda Českého báňského úřadu žalobci přípisem ze dne 1. 7. 2004 sdělil, že toto potvrzení za správní rozhodnutí, jímž by bylo rozhodováno o právech, resp. právcích chráněných zájmech, osob nepovažuje.

Žalobce podal proti úkonům žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 23. 2. 2006. Městský soud konstatoval, že čl. IV zákona č. 150/2003 Sb. je přechodným ustanovením k novele zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), zakládajícím subjektu, jemuž byl podle dosavadních právních předpisů stanoven dobývací prostor nacházející se na pozemku

státu, právo, aby s ním ten, kdo s pozemkem státu hospodářší, nebo jej spravuje, uzavřel dohodu o pronájmu pozemku na dobu předpokládaného dobývání ložiska nebo kupní smlouvu o prodeji pozemku, přičemž toto právo bylo možné uplatnit nejpozději do dne 30. 10. 2003. Potvrzení Českého báňského úřadu, které mělo být k žádosti doloženo, nezakládá podle názoru městského soudu žadateli o uzavření předmětné smlouvy ani jinému subjektu nová práva či povinnosti, nýbrž pouze deklaruje, že žadateli byl stanoven dobývací prostor. Z podmínek stanovených ve zmiňovaném přechodném ustanovení, podle nichž Český báňský úřad nevydává potvrzení k pozemku v dobývacích prostorech, kde probíhá nebo má probíhat pouze hlubinná těžba, jestliže požadovaný pozemek již nemůže být hornickou činností ohrožen, nebo v těch případech, kdy na požadovaném pozemku byla již těžba ukončena, podle městského soudu vyplývá, že toto potvrzení současně osvědčuje z hlediska těchto podmínek faktický stav, který existuje v době vydání potvrzení. Předmětné potvrzení tedy není rozhodnutím, jímž by se ve smyslu § 65 odst. 1

s. ř. s. zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva osob a o němž by mělo být vedeno správní řízení správního řádu. Pro vydání tohoto potvrzení, které pouze osvědčovalo existující právní a faktický stav, mohla být přiměřeně použita pouze ustanovení správního řádu o základních pravidlech řízení, neboť se dle § 3 odst. 5 správního řádu vztahovala i na opatření správního orgánu, která neměla povahu správního rozhodnutí. Právě s ohledem na základní procesní zásady ve správním řízení dospěl městský soud k závěru, že žalovaný by musel vydat správní rozhodnutí pouze v případě, že by o žádosti o vydání předmětného potvrzení rozhodl negativně. Ani v takovém případě by však žalobce nebyl účastníkem tohoto správního řízení.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Podle stěžovatele by byl úsudek městského soudu správný pouze v případě, že by obsahem předmětného potvrzení bylo výhradně osvědčení již existující právní skutečnosti, tedy toho, že žadatel byl v minulosti v dané lokalitě stanoven dobývací prostor. Základní problém je ovšem v tom, že žalovaný nesmí podle citovaných ustanovení vydat potvrzení k některým pozemkům, u nichž probíhá toliko hlubinná těžba, jestliže daný pozemek již nemůže být hornickou činností ohrožen, případně tam, kde již těžba skončila. Žalovanému je tedy ke zjištění těchto skutečností třeba vést rozhodovací proces, nejedná se o pouhé potvrzení existujícího stavu. Na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu musí žalovaný rozhodnout, na které státní pozemky může být potvrzení vydáno, a na které nikoliv. Právo na uzavření výše uvedených smluv pak vzniká pouze u těch státních pozemků, na které bylo uvedené potvrzení vydáno. Vydání potvrzení zasáhlo do práv žadatele, jakož i osob disponujících státními pozemky v daném dobývacím prostoru. Byť se v daném případě jedná o velmi nekvalitní, formulačně pochybnou právní úpravu vzniklou cestou poslaneckého pozměňovacího návrhu, jejím smyslem není pouze osvědčit existující právní stav, ale zajistit, aby osoba provádějící těžbu nabyla práva k pozemkům státu. Potvrzení žalovaného je

ve skutečnosti meritorním rozhodnutím o tom, které pozemky lze takto nabýt, a které nikoliv. Od toho se odvíjí i povinnosti subjektů, které s těmito pozemky hospodaří, včetně stěžovatele. Žalovaný však uvedené skutečnosti nezkoumal a v rozporu s citovaným ustanovením vydal zákonné potvrzení na celý dobývací prostor. Stěžovatel měl být v každém případě účastníkem správního řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V předmětné věci je rozhodnou otázkou, zda potvrzení žalovaného vydané dle čl. II bodu č. 3 zákona č. 206/2002 Sb., ve znění čl. II bodu č. 1 zákona č. 150/2003 Sb. a dle čl. IV zákona č. 150/2003 Sb. je z materiálního hlediska osvědčením, nebo správním rozhodnutím, ať již konstitutivní nebo deklaratorní povahy. Na straně jedné totiž soudní řád správní řadí pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ dle § 65 s. ř. s. takové úkony správního orgánu, kterými se zakládají, mění, ruší, ale také závazně určují práva a povinnosti osob, a proti konstitutivnímu či deklaratornímu správnímu rozhodnutí lze tudíž brojit žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s., na straně druhé § 79 s. ř. s. připouští, aby se subjekty dotčené nečinností správního orgánu domáhaly žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. vydání rozhodnutí ve věci samé, nebo osvědčení. Osvědčení je tedy jedním z úkonů správního orgánu, které nelze považovat za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Obdobně správní řád účinný v době vydání předmětného potvrzení se v plném rozsahu vztahoval pouze na řízení, v němž se v oblasti veřejné správy rozhodovalo o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech osob (§ 1 správního řádu). Jak již konstatoval městský soud, jiné úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, konkrétně osvědčení, posudky, vyjádření, doporučení a jiná podobná opatření, správní řád zmiňoval pouze v ust. § 3 odst. 5 a předpokládal přiměřené použití toliko základních pravidel řízení pro postup správních orgánů při vydávání těchto opatření. Nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb. účinný od 1. 1. 2006) již

zcela zřetelně rozlišuje mezi správní rozhodnutím, včetně rozhodnutí deklaratorního, na straně jedné (§ 67 odst. 1) a osvědčením na straně druhé (§ 154 a násl.) a stanoví postup správního orgánu při vydávání osvědčení.

Pojem osvědčení ovšem nový správní řád ani soudní řád správní nedefinují, právní teorie jím rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (viz např. Vo-pálka, V., Mikule, V., Šimůnková V., Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 267). Uvedené prameny shodně uvádějí, že osvědčení je velmi blízké deklaratorním správním rozhodnutím, přičemž o osvědčovaných skutečnostech by nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé. Jak ovšem konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, publikovaném pod č. 981/2006 Sb. NSS, uvedenou teoretickou úvahu nelze absolutizovat. To vyplývá již ze skutečnosti, že osvědčení je veřejnou listinou, tedy důkazem, pro nějž sice platí presumpce správnosti, lze ji však vyvrátit důkazem opaku (§ 53 odst. 3 nového správního řádu, § 134 o. s. ř.). Důležitým rozlišovacím kritériem je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu především skutečnost, že deklaratorním správním rozhodnutím se práva a povinnosti osob určují závazně (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), pravomocné správní rozhodnutí je vždy závazné pro účastníky daného správního řízení, pro správní orgány, případně i pro další osoby v rozsahu stanoveném zákonem (§ 73 odst. 2 nového správního řádu). Naproti tomu osvědčení, jak již vyplývá z výše uvedeného výkladu, je pouze důkazním prostředkem, nikoli závazným správním aktem, a právě z tohoto důvodu o něm není třeba rozhodovat ve správním řízení, a nejsou proti němu tudíž přípustné opravné prostředky. Vedle podnětu ke zrušení osvědčení postupem dle § 156 odst. 2 nového správního řádu se lze proti osvědčení bránit, jak již bylo řečeno, právě důkazem

opaku. Z tohoto hlediska má tedy zákonodárce v některých případech volbu, zda založí pravomoc správního orgánu rozhodovat o existenci určitého práva formou deklaratorního rozhodnutí vydaného ve správním řízení, anebo zda bude uplatnění takového práva podmiňovat předložením osvědčení o skutečnostech, které jsou pro existenci takového práva rozhodné, takové osvědčení pak ovšem nemůže mít závaznou povahu.

Tyto obecné zásady je třeba uplatnit i při výkladu citovaných ustanovení zákona č. 150/2003 Sb. Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli v tom ohledu, že jde o právní úpravu mimořádně nekvalitní a rozpornou, a že tudíž její interpretace je obtížná. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je však třeba vycházet především ze smyslu a účelu této úpravy, jímž bylo umožnit těžební organizacím plné využití dobývacího prostoru, který jim byl v minulosti stanoven a který se nachází na pozemcích státu. V tomto ohledu první věta článku IV zákona č. 150/2003 Sb. (a obdobně čl. II bod č. 3 zákona č. 206/2002 Sb., ve znění čl. II bodu č. 1 zákona č. 150/2003 Sb.) jednoznačně konstatuje, že subjektu, kterému byl stanoven podle dosavadních právních předpisů dobývací prostor nacházející se na pozemku ve vlastnictví státu, vzniká vůči státu nebo vůči právnické osobě, která s pozemkem státu hospodářší nebo jej má ve správě, právo na uzavření dohody o pronájmu pozemku na dobu předpokládaného dobývání ložiska nebo na uzavření kupní smlouvy o prodeji pozemku. Z dikce první věty tohoto ustanovení tedy vyplývá, že právo a tomu odpovídající povinnost zde zakládá přímo zákon a váže je na splnění zde uvedených podmínek, tedy na stanovení dobývacího prostoru podle dosavadních právních předpisů na pozemku ve vlastnictví státu. S touto právní konstrukcí není v rozporu ani skutečnost, že druhá věta citovaného ustanovení upravuje prekluzivní lhůtu pro uplatnění tohoto práva (do 30. 10. 2003) a že stanoví zvláštní náležitosti právního úkonu, jímž mělo být toto právo uplatněno. Taková žádost o uzavření smlouvy má obsahovat specifikaci pozemku údají podle katastru nemovitostí a má být do-

ložena potvrzením Českého báňského úřadu, že žadateli byl stanoven dobývací prostor.

Až potud předmětné ustanovení výkladově problémy v uvedeném ohledu nečiní. Problematická je ovšem jeho třetí věta, upravující podmínky, za nichž Český báňský úřad předmětné potvrzení nevydává. Má tomu tak být v případech pozemků v dobývacích prostorech, kde probíhá nebo má probíhat pouze hlubinná těžba, jestliže požadovaný pozemek nemůže být hornickou činností ohrožen, nebo v těch případech, kdy na požadovaném pozemku byla již těžba ukončena. Toto ustanovení jakoby naznačovalo, co tvrdí stěžovatel, tedy že vznik práva na uzavření jedné z uvedených smluv je spojen až s vydáním předmětného potvrzení, které má také osvědčovat, že nejde o pozemek, který nemůže být v budoucnu těžbou dotčen. Takový závěr by však byl naopak v příkrém rozporu s již analyzovanou první větou citovaného ustanovení, podle níž uvedené právo vzniká při splnění zákonných podmínek *ex lege*. Tento rozpor lze podle názoru Nejvyššího správního soudu překlenout jedině zmiňovaným teleologickým výkladem. Zákonodárce zde vyjádřil svou vůli, byť se tak stalo formou legislativně nikoliv zdařilou, aby právo na uzavření smlouvy o pronájmu či koupi státního pozemku vzniklo těžební organizací pouze v těch případech, kdy není další využití stanoveného dobývacího prostoru na tomto pozemku vyloučeno. Jedná se tedy o další z podmínek, s jejichž splněním zákon spojuje vznik uvedeného práva, nelze z ní však usuzovat na to, že by toto právo vznikalo až vydáním předmětného potvrzení Českého báňského úřadu, a že by tedy takové potvrzení bylo z materiálního hlediska konstitutivním správním rozhodnutím, jímž by se zakládalo právo těžební organizace na straně jedné a povinnost státu nebo právnické osoby hospodařící s jeho majetkem na straně druhé.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není uvedený úkon žalovaného ani deklaratorním rozhodnutím, které by zákonem založené právo těžební organizace a tomu odpovídající povinnost státu či jiné právnické osoby závazně určovalo. Tato skutečnost

nevyplývá jen ze samotného označení tohoto úkonu jako „potvrzení“, ale také z krátké prekluzivní lhůty, kterou zákon pro uplatnění tohoto práva formou žádosti, k níž již mělo být potvrzení přiloženo, stanovil. Z celkové dikce předmětného ustanovení, jakož i z obdobného ustanovení § 20 odst. 1 horního zákona, v rozhodném znění, které podobným způsobem upravuje vznik práva na uzavření smlouvy u státních pozemků, kde je dobývací prostor stanoven již za účinnosti zákona č. 150/2003 Sb., vyplývá, že zde není místo pro vedení správního řízení, a proto zákonodárce volil v tomto případě formu osvědčení, kterým žalovaný výše uvedené skutečnosti pouze potvrzuje. Skutečnost, že žadateli byl stanoven dobývací prostor, je žalovanému známa z jeho úřední činnosti, stejně jako by mu mělo být v obvyklých případech známo, zda byla těžba na předmětném pozemku již ukončena či zda jde o hlubinně dobývané ložisko, u něhož nemůže být konkrétní pozemek těžbou ohrožen. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že druhý případ připadá v úvahu pouze u těžby ropy nebo zemního plynu vrty nebo při hlubinné těžbě některých ložisek rud. V každém případě nic nebrání tomu, aby bylo uvedené ustanovení vykládáno ústavně konformním způsobem, tedy tak, že potvrzení nepředstavuje závazné určení práva těžební organizace, ale pouze důkaz ve formě veřejné listiny osvědčující, že byly splněny zákonné podmínky pro vznik práva na uzavření smlouvy. Povinný subjekt, tj. stát nebo jinou právnickou osobu hospodařící s jeho majetkem, tedy takové osvědčení nezavazuje, a pokud by povinný subjekt dospěl k závěru, že žadatel i přes potvrzení žalovaného zákonné podmínky nesplňuje, měl by možnost uzavření smlouvy odepřít. Musel by ovšem počítat s tím, že žadatel se může domáhat uzavření smlouvy žalobou k příslušnému soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, a v takovém případě by povinný subjekt nesl důkazní břemeno k prokázání svého tvrzení, že vydané potvrzení je nesprávné, a že tedy podmínky pro vznik nároku nebyly splněny.

Lze proto uzavřít, že předmětné potvrzení žalovaného je třeba považovat za osvědče-

ní správního orgánu, nikoliv však za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tudíž takovým rozhodnutím nemůže být ani připsán předsedy Českého báňského úřadu, kterým reagoval na „rozklad“ stěžovatele směřující

proti tomuto potvrzení. Městský soud tak posoudil rozhodnou otázku zcela správně a postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobu s odkazem na § 68 písm. e), § 70 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

1655

Řízení před soudem: nepřipustnost kasační stížnosti brojící jen proti nezávazným důvodům rozhodnutí

k § 103 odst. 1 písm. a) a § 104 odst. 4 soudního řádu správního

Kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] může účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné. Polemizuje-li stěžovatel toliko s právním názorem krajského soudu vysloveným o určité otázce jen *obiter dictum*, a nenapadá vlastní rozhodovací důvod (zde: zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost), jako kasační důvody uplatňuje důvody jiné než uvedené v § 103 s. ř. s. Taková kasační stížnost je ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 As 52/2006-74)

Věc: Společnost s ručením omezeným TANGENTA-B proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti města Bechyně, o zrušení zadání veřejné zakázky, o kasační stížnosti města Bechyně.

Rozhodnutím ze dne 28. 7. 2004 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil zadavateli (osobě zúčastněné na řízení) zrušit jeho rozhodnutí ze dne 6. 4. 2004, o zrušení zadání veřejné zakázky „*dostavba ZŠ Libušina ulice čp. 164 v Bechyni*“, a to do jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Úřad dospěl k závěru, že zadavatel porušil § 56 odst. 5 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon“).

O rozkladu, který proti citovanému rozhodnutí zadavatel podal, rozhodl předseda Úřadu tak, že rozhodnutí Úřadu ze dne 28. 7. 2004 změnil: podle § 59 písm. b) zákona návrh žalobce zamítl a rozhodnutí zadavatele ze dne 6. 4. 2004 o zrušení zadání veřejné zakázky potvrdil.

Žalobce napadl toto rozhodnutí u Krajského soudu v Brně, který rozhodnutí předsedy Úřadu zrušil vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud tak učinil z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, i když tento důvod

nebyl v žalobě namítán. Podle krajského soudu v případě, že soud shledá, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, nemůže tuto skutečnost nezohlednit; zjistí-li takovou vadu, je pojmově vyloučeno jakkoli se dále zabývat důvodností jednotlivých žalobních námitek. Nad rámec rozhodovacích důvodů – jako *obiter dictum* – považoval krajský soud za vhodné vyjádřit se v obecné rovině ke vztahu § 56 odst. 5 a § 66 zákona.

Proti rozsudku podal zadavatel jako osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal nesprávné posouzení právní otázky soudem. Konkrétně zejména uváděl, že rada města odmítla uzavřít s vítězným uchazečem, tj. se žalobcem, smlouvu o dílo. Následně pak rada města 6. 4. 2004 toto rozhodnutí změnila na rozhodnutí o zrušení zadání veřejné zakázky z důvodů dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona. Ve stejný den, tj. 6. 4. 2004, obdržel zadavatel faxem námitky žalobce proti rozhodnutí z 29. 3. 2004, o kterých

však starosta nerozhodoval, a to s ohledem na předešlé rozhodnutí rady města o zrušení veřejné zakázky. Stěžovatel výslovně zdůraznil, že rozhodnutí rady města nebylo rozhodnutím o námitkách žalobce, ale šlo o zcela samostatné rozhodnutí, jímž bylo zrušeno jednak rozhodnutí z 29. 3. 2004 a jednak zadání veřejné zakázky (§ 66 odst. 1 písm. b) zákona).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. S výjimkami stanovenými soudním řádem správním je tato stížnost přípustná proti každému takovému rozhodnutí. Jednu ze zmiňovaných výjimek obsahuje i § 104 odst. 4 s. ř. s., který stanoví, že nepřipustná je kasační stížnost, která se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

V posuzované věci krajský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí předsedy Úřadu je nepřezkoumatelné, a důvody nepřezkoumatelnosti popsal. Proto je z těchto důvodů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvody, pro které tak učinil, tedy v čem spatřoval nezákonnost napadeného správního rozhodnutí, byly, jak podrobně uvedeno výše: rozhodování na základě nesprávného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek a dále neúplnost a vnitřní logický rozpor jeho výroku.

Námitkami, které stěžovatel uplatnil, by se kasační soud mohl zabývat jen v řízení, kde by předmětem soudního přezkoumání byly právě ony důvody, pro které krajský soud napadené rozhodnutí zrušil. Tak tomu ale v posuzované věci není.

Stěžovatel jako důvod kasační stížnosti odkázal na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nesprávné právní posouzení právní otázky spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný (neplatný, neúčinný) právní předpis, popř. je sice užít správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen.

Nejvyšší správní soud se již mnohokrát zabýval otázkou formulace kasačních důvodů, jejich podřaditelností pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s. a mírou jejich konkrétnosti.

V usnesení ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 As 7/2004-47, vyslovil závěr, že „*kasační stížnost, tedy i uváděné důvody, o jejichž existenci kasační stížnost opírá, musí soud posuzovat podle jejich obsahu (§ 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), nikoliv podle formálního označení. Jinak řečeno, konkrétně uváděné důvody, o něž stěžovatel kasační stížnost opírá, musí být svým obsahem podřaditelné pod některý z důvodů, které soudní řád správní v ustanovení § 103 odst. 1 jako důvody kasační stížnosti vymezuje. Pokud takové obsahové podřazení není možné, jedná se o důvody jiné, v § 103 odst. 1 s. ř. s. neuvedené*“.

Dále opakovaně judikoval, že není důvodem kasační stížnosti, jestliže stěžovatel nekonkretizuje vady v řízení či vady v právním úsudku, jichž se krajský soud podle stěžovatele dopustil. Vymezení rozsahu kasační stížnosti a specifikace jejich důvodů leží v důsledku dispoziční zásady, která ovládá řízení o kasační stížnosti, na stěžovateli.

Zjistěte platí, že pokud ze znění kasační stížnosti jsou důvody seznatelné a podřaditelné pod zákonné kasační důvody, není rozhodující, že stěžovatel své důvody formálně nepodřadí jednotlivým zákonným ustanovením, či tak učiní nepřesně. Pokud je v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho to stěžovatel dovozuje, kasační stížnost obstojí. Přitom argumentace proti právnímu posouzení musí vycházet z důvodů napadeného rozsudku (viz rozsudek ze dne 8. 1. 2004, čj. 2 Afs 7/2003-50, na www.nssoud.cz).

V posuzovaném případě sice stěžovatel formálně namítal důvod dle § 103 odst. 1

písm. a) s. ř. s., věcně však pod toto ustanovení nepodřadil žádné konkrétní tvrzení týkající se právního posouzení (vlastních rozhodovacích důvodů) krajského soudu, pro něž tento soud zrušil správní rozhodnutí.

Stížnost netvrdí, co vlastně krajskému soudu proti jeho rozhodovacím důvodům (důvodům kauzálním pro rozhodnutí) vytýká. Stěžovatel se zabývá hodnocením skutkového stavu a z něj vyvozuje právní závěry, jimiž polemizuje s názorem soudu, učiněným toliko jako *obiter dictum* napadeného rozsudku, i s jemu předcházejícími správními rozhodnutími. Takovýto postup však nebyl namístě. Z obsahu kasační stížnosti lze dovodit pouze to, že stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, který byl vysloven nad rámec vlastních rozhodovacích důvodů rozsudku. Přitom ale jen právní názor, který soud v řízení o žalobě vyslovil jako důvod zrušení, je pro správní orgán závazný (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V konkrétní věci byl tímto závazným právním názorem náhled krajského soudu na přezkoumatelnost rozhodnutí předsedy Úřadu, a proto přípustnou může být jen kasační stížnost, mířící proti tomuto názoru a popírající ho s příslušnou právní argumentací.

Napadal-li stěžovatel rozsudek pro nesprávné posouzení právní otázky, bylo na něm, aby konkretizoval, v čem spatřuje nesprávnost právní otázky rozhodné pro výrok napadeného rozsudku. Jinak řečeno, bylo na stěžovateli, aby v kasační stížnosti tvrdil, že rozhodnutí správního orgánu přezkoumatel-

né bylo a mělo být krajským soudem také přezkoumáno věcně. To ale stěžovatel neučinil a vlastní rozhodovací důvod (a právní názor pro správní orgán závazný) nepopřel a ponechal jej stranou. Argumentovali proti právnímu názoru krajského soudu, který nepředstavoval vlastní rozhodovací důvod, a byl učiněn, jak shora uvedeno, jen nezávazně, *obiter dictum*, nemůže taková kasační stížnost napadeným rozsudkem účinně otrást a míří mimo.

Nezákonnost rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud nemůže na místě stěžovatele sám v napadeném rozsudku aktivně vyhledávat; rozsah kasační stížnosti a specifikaci jejích důvodů určuje stěžovatel v důsledku dispoziční zásady, která ovládá řízení o kasační stížnosti. V konkrétní věci to stručně řečeno znamená, že Nejvyšší správní soud nemůže dospět k závěru o tom, že rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné je, když to kasační stížnost netvrdí.

Lze tedy shrnout, že stížní námitky zpochybňující právní výklad krajského soudu k § 56 zákona, který učinil krajský soud mimo rámec důvodů, pro něž rozhodnutí rušil, nemohou být uznány za zákonný důvod kasační stížnosti. Brojí-li stěžovatel v kasační stížnosti proti důvodům rozhodnutí soudu, jež nejsou pro správní orgán právně závazné a jež nebyly podkladem pro výrok tohoto rozhodnutí (zde tedy pro zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost), jde o jiné důvody kasační stížnosti než ty, které jsou v § 103 s. ř. s. uvedeny. Taková kasační stížnost je nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Správní řízení: doručování**Řízení před soudem: kompetenční výluka**

k § 106 zákona č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie^{*)}

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

k čl. III. bodu 4. písm. a) a písm. b) zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

Jestliže bylo napadené rozhodnutí žalobci doručeno v úředně ověřené kopii, autenticita rozhodnutí byla potvrzena úředním ověřením a žalobce již využil možnosti daných mu právním řádem k obraně, včetně žaloby, aniž by řádné doručení napadeného rozhodnutí jakkoli zpochybnil, nemůže zpětně tvrdit, že mu rozhodnutí řádně doručeno nebylo, aniž by však zároveň upustil od požadavku na přezkoumání „pravomocného“ rozhodnutí mimo odvolací řízení správním orgánem. Takový postup žalobce je účelový a přiznat soudní ochranu mu nelze.

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2007, čj. 5 Ca 192/2004-114)

Prejudikatura: srov. č. 82/2004 Sb. NSS.

Věc: JUDr. René Š. proti Policii České republiky o propuštění ze služebního poměru.

Žalobce dne 9. 11. 2004 podal k Městskému soudu v Praze žalobu, ve které mimo jiné uvedl, že rozkazem ředitele Úřadovny cizinecké policie a pasové služby Ústí nad Labem ve věcech personálních č. 75 ze dne 30. července 1991 bylo rozhodnuto o jeho propuštění ze služebního poměru podle § 100 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti. S tímto rozkazem byl seznámen pouze ústně, nikdy jej neobdržel ani nepodepsal. Dne 4. 8. 1991 podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které ředitel Úřadu cizinecké policie a pasové služby Federálního policejního sboru dne 1. 10. 1991 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Důvodem propuštění žalobce bylo zahájení trestního stíhání usnesením vyšetřovatele Inspekce Ministerstva vnitra ze dne 4. 7. 1991 pro podezření z trestného činu podvodu, kterého se žalobce měl dopustit tím, že v období květen až prosinec 1990 jako vedoucí Referátu cizinecké a pohraniční policie Cínovec neoprávněně účtoval zahraniční diety ve výši 5611,90 Kč. Usnesením ze dne 16. 6. 1992 však bylo trestní stíhání žalobce zastaveno

s odůvodněním, že skutek nebyl trestným činem a nesprávné zaúčtování bylo zapříčiněno tím, že žalobce nebyl řádně proškolen. Žalobce se po té svými návrhy z let 1992 a 1993 domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného mimo odvolací řízení v tříleté prekluzivní lhůtě podle § 135 odst. 2 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, s odkazem na § 136 odst. 1 téhož zákona, toto právo mu však vždy bylo upřeno s odkazem na to, že ve věci probíhá soudní řízení a je třeba vyčkat jeho výsledku. Žalobce dále v žalobě namítal, že mu napadené rozhodnutí bylo zasláno doporučenou poštou, ale pouze ve fotokopii namísto originálu. Fotokopie nebyla ani úředně ověřena. Poukázal v této souvislosti na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2003, sp. zn. 5 A 150/2001 (č. 82/2004 Sb. NSS), podle něhož zaslání fotokopie správního rozhodnutí nesplňující ze své definice náležitosti správního rozhodnutí nezakládá doručení správního rozhodnutí, a to i vzhledem k určení počátku běhu lhůty k podání žaloby proti takovému „nedoručenému“ rozhodnutí. Žalobce má tedy za to, že podaná žaloba je

^{*)} S účinností od 1. 1. 1993 zrušen zákonem č. 26/1993 Sb.

i po uplynutí 12 let podávána včas, neboť lhůta pro její podání po tuto dobu neběžela, neboť žalobce nikdy neobdržel od žalovaného originál správního rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné konstatoval, že žalobce podal ve stejné věci žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, vedenou u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 8 Ca 214/2004, již se na žalovaném domáhá vydat rozhodnutí podle § 135 zákona č. 186/1992 Sb. Dále poukázal na usnesení Okresního soudu v Ústí nad Labem čj. 13 C 87/2002-3, jímž bylo zastaveno řízení o určení, že služební poměr žalobce dosud trvá a jímž bylo dále rozhodnuto, že po právní moci bude věc postoupena k projednání a rozhodnutí žalovanému. Uvedené usnesení bylo potvrzeno Krajským soudem v Ústí nad Labem a dovolání žalobce Nejvyšším soudem zamítl. Spis byl po té zaslán žalovanému k projednání a rozhodnutí. Žalovaný má za to, že služební poměr žalobce je pravomocně skončený rozhodnutím, které nabylo právní moci v roce 1991, a ve věci pro marné uplynutí lhůt nelze vést ani řízení o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 135 a § 136 zákona č. 186/1992 Sb. Žalobce byl s rozkazem ředitele Úřadovny pro cizineckou a pasovou službu Ústí nad Labem ve věcech personálních č. 75 ze dne 30. 7. 1991 seznámen, odmítl jej však podepsat, jak vyplývá z obsahu personálního spisu žalobce. Pokud jde o rozhodnutí Úřadu cizinecké a pasové služby Federálního policejního sboru ze dne 1. 10. 1991, skutečnost, že toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno, potvrzuje i sám žalobce. Tvzení žalobce, že bylo doručeno v neověřené kopii, se jeví jako ryze účelové s ohledem na to, že tuto skutečnost žalobce nikdy, tj. po více jak dvanáct let soudních sporů, žádostí a stížností a dalších podání, nenamítal. Kopii bez úředního ověření si žalobce mohl vyrobit jakékoli množství. O nepravdivosti tohoto tvrzení svědčí i žádost žalobce o zvážení možnosti uzavření soudního sporu sp. zn. 38 Ca 324/95 smírem, ze dne 5. 12. 1995, adresovaná Policejnímu prezidiu ČR, ke které žalobce přiložil také kopii úředně ověřeného výtisku č. 2 rozhodnutí Úřadu cizinecké a pasové

služby Federálního policejního sboru. Právě výtisk č. 2 byl podle personálního spisu určen pouze žalobci. Závěrem žalovaný konstatoval, že neoprávněné vyúčtování diet nebylo rozhodnutím vyšetřovatele Federálního policejního sboru ze dne 16. 6. 1992 (o zastavení trestního stíhání žalobce) jednoznačně vyloučeno; jednání žalobce sice nedosáhlo intenzity trestného činu, rozhodnutí o jeho propuštění však bylo personálním opatřením na výsledku trestního stíhání nezávislým.

Městský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Městský soud v Praze v nyní souzené věci předně řešil otázku, zda rozhodnutí ředitele Úřadu cizinecké policie a pasové služby Federálního policejního sboru ze dne 1. 10. 1991 bylo žalobci v říjnu roku 1991 řádně doručeno a nabylo právní moci.

Jak soud již shora uvedl, nebylo vyvráceno, že žalobce odvolací rozhodnutí (jeho výtisk č. 2) obdržel v kopii úředně ověřené Federálním ministerstvem vnitra. Rozhodnutí o odvolání bylo vydáno dne 1. 10. 1991, tj. již za účinnosti zákona č. 334/1991 Sb. účinného od 27. 8. 1991. Bylo vydáno podle přechodných ustanovení zákona č. 334/1991 Sb., tj. podle § 128 odst. 2 a 3 tohoto zákona. Pokud je o použitelnost pozdějšího zákona č. 334/1991 Sb., má soud za to, že hmotněprávní úprava, týkající se skončení služebního poměru s žalobcem, je obsažena toliko v ustanoveních zákona č. 100/1970 Sb., přechodné ustanovení § 128 odst. 3 zákona č. 334/1991 Sb. znamená toliko dovolání se nové procesní úpravy pro řízení zahájená před účinností zákona, tj. před dnem 27. 8. 1991 (viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze SJS 94/1995, sp. zn. 6 A 30/93). Náležitosti rozhodnutí odvolacího orgánu je však třeba posoudit již podle nové právní úpravy, tj. podle § 106 odst. 1 až 4 zákona č. 334/1991 Sb. Napadené rozhodnutí bylo písemně vyhotoveno, obsahuje výrok, odůvodnění i poučení o odvolání, je v něm uvedeno, který služební orgán rozhodnutí vydal, datum vydání, obsahuje i označení policisty, a rovněž podpis s uvedením jména, příjmení a funkce služebního orgánu. Ani žalobce

ostatně nenamítá nedostatek zákonných náležitostí napadeného rozhodnutí a jeho námitka směřuje výlučně do skutečnosti, že mu bylo rozhodnutí doručeno v kopii, byť, jak uvedl při jednání před soudem, kopii ověřené originální ověřovací doložkou (s razítkem Federálního ministerstva vnitra a originálem podpisu osoby, která ověření provedla). Právní moc napadeného rozhodnutí je třeba posoudit podle § 106 odst. 6 zákona č. 334/1991 Sb., podle kterého rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo doručeno a proti němuž již nelze podat odvolání, je v právní moci.

Soud zvažoval, zda by žalobce mohl být případným doručením rozhodnutí v úředně ověřené kopii (kopii ověřené Federálním ministerstvem vnitra) zkrácen na svých právech. Je zřejmé, že žalobce se až do podání nyní projednávané žaloby necítil zkrácen na jakýchkoli svých právech tím, že mu bylo napadené rozhodnutí doručeno v ověřené kopii. Skutečnosti, že mu napadené rozhodnutí nebylo doručeno řádně, se žalobce nikterak nedomáhal v žádném z řízení vedených o žalobě ze dne 17. 10. 1991 podané dne 31. 10. 1991 k Okresnímu soudu v Děčíně; nároky, jichž se touto žalobou domáhal, opíral výhradně o chybné rozhodnutí ve věci. V nyní projednávané věci (v doplnění žaloby ze dne 3. 3. 2005) žalobce sám uvedl, že dříve si vůbec neuvědomil, že by doručení ověřené kopie rozhodnutí mohlo mít pro jeho věc význam, to zjistil teprve ze studia právních dokumentů, zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 5 A 150/2001^{*)}. Z obsahu spisového materiálu, jakož i dokladů, které žalobce sám zaslal soudu, je při tom zřejmé, že žalobce se opakovaně domáhá přezkoumání napadeného rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 135 a § 136 zákona č. 186/1992 Sb.), a to přesto, že podmínkou tohoto přezkoumání řízení je právě nabytí právní moci rozhodnutí. Žalobce při uplatnění svých nároků tedy na jedné straně (v řízení před správním orgánem) vychází z právní moci napadeného rozhodnutí, souběžně s tím se však na straně druhé (v souzené věci) dovolává skutečnosti,

že napadené rozhodnutí právní moci nenašlo. Městský soud v Praze poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 47/2005-89^{**)}, v jehož odůvodnění se mimo jiné uvádí, že smyslem a účelem doručení písemného vyhotovení rozhodnutí je, aby adresátu byl jednak sdělen jeho obsah, jednak potvrzena jeho autenticita a konečně také, aby mohl rozhodnutí podrobit svému zkoumání (tj. mohl je relativně neomezeně studovat a analyzovat) zejména pro účely řádného plnění povinností či domáhání se práv z rozhodnutí vyplývajících, jakož i pro účely případného využití opravných prostředků proti němu. Městský soud v Praze zvážil všechny uvedené skutečnosti, a má za to, že i pokud žalobci byla doručena úředně (Federálním ministerstvem vnitra) ověřená kopie napadeného rozhodnutí, nebyl na svých právech zkrácen. Autenticita rozhodnutí byla potvrzena úředním ověřením, přičemž žalobce již v říjnu 1991 využil možnosti dané mu právním řádem k obraně, včetně žaloby na soudní přezkum rozhodnutí. O této jeho dřívější žalobě bylo již městským soudem rozhodnuto, žalobce tedy na svém právu využít prostředků obrany zkrácen nebyl. Pokud nyní, po asi 15 letech soudních sporů, které žalobce vedl, případně dosud vede, aniž by řádné doručení napadeného rozhodnutí zpochybnil, a které naopak byly založeny na faktu, že žalobce byl (pravomocně) ze služebního poměru propuštěn, žalobce tvrdí, že mu rozhodnutí o jeho propuštění řádně doručeno nebylo, aniž by však zároveň upustil od požadavku na přezkoumání „pravomocného“ rozhodnutí mimo odvolací řízení správním orgánem, pak dle mínění soudu jde o postup účelový, jež soudní ochranu přiznat nelze (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 16/2006 ze dne 26. 9. 2006^{***)}).

Městský soud v Praze z uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozhodnutí ředitele Úřadu cizinecké policie a pasové služby Federálního policejního sboru ze dne 1. 10. 1991 bylo žalobci v říjnu roku 1991 řádně doručeno a tímto doručením nabylo právní mo-

^{*)} Publikováno pod č. 82/2004 Sb. NSS.

^{**) Rozhodnutí je uveřejněno na www.nssoud.cz.}

^{***)} Rozhodnutí je uveřejněno na www.nssoud.cz.

ci. Jde tedy o rozhodnutí, které bylo vydáno a nabylo právní moci před účinností zákona č. 519/1991 Sb. Oprávnění soudu taková rozhodnutí přezkoumávat bylo upraveno zákonem č. 519/1991 Sb., a to čl. III. bodu 4. písm. a) a písm. b). Možnost soudního přezkumu v případě napadeného rozhodnutí však nebyla založena ani podle čl. III. bodu 4. písm. a) citovaného zákona, neboť napadené rozhodnutí nabylo právní moci před účinností zákona č. 519/1991 Sb., ale ani podle čl. III. bodu 4. písm. b) cit. zákona, neboť žalobce byl ze služebního poměru propuštěn podle zákona č. 100/1970 Sb., který ve znění platném ke dni účinnosti zákona č. 519/1991 Sb. možnost požádat o přezkoumání rozhodnutí služebních funkcionářů neumožňoval. Zde soud opětovně uvádí, že rozhodnutí o odvolání bylo sice vydáno dne 1. 10. 1991, tj. již za účinnosti zákona č. 334/1991 Sb., hmotněprávní úprava týkající se skončení služebního poměru s žalobcem byla však obsažena toliko v ustanoveních zákona č. 100/1970 Sb.; přechodné usta-

novení § 128 odst. 3 zákona č. 334/1991 Sb., podle kterého odvolací orgán rozhodoval, znamenalo dovolání se nové procesní úpravy pro řízení zahájená před účinností zákona, tj. přede dnem 27. 8. 1991 (viz již zmíněné rozhodnutí Vrchního soudu v Praze SJS 94/1995, sp. zn. 6 A 30/93). Městský soud v Praze se tedy ztotožňuje s odůvodněním usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 1995, čj. 38 Ca 324/95-86, jehož obsah je shora již podrobně zmíněn, a shodně s ním má za to, že žalobce se domáhá přezkoumání rozhodnutí, které nemohlo být předmětem přezkoumání soudem podle čl. III. bodu 4. písm. a) a písm. b) zákona č. 519/1991 Sb. Tato přechodná ustanovení zákona č. 519/1991 Sb. soudní přezkum napadeného rozhodnutí vylučují, napadené rozhodnutí tedy nelze přezkoumat ani podle soudního řádu správního. Městský soud v Praze, který z uvedených důvodů posoudil podanou žalobu jako nepřipustnou, ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, jak je uvedeno ve výroku usnesení.

1657

Stavební řízení: účastenství v řízení

Správní řízení: účastenství v řízení

k § 28 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 59 odst. 1 písm. b) a § 139 písm. f) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb., č. 83/1998 Sb. a č. 422/2002 Sb.*)

Usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení je, či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy; o takový případ se jedná v situaci, kdy je toto účastenství *expressis verbis* řešeno přímo v zákoně. Stejně může postupovat i v případě, kdy pro posouzení této otázky není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence „pochybností“ (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004) a musí být o tvrzeném účastenství vydáno usnesení.

Postup, kdy o tvrzeném účastenství nebude vydáno usnesení (a věc bude vyřešena toliko neformálním sdělením), je třeba omezit na zcela nesporné situace, a v hraničních případech postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004, podrobeného instanční kontrole.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39)

Prejudikatura: srov. č. 1217/2007 Sb. NSS a č. 1236/2007 Sb. NSS.

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

Věc: Společnost s ručením omezeným Ekoprogres Praha proti Magistrátu hlavního města Prahy o účastenství ve stavebním řízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce žádal u odboru výstavby Úřadu městské části Praha 1, aby byl zahrnut do okruhu účastníků řízení o povolení stavby v k. ú. Nové Město, protože je nájemcem budovy na sousedícím pozemku. Tuto jeho žádost stavební úřad neakceptoval, ovšem učinil tak pouhým neformálním sdělením ze dne 25. 9. 2006, a nikoli postupem podle § 28 odst. 1 správního řádu, tedy usnesením, proti němuž je přípustný opravný prostředek.

Obdobně neformálně vyřídil stavební úřad i odvolání, které žalobce proti sdělení ze dne 25. 9. 2006 podal, a to přípisem ze dne 18. 10. 2006.

Žalobce se proto domáhal, aby žalovaný, coby instančně nadřízený správní orgán, učinil opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Ten však usnesením podle § 80 odst. 6 správního řádu žádosti žalobce nevyhověl s poukazem na § 28 odst. 1 správního řádu, který rozhodování o účastenství formou usnesení předpokládá pouze v případech, kdy existují důvodné pochybnosti o tom, zda osoba tvrdící své účastenství skutečně účastníkem řízení je. Žalovaný však měl v přezkoumávaném případě zato, že takové pochybnosti v případě žalobce nenastaly, neboť nájemní vztah žalobce k nemovitosti sousedící s pozemky, na nichž má být realizována výstavba, nelze podřadit pod pojem „jiné právo“, použitý v § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona č. 50/1976 Sb. (dále jen „stavební zákon“), resp. § 139 písm. f) stavebního zákona. Jak žalovaný dodal, ustanovení § 59 odst. 4 stavebního zákona výslovně stanoví, že nájemci bytových a nebytových prostor nejsou účastníky stavebního řízení, což vychází z předpokladu, že práva nájemců bude ve stavebním řízení hájit vlastník stavby, tj. pronajímatel.

Usnesení žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 25. 9. 2007 napadené usnesení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud považoval za potřebné zabývat se nejprve tím, zda byl správní orgán

povinen vydat ve věci rozhodnutí o účastenství žalobce, či nikoli. Pokud jde o výklad § 28 odst. 1 správního řádu, uvedl, že stávající právní úprava ve správním řádu týkající se posuzování účastenství, na rozdíl od předchozí právní úpravy správního řízení, váže povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí o účastenství jen na případy, kdy jsou o této otázce pochybnosti. Soud tak musel nejprve zodpovědět, zda byly v přezkoumávaném případě dány o účastenství žalobce pochybnosti, či nikoli. Případné pochybnosti mohou mít podle soudu původ jak v osobě účastníka řízení (například proto, že účastník nepředloží dostatek skutkových tvrzení o svém účastenství), tak i ve výkladu právního předpisu. Pokud jde o slovní spojení „*v pochybnostech*“, uvedl, že toto slovní spojení nelze interpretovat tak, že posouzení, zda pochybnosti o účastenství jsou dány, lze zcela ponechat na uvážení správního orgánu, respektive na uvážení a míře odborných znalostí konkrétního pracovníka, který rozhodnutí vyhotovuje. Takový přístup by totiž mohl vést k nedůsledné aplikaci § 28 odst. 1 správního řádu právě v tom, že by správní orgán tvrdil, že pochybnosti „subjektivně“ neměl. S odkazem na § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, který na otázku, zda žalobci ve stavebním řízení účastenství svědčí, či nikoli, jednoznačnou odpověď nedává (a vytváří tak prostor pro správní uvážení), městský soud uzavřel, že pochybnosti o podřazení žalobce pod § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nelze *a priori* vyloučit. Proto se žalovaný měl těmito okolnostmi zabývat a měl provést úvahu o tom, zda žalobci právo být účastníkem stavebního řízení svědčí, či nikoli. Věc tedy měla být vyřízena formálně postupem podle § 28 odst. 1 správního řádu, a nikoli jen pouhým přípisem, jak učinil stavební úřad. Protože předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí o opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 6 správního řádu, dospěl městský soud k závěru, že důvody uvedené v napadeném usnesení neobstojí.

