

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4^{2009 / VII. ročník / 30. 4. 2009}

OBSAH

1789. Řízení před soudem: nepříkážnost rozhodnutí správního orgánu	1798. Správní trestání: užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím
283	326
1790. Řízení před soudem: podání kasační stížnosti u nepříslušného soudu	1799. Celní řízení: k pojmu „zřejmě zanedbání“
285	329
1791. Řízení před soudem: aplikovatelnost právního předpisu	1800. Ceny: ekonomicky oprávněné náklady
286	333
1792. Řízení před soudem: aplikace předchozí soudní judikatury; zpochybnění závěrů rozšířeného senátu	1801. Spotřební daně: předmět daně z tabáku
293	336
1793. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; změna rodného čísla	1802. Daň z příjmů: ukončení podnikatelské činnosti
296	339
1794. Opatření obecné povahy: místní úprava provozu na pozemní komunikaci dopravní značkou	1803. Daň z příjmů: úprava základu daně po změně způsobu uplatňování výdajů; povaha odměny správce konkursní podstaty jakožto pohledávky
304	341
1795. Územní plánování: vymezení zastavěného území Opatření obecné povahy: odůvodnění	1804. Účetnictví: dohadné položky aktivní
311	346
1796. Kompetenční spory: rozhodnutí o zaplacení cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí	1805. Ochrana spotřebitele: informace o ceně výrobků a služeb
319	351
1797. Správní trestání: přestupky v silniční dopravě Přestupky: blokové řízení	1806. Mezinárodní ochrana: pronásledování z důvodu náboženství; zjišťování skutkového stavu
323	354
	1807. Utajované informace: zaměstnanci ozbrojených sil
	359
	1808. Utajované informace: časová působnost právních předpisů
	363
	1809. Osoby odvečené do SSSR: československé státní občanství
	370

Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu

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

Odůvodnil-li správní orgán své rozhodnutí pouze tím, že odkázal na rozsudek soudu v občanskoprávní věci, ve kterém se však soud spornou otázkou, jež byla stěžejní pro správní rozhodnutí, meritorně vůbec nezabýval a vyjádřil se k ní pouze hypoteticky, zatížil tím správní orgán své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 7 As 17/2008-60)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura č. 210/2003 (sp. zn. 29 Odo 224/2001).

Věc: Milena Ch. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o účastenství ve stavebním řízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad v Kunovicích dne 15. 3. 2004 rozhodl, že Marie Ch. (matka žalobkyně) není účastnicí kolaudačního řízení vedeného ve věci novostavby rodinného domu pro stavebníky manžele H. a Kristýnu H.

Žalovaný dne 16. 6. 2004 zamítl odvolání Marie Ch. a potvrdil rozhodnutí I. stupně.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou, ke které Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 22. 1. 2008 napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalovaný své rozhodnutí opřel pouze o rozsudek Okresního soudu v Uherském Hradišti ze dne 26. 11. 2001, který byl potvrzen rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. 11. 2003, z jehož výroku v žádném případě nevyplyvá, že stavebníci nezasáhli svou stavbou rodinného domu na pozemek ve vlastnictví matky žalobkyně. Otázkou, zda stavba stojí na pozemku nyní ve vlastnictví žalobkyně, se okresní ani krajský soud věcně nezabýval, protože žaloba byla zamítnuta z procesních důvodů. Úvahy vyjádřené okresním soudem ohledně zásahu stavby na předmětný pozemek v odůvodnění rozsudku byly učiněny nad rámec projednávané věci, a proto se jimi ani krajský soud v odvolacím řízení vůbec nezabýval. Závěr žalovaného, že z citovaných rozsudků jednoznačně vyplývá, že stavebníci nezasáhli stavbou rodinného domu na pozemek žalobkyně, je tudíž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu uvedení v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Setrval v ní na svém názoru, že žalobkyně nesplňuje základní předpoklad, aby byla účastnicí kolaudačního řízení, protože není vlastnící pozemku pod předmětnou stavbou. Podle názoru stěžovatele krajský soud napadený rozsudek nesprávně odůvodnil tím, že rozsudky okresního a krajského soudu nejsou dostatečným důkazem, že stavba na pozemek účastnice řízení nezasahuje, neboť z těchto rozsudků jasně a srozumitelně vyplývá, že k zásahu nedošlo. V kolaudačním řízení nebylo zjištěno, že by stavba, byť jen zčásti, byla provedena na pozemku účastnice řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel namítá nesprávnost závěru krajského soudu, že citované rozsudky okresního a krajského soudu nejsou dostatečným důkazem, že předmětná stavba nezasahuje na pozemek žalobkyně.