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména namítal, že ustanovení § 59 odst. 4 stavebního zákona výslovně stanoví, že nájemci bytových a nebytových prostor nejsou účastníky stavebního řízení. Stavební úřad neakceptoval názor žalobce, že pod § 59 odst. 4 stavebního zákona nelze podřadit případ nájemního vztahu k celé sousedící nemovitosti. I kdyby stěžovatel argumentaci žalobce přijal, nájemní smlouva nemůže být „jiným právem“ ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť z výčtu uvedeného v § 139 písm. f) stavebního zákona vyplývá, že „jiným právem“ se rozumí jen právo věcné, a nikoli právo závazkové. Ke stejnému závěru lze dojít i systematickým výkladem § 59 odst. 4 stavebního zákona, kdy je možné vycházet z předpokladu, že ve stavebním řízení bude práva nájemce hájit vlastník nemovitosti, tj. pronajímatel. K použití § 28 odst. 1 správního řádu stěžovatel uvedl, že jím předpokládané usnesení se vydává jen tehdy, existují-li důvodné pochybnosti o tom, zda osoba, která své účastenství tvrdí, skutečně účastníkem řízení je. Lze je tedy aplikovat jen za situace, kdy postavení účastníka řízení závisí na výkladu neurčitěho pojmu, za který stěžovatel považuje například část ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona („*tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena*“). V případech, kdy je z okolností zřejmé, že určitá osoba účastníkem řízení není, například tehdy, kdy je otázka účastenství *expressis verbis* řešena přímo v zákonném ustanovení, nepřipadá postup podle § 28 odst. 1 správního řádu v úvahu, neboť zde neexistují důvodné pochybnosti o postavení takové osoby. Není tedy zapotřebí ani o účastenství vydávat rozhodnutí a postačí tuto skutečnost pouze sdělit. Stavební úřad tak nepochybil, když o této procesní otázce nevydal usnesení, a proto ani stěžovatel správně neshledal důvod k opatření proti nečinnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o samotné kasační námitky, zde Nejvyšší správní soud úvodem konstatu-

je, že ve správním řízení musí být garantována všem osobám, o jejichž právních poměrech se jedná nebo jež by mohly být rozhodnutím dotčeny, určitá úroveň procesních práv. Tento požadavek se odráží v konstrukci účastníků řízení jak ve správním řádu, tak v procesních částech řady jiných právních předpisů, mezi nimi také stavebního zákona. Postavení osoby jako účastníka řízení totiž subjektu dává vedle některých povinností i významná práva s řízením spjatá, díky nimž mohou výsledek řízení nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit. Sem patří zejména právo navrhnout důkazy, předkládat stanoviska, seznámovat se prostřednictvím nahlížení do spisu s jeho obsahem jakožto podkladem pro konečné rozhodnutí, právo dozvědět se o úkonech v řízení učiněných či plánovaných a v neposlední řadě také právo podat proti správnímu rozhodnutí opravný prostředek. Právě existence těchto významných procesních oprávnění je určující pro zvláštní charakter a postavení účastníků řízení v porovnání s jinými osobami, a proto také stanovení okruhu účastníků řízení je nyní, coby jeden z nejdůležitějších úkonů správního orgánu, podrobeno instanční kontrole. Pokud by však správní orgán vůbec v řízení nezjišťoval a nevymezil okruh účastníků a nejednal s nimi, šlo by o důvod pro zrušení rozhodnutí, kterým bylo takové řízení završeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, čj. 2 As 53/2006-79, publikovaný pod č. 1217/2007 Sb. NSS). Současně však platí, že každý si musí ve správním řízení střežit svá práva postupem správního orgánu či jeho rozhodnutím dotčená a má-li za to, že byl jako účastník řízení opomenut, musí tuto námitku uplatnit (to platí nejen pro řízení správní, ale i pro případné řízení před správním soudem).

Úprava účastníků řízení v § 59 stavebního zákona je *lex specialis* k obecné úpravě účastenství obsažené ve správním řádu (§ 27 správního řádu). Z tohoto důvodu se pro samotné stanovení okruhu účastníků stavebního řízení § 27 správního řádu nepoužije, a to ani z části. Správní řád však své použití nalezne v případech, kdy mezi určitou osobou a správním orgánem (zde stavebním úřadem)

vznikne spor o účastenství, a to typicky tehdy, pokud se tato osoba považuje za některého z účastníků řízení tak, jak jsou vymezeny v § 59 odst. 1 a 2 stavebního zákona, zatímco stavební úřad tento názor nesdílí. V daném případě měl žalobce zato, že stavební povolení se může dotknout jeho jiných práv k pozemkům a stavbám na nich (konkrétně jeho práv vyplývajících z nájemního vztahu k budově, v jejímž sousedství bylo vedeno řízení o povolení stavby), a proto trval na tom, že by měl být uznán jako účastník řízení ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. S touto skupinou účastníků řízení (tj. s osobami, které na základě jejich tvrzení, že účastníky řízení jsou, správní orgán za účastníky řízení považuje do doby, než se prokáže opak) počítal § 14 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, a počítá s nimi i § 28 odst. 1 věta první správního řádu. Rozdíl nové úpravy účastenství těch osob, které o sobě tvrdí, že jsou účastníky řízení, oproti právní úpravě předchozí, tkví v nově použitém sousloví „*v pochybnostech*“, které je začleněno do věty první § 28 odst. 1 správního řádu (*za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak*).

Od vstupu nové právní úpravy správního řízení v účinnost je správní orgán povinen, v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu, vydat usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství skutečně účastníkem řízení je, či není. Usnesení se oznamuje té osobě, o jejíž účastenství se jedná, a o jeho vydání je třeba také vyrozumět ostatní účastníky řízení. Jak vyplývá z předchozího průběhu správního a soudního řízení, stejně jako z podané kasační stížnosti, stěžovatel se s žalobcem a městským soudem shoduje na shora popsané subsidiární aplikaci obecné úpravy účastenství obsažené ve správním řádu v té části, která se týká určení, zda určitá osoba, mající zato, že je účastníkem řízení, skutečně účastníkem je. Zůstává však mezi nimi sporná otázka, co se rozumí pojmem „*pochybnosti*“ použitým v § 28 odst. 1 správního řádu, zejména na či straně musí pochybnosti existovat a jakou mají mít povahu.

Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu neobsahuje vyčerpávající definici toho, k čemu a ke komu se pochybnosti musí vztahovat. Jak již nastínil městský soud, pochybnosti se mohou týkat jak výkladu právních předpisů (a to zejména neurčitých právních pojmů v nich obsažených), tak i povahy a charakteristiky osob, jejichž účastenství je posuzováno. Ve stavebním řízení tak mohou vzniknout pochybnosti, zda určitá osoba je vlastníkem dotčené nebo sousedící nemovitosti či pozemku, zda osobě náleží „*jiné právo*“ k nemovitosti, zda ji postavení účastníka přiznává jiný právní předpis a jaký, či zda osoba, která bude na návrh stavebníka odborně vést realizaci stavby nebo vykonávat odborný dozor, disponuje oprávněním k provádění staveb ve smyslu § 44 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Všechny tyto skutečnosti, rozhodné pro určení postavení osoby jako účastníka řízení, musí správní orgán učinit předmětem dokazování či právního posouzení. Právě proto, že v praktickém životě může vzniknout řada nejasností obdobných těm, které byly výše uvedeny, či množství protichůdných výkladů téže právní normy, by případný taxativní (ale stejně tak i jen demonstrativní) výčet skutečností, které mohou založit pochybnosti na straně potenciálního účastníka řízení či správního orgánu, byl pro správní řízení svazující, a proto neúčelný.

Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem stěžovatele, že dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá, aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal. Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastenství určité osoby řešena *expressis verbis* přímo v zákonném ustanovení, a není proto třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy. V případě opačném a dále vždy, kdy je pro vyhodnocení předmětné otázky nutno provést jakékoli skutkové šetření, jde již o odstraňování nejistoty, pokud jde o okruh účastníků řízení, a nutně zde tedy v tomto směru existují pochybnosti. Vzhledem k výše popsanému zá-

sadnímu významu určení okruhu účastníků správního řízení pro zákonnost jeho dalšího průběhu je však nutno případy, kdy usnesení vydáváno nebude, vážit s maximální obezřetností a spíše zdrženlivě; ve sporných případech je lépe postupovat cestou poskytnutí větší ochrany potenciálních práv osoby, která se účastnenství domáhá, tedy vydat usnesení.

Žalobce dal v projednávané věci stavebnímu úřadu najevo, že se považuje za účastníka stavebního řízení s ohledem na svůj nájemní vztah ke stavbě potenciálně dotčené stavebním záměrem. Výslovně přitom uvedl, že není nájemcem bytu či nebytového prostoru, ale nájemcem celé budovy s tím, že exkluze

nájemců z účastnenství na stavebním řízení uvedená v § 59 odst. 4 stavebního zákona na tento případ nedopadá. Uvedl, že za této situace je jeho právo nájemce „jiným právem“ ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) a § 139 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Výraz „jiné právo“ je nepochybně neurčitým právním pojmem, který musí být správním orgánem (zde stavebním úřadem) ve vztahu k projednávané věci vyložen, a nelze proto ustát na závěru o vyloučení účastnenství žalobce z důvodů vyplývajících z § 59 odst. 4 stavebního zákona (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 3 As 74/2006-61, publikovaný pod č. 1236/2007 Sb. NSS).

1658

Správní trestání: objektivní odpovědnost; objektivní stránka deliktu

k § 125 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. (v textu též „zákon o provozu na pozemních komunikacích“)

Objektivní odpovědnost právnické osoby za správní delikt neznamena, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Je-li znakem skutkové podstaty správního deliktu objektivní stránka spočívající v „příkázání“ nebo „dovolení“ zákonem sankcionovaného jednání (zde: příkázání nebo dovolení použití vozidla v provozu na pozemních komunikacích, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním předpisem), je třeba pro uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 4 As 28/2006-65)

Věc: Společnost s ručením omezeným DIMA trans proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Městského úřadu Mariánské Lázně ze dne 24. 5. 2005 byla uložena žalobkyni pokuta ve výši 3000 Kč za protiprávní jednání uvedené v § 125 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Protiprávní jednání se měla dopustit tím, že jako provozovatel soupravy nákladního vozidla dovolila, aby souprava vozidla LIAZ a připojeného vozidla, která nesplňovala podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, neboť přesahovala maximální povolenou délku vozidla, byla použita v provozu na pozemních komunikacích. Tím žalobkyně

dle správního orgánu porušila povinnost stanovenou v § 10 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Proti rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 7. 2005 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně správní žalobou u Krajského soudu v Plzni. V žalobě připustila, řidič Miroslav S. byl skutečně přistižen s jejím vozidlem naloženým tak, že souprava překročila povolenou

délku vozidla. Namítala však, že odpovědnost žalobkyně jako právnické osoby by byla dána jediné v případě, kdyby svému řidiči při výjezdu z areálu firmy „přikázala“ jízdu s delším vozidlem, než umožňují předpisy, anebo mu takovou jízdu v tomto okamžiku „dovolila“. Nic takového však nebylo zjištěno a nevyplývá ani z obsahu spisu. Z areálu organizace odjel řidič s vozidlem splňujícím normu a teprve, když byl z dosahu vlivu a kontroly, tedy v průběhu jízdy, vozidlo špatně naložil a dopustil se přestupku, za který mu byla v přestupkovém řízení uložena pokuta. V tomto okamžiku však už nelze hovořit o tom, že by mu žalobkyně špatně uložení nákladu přikázala či dovolila, a proto nemůže být postižena současně s ním.

Krajský soud rozsudkem ze dne 31. 1. 2006 zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí zejména uvedl, že v dané věci bylo nezbytné prokázat, zda žalobkyně jako provozovatel nákladního vozidla s přívěsem buď přikázala (konkrétním konáním skutečným v písemné či ústní formě), anebo dovolila, aby její nákladní vozidlo bylo v provozu na pozemní komunikaci přesto, že jeho celková délka přesahovala nejvyšší povolenou délku vozidla.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména namítal, že protiprávní jednání, k němuž prokazatelně došlo při provozu vozidla, je postihováno zásadně bez ohledu na zavinění, a je tedy bezvýznamné, zda se jej postihovaný subjekt dopustil konáním, provedeným písemnou či ústní formou, anebo i mlčky, úmyslně či z nedbalosti, případně jiným pochybením. Objektivní odpovědnost je zvláštním druhem odpovědnosti; jedná se o odpovědnost za protiprávní stav (zkráceně odpovědnost za výsledek). Proto správní orgán I. stupně v řízení ani stěžovatel v odvolacím řízení nezkoumal formu zavinění, ale hodnotil, zda protiprávní stav nastal a porušením právního předpisu došlo k objektivnímu naplnění zákonem definované skutkové podstaty správního deliktu. Ustanovení § 125 zákona o provozu na pozemních komunika-

cích nezná ani žádné liberační důvody, které by mohly být případnou příčinou zproštění této objektivní právní odpovědnosti. Pokud by byl akceptován výklad krajského soudu, nejednalo by se o odpovědnost objektivní, nýbrž o odpovědnost subjektivní, která zásadně předpokládá zaviněné porušení právní povinnosti. Pouze u subjektivní odpovědnosti posuzuje příslušný orgán subjektivní stránku deliktu (zavinění) a objektivní stránku deliktu (protiprávní jednání) konání či opomenutí, škodlivý následek a příčinnou souvislost mezi protiprávním jednáním a škodlivým následkem (kauzální nexus). V případě odpovědnosti objektivní se naproti tomu jedná o odpovědnost za výsledek, přičemž příslušný orgán nezkoumá jednotlivé prvky odpovědnosti uplatňující se u odpovědnosti subjektivní. Stěžovatel uvedl, že zjišťování a dokazování zavinění v situaci, kdy porušení povinností právnickou osobou je často výsledkem činnosti řady jednotlivců, je velmi obtížné a prakticky nemožné. Správní delikty podle § 125 zákona o silničním provozu by při aplikaci názoru soudu uvedeného v rozsudku prakticky nebylo možné u právnických osob postihovat. Z toho důvodu se podle stěžovatele uplatňuje vůči právnickým osobám objektivní odpovědnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V posuzované věci Nejvyšší správní soud uvádí, že podle našeho právního řádu lze stíhat a ukládat tresty právnickým osobám za správní delikty, nikoliv však za trestné činy. Pojem trestní odpovědnosti jako odpovědnosti za zaviněné protiprávní jednání individuální konkrétní fyzické osoby je založeno na názoru, že právnické osobě nelze přičítat zavinění v tom smyslu, v jakém se hovoří o zavinění fyzické osoby, protože právnická osoba nemá vlastní, původní poznání a vůli, a bez vůle též není viny.

Platná právní úprava postihu porušování právních povinností právnickou osobou je založena na odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. Rozumí se jím protiprávní

jednání právnické osoby, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, které ukládá správní úřad (orgán) trestní sankci stanovenou zákonem. Subjektem odpovědnosti je právnická osoba jako celek. K uplatnění odpovědnosti za správní delikt právnické osoby je nutné, aby jednání naplňovalo jak obecné znaky (protiprávnost jednání, existence odpovědné osoby, trestnost stanovená zákonem), tak znaky některé konkrétní skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně. Znaky určující skutkovou podstatu se člení na znaky charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku deliktu. Zásadně je nutné naplnit materiální znak deliktu. Individuální objekt, který má každá skutková podstata, vyjadřuje konkrétní jednotlivý zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení určeno. Objektivní stránkou se od sebe jednotlivé delikty právnických osob odlišují. Jednáním se rozumí projev lidské vůle ve vnějším světě. U právnické osoby, kde nelze hovořit o vlastní vůli této osoby jako celku, jde o jednání fyzických osob, které plní úkoly právnické osoby. Pachatelem je osoba (právnická nebo fyzická), která svým jednáním uskutečnila všechny znaky správního deliktu. Odpovědnou je pouze taková osoba, která je deliktne způsobilá, tedy schopná být subjektem povinností, které vzniknou v důsledku porušení povinností, ale také je schopna tyto povinnosti právně relevantně porušit. Obligatořním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby není zavinění. K vyvození odpovědnosti tedy postačuje samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě.

Kromě toho, že právnická osoba odpovídá za správní delikt jako samostatný právní subjekt, může být porušení nebo nesplnění právní povinnosti adresované právnické osobě postihováno prostřednictvím fyzických osob jednajících za právnickou osobu. Je-li zákonem stanovena povinnost právnické osobě a její nesplnění nebo porušení naplní znaky skutkové podstaty přestupku, odpovídá za přestupek fyzická osoba, která za právnickou osobu (podle zákona nebo podle

vnitřního organizačního předpisu) jednala nebo měla jednat nebo dala k jednání příkaz.

Přeneseme-li výše uvedené teoretické zásady na posuzovanou věc, je nutno konstatovat, že podle výpisu z obchodního rejstříku byla obchodní firma DIMA trans zapsaná dne 17. 3. 2003. Předmětem jejího podnikání je mj. silniční motorová doprava nákladní, vnitrostátní a mezinárodní – vozidly s celkovou hmotností nad 3,5 t.

Z obsahu správního spisu plyne, že dne 5. 4. 2005 bylo Městskému úřadu v Mariánských Lázních oznámeno spáchání přestupku Miroslavem S., zaměstnancem stěžovatelky, kterého se měl dopustit tím, že překročil při kontrolním vážení a měření vozidla hodnoty stanovené zvláštním právním předpisem, kterým je vyhláška č. 341/2002 Sb. Ve spise se dále nachází oznámení o zahájení správního řízení ze dne 2. 5. 2005 ve vztahu ke stěžovateli s tím, že kontrolním měřením bylo zjištěno, že délka vozidla byla 19,3 m, přičemž největší povolená délka je 18,75 m. Stěžovatelce se kladlo za vinu, že povolila, aby bylo v provozu na pozemních komunikacích vozidlo, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, a lze tak předpokládat naplnění skutkové podstaty protiprávního jednání podle § 125 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Na to reagovala stěžovatelka vyjádřením, v němž namítala, že provozovatel vozidla nemá možnost kontrolovat vozidlo po naložení zboží a nemohl zabránit přestupku, protože náklad prováděl její zaměstnanec pomocí hydraulické ruky připevněné na zadní části nákladního vozu a špatně odhadl povolenou délku. Konstatovala, že zaměstnanec odpovídá za to, jak naloží náklad, a poukázala dále na to, že firma zajišťuje pro své zaměstnance pravidelné školení a přezkoušení z právních předpisů každý rok. Ve správním spise je pak založeno pouze rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 24. 5. 2005, odvolání stěžovatelky a rozhodnutí žalovaného. Pokud jde o řidiče stěžovatelky Miroslava S., není ve spise založen žádný důkaz o jeho postihu, pouze v odůvodnění rozhodnutí žalovaného je uvedeno, že Miroslav S. se

dopustil přestupku podle § 23 odst. 1 písm. k) zákona č. 200/1990 Sb., přestupcích (dále též „zákon č. 200/1990 Sb.“), který byl řešen v přestupkovém řízení.

(...) V posuzované věci bylo tedy objektivně zjištěno pouze to, že dne 24. 3. 2005 při kontrolním vážení vozidla, které řídil zřejmě zaměstnanec žalobkyně (o tom ve spisu důkaz není), byly překročeny hodnoty stanovené zvláštním právním předpisem, a že zřejmě řidič žalobkyně byl postížen za přestupek podle § 23 odst. 1 písm. k) zákona č. 200/1990 Sb. Žádné jiné skutečnosti ve věci zjištěny nebyly, neboť dokazování ve vztahu k ustanovení § 125 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích prováděno nebylo.

Jestliže se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává objektivní odpovědnosti právnických osob, tedy odpovědnosti bez zavinění, lze mu zcela přisvědčit, neboť odpovědnost právnických osob je v našem právu založena na principu takovéto odpovědnosti. Nelze mu však přisvědčit v jeho dalších úvahách, totiž v těch, že v posuzované věci byly prokázány zákonné znaky skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 125 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Jak již bylo výše uvedeno, znakem každého správního deliktu, a to i správního deliktu, za nějž se činí odpovědnou právnická osoba ve formě objektivní odpovědnosti, je jeho objektivní stránka, kterou se právě od sebe jednotlivé správní delikty odlišují. Znakem deliktu je tedy jednání jako projev vůle ve vnějším světě, kterým došlo k porušení povinnosti. Teprve porušením povinnosti je porušen zájem společnosti. V posuzované věci je jednání vymezeno tak, že právnická osoba, která je provozovatelem vozidla, „přikázala nebo dovolila“... Pojem příkazat nebo dovolit v sobě zahrnuje představu úkonu, tedy buď příkazu, nebo alespoň souhlasu s tím, že v provozu na pozemních komunikacích bude použito vozidla, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem. Podle názoru Nejvyššího správního soudu odpovědnost za správní delikt uvedený v § 125 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích má sice objektivní, ale ni-

koliv absolutní charakter, nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ale ani nejde o odpovědnost za výsledek. Stanovil-li zákonodárce jedním ze znaků výše uvedeného správního deliktu objektivní stránku spočívající buď v „příkázání“, nebo „dovolení“ ..., nelze jenom s poukazem na objektivní odpovědnost rezignovat na prokazování všech dalších zákonných znaků skutkové podstaty v dané věci a prokazování objektivní stránky skutkové podstaty, neboť není-li prokázána objektivní stránka správního deliktu, nelze o naplnění jeho zákonných znaků uvažovat.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že odpovědnost právnických osob za správní delikty je odpovědností objektivní; to však neznamená, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Je-li znakem skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v příkázání nebo dovolení zákonem sankcionovaného jednání (zde: příkázání nebo dovolení použití vozidla v provozu na pozemních komunikacích, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem), je třeba k uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat.

V posuzované věci však nic takového učiněno nebylo a námitka žalobkyně spočívající v tvrzení, že nepřikázala ani nedovolila takového vozidla použít v provozu na pozemních komunikacích, zůstala ve správním řízení nevyvrácena. Za této situace lze souhlasit s názorem soudu o tom, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť správní orgány při úvaze o odpovědnosti žalobkyně za správní delikt vycházely pouze ze závěru o kontrolním měření vozidla, které sice zjistilo, že vozidlo přesahovalo hodnoty stanovené zvláštním právním předpisem, avšak ve svých důsledcích uvedený závěr sám o sobě neznamená naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 125 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Jinými slovy, výsledky kontrolního měření vozidla řízeného řidičem žalobkyně prokazující překročení hodnot stanovených vyhláškou č. 341/2002 Sb. samy o sobě neza-kládají odpovědnost žalobkyně (která je jeho

provozovatelkou) jako právnické osoby za správní delikt podle § 125 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunika-

cích, neboť bez dalšího neprokazují, že žalobkyně použití takového vozidla přikázala nebo dovolila.

1659

Azyl: ochrana osob bez státního občanství

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

I. Apatridé (osoby bez státního občanství), jejichž postavení je charakterizováno absencí efektivní ochrany *de iure* nebo *de facto* ze strany země původu, mohou požít azylové ochrany podle § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, pouze za předpokladu, že je ztráta ochrany v jejich případě výsledkem příčinné souvislosti pronásledování z azylově relevantního důvodu.

II. Příslušnost ke skupině osob bez státního občanství státu, který obývají, nelze samu o sobě (aniž je provázena dalším znakem sociálně specifickým) považovat za znak příslušnosti k sociální skupině ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, čj. 6 Azs 80/2006-64)

Věc: Matar A. (bez státní příslušnosti) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 15. 12. 2004 neudělilo žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona o azylu, a rozhodlo o vztahení překážky vycestování na žalobce ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 22. 12. 2005 zrušil rozhodnutí žalovaného v rozsahu výroku o neudělení azylu; v rozsahu výroku o vztahení překážky vycestování na žalobce žalobu zamítl. Krajský soud se neztotožnil se závěrem správního orgánu, že v případě bidunů se nejedná o sociální skupinu. Žalobce je příslušníkem sociální skupiny bidunů, která je charakterizována tím, že se jedná o skupinu osob bez státní příslušnosti žijící na území Kuvajtu, a tím, že jsou tyto osoby vystaveny diskriminačnímu jednání ze strany státu, resp. státních orgánů. S ohledem na to krajský soud výrok stěžovatele o neudělení azylu zrušil s tím, že v dalším řízení má stěžovatel posoudit, zda by žalobce pro příslušnost k sociální skupině bidunů mohl mít odůvodněný strach z pronásledování ve

smyslu ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu, a byl by tak dán důvod pro udělení azylu. Na podporu svého závěru krajský soud rovněž uvedl, že sám žalovaný vztáhl na žalobce překážku vycestování, a to proto, že by v případě návratu do země původu mohl být podroben diskriminačnímu zacházení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž mj. namítal, že bidunové nesplňují kritéria sociální skupiny. Biduny lze podle poznatků stěžovatele rozdělit do několika kategorií, rovněž původ a postavení osob označovaných pojmem bidun jsou rozdílné. Rodiny bidunů kromě Kuvajtu pocházejí z mnoha arabských států, což značí, že společenské obyčeje těchto lidí jsou odlišné, stejně jako sociální podmínky, ve kterých v Kuvajtu žijí. Některé biduny nelze téměř odlišit z hlediska míry integrace a participace na životě kuvajtské společnosti od kuvajtských státních příslušníků, někteří bidunové se pohybují na sociálním okraji. Jediným společným rysem bidu-

nů je tedy právě pouze absence kuvajtské státní příslušnosti. Z tohoto důvodu však nelze podle stěžovatele biduny považovat za sociální skupinu ve smyslu ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu. Stěžovatel proto trval na názoru, že ochrana formou překážky vycestování, která byla žalobci poskytnuta, zcela odpovídá zjištěnému skutkovému stavu a právním předpisům České republiky.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou,^{*)} neboť se dosud nezabýval právní otázkou, zda je možné osoby bez státní příslušnosti (apatridy, bezdomovce), žijící na území Kuvajtu v rámci vcelku minimálního standardu cizineckého režimu, považovat pro tyto definiční znaky za sociální skupinu ve smyslu ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu. Po věcném projednání rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelovou námitkou, podle níž nelze souhlasit s právním závěrem krajského soudu, že by bidunové pro skutečnost, že nejsou státními občany Kuvajtu, a proto jsou diskriminováni, byli sociální skupinou ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu; argumentace stěžovatele však ne zcela vystihuje hloubku problému.

Již v úvodu následujících úvah budiž předznamenáno, že argumentační přístup jak stěžovatele, tak krajského soudu trpí zásadním omezením vyplývajícím z toho, že se oba ve své argumentaci soustředí izolovaně na pojem příslušnosti k sociální skupině bez vztahu k celé definici uprchlíka podle Ženevské konvence, resp. azylanta podle zákona o azylu. Při použití stejných argumentačních východisek (shodné odkazy na judikaturu, obdobné metodologické postupy) pak dospívají ovšem k diametrálně odlišným závěrům. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je klíčem k řešení kasační stížnosti nastolené otázky toliko překonání tohoto vytržení pojmu sociální skupiny z kontextu celé definice azylanta, resp. uprchlíka.

Ustanovení § 12 zákona o azylu v době rozhodování stěžovatele stanovilo, že azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec

a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo

b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

V případě ustanovení § 12 zákona o azylu tak jde o legální definici azylanta (uprchlíka) podle českého práva.

Není sporu o tom, že zákon o azylu je vnitrostátním prostředkem naplnění mezinárodněprávních závazků České republiky vyplývajících z její vázanosti Ženevskou konvencí. Z toho vyplývá i povinnost vykládat ustanovení zákona o azylu s ohledem na Ženevskou konvenci, a to tak, aby byla zajištěna realizace jejího cíle. (Obecně ke vztahu Ženevské konvence a zákona o azylu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, čj. 5 Azs 25/2003-94, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Azs 343/2004-56,^{**)} či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75, www.nssoud.cz.) Pro aplikaci ustanovení § 12 zákona o azylu tedy není bez významu ani definice uprchlíka podle Ženevské konvence.

Článek 1 A. odst. 2 Ženevské konvence ve spojení s článkem 1 odst. 2 Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků definuje uprchlíka jako osobu, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, a je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá

^{*)} *K přijatelnosti kasační stížnosti v azylových věcech srov. č. 933/2006 Sb. NSS.*

^{**)} *Publikován pod č. 721/2005 Sb. NSS.*

ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.

Obě definice tedy shodně uprchlíkem označují toliko osobu, která splňuje kumulativně dva znaky – 1) je pronásledována, přičemž 2) toto pronásledování má specifickou intenci danou vymezeným motivem pronásledování.

Co však již zákon o azylu výslovně v ustanovení § 12 nestanoví, nicméně je pro definici uprchlíka (azylanta) ve smyslu Ženevské konvence stejně důležité, je výsledek výše vymezeného pronásledování se specifickou azylově relevantní motivací. Tímto výsledkem je, souhrnně řečeno, ztráta ochrany ze strany státu původu (srovnej dikci Ženevské konvence „... *a je neschopna přijmout, nebo ... odmítá ochranu své vlasti*“; ve vztahu k neobčanům země původu pak „*vzhledem ke shora uvedeným obavám se ... nechce nebo nemůže vrátit*“). To, oč v případě institutu územního azylu v první řadě běží, je tedy pojem ochrany. Právním doktrína zdůrazňuje, že ochrana představuje kruciólní prvek mezinárodního práva uprchlického (tak Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: MU, 1997, str. 54, s odkazem na Grahl-Madsen, A. *The Emergent International Law relating to Refugees: Past-Present-Future*. In: *The Refugee Problem on Universal, Regional an National Level*. The-saurus Acroasianum, sv. XIII, 1987, str. 223). Ztráta ochrany ze strany země původu je znakem uprchlíka podle legální definice uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy, jež je v kauzálním vztahu s oběma znaky předešlými. Institut územního azylu reaguje na situaci, jež neznamená z hlediska mezinárodního práva veřejného nic jiného než situaci, v níž osoba nepožívá ochrany ze strany svého domovského či rezidenčního státu. Uprchlíkem je osoba, která nepožívá objektivně záštitu žádného státu, a to buď proto, že ztrácí příslušnost ke státu, anebo se vztah mezi jedincem a státem stává z vůle státu neúčinným, či státní

ochrana jinak selhává. Uprchlík se tedy dostává do subjektivně nepříznivého postavení a je nucen strpět nevýhody pramenící z absence či suspenze ochrany, již je jinak stát původu takové osobě povinen zajistit.

Proto, aby však nastoupila subsidiární ochrana osoby, již stát původu odpírá ochranu, formou poskytnutí územního azylu, je zapotřebí, aby byly naplněny i ostatní části definice uprchlíka, tj. že odpadnutí ochrany ze strany státu původu je způsobeno:

1) jeho konáním či nekonáním (tj. pronásledováním), přitom však

2) z důvodů, jež mezinárodněprávní, potažmo i vnitrostátní úprava azylu zcela jasně vymezuje.

Tedy pouze taková ztráta ochrany, jež je výsledkem kauzálního nexu pronásledování (tj. jednání vedoucího ke ztrátě ochrany) motivovaného azylově relevantním znakem (rasa, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě), může uvést v chod mechanismy poskytnutí ochrany v rámci územního azylu. V případech, kde tento kauzální nexus chybí, sice může být zjevné, že se určitá osoba nachází objektivně v situaci absence ochrany ze strany státu původu, nicméně ochrana formou územního azylu jí nemůže být poskytnuta.

Závazek státu k ochraně státního obyvatelstva přitom primárně vyplývá z existence státoobčanského pouta mezi jednotlivcem a státem (*de iure* ochrana), jakkoliv není vyloučeno, že obyvatelstvu, které není státním občanem státu, v němž pobývá, přesto tento stát plnohodnotnou ochranu poskytuje (*de facto* ochrana). Je ovšem nepochybné, že z hlediska účinnosti ochrany je postavení cizinců, ale zejména apatridů (tj. osob bez státní příslušnosti) nanejvýš pochybné. V jejich případě je totiž *ex definitione* vyloučen závazek státu k poskytnutí *de iure* ochrany a státy v zásadě mnoho neváže ani k tomu, aby takovým osobám poskytovaly účinnou ochranu *de facto* (k tomu blíže dále).

Přeneseme-li tedy výše naznačené na případ, jenž je předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu, jde o to, v jaké pozici z hlediska definice uprchlíka, jak ji podává § 12 zákona o azylu nebo čl. 1 A odst. 2 Ženevské konvence, se nachází osoba biduna, tj. obyvatele Kuvajtu, který nemá kuvajtské státní občanství, a proto je ze strany státu Kuvajt podroben oproti státním občanům Kuvajtu horšímu zacházení definovanému výše. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v tomto případě lze hovořit nepochybně o tom, že bidunové nepožívají efektivní ochrany, a to ani *de iure*, ani *de facto*. Nicméně existence absence ochrany je, jak bylo výše řečeno, naplněním toliko jedné části legální definice uprchlíka. K tomu, aby bylo namíste bidunům poskytnout subsidiární ochranu formou územního azylu, by bylo tedy zapotřebí, aby byl u nich stav absence ochrany vyvolán konáním či nekonáním státu Kuvajt, jež by bylo motivováno existencí některého z azylově relevantních znaků u bidunů. Taková skutečnost však ze zjištění stěžovatele nevyplývala a ani krajský soud ji nedovodil. Krajský soud se při právním posouzení věci dopustil logické zkratky a z kritéria posledního, jež vyjadřuje toliko stav neexistence efektivní *de iure* či *de facto* ochrany, učinil zároveň kritérium druhé, tedy je povýšil na definiční znak sociální skupiny. Tím ovšem došlo k popření oné kauzality ve vztahu mezi kritérii pronásledování z azylově relevantních důvodů a kritériem ztráty ochrany, která je k naplnění legální definice uprchlíka nutná. V pojetí krajského soudu jsou tak v podstatě bidunové osobami, které nepožívají ochrany, protože nepožívají ochrany. Oním výše zmíněným vytržením zkoumání nějakého „skupinového znaku“, za nějž krajský soud nakonec považoval absenci státoobčanského pouta, z kontextu celé definice uprchlíka, se nevědomky dopustil tautologie, jež je shrnuta v předchozí větě.

Vedle zatemnění vztahu příčinné souvislosti mezi kritérii uprchlíka postup krajského soudu ve svém důsledku představuje i rozmělnění samotného pojmu „sociální skupina“.

Krajský soud správně poznamenává, že pojem sociální skupiny není ani zákonem o azylu, ani Ženevskou konvencí blíže rozveden. Přes veškerou obecnost pojmu je ovšem zřejmé, že směřuje k vymezení kritéria specifického sociologicky. V případě sociální skupiny jde o hledání takových znaků, které tuto skupinu vymezují jako specifický sociální útvar. Jde tedy o znaky svou povahou mimoprávní, jejichž nalézání lze uchopit metodami sociologickými, případně psychologickými. Právě tento přesah k jevům metaprávním, k jevům, jež jsou doménou sociálních věd, se snaží vyjádřit mj. i krajským soudem citovaná judikatura. Hovoří-li tedy o sociální skupině ve smyslu legální definice uprchlíka jako o skupině osob „*podobného společenského původu nebo postavení, obdobných majetkových poměrů, společenských obyčejů*“ (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1997, čj. 6 A 516/95-26*), či jako o „*skupině osob, která se vyznačuje objektivně společnou charakteristikou nebo kterou společnost alespoň takto vnímá*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2004, čj. 5 Azs 63/2004-60**), resp. hovoří o „*určitelném sociálním útvaru*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, čj. 2 Azs 69/2003-48), míní tím právě kritéria sociologicky relevantní, kritéria, která jsou schopna určit skupinu osob jako sociální útvar s jeho sociologicky popsitelnými funkčními vnitřními i vnějšími vazbami. O totéž jde v případě přístupů judikatury převážně anglosaského právního okruhu, kterou zmiňuje krajský soud (přístup kritéria chráněné charakteristiky a kritéria sociální percepce). V tomto ohledu ovšem formálně právní status „*občanství*“ či „*neobčanství*“ státu spolu s faktickými projevy přístupu státu k oběma skupinám státního obyvatelstva sociologicky specifický obsah postrádá. Tato skutečnost vyniká na pozadí toho, že, jak stěžovatel ostatně zjistil a krajský soud nijak nezpochybnil, z hlediska typických sociologicky relevantních kritérií, jako jsou původ, způsob života, zapojení do sociálního života,

*) Publikován v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 460/1999.

**) Publikován pod č. 364/2004 Sb. NSS.

zvyky, majetkové poměry atd., tvoří bidunové v Kuvajtu natolik stratifikovanou množinu obyvatelstva, že by závěr o jejich sociologické identifikovatelnosti jako jednotné sociální skupiny těžko obstál.

Shrne-li Nejvyšší správní soud své přechozí úvahy do jistého zobecnění, samozřejmě platí, že i apatridé mohou být destinatáři výhod plynoucích ze závazku státu poskytnout za stanovených podmínek územní azyl. Ovšem pouze pod podmínkou, že absence ochrany (resp. neochota se vrátit do země původu) je u nich výsledkem pronásledování z azylově relevantních důvodů. Formou azylu nelze tedy poskytnout subsidiární ochranu apatridům, kteří jsou apatridy bez dalšího, tj. osobám, které nepoživají *de iure* či *de facto* ochrany „pouze“ pro skutečnost, že nejsou státními občany určitého státu (k tomu výstižně Renner G. *Ausländerrecht*. Mnichov : C. H. Beck, 2005, str. 775 a 777). Důvodem poskytnutí ochrany apatridům formou azylu by například bylo jednání státu, který by své občany zbavil státního občanství z azylově relevantního důvodu, a učinil je tak osobami bez občanství, popřípadě by osoby bez občanství vystavil takovému pronásledování z azylově relevantních důvodů (tj. odepření *de facto* ochrany), že by bylo nemožné nadále na území takového státu setrvat. O takovou situaci se jednalo například právě v rozsudku Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 5 A 517/96,^{*)} jehož se v řízení o žalobě dovolával žalobce, a právě takové situace se týká právní věta formulovaná vrchním soudem v citované věci, tj. konstatování, že je-li žadatelem o azyl osoba, která není občanem státu, v němž žila, je nutno zkoumat rovněž, jaké je v něm postavení osob bez státní příslušnosti a jak tento stát garantuje a v praxi zajišťuje ochranu osob – *de iure* cizinců – na jeho území žijících, neboť o případ žadatelů o azyl, kteří byli vystaveni perzekuci sice jako „neobčané“, ale nikoliv proto, že by nebyli občany daného státu, leč pro jejich náboženské vyznání (což je azylově relevantní důvod pronásledování).

Závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že nelze poskytnout ochranu formou azylu osobě, která ochrany státu původu nepoživá „pouze“ pro svůj formální status apatridy, a absence této ochrany přitom není přivozena jednáním státu motivovaným některým z důvodů ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu, neznamená, že by Nejvyšší správní soud považoval postavení takových apatridů za únosné, ba žádoucí. Spíše již nad rámec odůvodnění výroku tohoto rozsudku dodává, že situace těchto osob je nanejvýš komplikovaná v tom, že jsou *de iure* v každém státě cizinci, přičemž volnost států utvářet cizinecký režim, ba vůbec vpouštět cizince na své území, je doposud mezinárodním právem takřka neomezena. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že postavení cizinců podléhá zásadně vnitrostátní úpravě, která by sice měla respektovat obecně platné zásady mezinárodního práva a závazky vyplývající z partikulárních smluv, ovšem obsah pravidel mezinárodního cizineckého práva je velmi nejasný. Jisté vodítko pro definování obsahu norem mezinárodního práva, které omezují volnost států definovat cizinecký režim, by mohla představovat Deklarace o lidských právech jednotlivců, kteří nejsou státními občany země, v níž žijí, již v roce 1985 schválilo Valné shromáždění Organizace spojených národů (Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live, srov.: <http://www.ohchr.org/english/law/individual.htm>). S ohledem na to, že deklarace Valného shromáždění Organizace spojených národů ovšem nelze považovat za pramen mezinárodního práva ve smyslu čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora (vyhlášen pod č. 30/1947 Sb.), má zmíněná deklarace toliko charakter pokusu o kodifikaci mezinárodního obyčeje, který o skutečném obsahu mezinárodního práva mnoho nevypovídá. Doktrína (srov. např. Seidl-Hohenveldern, I. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha : Aspi, 2001, str. 292 a násl.) vymezuje jako obsah mezinárodního obyčeje minimální standard, který náleží cizincům v mírových časech, poměrně

^{*)} Publikován v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 829/2001.

restriktivně, přičemž je sporné, zda standard poskytovaný Kuvajtem ve vztahu k bidunům z takto definovaného minimálního cizineckého režimu již vybočuje, či nikoliv (to ale ostatně není předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu).

Účinnější nástroj ochrany osob bez státní příslušnosti, než pokus definovat minimální cizinecký standard, představuje Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti ze dne 28. 9. 1954, již je mj. vázána i Česká republika (vyhlášena pod č. 108/2004 Sb. m. s., pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 17. října 2004, dále jen „Úmluva“). Úmluva ve své preambuli vymezuje svůj vztah k Ženevské konvenci jako vztah doplňkového nástroje ochrany pro apatridy, kteří nejsou zároveň uprchlíky ve smyslu Ženevské konvence („... *majíce na zřeteli, že Úmluva o právním postavení uprchlíků z 28. července 1951 se vztahuje pouze na osoby bez státní příslušnosti, které jsou zároveň uprchlíky, a že existuje mnoho osob bez státní příslušnosti, na které se tato Úmluva nevztahuje ...*“). Úmluva vymezuje minimální standard ochrany práv osob bez státní příslušnosti pobývajících oprávněně na území smluvního státu a mj. stanoví závazek státu pobytu usnadnit osobám bez státní příslušnosti nabytí státního občanství. Úmluva ovšem nestanoví závazek smluvního státu přijmout na své území osobu bez státní příslušnosti a nestanoví ani závazek nevyhostit takovou osobu (srov. čl. 31 Úmluvy).

Z hlediska právního postavení žalobce, resp. v obecné rovině kteréhokoli apatridy ve srovnatelné situaci, je tedy nasnadě, že jejich situace by byla řešitelná toliko za využití

dvou nástrojů. Jednou možností je (*pro futuro*) poskytnutí doplňkové ochrany ve smyslu ustanovení § 14a zákona o azylu, ve znění zákona č. 112/2006 Sb., a to v případě, že je postavení apatridy v zemi původu charakterizováno natolik minimálním standardem cizineckého režimu, že představuje naplnění pojmu nelidského či ponižujícího zacházení (za účinnosti předchozí právní úpravy obdobnou možnost představovalo využití institutu překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu) – k tomuto závěru ostatně stěžovatel v případě žalobce dospěl a toto řešení uplatnil.

Druhou možností řešení postavení apatridů v postavení obdobném žalobci je pak pobyt na území České republiky v souladu s podmínkami zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v kombinaci s uplatněním výhod, jejichž destinatáři by v takovém případě byli podle již zmíněné Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Pokud jde konkrétně o případ žalobce, ten ostatně v režimu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, na území České republiky až do podání žádosti o azyl pobýval, přičemž konec konců v průběhu řízení před stěžovatelem ani před soudem nevyšlo najevo, že by pro něj naplnit požadavky tohoto právního předpisu nebylo možné.

Z výše uvedeného Nejvyšší správní soud tedy vyvodil, že se krajský soud při svém rozhodování dopustil stěžovatelem namítaných pochybení, a dospěl proto k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Daň z příjmů: výdaj na dosažení, zajištění a udržení příjmů

k § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 149/1995 Sb.

Při posuzování, zda lze určité výdaje považovat za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů podle § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je nutno vždy zohlednit skutečnou ekonomickou podstatu právních vztahů, s nimiž dané výdaje souvisejí, nestanoví-li zvláštní předpis jinak; to platí i u právních vztahů souvisejících s přeměnou obchodních společností (§ 69 a násl. obchodního zákoníku) nebo touto přeměnou ovlivněných.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 2 Afs 39/2006-75)

Prejudikatura: srov. č. 264/2004 Sb. NSS a náleze Ústavního soudu č. 119/2002 Sb. ÚS.

Věc: Akciová společnost Frýdlantské strojírny – Rasl a syn proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dodatečným platebním výměrem na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1997 snížil Finanční úřad ve Frýdlantě žalobkyni daňovou ztrátu z příjmu právnických osob o 4 034 593 Kč. Dodatečným platebním výměrem na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1998 pak žalobkyni vyměřil daň z příjmů právnických osob ve výši 2 170 120 Kč a za zdaňovací období roku 1999 ve výši 2 150 400 Kč.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 2. 5. 2002 zamítl odvolání žalobkyně proti dodatečným platebním výměrům na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1997 a 1998 a rozhodnutím z téhož změnil dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999 tak, že podle § 46 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále též „daňový řád“, „d. ř.“), dodatečně vyměřil žalobkyni daň z příjmů právnických osob ve výši 2 114 780 Kč.

Žalobkyně proti rozhodnutím žalovaného brojila žalobami, které Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl.

Toto rozhodnutí krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména namítala, že soud nesprávně posoudil právní otázku aplikace § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Ztotožnila se přitom s krajským soudem v tom smyslu, že ze

závazkových vztahů je zřejmé, že stěžovatelce byly přenechány finanční prostředky, přičemž není rozhodné, o jaký konkrétní typ smlouvy se jednalo, neboť je třeba vycházet z obsahu závazkových vztahů. Krajský soud v odůvodnění napadaného rozsudku uvedl, že se uzavřené závazkové vztahy vztahovaly k podmínkám přeměny původní společnosti na nástupnické společnosti, tedy k samotné existenci stěžovatelky a k rozsahu jejího majetku, a uzavírá, že úroky z těchto vztahů nepředstavují výdaj vynaložený na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Podle názoru soudu stěžovatelka neunesla důkazní břemeno, pokud jde o prokázání, že úroky z předmětných závazkových vztahů byly výdaje sloužící k dosažení příjmů. Stěžovatelka k tomu upozorňovala, že předložila veškeré důkazy rozhodné pro věcné posouzení právního režimu předmětných nákladů, a je tedy pouze věcí právního posouzení předložených důkazů, zda se o daňově uznatelné výdaje jedná. Na základě rozhodnutí společníků společnosti s ručením omezeným R. došlo k rozdělení této společnosti na tři nástupnické společnosti, přičemž toto rozdělení bylo motivováno ekonomickým záměrem. Následnou podmínkou bylo, že ekonomické vztahy mezi budoucími nástupnickými společnostmi budou vypořádány. Podle stěžovatelky jedinou cestou, jak dosáhnout bilančně vyrovnaného rozdělení, byla aplikace postupu spočívajícího v následném vyrovnaní, tj.

v konstituování příslušných vyrovnávacích závazků a pohledávek. Vzhledem k majetkové struktuře rozdělované společnosti a jejímu vnitřnímu dělení na odštěpné závody, jakož i k pojmovým principům rozdělení, nemohli společníci v projektu rozdělení postupovat jinak, než že v rámci rozdělení rozhodnou o právním režimu majetku, pohledávek a závazků reálně existujících, přičemž diferenci mezi přešlým rozděleným čistým obchodním jménem zaniklé společnosti a přešlými závazky vztahujícími se k činnosti jednotlivých nástupnických společností vyřeší, jakmile to bude právně možné, tj. bez odkladu po zápisu rozdělení do obchodního rejstříku tak, aby nedošlo k neodůvodněným disproporcím mezi majetkem nabytým nástupnickými společnostmi a jejich závazky, poškozujícím věřitele. Tuto diferenci vyřešili společníci konstitucí vzájemných závazků nástupnických společností, čímž realizovali své právo na rozhodnutí o struktuře převzetí majetku, pohledávek a závazků zanikající společnosti nástupnickými společnostmi, jakož i povinnost zamezit poškození věřitelů, a to jediným možným zákonem aprobovaným postupem. Základní podmínkou samotného vzniku stěžovatelky a ostatních nástupnických společností tedy bylo převzetí těchto závazků, bez čehož by zajištění zdanitelných příjmů nepřícházelo vůbec v úvahu. Náklady vynaložené na jejich plnění lze z hlediska ustanovení § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů považovat za náklady na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů stěžovatelky, a to zejména z důvodů shora uvedených, jakož i proto, že se přímo týkají majetku získaného stěžovatelkou od zanikající společnosti v rámci rozdělení, aniž však proti této majetkové hodnotě byl v rámci rozdělení stěžovatelkou převzat odpovídající závazek odrážející náklady na její pořízení. Závěrem stěžovatelka uvedla, že se jedná o úroky povinně účtované na základě § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, a proto se nemohla jejich placení vyhnout, aniž by tak současně neporušila zákonem stanovenou povinnost.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména konstatoval, že stěžovatelka

uzavřela smlouvu nazvanou smlouva o půjčce dne 1. 8. 1996, podle které akciová společnost Kovopodnik Frýdlant – Rasl a syn jako věřitel poskytla stěžovatelce jako dlužníkovi půjčku, a v této smlouvě jsou sjednány úroky. Dále stěžovatelka uzavřela smlouvu nazvanou smlouva o půjčce dne 14. 1. 1997, podle které akciová společnost Kovopodnik Frýdlant – Rasl a syn jako věřitel poskytla stěžovatelce jako dlužníkovi půjčku, a v této smlouvě jsou také sjednány úroky. K poskytnutí peněz na základě těchto smluv nedošlo, jednalo se tedy o formální vyrovnání pasiv a aktiv. Protože je smlouva o půjčce tzv. smlouvou reálnou, je nutné pro její vznik, aby došlo k předání předmětu půjčky; jelikož se tak nestalo, nedošlo k uzavření smlouvy o půjčce. Tyto závazkové vztahy byly uzavřeny z důvodu poměrného rozdělení pasiv nástupnických společností a vztahovaly se k podmínkám přeměny původní společnosti na nástupnické společnosti, tedy k samotné existenci stěžovatelky a k rozsahu jejího majetku, nebyly tedy uzavřeny za účelem dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů stěžovatelky. Tyto závazky měly dopad v oblasti práva soukromého, ale v oblasti veřejného práva placené úroky z těchto závazkových vztahů nepředstavují výdaj vynaložený na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů stěžovatelky. Ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů upravuje postup správce daně v případě, pokud se liší ceny sjednané mezi ekonomicky nebo personálně spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen. Stanovení výše úroků u půjček v těchto případech se týká běžných obchodních vztahů a skutečně sjednaných smluv o půjčce, což v případě stěžovatelky nenastalo.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V souzeném případě je zásadní určit, zda úroky ze závazkových vztahů, které se vztahu-

jí k podmínkám přeměny původní společnosti na nástupnické společnosti, tedy k samotné existenci stěžovatelky a k rozsahu jejího majetku, lze považovat za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. K ustanovení § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů judikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 438/01*), že „výklad zákona je třeba provádět i v kontextu různých druhů společenských zájmů, je nutno při něm hledat cíl, proč takový zákon a v takovém znění společnost přijala. Jestliže zákon o daních z příjmů umožňuje odečíst si od získaných příjmů z podnikání výdaje, tedy dovoluje zdanit pouze tu část finančního zisku, která výdaj na zajištění příjmu bere na zřetel, činí tak zjevně proto, aby podpořil podnikání, aby docházelo k obnovování techniky, hmotného investičního majetku a dosahovalo se rozvoje podnikání“. Správce daně ovšem musí mít k dispozici nástroje, které mu umožní zamezit spekulativnímu snižování základu daně, tuto zásadu formuloval Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. II. ÚS 67/00**). Ústavní soud uvádí, že „podle ústavních zásad ukládání daní a jejich správy finančními orgány je v souladu s Ústavou takové zdanění příjmů, které vychází z nákladů skutečně vynaložených na jejich dosažení. Finanční orgány musí mít právo neuznat výdaje uplatněné daňovým subjektem, které s jeho podnikatelskou činností nesouvisí nebo jsou nepřiměřené. Bez této kontroly by daňové subjekty mohly uplatňovat jakékoli výdaje. Stát by potom jen s obtížemi plnil své úkoly, neboť by nemohl vybírat daně z příjmů v dostatečné výši“.

K interpretaci citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 1. 4. 2004, čj. 2 Afs 44/2003-73 (zveřejněném na www.nssoud.cz***), judikoval, že „z ustanovení § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů skutečně nelze dovodit, že vynaložené výdaje se vždy musí reálně projevit v příjmech daňového poplatníka, tzn. že mezi vý-

daji a příjmy nutně existuje vztah jakési přímé úměry. Smysl tohoto ustanovení však zjevně spočívá v tom, že se musí jednat o výdaje za tímto účelem vynaložené. Mezi těmito výdaji a očekávanými příjmy tak musí existovat přímý a bezprostřední vztah, v opačném případě se pojmově nemůže jednat o výdaje vynaložené na dosažení, udržení či zajištění příjmů“.

Nejvyšší správní soud považuje za podstatné především tvrzení stěžovatelky, že v posuzovaném případě jde o úroky ze závazkových vztahů, které se přímo týkají majetku získaného stěžovatelkou od původní společnosti v rámci rozdělení. Je totiž zřejmé, že úroky související s náklady na pořízení tohoto majetku (konkrétně se jedná o zakladačový sklad, který bezprostředně souvisí s podnikáním stěžovatelky) lze bezpochyby považovat za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Proto je třeba zejména vyhodnotit, zda úroky z předmětných závazkových vztahů lze považovat za úroky související s náklady na pořízení výše uvedeného majetku, a tím i za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů.

Zdejší soud v souzeném případě vychází ze zásady, že otázku, zda se jedná o výdaj za tímto účelem vynaložený, je nutné posuzovat na základě podmínek, které by platily pro zanikající společnost, pokud by se rozdělení společnosti neuskutečnilo. K této tezi lze dospět následující argumentací. Z právní úpravy přeměn společností je zřejmé, že tyto instituty slouží především k optimalizaci podmínek pro podnikání, jsou tudíž ekonomicky motivovány. Je-li (jak již konstatoval Ústavní soud) rozvoj podnikání jedním z účelů zákona o daních z příjmů, nelze stěžovatelku penalizovat za to, že její právní předchůdkyně se z ekonomických důvodů rozhodla pro transformaci společnosti.

Při rozdělení původní společnosti Rasl a syn, s. r. o., přešly na nástupnické společnosti závazky a pohledávky ve skladbě odpo-

*) Nález ze dne 2. 10. 2002 (Sb. ÚS, sv. 28, nálež č. 119, str. 49).

**) Usnesení ze dne 23. 4. 2001 (Sb. ÚS, sv. 22, usnesení č. 14, str. 353).

**) Publikovaný pod č. 264/2004 Sb. NSS.

vídající dosavadní činnosti odštěpených závodů. Z tohoto důvodu byl na stěžovatelku převeden zakladačový sklad, který ke své činnosti nezbytně potřebuje. Tento zakladačový sklad byl financován z úvěru, který byl poskytnut Komerční bankou, a. s., již před transformací původní společnosti Ral a syn, s. r. o. Podmínkou akciové společnosti Komerční banky, a. s., bylo, aby byl tento úvěr při rozdělení společnosti převeden na nástupnickou akciovou společnost Kovopodnik Frýdlant – Ral a syn.

Nejvyšší správní soud považuje za zásadní skutečnost především to, že úroky z tohoto úvěru byly do rozdělení původní společnosti považovány podle zákona za výdaje na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nutné vycházet z těchto podmínek, které platily pro původní společnost, a dovodit, že úroky z předmětných závazkových vztahů lze považovat za úroky související s náklady na pořízení výše uvedeného majetku, a tím i za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Účelem vzniku předmětných závazkových vztahů byla totiž pouze jistá forma kompenzace, jelikož nástupnická akciová společnost Kovopodnik Frýdlant – Ral a syn by jinak byla zatěžována náklady, které by neměly svůj odraz ve výnosech, a naopak stěžovatelka by získala zakladačový sklad, aniž by však proti jeho majetkové hodnotě převzala odpovídající závazek odrážející náklady na jeho pořízení.

Ze shora uvedených důvodů lze sporné úroky ztotožnit s úroky, které platila původní společnost v souvislosti s úvěrem vázícím se k zakladačovému skladu, který je nyní v majetku stěžovatelky. Je zřejmé, že v souzeném případě se nejedná o záměrné vyhýbání se daňové povinnosti, jelikož za podmínek původní společnosti by tyto výdaje byly uznány jako výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Lze proto konstatovat, že tyto výdaje uplatněné daňovým subjektem s jeho podnikatelskou činností jednoznačně souvisejí, jsou přiměřené, existuje mezi nimi a očekávanými příjmy přímý a bezprostřední vztah, a jsou tedy splněny podmínky plynoucí z ustanovení § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

Nejvyšší správní soud považuje také za logické tvrzení stěžovatelky, že bylo-li základní podmínkou samotného vzniku ostatních nástupnických společností převzetí předmětných závazků, pak by bez tohoto převzetí nepřicházelo dosažení zdanitelných příjmů vůbec v úvahu. Tyto závazkové vztahy a úroky z nich plynoucí tedy slouží k tomu, aby daňový subjekt mohl vůbec vzniknout, z čehož také plyne, že bez tohoto výdaje by bylo dosažení příjmů vyloučené. Z veškerých těchto argumentů tedy vyplývá, že tento výdaj je výdajem, který slouží k dosažení, zajištění a udržení příjmů stěžovatelky. Stěžovatelka rovněž unesla důkazní břemeno, neboť předložila veškeré důkazy, a je pouze věcí právního posouzení, zda se o daňově uznatelné výdaje jedná.

Daň z příjmů: položky odčitatelné od základu daně

k § 34 odst. 3 písm. a) a § 34 odst. 5 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2001 až 2003 (v textu též „daňový zákon“)

Nelze uplatnit odpočet části vstupní ceny hmotného majetku od základu daně dle § 34 odst. 3 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, pokud byl tento majetek byt i jen zčásti využíván k zajištění příjmu osvobozeného od daně. Příjem, který nebyl předmětem daně nebo byl od ní osvobozen, totiž nelze považovat za zdanitelný příjem ve smyslu § 34 odst. 5 písm. f) téhož zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 4. 2008, čj. 15 Ca 209/2006-52)

Věc: Bytové družstvo „Družba“ proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů právnických osob.

Finanční úřad v Ústí nad Labem vydal dne 27. 3. 2006 dodatečné platební výměry, kterými žalobci doměřil daň z příjmů právnických osob za rok 2001 ve výši 3 179 360 Kč, za rok 2002 ve výši 3 115 500 Kč a za rok 2003 ve výši 3 790 680 Kč.

Proti dodatečným platebním výměrům podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 21. 7. 2006.

Proti rozhodnutím žalovaného podal žalobce žaloby u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Žalobce především namítal, že v rozporu s § 34 odst. 3 písm. a) daňového zákona mu nebyl uznán odpočet 10 % vstupní ceny hmotného majetku od základu daně. Správce daně tento odečet neuznal s odkazem na výklad § 34 odst. 5 písm. f) daňového zákona, neboť jej žalobce používal k zajištění zdanitelného příjmu pouze zčásti. Přímou definici pojmu zdanitelného příjmu daňový zákon neobsahuje, nicméně jeho ustanovení § 18 odst. 1 pozitivně vymezuje předmět daně jako příjmy z veškeré činnosti a z nakládání s veškerým majetkem, není-li dále stanoveno jinak. Odstavec druhý téhož zákonného ustanovení pak upravuje negativní definici předmětu daně a v jeho odstavci sedmém je zakotvena povinnost vést účetnictví tak, aby nejpozději ke dni účetní závěrky byly vedeny odděleně příjmy, které jsou předmětem daně, od příjmů, které předmětem daně nejsou nebo předmětem daně jsou, ale zároveň jsou od daně osvobozeny. Z těchto ustanovení vyplývá, že zdanitelné příjmy jsou podle zákona všechny

příjmy, které jsou předmětem daně. Tento právní závěr podporuje i formulace užitá v § 23 odst. 5 daňového zákona, respektive skutečnost, že zde zákonodárce pojem „*zdanitelný příjem*“ nepoužil, nebo tak zjevně s ohledem na obsah tohoto pojmu učinit nemohl. Lze se dovolat zásady *in dubio mitius*, která brání při výkonu veřejné moci aplikovat takový výklad, jež jde k tíži daňového subjektu, neboť tam, kde zákon umožňuje různé interpretace, jsou orgány veřejné moci povinny jej vykládat ústavně konformním způsobem, tedy upřednostnit ten výklad, který více šetří práva daňového subjektu. Za „*zdanitelné příjmy*“ se proto musí považovat i příjmy od daně osvobozené, ač nejsou příjmy zdaňovacími. Jestliže tedy používá předmětný majetek zčásti také k zajištění příjmu, který je předmětem daně, ale od daně osvobozeným, pak jej používá zcela k zajištění zdanitelného příjmu a výjimka zakotvená v § 34 odst. 5 písm. f) daňového zákona na něho nedopadá.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že v daném případě se jednalo o používání majetku jak pro zajištění zdanitelných příjmů, tak pro zajištění příjmů od daně osvobozených. Podle § 34 odst. 5 písm. f) daňového zákona přitom nelze uplatnit odpočet u majetku, který je používán pouze zčásti k zajištění zdanitelného příjmu.

Všechny tři žaloby směřovaly proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, a proto je soud v souladu s § 39 odst. 1 s. ř. s. usnesením ze dne 22. 2. 2008 spojil ke společnému projednání.

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

Z odůvodnění:

(...) Z obsahu správního spisu soud dále zjistil, že žalobce v přiznáních za jednotlivá zdaňovací období podle § 34 odst. 3 písm. a) daňového zákona účinného v rozhodné době odečetl od základu daně 10 % vstupní ceny tiskárny, kopírky, notebooku, serveru, Kyoce-ry, projektoru a slaboproudé technologie. Správce daně však v průběhu daňového řízení zjistil, že uvedený majetek je používán jak pro zajištění příjmů podléhajících dani, tak i příjmů od daně osvobozených. Na základě tohoto poznatku pak dospěl k závěru, že uvedený hmotný majetek byl používán pouze zčásti k zajištění zdanitelného příjmu, a proto s odkazem na ustanovení § 34 odst. 5 písm. f) daňového zákona účinného v rozhodné době tyto odpočty od základu daně žalobci neuznal.

V dané věci je nesporné, že uvedený hmotný majetek byl používán k dosažení příjmů podléhajících dani i příjmů od daně osvobozených. Tato skutečnost zřetelně vyplývá také z nutnosti rozdělení nákladů žalobce na daňové a nedaňové, o kterém bude pojednáno později. Proto zbývá posoudit, zda pojem zdanitelného příjmu, který byl v § 34 odst. 5 písm. f) daňového zákona účinného v rozhodné době použit, zahrnuje i příjmy od daně osvobozené.

Pojem zdanitelného příjmu není v daňovém zákoně nikde výslovně definován, a proto musí být vymezen výkladem. Z žalobcem citovaných ustanovení § 18 odst. 7 a § 23 odst. 5 daňového zákona skutečně vyplývá, že předmětem daně z příjmů jsou také příjmy

od této daně osvobozené. Nicméně podle § 34 odst. 3 písm. a) daňového zákona účinného v rozhodné době mohli poplatníci odečítat část vstupní ceny hmotného majetku toliko od základu daně, takže při definici pojmu zdanitelného příjmu je zapotřebí vycházet z vymezení základu daně. Jím je podle § 23 odst. 1 daňového zákona rozdíl, o který příjmy, s výjimkou příjmů, které nejsou předmětem daně, a příjmů osvobozených od daně, převyšují výdaje (náklady), a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období, upravený podle následujících odstavců. Z toho je zřejmé, že do základu daně se zahrnují toliko příjmy, které jsou předmětem daně a nejsou od daně osvobozené. Pouze z těchto příjmů se vypočítává daňová povinnost poplatníka. Proto za zdanitelný příjem ve smyslu ustanovení § 34 odst. 5 písm. f) daňového zákona je nutné považovat pouze příjem, který podléhá dani. Příjem, který není předmětem daně nebo je od ní osvobozen, tedy není zdanitelným příjmem podle tohoto zákonného ustanovení. Jestliže je tedy hmotný majetek využíván zčásti k zajištění příjmu osvobozeného od daně, nebylo možné podle § 34 odst. 3 písm. a) daňového zákona účinného v rozhodné době odečítat od základu daně část jeho vstupní ceny. To je přitom jediná možná interpretace uvedeného zákonného ustanovení, neboť si nelze představit, že by za zdanitelný příjem mohl být považován i ten, který je sice předmětem daně, avšak samotné daňové povinnosti nepodléhá. Proto pro uplatnění žalobcem zmíněné zásady *in dubio mitius* nejsou v tomto směru dány žádné důvody.

Lze tedy shrnout, že žalovaný ani správce daně nepochybili, když uvedené odpočty od základu daně žalobci neuznali. (...)

Daň z nemovitostí: stavba podléhající dani

k § 7 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění zákona č. 315/1993 Sb.

O stavbu podléhající dani z nemovitostí podle § 7 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, se jedná tehdy, pokud jsou současně splněny dvě podmínky: jedná se o stavbu ve smyslu občanského práva a bylo na ni vydáno kolaudační rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2007, čj. 2 Afs 125/2005-40)

Věc: Mgr. Václav Rožec, správce konkursní podstaty úpadce akciové společnosti STAVO ARTIKEL, proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad Brno-venkov vydal dne 17. 2. 1999 dodatečný platební výměr, kterým s odkazem na zákon č. 338/1992 Sb. dodatečně žalobci vyměřil daň z nemovitostí za rok 1998 ve výši 111 870 Kč.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 9. 11. 2001 zamítl. V odůvodnění zejména konstatoval, že pojem stavba v občanskoprávním smyslu není totožný s tímto pojmem podle stavebních předpisů. Nemovitostmi jsou podle § 119 odst. 1 s 2 občanského zákoníku pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Jen tyto stavby jsou proto předmětem daně ze staveb podle zákona č. 338/1992 Sb. Stavby zpevněných ploch, které jsou zkolaudovány v rámci stavby, jsou její nedílnou součástí, představují nemovitou stavbu, a jsou proto i předmětem daně ze staveb v rozsahu půdorysu této stavby. Protože zákon nevymezil předmět daně pouze na budovy, je nutno vycházet z negativního vymezení předmětu daně obsaženého v ustanovení § 7 odst. 2 cit. zákona a přihlédnout i k definici veřejných dopravních cest. Pokud by zákonodárce chtěl omezit předmět daně pouze na stavby s obvodovým pláštěm, učinil by tak výslovně a „neměl by potřebu vypočítávat stavby, které nemají obvodový plášť“.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž zejména namítal, že zpevněné a manipulační plochy nepodléhají dani ze staveb, nýbrž že jsou předmětem daně z pozemků.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 5. 2004 vyslovil nicotnost rozhodnutí finančního úřadu i žalovaného.

Tento rozsudek krajského soudu však na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud dne 16. 2. 2005 svým rozhodnutím, čj. 2 Afs 131/2004-46^{*)}, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně o podané žalobě rozhodoval znovu a rozsudkem ze dne 17. 5. 2005 této žalobě vyhověl a obě vydaná správní rozhodnutí zrušil. V tomto rozsudku vycházel zejména z toho, že zpevněná plocha sestává z vrstvy asfaltobetonu a z vrstvy šterkové a že se jedná o součást zkolaudované stavby prodejního a skladového areálu, spojené se zemí pevným základem. Závěr správce daně o příslušných plochách jako o předmětu zdanění není ničím podložen, protože zkolaudována byla pouze stavba areálu a nelze z toho dovodit, že zpevněné plochy jsou podřaditelné pod stavbu vymezenou v § 7 odst. 1 ve spojení s § 10 zákona č. 338/1992 Sb. Správce daně se měl zaměřit též na otázku, jaký půdorys má stavba zpevněných ploch, když zákon považuje za půdorys stavby předmět obvodového pláště na pozemek. Krajský soud tak zaujal právní názor, že ani ze zjištění, že zpevněné plochy byly zkolaudovány společně se stavbou hlavní, nevyplývá, že podléhají dani ze staveb, neboť jde o stavby vybudované na pozemcích mimo půdorys stavby hlavní. Právě způsob vymezení základu daně obsažený v § 10 téhož zákona nasvědčuje to-

^{*)} Text rozhodnutí uveřejněn na www.nssoud.cz.

mu, že zákonodárce nepamatoval na případy zdanění ze staveb u staveb typu zpevněných ploch, byť by byly kolaudovány se stavbou hlavní ve smyslu stavebních předpisů. Jestliže totiž tyto stavby nemají obvodový plášť, nemá jejich zdanění oporu v právní úpravě.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu brojí žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, ve které zejména namítal, že rozhodnou otázkou je posouzení toho, zda zpevněné plochy ve vlastnictví žalobce jsou stavbou podléhající dani z nemovitostí. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Afs 21/2003*) a na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 596/01 a dodal, že podle § 2 odst. 2 zákona č. 338/1992 Sb. nejsou předmětem daně z pozemků pozemky zastavěné stavbami v rozsahu půdorysu stavby, a to i v případě, že stavby nejsou předmětem daně ze staveb dle § 7 odst. 2 cit. zákona. Předmětem daně ze staveb je proto stavba, která je stavbou ve smyslu stavebněprávních předpisů a současně je stavbou nemovitou. V daném případě bylo na zpevněné plochy jako součásti prodejního a skladového areálu firmy vydáno kolaudační rozhodnutí, takže se jedná o stavbu nemovitou, spojenou se zemí pevným základem. Stěžovatel dále konstatoval, že pro účely daně není v této souvislosti rozhodující, zda stavba má, či nikoliv, obvodový plášť. Ustanovení § 10 zákona č. 338/1992 Sb. je totiž nutno logicky a systematicky vykládat tak, že u zpevněných ploch je možno s přihlédnutím k negativnímu vymezení předmětu daně v § 7 odst. 2 téhož zákona stanovit základ daně dle § 10, který dopadá i na daný případ. Podle tohoto ustanovení totiž platilo, že základem daně je výměra půdorysu nadzemní části stavby, přičemž půdorysem se rozumí průmět obvodového pláště stavby na pozemek. Co je obvodovým pláštěm stavby, však již tento ani jiný zákon nestanovuje. Součástí výčtu konkrétních druhů staveb, které nejsou předmětem daně ze staveb, jsou i stavby, které nejsou opatřeny klasickým obvodovým pláštěm. Přesto i ony mají půdorys; jinak by neměl smysl § 2 odst. 2

písm. a) cit. zákona. U zpevněných ploch je nepochybná jejich výměra a jedná se o stavby, tvořené několika vrstvami materiálu, svým způsobem výstavby vždy převyšující okolní terén. Stěžovatel tak dospívá k závěru, že stavbami pro účely daně z nemovitostí jsou i stavby nemající klasicky představitelný obvodový plášť, který prakticky přichází v úvahu jen u budov s navazujícími obvodovými stěnami.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud při svých úvahách v projednávané věci vycházel především z toho, že daň z nemovitosti představuje přímou daň majetkového typu, u níž se daňová povinnost váže k vlastnictví nemovitého majetku. Historicky nazíráno se jedná o jednu z nejstarších daní, jejíž kořeny lze vysledovat až do období cca 2000 let před našim letopočtem. Od té doby se nicméně její charakter výrazně změnil, neboť původně vlastnictví nemovitostí (zejména zemědělských a lesních) představovalo indikátor hospodářské, a tedy i daňové výkonnosti. Další vývoj v daňové oblasti a akcent především na daň z příjmů význam daně z nemovitostí postupně snížil a především vyvolal faktickou situaci velmi sporné vícenásobné zátěže stejných příjmů.

Relevantní zákonná úprava (ustanovení § 1 zákona č. 338/1992 Sb., ve znění zákonů č. 315/1993 Sb., č. 242/1994 Sb. a č. 248/1995 Sb.) rozlišuje mezi daní z pozemků a daní ze staveb. Daň z pozemků se vztahuje na pozemky na území ČR vedené v katastru nemovitostí s výjimkou [§ 2 odst. 1 písm. a) cit. zákona] pozemků „v rozsahu půdorysu stavby pozemky zastavěné stavbami, a to i v případě, že stavby nejsou předmětem daně ze staveb podle § 7 odst. 2 tohoto zákona“. Ustanovení § 7 zákona č. 338/1992 Sb. vymezovalo předmět daně ze staveb následujícím způsobem:

„(1) Předmětem daně ze staveb jsou stavby na území České republiky, na které bylo vydáno kolaudační rozhodnutí, nebo kolau-

*) Text rozhodnutí uveřejněn na www.nssoud.cz.

dačnímu rozhodnutí podléhající a užívané a nebo podle dříve vydaných obecně závazných právních předpisů dokončené.

(2) *Předmětem daně ze staveb nejsou stavby přehrad, stavby, jimiž se upravuje vodní tok, stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů včetně úpraven vody, kanalizačních stok a kanalizačních objektů včetně čistíren odpadních vod, jakož i stavby určené k předchozímu čištění vod před jejich vypouštěním do kanalizací, stavby na ochranu před povodněmi, stavby k zavlazňování a odvodňování pozemků, stavby rozvodů energií a veřejných dopravních cest.*

(3) *Veřejnými dopravními cestami se rozumějí stavby pozemních komunikací (dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace), stavby leteckých zařízení, stavby drah a na dráze, stavby vodních cest a přístavů.*“

Pro zajímavost soud připomíná, že podle původního a schváleného vládního návrhu zákona (viz http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0659_01.htm) byly předmětem daně ze staveb „stavby na území České republiky, na které bylo vydáno kolaudační rozhodnutí, nebo kolaudačnímu rozhodnutí podléhající a užívané a nebo podle dříve vydaných obecně závazných právních předpisů dokončené.“ Podle odst. 2 „v dani ze staveb je zahrnuta daň z pozemků skutečně zastavěných stavbou“. Důvodová zpráva k tomu uváděla, že „daní ze staveb se zdaňuje stavby ve vlastnictví fyzických a právnických osob, které slouží k bydlení, rekreaci a podnikatelské činnosti bez ohledu na jejich stavebně-technické vyhotovení a stáří. Jde zejména o stavby zkolaudované a o stavby, na které v souladu s dříve platným právním stavem nebylo vydáno kolaudační rozhodnutí. Stavby sloužící k uspokojování některých celospolečenských potřeb nejsou do této daně zahrnuty, např. přehrad a líniové stavby. Daň ze skutečně zastavěných částí zastavěných ploch je v dani ze staveb zahrnuta.“

Lze tak učinit dílčí závěr, že logika zákona č. 338/1992 Sb., upravujícího tento typ majetkové daně, je založena na zdanění téměř všech pozemků a staveb (viz též citovaná důvodová zpráva, podle níž se v porovnání s dosavadní zemědělskou daní z pozemků a domovní daní zdaňují téměř všechny pozemky a stavby) a na zmíněné prioritě daně ze staveb před daní z pozemků. V projednávané věci se tak jeví rozhodnou otázkou, zda předmětné stavby zpevněných ploch lze, či nikoliv, považovat za stavbu ve smyslu zákona č. 338/1992 Sb.

K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že obdobnými případy se již zabýval v rozsudcích ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 4 Afs 21/2003, ze dne 18. 2. 2005, sp. zn. 4 Afs 23/2003, a ze dne 1. 3. 2005, sp. zn. 4 Afs 29/2003^{*)}. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že „nemůže za situace, kdy z obsahu příslušných podkladů a jejich posouzení vyplývá, že se jedná o nemovitost zkolaudovanou jako stavbu, a kdy § 7 odst. 1 zákona o dani z nemovitostí stanoví, že předmětem daně ze staveb jsou stavby na území České republiky, na které bylo vydáno kolaudační rozhodnutí, nebo kolaudačnímu rozhodnutí podléhající a užívané, a žádné jiné ustanovení nestanoví, že takové komunikace je třeba podřadit pod režim daně z pozemků, dospět k jinému závěru, než k tomu, že je třeba v souzené věci aplikovat ustanovení vztahující se ke stavbám a následně na základě tohoto zjištění i vyměřit daň ze stavby, a nikoliv pozemku. Základ daně ze stavby v posuzované věci se přitom musí řídit § 10 zákona o dani z nemovitostí, v jehož smyslu je základem daně ze stavby výměra půdorysu nadzemní části stavby v m² (dále jen „zastavěná plocha“) podle stavu k 1. lednu zdaňovacího období. Půdorysem se rozumí průmět obvodového pláště stavby na pozemek. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o dani z nemovitostí potom vymezuje, které stavby předmětem daně ze staveb nejsou. Z jeho dikce je pak ve spojení s dikcí § 10 zákona o dani z nemovitostí nutno jazykovým a sys-

^{*)} Text těchto rozhodnutí je uveřejněn na www.nssoud.cz.

tematickým výkladem dovodit, že stavbami pro účely daně z nemovitostí je nutno rozumět i takové stavby, které nemají „klasicky představitelný“ obvodový plášť (takový obvodový plášť prakticky přichází v úvahu jen u budov s více méně souvisle na sebe navazujícími obvodovými stěnami). Dopad zákona o dani z nemovitostí na komunikace nelze restriktivně dovozovat z toho, zda jde o stavbu, která má, či nemá „klasicky představitelný“ tzv. obvodový plášť“, nýbrž jeho dopad je nutno dovozovat především ze splnění předpokladu, zda komunikace je, či není zkolaudovaná jako stavba, přičemž pro případ, že komunikace zkolaudovaná jako stavba (a to stavba nemovitá) je a že je u ní pro stanovení zastavěné plochy možno vycházet z průmětu půdorysu stavby na pozemek, základem daně ze stavby je potom právě výměra půdorysu nadzemní části stavby v m², promítající se na pozemek (ostatně viz dle dnešního znění § 10 zákona o dani z nemovitostí, které je podstatně srozumitelnější).“

Tento právní názor nicméně vyvrátil Ústavní soud nálezem ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05, kterým jako protiústavní zrušil citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2005, sp. zn. 4 Afs 29/2003. Podstata právního názoru Ústavního soudu je založena na tom, že zákon č. 338/1992 Sb. užívá pojem „stavba“ ve smyslu občanskoprávním a tento pojem je spjat s pojmem nemovitosti. Stavba jako nemovitost tedy musí splňovat znaky přirozeného pojmu věci s tím rozdílem, že nemusí být oddělena od pozemku, na kterém je postavena. Má-li být proto poplatníkem daně ze stavby její vlastník, musí být stavba způsobitelným předmětem vlastnického práva, a je tedy nezbytné, aby byla věcí v právním smyslu. Z toho v konečném důsledku plyne, že předpokladem, aby stavba byla předmětem daně podle cit. zákona, je tedy nejen to, že je nemovitou stavbou, nýbrž musí být splněny kumulativně i další předpoklady, tj. zejména skutečnost, že podléhá kolaudaci. Ze samotné skutečnosti, že bylo na stavbu vydáno kolaudační rozhodnutí, proto ještě dostatečně nevyplyvá závěr, že se jedná

o stavbu, která je předmětem daně ze staveb. Vždy je zapotřebí též zkoumat, zda se jedná o nemovitost ve smyslu občanskoprávním. Nesplňuje-li výsledek stavební činnosti pojmové znaky stavby jako věci nemovité, je jedinou nemovitostí, která by mohla být předmětem daně z nemovitosti, právě jen pozemek, na kterém byla daná stavební činnost uskutečňována.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud na základě shora vysloveného konstatuje, že právní názor obsažený v napadeném rozsudku krajského soudu je v zásadních rysech obdobný citovanému právnímu názoru Ústavního soudu. *Ratio decidendi* napadeného rozsudku totiž vychází z toho, že v daném případě je stavbou prodejní a stavební areál, zatímco předmětné zpevněné plochy, byť i zkolaudované, slouží k řádnému využití povolené a zkolaudované stavby tohoto areálu jakožto stavby hlavní.

Lze tak uzavřít, že zatímco § 7 ve spojení s § 2 zákona č. 338/1992 Sb. vymezuje předmět daně, ustanovení § 10 stejného zákona již určuje způsob stanovení základu daně. Pro posouzení toho, zda konkrétní stavba podléhá, či nikoliv, dani ze staveb, je proto rozhodné její podřazení pod ustanovení § 7 (a to i s přihlédnutím k negativní enumeraci obsažené v odst. 2). Relevantními zákonnými kritérii pro vymezení předmětu zdanění jsou přitom jak vydání kolaudačního rozhodnutí, tak také právní povaha stavby jakožto stavby nemovité ve smyslu občanského zákoníku. Jestliže totiž zákon č. 338/1992 Sb. používá pojem nemovitost, je nutno vycházet z toho, že se jedná o nemovitost ve smyslu občanského zákoníku, protože v opačném případě by musel zákon o dani z nemovitostí obsahovat vlastní legální definici. Podle ustanovení § 119 odst. 2 občanského zákoníku jsou nemovitostmi pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem, přičemž platí, že stavba není součástí pozemku. Ne každá stavba ve smyslu občanského zákoníku je tedy stavbou ve smyslu stavebního práva, a naopak.

Jak totiž Nejvyšší správní soud vyslovil v jiné souvislosti (rozsudek ze dne 27. 9.

2006, sp. zn. 2 As 50/2005^{*)}), veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „čínskou zdí“, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinárními trendy poslední doby jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávními je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že – zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordináční, organické v její původní podobě) – dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozum-

nému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel.

V projednávané věci proto krajský soud dospěl ke správnému právnímu závěru, že pro zahrnutí předmětných zpevněných ploch pod předmět daně ze staveb nepostačuje toliko skutečnost, že byly zkolaudovány jako součást stavby „prodejní a skladový areál“ rozhodnutím Obecního úřadu Rajhrad, stavebního úřadu ze dne 28. 8. 1997, nýbrž že je nutno je současně posoudit i z hlediska, zda se vůbec o stavbu v občanskoprávním smyslu může jednat.

Naopak však z citovaného nálezu Ústavního soudu plyne, že stavbou (a to i do účinnosti zákona č. 65/2000 Sb.) může být i jiná nemovitá stavba než budova, tzn. i stavba bez obvodového pláště. V tomto směru proto není namístě se od shora zmíněného právního názoru zdejšího soudu jakkoliv odchýlit a v této části argumentace krajského soudu není správná.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že se shora vyjádřeným právním názorem obsaženým v tomto rozsudku vědomě odchyluje od svého dřívějšího právního názoru, vysloveného v citovaných rozsudcích. Protože však tento dřívější názor zdejšího soudu byl popřen zmíněným nálezem Ústavního soudu, není dána nutnost aktivovat sjednocovací mechanismus uvnitř Nejvyššího správního soudu, předpokládaný § 17 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, sp. zn. 2 Afs 66/2004^{**)}).

^{*)} Publikován pod č. 1034/2007 Sb. NSS.

^{**)} Text rozhodnutí uveřejněn na www.nssoud.cz.

Daňové řízení: důkazní břemeno daňového subjektu

k § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Platná právní úprava nedovoluje správci daně z majetkových přírůstků, u nichž zdanění v minulosti nebylo fyzickou osobou prokázáno, doměřit bez dalšího daň z příjmů v roce, kdy je z takového příjmu uskutečněn výdaj. To neplatí, jedná-li se o výdaj (příjem, resp. vklad), o němž je účtováno, resp. o něm účtováno být v souladu s právními předpisy mělo; na takový případ plně dopadá § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní poplatků, a důkazní břemeno stíhá osobu, která výdaj (příjem, resp. vklad) uskutečnila (srov. § 42 téhož zákona účinného do 31. 12. 1994).

II. Důkazní břemeno dle § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, stíhá daňový subjekt ohledně všech skutečností, které v daňovém přiznání uvedl, resp. byl povinen uvést, nebo k nimž byl správcem daně vyzván. Důkazní břemeno ve smyslu citovaného ustanovení však není postaveno na prokázání „negativní skutečnosti“, tedy toho, co daňový subjekt netvrdí, ale na tom, co sám uvádí. Nelze proto vyzvat daňový subjekt k tomu, aby prokazoval, že předmětnou částku v daném roce nepřijal, resp. nevydal.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 5 Afs 172/2006-115)

Věc: Robert Š. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 16. 5. 2006 zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2004 ve věci daně z příjmů fyzických osob.

Proti tomuto rozhodnutí městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Jak již stěžovatel namítal v řízení před městským soudem, správce daně jej nebyl vůbec oprávněn vyzývat k prokázání toho, zda částka 1 575 950 Kč byla zdaněna daní z příjmů fyzických osob nebo jinou daní. Daňové důkazní břemeno se vztahuje pouze k prokázání skutečností tvrzených (uvedených) daňovým subjektem v daňovém přiznání, resp. skutečností, které je daňový subjekt povinen v přiznání uvést. Stěžovatel přitom odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV ÚS 29/05, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, čj. 1 Afs 27/2004-80^{*)}. Stěžovatel žádné skutečnosti v daňovém přiznání neuváděl a ani nebyl povinen tak činit, neboť předmětná částka byla jeho výdajem, a nikoli příjmem,

který by měl v daňovém přiznání uvést. Správce daně nebyl proto oprávněn zatížit stěžovatele důkazním břemenem k prokázání skutečnosti, zda byla uvedená částka, tedy výdaj stěžovatele, zdaněna některou z daní nebo byla od daně osvobozena. Správce daně nepřipustně rozšířil důkazní břemeno ohledně skutečností nastalých v roce 1988 (stěžovatel obdržel částku darem od prarodičů), tedy v roce, kdy již pro vyměření daňových povinností uplynula prekluzivní lhůta. Ze skutečnosti, že stěžovatel poskytl společnosti v roce 1999 půjčku, nelze dovozovat, že stěžovatel právě a jen v tomto, resp. předchozích dvou letech, touto částkou disponoval. Správce daně v podstatě požadoval po stěžovateli, aby prokazoval strukturu svých příjmů tak, aby z ní vyplynulo, že byl v roce 1999 schopen ze svého majetku poskytnout půjčku. Právě takovýto rozsah důkazního břemene označil Ústavní soud ve výše uvedeném rozhodnutí za nepřipustnou extenzi důkazního břemene porušující autonomní prostor jednotlivce.

^{*)} Dostupné na www.nssoud.cz.