Rozsudkem Okresního soudu v Uherském Hradišti ze dne 26. 11. 2001 byla zamítnuta žaloba matky žalobkyně podaná proti manželům H., protože nebyl dán právní zájem, neboť mohla své právo uplatnit podle § 135c občanského zákoníku, a ve vztahu k žalované Kristýně H. proto, že tato nebyla

pasivně legitimována. „Na okraj“ pak okresní soud dodal, že *„i kdyby žaloba žalobkyně byla podána podle § 135c občanského zákoníku, i v tomto případě by došlo k jejímu zamítnutí, neboť znaleckým dokazováním má soud za prokázané, že žalování svou stavbou nezasáhli na pozemek žalobkyně“*. Dále okresní soud uvedl, že *„i kdyby částečně stavba žalovaných zasahovala do pozemku žalobkyně, tak v této části podle § 134 občanského zákoníku by došlo k vydržení této části pozemku prvním žalovaným“*. K tomu okresní soud opět zdůraznil, že se jedná o poznámku „pouze na okraj“. O odvolání matky žalobkyně rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 18. 11. 2003 tak, že napadený rozsudek okresního soudu potvrdil. V odůvodnění uvedl, že pokud se matka žalobkyně domáhala vydání rozhodnutí, podle kterého určitá stavba stojí částečně na určitém pozemku, není obsahem takové žaloby určení právního vztahu nebo práva, ale jde o určení právní skutečnosti. Nejde proto o žalobu podřaditelnou pod § 80 písm. c) o. s. ř. a není nutno tvrdit a prokazovat naléhavý právní zájem na požadovaném určení. Dále uvedl, že výrok soudu, jímž by bylo určeno, že určitá stavba stojí na určitém místě, by nic nestanovilo o právním vztahu či právu k této věci, šlo by pouze o určení právní skutečnosti. Jelikož žádné zákonné ustanovení neumožňuje žalovat na určení skutečnosti, že určitá stavba stojí na určitém pozemku, neměla předmetná žaloba oporu v žádném ustanovení platného práva a již z tohoto důvodu jí nemohlo být vyhověno.

Z výše uvedeného tak jednoznačně vyplývá, že jak okresní, tak krajský soud se otázkou, zda předmetná stavba zasahuje na pozemek matky žalobkyně, vůbec nezabývaly, protožc v obou případech byla žaloba zamítnuta z procesních důvodů. V důsledku toho se tedy nezabývaly, a ani zabývat nemohly, meritem věci.

To, že se okresní soud, jak sám uvedl, „na okraj“ vyjádřil i k hypotetické situaci, kdy by žaloba byla podána podle § 135c občanského zákoníku, a že se dále zabýval i otázkou vydržení, nemá žádnou právní relevanci. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyšší-

ho soudu ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 29 Odo 224/2001 (dostupný na www.nsoud.cz), ve kterém tento soud dospěl k závěru, že *„je-li žaloba zamítnuta pro nedostatek naléhavého právního zájmu na požadovaném určení (a zde taková situace v poměrech rozhodnutí odvolacího soudu nastala), pak to znamená, že otázka platnosti smlouvy meritorně řešena (a pro účastníky závazným způsobem vyřešena) nebyla“*. S ohledem na výše uvedené je proto argumentace stěžovatele rozsudkem okresního soudu zcela nepřipadná.

Odkázal-li stěžovatel v napadeném rozhodnutí při posuzování účastenství v kolaudačním řízení i na rozsudek krajského soudu s tím, že je z něj zřejmé, že stavebníci nezasáhli na pozemek matky žalobkyně, je tento jeho odkaz rovněž zcela nepřipadný, neboť krajský soud se ve svém rozsudku zabýval výhradně otázkou formulace žalobního petitu, přičemž vyslovil závěr, že v daném případě tato formulace *„neodpovídá žádnému ustanovení zákona a žalobě proto nelze vyhovět“*. Jelikož rozhodnutí okresního soudu bylo věcně správné, krajský soud napadený rozsudek okresního soudu v souladu s § 219 o. s. ř. potvrdil i přesto, že žaloba měla být zamítnuta z jiného důvodu. K otázce, zda předmetná stavba zasahovala na pozemek matky účastnice řízení, se krajský soud ve svém rozsudku vůbec nevyjadřoval.

Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu vysloveným v napadeném rozsudku, že sporná otázka nebyla okresním a krajským soudem řešena, a pokud stěžovatel o tyto rozsudky opírá své rozhodnutí, je nepřezkoumatelné. Proto je stížní námitka nedůvodná.

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že v kolaudačním řízení nebylo zjištěno, že by stavba byla provedena na pozemku účastnice řízení, považuje Nejvyšší správní soud k takto obecně formulovanému tvrzení za dostačující uvést, že, byli-li ve správním řízení skutečně zjišťován faktický stav v dané lokalitě, měl stěžovatel tato zjištění uvést v odůvodnění svého rozhodnutí, což však neučinil.

Rízení před soudem: podání kasační stížnosti u nepříslušného soudu

k § 40 odst. 4 a § 106 odst. 4 soudního řádu správního

Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu podaná u nepříslušného soudu je včasná tehdy, jestliže byla ve lhůtě k podání kasační stížnosti odeslána krajskému soudu, který napadené rozhodnutí vydal, případně Nejvyššímu správnímu soudu (§ 106 odst. 4 s. ř. s.).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Azs 51/2007-55)

Prejudikatura: č. 101/2004 Sb. NSS.

Věc: Andriy S. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2006, jímž žalobci nebyl udělen azyl podle § 12, § 13 a § 14 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).

Krajský soud dne 24. 5. 2007 žalobu zamítl. Rozsudek byl žalobci doručen dne 11. 6. 2007.

Dne 15. 6. 2007 podal žalobce (stěžovatel) u místně nepříslušného Městského soudu v Praze kasační stížnost, a to ačkoliv byl řádně poučen o místu i lhůtě pro podání kasační stížnosti a přestože sám za soud, jemuž je návrh adresován, označil „*Nejvyšší správní soud v Brně, prostřednictvím Krajského soudu v Hradci Králové*“. Městský soud v Praze dne 25. 6. 2007, tedy v poslední den lhůty pro podání kasační stížnosti, toto podání odeslal prostřednictvím provozovatele poštovních služeb místně příslušnému Krajskému soudu v Hradci Králové, jemuž došlo dne 27. 6. 2007, tedy po uplynutí stanovené lhůty. Krajský soud po provedení úkonů dle § 108 s. ř. s. věc předložil Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí.

Pětičlenný první senát pro rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany se nejprve zabýval splněním podmínek řízení. Při posuzování otázky včasnosti podání předmětné kasační stížnosti do-

spěl k právnímu závěru, že v případě, kdy je kasační stížnost podána u nepříslušného soudu, postačí k její včasnosti, zašle-li ji tento soud prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nejpozději v poslední den lhůty pro její podání soudu příslušnému dle § 106 odst. 4 s. ř. s., tedy krajskému soudu, jenž napadené rozhodnutí vydal, anebo Nejvyššímu správnímu soudu. Přitom vycházel ze shodného právního názoru, obsaženého např. v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, čj. 4 Azs 39/2003-37 a také v právní větě usnesení stejného soudu ze dne 19. 3. 2003, čj. 3 Ads 8/2003-17, č. 101/2004 Sb. NSS.

Výše popsany právní názor je však v rozporu s právním názorem vysloveným v usnesení zdejšího soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 48/2004-56, dle kterého je lhůta pro podání kasační stížnosti zachována pouze tehdy, pokud nepříslušný soud stihne podání ještě do konce běhu lhůty doručit soudu příslušnému. Proto pětičlenný první senát předložil předmětnou spornou právní otázku k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu podaná u nepříslušného soudu je včasná tehdy, jestliže byla ve lhůtě k podání kasační stížnosti odeslána krajskému soudu, který napadené rozhodnutí vydal, případně Nejvyššímu správnímu soudu (§ 106 odst. 4 s. ř. s.). Věc vrátil prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

III.