Správce daně nebyl oprávněn požadovat po stěžovateli obecně prokazovat majetkové poměry, které se nevazí k daňové povinnosti roku 1999, ale spadají do roku 1988. Správce daně v rozporu se zákonem stanovil pomocí pomůcek daň, přitom za základ takto stanovené daně považoval výdaj (část stěžovatelova majetku), a to aniž by byla zjištěna jakákoli časová souvztažnost mezi výdajem stěžovatele v roce 1999 a jeho daňovou povinností na dani z příjmů za toto zdaňovací období. Správní orgány tak porušily čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a nepřipustně odňaly stěžovateli ústavou garantované vlastnické právo. Stěžovatel rovněž namítal nezákonnost výzev správce daně, kterými byl vyzván k předložení negativního důkazu. Byl totiž v rozporu se zákonem vyzván, aby prokázal, že uvedená částka netvořila jeho příjem v roce 1999, případně v bezprostředně předcházejících letech. Předložení negativního důkazu nelze požadovat na subjektech ani v civilním řízení, natož v řízení před správním orgánem, tedy v rovině práva veřejného. Důkazní břemeno naopak spočívalo na správci daně, na něm bylo, aby prokázal, že stěžovatel získal předmětnou částku v roce 1999, případně letech předchozích. Pouhá skutečnost, že stěžovatel vydal ze svého majetku v roce 1999 částku 1 575 950 Kč, nemůže postačovat k prokázání toho, že stěžovatel měl v tomto období i takový příjem. Takový závěr správce daně je pouze domněnkou, přitom vyměřit daň na základě pouhé domněnky by bylo v rozporu se zásadami právního státu. I přes nepřipustnost výzev, stěžovatel přesto na ně reagoval a snažil se správci daně osvětlit způsob získání předmětné částky, uvedl rovněž, že svědkem předání peněz byl jeho otec a navrhl jeho svědectví. Tento důkaz správce daně neprovedl, nicméně v řízení před městským soudem byl svědek vyslechnut, přesto městský soud tento důkaz nikterak nezohlednil. Svědek přitom potvrdil výpověď, kterou stěžovatel učinil před správcem daně, totiž, že dostal k 15. narozeninám od prarodičů částku 2 000 000 Kč, ta byla uložena v rodinném trezoru, v roce 1991 prostřednictvím bratra byla směněna za dolary a v roce 1994 zpět na české koruny.

Stěžovateli není zřejmé, jaké jiné důkazy k prokázání toho, že jej prarodiče obdarovali uvedenou částkou, by mohl předložit. Stěžovatel má za to, že svědectvím otce, který uvedenou částku spravoval, byl původ peněžních prostředků prokázán, a to i přesto, že stěžovatel nebyl vůbec povinen tuto skutečnost prokazovat. Správní orgány a poté i městský soud tvrzení stěžovatele podpořené svědeckou výpovědí neuvěřily a označily je za nevěrohodné. Správce daně, aniž by však prokázal, že předmětnou částku stěžovatel nabyl v roce 1999, k tomuto období uvedenou částku bez jakýchkoli důkazů přiřadil a zdanil jako příjem v tomto roce dosažený.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména konstatoval, že stěžovatel byl vyzván k podání daňového přiznání za rok 1999, přičemž přiznání nepodal a k výzvě uvedl, že měl pouze příjmy ze závislé činnosti a nevznikla mu povinnost přiznání podávat. Správce daně ovšem vlastní činností přitom zjistil, že stěžovatel poskytl na základě smlouvy o půjčce dne 1. 6. 1999 společností M., kde byl od 11. 1. 1999 jednatelem, půjčku ve výši 1 575 950 Kč. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nepodal daňové přiznání, byl oprávněn správce daně předpokládat v souladu s § 44 d. ř., že vykázal v daňovém přiznání daň ve výši nula. V daném případě měl však správce daně pochybnosti, zda půjčené peněžní prostředky uvedené společností nebyly předmětem daně, byly od daně osvobozeny, byly zdaněny daní z příjmů nebo byly zdaněny jinou daní. Tyto své pochybnosti sdělil písemně a s odkazem na § 31 odst. 9 d. ř. vyzval stěžovatele k předložení důkazních prostředků. Stěžovatel na výzvu správce daně sdělil, že k 15. narozeninám obdržel necelé dva miliony od prarodičů, písemná smlouva o poskytnutí daru nebyla uzavřena. Tímto tvrzením, dále ničím nepodloženým, stěžovatel pochybnosti správce daně neodstranil. Správce daně stanovil daň podle pomůcek, neboť shledal, že jsou zde dány zákonné podmínky pro takový postup, když stěžovatel výzvě správce daně nevyhověl. Správce daně přitom vycházel z nutného předpokladu, totiž, že částka půjčky, jakožto výdaje skuteč-

něného stěžovatelem, musela být předtím příjmem. Protože stěžovatel neprokázal, že tato částka byla příjmem roků dřívějších, zdalil ji správce daně v roce 1999, tedy v roce, kdy stěžovatel částkou prokazatelně disponoval. Ke stanovení daně nedošlo, jak tvrdí stěžovatel, na základě právní domněnky, ale z důvodu neunesení důkazního břemene stěžovatelem. Co se týče namítaného neprovedeního výsledku svědka (otce stěžovatele), žalovaný uvedl, že o výsledku uvažoval, nicméně poté, kdy z vyjádření stěžovatele zjistil, že otec správcem daně požadované doklady nepředložil, od něho upustil a vyzval opakovaně stěžovatele, aby jakýmkoli důkazními prostředky prokázal způsob výměny částky nabyté v roce 1988 dle zákona č. 60/1993 Sb., o oddělení měny. Ani na tuto výzvu stěžovatel nereagoval předložením konkrétního důkazního prostředku. Vzhledem k tomu má žalovaný za to, že nemohlo dojít k vytýkanému porušení § 31 odst. 2 d. ř. Otec stěžovatele byl nadto vyslechnut v rámci soudního řízení před městským soudem, přitom ani zde k prokázání svých tvrzení nepředložil žádný důkaz.

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

Z odůvodnění:

Otázka, která je kasačnímu soudu předložena, je posoudit, zda a v jakém rozsahu zatěžovalo stěžovatele důkazní břemeno ohledně příjmu nabytého v roce 1988, který byl následně v roce 1999 vložen jako půjčka do obchodní společnosti.

Městský soud stran této otázky dospěl, k žalobní námitce stěžovatele, který namítal uplynutí prekluzivních lhůt pro vyměření daně ve věci příjmu z roku 1988, k závěru, že stěžovatel neprokázal, že nebyl povinen v roce 1999 daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob k výzvě správce daně podat a vzhledem k tomu mu musela být daň vyměřena podle pomůcek v roce 1999, kdy byl příjem zjištěn. Co se týče oprávnění správce daně vyzvat stěžovatele k prokázání požadovaných

skutečností, jakož i povinnosti nést důkazní břemeno dle § 31 odst. 9 d. ř., odkázal městský soud v odůvodnění bez dalšího pouze na shodný závěr, k němuž dospěl Ústavní soud v usnesení sp. zn. I. ÚS 187/05, jakož i Nejvyšší správní soud v rozsudku 5 Afs 86/2004^{*)}.

Hodnocení skutkového i právního stavu tak, jak k němu dospěl městský soud, Nejvyšší správní soud zásadně odmítá.

Předně je třeba uvést, že městský soud zcela nepřipadně odkazuje na judikaturu, kterou odůvodňuje své závěry (ke stejnému závěru, který je obsažen v rozsudku NSS sp. zn. 5 Afs 86/2004, dospěl NSS např. i v rozsudku sp. zn. 2 Afs 139/2005, Ústavní soud shodný závěr učinil např. v usnesení sp. zn. IV. ÚS 323/99, II. ÚS 750/2000 nebo II. ÚS 574/02), když ve věci, kterou řešil, se jednalo o zcela jiný skutkový stav. Skutkový stav, který by bylo možno podřadit pod uváděnou judikaturu, nebyl v řízení před správními orgány, ale ani v řízení před soudem postaven najisto, resp. městský soud se s ním přezkoumatelným způsobem vůbec nevypořádal; nelze jej nadto ani ze spisového materiálu dovodit.

Pro vyslovení závěru o tom, zda stěžovatele zatěžovalo důkazní břemeno dle § 31 odst. 9 d. ř., je rozhodující, zda stěžovatel byl osobou podnikající, které vznikla v roce 1999 povinnost v souvislosti s příjmy dosaženými dle § 6, resp. § 7 až § 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, podat daňové přiznání, anebo nikoli.

Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, správce daně je oprávněn požadovat na daňovém subjektu prokázání původu a zdroje finančních prostředků, resp., zda tyto byly již zdaněny, pokud jím byly vloženy do podnikání a pokud o nich bylo takto účtováno, a to za situace, kdy dosavadní příjmy a výdaje tak, jak vyplývaly z daňových přiznání, takové vklady neodůvodňují.

Obecná povinnost prokázat majetkové přírůstky byla založena pro všechny fyzické osoby, mající bydliště na území České repub-

^{*)} Dostupný na www.nssoud.cz.

liky, a to bez ohledu na skutečnost, zda tyto osoby podnikaly, či nikoli, v § 42 d. ř., ve znění do 31. 12. 1994 (ustanovení bylo zrušeno k 1. 1. 1995 zákonem č. 255/1994 Sb.). Ve smyslu uvedeného ustanovení z majetkových přírůstků, u nichž zdanění nebylo prokázáno, správce daně byl oprávněn vyměřit daň z příjmů. Platná právní úprava však již nedovoluje tímto způsobem postupovat. Právě takový postup však žalovaný ve své podstatě uplatnil, ten byl poté stvrzen i městským soudem.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že stěžovatel k výzvě správce daně ze dne 22. 1. 2002 k podání daňových přiznání za rok 1997, 1998 a 1999 dne 8. 2. 2002 uvedl, že od roku 1997 nepodnikal a pobíral pouze příjmy ze závislé činnosti, přitom uvedl, že své podnikání pozastavil a tuto skutečnost správci daně nahlásil. Ve spisovém materiálu bylo rovněž založeno rozhodnutí Živnostenského odboru MÚ městské části Praha – Libuš ze dne 19. 3. 1997 o pozastavení provozování živnosti „*montáž, opravy, údržba a revize vyhrazených elektrických zařízení a výroba rozvaděčů nízkého napětí*“ a živnosti „*koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej*“ na dobu od 19. 3. 1997 do 19. 3. 2002. Správní spis dále obsahuje rovněž daňová přiznání za zdaňovací období 2001, 2002 a 2003, v nichž stěžovatel uváděl pouze příjmy dle § 6 a § 8, přitom nevykazoval žádné příjmy dle § 7 – příjmy z podnikatelské činnosti, přílohou přiznání byla potvrzení o výši zdanitelných příjmů ze závislé činnosti vystavená plátcem daně.

Správce daně na základě zaslaného podnětu, v souvislosti s prověřováním okolností koupě a následného prodeje osobního automobilu stěžovatelem v roce 1999, zjistil, že stěžovatel měl poskytnout společnosti M. v roce 1999 půjčku, přitom částka, která tvořila prodejní cenu, nebyla stěžovateli vyplacena, ale měla být součástí poskytnuté půjčky. Na základě těchto indicií zahájil správce daně se stěžovatelem řízení, když jej v souladu s § 40 d. ř. vyzval k podání daňového přiznání. Stěžovatel daňové přiznání nepodal a v odpovědi na výzvu uvedl, že pobíral pouze příjmy ze závislé činnosti.

Z dále správcem daně vedeného řízení není zřejmé, jaké řízení, ohledně jaké daňové povinnosti, vlastně vedl.

Výzvou ze dne 21. 6. 2002 bylo stěžovateli uloženo podle § 15 a § 31 d. ř., aby prokázal své tvrzení, že obdržel k 15. narozeninám peněžní dar od prarodičů, jakož i to, že peníze byly po celou dobu uloženy v rodinném trezoru. Na tuto výzvu stěžovatel odpověděl dne 16. 7. 2002, přitom označil svědka předání a dalšího nakládání s penězi – svého otce. Další výzva, vydaná opětovně s odkazem na § 15 a § 31 d. ř., následovala dne 17. 7. 2002, s tím, aby stěžovatel prokázal způsob výměny peněžních prostředků. Dále správní spis obsahuje interní sdělení dle § 13 d. ř. ze dne 7. 8. 2002, v němž se uvádí, že na základě zjištění při provádění místního šetření dle § 15 d. ř. bude za zdaňovací období roku 1999 daňovému subjektu předán dodatečný platební výměr ve výši 504 900 Kč, dále se zde konstatuje, že daňový subjekt nemá právo do tohoto záznamu nahlížet. Dne 9. 8. 2002 byl sepsán další úřední záznam, v němž správce daně popsal dosavadní průběh řízení, provedl závěrečnou rekapitulaci příjmů a výdajů a na základě tohoto úředního záznamu dodatečně vyměřil za rok 1999 daň dle § 46 d. ř.

Nejvyšší správní soud předně shledal v postupu správního orgánu zásadní vady řízení, které již samy o sobě měly vést ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného soudem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku odůvodnění. Setrval-li městský soud na těchto vadách, přitom jeho rozhodnutí zcela postrádá odůvodnění, z něhož by bylo lze zjistit, jakými úvahami byl veden, dospěl-li k závěru o skutkovém i právním stavu shodně s žalovaným, trpí i rozhodnutí městského soudu vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění.

Jakkoli žalovaný sám odkazuje na § 44 d. ř., evidentně takto nepostupoval. Nemá rovněž ze spisu zřejmé, kterým rozhodnutím (platebním výměrem) a ke kterému datu byla stěžovateli daň za rok 1999 vyměřena, když následně mu byl vydán dodatečný platební výměr.

Podle § 44 odst. 1 d. ř., nebylo-li podáno daňové přiznání nebo hlášení, dodatečné přiznání nebo hlášení včas, a to ani po výzvě správce daně, nebo nebyly-li na výzvu ve stanovené lhůtě odstraněny vady, je správce daně oprávněn zjistit základ daně a stanovit daň podle pomůcek, které má k dispozici, anebo které si sám opatří, a to i bez součinnosti s daňovým subjektem. Pokud daňový subjekt nepodá daňové přiznání nebo hlášení ani na výzvu správce daně, je správce daně oprávněn předpokládat, že daňový subjekt vykázal v daňovém přiznání nebo hlášení daň ve výši nula. Takto žalovaný evidentně nepostupoval.

V předmětné věci není však ani zřejmé, jakkoli v rozhodnutí žalovaného se uvádí, že daň byla stanovena pomocí pomůcek postupem podle § 31 odst. 5 d. ř., jaký postup správce daně uplatnil, když na postup dle § 44 odst. 1 *in fine* neodkazuje a žádný úkon, z něhož by vyplynulo vyměření daně postupem dle § 46 odst. 5 cit. zákona, spis neobsahuje, nadto je vydán dodatečný platební výměr na základě úředního záznamu o tom, že daň má být vyměřena dle § 46 bez uvedení konkrétního odstavce, podle kterého se tak činí. Žalovaný dostatečně neodůvodnil postup stran aplikace § 44 odst. 1 d. ř., a to, zda daň byla vyměřena podle pomůcek (měl být vydán platební výměr), anebo zda byla daň doměřena poté, kdy správce daně vyměřil daň v daňovém přiznání, jehož existenci předpokládá zákonná fikce ve smyslu § 44 odst. 1 *in fine*, a měl tedy vydat dodatečný platební výměr.

Ustanovení § 44 odst. 1 citovaného zákona upravuje postup správce daně v případě nepodání daňového přiznání. Uvedené ustanovení však v odst. 1 odlišuje případy, kdy přiznání není podáno nebo podáno sice je, ale nejsou ve stanovené lhůtě odstraněny jeho vady; potom je správce daně oprávněn zjistit základ daně a daň postupem dle § 31 odst. 5 zákona, tj. dle pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará i bez součinnosti s daňovým subjektem; dále uvedené ustanovení *in fine* stanoví, jak správce daně postupuje, není-li podáno daňové přiznání. Nesplní-li daňový subjekt povinnost podat daňové přiznání,

předpokládá ve smyslu § 44 odst. 1 cit. zákona *in fine* správce daně toliko skutečnost, že bylo podáno daňové přiznání, v němž nebyla přiznána žádná daňová povinnost, resp. daňový subjekt vykázal v přiznání daň ve výši nula. Vycházejí z uvedené zákonné fikce je správce daně povinen postupovat v souladu s § 40 odst. 1 a § 46 odst. 5 cit. zákona. Dodatečně vyměřit odchylnou daňovou povinnost nelze potom jinak než v intencích části třetí daňového řádu při respektování zásad daňového řízení stanovených v § 2 cit. zákona a pravidel dokazování obsažených v § 31. Těmto zásadám správce daně, za situace, kdy daň stanovil na základě úředního záznamu, vyloučeného z nahlížení, s použitím důkazních prostředků (výpovědi osob získaných na základě dožádání), s nimiž nebyl stěžovatel seznámen, to vše v rámci „místního šetření“, nedostál.

Připouští-li zákon v § 44 stanovit daň v podstatě bez součinnosti daňového subjektu, nepochybně tak lze učinit pouze v případech, kdy daňový subjekt se správcem daně nekomunikuje a neposkytuje potřebnou součinnost. Tak tomu však v projednávané věci nebylo, když stěžovatel na všechny výzvy správce daně reagoval. K obdobnému závěru stran aplikace § 44 d. ř. dospěl Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 24. 6. 2005, čj. 5 Afs 160/2004, nebo v rozsudku ze dne 7. 4. 2005, čj. 1 Afs 62/2004, vše přístupno na www.nssoud.cz.

Podle § 46 odst. 1 cit. zákona podle výsledků vyměřovacího řízení stanoví správce daně základ daně a její výši, která má být daňovému subjektu předepsána. Pokud je základ daně nebo daň stanovena odchylně od základu daně a daně, jak je daňový subjekt přiznal nebo za řízení uznal, musí být z vyměřovacího spisu patrné, podle jakých pomůcek nebo na podkladě čeho se správce daně při stanovení základu daně a daně odchýlil, jakož i důvody těchto rozdílů. Obdobně musí být z vyměřovacího spisu patrné, jak byl daňový základ zjištěn a daň stanovena, stalo-li se tak bez přiznání nebo hlášení daňového subjektu (§ 46 odst. 2). Stanoví-li správce daně základ daně a daň podle pomůcek, které má

k dispozici nebo které si opatřil, přihlédne také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, i když jím nebyly za řízení uplatněny (§ 46 odst. 3). Výše uvedené skutečnosti rozhodné pro vyměření daně však ze spisu zcela a přesvědčivě nevyplývaly.

Stanovil-li žalovaný základ daně a daň ve smyslu § 46 odst. 1 cit. zákona, učinil tak pouze na základě protokolu z místního šetření, resp. úředního záznamu tvořícího neveřejnou část spisu. Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud vhodné odkázat na ustálenou judikaturu stran otázky možného vyměření, resp. doměření daně (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2007, čj. 5 Afs 170/2006, rozsudek ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Afs 60/2005, vše přístupno na www.nssoud.cz).

Daňový řád upravuje postup správce daně pro případy vyměření daně jednak v § 43, a to tehdy, vzniknou-li pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti a úplnosti podaného daňového přiznání. Řízení končí vydáním platebního výměru, a to i v případě, kdy pochybnosti správce daně se ukázaly lichými a daň je vyměřena ve výši uvedeného poplatníkem v přiznání. Pro případ, kdy správce daně presumuje, že daň se neodchyluje od daně uvedené poplatníkem v přiznání, postupuje dle § 46 odst. 5 cit. zákona. V tomto případě konkludentního vyměření daně se za den jejího vyměření a současně za den doručení tohoto rozhodnutí považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání.

Za situace, kdy je daň vyměřena jedním z výše uvedených způsobů, lze ve smyslu § 46 odst. 7 cit. zákona daň doměřit, bude-li zjištěno, že takto byla daň stanovena v nesprávné výši.

V projednávané věci však není zřejmé, jaké pochybnosti měly být v daňovém přiznání za rok 1999 odstraněny. Za situace, kdy správce daně presumoval postup dle § 44 d. ř. (stěžovatel nepodal daňové přiznání, ač k tomu ve smyslu § 40 odst. 1 d. ř. povinen byl, resp. tak podal „nulové“ daňové přiznání) a hodlal prověřovat „zatajené příjmy“ za zdaňovací období roku 1999, leželo důkazní břemeno ohledně takového tvrzení (zatajení příjmu) na něm. Nejvyšší správní soud není ve sporu

v tom, že nutným předpokladem skutečného výdaje je předchozí získání příjmu, z něhož by bylo lze výdaj uskutečnit. Nelze však pouze z toho, že stěžovatel v roce 1999 peněžní prostředky použil, bez dalšího dovodit, že je i v tomto roce získal. Jakkoli lze mít pochybnosti o skutečném původu předmětné částky, kterou stěžovatel v roce 1999 použil jako půjčku, k naplnění dikce § 31 odst. 8 písm. c) d. ř. samotné pochybnosti nepostačí a neospravedlňují přiřazení předmětné částky příjmu do tohoto zdaňovacího období. Nebylo proto, jak městský soud mylně dovzuje, na stěžovateli, aby prokázal, že příjem, o který se ve věci jednalo, nebyl příjmem roku 1999 (takto ostatně ani důkazní břemeno nestojí). Naopak bylo na správci daně, aby prokázal, že stěžovatel příjem z podnikatelské či jiné samostatné výdělečné činnosti, popř. jiný příjem podřaditelný pod § 7, § 8, § 9 nebo § 10 zákona o daních z příjmů v daném roce obdržel a byl povinen jej v daňovém přiznání uvést. V tomto směru závěry o zjištěném skutkovém stavu nemají žádnou oporu ve spise.

Institutem, který pro případ, kdy správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ, zákon stanoví, je daňová kontrola.

Ustanovení § 16 d. ř. vymezuje cíl daňové kontroly tak, že daňovou kontrolou pracovník správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňového subjektu nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější.

Daňová kontrola je jedním z nástrojů, které správce daně v rámci správy daně ve smyslu § 1 odst. 2 cit. zákona má k dispozici pro naplnění cíle daňového řízení. Tohoto cíle však nelze dosahovat, aniž by byly brány na zřetel zásady daňového řízení vymezené v § 2 cit. zákona. Správce daně proto musí jednat vždy v souladu se zákony, musí rovněž chránit zájmy státu, tak, aby docházelo ke správnému stanovení a vybrání daně a nebyly kráceny daňové příjmy. Přitom však musí dbát i zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů, postupovat v řízení v součinnosti s nimi, ale také současně v řízení volit pouze takové prostředky, které daňo-

vý subjekt nejméně zatěžují a stále ještě vedou k cíli, tj. stanovení a vybrání daně. Zásadu zákonnosti a posledně uvedenou zásadu hospodárnosti a účelnosti nelze pojímat odděleně, ale pouze v nedílném kontextu. Opačným postupem si lze představit i takovou volbu prostředků, které budou sice znamenat minimální zásah, resp. budou pro daňový subjekt výhodné, na druhou stranu však budou užity v rozporu se zákonem (např. sjednání daně, přitom daň bylo možno stanovit dokazováním). Kromě zásady hospodárnosti a účelnosti je povinen správce daně řídit se i ostatními zásadami celého našeho právního řádu, o něž se opírá především ústavní ochrana práv občanů a dalších subjektů.

Jak je z uvedeného zřejmé, je to právě institut daňové kontroly, který slouží k tomu, aby mohl správce daně zjistit a prověřit daňový základ (v daném případě ověřit správnost daňové povinnosti přiznané stěžovatelem za rok 1999); následující odstavce tohoto ustanovení vybavují jak správce daně, tak i osoby, u nichž je daňová kontrola prováděna, širokým okruhem zvláštních práv a povinností. Podle § 16 odstavce 4 cit. zákona tak například může daňový subjekt podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně, vyjádřit se před ukončením daňové kontroly k výsledku uvedenému ve zprávě, ke způsobu jeho zjištění, případně navrhnout jeho doplnění apod. O výsledku zjištění pak sepíše správce daně zprávu o daňové kontrole, kterou je povinen s daňovým subjektem projednat. Znamená to, že zpráva z daňové kontroly tak musí obsahovat výsledek zjištění, tedy správní úvahu správce daně, na základě níž dospěl k důvodům pro případné doměření daně a rovněž ke zvolenému způsobu stanovení základu daně a daně. Tato skutečnost je právně významná obzvláště proto, že dodatečný platební výměr neobsahuje odůvodnění a daňový subjekt musí mít zachovánu reálnou možnost seznat důvody, jež vedly správce daně k jejímu doměření pro případ jeho obrany v odvolacím řízení.

V projednávané věci zcela evidentně neprováděl správce daně daňovou kontrolu u stěžovatele. Byla-li případně prováděna da-

ňová kontrola jiným správcem daně u subjektu, který byl příjemcem půjčky, prokazování této skutečnosti bylo, resp. mohlo být předmětem zcela jiného samostatně vedeného řízení s daňovým subjektem, který o půjčce, byť daňově neuznatelně, účtoval, resp. účtovat měl.

Místní šetření upravené v § 15 cit. zákona se provádí vždy v souvislosti s daňovým řízením, přičemž charakter tohoto institutu vylučuje, že by mohlo být prováděno dlouhodobě a jinde než u daňového subjektu nebo v místě jeho činnosti nebo majetku. V projednávané věci se zcela evidentně nejednalo ani o místní šetření, sepsali-li správce daně protokoly v sídle správce daně a jejich obsahem byla toliko výpověď stěžovatele. Ostatně i při provádění místního šetření jsou zákonem stanoveny podmínky a upravena práva daňového subjektu obdobně, jak tomu je v případě daňové kontroly (§ 16); tato však nebyla zachována.

Z výše uvedeného se podává, že daňové řízení nemohlo být vedeno ohledně daňové povinnosti roku 1988, jakkoli výzvy správce daně směřovaly právě k prokázání tohoto příjmu (prokázání darování, prokázání směny peněz, apod.), neboť stran prověření a stanovení daňové povinnosti za toto období již marně uplynula lhůta stanovená v § 47 d. ř. Mělo-li být řízení vedeno stran daňové povinnosti za zdaňovací období roku 1999 a správce daně hodlal zdánit „zatajený příjem“ tohoto roku, stíhalo důkazní břemeno ohledně takového tvrzení správce daně, a to v rámci řízení vedeného v souladu s § 2 d. ř. Důkazní břemeno dle § 31 odst. 9 d. ř. stíhá daňový subjekt ohledně všech skutečností, které v daňovém přiznání uvedl, resp. byl povinen uvést, nebo k nimž byl správcem daně vyžván. Takové řízení však správce daně nevedl.

Neuvedl-li stěžovatel v přiznání za rok 1999 předmětný příjem, byť bylo zjištěno v daném roce, že tomuto příjmu relevantní část svého majetku stěžovatel vydal, nestíhalo jej důkazní břemeno ohledně tvrzení, že příjem neobdržel. Důkazní břemeno ve smyslu cit. ustanovení není postaveno na prokázání toho, co daňový subjekt netvrdí, ale na tom, co sám uvádí.

Z odůvodnění rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami stran neunesení důkazního břemene stěžovatelem byl soud veden, a to zejména tehdy, když se nikterak nezabýval skutečnostmi, které dle názoru Nejvyššího správního soudu nejsou ve věci nepodstatné. Totiž tím, zda stěžovatel byl osobou, která pobírala v roce 1999 příjmy

z podnikatelské, popř. jiné, činnosti a tyto byl současně povinen uvést v daňovém přiznání. Pouze prokázání indicíí o tom, že stěžovatel, byť žádné příjmy z podnikatelské či jiné samostatné výdělečné činnosti ke zdanění v roce 1999 nepřiznal a ani o nich neúčtoval, ač tak učinit měl, by mohlo vést k přenesení důkazního břemene na stěžovatele.

1664

Daňové řízení: lhůty pro podání dodatečného daňového přiznání

k § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 38a zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 258/1994 Sb., č. 133/1995 Sb. a č. 208/1997 Sb. (v textu též „zákon o DPH“*)

Novelou zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, provedenou zákonem č. 208/1997 Sb., byla pro podávání dodatečného daňového přiznání v oboru daně z přidané hodnoty zavedena stejná pravidla lhůtování tohoto práva, jaká vyplývala z § 47 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tj. podříditi tyto lhůty jednotnému režimu vyplývajícimu ze zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, i pro účely daně z přidané hodnoty. Plátce daně z přidané hodnoty proto mohl podat dodatečné daňové přiznání na daň z přidané hodnoty, jestliže snižoval souhrnem oprav daňovou povinnost, nejen ve lhůtě podle § 47 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ale i ve znovu běžící lhůtě podle odst. 2 téhož ustanovení, došlo-li k přerušení jejího běhu za tam stanovených podmínek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Afs 109/2005-56)

Prejudikatura: č. 20/2003 Sb. NSS, č. 576/2005 Sb. NSS, č. 689/2005 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS, č. 1258/2007 Sb. NSS a č. 1264/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS, č. 173/1999 Sb. ÚS, č. 14/2000 Sb. ÚS a č. 5/2001 Sb. ÚS.

Věc: Jaroslav V. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 22. 3. 2005 zrušil rozhodnutí žalovaného (ze dne 30. 3. 2004) i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (ze dne 3. 2. 2004) a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že v případě daně z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 1999 lze dodatečné daňové přiznání na daňovou povinnost nižší proti poslední známé daňové povinnosti platně podat nejen ve lhůtě upravené v § 47 odst. 1 d. ř., ale i ve znovu běžící

lhůtě upravené v § 47 odst. 2 d. ř. Žalovaný tedy postupoval nesprávně, pokud podle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř. zastavil řízení ve věci žalobcem podaného dodatečného přiznání k dani z přidané hodnoty z důvodu nepřipustnosti takového přiznání. V první řadě soud uvedl, že lhůta k podání dodatečného daňového přiznání na daňovou povinnost nižší proti poslední známé daňové povinnosti je obecně upravena v § 41 odst. 4 větě první d. ř. Pro DPH byla tato lhůta v rozhodném

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

období upravena speciálně v § 38a odst. 3 zákona o DPH. Zásadní rozdíl mezi oběma právními úpravami spočívá v tom, že zatímco v obecné úpravě odkázal zákonodárce v § 41 odst. 4 větě první d. ř. na § 47 odst. 1 d. ř. přímo ve vlastním textu právního předpisu, v případě zvláštní úpravy (tj. v § 38a odst. 3 zákona o DPH) ve vlastním textu právního předpisu odkázal obecně na zvláštní předpis (tím je v daném případě daňový řád) a až poznámkou pod čarou omezil obecný odkaz ve vlastním textu právního předpisu jen na § 47 odst. 1 d. ř. Krajský soud z toho s poukazem na stálou judikaturu Ústavního soudu dovodil, že takovýmto způsobem, tj. poznámkou pod čarou, která podle Ústavního soudu nemá normativní povahu, nýbrž slouží toliko ke zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpise, nelze odůvodnit restriktivní výklad § 38a odst. 3 zákona o DPH ve prospěch státu a v neprospěch daňového subjektu. Restriktivní výklad, tj. omezení odkazu v zákoně o DPH toliko na § 47 odst. 1 d. ř., a nikoli na celý daňový řád, by platil pouze tehdy, kdyby již ve vlastním textu ustanovení zákona o DPH, a nikoli pouze v poznámce pod čarou byl § 47 odst. 1 d. ř. zmíněn. Dále soud uvedl, že pokud by lhůta k podání dodatečného daňového přiznání na daňovou povinnost nižší proti poslední známé daňové povinnosti podle zákona o DPH měla být totožnou se lhůtou podle d. ř., byla by speciální úprava v zákoně o DPH zcela zbytečná. V takovém případě je podle krajského soudu namístež užít interpretační zásadu, že vzniká-li konflikt mezi obecným a zvláštním pravidlem, lze se domnívat, že zákonodárce se prostřednictvím zvláštního zákona chtěl od obecného pravidla odchýlit. Konečně pak krajský soud uvedl, že dikci „ve lhůtě stanovené zvláštním předpisem“ užitou v § 38a odst. 3 zákona o DPH je třeba vykládat jako odkaz na § 47 odst. 1 d. ř., nikoli na § 41 odst. 4 větu první d. ř. Odkaz na druhé z uvedených ustanovení daňového řádu totiž neobstojí ve světle argumentu *reductione ad absurdum*. Daňový řád by tak, jakožto úprava obecná, ve svém § 41 odst. 4 větě první odkazoval na § 38a odst. 3 zákona o DPH jako na úpravu zvláštní a zákon o DPH by zase naopak, jako úprava obecná,

odkazoval zpět na § 41 odst. 4 větu první d. ř. jako na úpravu zvláštní.

Včas podanou kasační stížností brojil žalovaný (stěžovatel) proti uvedenému rozsudku Krajského soudu v Plzni. Z § 41 odst. 4 d. ř. plyne, že dodatečné daňové přiznání nebo hlášení lze za stanovených podmínek platně podat ve lhůtě stanovené v § 47 odst. 1 d. ř., není-li zvláštním předpisem stanoveno jinak. Takovým zvláštním předpisem by mohl být zákon o DPH, který ovšem zvláštní úpravu lhůty k podání dodatečného daňového přiznání neobsahuje a pouze ve svém § 38a odst. 3 odkazuje na lhůtu stanovenou zvláštním předpisem, tedy na lhůtu upravenou v § 41 odst. 4 d. ř., resp. v § 47 odst. 1 téhož zákona. Jestliže tedy zvláštní zákon ve smyslu § 41 odst. 4 d. ř. neupravuje danou problematiku odlišně, je podání daňového přiznání přípustné pouze ve třileté lhůtě podle § 47 odst. 1 d. ř.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Interpretační pravidla užitá krajským soudem jsou sama o sobě nepochybně správná a jsou použita vysoce sofistikovaným a nejvyšším komplexním způsobem. V daném případě dokonce jejich užití vedlo i ke správnému rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatelem zmiňovanou právní otázku však krajský soud v určitých ohledech posoudil odlišně od náhledů, které ve své judikatuře zaujal Nejvyšší správní soud. Krajský soud totiž zmíněná interpretační pravidla (a interpretační metody, z nichž tato pravidla vycházejí) použil v některých ohledech izolovaně a bez přihlídnutí k jiným v dané věci aplikovatelným interpretačním pravidlům.

Krajský soud ve svém výkladu zjevně vychází ze zásady, že smyslem výkladu zákonného textu je dospět v první řadě k „objektivnímu“ smyslu interpretované pasáže zákona, v zásadě abstrahujícím od historických okolností vzniku daného zákona a ponechávajícím stranou zjišťování „subjektivní“ vůle zákonodárce. Spor mezi „objektivismem“ a „subjektivismem“ jako základními filosofickými vý-

chodisky interpretace zákona lze v právní vědě sledovat minimálně od druhé poloviny 19. století, přičemž jednoznačně a bez výhrad zřejmě nelze – alespoň právní věda k takovému závěru většinově nedospěla – dát přednost žádnému z obou přístupů (blíže k tomu viz např. Karl Larenz *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 6. vyd. München : C. H. Beck, 1991, str. 316 a násl., Bernd Rüthers *Rechtstheorie*. München : C. H. Beck, 1991, str. 434 a násl.); jako nejvhodnější se jeví kombinace obou pohledů s přihlédnutím k povaze konkrétního interpretačního problému. Z uvedeného mimo jiné plyne, že z „objektivismu“ vycházející tezi o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky, zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu a nečiní součástí právního řádu nadbytečná nebo duplicitní zákonná ustanovení, nutno považovat za obecné východisko, které nepochybně je ohniskovým bodem, k němuž se výklad zákona musí zásadně vztahovat, jež však v konkrétním případě, zejména s ohledem na okolnosti vzniku určité právní úpravy nebo okolnosti jejího historického vývoje, může a – má-li se dospět ke správné a spravedlivé interpretaci zákona – i musí ustoupit jinému pohledu, a sice hledání nedokonalosti interpretované právní úpravy a takovému jejímu výkladu, který s přihlédnutím k této nedokonalosti bude (přirozeně v rámci prostoru vymezeného ústavními kauzami, neboť ty vymezují prostor přípustné aktivity nejen zákonodárce, ale i interpreta zákona) v souladu se smyslem a účelem zákona a současně pokud možno v intenci vůle zákonodárce, je-li seznatelná a našla-li v zákoně samotném dostatečně určitý výraz.

V oboru daňového práva je navíc nutno dbát určitých základních principů, kterými v projednávání kauze jsou zejména princip právní jistoty a princip předvídatelnosti právní regulace, z nichž plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu a zásada, že v případě, že daňový zákon z důvodu své nejjasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo „mezery v zákoně“ umožňujete vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby for-

muloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti; v opačném případě by se jednalo o nepřípustnou libovůli zákonodárce). K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, jakož i na judikaturu Ústavního soudu, zejména na jeho nálezy ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, publikovaný pod č. 145 ve sv. 31, str. 291 Sb. ÚS, a na www.concourt.cz, v němž Ústavní soud uvedl, že „za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius)“; obdobně viz nejnověji nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, www.concourt.cz, ve věci tzv. globálních celních záruk.

Krajský soud zcela správně v souladu se stálou judikaturou Ústavního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, zveřejněný pod č. 173 ve sv. č. 16 Sb. n. u. ÚS, viz též krajským soudem zmiňovaný nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, zveřejněný pod č. 14 ve sv. č. 17 Sb. n. u. ÚS) dospěl k závěru, že poznámka pod čarou č. 40c) v § 38a odst. 3 zákona o DPH nemá závaznou povahu a že z této poznámky pod čarou samotné rozhodně neplyne, že lhůta podle § 38a odst. 3 zákona o DPH se řídí toliko § 47 odst. 1 d. ř. Nejvyšší správní soud nicméně poznamenává, že poznámku pod čarou v textu zákona nelze zpravidla bez dalšího ignorovat, naopak, může být ve spojení s některými právními argumenty významnou interpretační pomůckou (srov. k tomu zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, čj. 2 Afs 176/2006-96, publikovaný pod č. 1258/2007 Sb. NSS a na www.nssoud.cz).

Další úvahy krajského soudu, třebaže se metodologicky opírají o – nepochybně zcela správné – úvahy vyslovené rovněž Ústavním soudem (a sice v jeho nálezu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, zveřejněném pod č. 98/2004 Sb. a pod č. 10 ve sv. č. 32 Sb. n. u. ÚS), však již ve vztahu k danému konkrétnímu případu nejsou zcela přiléhavé, jakkoli – a to nutno opět zdůraznit – jsou opřeny o nanejvýš kvalitní argumentaci. Interpretační zásada, že vzniká-li konflikt mezi obecným a zvláštním pravidlem, lze se domnívat, že zákonodárce se prostřednictvím zvláštního zákona chtěl od obecného pravidla odchýlit, totiž nepochybně obecně platí, tj. lze pracovně vycházet z toho, že obsah zvláštního pravidla je jiný než pravidla obecného. Někdy ovšem tzv. „zvláštní“ úprava neříká nic jiného než to, že pro určitou právní otázku, na kterou by jinak zvláštní úprava dopadala, neplatí ona, nýbrž úprava obecná; v podstatě se jedná o jakýsi zpětný odkaz – obecná úprava neplatí proto, že je obecná, nýbrž proto, že tak zvláštní úprava stanovuje a zpětně na obecnou úpravu odkazuje. Takový postup je nepochybně abstraktně vzato neracionální, neboť pokud by zvláštní úprava k dané otázce mlčela, uplatnila by se zásadně úprava obecná na základě principu subsidiární aplikovatelnosti obecné právní normy, aniž by bylo do sumy ustanovení právního řádu třeba přidávat (v tomto případě zcela nadbytečný) „zpětný odkaz“ na obecnou normu. Nicméně zákonodárce tohoto „zpětného odkazu“ v praxi nezřídka užívá, zřejmě v domněnce, že tak učiní právní předpis uživatelsky příjemnějším.

K podobnému jevu došlo u právní úpravy aplikovatelné na stěžovatele. Ve vztahu § 41 odst. 4 věty první d. ř. a § 38a odst. 3 zákona o DPH je totiž poměr obecného a zvláštního obsažen pouze v té rovině, že citované ustanovení zákona o DPH upravuje lhůtu k podání dodatečného daňového přiznání na daňovou povinnost nižší proti poslední známé daňové povinnosti pro oblast daně z přidané hodnoty, zatímco § 41 odst. 4 věty první d. ř. platí generálně pro všechny druhy daní s výjimkou těch, které mají či by měly zvláštní, tj. od obecného ustanovení odlišnou úpravu.

Ustanovení § 38a odst. 3 zákona o DPH ovšem ve vztahu k samotné lhůtě k podání dodatečného daňového přiznání neobsahuje vlastní autonomní a od obecné úpravy odlišné pravidlo chování, nýbrž je toliko odkazovací klausulí upozorňující na to, že i v oblasti daně z přidané hodnoty může plátce DPH za zákonem stanovených podmínek snížit daňovou povinnost. V daném případě vedle sebe sice existují dva předpisy upravující tutéž materii, ovšem ve vztahu ke lhůtě k podání dodatečného daňového přiznání na daňovou povinnost nižší proti poslední známé daňové povinnosti (tj. daňového přiznání, jímž se snižuje daňová povinnost – daňový řád a zákon o DPH zde sice používají dvě různé formulace, ovšem se shodným obsahem) záměrně nic odlišného nestanovují – „zvláštní“ předpis, tj. zákon o DPH, v daném případě ve svém § 38a odst. 3 nechce říci nic jiného než to, že i pro oblast DPH platí obecná úprava. Jakou obecnou úpravu má na mysli, to v § 38a odst. 3 zákona o DPH není určeno odkazem na žádný konkrétní zákon či jeho jednotlivé ustanovení, který by byl obsažen přímo v textu tohoto paragrafu, nýbrž pouze obecným odkazem na „zvláštní“ předpis, kterým se v daném případě zjevně míní jakýkoli aktuálně platný a účinný zákon, který úpravu lhůt k podání daňového přiznání, jímž se snižuje daňová povinnost, obsahuje. Poznámka pod čarou č. 40c), odkazující na § 47 odst. 1 d. ř., je interpretační pomůckou v tom smyslu, že naznačuje, že za onen „zvláštní“ předpis určující lhůtu k podání daňového přiznání považoval zákonodárce v době přijímání zákona daňový řád a že délka lhůty a pravidla jejího počítání, stavení této lhůty a další pravidla s tím související platí obdobně, jako platí pro účely vyměření či doměření daně, tj. tak, jak jsou pro účely vyměření či doměření daně tato pravidla stanovena v § 47 odst. 1 d. ř. Ustanovení § 38a odst. 3 zákona o DPH tak v podstatě říkalo: v případě, že plátce snižuje souhrnem oprav daňovou povinnost ohledně daně z přidané hodnoty podle zákona o DPH, může předložit dodatečné daňové přiznání do uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla

daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat, nestanoví-li právní norma obsažená v jiném ustanovení nějakého zákona (ať již daňového řádu nebo jiného zákona) odlišné pravidlo o lhůtě, než které plyne z norem obsažených v § 47 odst. 1 d. ř.; jinak pak stanoví § 47 odst. 2 d. ř., který je aplikovatelný „*z moci existence § 47 odst. 1 d. ř.*“, tj. proto, že jej jako normu, která se má použít, označuje samotný § 47 odst. 1 d. ř. tím, že dává příkaz k použití právních norem obsažených v takovémto jiném ustanovení.

Pro uvedený výklad svědčí vedle argumentace vyložené shora také okolnosti vzniku zákona č. 208/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o DPH, z nichž lze rekonstruovat záměr historického zákonodárce. Tímto zákonem, konkrétně jeho novelizačním bodem č. 64, byl § 38a odst. 3 zákona o DPH změněn do podoby rozhodné pro projednávanou věc, přičemž uvedená novela navazovala na nedlouho předtím schválenou novelu ustanovení daňového řádu o lhůtách k podání dodatečného daňového přiznání.

Zákonem č. 323/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje daňový řád, byla vedle řady jiných ustanovení novelizována též věta první v § 41 odst. 4 d. ř. tak, že po novele zněla: „*Dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší, proti poslední známé daňové povinnosti, lze platně podat jen tehdy, nejsou-li splněny podmínky pro užití mimořádných opravných prostředků podle § 54 a 55b, a to do lhůty stanovené v § 47 odst. 1, není-li zvláštním předpisem stanoveno jinak.*“ Před novelou provedenou zákonem č. 323/1996 Sb. platilo, že „*dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší, proti poslední známé daňové povinnosti, lze platně podat jen tehdy, je-li to výslovně stanoveno buď jiným daňovým zákonem, nebo v případech vymezených v § 102b.*“ Znamená to tedy, že zákonem č. 323/1996 Sb., konkrétně jeho novelizačním bodem č. 9, byla do daňového řádu zavedena lhůta pro platné podání dodatečného daňového přiznání. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu tohoto záko-

na (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1996, II. volební období, tisk 47, návrh podán Poslanecké sněmovně dne 20. 8. 1996) k uvedené změně ve své zvláštní části k novelizačnímu bodu č. 5 (tento byl v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně v důsledku přijetí pozměňovacích návrhů nakonec označen jako bod č. 9, ovšem bez jakékoli změny textace a i bez nepřímé změny) uvádí: „*Navrhuje se připustit univerzálně možnost podat přiznání k dani na nižší daň nebo na vyšší daňovou ztrátu, což odpovídá logice rovnosti práv občana a státu a složité situaci v uplatňování daňové legislativy. Tento princip rovněž odpovídá běžným zvyklostem v zemích EU a posouvá tak vpřed postupnou konvergenci naší legislativy. Návrh dává přitom daňovému subjektu možnost učinit tak ve lhůtě dané tímto zákonem (miněná daňový řád – pozn. Nejvyššího správního soudu) pro vyměření či doměření daně nebo pro přiznání nároku na daňový odpočet. Nesmí však být porušen princip běžných opravných prostředků, a proto lze tento specifický daňový postup uplatnit pouze tehdy, nelze-li stejného výsledku dosáhnout obecně uplatňovaným právním postupem řádných a mimořádných opravných prostředků. Zůstává přitom otevřena možnost zachovat u jednotlivých daní vytvořenou zvláštní úpravu (DPH, spotřební daň).*“ Jestliže zákon č. 323/1996 Sb. byl v části týkající se § 41 odst. 4 věty první d. ř. přijat ve znění vládního návrhu, lze důvody uvedené k tomuto ustanovení v důvodové zprávě k vládnímu návrhu považovat za intenci historického zákonodárce, nejsou-li tu okolnosti, jež by nasvědčovaly jinému závěru, např. jiné důvody, pro které se po rozpravě k uvedené textaci příslušná komora Parlamentu vyslovila (a takové okolnosti v daném případě Nejvyšší správní soud nenalezl). Znamená to tedy, že záměrem historického zákonodárce bylo zavést obecnou možnost podávat dodatečná daňová přiznání na daň nižší ve stejných lhůtách a v zásadě se stejnými pravidly přerušení běhu lhůt pro podání takových přiznání (viz však omezení daně § 41 odst. 2 větou první d. ř. a důsledky z toho vyplývající pro prodlužování lhůty, jež plynou z dalších

vět uvedeného odstavce) jako u vyměření či doměření daně. Lze tedy mít za to, že historický zákonodárce měl v úmyslu zavést z časového hlediska, tj. z hlediska lhůt k podání dodatečného daňového přiznání na daň nižší a lhůt pro vyměření či doměření daně, jakousi „rovnost“ správce daně a daňového subjektu v jejich možnostech korigovat výši daňové povinnosti. S ohledem na tuto intenci historického zákonodárce je proto nutno interpretovat ustanovení daňových zákonů, jež se úpravy uvedených lhůt týkají, nebrání-li tomu relevantní důvody (např. to, že uvedená intence nenašla adekvátní projev v textaci zákona, že by v konkrétním kontextu odporovala smyslu a účelu právní úpravy, že by jí konkurovala jiná srovnatelně přesvědčivá interpretační alternativa, jež by byla pro daňový subjekt výhodnější, či že by ona intence v konkrétním kontextu odporovala ústavním kautelám; uvedené či další relevantní důvody by přirozeně mohly být i kumulovány).

(...) Rozbor jednání historického zákonodárce tedy nasvědčuje závěru, že jeho úmyslem, vyjádřeným i v textu schváleného ustanovení zákona, bylo zavést v novele č. 208/1997 Sb. pro podávání dodatečného daňového přiznání v oboru DPH stejné lhůtování tohoto práva, jaké vyplývalo z § 47 odst. 1 d. ř., jinak řečeno, že úmyslem zákonodárce nebylo nic jiného než režim těchto lhůt i pro účely DPH podřídit jednotnému režimu vyplývajícimu z daňového řádu.

(...) Krajský soud dovozuje z maximy racionálního zákonodárce, že z odlišné textace odkazů v § 41 odst. 4 věť první d. ř. a v § 38a odst. 3 zákona o DPH musí plynout i jejich odlišný obsah. Tato úvaha by byla správná v případě, že by – jak za to má krajský soud – odkaz v § 41 odst. 4 věť první d. ř. byl odkazem výlučně na § 47 odst. 1 d. ř. aplikovaný sám o sobě, tedy izolovaně a bez případné aplikace i odst. 2 téhož ustanovení. (...)

Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 2. 8. 2007, čj. 1 Afs 20/2006-60, doposud nepublikovaném^{*)}, je-li daňový subjekt povinen v subjektivní lhůtě předložit dodatečné daňové přiznání

nebo hlášení (§ 41 odst. 1 d. ř.) nebo chce-li tak učinit, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší (§ 41 odst. 4 d. ř.), může je platně podat v týchž objektivních propadných lhůtách, jaké zákon stanoví správci daně pro vyměření daně, doměření daně či přiznání nároku na daňový odpočet (§ 47 odst. 1, 2 d. ř.), tzn. do 3 let, nejpozději však do 10 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání či hlášení podat. Úkony správce daně, které směřují k přezkoušení správnosti daňové povinnosti (§ 41 odst. 2 d. ř.) či k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení (§ 47 odst. 2 d. ř.), způsobují přerušení běhu tříleté lhůty (§ 47 odst. 1 d. ř.). Daňový subjekt může tedy splnit svoji zákonnou povinnost, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší (§ 41 odst. 1 d. ř.), či uplatnit své právo, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší (§ 41 odst. 4 d. ř.), i poté, co po přerušení tříleté lhůty počala tato lhůta běžet znovu.

Rozšířený senát při úvaze o uvedeném právním problému vyšel v prvé řadě ze skutečnosti, že gramatický výklad je pouze jednou z výkladových metod, nikoliv však metodou určující. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, pro rozumný a přijatelný výklad právní normy zpravidla nepostačuje použitý výklad doslovného (gramatického), nýbrž je nutno využít i výkladové metody další (logickou, systematickou, historickou, teleologickou, srovnání v právu aj.). Gramatický výklad právního předpisu představuje pouze první vykočení ke zjištění obsahu právní normy (srov. nález Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.). Její konečný výklad je průnikem a vyvážením jednotlivých výše zmíněných metod (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2004, čj. 7 A 72/2001-53, č. 576/2005 Sb. NSS, a dále též rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS).

^{*)} Dostupný na www.nssoud.cz.

Ustanovení § 41 odst. 1 d. ř. stanoví povinnost daňového subjektu předložit dodatečné daňové přiznání v případech, kdy zjistí, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší, tj. vzniká mu celkově vyšší daňová povinnost. Realizaci této povinnosti ze strany daňového subjektu spojuje zákon se lhůtou jednoho měsíce, přesněji s koncem měsíce následujícího po dni, ke kterému daňový subjekt získal znalost o vzniku povinnosti podání dodatečného přiznání. Jedná se o lhůtu subjektivní; počátek jejího běhu se odvíjí od vědomí konkrétního subjektu o konkrétní právní skutečnosti. K této měsíční subjektivní lhůtě přidává § 41 odst. 1 a odst. 4 d. ř., které odkazují na § 47 odst. 1 d. ř., lhůtu tříletou. V jejím případě se jedná o lhůtu objektivní; počátek jejího běhu je stanoven bez ohledu na vědomí konkrétního subjektu o počátku jejího plynutí. Ten je svázán výlučně s právní událostí, v konkrétním případě s koncem předmětného zdaňovacího období. Počátek běhu objektivní lhůty tak nemůže (ne)vědomí konkrétního subjektu o počátku jejího běhu nikterak odsunout či zvrátit.

Výše popsaná situace se beze zbytku uplatní v případě podání dodatečného daňového přiznání na daňovou povinnost vyšší či daňovou ztrátu nižší. V opačném případě, tedy při zjištění daňového subjektu, že jeho daňová povinnost má být nižší či daňová ztráta vyšší, je třeba aplikovat § 41 odst. 2 třetí větu d. ř. To předvídá, že dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost nižší nebo daňovou ztrátu vyšší lze podat za podmínek stanovených v § 41 odst. 4 d. ř., a to ve stejné lhůtě, která je stanovena pro dodatečné daňové přiznání nebo hlášení na daňovou povinnost vyšší nebo daňovou ztrátu nižší.

Na základě souhry § 41 odst. 1 a odst. 4 d. ř. ve spojení výlučně s § 47 odst. 1 d. ř. by pak bylo možné dojít k závěru, že tato ustanovení tvoří uzavřený režim, který předvídá, podobně jako jiná ustanovení právního řádu, existenci pouze dvou lhůt – měsíční subjektivní a, s ohledem na odkaz na § 47 odst. 1 d. ř., tříleté objektivní. O uzavřený režim by se jedna-

lo proto, že k počátku běhu měsíční subjektivní lhůty může dojít vždy pouze v rámci lhůty tříleté objektivní. Tříletá objektivní lhůta by však musela tvořit nepřekročitelný vnější časový rámec, s jejímž uplynutím by bylo spjato též nezvratné propadnutí možnosti dodatečné daňové přiznání podat.

Tento právní názor však nemůže obstát. Ze systematiky daňového řádu vyplývá, že § 41 odst. 1 a 4 ve spojení s § 47 odst. 1 d. ř. netvoří uzavřený režim. Ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. předvídá, že do běhu obou lhůt vymezených v § 47 odst. 1 d. ř. (tedy jak lhůty subjektivní, tak skrze křížový odkaz na § 47 odst. 1 d. ř. též lhůty objektivní) může svým úkonem zasáhnout správce daně. První věta § 41 odst. 2 d. ř. jednak blokuje podání dodatečného daňového přiznání na dobu, kdy je ze strany správce daně prováděn úkon směřující k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za dané období (typicky tedy provádění daňové kontroly – srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 3. 2007, čj. 8 Afs 111/2005-106*). Dále stanoví, že lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání se do doby ukončení úkonu správce daně přerušuje. Nová lhůta počne běžet od ukončení tohoto úkonu. Čtvrtá věta § 41 odst. 2 d. ř. pak určuje, že nová lhůta počne běžet i tehdy, pokud v době trvání úkonu správce daně již marně uplynula lhůta stanovená pro podání dodatečného daňového přiznání. Z logiky věci může být touto marně uplynutou lhůtou pro podání dodatečného daňového přiznání pouze objektivní lhůta tříletá.

Z výše uvedeného plyne, že samotný § 41 odst. 2 d. ř. předvídá, že objektivní tříletá lhůta není nejzazší možnou lhůtou pro podání dodatečného daňového přiznání. (...) Ustanovení § 41 odst. 2 d. ř. však nespécifikuje, která lhůta počne běžet znovu. Činí pouze obecný odkaz na § 41 odst. 1 d. ř. Ustanovení odstavce prvního pak „pro podání dodatečného daňového přiznání“ obsahuje lhůty dvě: subjektivní měsíční a poukazem na odstavec 4 a v něm obsažený další odkaz na § 47 odst. 1 d. ř. pak také objektivní tříletou.

* Publikováno pod č. 1264/2007 Sb. NSS.

Ať se tedy jedná o zákonný odkaz na lhůtu objektivní, subjektivní anebo obě, je patrné, že tříletá objektivní lhůta podle § 41 odst. 1, resp. § 47 odst. 1, d. ř. není pro podání dodatečného daňového přiznání z důvodu daňové povinnosti vyšší nebo daňové ztráty nižší nejzazší časovou hranicí, když i samotný § 41 d. ř. stanoví možnost přerušení obou lhůt a přesah nad rámec tří let. Výlučně gramatický výklad § 41 odst. 4 d. ř. tak vytváří mezeru, kterou je nutné zaplnit výkladem systematickým, a to za pomoci ostatních, typicky obecnějších ustanovení daňového řádu.

Takovým je právě § 47 d. ř. Ustanovení § 47 d. ř. stanoví dvě lhůty: tříletou, kterou je možné úkony správce daně přerušit, a absolutní desetiletou, kterou přerušit z těchto důvodů nelze (k odlišnému režimu běhu lhůt s ohledem na probíhající soudní řízení srovnej § 41 s. ř. s.).

(...) Tento právní názor je navíc v souladu s požadavkem právní jistoty: není možné akceptovat možnost přerušení lhůt pro podání dodatečného daňového přiznání, a to výlučně v důsledku úkonů správce daně, které mohou být též opakované, aniž by byla zároveň stanovena nejzazší hranice, za kterou nelze daň vyměřit či doměřit.

(...) Na zřeteli je též třeba mít ústavně-právní rozměr zvoleného výkladu. Nelze mít za to, že by Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“), konkrétně její čl. 1 a čl. 3 odst. 1, resp. čl. 37 odst. 3, zaručovala rovné (rovnoprávné) postavení subjektu daně a správci daně v daňovém řízení. (...) O rovnosti v daňovém řízení lze uvažovat pouze ve vztahu k jednotlivým daňovým subjektům: správce daně nesmí, a to nejen na základě výše uvedených ustanovení Listiny, ale také na základě § 2 odst. 8 d. ř., nedůvodně rozlišovat mezi jednotlivými daňovými subjekty tak, aby na základě zakázaných kritérií vyčlenil a znevýhodnil určitého jednotlivce či skupinu.

Na druhou stranu je však také zřejmé, že veškerá činnost správce daně je vázána principem zákonnosti výkonu státní správy (čl. 2 odst. 2 Listiny). Zároveň musí být vrchnostenské zásahy do právní sféry fyzických či

právnických osob přiměřené (čl. 4 odst. 4 Listiny a § 2 odst. 2 d. ř.). Ze striktního požadavku zákonnosti výkonu státní správy a minimalizace zásahů do právní sféry fyzické a právnické osoby pak také plyne povinnost správce daně vykládat nejednoznačný právní předpis v případě pochybností vůči daňovému subjektu mírněji. Jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 (zveřejněný ve Sb. n. u. ÚS ve sv. 31 pod č. 145), *„Za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pomínout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius).“*

S ohledem na ústavně-právní rovinu nelze přijmout situaci, kdy by byl v pochybnostech o správném výkladu vzájemné souvislosti mezi § 41 a § 47 d. ř. použit zužující gramatický výklad pouze některých ustanovení daňového řádu, který by znemožnil daňovému subjektu reagovat na provedené úkony správce daně, typicky tedy daňovou kontrolu, podáním dodatečného daňového přiznání.

Ze stejného důvodu je pak také nutné odmitnout výklad, který by omezil lhůty pro podání dodatečného daňového přiznání z důvodu daňové povinnosti vyšší anebo daňové ztráty nižší pro daňové subjekty na lhůtu měsíční subjektivní a tříletou objektivní, zatímco správce daně by mohl provádět daňovou kontrolu za stejné zdaňovací období, a to i opakovaně, v maximální lhůtě deseti let, čímž by pro něj, tedy pouze jednostranně, docházelo k přetržení objektivní tříleté lhůty a k jejímu novému běhu za zachování celkového desetiletého rámce, stanoveného v § 47 odst. 2 d. ř. (...)

Konečně neobstojí ani argument, který by se nabízel, že zákonodárce zamýšlel stanovit maximální délku objektivní lhůty pro dodatečné daňové přiznání „směrem dolů“ na

tři roky. Ustanovení § 41 odst. 1, respektive § 41 odst. 4, d. ř. totiž obsahuje křížový odkaz na § 47 odst. 1, který je však s ohledem na výše uvedené nutno chápat jako odkaz na celý § 47. Kdyby měl zákonodárce skutečně jasný úmysl stanovit v tomto případě striktní lhůtu tři let, která by měla určit jasný a nepřekročitelný limit pro podání dodatečného daňového přiznání na daňovou povinnost vyšší či daňovou ztrátu nižší, nic mu nebránilo tuto lhůtu zřetelně zakotvit přímo do § 41 odst. 1 d. ř., resp. do jeho odst. 4, a nečinit žádné křížové odkazy na jiná ustanovení (a jejich systematicku) v rámci daňového řádu.

Pro projednávanou věc výše uvedené úvahy mají ten důsledek, že žalobce samozřejmě mohl podat dodatečné daňové přiznání na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 1999 nejen ve lhůtě podle § 47 odst. 1 d. ř., ale i ve znovu běžící lhůtě podle odst. 2 téhož ustanovení, došlo-li k přerušení jejího běhu za tam stanovených podmínek, nicméně toto jeho oprávnění nevyplývalo z toho, že by odkaz v § 38a odst. zákona o DPH na užití „*zvláštního právního předpisu*“ byl obsahově širší než obdobný odkaz v § 41 odst. 4 větě první d. ř., nýbrž proto, že samotný odkaz v § 41 odst. 4 větě první d. ř. v sobě zahrnuje i případnou aplikaci § 47 odst. 2 d. ř., neboť tuto aplikaci přikazuje samotný § 47 odst. 1 d. ř., a odkazuje-li § 38a odst. 3 zákona o DPH na „*zvláštní právní předpis*“, odkazuje jakoby zpětně na § 41 odst. 4 větu první d. ř., a tím tedy jak na první, tak na druhý odstavec § 47 d. ř.

Ve výsledku tedy krajský soud správně posoudil žalobu žalobce, jestliže jí vyhověl, jakkoli právní úvahy, které jej k tomuto závěru vedly, nebyly v určitých ohledech zcela trefné.

Nejvyšší správní soud závěrem poznamenává, že si povšiml, že Poslanecká sněmovna postoupila Senátu jí schválený návrh zákona vedený u ní ve II. volební období jako tisk 145 v jiném znění novelizačního bodu číslo 64, než jaké bylo na příslušné schůzi Sněmovny na základě pozměňovacího návrhu poslance Svatomíra Recmana skutečně schváleno. (...)

Takovýto rozpor mezi tím, co skutečně bylo schváleno hlasováním poslanců a co by-

lo Poslaneckou sněmovnou postoupeno Senátu, by mohl být považován za vadu v přijetí zákona ústavně předepsaným způsobem ve smyslu § 68 odst. 2 *in fine* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a to zejména tehdy, došlo-li by změnou textace k posunu v normativním obsahu předmětného ustanovení zákona.

(...) Úkolem Ústavního soudu není interpretovat výsledky hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích a jejich důsledcích pro koncepci návrhu zákona jako celku ve vazbě na jiná ustanovení takového návrhu a pravidla legislativní techniky. Jeho úkolem je výklad ústavního textu ve vztahu k zákonům vyhlášeným ve Sbírce zákonů. Způsob, jak k přijetí a vyhlášení zákona došlo, je podroben kognici Ústavního soudu pouze v rámci, který ústavní pořádek vytyčuje (zejména čl. 1, čl. 39 odst. 1 a 2, čl. 41, čl. 44 až čl. 48, čl. 50 až čl. 52 Ústavy ČR). Předmětem přezkumné činnosti Ústavního soudu je proto schválený text zákona, zápisy z jednání sněmoven slouží jako hlavní důkazní prostředek při hodnocení jedné složky z tripartice hodnocení, tj. dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona. Zápis plní funkci úřední, zatímco těsnopisecká zpráva jen funkci informační.

Vstup Ústavního soudu do autonomního prostoru usnášení se sněmoven by Ústavnímu soudu otevíral široký prostor pro to, aby svými rozhodnutími vykládal, co vlastně příslušná komora Parlamentu České republiky usnesla, aniž se to ještě stalo součástí právního řádu. Tím by nahrazoval její autonomní rozhodování a současně narušoval principy dělby moci. Z § 66 až § 68 zákona o Ústavním soudu přitom plyne, že předmětem kontroly jsou právní předpisy, které jsou vyhlášeny zákonem stanoveným způsobem, nikoli usnesení sněmoven, která se jimi teprve mají stát. K tomu, aby zde byl zajištěn soulad mezi vůlí sněmovny a jejím usnesením, jsou stanoveny kompetence jednotlivých ústavních orgánů a ústavních činitelů, počínaje ověřovateli sněmoven a konče činiteli uvedenými v čl. 51 Ústavy ČR.

(...) Nejvyšší správní soud má za to, že pohled Ústavního soudu na svoji vlastní roli

v procesu kontroly ústavnosti podústavních norem je veden přehnanými obavami z ingerence moci soudní do moci zákonodárné a že ve svých důsledcích oslabuje roli, kterou má soudní kontrola ústavnosti v ústavním systému České republiky hrát, neboť *de facto* vylučuje z přezkumu Ústavním soudem změny v textech schválených Poslaneckou sněmovnou, které provede legislativní aparát této komory Parlamentu a které jsou – byť začasť nepochybně ve zcela pochopitelné dobré víře – arobovány předsedou Poslanecké sněmovny za situace, kdy znamenají či alespoň mohou znamenat posun v normativním obsahu zákonného textu postupovaného Senátu. Takový důsledek má Nejvyšší správní soud za ústavně nežádoucí, neboť vyloučením soudní kontroly připouští libovůli úřednického aparátu Sněmovny, nebude-li jí zamezeno jejím předsedou (a to se z důvodů faktických ne vždy musí podařit).

(...) Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy v tomto případě není namístě, jakkoli podle jeho názoru by obecně vzato věcné rozdíly mezi zněním návrhu zákona skutečně schváleného Poslaneckou sněmovnou a znění postoupeným touto komorou Parlamentu Senátu měly být důvodem ke shledání protiústavnosti zákona pro ústavně relevantní vadu v proceduře přijímání zákona. K vyslovení protiústavnosti by pak, jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, mělo dojít i za situace, kdy zákon již přestal být součástí platného práva, takže jej nelze zrušením vyřadit ze sumy platných právních předpisů, nicméně je aplikovatelný v konkrétním případě posuzovaném obecným soudem (viz právní názor Ústavního soudu vyslovený v nález ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000, publikovaném ve Sb. n. u. ÚS ve sv. 21 pod č. 5, a potvrzený i v nepublikovaném usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 48/05). (...)

1665

Ochranné známky: podání přihlášky v dobré víře; přihláška podaná nevěrným agentem

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

k čl. 6 septies Pařížské úmluvy na ochranu průmyslového vlastnictví (č. 64/1975 Sb.)

I. Při zjišťování, zda přihláška ochranné známky byla podána v dobré víře ve smyslu § 7 odst. 1 písm. k) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, je nutno posoudit, zda přihlašovatel věděl nebo vzhledem k okolnostem měl vědět o existenci ochranné známky namítatele, zda přihlášením ochranné známky přihlašovatelem došlo k poškození namítatele, a konečně, zda neexistuje důvod, který by jednání přihlašovatele ospravedlnil. Současné je třeba přihlédnout i ke všem ostatním relevantním okolnostem případu, které by mohly zlou víru vyvrátit nebo naopak potvrdit.

II. Domáhat se ochrany podle § 7 odst. 1 písm. f) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, resp. čl. 6 septies Pařížské úmluvy, může i právní nástupce vlastníka ochranné známky; podmínky poskytnutí této ochrany se však posuzují ke dni podání přihlášky ochranné známky zástupcem, zprostředkovatelem či obstaravatelem tohoto vlastníka.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 3/2008-195)

Předjudikatura: srov. č. 741/2006 Sb. NSS, č. 926/2006 Sb. NSS; Soudní judikatura č. 56/1999.

Věc: Michael H. proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti Hanse K., o prohlášení ochranné známky za neplatnou, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce navrhl prohlášení kombinované a slovní ochranné známky „MARSTALL“ za neplatnou. Žalovaný rozhodnutími ze dne 19. 7. 2005 návrh zamítl.

Žalobce podal proti uvedeným rozhodnutím žalovaného rozklady, které předseda žalovaného zamítl, a napadená rozhodnutí dne 26. 5. 2006 potvrdil.

Proti rozhodnutím předsedy žalovaného podal žalobce žaloby u Městského soudu v Praze. Městský soud svými rozsudky ze dne 30. 8. 2007 žaloby zamítl.

Ve včas podaných kasačních stížnostech proti uvedeným rozsudkům žalobce (stěžovatel) uvedl, že osoba zúčastněná na řízení při zápisu ochranných známek nejednala v dobré víře, neboť v době podání přihlášek věděla o existenci národních ochranných známek, jakož i o tom, ve kterých zemích je označení MARSTALL známkoprávně chráněno. Osoba zúčastněná na řízení totiž dne 19. 10. 2002 (před podáním přihlášek) uzavřela smlouvu s panem Andreasem S., přičemž v této smlouvě se o panu S. hovoří jako o vlastníkovi německé slovní obrazové známky č. 39747266. Osoba zúčastněná na řízení zneužila těchto informací a několik dnů po uzavření uvedené smlouvy si přihlásila předmětnou známku v České republice. Toto potvrzuje pan S. ve svém místopřísežném prohlášení ze dne 19. 9. 2005. Dále žalobce uvedl, že osoba zúčastněná na řízení uzavřela již dne 9. 6. 1995 se společností MARSTALL zastoupenou panem S. smlouvu, na jejichž základě byla osoba zúčastněná na řízení, resp. jí ovládaná společnost, oprávněna jednat ve prospěch hospodářských zájmů pana S. při odbytu výrobků s označením „MARSTALL“. Tato smlouva, jakož i faktická spolupráce mezi osobou zúčastněnou na řízení a panem S., trvala i ke dni podání přihlášek předmětných ochranných známek. Osoba zúčastněná na řízení se tak dostala do postavení, které je nutno vykládat ve smyslu čl. 6 septies Pařížské úmluvy na ochranu průmyslového vlastnictví (č. 64/1975 Sb.) jako postavení zástupce společnosti MARSTALL. Tím, že osoba zúčastněná na řízení toto své postavení zneužila, když si přihlásila předmětné ochranné známky na vlastní jmé-

no bez souhlasu vlastníka, dostala se do postavení tzv. nevěrného agenta ve smyslu § 7 odst. 1 písm. f) zákona o ochranných známkách.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem především uvedl, že obecně sama skutečnost, že přihlašovatel v době podání přihlášky ochranné známky ví o existenci ochranné známky téhož znění zaregistrované pro jinou osobu na území jiného státu, nemůže vést bez dalšího k závěru, že jde o přihlášku ochranné známky podanou ve zlém víře. Ačkoli ze smlouvy ze dne 19. 10. 2000 je patrné, že osoba zúčastněná na řízení věděla o existenci starší německé známky ve znění „MARSTALL“, č. 39747266, z bodu 2 této smlouvy vyplývá, že dosavadní vlastník této ochranné známky a právní předchůdce žalobce (pan S.) vyslovil souhlas s jejím převodem na osobu zúčastněnou na řízení. Souhlas byl dále vysloven i s převodem dalších existujících známek obsahujících prvek „MARSTALL“ zapsaných na území Evropské unie. Dále se v bodě 4 této smlouvy pan S. výslovně časově i regionálně neomezeně vzdává práva nechat zapsat označení „MARSTALL“ nebo s ním podobná označení jako známku. Žalovaný proto trvá na závěru, že nebylo prokázáno, že by přihlášky ochranných známek byly podány ve zlém víře. K otázce nevěrného agenta ve smyslu čl. 6 septies Pařížské úmluvy žalovaný uvedl, že ve správním řízení byly předloženy pouze dokumenty svědčící o skutečnosti, že osoba zúčastněná na řízení byla oprávněna na základě poskytnuté licence na území Rakouska obchodovat s krmivem pro koně vyrobeným dle receptury společnosti MARSTALL-Pferdefutter, resp. MARSTALL-Pferdefutter R. Engeler. Žádný další důkaz o tom, že by osoba zúčastněná na řízení v době podání přihlášek ochranných známek měla ve vztahu k žalobci postavení zástupce, zprostředkovatele, obstaravatele či osoby pověřené chránit jeho zájmy dle čl. 6 septies Pařížské úmluvy, předložen nebyl. Dodatek k licenční smlouvě ze dne 9. 6. 1995, jehož se žalobce dovolává, zavazuje stejnou měrou jak osobu zúčastněnou na řízení, tak i žalobce. Ani po obsahové stránce se nejedná o smlouvu o hospodářském zastoupení, ale o závazek

obou subjektů, aby na vymezeném území Rakouska dodávaly, resp. zajistili dodávání krmi-va, pouze konečným spotřebitelům. Žalobce neprokázal, že by osoba zúčastněná na řízení byla jeho zástupcem, a nebyl tudíž aktivně legitimován k podání návrhu na prohlášení napadených ochranných známek za neplatné podle § 32 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. f) zákona o ochranných známkách.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření zejména namítla, že z uzavření smlouvy ze dne 19. 10. 2000 nelze dovozovat, že osoba zúčastněná na řízení nejednala v dobré víře. Naopak tato smlouva s ohledem na znění 4. odstavce opravňuje osobu zúčastněnou na řízení podat přihlášky ochranné známky „MARSTALL“ také v jiných zemích, kde ještě nebylo chráněno, aniž by byl poškozen pan S. Podle osoby zúčastněné na řízení nelze předmětné známky prohlásit za neplatné ani podle § 32 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. f) zákona o ochranných známkách: žalobcem zmiňovaný dodatek ze dne 9. 6. 1995 nijak nedokládá, že by mezi osobou zúčastněnou na řízení a žalobcem existoval vztah založený na zastoupení či zprostředkovatelských nebo obstaravatelských aktivitách.

Nejvyšší správní soud podle § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil věci ke společnému projednání, jelikož v obou případech šlo o totožné účastníky, a věci spolu skutkově souvisejí. Rozdílným byl pouze druh ochranné známky (slovní a kombinovaná), přičemž tato odlišnost neměla na posouzení věci žádný vliv.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

Žalobce se domnívá, že napadené ochranné známky by měly být prohlášeny za neplatné ze dvou důvodů: jednak proto, že osoba zúčastněná na řízení nejednala při jejich přihlašování v dobré víře [§ 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách], a jednak proto, že osoba zúčastněná na řízení jednala při přihlašování předmětných známek v postavení zástupce, zprostředkovatele nebo obstaravatele vlastníka ochranné známky ve smyslu

čl. 6 septies Pařížské úmluvy a podle § 7 odst. 1 písm. f) zákona o ochranných známkách. Nejvyšší správní soud na okraj poznamenává, že podle § 52 odst. 1 zákona o ochranných známkách, je-li podán návrh na prohlášení ochranné známky za neplatnou z důvodu jejího zápisu v rozporu se zákonem, posuzuje se zápisná způsobilost ochranné známky podle zákona platného v době zápisu ochranné známky do rejstříku. V daném případě tedy měly být ochranné známky zapsané dne 21. 2. 2002 a 22. 3. 2002 posuzovány podle zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, a nikoliv podle zákona č. 441/2003 Sb., který nabyl účinnosti až dne 1. 4. 2004, jak to učinil žalovaný. Tato námitka však v rámci soudního řízení nebyla vznesena, a zdejší soud se jí proto nemohl zabývat a vyvodit z ní příslušné důsledky. V úpravě známkového práva provedené zákonem č. 137/1995 Sb. nebyly obsaženy některé důvody známkové nezpůsobilosti, mezi jinými i podání přihlášky ochranné známky přihlašovatelem, který nebyl v dobré víře, a také přihláška podaná tzv. nevěrným agentem. Nicméně zápisnou nezpůsobilost z titulu zlé víry přihlašovatele bylo možno dovozovat z § 1 a § 2 odst. 1 písm. f) a g) (k tomu blíže viz Hajn, P. K nedostatku dobré víry při zápisu ochranné známky. *Právo a podnikání*, 2002, č. 3, str. 23 – 25); zápisná nezpůsobilost v případě nevěrného agenta pak byla aplikovatelná přímo na základě čl. 6 septies Pařížské úmluvy. Navíc znění zákona č. 137/1995 Sb. nasvědčovalo snaze harmonizovat české známkové právo s První směrnicí Rady ze dne 21. prosince 1988, kterou se sblížují právní předpisy členských států o ochranných známkách, č. 89/104/EHS, byť tento zákon nepřejal veškeré fakultativní důvody pro zápisnou nezpůsobilost (činí tak až nyní účinný zákon č. 441/2003 Sb.), mezi jinými i podání přihlášky ochranné známky přihlašovatelem, který nebyl v dobré víře. Jak pak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, publikovaném pod č. 741/2006 Sb. NSS, „i v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právní-

ho předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takového výkladu je však zpravidla nezbytné v případech, kdy pro to existují zřejmé racionální důvody dané kupříkladu tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla úmyslně zvolena odlišná textace nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevené v normě práva Evropských společenství“. Nejvyšší správní soud se domnívá, že v projednávaném případě lze dovést opomenutí zákonodárce při transformaci uvedeného směrnice Rady č. 89/104/EHS a v souladu s doktrínou nepřímého účinku směrnice (srov. rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, Recueil I-04135) dospět k závěru, že zápisná nezpůsobilost z titulu zlé víry přihlašovatele ochranné známky byla aplikovatelná i za účinnosti zákona č. 137/1995 Sb. Obdobně zápisná nezpůsobilost ochranné známky podané nevěrným agentem vyplývala v té době přímo z čl. 6 septies Pařížské úmluvy. I při vědomí aplikace nesprávného právního předpisu žalovaným tak lze uzavřít, že materiálně mohl aplikovat podmínky zápisné nezpůsobilosti uvedené v § 7 odst. 1 písm. f) a k) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, a proto i kasační soud může tyto instituty vyložit na základě platné a účinné právní úpravy, tj. na základě zákona č. 441/2003 Sb.

Ustanovení § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách, jehož se dovolává žalobce, stanoví, že přihlašované označení se nezapíše do rejstříku na základě námitek proti zápisu ochranné známky do rejstříku podaných u Úřadu průmyslového vlastnictví tím, kdo je dotčen ve svých právech přihláškou, která nebyla podána v dobré víře. Nedostatek dobré víry při podání přihlášky ochranné známky je tedy jak absolutním důvodem zápisné nezpůsobilosti podle § 4 písm. m) zá-

kona o ochranných známkách, kdy žalovaný sám zjišťuje zlou víru na straně přihlašovatele (zlá víra však musí být „zjevná“), tak důvodem relativním na základě námitek dotčené osoby podle § 7 odst. 1 písm. k). Tato ustanovení jsou provedením čl. 3 odst. 2 písm. d) První směrnice Rady č. 89/104/EHS. Důvodová zpráva k zákonu o ochranných známkách k institutu dobré víry uvádí, že tento se uplatní při zamezení zápisu tzv. „spekulativní“ známky, kterou si její přihlašovatel dává zapsat nikoli za účelem užívání v obchodním styku, ale pouze pro dosažení zisku ze známkové transakce, popřípadě hodlá-li zneužít již získané rozlišovací způsobilosti jiné známky i pro své označení.

Pojem dobré víry je významově obtížně uchopitelný, ambivalentní; dobrou víru lze vnímat v mravním významu či jako psychologickou kategorii. V mravním významu je dobrá víra chápána jako protiklad autonomie vůle spjatý s římskoprávní *aequitas*, tedy jako jakási obecně uznávaná hranice jinak právem neomezeného jednání subjektů práva. Tento model převažuje v evropských právních řádech, jakož i v právu Evropských společenství. Dobrá víra jako psychologická kategorie vyjadřuje nezaviněnou nevědomost o zpravidla vadných souvislostech postupu účastníka právního vztahu; v tomto smyslu vnímá dobrou víru např. český občanský zákoník (blíže srov. Hurdík, J. Dobrá víra. *Právník*, 2007, č. 5, str. 565 – 573). Psychologický pohled na dobrou víru zaujímají i české civilní soudy, zmínit lze např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 1999, sp. zn. 21 Cdo 1465/98 (týkající se ochrany majetku nabytého od nepravého dědice), publikovaný v časopise Soudní judikatura, č. 56/1999, str. 211, podle něž je dobrá víra „*vnitřní přesvědčení nabyvatele, že nejedná protiprávně. Jde tedy o psychický stav, o vnitřní přesvědčení subjektu, které samo o sobě nemůže být předmětem dokazování. Předmětem dokazování mohou být skutečnosti vnějšího světa, jejichž prostřednictvím se vnitřní přesvědčení projevuje navenek, tedy okolnosti, z nichž lze dovést přesvědčení nabyvatele o dobré víře*“.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v případech zmiňovaných zákonem o ochranných známkách je nutno vycházet z psychologického konceptu dobré víry, tj. z nevědomosti přihlašovatele o určitých okolnostech. Tento závěr lze dovodit i z toho, že zákon o ochranných známkách ochranu dobré víry v mravním smyslu obsahuje v jiných ustanoveních zápisné nezpůsobilosti [srov. § 4 písm. f)], takže vnímat dobrou víru zmiňovanou v § 4 písm. m) a v § 7 odst. 1 písm. k) jinak než jako psychologickou kategorii by znamenalo zbytečnou duplikaci již existujících důvodů pro odmítnutí zápisu ochranné známky, resp. pro její prohlášení za neplatnou. Zdejší soud rovněž souhlasí se závěry civilních soudů, podle nichž dobrá víra jako vnitřní psychický stav (přesvědčení) není předmětem dokazování a usuzuje se na ni pouze z vnějších okolností.

Koncept dobré víry je obvykle spojován s otázkou zavinění (úmyslu, nedbalosti), byť přesně vzato lze o zavinění hovořit pouze ve vztahu ke zlé víře: zavinění totiž obecně v právu není spojeno s nabytím nebo pozbytím práv, nýbrž se vznikem zpravidla sankční povinnosti, což bývá důsledkem právě víry zlé, nikoliv dobré. V této souvislosti doktrína rozeznává tři koncepce dobré (zlé) víry (blíže k tomuto problému viz Tégl, P. Další úvahy o dobré víře v subjektivním smyslu. *Ad notam*, č. 6/2007, str. 185 – 186). Podle prvního krajně subjektivistického přístupu je ve zlé víře pouze ten, kdo jistou skutečnost subjektivně věděl (neposuzuje se však, zda tato osoba měla či mohla o této skutečnosti vědět). V souladu s druhou koncepcí je ve zlé víře i ten, kdo o rozhodné skutečnosti sice nevěděl, ale věděl by o ní, kdyby se nedopustil hrubé nedbalosti (díky své hrubé nedbalosti o příslušné skutečnosti vědět měl). Třetí koncepce pak vychází z předpokladu, že v dobré víře nemůže být ten, kdo věděl o určité skutečnosti, stejně jako ten, kdo by věděl, kdyby

se nedopustil jakékoli (tedy nikoliv jen hrubé) nedbalosti. V oblasti ochranných známek bude takovou skutečností především existence nějaké další (starší) ochranné známky namítatele (resp. práva plynoucího z takové známky) – pokud by přihlašovatel o takové známce věděl, a přesto tuto známku přihlásil, je dán první předpoklad zlé víry přihlašovatele. Nejvyšší správní soud se pak přiklání k závěru, že v případě zákona o ochranných známkách je třeba aplikovat třetí koncepci dobré (zlé) víry: ke zjištění nedostatku dobré víry postačí, když přihlašovatel věděl nebo při vynaložení obvyklé míry opatrnosti a s ohledem na všechny okolnosti případu měl vědět o existenci ochranné známky namítatele. Tento objektivní přístup v hodnocení dobré víry přihlašovatelů zastává i Světová organizace duševního vlastnictví^{*)}, jakož i zahraniční judikatura [rozhodnutí *Tribunale di Milano* (milánského soudu) ze dne 23. 12. 1999 ve věci *Jansenn v. Randstad Holding n. v. a Randstad Italia S.p.A* (nepublikováno), rozhodnutí předsedy *Rechtbank van Koophandel te Gent* (obchodního soudu v Gentu) ze dne 2. 10. 1989 ve věci *Euro-logo* (nepublikováno) a další^{**)}. Rovněž důvodová zpráva k zákonu o ochranných známkách uvádí, že pro účely posouzení dobré víry bude zvažována jakákoli relevantní okolnost ke stanovení, zda došlo k podání přihlášky v dobré víře; zejména se vezme v úvahu, zda osoba, která podala přihlášku, věděla o právu jiné osoby na stejné nebo podobné označení nebo nemohla být logicky neznalá takového práva v době podání přihlášky a zda by použití takového označení bylo v rozporu s dobrými mravy nebo by neoprávněně poškodilo zvláštní charakter nebo pověst označení, které je předmětem jiného práva. Opačný přístup by ostatně znamenal citelné snížení ochrany vlastníků obchodních známek – potenciálních namítatelů, neboť dokazování pouhé subjektivní vědomosti přihlašovatele by v některých případech nemuselo být proveditel-

^{*)} Viz čl. 4 *společného doporučení ohledně ochrany známek a dalších práv duševního vlastnictví v označeních na internetu*, přístupný on-line na http://www.wipo.int/export/sites/www/about-ip/en/development_iplaw/pdf/pub845.pdf.

^{**)} Blíže viz *Právní úprava zlé víry v Evropské unii a v kandidátských zemích, zpráva podvýboru pro analýzu evropské legislativy, International Trademark Association*, ze dne 8. 4. 2002, přístupná on-line: <http://oami.europa.eu/en/enlargement/private/pdf/INTA.pdf>.

né, resp. bylo by značně komplikované, ne-li nemožné.

Samotná vědomost přihlašovatele o existenci ochranné známky (práva k označení) však není dostatečným důvodem pro prohlášení ochranné známky za neplatnou pro nedostatek dobré víry: sám zákon o ochranných známkách uvádí v § 7 odst. 1 písm. k), že ochrannou známku může z důvodu nedostatku dobré víry přihlašovatele napadnout pouze ten, kdo byl takovou přihláškou dotčen na svých právech. Musí zde tedy existovat určitá újma na straně namílatele – a obráceně určitá nespravedlivá výhoda na straně přihlašovatele způsobená právě přihlášením příslušné známky. Typicky se bude jednat o zamezení namílatele ve vstupu na trh určité země, těžení z (parazitování na) pověsti namílatele apod.

Ačkoliv vědomost o existenci ochranné známky namílatele a existence újmy na straně namílatele jsou rozhodujícími kritérii pro posouzení dobré víry přihlašovatele, nelze je považovat za kritéria jediná: žalovaný tak musí při posuzování dobré víry přihlašovatele vážit veškeré relevantní okolnosti případu, zejména posoudit veškeré dokumenty, které jsou mu k posouzení dobré víry předloženy. V souladu s tím (i když to zákon o ochranných známkách výslovně nestanoví) je nepochybně právem přihlašovatele doložit, že přihlášku podal v dobré víře, resp. předložit důkazy, které jeho jednání ospravedlňují (například souhlas namílatele s tím, aby přihlašovatel ochrannou známku přihlásil na svou osobu), a vyvrátit tak důkazy namílatele o přihlášce ochranné známky ve zlé víře. Jiný závěr by byl v rozporu s principem rovnosti účastníků řízení.

Ohledně důkazního břemene při posuzování dobré víry v oblasti známkoprávní ochrany je pak podstatné, zda má být dobrá víra u přihlašovatele presumována, či nikoliv. Presumpci dobré víry lze vyvodit například z občanského zákoníku, který je založen na presumpci poctivosti jednajícího účastníka občanskoprávního vztahu; v případech, na

něž dopadá zákon o ochranných známkách, však tento závěr automaticky aplikovat nelze. Je tomu tak především proto, že § 4 písm. m) tohoto zákona zakotvuje povinnost žalovaného nezapsat ochrannou známku, jejíž přihláška zjevně nebyla podána v dobré víře (absolutní důvod zápisné nezpůsobilosti). Žalovaný tak není oprávněn předpokládat dobrou víru přihlašovatelů ochranných známek a jejich dobrou víru je povinen zkoumat, byť je v tom omezen kategorií zjevnosti: není-li zlá víra přihlašovatele patrná „*na první pohled*“, žalovaný známku запиše (neexistuje zde tedy povinnost žalovaného provádět rozsáhlé šetření ohledně dobré víry přihlašovatele). Tomu odpovídá i povinnost přihlašovatele svou dobrou víru případně prokázat. Po zápisu ochranné známky do rejstříku však přihlašovatel ochranné známky přísluší práva zmíněná v § 8 zákona o ochranných známkách a tento přihlašovatel je rovněž oprávněn předpokládat, že tato jeho práva budou ze strany státu chráněna. Po zápisu ochranné známky je tudíž nutno vycházet z presumpce dobré víry na straně přihlašovatele, neboť opačný přístup by byl v rozporu s principem právní jistoty. Pokud tedy jiná osoba (namílatele) vyvolá řízení o neplatnosti ochranné známky podle § 32 zákona o ochranných známkách pro nedostatek dobré víry přihlašovatele (§ 7 odst. 1 písm. k) zákona), musí, chce-li být úspěšná, nedostatek dobré víry přihlašovatele prokázat, čemuž svědčí i znění § 34 odst. 1 zákona o ochranných známkách. Ke stejnému závěru dospívá i Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu, podle něž by důkazní břemeno ohledně zlé víry mělo ležet na namílatele, který zápis ochranné známky napadá. Úřad nicméně zdůrazňuje, že při posuzování zlé víry přihlašovatele je třeba zvažovat jakékoliv relevantní skutečnosti*).

Při zjišťování, zda byla naplněna hypotéza § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách, a zda tedy je dán důvod pro prohlášení příslušné ochranné známky za neplatnou, je tedy nutné obecně posoudit několik podmínek. Za prvé zda přihlašovatel

^{*)} Srov. Případová studie zlé víry, čj. HOM/02/08, on-line: <http://oami.europa.eu/en/enlargement/pdf/badfaithCS3101.pdf>

věděl nebo vzhledem k okolnostem měl vědět o existenci ochranné známky (práva k označení) namítatele, dále zda přihlášením ochranné známky přihlašovatelem došlo k poškození namítatele a konečně zda neexistuje důvod, který by jednání přihlašovatele ospravedlnil. V souladu s presumpcí dobré víry na straně přihlašovatele a s § 34 odst. 1 zákona o ochranných známkách leží důkazní břemeno ohledně prvních dvou skutečností na namítateli; jsou-li však skutečnosti prokazující zlou víru přihlašovatele namítatelem doloženy, musí případné důkazy prokazující naopak dobrou víru přihlašovatele předložit právě přihlašovatel. V neposlední řadě platí, že správní orgán musí vždy přihlídnout i ke všem ostatním relevantním okolnostem případu, které by mohly zlou víru vyvrátit nebo naopak potvrdit. Konečně, jak vyplývá z dikce § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách, případnou zlou víru přihlašovatele je třeba posuzovat vždy k okamžiku podání přihlášky ochranné známky: případné další okolnosti, které se staly po podání této přihlášky, nemohou mít na závěr o dobré či zlé víře přihlašovatele vliv.

V projednávaném případě je ze shromážděného spisového materiálu zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení (přihlašovatel) již od počátku devadesátých let minulého století znala ochrannou známku „MARSTALL“, jejímž vlastníkem byl Andreas S. Tato skutečnost byla potvrzena i v licenční smlouvě ze dne 19. 10. 2000 a osoba zúčastněná na řízení ani žalovaný ji nepopírají. Tento závěr však sám o sobě (jak bylo popsáno výše) nemůže stačit pro konstatování zlé víry osoby zúčastněné na řízení při podání přihlášky ochranné známky. Nelze souhlasit s žalobcem, že Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu shledává zlou víru v situacích, kdy přihlašovatel byl v předchozím (smluvním) vztahu s osobou, již náležela práva k ochranné známce. Z výše uvedené argumentace totiž jasně vyplývá, že Úřad považuje předchozí kontakty mezi přihlašovatelem a namítatelem pouze za jednu z podmínek, resp. indicí, které mohou znamenat zlou víru přihlašovatele, nikoliv za podmínku jedinou či určující.

Žalobce dále dovozuje zlou víru osoby zúčastněné na řízení ze skutečnosti, že přihlášku ochranné známky v České republice podala již několik dnů po uzavření převodní smlouvy ze dne 19. 10. 2000 a dále poukazuje na místopřísežné prohlášení pana Andreas S. Tyto okolnosti případu nicméně samy o sobě ani ve spojení se znalostí známky „MARSTALL“ zlé víře osoby zúčastněné na řízení nesvědčí. Přihlášení ochranné známky v České republice několik dnů po uzavření příslušné smlouvy naopak potvrzuje dobrou víru osoby zúčastněné na řízení, neboť tato tak učinila právě až na základě této smlouvy, ačkoliv označení „MARSTALL“ znala již dlouhou dobu předtím. Pokud by chtěla přihlásit ochrannou známku ve zlé víře, nebyl z její strany důvod čekat na smluvní ujednání. Při hodnocení místopřísežného prohlášení Andreas S. se pak Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry městského soudu. Uvedené prohlášení ze dne 19. 9. 2005 ztrácí na věrohodnosti, je-li hodnoceno společně s ujednáním podepsaným krátce před tím (7. 6. 2005) mezi Andreasem S. a osobou zúčastněnou na řízení, v němž byly upřesněny ustanovení převodní smlouvy ze dne 19. 10. 2000. Toto prohlášení je navíc v rozporu se zásadou *pacta sunt servanda*, neboť zcela odporuje převodní smlouvě ze dne 19. 10. 2000 a licenční smlouvě ze dne 26. 3. 2003, které Andreas S. podepsal. Pokud žalobce poukazuje na to, že se pan S. nevyzná v právní úpravě a nebyl v okamžiku podpisu příslušných smluv právně zastoupen, lze jen v souladu se zásadami *vigilantibus iura scripta sunt a ignorantia iuris neminem excusat* konstatovat, že ho to nikterak neomlouvá a nemůže změnit důkazní situaci. Rovněž tvrzení, že předmětná smluvní ujednání byla podepsána v tísni, nemůže být bráno v potaz, jelikož jej žalobce nijak nedoložil a ani neprokázal, že by v tomto směru byla vedena případná soudní řízení za účelem zneplatnění uvedených smluv.

Jiné skutečnosti svědčící o zlé víře na straně osoby zúčastněné na řízení v okamžiku podání přihlášky předmětné ochranné známky žalobce v kasační stížnosti neuvedl. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se

závěrem Městského soudu v Praze, že žalobce neunesl své důkazní břemeno a zlou víru osoby zúčastněné na řízení v rámci správního řízení neprokázal. Na okraj pak poznamenává, že žalobce ani nijak nedoložil, jaká újma mu jednáním osoby zúčastněné vznikla. Osoba zúčastněná na řízení naopak dostatečně ospravedlnila své jednání, když prokázala jednotlivými ujednáními (ze dne 19. 10. 2000, 26. 3. 2003, 7. 6. 2005), že v okamžiku podání přihlášky jednala v dobré víře ve skutečnost, že svým jednáním nemůže nikoho poškodit.

Druhou námitku žalobce posoudil Nejvyšší správní soud takto. Podle § 7 odst. 1 písm. f) zákona o ochranných známkách se přihlašované označení nezapiše do rejstříku na základě námitek proti zápisu ochranné známky do rejstříku podaných u žalovaného vlastníkem ochranné známky zapsané v jiné unijní zemi Pařížské úmluvy nebo ve státě, který je členem Světové obchodní organizace, pokud přihlášku podal zástupce, zprostředkovatel, obstaravatel nebo jiná osoba pověřená hájit hospodářské zájmy vlastníka ochranné známky podle článku 6 septies Pařížské úmluvy na své vlastní jméno a bez souhlasu vlastníka, ledaže by tento obstaravatel své jednání řádně odůvodnil. Výklad článku 6 septies Pařížské unijní úmluvy provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku zmiňovaném žalovaným ze dne 24. 5. 2006, čj. 5 A 57/2001-43, publikovaném pod č. 926/2006 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*při výkladu čl. 6 septies Pařížské úmluvy na ochranu průmyslového vlastnictví nelze vycházet pouze z vnitrostátního výkladu pojmů „zástupce“ či „jednatel“, nýbrž je zapotřebí vycházet z výkladu používaného v celém mezinárodním společenství, v rámci něhož tato úmluva platí, přestože takový výklad uvedených pojmů je širší než ve vnitrostátním právním řádu. O zastoupení ve smyslu citovaného ustanovení se proto bude jednat i tehdy, jestliže mezi vlastníkem ochranné známky a obstaravatelem existoval či existuje hospodářský vztah, na základě něhož obstaravatel získal informaci o ochranné známce, kterou následně využil ve svůj prospěch. Podstatný není formální typ smlouvy, tedy to, zda mezi*

obchodními subjekty existoval vztah zastoupení tak, jak jej zná český právní řád“.

Nejvyšší správní soud se tedy přiklonil k širšímu výkladu tzv. nevěrného agenta; při aplikaci tohoto výkladu na vztah mezi Andrease S. a osobou zúčastněnou na řízení přitom lze dospět k závěru, že zde vztah hospodářské spolupráce existoval již od devadesátých let. Osoba zúčastněná na řízení získala od Andrease S. již v roce 1991 licenci k obchodování s krmivem pro koně (srov. preambuli licenčního ujednání ze dne 19. 10. 2000, jakož i žalobcem zmiňovaný dodatek ze dne 9. 6. 1995) a, jak bylo uvedeno výše, v průběhu spolupráce se dozvěděla o existenci předmětných ochranných známek „MARSTALL“. Ochrany podle § 7 odst. 1 písm. f) zákona o ochranných známkách se nicméně může domáhat pouze vlastník příslušné ochranné známky; to nevylučuje, aby se této ochrany domáhal případný právní nástupce vlastníka, pokud své právní nástupnictví dostatečně prokáže. Otázku vlastnictví ochranné známky stejně jako další podmínky zmiňované v citovaném ustanovení je pak nutné posuzovat k okamžiku podání přihlášky údajným nevěrným agentem.

Předmětné ochranné známky přihlásila osoba zúčastněná na řízení k ochraně v České republice dne 3. 11. 2000 a dne 21. 11. 2000. Podle žalobce byl v této době vlastníkem mezinárodní ochranné známky č. 633876A „MARSTALL“ právě Andreas S., a proto došlo uvedenými přihláškami k porušení jeho práv k této mezinárodní ochranné známce. Ze správního spisu však vyplývá (z výpisu této mezinárodní známky), že tato známka byla na pana S. registrována až dne 5. 9. 2002, tedy až dva roky po podání přihlášek k ochranným známkám osobou zúčastněnou na řízení. V průběhu správního řízení pak nebylo prokázáno, že by Andreas S. byl v okamžiku podání přihlášek osobou zúčastněnou na řízení majitelem této mezinárodní ochranné známky či jakýchkoliv jiných známek. Naopak převodní smlouvou ze dne 19. 10. 2000 převedl Andreas S. na osobu zúčastněnou na řízení ochranné známky zapsané v zemích Evropské unie, jejichž majitelem v tomto okamžiku byl. Z uvedeného vyplývá, že Andreas S. nebyl

vlastníkem mezinárodní ochranné známky č. 633876A „MARSTALL“ v okamžiku podání přihlášek ochranných známek osobou zúčastněnou na řízení, a nebyl tudíž ani aktivně legitimován k podání námitky ve smyslu § 7 odst. 1 písm. f) zákona o ochranných znám-

kách, resp. dle čl. 6 septies Pařížské úmluvy. V souladu se zásadou *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* pak ani žalobce jako právní nástupce Andrease S. nemohl tuto aktivní legitimaci nabýt. Ani tato námitka žalobce proto není důvodná.

1666

Loterie: minimální výše sázek u her provozovaných v kasinu

k § 1 odst. 5 a § 32 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákonů č. 149/1998 Sb. a č. 63/1999 Sb.

I. Provozovatel sázkové hry v kasinu je při stanovování minimální výše sázek vázán schváleným herním plánem [§ 6 odst. 5 písm. g) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách]; tam určené minimální částky nemůže sám zvýšit, aniž předtím požádal Ministerstvo financí o schválení změn herního plánu (§ 32 odst. 4 citovaného zákona). To platí i tehdy, pokud provozovatel nadále přijímá od hráčů minimální částky ve výši schválené ministerstvem, ale vedle toho stanoví vyšší minimální částky, jejichž vsazení umožňuje hráčům zároveň i účast v soutěži o věcné ceny.

II. Provozovatel sázkové hry v kasinu porušuje svou povinnost zajistit rovné podmínky pro všechny hráče včetně možnosti výhry (§ 1 odst. 5 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách), pokud sice zaručuje všem hráčům stejnou možnost výhry při sázkové hře samotné, ale jen některým z nich zároveň umožňuje výhru v soutěži o věcné ceny. Není přitom podstatné, že citovaný zákon na tuto soutěž nedopadá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 1 Afs 121/2005-71)

Věc: Akciová společnost ALEKS CZ proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 5. 12. 2002 uložil Finanční úřad pro Prahu 1 žalobkyni pokutu podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), ve výši 200 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žalobkyně pro návštěvníky jejího kasina, kteří se chtěli zúčastnit soutěže o věcné ceny, provozované ve dnech 15. 7. 2002 – 15. 1. 2003, stanovila u několika her minimální sázku vyšší, než jak ji povoloval schválený herní plán; nezajistila tak všem účastníkům těchto her rovné podmínky (§ 1 odst. 5 zákona o loteriích, ve znění tehdy účinném). Tímto jednáním se též odchýlila od herního plánu, aniž požádala

o schválení jeho změn; tím porušila § 32 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění tehdy účinném.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 11. 2. 2003.

Žalobu, již žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného, zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 2. 2005.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala žalobkyně kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního, tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem. Podle žalobkyně je veškerá argumentace správních orgánů zalo-

žena na tom, že schválený herní plán žalobkyně neobsahoval pořádání soutěže o věcné ceny; správní orgány však přehlédly, že soutěž o věcné ceny nespadá pod pojem sázkové hry. Žalobkyně tak ani nemohla požádat o schválení změn v herním plánu, protože pořádáním soutěže nerozšířila ani počet, ani druh (§ 38 odst. 1 zákona o loteriích) sázkových her provozovaných v kasinu. Soutěž je jednou z běžných a legálních činností v kasinu, stejně jako pobyt v kasinu, konzumace občerstvení, používání toalet. Herní plán, pravidla her ani návěstební řád tyto činnosti nijak neupravují. Rozhodující orgány svorně tvrdí, že žalobkyně nedodržovala herní plán v části, kde jsou stanoveny minimální a maximální sázky; žalobkyně však takto stanovené částky nezměnila a po celou dobu trvání soutěže byly na hracích stolech přijímány sázky od minima stanoveného herním plánem. Jestliže bylo pro soutěž o věcné ceny stanoveno minimum vyšší, nebyl tím změněn limit v herním plánu; hráči v kasinu se mohli účastnit her s minimálními sázkami podle plánu, a také tak činili. Účastníky soutěže se hráči stávali podle svého uvážení. Proto neobstojí tvrzení, že podmínkami soutěže byly vytvořeny dvě kategorie hráčů sázkových her v kasinu. Taková kategorie tu byla jen jedna; hráč, který se zároveň účastnil soutěže, se odlišoval pouze minimální výší sázek, vždy však stanovených v rozmezí minimální a maximální sázky dané herním plánem.

Žalobkyně je přesvědčena, že neprovozovala soutěž o věcné ceny v rozporu se zákonem, herním plánem nebo s podmínkami, které jí byly v povolení Ministerstva financí uloženy; soutěž nepodléhala režimu herního plánu ani zákona o loteriích, a tak rozhodnutí v její věci postrádají opodstatnění. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Vlastní důvod, pro nějž jí byla uložena pokuta za porušení zákona o loteriích, spatřuje

žalobkyně v tom, že provozovala soutěž o věcné ceny, aniž ji zahrnula do herního plánu; s uložením pokuty pak nesouhlasí právě proto, že tato soutěž nespadá do věcného rozsahu zákona o loteriích. V tomto posledně uvedeném závěru o povaze soutěže o věcné ceny má žalobkyně pravdu; v úsudku o jednání, za něž jí byla uložena pokuta, se však mylí. Soutěž o věcné ceny (tři osobní automobily a elektronické spotřebiče), kterou žalobkyně provozovala, vskutku nelze zařadit ani do jednoho z druhů loterií a jiných podobných her, jak jsou vymezeny v § 2 písm. a) – k) zákona o loteriích: tato soutěž se nevyznačuje ani přítomností losů [písm. a) – d)], ani není provozována s pomocí hracích zařízení [písm. e), g), a též písm. j)]; ani druhá varianta tohoto posledně uvedeného ustanovení, tj. hry po telefonu, nepřichází v úvahu], ani není podmíněna uhodnutím jistých skutečností [písm. f), h), k)]. Písmeno i) upravuje sázkové hry provozované v kasinech. Ty nejsou blíže specifikovány krom toho, že mohou být provozovány i na mechanických zařízeních; ani sem však není možno zařadit soutěž o věcné ceny pořádanou žalobkyní, protože u sázkových her mohou být předmětem výhry zásadně pouze peníze [§ 3 odst. 1 písm. a)]. Věci movité lze získat výhrou toliko ve věcné loterii nebo tombole [písm. b) tamtéž]; tyto hry se však nutně provozují s pomocí losů, což není případ žalobkyně.

Toho, že soutěž o věcné ceny není loterií ani jinou podobnou hrou – ačkoli je provozována v kasinu stejně jako sázkové hry, které do rozsahu tohoto pojmu spadají – si žalovaný i krajský soud byli vědomi stejně dobře jako žalobkyně sama. Domnívá-li se žalobkyně, že byla sankcionována za provozování soutěže o věcné ceny bez podkladu v herním plánu, svědčí to o nepochopení věci. Jelikož soutěž o věcné ceny nepodléhá regulaci zákona o loteriích, v herním plánu ani obsažena být nemohla; správní orgány ani krajský soud tedy žalobkyni nevytýkaly tuto skutečnost, nýbrž to, že nezaručila, slovy zákona, „*všem účastníkům hry rovné podmínky včetně možnosti výhry*“ (§ 1 odst. 5 zákona o loteriích). Onou „*hrou*“ v případě žalobkyně pak není

soutěž o věcné ceny – pravidlo rovnosti podmínek se na ni nevztahuje – nýbrž sázkové hry, účast v nichž byla podmínkou účasti v soutěži (karetní hry BLACK JACK, PONTOON, KARIBSKÝ POKER, a vedle toho AMERICKÁ RULETA – STRAIGHT UP).

V herním plánu kasina žalobkyně, schváleném rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 8. 1. 2001, jsou minimální sázky v českých korunách pro karetní hry BLACK JACK a PONTOON stanoveny ve výši 100 Kč, pro americkou ruletu pak ve výši 20 Kč. Pravidla soutěže o věcné ceny, připojená k oznámení ze dne 15. 7. 2002 adresovanému Finančnímu úřadu pro Prahu 1, naproti tomu za minimální sázku nutnou pro účast v soutěži prohlašují u karetních her částku 200 Kč (tedy dvakrát vyšší než v herním plánu), u americké rulety pak 100 Kč (pětkrát vyšší než v herním plánu). Žalobkyně se hájí tím, že tyto vyšší minimální sázky se vztahovaly pouze na účastníky soutěže o věcné ceny, nikoli nutně na všechny účastníky sázkových her, a všichni účastníci soutěže o věcné ceny měli zajištěny rovné podmínky; u herních stolů pak byly po celou dobu konání soutěže přijímány i sázky v minimální výši stanovené herním plánem. Tato argumentace však neobstojí. Není totiž podstatné, že vyšší sázky byly podmínkou pouze pro účastníky soutěže, a to podmínkou pro všechny z nich stejnou: správní orgány zjišťovaly jen to, zda žalobkyně dodržuje zákon o loteriích, resp. pravidla v něm stanovená. Jelikož soutěž o věcné ceny režimem tohoto zákona nepodléhala, nezabývaly se správní orgány tím, jaké podmínky platí pro účastníky této soutěže; naopak ale musely zkoumat podmínky, za nichž se provozovaly hry BLACK JACK, PONTOON, KARIBSKÝ POKER a AMERICKÁ RULETA – STRAIGHT UP jakožto sázkové hry regulované zákonem o loteriích.

Se závěry, které správní orgány z tohoto zkoumání vyvodily, se Nejvyšší správní soud – stejně jako již před ním Městský soud v Praze – ztotožnil. Jisté platí, že zmíněných sázkových her se mohli účastnit i ti návštěvníci kasina, kteří do hry vložili – bez ohledu na minimální částky nutné pro účast v soutěži o věcné ceny – minimální částky stanovené

schváleným herním plánem; mezi těmi, kdo se účastnili sázkových her s minimálním vkladem podle herního plánu, a těmi, kdo postupovali podle pravidel soutěže o věcné ceny, však nebyla dána rovnost co do možnosti výhry. Pojmem „výhra“, jak je použit v § 1 odst. 5 zákona o loteriích, se totiž nemá na mysli nutně pouze výhra vzešlá přímo ze sázkové hry samotné a vyplácená při hře nebo bezprostředně po ní v souladu se schválenými Pravidly her (příloha povolení k provozování sázkových her), nýbrž jakákoli finanční či věcná hodnota, kterou návštěvník kasina může získat tím, že vkládá sázky do některé z her provozovaných v kasinu. Zatímco tedy té skupině hráčů, kteří vložili do her BLACK JACK a PONTOON pouze 100 – 199 Kč (resp. u americké rulety 20 – 99 Kč), kynula naděje pouze na výhru v těchto hrách samotných, ta skupina, která vložila částku alespoň 200 (resp. u americké rulety 100) Kč vyžadovanou v podmínkách soutěže o věcné ceny, získala nejen možnost výhry v sázkové hře, ale též možnost výhry některé z věcných cen v probíhající soutěži. Z toho je zřejmé, že ti hráči sázkových her, jejichž vklad nedosáhl částky nutné pro účast v soutěži o věcné ceny, měli omezenější možnost výhry ve srovnání s hráči druhé skupiny. Je logické, že ten, kdo vloží do karetní hry 100 Kč, získá při úspěchu ve hře menší výhru než ten, kdo získá stejnou kombinaci karet, ale vložil do hry částku vyšší (a obdobně to platí i o ruletě); o to tu ale nejde. Podstata nerovnosti mezi hráči v kasinu žalobkyně nespočívá v rozdílné výši peněžitých výher, která se dostává hráčům rozdílné sázejícím (to je, jak uvedeno, sázkovým hrám vlastní), nýbrž v tom, že některým sázejícím se jen v důsledku překročení jisté minimální výše sázky, kterou žalobkyně svévolně stanovila, otvírá vedle možnosti peněžitě výhry i možnost výhry typově zcela jiné v podobě automobilu či elektrospotřebiče.

Za této situace je bezcenný poukaz žalobkyně na to, že i ony „vyšší“ minimální sázky obsažené v podmínkách soutěže o věcné ceny byly vždy v rozmezí minimální a maximální výše sázky upravené schváleným herním plánem – tedy jinak řečeno, že sice převyšo-

valy minimální výši sázky, ale nikdy nepřekročily výši maximální. Žalobkyně tím upozorňuje v podstatě na to, že se při své činnosti neodchýlila od maximální povolené výše sázek: takové pochybení jí ale žádný z rozhodujících orgánů nepřičítal, a námitka je tedy bezpředmětná.

I porušení povinnosti požádat Ministerstvo financí o schválení změn v herním plánu (§ 32 odst. 4 zákona o loteriích) spatřovaly rozhodující orgány v tom, že žalobkyně o své újmě změnila právě minimální výši sázek, a nikoli snad maximální výši sázek nebo jiné podmínky stanovené schváleným herním plánem. Zde je vhodné vyvrátit přesvědčení žalobkyně o tom, že tato povinnost jí nevznikla. Je pravda, že i po zahájení soutěže o věcné ceny byla žalobkyně nadále připravena přijímat minimální sázky ve výši podle herního plánu; objektivně tu však u každé z dotčených her (BLACK JACK, PONTOON

a AMERICKÁ RULETA – STRAIGHT UP) existoval i druhý, vyšší minimální limit upravený v pravidlech soutěže o věcné ceny. Pro závěr o porušení § 32 odst. 4 zákona o loteriích není důležité, že vklad ve výši tohoto druhého limitu umožňoval navíc i účast v soutěži: minimální sázka musí být totiž z povahy věci u každé hry jen jedna a nelze jich vytvářet několik s poukazem na to, že každá z nich dává hráčům jiné možnosti výher.

Sluší se ještě poznamenat, že srovnávání soutěže o věcné ceny s pobytem v kasinu, konzumací občerstvení a používáním toalet je nepřipadné: tyto činnosti – ač jsou jistě využíváním služeb poskytovaných žalobkyní – v první řadě nemohou na rozdíl od účasti v soutěži vést k výhře. Především ale tyto činnosti a možnost věnovat se jim v prostorách kasina nejsou vázány na účast v sázkové hře, natožpak na účast podmíněnou vyšší než schválenou minimální výší sázek. (...)

1667

Cenné papíry: povinnosti obchodníka s cennými papíry

k § 47b odst. 1 písm. a) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 15/1998 Sb.*) k § 13 odst. 1 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách

I. Zákazníkem ve smyslu § 47b odst. 1 písm. a) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, v případě nedobrovolné dražby akcií není držitel (vlastník) dražených akcií.

II. Při posuzování ceny předmětu dražby v místě a čase obvyklé dle § 13 odst. 1 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, je nutné vycházet z ceny dosažené dražbou. Pro závěr, že cena dosažená dražbou zjevně neodpovídá obvyklé hodnotě vydraženého majetku, musí správní orgány zcela konkrétně zjistit a zdůvodnit, z jakých skutečností tak dovozují, co mělo vliv na cenu dosaženou dražbou, případně jaká cena byla dosažena v jiných dražbách při srovnatelných obchodech.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2007, čj. 7 Ca 274/2005-39)

Prejudikatura: srov. č. 832/2006 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost Merx proti České národní bance o uložení pokuty.

Komise pro cenné papíry dne 19. 7. 2005 uložila žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech za porušení § 79 odst. 1 téhož zákona.

Proti rozhodnutí Komise pro cenné papíry podal žalobce odvolání. Prezidium Komise pro cenné papíry dne 13. 10. 2005 napadené rozhodnutí změnilo tak, že se žalobci ukládá

*) S účinností od 1. 5. 2004 ustanovení zrušeno zákonem č. 257/2004 Sb.

pokuta ve výši 150 000 Kč za porušení § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech. Dle odůvodnění tohoto rozhodnutí žalobce provedl nedobrovolnou dražbu cenných papírů, při které stanovil cenu prodáváných cenných papírů sice v souladu se znaleckým posudkem, avšak v nepoměru s obvyklou cenou. Dále chybně vyúčtoval odměnu za provedení dražby. Nejednal tedy s náležitou odbornou péčí, a tím poškodil zákazníka, tedy vlastníka dražených cenných papírů.

Žalobce podal proti rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry správní žalobu u Městského soudu v Praze. Namítal zejména, že žalovaný uměle vytváří vztah mezi dražebníkem a akcionáři jako vztah zákaznický, ačkoliv v daném případě je zákazníkem navrhovatel dražby, a nikoliv akcionáři. Žalobce na ocenění najal kvalifikovaný znalecký ústav a není patrné, v čem měl porušit svou povinnost jednat s odbornou péčí. Právní názor žalovaného nezohledňuje, že provedenou dražbou byla dosažena cena, která odpovídala znaleckému ocenění, což je cena obvyklá (tržní). Žalobce pak nesouhlasil ani s tím, že by účtoval nepřiměřené náklady dražby.

V průběhu řízení byla Komise pro cenné papíry zrušena zákonem č. 57/2006 Sb. a do řízení vstoupila žalovaná.

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

Z odůvodnění:

(...) Ustanovení § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech stanovilo povinnost obchodníka s cennými papíry ve vztahu k zákazníkům. Takovým zákazníkem však v případě nedobrovolné dražby akcií není vlastník dražené akcie, neboť právní vztah mezi ním a dražebníkem tu není, a tento vlastník dražené akcie tak nemůže být v tomto případě zákazníkem obchodníka s cennými papíry. Neexistence tohoto právního vztahu je zjevná už z toho, že vlastník dražené akcie nemůže dražebníka zavazovat žádnými pokyny či příkazy. V případě nedobrovolné dražby je tak zákazníkem dražebníka pouze navrhovatel dražby, který sleduje své zájmy.

Z povahy věci zákazníkem nemůže být vlastník dražených akcií, neboť jeho zájmy jsou jiné a obvykle v rozporu se zájmy navrhovatele dražby.

Pokud žalovaný ve vyjádření k podané žalobě poukazoval na jiná ustanovení § 47b odst. 1, z nichž lze dovodit ochranu trhu s cennými papíry, pak takovou argumentaci v daném případě přijmout nelze. Ustanovení § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech jednoznačně vymezuje konkrétní vztah mezi obchodníkem s cennými papíry a jeho zákazníkem, nikoliv obecně ochranu trhu s cennými papíry jako takového. Pokud žalovaný uváděl, že zájmem navrhovatele dražby není zájem na dosažení co nejvyšší ceny při prodeji akcií, neboť výtěžek dražby je povinen odevzdat vlastníkům vydražených akcií, pak ani tuto argumentaci přijmout nelze. Zákon dává navrhovateli dražby právo příslušnou dražbu navrhnout, přičemž konkrétní vydražená cena již z povahy věci nevychází ze zájmu navrhovatele dražby, ale z provedené dražby (a je tedy dána nabídkou a poptávkou v konkrétním ekonomickém případě). Zájem navrhovatele dražby pak už při samotné dražbě tak nehraje žádnou roli při stanovení ceny vydražených akcií, neboť dosažení jisté ceny je na vůli navrhovatele dražby nezávislé.

V dané věci tak podle názoru soudu nelze vztah mezi obchodníkem s cennými papíry jako dražebníkem dražby nedobrovolné a vlastníky dražených akcií posuzovat jako vztah zákaznický, a proto není možná aplikace § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech, která tento vztah ve své dispozici vyžaduje. Jak však již bylo uvedeno shora, tato skutečnost sama o sobě na zákonnost napadeného správního rozhodnutí vliv nemá, neboť se jednalo pouze o jisté doplnění právního závěru z prvostupňového správního rozhodnutí, kde bylo právní hodnocení provedeno v souladu se zákonem.

(...) Naopak, za důvodný považuje soud žalobní bod, v němž žalobce správním orgánům vytkl, že cena dosažená dražbou se nijak výrazně neliší od ceny uvedené ve znaleckém posudku.

Podle § 13 odst. 1 zákona o veřejných dražbách, v rozhodném znění, dražebník zajišťuje odhad ceny předmětu dražby v místě a čase obvyklé. Odhad nesmí být v den konání dražby starší šesti měsíců. Jde-li o nemovitost, podnik, jeho organizační složku, nebo o věc prohlášenou za kulturní památku, musí být cena předmětu dražby zjištěna posudkem znalce. Znalec odhadne i závady, které v důsledku přechodu vlastnictví nezaniknou, a upraví příslušným způsobem odhad ceny.

Jak bylo shora uvedeno, soud souhlasí se závěrem správních orgánů, že v případě nedobrovolné dražby akcií osobou, která poskytuje služby na kapitálovém trhu, je v souladu s požadavkem odborné péče ocenit předmět dražby (akcií) znaleckým posudkem, přičemž závěry ze znaleckého posudku musí být kriticky zhodnoceny. Nelze však již souhlasit se závěrem správních orgánů, že samotné vady znaleckého posudku svědčí o nekvalifikovaném postupu, když se cena akcií dosažená v dražbě podstatně neliší od ceny stanovené ve znaleckém posudku.

Cenu v místě a čase obvyklou, která je nutná k odhadu ceny předmětu dražby (§ 13 odst. 1 zákona o veřejných dražbách) je tak nutné přezkoumat v návaznosti na cenu, které bylo dosaženo dražbou.

Podle § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oceňování majetku“), majetek a služba se oceňují obvyklou cenou, pokud tento zákon nestanoví jiný způsob oceňování. Obvyklou cenou se pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku, nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumějí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetko-

vé, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblibou se rozumí zvláštní hodnota přikládáná majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim.

Jak je patrné ze zákona o oceňování majetku, cenou obvyklou se rozumí cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku. V daném případě tak je nutné prozatím vycházet z toho, že takovou cenou je cena, které bylo dosaženo prodejem (v daném případě dražbou). Podle názoru soudu tak nemůže obstát názor správních orgánů, že tato skutečnost je v daném případě nepodstatná, neboť takový názor tuto podstatnou skutečnost nijak nezohledňuje.

V odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí je uvedeno, že „porušení povinnosti nechat řádně předmět dražby ocenit mělo za následek zpochybnění účastníkem řízení stanovené výše nejnižšího podání a ve své podstatě vyvolalo klamnou představu potenciálních účastníků dražby o hodnotě cenných papírů a u potencionálních zájemců o účast na dražbě“. Takový závěr je však podle názoru soudu pouze hypotetický a není podložen konkrétními zjištěními, co konkrétně a v jakém rozsahu ovlivnilo samotný průběh dražby, a tím i vydraženou cenu akcií. Ačkoliv soud nijak nezpochybňuje logický závěr správních orgánů, že na výši ceny dosažené dražbou může a má vliv výše ceny odhadnuté znaleckým posudkem, nelze tak tento závěr učinit bez dalšího, zejména bez konkrétního rozboru (tedy např. jaké ceny bylo dosaženo při dražbě srovnatelných cenných papírů ve srovnatelných podmínkách, jaká cena stanovena znaleckým posudkem při odhadu předměty dražby měla být určena). Komise pro cenné papíry není příslušným orgánem, který by měl určovat cenu odhadu dražby, nicméně pokud z takové hypotézy při hodnocení vychází, musí se s ní konkrétně vypořádat (a to nikoliv z toho pohledu, aby sama Komise pro cenné papíry takovou cenu autoritativně určila – k tomu nemá dostatek pravomoci, ale z toho pohledu, jaký vliv měla cena stanovená na základě zpochybněného znaleckého posudku na celkový průběh dražby, výši nejnižšího podání, při-

padného zájmu kupujících o konkrétní cen-
ný papír apod.). Bez takového konkrétního
zhodnocení tak zůstal závěr správních orgá-
nů neúplný a nemůže vyvrátit obranu žalob-
ce, která se opírá o shora uvedené právní

předpisy, že cena dosažená dražbou v podsta-
tě odpovídala ceně stanovené znaleckým po-
sudkem, a tudíž se jednalo o cenu předmětu
dražby v místě a čase obvyklou (§ 13 odst. 1
zákona o veřejných dražbách).

1668

Důchodové pojištění: zvýšení důchodu; souběh starobního důchodu s plným invalidním důchodem

k § 58 a § 59 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (v textu též „zákon“)

k § 1 písm. b) a k § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 565/2004 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2005
(v textu jen „nařízení vlády“)

**Pokud byl žalobci ke dni 1. 1. 2005 přiznán starobní důchod v částce vyšší než do-
sud přiznaný a vyplácený plný invalidní důchod, náleží mu od uvedeného data vyš-
ší důchod starobní a nárok na výplatu nižšího plného invalidního důchodu k témuž
dni zaniká. Takto přiznaný starobní důchod nelze pak zvýšit o 5,4 % procentní vý-
měry důchodu podle § 1 písm. b) nařízení vlády č. 565/2004 Sb., o zvýšení důchodů
v roce 2005, neboť a) tento důchod nebyl přiznán před 1. lednem 2005 a b) nebyl
upraven pro souběh s jiným důchodem podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém
pojištění (ve smyslu § 3 odst. 2 citovaného nařízení vlády).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2007, čj. 4 Ads 19/2006-88)

Prejudikatura: srov. č. 579/2005 Sb. NSS.

Věc: Josef S. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnos-
ti žalobce.

Žalovaná dne 5. 4. 1991 žalobci přiznala
od 1. 6. 1989 částečný invalidní důchod. K žá-
dosti žalobce ze dne 8. 11. 2004 o plný inva-
lidní důchod jej posudkový lékař dne 25. 11.
2004 uznal plně invalidním podle § 39 odst. 1
písm. a) zákona pro Běchtěrevovu nemoc
V. stadia. Datum vzniku plné invalidity bylo
stanoveno zpětně na den 26. 10. 2001. Dne
8. 2. 2005 žalovaná žalobci přiznala (rovněž
zpětně) od 26. 10. 2001 plný invalidní dů-
chod původně ve výši 8413 Kč měsíčně; jeho
výše byla dále valorizována od měsíce prosince
2001 v souvislosti s vládou prováděnými zvýše-
ními důchodů, a to včetně zvýšení podle naříze-
ní vlády. Žalovaná žalobci sdělila, že od ledna
2005 činí plný invalidní důchod 10 005 Kč mě-
síčně a že výplata náležela od 8. 11. 2001, tj. 3 ro-
ky zpětně od podání žádosti ze dne 8. 11. 2004.

Žalobce dne 2. 12. 2004 podal žádost
o starobní důchod. Okresní správě sociální-

ho zabezpečení v Kladně byla žádost doruče-
na dne 30. 12. 2004, žalované pak dne 25. 1.
2005. Žalobce požádal o přiznání důchodu
od 1. 1. 2005 s tím, že výdělečná činnost skon-
čí dne 31. 12. 2004. Poznamenal, že v řízení je
rovněž žádost o plný invalidní důchod.

Rozhodnutím ze dne 14. 3. 2005 pak ža-
lobci žalovaná přiznala od 1. 1. 2005 starobní
důchod podle § 29 písm. a) zákona, a to ve vý-
ši 10 683 Kč měsíčně.

Žalobou se žalobce domáhal zrušení to-
hoto rozhodnutí a zvýšení procentní výměry
starobního důchodu pro souběh s plným in-
validním důchodem o 5,4 %, tj. o 502 Kč mě-
síčně podle § 3 odst. 2 nařízení vlády
č. 565/2004 Sb. Žalobce namítal, že podle
uvedeného nařízení se ze zákona zvyšují
všechny starobní důchody přiznané od 1. 1.
2005 o 5,4 %, což žalovaná v jeho případě ne-

respektovala a neprovedla tuto úpravu pro souběh důchodů plného invalidního a starobního. Navrhoval proto, aby z tohoto důvodu bylo přezkoumávané rozhodnutí zrušeno a žalované uložena povinnost žalobci od 1. 1. 2005 procentní výměru zvýšit.

Krajský soud v Praze dne 4. 10. 2005 žalobu zamítl. Připomněl, že § 3 odst. 2 nařízení vlády, jehož se žalobce dovolával, se vztahuje jen na případy, kdy jde o nároky na výplatu dvou či více důchodů různého typu, tj. na jedné straně starobního nebo plného invalidního či částečného invalidního důchodu (tzv. důchodů přímých) a na straně druhé důchodu vdoveckého nebo sirotčího (tzv. důchodů pozůstalostních). Při souběhu přímého a pozůstalostního důchodu se pak vyplácí vyšší důchod v plné výši a z dalšího určitá část podle zásad uvedených v § 59 zákona. Na takto upravené důchody (čili na tento jejich souběh) se vztahuje zvyšování důchodů v roce 2005 podle § 3 odst. 2 nařízení vlády. U žalobce se však jednalo o situaci zcela jinou, kdy jako poživatel částečného invalidního důchodu byl uznán plně invalidním, a proto požádal dne 8. 11. 2004 o plný invalidní důchod. Nárok na tento důchod mu vznikl zpětně ke dni 26. 10. 2001, a došlo tak k souběhu nároku na výplatu dvou dávek, v tomto případě plného invalidního důchodu a částečného invalidního důchodu; přiznaný plný invalidní důchod byl vyšší, a nárok na částečný invalidní důchod tudíž zanikl. Dále došlo k situaci, že žalobce splnil ke dni 17. 11. 2004 podmínky nároku na starobní důchod, o nějž požádal dne 2. 12. 2004, jakož i o následnou výplatu, a to od 1. 1. 2005. Starobní důchod byl v souladu se žádostí žalobce přiznán od 1. 1. 2005, správně ve výši 10 683 Kč měsíčně. Jelikož tento důchod byl vyšší než plný invalidní důchod (10 005 Kč měsíčně), postupovala žalovaná podle názoru krajského soudu v souladu s ustanovením § 58 zákona, neboť došlo k zániku nároku na plný invalidní důchod. Jde o úpravu nároku na výplatu dvou přímých důchodů, nejde však o souběh dvou důchodů (přímého a pozůstalostního), na který by se vztahovalo ustanovení § 3 odst. 2 nařízení vlády.

Proti rozhodnutí krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které argumentaci zopakoval a uvedl, že byl poživatelem dávky nepřetržitě od 1. 6. 1989 bez přerušení, a proto mu tak vznikl nárok na zvýšení důchodu ve smyslu § 3 odst. 2 nařízení vlády. Výše jeho starobního důchodu se odvíjela i od souběhu s nárokem na výplatu plného invalidního důchodu. Z toho stěžovatel dovozuje, že ke dni 1. 1. 2005 mu byl starobní důchod upraven pro souběh s jiným důchodem přiznaným před 1. 1. 2005 (plným invalidním důchodem), přičemž nařízení vlády nedefinuje a neupravuje, který z přiznaných důchodů je určující pro splnění lhůty uvedené v § 1, ve smyslu § 3 odst. 2. Starobní důchod byl upraven pro souběh s plným invalidním důchodem podle § 58 zákona, když mu byl nárok na plný invalidní důchod přiznán před 1. 1. 2005 a souběhem se starobním důchodem následně zanikl, ale ještě před 1. 1. 2005. Stěžovatel má za to, že pod pojem „změny“ použitý v § 3 odst. 2 nařízení vlády je zapotřebí podřadit právě souběh jednotlivých důchodů. Za použití gramatického a logického výkladu právních norem je patrné, že v tomto případě postačuje, aby jeden z důchodů, které byly upravené podle § 58 zákona souběhem, vznikl před 1. 1. 2005, tj. byl přiznán (v případě stěžovatele plný invalidní důchod), a tím vzniká žalované povinnost valorizovat vzniklý starobní důchod podle § 1 písm. b) nařízení vlády.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se žalovanou a s Krajským soudem v Praze, že požadované zvýšení procentní výměry starobního důchodu stěžovateli nenáleží. Stěžovatel si totiž nesprávně vykládá pojem „souběh nároků na důchody a jejich výplatu“ podle § 58 zákona, jakož i formulaci užitou v ustanovení § 3 odst. 2 nařízení vlády „*je-li důchod upraven pro souběh s jiným důchodem*“.

Zákon o důchodovém pojištění připouští některé typy souběhů nároků na důchody, resp. souběhy nároků na jejich výplatu, jiné

typy souběhů však vylučuje. Ustanovení § 58 vychází z principu, že při souběhu nároků na výplatu dvou či více důchodů stejného druhu nebo stejného typu náleží důchod jediný, zatímco při souběhu nároků na výplatu dvou či více důchodů různého typu náleží především (s jistou modifikací) důchod vyšší (nejvyšší) v plné výši a z dalšího jen určitá část. Typem důchodů se přitom rozumějí po rozdělení šesti druhů důchodů, které zákon o důchodovém pojištění rozeznává, dvě trojice, a to jednak důchody přímé (tj. starobní, plný invalidní a částečný invalidní) a jednak důchody pozůstalostní (tj. vdovské, vdovecké a sirotčí). Z uvedeného nutno zdůraznit, že jsou-li splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů stejného druhu nebo typu, vyplácí se jen jeden důchod, a to vyšší. Jak již bylo poznamenáno, důchod plný invalidní, částečný invalidní a starobní jsou důchody téhož typu a při splnění podmínky nároku na výplatu více důchodů, v případě stěžovatele plného invalidního a starobního, se vyplácí jen jeden důchod a to ten vyšší, což je v případě stěžovatele důchod starobní. Dnem úpravy výplat důchodů pro souběh zanikají pak nároky na důchody, které se nevyplácejí.

Jak správně uvedl již krajský soud v odůvodnění svého rozsudku, u stěžovatele se jednalo o situaci, kdy jako poživatel částečného invalidního důchodu byl uznán plně invalidním, požádal o plný invalidní důchod a nárok mu vznikl ke dni 26. 10. 2001. Došlo tak ke splnění podmínek nároku na výplatu těchto dvou dávek, a protože přiznaný plný invalidní důchod byl vyšší než vyplácený částečný invalidní důchod, nárok na výplatu částečného invalidního důchodu k témuž dni zanikl. Ke dni 17. 11. 2004 splnil však navíc stěžovatel podmínky pro vznik nároku na starobní důchod, o který požádal od 1. 1. 2005. Starobní důchod mu byl od požadovaného data přiznán, správně se základní výměrou 1400 Kč měsíčně a v procentní výměře takové výše, která byla zcela a v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o důchodovém pojištění. Protože žalovaná v řízení zjistila, že přiznaný starobní důchod – 10 683 Kč měsíčně – je vyšší než plný invalidní důchod, který

k témuž datu činil 10 005 Kč měsíčně, postupovala zcela v souladu s § 58 zákona a začala vyplácet jen jeden ze stejných typů důchodů, a to důchod vyšší, v daném případě starobní. V případě stěžovatele se rozhodně nejednalo o úpravu starobního důchodu pro souběh s důchodem jiným, jak má na zřeteli § 3 odst. 2 nařízení vlády, navazující na ustanovení § 1 uvedeného právního předpisu. K tomu nutno zdůraznit, že podle § 1 zmíněného vládního nařízení se důchody starobní, plné invalidní, částečné invalidní, vdovské, vdovecké a sirotčí, přiznané před 1. 1. 2005, zvyšují od splátky důchodu splatné po 31. 12. 2004 (tedy od lednové splátky důchodu v roce 2005) tak, že základní výměra důchodu se zvyšuje o 90 Kč měsíčně a procentní výměra důchodu se zvyšuje o 5,4 % výměry důchodu, která náleží ke dni, od něhož se procentní výměra zvyšuje. Toto ustanovení by se nepochybně týkalo (a také se tak stalo) plného invalidního důchodu stěžovatele, avšak i po zvýšení tohoto důchodu o zde uvedené částky nedosahoval plný invalidní důchod té výše, jako nově přiznaný starobní důchod stěžovatele, který byl přiznán až od 1. 1. 2005. Podle § 3 odst. 2 téhož nařízení vlády, je-li důchod upraven pro souběh s jiným důchodem nebo s příjmem z výdělečné činnosti, upraví se při změně výše vypláceného důchodu, která souvisí s důvody úpravy důchodu, zvýšení procentní výměry důchodu podle § 1 písm. b), a to podle té výše procentní výměry důchodu, která náleží ode dne této změny. Jak již bylo výše uvedeno, úprava důchodu pro souběh s jiným důchodem nepřichází v úvahu při souběhu nároků na výplatu dvou či více důchodů stejného druhu nebo stejného typu; zde náleží důchod jediný, a to ten vyšší. Úprava pro souběh s jiným důchodem přichází v úvahu jen při souběhu důchodů přímých na straně jedné a pozůstalostních na straně druhé (ostatně § 3 odst. 2 nařízení vlády navazuje na odst. 1, který se týká právě jen zvýšení procentní výměry důchodů pozůstalostních). Souvisí s postupem uvedeným v § 59 zákona, podle něhož jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu starobního, plného invalidního nebo částečného invalidního důchodu (na straně jedné) a na výplatu vdov-

ského nebo vdoveckého důchodu a nebo sirotčího důchodu, vyplácí se nejvyšší důchod v plné výši a z ostatních důchodů se vyplácí polovina procentní výměry. Jen na takto upravené důchody - na jejich souběh - se vztahuje i zvýšení důchodu v roce 2005 podle § 3 odst. 2 nařízení vlády v návaznosti na § 1 téhož ustanovení.

Protože stěžovateli nebyl přiznán starobní důchod před 1. 1. 2005 a nebyl mu upraven pro souběh s jiným důchodem ve smyslu § 59 zákona, nemohlo mu být přiznáno zvýšení ve vý-

ši 5,4 % procentní výměry ve smyslu citovaného nařízení vlády. Pokud z této úvahy krajský soud při svém rozhodování vycházel, nelze mu vytýkat nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ani nebylo zjištěno, že by přezkoumávaný rozsudek trpěl nepřezkoumatelností, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, tak, jak mu vytýká stěžovatel.

1669

Důchodové pojištění: starobní důchod; hodnocení doby pojištění

k § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 425/2003 Sb. k § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění zákona č. 306/1991 Sb.^{*)}

Docházka do 9. třídy jedenáctileté (od 28. 12. 1960 dvanáctileté) střední školy ve školním roce 1960/61 (též ve školním roce 1959/60) není dobou studia po skončení povinné školní docházky na střední škole, a tedy ani dobou zaměstnání, jíž by do 18. roku věku bylo možno hodnotit pro účely důchodového pojištění [§ 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném k 31. 12. 1995, § 1 a § 24 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění účinném ke dni 31. 12. 1995].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2007, čj. 6 Ads 99/2006-60)

Věc: Eva L. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Dne 27. 1. 2006 rozhodla žalovaná o starobním důchodu žalobkyně. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze. V žalobě mimo jiné namítla, že jí žalovaná nezapočítala jako dobu pojištění (dobu zaměstnání) první rok studia na střední škole od 1. 9. 1960 do 31. 8. 1961. Povinnou školní docházku žalobkyně ukončila ke dni 30. 6. 1960. Od 1. 9. 1960 začala již podle svého názoru studovat na střední škole, kterou ukončila v roce 1964 maturitou. K žalobě doložila kopii vysvědčení o maturitní zkoušce ze dne 6. 6. 1964 a stejnopis vysvědčení z devátého ročníku dvanáctileté střední školy ze školního roku 1960/1961.

Městský soud napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 14. 6. 2006 a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V otázce doby pojištění, konkrétně doby studia, vzal soud za prokázané, že žalobkyně byla od 1. 9. 1960 do 31. 8. 1961 studentkou dvanáctileté střední školy, což vyplývá z vysvědčení z 9. třídy této střední školy ze dne 30. 6. 1961. Soud se pak zabýval otázkou, zda studium na dvanáctileté střední škole v období od 1. 9. 1960 do 31. 8. 1961 bylo vykonáváním základní školní docházky žalobkyně, či přípravou na další povolení studiem na střední škole. Soud dospěl k závěru, že v době, kdy žalobkyně nastoupila

^{*) Ustanovení bylo s účinností od 1. 1. 1996 zrušeno zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.}

do 9. třídy dvanáctileté střední školy, byl v účinnosti zákon č. 31/1953 Sb., o školské soustavě a vzdělávání učitelů (dále jen „školský zákon z roku 1953“), který zakládal v § 3 odst. 3 povinnou školní docházku v délce trvání 8 let. V době nástupu žalobkyně do 9. třídy byla povinná školní docházka pouze do 8. třídy. To se změnilo až během studia žalobkyně na střední škole, a to školským zákonem z roku 1960, který stanovil v § 12 odst. 2, že studium na střední všeobecné vzdělávací škole trvá 3 roky. Tato změna učiněná školským zákonem z roku 1960, ke které došlo až během studia žalobkyně na střední škole, nemohla podle městského soudu nic změnit na charakteru studia žalobkyně v 9. třídě. V době, kdy žalobkyně 1. 9. 1960 začala studovat 9. třídu dvanáctileté střední školy, byla podle školského zákona z roku 1953 povinná pouze osmiletá školní docházka. Návštěva 9. třídy tedy již nebyla vykonáváním základní školní docházky, ale přípravou na budoucí povolání podle ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění a § 23 odst. 1 téhož zákona. Jestliže v době, kdy žalobkyně začala dne 1. 9. 1960 navštěvovat 9. třídu na střední všeobecné vzdělávací škole, byla podle školského zákona z roku 1953 povinná pouze osmiletá školní docházka, pak 9. třída je přípravou na budoucí povolání studiem na střední škole a na tom nemůže nic změnit ani nový školský zákon z roku 1960, jehož účinnost začala až v době studia žalobkyně na střední škole.

Rozsudek městského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Soud dle jejího názoru nesprávně posoudil věc, pokud jde o zhodnocení doby studia žalobkyně ve školním roce 1960/61 z hlediska předpisů o důchodovém pojištění. Z dokladů založených ve správním spise vyplývá, že žalobkyně ve školním roce 1960/61 navštěvovala 9. třídu střední všeobecné vzdělávací školy. Na závěrečném vysvědčení z tohoto školního roku je však již uvedena dvanáctiletá střední škola. Pokud by stěžovatelka přistoupila na výklad Městského soudu v Praze, musela by žalobkyni zhodnotit jako dobu studia na střední škole i studium ve školním roce 1960/61, což by

mělo za následek, že by žalobkyni bylo započteno čtyřleté středoškolské studium. To by však bylo v rozporu se školským zákonem z roku 1960, jelikož podle něj trvá studium střední školy tři roky. V širším historickém kontextu vývoje právní úpravy stěžovatelka poukázala na to, že školský zákon z roku 1953 stanovil základní všeobecné vzdělání, a to na osmiletých středních školách nebo v prvních osmi postupových ročnících jedenáctileté střední školy (přičemž v posledních třech ročnících je poskytováno vyšší všeobecné vzdělání). V průběhu roku 1960 pak vstoupil v platnost školský zákon 1960, podle něhož se dostává dětem od šesti do patnácti let povinného základního vzdělání v devítiletých školách. Stěžovatelka upozornila, že žalobkyně dovršila patnáctý rok věku až dnem 9. 5. 1961, zatímco posledně citovaný školský zákon nabyl účinnosti již 15. 12. 1960. K tomuto dni, stejně jako k dovršení 15. roku věku, byla tedy žalobkyně podle názoru stěžovatelky žákyní základní devítileté školy, nikoliv studentkou střední školy. Proto podle stěžovatelky nelze uznat návštěvu 9. třídy ve školním roce 1960/61 za soustavnou přípravu na budoucí povolání ve smyslu předpisů o důchodovém pojištění. Konečně pak stěžovatelka nesouhlasí ani s názorem městského soudu, z něhož plyne, že doba studia ve školním roce 1960/61 by měla být žalobkyni započtena jako náhradní doba pojištění pouze v rozsahu 80 %. Doba studia před 18. rokem byla podle názoru stěžovatelky správně započtena plně podle § 13 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění. Ustanovení § 34 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění o úpravě náhradních dob na 80 %, na které soud odkazuje, se týká totiž pouze doby studia po 18. roku věku.

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

Z odůvodnění:

Z hlediska práva důchodového pojištění je rozhodným ustanovením § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle před-

pisů platných před tímto dnem, s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zaplacen pojištění, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného. Toto ustanovení má kardinální význam z toho důvodu, že doba pojištění má, přihlížeje k důchodovému schématu, význam jak pro nárok, tak, při zohlednění podmínek důchodové formule, i pro výši důchodu.

Pokud jde o zohledňování dob studia z obou hledisek (tedy jednak jako podmínky nároku, jednak jako součásti důchodové formule), Nejvyšší správní soud předdesílá, že studium na středních školách předpisy sociálního zabezpečení, které byly postupně od roku 1956 zaváděny jako náhrada národního pojištění a které již nebyly vystavěny na principu veřejnoprávního pojištění, nýbrž na principu zabezpečení „všeho lidu“, vždy reflektovaly jako dobu, jež má vliv na důchodové zabezpečení (pojištění). Nečinily tak ovšem nikdy pro povinnou školní docházku – v tomto ohledu bylo i pro tvůrce tehdejších zabezpečovacích důchodových systémů nepředstavitelnou myšlenkou, že by se doba získávání základního vzdělání měla promítat v nárocích a výši zabezpečení ve stáří. Nejvyšší správní soud musí na tomto místě poznamenat, že tato míra zohledňování studia je principem, jenž je v pojistném systému jen stěží hájitelný; v konečném důsledku totiž vyžaduje solidaritu později narozených dětí s rodiči či prarodiči, kteří studovali. V systému zabezpečovacím, který fungoval na principu všeobecného přerozdělování daňových výnosů, byl tento důsledek zastřen. Od roku 1993, kdy bylo zavedeno pojištění na sociální zabezpečení a docházelo k postupné transformaci zabezpečovacího systému na systém důchodového pojištění, která vyvrcholila přijetím zákona o důchodovém pojištění, však vyvstává naléhavě do popředí – za doby studia totiž do systému nevchází žádná platba, nároky jsou tedy hrazeny z pojistného zaplaceného dnešní ekonomicky aktivní generací.

Přitom do roku 1996, tedy do účinnosti zákona o důchodovém pojištění, pro výši dů-

chodu (od 26. roku zaměstnání) neměla žádný vliv doba zaměstnání (tedy i studia na středních školách) do dosažení 18 roku věku (srov. § 22 odst. 3 a § 30 odst. 4 zákona o sociálním zabezpečení, toto pravidlo platilo jak pro důchody starobní, tak pro důchody invalidní. Úmysl zákonodárce změnit tento stav nebyl při přijímání zákona o důchodovém pojištění nijak vyjádřen a o motivech, jež vedly k přijetí úpravy, která shora uvedený princip potlačila, se lze jen dohadovat. Bylo však nastoleno, že doba studia po skončení povinné školní docházky před rokem 1996 je rozhodnou dobu nejen pro nárok na důchod, ale i pro jeho výši (s pozdějším omezením doby studia po 18. roce věku, která se stala náhradní dobou se všemi důsledky z toho plynoucími). Už jen pro tuto konsekvenci, jež je z hlediska pojistného principu, který dnes systém důchodových dávek ovládá, problematická, je třeba, jak se Nejvyšší správní soud domnívá, posuzovat skutkové okolnosti, z nichž se činí závěr o tom, zda pojištěnec v určitých letech studoval střední školu, velmi pečlivě, neboť případné „nadhodnocování“ délky dob studia znamená pro systém důchodového pojištění značnou zátěž.

Jak již bylo uvedeno, dobu studia jako dobu zaměstnání před 1. 1. 1996 je nutno posuzovat v souladu s pokynem § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění podle předpisů platných před tímto dnem. Těmito předpisy byly především zákon o sociálním zabezpečení, a jeho prováděcí předpis, vyhláška č. 149/1988 Sb. Tyto předpisy nicméně mohly jen stěží reflektovat realitu konce padesátých let, proto pro posouzení dob zaměstnání získaných před rokem 1996 nemohou být bez významu ani předpisy předcházející zákonu o sociálním zabezpečení, v případě žalobky konkrétně zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení. Pro úpravu dob pojištění (zabezpečení) totiž platí, že jsou jen jednou z komponent nároku na dávku důchodového pojištění (zabezpečení) a jeho výši, přičemž tato úprava může v čase podléhat změnám – z hlediska právní jistoty by však mělo ke změnám, jež zpětně vedou ke změně náhledu na již získané doby, docházet podle přesvědčení

Nejvyššího správního soudu co nejméně. Do- by pojištění (zaměstnání) jsou získávány prů- běžně cca 40 let života a přestože neexistuje právní jistota, že doba, která je získávána po- dle předpisů tehdy platných, bude hodnoce- na stejně i v době, kdy pojištěnec získá nárok na důchod (tyto změny nelze zcela při systé- mu průběžného financování, na němž je náš systém založen, a vývoji demografie a ekono- miky státu vyloučit), je třeba obecně dbát na maximální kontinuitu. Nelze zde tedy přímo hovořit o nabytých právech a jejich ochraně, nicméně pro ucelený obraz je vždy vhodné pohlédnout i na předpisy, které regulovaly příslušnou dobu v minulosti, a to právě v ča- se, kdy byla získávána.

Podle § 13 zákona o důchodovém pojiště- ní ve spojení s § 8 odst. 1 písm. f) zákona o so- ciálním zabezpečení je třeba za dobu pojiště- ní tedy považovat dobu studia po skončení povinné školní docházky. Podle § 1 vyhlášky č. 149/1988 Sb. se studium započítává v roz- sahu, v jakém se hodnotí jako soustavná pří- prava na budoucí povolání podle § 24 a za stejných podmínek. Podle § 24 vyhlášky č. 149/1988 Sb. se pak za soustavnou přípra- vu na budoucí povolání považuje studium na středních školách, a to nejdříve od počátku školního roku prvního ročníku školy (odst. 1 a 2), ledaže student začal plnit studijní povin- nosti studenta střední školy dříve - pak by i tento den počátku studia byl vázán na plně- ní takovýchto povinností. Za povinnou školní docházku byla považována i doba školních prázdnin navazujících na ukončení období školního vyučování školního roku, v němž dí- tě dovrší poslední rok povinné školní do- cházky, pokud nevstoupilo do trvalého za- městnání, popřípadě nezačalo vykonávat jinou trvalou pracovní činnost (srov. § 25 cit. vyhlášky). Pokud Nejvyšší správní soud při- hlédne k definicím právního předpisu o so- ciálním zabezpečení účinného v rozhodné době (tj. v letech 1960 - 1961), je zřejmé, že podle § 6 zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, byla od 1. 10. 1948 dobou za- městnání doba přípravy na povolání po skon- čení povinné školní docházky studiem na vý- běrových a vysokých školách. Podle obou

předpisů o sociálním zabezpečení tedy plati- lo, že pro účely důchodového zabezpečení bylo možné zohlednit pouze dobu studia na střední škole po skončení povinné školní do- cházky, resp. přihlížejí k terminologii škol- ských předpisů let padesátých a šedesátých, dobu studia na výběrové škole po skončení povinné školní docházky.

Pro posuzovanou věc je tedy nutno zjistit, zda žalobkyně ve školním roce 1960/1961 studovala 1. ročník střední školy, resp. podle tehdejších předpisů výběrové školy. Na tuto otázku je třeba hledat odpověď, jak stěžova- telka správně naznačuje, ve školských předpi- sech. Na žalobkyni se v průběhu její školní docházky - tedy dvanácti let - vztahovaly po- stupně tři školské zákony. Podle zákona č. 95/1948 Sb., o základní úpravě jednotného školství, začala žalobkyně plnit v roce 1952 povinnou školní docházku, která podle § 13 odst. 1 cit. zákona trvala devět let. Nicméně již v roce 1953 nahradil zákon č. 95/1948 Sb. zákon č. 31/1953 Sb., o školské soustavě a vzdělávání učitelů, a to s účinností od 7. 5. 1953. Hlavní změnou bylo zkrácení povinné školní docházky na 8 let a zreformování typů škol, přičemž podle § 3 odst. 2 tohoto zákona základní všeobecné vzdělání poskytovala osmiletá střední škola nebo prvních osm po- stupných ročníků jedenáctileté střední školy. Podle § 4 odst. 2 pak jedenáctiletá střední škola dávala žákům v prvních osmi postu- pných ročnících základní všeobecné vzdělání a v posledních třech postupných ročnících vyšší všeobecné vzdělání a připravovala je především pro studium na vysoké škole. Tyto poslední tři postupné ročníky byly podle té- hož ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 31/1953 Sb. výběrové, tj. jejich návštěva nebyla automa- tickým pokračováním ve školní docházce, ale závisela na úspěšném absolvování výběrové- ho řízení. Zákon č. 31/1953 Sb. byl ovšem v průběhu školního roku nahrazen zákonem č. 186/1960 Sb., o soustavě výchovy a vzdělá- vání, jehož účinnost nastala dne 28. 12. 1960. Tento právní předpis neměl žádné přechod- né ustanovení, pouze v § 35 uváděl, že škol- ská soustava podle nového zákona se zavádí postupně, přičemž způsob přeměny dosa-

vadních škol upraví Ministerstvo školství a kultury. Toto řešení (účinnost v průběhu školního roku bez přechodných ustanovení) je překvapující především s ohledem na to, že § 5 odst. 2 tohoto zákona prodloužil opět povinnou školní docházku na devět let. Pokud jde o střední vzdělání, ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 186/1960 Sb. ho definovalo jako všeobecné, polytechnické a odborné vzdělání různého zaměření a rozsahu, rovnocenné svou společenskou hodnotou, které se získává v různých druzích škol po ukončení základního vzdělání a při němž je veškerá mládež zapojena různými způsoby do práce výrobní. V dalším odstavci pak § 7 stanovil, že střední vzdělání poskytují odborná učiliště, učňovské školy, střední odborné školy, střední všeobecně vzdělávací školy, podnikové technické školy, konzervatoře a příslušné ročníky škol hudebních a tanečních a škol pro mládež vyžadující zvláštní péči. Do těchto škol se podle téhož ustanovení přijímali žáci podle schopností a zájmů a v souladu s potřebami národního hospodářství a kultury, tj. i zákon č. 186/1960 Sb. potvrdil, pokud jde o střední vzdělání, výběrový princip. Střední všeobecně vzdělávací škola, jako typus, který se vztahuje ke školní kariéře žalobkyně, byla definována v § 12 zákona č. 168/1960 Sb. – podle tohoto ustanovení střední všeobecně vzdělávací škola poskytovala mládeži úplné střední všeobecné a polytechnické vzdělání a základy odborného vzdělání pro práci v některém odvětví národního hospodářství a kultury, přičemž jedním z hlavních úkolů této školy byla příprava mládeže pro studium na vysoké škole; *explicite* pak zákon stanovil, že studium na střední všeobecně vzdělávací škole trvá tři roky.

Z výše uvedeného přehledu vyplývají dva předběžné závěry:

V první řadě je třeba konstatovat, že ani podle jednoho ze školských zákonů, které se na žalobkyni vztahovaly v rozhodné době, tj. ve školním roce 1960/1961, nebylo možné studovat „střední školu“, tj. třídy poskytující střední vzdělání po skončení povinné školní docházky, déle než tři roky – zákon č. 31/1953 Sb.

tento typ vzdělávání vyhrazoval posledním třem ročníkům jedenáctileté střední školy, zákon č. 186/1960 Sb. pak střední všeobecně vzdělávací škole, která byla tříletá.

Druhý předběžný závěr pak je, že podle obou výše jmenovaných právních předpisů bylo středoškolské studium (ať již v posledních třech ročnících jedenáctileté střední školy, nebo později na střední všeobecně vzdělávací škole) vázáno na přijímací (výběrové) řízení. Neexistoval tedy žádný automatický přechod mezi základním vzděláním (byť za účinnosti zákona č. 31/1953 Sb. mohlo být poskytováno v prvních osmi postupných ročnících jedenáctileté střední školy) a vzděláním středoškolským.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy třeba 9. rok z celkem 12 let školní docházky žalobkyně hodnotit především s ohledem na tato ustanovení. Pak ovšem nelze než konstatovat, že z hlediska definice středoškolského vzdělání mezi oběma předpisy nevznikly žádné disproporce, natož situace nějaké retroaktivity, jak naznačuje Městský soud v Praze. Pokud mezi oběma výše několikaletými zmínovanými školskými zákony vznikají kolize, které mají původ v datu účinnosti zákona č. 186/1960 Sb. a v absenci jakýchkoliv přechodných ustanovení, pak je to otázka délky trvání povinné školní docházky. Je fakt, že nahlíženo pouze textem obou zákonů dochází v případě žalobkyně k jistému rozporu, a to, že podle zákona č. 31/1953 Sb. ukončila povinnou školní docházku ke dni 30. 6. 1960, nicméně již o půl roku později, tedy k datu účinnosti zákona č. 186/1960 Sb. (28. 12. 1960), byla z hlediska zákona žákem, který ukončenou povinnou školní docházku neměl.

Kolizní vztah obou předpisů, pokud jde o délku povinné školní docházky, je ovšem třeba podle Nejvyššího správního soudu nahlížet v kontextu dobových realit. Je totiž historickou skutečností, že zákon č. 186/1960 Sb. v podstatě potvrzoval již *via facti* nastolený stav. O potřebě (znovu)zavedení devítileté povinné školní docházky jednal totiž již v červnu roku 1958 XI. sjezd Komunistické strany Československa, přičemž „základní politickou linii“ pro zavedení devítileté povinné

školní docházky posléze rozvinul ve svém usnesení o úzkém spojení školy se životem a o dalším rozvoji výchovy a vzdělání v Československu z dubna 1959 Ústřední výbor Komunistické strany Československa – v tomto dokumentu se již objevuje základní směrnice pro zavádění prodloužené povinné školní docházky. V souladu s dobovým názíráním těchto stranických, svou povahou politických dokumentů (zde připomeňme v této době ještě sice ústavně nezakotvenou, leč fakticky existující a doktrinálně vymezovanou vedoucí úlohu Komunistické strany Československa ve společnosti i ve státě), tehdejší Ministerstvo školství a kultury již dne 31. 1. 1959 právě s odvoláním na výsledky XI. sjezdu Komunistické strany Československa vydalo instrukci čj. 4741/59 – I/2, publikovanou ve Věstníku Ministerstva školství a kultury pod č. 19/1959, o zajištění přechodu na devítiletou povinnou školní docházku ve školním roce 1959/1960. Tato směrnice pak platila i v dalším školním roce (tedy 1960/1961), který je rozhodný pro posouzení případu žalobkyně, a to na základě instrukce ministerstva školství a kultury ze dne 4. dubna 1960, čj. 12 021/60 – I/2. Na základě těchto směrnic (čl. I odst. 1) bylo stanoveno, že pro absolventy 8. tříd všeobecně vzdělávací školy, kteří ve školním roce 1959/1960 (resp. 1960/1961) nevstoupí do výběrových škol, do učebního nebo pracovního poměru, se zřizují 9. třídy základního školního vzdělání. Dikcí „*nevstoupí*“ tyto směrnice sledovaly pokrytí škály situací, která sahala od prostého faktu, že žáci osmé třídy neabsolvovali úspěšně výběrové (příjmací) řízení na střední školu, až po situace, kdy nechtěli v tomto školním roce z vlastního rozhodnutí na další školu či do pracovního poměru vstoupit. Šlo tedy svou povahou o fakultativní možnost prodloužení základní školní docházky, a to buď jako východisko z nouze (nepřijetí na střední školu), resp. jako dobrovolné setrvání v základní škole. Z dobových pramenů (srov. např. steno-záznam 5. schůze Národního shromáždění Republiky československé; <http://www.psp.cz/eknih/1960ns/stenprot/005schuz/s005001.htm>) pak vyplývá, že míra naplnění těchto fakultativních ročníků byla velmi vysoká, ve

školním roce 1960/1961 dokonce 91 %. Je samozřejmě otázkou, zda nebylo v praxi této značné ochotě k dobrovolnému vstupu do 9. ročníků základního vzdělání napomáháno cíleným ovlivňováním výběrových řízení na výběrové školy, ovšem taková skutečnost nebyla v případě žalobkyně namítána. I kdyby tomu ovšem tak bylo, nic by to neměnilo na povaze následného středoškolského vzdělání – to bylo před zavedením 9. tříd „z rozhodnutí ÚV KSČ“ stejně jako po něm a stejně jako za regulérní účinnosti zákona č. 186/1960 Sb. tříleté. Tak jako tak z hlediska práva nepochybně nebyly děti povinny do 9. třídy základního nastoupit do doby, než tak bylo stanoveno zákonem (28. 12. 1960).

Pokud se tedy Nejvyšší správní soud vrátí k otázce, která byla v kasační stížnosti položena, tedy zda docházka do 9. třídy jedenáctileté střední školy (resp. od 28. 12. 1960 dvanáctileté střední školy) ve školním roce 1960/1961 v případě žalobkyně byla studiem 1. ročníku střední školy (podle tehdejší terminologie výběrové), nezbyvá mu než konstatovat, že za situace, kdy žalobkyně v řízení doložila vysvědčení z 9. třídy dvanáctileté střední školy (stejnopis) z roku 1961 a maturitní vysvědčení z roku 1964, nelze dobu docházky do 9. ročníku v žádném případě chápat jako docházku do školy poskytující středoškolské vzdělání v rámci přípravy na budoucí povolání. V případě žalobkyně šlo o docházku do 9. ročníku základního školního vzdělání ve smyslu výše uvedených směrnic. Okolnost, že 9. třída ve školním roce 1959/1960 a 1960/1961 nebyla povinnou, nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu zavdávat příčinu, aby byla považována za 1. ročník střední školy. Nadto ze školských předpisů té doby neplyne, že by žalobkyně nebyla mohla po ukončení 8. třídy studovat na výběrové střední škole, pokud by ke studiu byla přijata.

Žalobkyně tedy ukončila povinnou základní školní docházku po 8 letech, nevstoupila však po těchto osmi letech na výběrovou školu a pokračovala (dobrovolně) v docházce do 9. třídy základní školy. Je zcela mimo pochybnost, že tříletou střední školu začala stu-

dovat až ve školním roce 1961/1962 a ukončila ji maturitou v roce 1964.

Výše popsaná přechodná situace existence dobrovolných 9. ročníků základního vzdělání panovala až do září 1961; dva ročníky populace, i když ne patrně úplně – protože jistě někteří byli přijati na výběrovou školu po skončení 8. třídy, tedy navštěvovaly 9. třídy dobrovolně. Z hlediska žalobkyně je ovšem rozhodující, že po skončení povinné školní docházky absolutoriem 8. třídy počala studovat 1. ročník střední školy až ve školním roce 1961/1962 – doba tří let tohoto studia jí pak byla pro důchod stěžovatelkou zcela správně zohledněna.

Nejvyšší správní soud nezastírá, že postup zavádění devítileté povinné školní docházky v letech 1959 – 1961 zatěžuje z dnešního pohledu těžko akceptovatelný nedostatek legality správních aktů Ministerstva školství a kultury (byly opřeny o politická rozhodnutí, nikoliv o zákon). Nicméně je však přesvědčen, že tento nedostatek nelze řešit a především nemá smysl řešit zohledněním 9. ročníku školní docházky, který byl výše vymezené skupině žáků základních škol do jejich školní kariéry administrativním opatřením vsunut, zohledněním jako doby pojištění. Pokud by Nejvyšší správní soud měl svým rozhodnutím přiznat nároky v oblasti důchodového pojištění téměř dvěma ročníkům z populace, která byla dotčena prodloužením povinné školní docházky, znamenalo by to mj. zatížení systému důchodového pojištění v řádu cca 10 mld. Kč, kteréžto náklady by měla nést generace dnešních ekonomicky aktivních osob (k tomuto údaji lze dospět jednoduchou úvahou již pouze na základě notoricky známých statistických fakt – v současné době se ročně přiznává 90 – 100 tisíc starobních důchodů a 25 tisíc invalidních důchodů, tedy za dva roky jde o cca 200 tisíc důchodů; naděje dožití ve věku 60 let je v současnosti asi 20 let, to znamená, že důchody přiznané kolem 60. roku věku budou v průměru vypláceny po dobu 240 měsíčních splátek; při průměrném vyměřovacím základu 20 tisíc Kč je průměrný redukovaný vyměřovací základ 13 tisíc Kč, při zohlednění 1,5 % z redukovaného vymě-

řovacího základ za jeden přiznaný rok pojištění navíc bude průměrný měsíční důchod vyšší o 195 Kč; celkové náklady pak jsou součinem výše uvedených proměnných). Pro takové rozhodnutí by musely proto existovat zcela plausibilní důvody a pokud by je Nejvyšší správní soud shledal, ani uvedené zatížení systému by mu nemohlo zabránit takový výrok vynést. Tak tomu ovšem není. Nejvyšší správní soud jednak musí brát v potaz jasný charakter 9. tříd zaváděných na základě výše citovaných instrukcí Ministerstva školství a kultury jako tříd základního vzdělání, jednak se nemůže ubránit přesvědčení, že žalobkyně ani ostatní příslušníci obou dotčených ročníků (tedy osoby narozené v letech 1945 a 1946) nemohli dojít oprávněně k přesvědčení, že docházkou do 9. třídy studují střední školu, a získávají tak nároky pro budoucí důchodové zabezpečení, a to ani podle předpisů platných v době, kdy do školy chodili, ani v době, na kterou ukazuje § 13 zákona o důchodovém pojištění především, tj. podle předpisů naposledy platných před 1. 1. 1996. Jinými slovy, podle názoru Nejvyššího správního soudu se nemohou tyto osoby dnes opírat nárokem na ochranu o titul oprávněného očekávání, neboť z hlediska předpisů sociálního zabezpečení v jejich dějinné kontinuitě od roku 1956 do roku 1996 žádného legitimního očekávání na zohlednění doby docházky do 9. ročníku základního vzdělání nemohly nabýt. Konečně pak Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že zhodnocením docházky zmíněného okruhu osob do 9. třídy jako studia na střední škole by došlo k vytvoření privilegované skupiny ve srovnání s jinými příslušníky téhož ročníku, kteří prošli úspěšně ve školním roce 1959/1960 či 1960/1961 výběrovým řízením a začali na střední škole skutečně studovat. Těm je započteno samozřejmě pro účely důchodu pouze studium v délce tří let, skupina návštěvníků nepovinných 9. tříd by však měla pro účely důchodu zohledněny čtyři roky studia, aniž skutečně v této délce střední školu studovali. To je pro Nejvyšší správní soud nepřípustná nerovnost, kterou nemůže akceptovat (...).

Vodní právo: vypouštění odpadních vod

k § 38 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)^{*)}

Skutečnost, že v průběhu zkušebního provozu čistírny odpadních vod byly postupně stanoveny pro tento provoz dvojí emisní limity, nezakládá platnost pozdějších a mírnějších limitů pro trvalý provoz, ani povinnost správního orgánu stanovit pro trvalý provoz tyto pozdější a mírnější limity.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 3 As 54/2007-83)

Věc: Společnost s ručením omezeným EKOSILT proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 14. 1. 2004 uložila České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Olomouc (dále jen „ČIŽP“), žalobci podle § 116 odst. 1 písm. b) a § 118 vodního zákona za porušení § 38 odst. 3 tohoto zákona pokutu ve výši 30 000 Kč. Podle ČIŽP žalobce vypouštěl odpadní vody z čistírny odpadních vod do toku Nemilanka nad rámeč hodnot povolených v rozhodnutí Okresního úřadu Olomouc, referátu životního prostředí (vodoprávní úřad), ze dne 24. 1. 1996 a v kolaudačním rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 24. 6. 1998.

Podané odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 8. 2004 zamítl a napadené rozhodnutí ČIŽP potvrdil. Nezatožnil se s odvolací námitkou žalobce, podle níž rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996, na které odkázalo kolaudační rozhodnutí, bylo změněno rozhodnutím téhož úřadu ze dne 14. 3. 1997, k čemuž ČIŽP nepřihlédla. Jím došlo k navýšení hodnot zbytkového znečištění vypouštěných odpadních vod (emisních limitů) na zhruba dvojnásobnou úroveň oproti původnímu stavu. Protože změnové rozhodnutí nebylo zrušeno, je nadále platné, a proto je třeba obě rozhodnutí spojit v jeden celek a po dobu trvalého provozu přihlídnout právě k provedené změně (navýšení) emisních limitů. Žalovaný v odůvodnění uvedl, že čistírna byla zřízena na základě rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 20. 12. 1995. Rozhodnutím téhož úřadu ze dne 24. 1. 1996 byla čistírna uvedena do zkušebního provozu

a pouze na dobu zkušebního provozu byly stanoveny limity znečištění. Toto rozhodnutí bylo změněno rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 14. 3. 1997 tak, že byla pouze prodloužena doba zkušebního provozu a zároveň byly navýšeny limitní hodnoty vypouštěných odpadních vod. Kolaudačním rozhodnutím vodoprávního úřadu bylo povoleno užívání čistírny s tím, že pro vypouštění vyčištěných odpadních vod do vodního toku Nemilanka během jejího trvalého provozu jsou platné hodnoty stanovené v rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996. Podle žalovaného jsou po kolaudaci pro další provoz čistírny směrodatné pouze ty hodnoty, které byly stanoveny v kolaudačním rozhodnutí vodoprávního úřadu a rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996. Hodnoty stanovené rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996, ve znění změnového rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 14. 3. 1997, platily toliko po dobu zkušebního provozu, který byl ukončen nabytím právní moci kolaudačního rozhodnutí vodoprávního úřadu. Žalovaný zdůraznil, že z výrokové části kolaudačního rozhodnutí je zřejmé, že po ukončení zkušebního provozu byly kolaudačním rozhodnutím stanoveny nové hodnoty pro trvalý provoz čistírny. Tyto hodnoty přitom byly v kolaudačním rozhodnutí navraceny na úroveň stanovenou v původním a nezměněném rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze, který žalobu jako

^{*)} Ustanovení bylo s účinností od 23. 1. 2004 novelizováno zákonem č. 20/2004 Sb.

nedůvodnou dne 28. 2. 2007 zamítl. Za rozhodnou soud označil otázku, zda pro žalobce platily hodnoty pro vypouštění vyčištěných odpadních vod z čistírny stanovené v kolaudačním rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 24. 6. 1998, s odkazem na rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996, či nikoli. Žalobní námitku, že posléze uvedené rozhodnutí vodoprávního úřadu je neplatné pro jeho změnu provedenou rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 14. 3. 1997, které emisní limity pro vypouštění odpadních vod změnilo, přičemž žalobce těmto limitům při všech kontrolních odběrech vyhověl, soud neshledal důvodnou. Emisní limity stanovené rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996, ve znění změnového rozhodnutí ze dne 14. 3. 1997, byly podle soudu stanoveny za účelem zjištění, které z těchto limitů budou pro užívání stavby nejvhodnější. Zjišťování se děje po ukončení zkušebního provozu v rámci jeho vyhodnocování. Vodoprávní úřad v kolaudačním řízení povolil užívání čistírny v trvalém provozu, přičemž současně stanovil, že pro vypouštění vyčištěných odpadních vod z čistírny do toku Nemilanka během trvalého provozu jsou platné hodnoty stanovené v prvním z rozhodnutí vodoprávního úřadu vydaných v průběhu zkušebního provozu, tj. rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996. Vodoprávní úřad vyšel z vyhodnocení proběhlého zkušebního provozu. Výsledkem bylo zjištění, že pro trvalý provoz čistírny budou nejvhodnější limity stanovené právě tímto prvním rozhodnutím ze dne 24. 1. 1996. V kolaudačním řízení totiž není správní orgán vázán limity pro vypouštění vyčištěných odpadních vod stanovenými posledním z rozhodnutí ve zkušebním provozu, ale může uvážit, že vhodnější pro trvalé užívání stavby jsou limity stanovené rozhodnutím ve zkušebním provozu časově dřívějším, neboť zkušební provoz slouží právě k jejich výběru. Soud uzavřel, že pokud žalobce překročil limity stanovené v kolaudačním rozhodnutí vodoprávního úřadu ve spojení s rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 24. 1. 1996, správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když mu udělily pokutu.

Proti uvedenému rozhodnutí městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996 bylo podle něj změněno rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 14. 3. 1997 co do přípustných limitů jakosti vypouštěných vod. Toto rozhodnutí vodoprávního úřadu bylo platné v době, kdy ČIŽP rozhodovala, a těmto limitům zjištěné hodnoty při všech kontrolních odběrech vyhověly. Ke dni vydání kolaudačního rozhodnutí, tj. ke dni 24. 6. 1998, tak platilo rozhodnutí ze dne 14. 3. 1997. Aniž kolaudační rozhodnutí změnilo nebo zrušilo platné rozhodnutí ze dne 14. 3. 1997, nebo rozhodlo o maximálních koncentracích vypouštěných vod samo, odkázalo na to, že zůstává v platnosti rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí v té době již platné nebylo, nemohlo podle stěžovatele kolaudační rozhodnutí založit jeho právní účinky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Stěžovatel v kasační stížnosti opakuje námitky, které uplatnil nejprve v odvolání proti rozhodnutí ČIŽP a posléze v žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Jak žalovaný, tak i soud prvního stupně se s nimi náležitě vypořádali, přičemž s vyslovenými právními závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí zcela správně uvedl, že emisní limity stanovené rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996, ve znění změnového rozhodnutí ze dne 14. 3. 1997, byly stanoveny za účelem zjištění, které z těchto limitů budou pro užívání stavby nejvhodnější. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obě rozhodnutí byla vydaná v průběhu zkušebního provozu čistírny, přičemž obě stanovila různé hodnoty zbytkového znečištění vypouštěných vyčištěných odpadních vod z čistírny. Jak je výslovně uvedeno v rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 1996, *„limity ... jsou platné pouze pro zkušební provoz. Základem stanovení ukazatelů pro trvalý provoz budou výsledky dosažené ve zkušebním provozu“*. K tomu

velmi příhodně konstatoval soud prvního stupně, že v kolaudačním řízení není správní orgán vázán limity pro vypouštění vyčištěných odpadních vod stanovenými posledním z rozhodnutí ve zkušebním provozu, ale může uvážit, že vhodnější pro trvalé užívání stavby jsou limity stanovené rozhodnutím ve zkušebním provozu časově dřívějším, neboť zkušební provoz slouží právě k jejich výběru.

Rozhodnutím ze dne 14. 3. 1997 došlo toliko k prodloužení doby zkušebního provozu a navýšení hodnot vypouštění vyčištěných odpadních vod. Obě rozhodnutí tak upravila režim zkušebního provozu. Kolaudačním rozhodnutím ze dne 24. 6. 1998 bylo povoleno trvalé užívání čistírny, přičemž vodoprávní úřad stanovil, že „pro vypouštění vyčištěných odpadních vod do toku Nemilanka během trvalého provozu jsou platné hodnoty stanovené v rozhodnutí OkÚ Olomouc, referátu ŽP, čj. ŽP-92/96-Op, ze dne 24. 1. 1996“. Podle Nejvyššího správního soudu je třeba poukázat na tu skutečnost, že rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996, ve znění rozhodnutí 14. 3. 1997, se věnovala toliko a jen zkušebnímu provozu po dobu prozatímního užívání čistírny. Po dobu zkušebního provozu proto stěžovatel byl povinen provozovat čistírnu v souladu s oběma rozhodnutími. Režim zkušebního provozu byl ukončen dnem nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí vodoprávního úřadu. Toto rozhodnutí povoluje trvalý provoz, podmínky v něm uvedené neupravují pravidla pro provoz zkušební, nýbrž pro provoz trvalý. Záleží na úvaze správního orgánu – vodoprávního úřadu – jaké emisní limity zvolí pro trvalý provoz čistírny. Při jejich stanovení však vychází z výsledků zkušebního provozu, což již naprosto správně uvedl soud prvního stupně. Vodoprávní úřad se v kolaudačním rozhodnutí rozhodl stanovit stejné podmínky, resp. hodnoty, vypouště-

ní vyčištěných odpadních vod, jaké byly v prvním rozhodnutí v době zkušebního provozu ze dne 24. 1. 1996. Neučinil proto nic jiného, než zvolil ty hodnoty, které podle jeho úvahy jsou těmi nejvhodnějšími.

Kolaudační rozhodnutí neodkazuje, že po dobu trvalého provozu je platné rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996, nýbrž výslovně uvádí, jak je citováno shora, že pro trvalý provoz jsou platné hodnoty stanovené v rozhodnutí, nikoli rozhodnutí jako takové. Vodoprávní úřad totiž v rámci kolaudačního rozhodnutí určil ty emisní limity, které odpovídaly limitům stanoveným v rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996, a proto na hodnoty v něm uvedené odkázal. Rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996 ve spojení s rozhodnutím ze dne 14. 3. 1997 tvoří pro účely zkušebního provozu jeden celek. Odkazuje-li se na hodnoty uvedené v jednom z nich pro účely trvalého provozu, nelze je již pojímat jako jeden celek, tj. ve znění jejich změn a doplnění, nýbrž v tom znění, na které je výslovně odkázáno. Vodoprávní úřad nemohl odkázat na celé rozhodnutí, protože jeho účinky pominuly se skončením zkušebního provozu. Změnové rozhodnutí ze dne 14. 3. 1997 má rovněž omezenou časovou působnost, a to také pouze po dobu zkušebního provozu. Trvalý provoz, ke kterému došlo na základě pravomocného kolaudačního rozhodnutí, je v jiném režimu, a pokud pro něj byly stanoveny hodnoty obsažené v rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996, jsou to právě jen a pouze hodnoty v něm uvedené, bez přihlídnutí k jejich změnám provedeným rozhodnutím ze dne 14. 3. 1997. Proto, pokud vodoprávní úřad v kolaudačním rozhodnutí metodou odkazu uvedl, že rozhodné jsou limity uvedené v rozhodnutí ze dne 24. 1. 1996, došlo k jejich přenesení do kolaudačního rozhodnutí, stávají se jeho součástí a jsou právně závazné.

Ochrana životního prostředí: k obsahu integrovaného povolení; vztah integrovaného povolení k vodoprávnímu řízení

k § 126 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 76/2002 Sb.

k § 13 odst. 4 písm. a), § 13 odst. 6 a § 14 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)*)

I. V již zahájeném vodoprávním řízení o vydání povolení k vypouštění odpadních vod provozovatelem z povoleného zařízení nelze pokračovat po zahájení řízení o vydání integrovaného povolení, protože integrované povolení nahrazuje povolení vodoprávního úřadu vydávané podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) – vydává se namísto něj (§ 126 odst. 5 citovaného zákona).

II. Nestanovení emisních limitů pro vypouštění znečišťujících látek do vod v integrovaném povolení, resp. vynětí problematiky nakládání s vodami z projednání v rámci řízení o vydání integrovaného povolení s poukazem na probíhající vodoprávní řízení ve věci vypouštění odpadních vod z povoleného zařízení, je porušením § 13 odst. 4 písm. a), § 13 odst. 6 a § 14 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 9 Ca 154/2004-76)

Věc: Občanské sdružení Ekologický výbor Veltrusy proti Ministerstvu životního prostředí o integrované povolení.

Krajský úřad Středočeského kraje (správní orgán I. stupně) vydal dne 9. 2. 2004 rozhodnutí, kterým udělil integrované povolení akciové společnosti Č. podle § 13 odst. 3 zákona o integrované prevenci pro Rafinérii Kralupy, a to s platností do 31. 12. 2013 k provozování zařízení rafinérie minerálních olejů a plynů a chemická zařízení na výrobu základních organických látek. Výrok A) rozhodnutí správního orgánu I. stupně dále obsahuje popis provozovaných technologií. Ve výroku B) v bodě B.1.1. rozhodnutí správní orgán I. stupně stanovil podle § 13 odst. 3 písm. d) zákona o integrované prevenci emisní limity ovzduší pro jednotlivé součásti zařízení. Pod bodem B.1.2 byly stanoveny emisní limity hluku. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně dále obsahuje: výrok C) upravující nakládání s nebezpečnými odpady v zařízení, výrok D) stanovící požadavky prevence

a omezení celkových dopadů emisí na životní prostředí a rizik s nimi spojených a ostatní doplňující podmínky, výrok E) obsahující souhrnné podmínky, výrok F) s požadavky vyplývajících ze stanoviska posouzení vlivu stavby na životní prostředí, výrok G) s požadavky vyplývajících z jiných právních předpisů a z § 13 odst. 4 písm. k) zákona o integrované prevenci, výrok H), jímž správní orgán I. stupně zrušil podle § 44 zákona o integrované prevenci některá předchozí pravomocná rozhodnutí. Ve výroku I) správní orgán I. stupně rozhodl podle § 13 odst. 5 zákona o integrované prevenci o připomínkách a požadavcích jednotlivých účastníků řízení, dotčených orgánů státní správy a odborně způsobilých osob.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2004 žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně částečně změnil tak, že

*) S účinností od 31. 12. 2004 ustanovení změněno zákonem č. 695/2004 Sb.

vypustil časové omezení integrovaného povolení, změnil některé podmínky provozování povolo­vaného zařízení a výrok I) přesunul do odůvodnění. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě uvedl, že integrované povolení je v rozporu s § 13 odst. 4 písm. a) a odst. 6 zákona o integrované prevenci, neboť v integrovaném povolení nejsou vůbec stanoveny emisní limity pro vypouštění do vod a problematika vodního hospodářství byla z jeho projednávání úplně vyňata. Vzhledem k tomu, že dle § 126 odst. 5 vodního zákona se nahrazují postupem v řízení o vydání integrovaného povolení tam uvedená vodoprávní rozhodnutí, a vzhledem k tomu, že dle § 2 písm. a) zákona o integrované prevenci se integrované povolení vydává pro technickou jednotku či pro technologickou jednotku nebo soubor souvisejících technických a technologických jednotek nacházející se v jednom provozu, není možné podle § 13 odst. 6 zákona o integrované prevenci vydat integrované povolení bez toho, aniž by byly stanoveny emisní limity týkající se nakládání s vodami (zejména vypouštění odpadních vod) a podmínky s tím související, včetně podmínek, které by jinak byly stanoveny na základě vodního zákona. Skutečnost, že správní orgán I. stupně vydal integrované povolení bez toho, aniž by v něm otázka nakládání s vodami byla jakkoliv řešena, představuje dle žalobce hrubé porušení zákona o integrované prevenci. Žalovaný sice tuto závažnou vadu v postupu prvostupňového orgánu konstatoval, nicméně ji nijak neodstranil. Zákon o integrované prevenci neumožňuje odsunout integrovanou problematiku a v integrovaném povolení jí neřešit.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v žádosti o vydání integrovaného povolení nebyla čistírna odpadních vod (dále jen „ČOV“) zahrnuta jako součást zařízení, o jehož povolení se žádá. Při ústním jednání dne 15. 10. 2003 bylo se souhlasem účastníků řízení konstatováno vypuštění ČOV z daného řízení z důvodu nedokončeného vodoprávního ří-

zení ve věci vypouštění odpadních vod z Rafinérie Kralupy. Správní orgán I. stupně poté problematiku ČOV řešil tak, že uložil provozovateli podmínku požádat o změnu integrovaného povolení po ukončení zmíněného vodoprávního řízení (podmínka E 1). Žalovaný na tomto místě konstatoval, že správní orgán I. stupně nepostupoval správně, když problematiku vypouštění odpadních vod a související ČOV nezahrnul do daného povolo­vacího řízení. Správní orgán I. stupně měl řízení podle § 8 odst. 1 vodního zákona zastavit a vyzvat provozovatele k doplnění žádosti v nutném rozsahu. Nesprávným postupem správního orgánu I. stupně byl však nastolen právní stav, který neumožňoval jiný způsob nápravy než prostřednictvím řízení o změně integrovaného povolení. Tím, že krajský úřad nevyzval provozovatele k doplnění žádosti, potvrdil rozsah zařízení, o jehož povolení se žádá, a tím i předmět řízení, o kterém může být v dané věci rozhodnuto. S ohledem na ustanovení § 3 odst. 2 poslední věta zákona o integrované prevenci nemůže již odvolací orgán, ani správní orgán I. stupně, pokud by věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, rozsah předmětu řízení rozšířit. Žalovaný z tohoto důvodu potvrdil podmínku uvedenou pod označením E 1, přičemž má za to, že tento postup neznamená zkrácení práv účastníků řízení, neboť okruh účastníků řízení o změně integrovaného povolení bude týž, jako byl v řízení o vydání integrovaného povolení. Nedojde ani k újmě na ochraně životního prostředí, neboť v průběhu vodoprávního řízení, které již bylo pravomocně ukončeno, byly navrženy limity znečištění pro jednotlivé znečišťující látky, jež jsou přísnější než limity stanovené v nařízení vlády č. 61/2003 Sb. Ochrana vod tedy bude do doby rozhodnutí o změně integrovaného povolení zajištěna samostatným vodoprávním rozhodnutím.

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

Z odůvodnění:

(...) Opodstatněné jsou rovněž námitky obsažené ve třetím okruhu žalobních bodů,

v nichž žalobce označil napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, za nezákonná z toho důvodu, že v integrovaném povolení nebyly stanoveny emisní limity týkající se nakládání provozovatele s vodami a podmínky s tím související. Nelze než přisvědčit žalobci, že tato problematika měla být správním orgánem v integrovaném povolením obligatorně řešena a že postup správního orgánu I. stupně, který tak neučinil, když namísto toho zakotvil do integrovaného povolení podmínku E 1 ukládající provozovateli po dokončení vodoprávního řízení ve věci vypouštění odpadních vod z Rafinérie Kralupy povinnost zažádat o změnu integrovaného povolení, a zahrnout tak ČOV do povolovaného zařízení, je v příkrém rozporu se zákonem. Řešení, které správní orgán v integrovaném povolení zvolil, odpovídá jak § 2 písm. h) zákona o integrované prevenci, dle něhož se integrované povolení vydává (mj.) namísto rozhodnutí vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, pokud to tyto předpisy umožňují, tak i § 13 odst. 6 téhož zákona, podle kterého závazné podmínky provozu uložené úřadem musí vždy zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů, podle kterých by byla vydána rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které se nahrazují integrovaným povolením. Zákon o vodách přitom v § 126 odst. 5 výslovně stanoví, že rozhodnutí vydaná podle § 8 odst. 1, § 16 odst. 1, § 17 odst. 1, § 36, 37, § 39 odst. 2 písm. a) a vyjádření podle § 18 odst. 1 se nevydávají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydávání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. V dříve zahájeném vodoprávním řízení ve věci vydání povolení k vypouštění odpadních vod provozovatelem z povolovaného zařízení tudíž ve smyslu výše citovaných zákonných ustanovení po zahájení řízení ohledně žádosti o vydání integrovaného povolení nemělo být pokračováno, protože integrované povolení toto povolení vodoprávního úřadu, vydávané podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o vodách, nahrazuje (vydává se namísto něj), čímž dů-

vod pro dokončení vodoprávního řízení zmiňovaného v podmínce E 1 integrovaného povolení odpadá. K variantě, kterou v podmínce E 1 integrovaného povolení zvolil správní orgán I. stupně a kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí – při vědomí určité nesprávnosti předchozího postupu správního orgánu I. stupně – nakonec akceptoval, soud dále uvádí, že samotné vydání povolení vodoprávního úřadu k vypouštění odpadních vod z povolovaného zařízení nelze považovat za podstatnou změnu v provozu zařízení, a tudíž za skutečnost, na jejímž základě by mohlo dojít k zahájení řízení o změně integrovaného povolení.

Soud nemohl přisvědčit argumentaci žalovaného, že v důsledku nesprávného postupu správního orgánu I. stupně, který nevyzval provozovatele k doplnění jeho žádosti tak, aby ČOV byla zahrnuta jako součást zařízení, o jehož povolení se v řízení jedná, byl nastolen právní stav, který neumožňuje jiný způsob nápravy než prostřednictvím řízení o změně integrovaného povolení. Soud si je vědom ustanovení § 3 odst. 2 zákona o integrované prevenci, jež nastoluje právní fikci úplné žádosti o vydání integrovaného povolení v případě, že správní orgán nevyzve provozovatele zařízení ve lhůtě do 20 dnů ode dne obdržení žádosti k jejímu doplnění. Má však za to, že uvedené ustanovení nebránilo správnímu orgánu vyrozumět provozovatele o tom, že podmínkou a nezbytnou součástí integrovaného povolení je v daném případě též stanovení emisních limitů pro vypouštění znečišťujících látek do vod a dalších závazných podmínek provozu povolovaného zařízení týkajících se nakládání s vodami, a upozornit jej na nutnost zahrnutí ČOV mezi ostatní jednotky tvořící povolované zařízení s tím, že pokud tak provozovatel neučiní, nebude možné jeho žádosti (třebas v důsledku nastoupení zákonné fikce považované za úplnou) vyhovět. Z obsahu předmětné žádosti o vydání integrovaného povolení ostatně vyplývá, že provozovatel si byl nutnosti stanovení emisních limitů souvisejících s provozem ČOV v integrovaném povolení dobře vědom. To vyplývá ze skutečnosti, že v žádosti v rámci návrhu závazných podmínek pro-

vozu zařízení a jejich časového plnění pod bodem 13.1.2. – ochrana vod – sám uvedl navrhované hodnoty emisních limitů pro jednotlivé znečišťující látky ve vztahu k čistírně odpadních vod z rafinérie. Lze se tudíž domnívat, že provozovatel ve skutečnosti ČOV považoval za součást zařízení, pro které žádal o vydání integrovaného povolení, a že jí v části 5 podané žádosti (popis zařízení a s ním přímo spojených činností) neuvedl pouze z toho důvodu, že se v této části zaměřil výlučně na technické a technologické jednotky výrobního charakteru, z nichž povolované zařízení sestává.

Ve vztahu k třetímu okruhu žalobních bodů tedy soud uzavírá, že nestanovení emisních limitů pro vypouštění znečišťujících látek do vod, resp. vynětí problematiky nakládání s vodami z projednání v rámci řízení o vydání integrovaného povolení s poukazem na probíhající vodoprávní řízení ve věci vypouštění odpadních vod z povolovaného zařízení

představuje natolik závažné porušení § 13 odst. 4 písm. a), § 13 odst. 6 a § 14 odst. 1 zákona o integrované prevenci, že by samo o sobě muselo vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Soud závěrem dodává, že ani dohoda účastníků řízení o „vypuštění ČOV z povolovaného zařízení z důvodu nedokončeného vodoprávního řízení,“ k níž došlo při ústním projednání věci konaném dne 15. 10. 2003, nemůže vyloučit porušení zákona o integrované prevenci zhojit, neboť správní orgán je vázán zákonem, který jasně a striktně stanoví, jaké náležitosti má integrované povolení mít, pro jaké znečišťující látky mají být správním orgánem emisní limity stanoveny, jakož i to, že integrované povolení se vydává namísto rozhodnutí vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, které se jím nahrazují. Tyto požadavky zákona nelze v žádném případě obejít s poukazem na to, že se tak účastníci řízení dohodli.

1672

Rybářské právo: vyhlášení rybářského revíru

k § 4 odst. 3 písm. b) zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)

Při rozhodování o vyhlášení rybářského revíru dle § 4 odst. 3 písm. b) zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, je posouzení otázky „uzavřenosti vody“ výlučně kompetencí rybářského orgánu; nejde o otázku, která by měla být řešena ve vodoprávním řízení v režimu zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, čj. 1 As 11/2006-82)

Prejudikatura: srov. č. 316/2004 Sb. NSS.

Věc: Moravský rybářský svaz proti Ministerstvu zemědělství, za účasti Ing. Františka F., o vyhlášení rybářského revíru, o kasační stížnosti Ing. Františka F.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 1. 2005 bylo postupem dle § 59 odst. 2 správního řádu z roku 1967 zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 3. 8. 2004, a toto rozhodnutí bylo současně potvrzeno. Rozhodnutím orgánu I. stupně byl na základě § 4

odst. 1 a 3 písm. b) zákona o rybářství vyhlášen mimopstruhový rybářský revír „Gejle 7“, tvořený blíže specifikovanými pozemky s uzavřenou vodou. Současně s tím byl, s odkazem na § 6 odst. 2 a § 9 odst. 1 zákona o rybářství, k tomuto revíru povolen Ing. Františku F. na dobu 10. let od právní moci tohoto rozhodnutí výkon rybářského práva a byl též

[ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona] ustanoven hospodář nově vzniklého revíru. Konečně bylo tímto rozhodnutím (postupem dle § 4 odst. 6 zákona o rybářství) změněno rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 28. 1. 1993, kterým byl vyhlášen rybářský revír „Dyje 4C č. 461 159“.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou. Městský soud napadené rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 15. 9. 2005 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí zejména uvedl, že podstatným pro posouzení zákonnosti postupu obou správních orgánů v této věci je posouzení, zda část nově vzniklého rybářského revíru, konkrétně „Nové jezero“, je možno považovat za vodní tok. Tato otázka je předmětem vodoprávního řízení, které v jeho případě skutečně bylo vedeno, nebylo však v době rozhodování městského soudu dosud pravomocně skončeno. Vodoprávní řízení o odstranění pochybností, zda je konkrétní vodní útvar tokem, či nikoli, je upraveno v § 43 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon); jeho výstupem je rozhodnutí vydávané ve správním řízení (tedy obsahující náležitosti vyžadované správním řádem), jak vyplývá z § 115 odst. 1 vodního zákona. Podle městského soudu však žalovaný tuto skutečnost nezohlednil, zejména pak nevzal v potaz rozhodnutí orgánu II. stupně ve shora zmíněném vodoprávním řízení, který vrátil věc k novému projednání s doporučením provedení dalších důkazních prostředků, včetně vypracování znaleckého posudku z oboru vodního hospodářství.

Rozsudek městského soudu napadl Ing. František F., osoba na řízení zúčastněná (stěžovatel), kasační stížností, ve které mj. označil za nesprávný právní názor městského soudu, dle kterého je pro právní posouzení věci podstatné, zda „Nové jezero“ je, či není vodním tokem ve smyslu § 43 vodního zákona. Stěžovatel uvedl, že jakkoli rozhodnutí vodoprávních orgánů o tom, zda vodní útvary tvořící rybářský revír „Gefle 7“ mají charakter vodního toku, bylo podkladovým rozhodnu-

tím pro řízení o vyhlášení tohoto revíru, pro rozhodování rybářských orgánů v této věci nejde o otázku relevantní. Rybářské orgány totiž při posuzování, zda konkrétní vodní útvary jsou uzavřenou vodou, nemusí vycházet z právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí vodoprávního úřadu, jímž je rozhodnuto o tom, zda mají povahu vodního toku, či nikoli. Mezi pojmy „uzavřená voda“ [§ 2 písm. g) zákona o rybářství] a „vodní tok“ (§ 43 vodního zákona) neexistuje bezprostřední souvislost (zde stěžovatel poukázal na otázku tzv. „slepých ramen“, jež jsou oběma předpisy posuzována rozdílně). Dle názoru stěžovatele tedy žalovaný nepochybil, pokud si o otázce uzavřenosti vodních útvarů tvořících rybářský revír „Gefle 7“ učinil závěr sám. Posouzení uzavřenosti předmětných vodních útvarů je navíc otázkou právní, nikoli skutkovou. Za situace, kdy je pojem „uzavřená voda“ definován přímo v § 2 písm. g) zákona o rybářství, je závěr o tom, zda je konkrétní vodní útvar uzavřenou vodou, závěrem, který jsou oprávněny učinit si výlučně rybářské orgány, popřípadě soudy při aplikaci zákona o rybářství. Posouzení této otázky nepřísluší vodoprávním úřadům, což ostatně vyplývá i z § 4 odst. 1 věty druhé zákona o rybářství. Jediným předmětem skutkového hodnocení věci může být v této souvislosti otázka, zda vodní útvar je, či není volně spojen s přítokem nebo odtokem [§ 2 písm. g) zákona o rybářství]; tuto otázku však oba správní orgány hodnotily samostatně v rámci místního šetření.

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

Z odůvodnění:

(...) I přes výše konstatovanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se alespoň *obiter dictum* k další stížní námitce zpochybňující správnost právního názoru městského soudu, dle kterého je pro právní posouzení věci podstatné, zda vodní útvar „Nové jezero“ je vodním tokem ve smyslu § 43 zákona o vodách, či nikoli. Jak bylo již vy-

še uvedeno, prvostupňovým správním rozhodnutím bylo rozhodnuto o vyhlášení rybářského revíru (výrok I.), dále o povolení výkonu rybářského práva v něm, včetně ustanovení rybářského správce a jeho zástupce (výroky II. a III.) a bylo jím též změněno stávající rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru (výrok IV.). Nezákonnost správních rozhodnutí obou stupňů přitom žalobce spatřoval již v samotném rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru (podmiňujícím fakticky zbývajících částí rozhodnutí), což dovozoval z tvrzené neexistence podmínky uzavřenosti vody vodních útvarů pojímaných do nového rybářského revíru. Dle názoru městského soudu při posouzení otázky, zda jde (v případě Nového jezera) o uzavřenou vodu, či nikoli, je nutno vycházet ze zjištění, zda tento útvar je vodním tokem; odkázal přitom na rozhodnutí vodoprávního orgánu o této otázce, vydané dle § 43 odst. 2 vodního zákona. Tento právní názor není správný.

Podle § 2 písm. e) zákona o rybářství se pro účely tohoto zákona rozumí rybářským revírem část vodního útvaru povrchových vod o výměře nejméně 500 m² souvislé vodní plochy, umožňující život rybí osádky a vodních organismů, vyhlášená rozhodnutím příslušného orgánu státní správy rybářství podle § 19 – § 24. S tímto ustanovením koresponduje i dikce v dané věci aplikovaného § 4 odst. 1 zákona o rybářství, dle kterého rybářský revír vyhláší na vodním toku, na rybníce nebo na uzavřené vodě svým rozhodnutím příslušný rybářský orgán; ten je oprávněn vyhlásit rybářský revír pouze v obvodu své

územní působnosti. V případě pochybnosti, zda se jedná o uzavřenou vodu, rozhodne příslušný rybářský orgán. Z věty první před středníkem citovaného ustanovení je zřejmé, že všechny případy tam uvedené lze podřadit pod pojem „*povrchová voda*“. Podstatné přitom je, že zákon zde zcela zřetelně rozlišuje vodní toky (zákon o rybářství je nedefinuje, odkazuje pouze na § 43 vodního zákona), rybníky [pro potřeby zákona o rybářství jsou definovány v § 2 písm. c)] a uzavřenou vodu [definovány pro potřeby zákona o rybářství v § 2 písm. g)]. Je tedy zřejmé, že při vyhlášení rybářského revíru na uzavřené vodě ve smyslu § 4 odst. 3 písm. b) zákona o rybářství je aplikace zákona o vodách možná pouze při posouzení, zda posuzovaný vodní útvar vůbec lze považovat za povrchovou vodu, není však již nutné zabývat se tím, zda jde o jednu z jejich forem – vodní tok ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o vodách. Legální definice pojmu „uzavřená voda“ je součástí zákona o rybářství [§ 2 písm. g)]. Uvedený závěr lze vyjádřit též tak, že při posuzování, zda určitý vodní útvar je možno považovat za uzavřenou vodu, není třeba vycházet z (ne)existence pojmových znaků vodního toku ve smyslu § 43 zákona o vodách. V této souvislosti lze konečně zcela přisvědčit též názoru stěžovatele i žalovaného, dle kterého úprava zákona o rybářství a zákona o vodách směřuje k úpravě rozdílných společenských vztahů (viz § 1 obou těchto zákonů), a nelze tedy bez dalšího zaměňovat či přejímat jejich instituty a terminologii, jak to ve svých důsledcích učinil městský soud. (...)

Zbraně a střelivo: zabezpečení provozovny

- k § 39, § 58 a § 76 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb. a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (zákon o zbraních)
- k § 2, § 3 a § 4 nařízení vlády č. 338/2002 Sb., o technických požadavcích pro zabezpečení přechovávaných zbraní nebo střeliva a o podmínkách skladování, přechovávání a zacházení s černým loveckým prachem, bezdýmným prachem a zápalkami, ve znění nařízení vlády č. 347/2003 Sb. (v textu též „nařízení“)

Rozdíl kladený na technické požadavky k zabezpečení oken zvláštního objektu (§ 3 nařízení vlády č. 338/2002 Sb.) a výloh prodejen (§ 4 citovaného nařízení) odráží skutečnost, že výloha je zpravidla umístěna směrem do ulice, zatímco okna zvláštního objektu mohou být přístupná např. i ze sousedních staveb. Jiným důvodem rozdílu v zabezpečení je fakt, že ve výloze jsou zbraně vystaveny pouze v provozní době prodeje a mimo tuto dobu se ukládají (§ 58 odst. 2, 4 a 5 zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních) do technicky způsobilých zařízení podle § 2 nařízení vlády č. 338/2002 Sb.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2007, čj. 10 Ca 225/2005-51)

Věc: Veřejná obchodní společnost Řehák & Řehák proti Policejnímu prezidiu ČR o uložení pokuty.

V květnu 2004 byla u žalobce provedena kontrola dodržování zákona o zbraních a právních předpisů vydaných k jeho provedení. Sídlo a provozovna žalobce jsou situovány ve druhém nadzemním podlaží (I. patro) objektu. V provozovně bylo v době kontroly 800 ks zbraní, z nichž bylo předmětem kontroly 120 ks a dále bylo kontrolováno 9 872 ks střeliva. Zbraně jsou dílem žalobce, dílem v držení Daniela Ř. a Marcela Ř. jako osob samostatně výdělečně činných. Všechny tři subjekty užívají uvedené prostory společně. Kontrolou bylo mimo jiné zjištěno, že zbraně a střelivo jsou v prodejně vystavovány v prodejních pultech, celoskleněných vitrínách a v zamčených nástěnných vitrínách v čelní části prosklených. Sklo je opatřeno fólií, která nesplňuje požadavek odolnosti proti průrazu, a je tedy porušen § 2 písm. g) nařízení. Dále jsou v prodejně vystavovány dlouhé kulové zbraně, a to v zařízení, které není neoddelitelně ukotveno v podlaze, jak požaduje § 2 odst. b) nařízení. Zabezpečení oken a dveří objektu prodejny je v rozporu s § 3 na-

řízení. Veškerá porušení, výše specifikovaná, byla správním orgánem kvalifikována jako porušení § 39 odst. 1 písm. e) zákona o zbraních. Kromě toho byla zjištěna i další porušení zákona o zbraních.

Proti obsahu kontrolního protokolu podal žalobce námitky, které byly správním orgánem 1. stupně 7. 7. 2004 zamítnuty. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo také zamítnuto.

Dne 12. 11. 2004 bylo proti žalobci zahájeno správní řízení. Správní orgán I. stupně dne 16. 3. 2005 vydal rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena pokuta 50 000 Kč podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zbraních. Správní orgán konstatoval, že žalobce porušil § 39 odst. 1 písm. e) a písm. k) a § 39 odst. 4 zákona o zbraních [za které lze dle § 76 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč] a také porušil § 39 odst. 1 písm. d) zákona o zbraních [za které lze podle § 76 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona uložit pokutu do výše 250 000 Kč]. Výše

pokuty je stanovena diferencovaně podle závažnosti protiprávního jednání.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 13. 4. 2005 odvolání, které žalovaný dne 7. 6. 2005 zamítl.

Toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou, v níž zejména namítá, že závěry učiněné správním orgánem I. stupně a potvrzené žalovaným vycházejí z nesprávně zjištěného skutkového stavu věci a nesprávné aplikace § 76 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zbraních při stanovení výše pokuty, kterou považuje za nepřiměřeně vysokou. Žalobce také mimo jiné nesouhlasí se závěrem žalovaného v otázce zabezpečení zbraní a střeliva, jímž mělo dojít k porušení § 39 odst. 1 písm. e) zákona o zbraních v návaznosti na § 58 odst. 4 téhož zákona a § 2 písm. b) a g) a § 3 nařízení, a to pokud jde o zabezpečení oken sídla jeho provozovny. Tvrdí, že okna jeho provozovny byla v době kontroly zabezpečena svinovacími roletami, kterými lze podle § 4 písm. b) nařízení nahradit mříž, jejíž absenci žalovaný žalobci vytýkal.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména uvedl, že předmětnou svinovací roletu lze podle citovaného nařízení použít pouze jako zabezpečení výlohy, nikoli však oken.

Při soudním jednání zástupce žalobce zdůraznil, že pokutu uloženou žalobci považuje za nepřiměřeně vysokou. Byť žalobce nepopírá, že k pochybením z jeho strany došlo, při ukládání pokuty má správní orgán přihlížet k závažnosti porušení zákona, nikoli k vyšší horní hranice možné sankce. Zástupce žalovaného ohledně výše pokuty poukázal na to, že je nutno přihlídnout k tomu, že i v rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo konstatováno více pochybení, která jsou žalobci vytýkána, a částka uložené pokuty tedy odpovídá všem těmto zjištěným pochybením. Pokud jde o zabezpečení oken, vycházel správní orgán I. stupně stejně tak jako žalovaný z toho, že nařízení definuje provozovnu žalobce jako zvláštní objekt, který z hlediska technického zabezpečení podléhá požadavkům zavedeným v § 3 tohoto nařízení.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) První námitku žalobce, že měl zabezpečena okna v sídle své provozovny v souladu s požadavky zákona o zbraních, způsobem naplňujícím požadavky § 3 nařízení, soud neshledal důvodnou.

Podle § 39 odst. 1 písm. e) zákona o zbraních je držitel zbrojní licence povinen zabezpečit zbraně a střelivo proti zneužití, ztrátě, nebo odcizení, a to způsobem vymezeným v § 58 zákona o zbraních, který ve zvláštních ustanoveních o nakládání se zbraněmi a střelivem stanoví, mj. pokud jde o zabezpečení zbraní a střeliva, že více jak 20 přechovávaných zbraní kategorie A, B, nebo C, nebo více než 20 ks střeliva se zabezpečuje v uzamčené místnosti, samostatném objektu, nebo komorovém trezoru, pokud jsou chráněny elektronickým zabezpečovacím zařízením a pokud splňují technické požadavky stanovené prováděcím právním předpisem. Ohledně přechovávání zbraní a střeliva ve výlohách stanoví § 58 odst. 5 zákona o zbraních, že tyto zbraně musí být v provozní době zabezpečeny uzamykatelnou, otevíratelnou stěnou výloh. Výlohy, skla výloh, vitrín nebo pultů musí splňovat technické požadavky stanovené prováděcím právním předpisem a mimo provozní dobu se uchovávají podle odst. 2 – 4 citovaného ustanovení.

Nařízení ve svém § 2, pokud jde o technické požadavky pro zabezpečení přechovávaných zbraní stanoví v písm. d), že za technicky způsobitelné se pro účely zabezpečení uchovávaných, uložených a uskladněných zbraní považují uzamčená místnost nebo samostatný objekt (dále jen „zvláštní objekt“), které splňují požadavky podle § 3 nařízení. Podle § 3 nařízení je zvláštní objekt vybaven trezorovými dveřmi, které splňují požadavky pro kvalifikaci takových dveří a komorových trezorů bezpečnostní třídy I. podle ČSN 1143-3, nebo celooceľovými dveřmi, které splňují požadavky 5. bezpečnostní třídy podle ČSN P ENV 1627. Jeho stěny, stropy a podlahy jsou zhotoveny z cihel, betonových panelů, nebo obdobného stavebního materiálu. Okna, světlíky, komíny, větráky, šachty a další otvory jsou opatřeny pevně zabudovanými

ocelovými mřížemi s pruty o průměru nejmenší 10 mm, kdy vzdálenost os prutů činí nejvíce 130 mm. Spoje prutů jsou svařeny nebo snýtovány. Od druhého nadzemního podlaží zvláštního objektu lze místo mříže použít uzavíratelné okno s celoocelovým okenním rámem pevně zabudovaným do stěny budovy se sklem, které je vybaveno bezpečnostní fólií proti průrazu s odolností nejméně 250 J, nebo sklem obdobně odolným proti průrazu a vytlačení z rámu.

Na rozdíl od požadavků na zabezpečení zvláštního objektu, technické požadavky na zabezpečení výloh dle § 2 písm. f) nařízení říkají, že výloha a skla výloh musí splňovat podmínky podle § 4 nařízení, a to: výloha má celoocelový rám pevně zabudovaný do stěny budovy se sklem výlohy vybaveným bezpečnostní fólií proti průrazu s odolností nejméně 250 J, nebo sklem obdobně odolným proti průrazu nebo vytlačení. Podmínku odolnosti skla lze nahradit: a) pevně zabudovanou ocelovou mříží s pruty nejmenší 10 mm a vzdáleností os prutů nejvíce 130 mm, přičemž spoje prutů jsou svařeny nebo snýtovány, nebo b) posuvnou, sklopnou nebo rolovací ocelovou mříží s parametry odpovídajícími ocelové mříži uvedené v písm. a) se dvěma zámkami, s vysokou bezpečností zařazenými do třídy A podle ČSN 1143-3.

Z kontrolního zjištění v daném případě vyplývá, že po skončení provozní doby jsou prostory ve druhém nadzemním podlaží užívány pro činnosti v oblasti zbraní a střeliva jako zvláštní objekt, tzn. zbraně kategorie A, B, C a střelivo není ukládáno do uzamčené místnosti – sklad zbraní. Stěny, stropy a podlahy zvláštního objektu jsou zhotoveny z pevného stavebního materiálu. Provozovna je jistěna elektronickým zabezpečovacím zařízením. Pokud jde o okna této provozovny, z protokolu o výsledku kontroly vyplývá, že objekt má celkem 11 dřevěných čtyřdílných zdvojených oken. Okna s rozměrem 110/170 cm nejsou osazena v celoocelovém okenním rámu pevně zabudovaném do stěny budovy a nejsou opatřena bezpečnostní fólií s odolností nejméně 250 J. Před těmito okny (z vnitřní strany) jsou osazeny bezpečnostní rolety typ RL P,

výrobce společnost s ručením omezeným L. Svinovací bezpečnostní rolety tohoto typu zabudované před okny zvláštního objektu byly doloženy Ing. Danielem Ř. (statutárním orgánem žalobce) certifikátem shody, kterým bylo prokázáno, že výrobky podle typového hodnocení dle ČSN P-ENV 1627 čl. 6 odst. d) jsou zařazeny do 4. bezpečnostní třídy. Zabezpečení oken při použití předmětných bezpečnostních rolet je hodnoceno jako neodpovídající požadavkům § 3 nařízení, podle něhož od 2. nadzemního podlaží zvláštního objektu lze místo mříže použít uzavíratelné okno s celoocelovým okenním rámem pevně zabudovaným do stěny budovy se sklem, které je vybaveno bezpečnostní fólií proti průrazu s odolností nejméně 250 J, nebo sklem obdobně odolným proti průrazu a vytlačení z rámu. Z připojené fotodokumentace z kontrolní akce vyplývá usazení rolet v okenních otvorech v 1. nadzemním podlaží svinovací roletou.

(...) Soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je v souladu s uvedeným vymezením zákona a podzákoných předpisů, okna provozovny žalobce, jako zvláštního objektu, nebyla od druhého nadzemního podlaží opatřena celoocelovým okenním rámem pevně zabudovaným do stěny budovy se sklem vybaveným bezpečnostní fólií proti průrazu s odolností předepsanou § 3 nařízení, tedy náhradou, kterou připouští od 2. nadzemního podlaží toto nařízení namísto pevně zabudované ocelové mříže, a zabezpečení oken zvláštního objektu nelze nahradit způsobem, který je přípustný pro zabezpečení výloh ve smyslu § 4 citovaného nařízení, tedy posuvnou, sklopnou, nebo rolovací ocelovou mříží, neboť takto je možno nahradit toliko podmínku odolnosti skla, vymezenou v tomto ustanovení, proti průrazu. Podmínka, že okno, stejně tak jako výloha, musí mít celoocelový rám pevně zabudovaný do stěny budovy, nebyla splněna, neboť jak vyplývá i z fotodokumentace, okna nebyla opatřena celoocelovým rámem, a tato skutečnost byla vytýkána s tím, že uvedené rolety nemohou tento požadavek naplnit.

Žalobce předložil soudu k důkazu certifikát shody včetně připojeného certifikačního protokolu. (...) I z uvedeného protokolu tedy

vyplývá, že uvedené bezpečnostní rolety splňují požadavky nařízení dle § 4 písm. b), tj. splňují požadavky na posuvné, sklopné nebo rolovací ocelové mříže s parametry odpovídajícími ocelové mříži uvedené v písm. a), nicméně jde o požadavky pro zabezpečení výlohy ve smyslu § 4 nařízení, nikoli požadavky, které jsou kladeny na zabezpečení oken.

Podle názoru soudu rozdíl v technických požadavcích na zabezpečení oken zvláštního objektu a výloh prodejen reflektuje jednak skutečnost, že výloha je zpravidla sice v přízemí, ale do ulice, zatímco okna, i když jsou

v 2. nadzemním podlaží, mohou být v zadním traktu a přístupná např. ze sousedních staveb, zejména však přísnější pravidla zabezpečení jsou nastavena proto, že ve výloze jsou zbraně vystaveny v provozní době (prodejní době) a mimo provozní dobu se zbraně z výloh uschovávají, jak stanoví § 58 odst. 5 zákona o zbraních, tedy zabezpečují podle § 58 odst. 2 až 4 zákona o zbraních, a to do technicky způsobilých zařízení dle § 2 nařízení, kterým je v daném případě vymezený „zvláštní objekt“ [§ 2 písm. d) nařízení], jenž proto musí splňovat požadavky § 3 nařízení (...).

1674

Matriční evidence: prohlášení o užívání jména

k § 86 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů (v textu též „zákon o matrikách“)
k čl. 10 Listiny základních práv a svobod

Nutnost učinit prohlášení o tom, že občan bude užívat dvě jména, jak byla zapsána v matriční knize k 31. 12. 1949 (§ 86 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů), není v rozporu s čl. 10 Listiny základních práv a svobod, neboť jde o formalitu, která nepředstavuje pro občana neúnosné břemeno. Naopak ponechává na jeho vůli, v jaké podobě bude své jméno (jména) užívat.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 8. 2007, čj. 22 Ca 223/2006-27)

Prejudikatura: srov. č. 833/2006 Sb. NSS.

Věc: Ing. Pavel K. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o platnost občanského průkazu.

Žalobce měl v rodném a křestním listě vydaném v roce 1949 uvedena dvě jména Pavel František, po roce 1950 však nebylo podle tehdy platné právní úpravy užívání dvou křestních jmen možné. Podle zákona o matrikách účinného od 1. 7. 2001 neučinil žalobce platně prohlášení o tom, že bude užívat obě dříve zapsaná jména. V občanském průkazu vydaném žalobci v roce 2002 však byla obě jména uvedena. Platnost tohoto občanského průkazu byla proto skončena rozhodnutím Magistrátu města Ostravy ze dne 2. 3. 2006 podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, neboť tento občanský průkaz obsahoval nesprávný údaj o jméně Pavel František.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 28. 4. 2006 zamítl a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Ostravy. Zdůraznil, že do matriční knihy byla sice v souladu s právní úpravou platnou před rokem 1950 zapsána dvě jména, avšak od roku 1950 již nebylo možno vydat mu rodný list s oběma jmény. V roce 2000 mu byl vydán rodný list pouze se jménem Pavel. S účinností nového zákona o matrikách se obnovila možnost užívat dvě jména, přičemž pro opětovné užívání dvou jmen je třeba učinit příslušné prohlášení. Zákon zde ponechává na svobodné vůli jednotlivých osob, kterým bylo od roku 1950 odepráno užívat obě jména, rozhodnutí, zda se chtějí k užívání obou jmen

vrátit či nikoliv, s ohledem na to, že pro mnohé z nich by byla nucená opětovná změna nevítanou komplikací.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Namítal v ní, že se narodil 1. 7. 1942 a byl mu vystaven rodný a křestní list na jméno Pavel František K., přičemž tato listina nepozbyla platnosti. Právní úprava nastolená zákonem č. 55/1950 Sb., o užívání a změně jména a příjmení (dále jen „zákon č. 55/1950 Sb.“), na jehož základě byl žalobci v roce 2000 vydán „nový“ rodný list na jméno Pavel K., je v rozporu s Listinou, neboť zasahuje do práva žalobce na ochranu osobnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny. Jestliže platný zákon o matrikách vyžaduje od žalobce prohlášení, že bude užívat obě křestní jména, jedná se o pokračování protiústavní úpravy, neboť užívání obou jmen umožňuje toliko do budoucnosti. Žalobcův občanský průkaz dle jeho názoru neobsahuje nesprávný údaj, neboť zcela souhlasí s úřední listinou – rodným a křestním listem ze dne 13. 5. 1949.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) K námitce žalobce ohledně rozporu zákona č. 55/1950 Sb. s Listinou základních práv a svobod je nutno uvést, že krajský soud nemá důvod zabývat se ústavností právní úpravy nastolené tímto zákonem, když zákon č. 55/1950 Sb. nebyl v řízení, které vedlo k vydání napadeného rozhodnutí, vůbec použit a nebyl účinný v okamžiku zahájení správního řízení.

Námitku žalobce, že zákon o matrikách je pokračováním protiústavní úpravy, pokud od žalobce vyžaduje prohlášení, že bude užívat obě jména, nepovažuje krajský soud za důvodnou.

Podle čl. 10 odst. 1 Listiny každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.

Ústavní soud sice užívání jména ve vztahu k citovanému článku Listiny dosud ve své judikatuře neřešil, nicméně v uvedené věci lze využít judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Podle konstantní judikatury ESLP spadají spory týkající se jmen a příjmení jednotlivců do rozsahu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Ačkoli toto ustanovení nezmiňuje výslovně právo na jméno, jméno jako prostředek osobní identifikace a spojení s rodinou, dotýká se soukromého a rodinného života jednotlivce (srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Znamenskaja proti Rusku* ze dne 2. 6. 2005, stížnost č. 77785/01, § 23). Nicméně podle taktéž konstantní judikatury ESLP může být užívání práv a svobod zaručených v Úmluvě vázáno ze strany státu na splnění určitých formalit (jako je v krajském soudem posuzovaném případě prohlášení podle § 86 zákona o matrikách a zaplacení správního poplatku). Tyto formality – za předpokladu, že nepředstavují pro osobu neúnosné břemeno – neznamenají porušení práv přiznaných Úmluvou (srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Folgerø a další proti Norsku* ze dne 29. 6. 2007, stížnost č. 15472/02, § 100). Dále je třeba uvést, že ESLP v rozsudku *Guillot proti Francii* (ze dne 24. 10. 1996, stížnost č. 22500/1993, § 27) poukázal na to, že malá diskrepance mezi úřední podobou jména a jeho podobou, kterou osoba užívá v soukromém životě, sice může způsobovat nepříjemnosti, ale zpravidla nebudou takového rozsahu, aby mohly být považovány za nerespektování soukromého a rodinného života z pohledu čl. 8 Úmluvy.

Lze tedy uzavřít, že podle názoru krajského soudu postupovaly správní orgány v případě skončení platnosti občanského průkazu žalobce v souladu se zákonem, když tento občanský průkaz obsahoval nesprávný údaj týkající se jména, které je žalobce oprávněn – s ohledem na skutečnosti uvedené výše – v současné době užívat.