(...) Spornou je právní otázka, zda za situace podání kasační stížnosti u nepřislušného soudu postačuje pro zachování zákonné lhůty, pokud ji v jejím rámci tento soud odešle soudu příslušnému, anebo zda v této lhůtě musí být kasační stížnost příslušnému soudu též doručena.

Relevantním zákonným ustanovením, jež se nastolené otázky týká, je zejména § 106 s. ř. s., podle něhož platí, že kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí (odst. 2), přičemž kasační stížnost *„se podává u soudu, který napadené rozhodnutí vydal; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Nejvyššího správního soudu“* (odst. 4). Toto ustanovení je nutno vidět ve spojení s § 40 odst. 4 stejného zákona, podle něhož *„lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak“*.

Z dikce a zejména smyslu citovaných zákonných ustanovení je podle přesvědčení rozšířeného senátu dostatečně patrné, že pro zachování předmětné lhůty postačuje, pokud je v této lhůtě kasační stížnost odeslána (resp. předána k poštovní přepravě) příslušnému soudu, kterým je soud, který napadené rozhodnutí vydal (resp. zákon se stejnými důsledky akceptuje také podání přímo k Nejvyššímu správnímu soudu). Za situace, kdy zákonná úprava výslovně nevylučuje, aby podatelem byl ve stanovené lhůtě též nepřislušný soud, přitom určitě nelze dovodit, že tomu tak nemůže být. Při úvahách o včasnosti kasační stížnosti je totiž třeba mít neustále na zřeteli, že se jedná pouze o jednu z podmínek řízení, přičemž při posouzení splnění podmínek řízení je třeba řídit se zásadou *in dubio mitius*, jelikož v opačném případě by mohlo dojít k odepření přístupu k soudu (*denegatio iustitiae*).

Lze tak uzavřít, že se rozšířený senát v konkurenci obou citovaných právních názorů přiklonil k právnímu názoru předkládajícího pětičlenného prvního senátu, shodnému s právním názorem obsaženým v citovaném usnesení č. 4 Azs 39/2003-37. (...)

1791

Řízení před soudem: aplikovatelnost právního předpisu

k § 3 odst. 3 větě první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

I. Stanoví-li právatvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné, a proto je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo.

Nastane-li taková situace u právního předpisu, jenž se vyhláší ve Sbírce zákonů, použije se proto § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle kterého nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanovena účinnost pozdější.

II. Zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti dnem 23. 3. 2006.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 Ans 5/2007-60)

Prejudikatura: srov. nález Ústavního soudu č. 63/1997 Sb.

Věc: Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích proti Úřadu městské části města Brna, Brno-střed, o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podáním ze dne 12. 3. 2006 (žalovanému doručeno dne 14. 3. 2006) požádal o informace týkající se usnesení Rady městské části Brno-střed přijatého na 83. zasedání rady konaném dne 25. 1. 2006, jímž bylo schváleno „*vedení rychlostní komunikace R43 v souladu s ÚPmB v návaznosti na již realizované dopravní stavby v tzv. Bystrcké stopě*“.

Žalovaný na tuto žádost reagoval přípisem ze dne 16. 3. 2006, ve kterém konstatoval, že na uvedené dotazy již odpověděl dopisem ze dne 8. 2. 2006, který přikládá v příloze. V dopise ze dne 8. 2. 2006 žalovaný uvedl, že na jeho internetových stránkách jsou občanům k dispozici usnesení z jednání rady. Konstatoval dále, že požadované kopie materiálů předkládaných do rady není možno zaslat, neboť do zápisu ze schůze rady mohou nahlížet podle § 101 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), pouze členové zastupitelstva obce.

Podáním ze dne 9. 4. 2006 (žalovanému doručeno dne 10. 4. 2006), jež bylo označeno jako stížnost podle § 16a zákona o informacích, se žalobce domáhal, aby mu byly všechny požadované informace poskytnuty. Poukázal na § 15 odst. 1 a § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o informacích“), a zdůraznil, že se jedná o stížnost ve smyslu zákona o informacích.

Žalovaný na uvedenou stížnost reagoval přípisem ze dne 26. 4. 2006, ve kterém opětovně odkázal na svůj přípis ze dne 8. 2. 2006.

Žalobce se žalobou proti nečinnosti podanou u Krajského soudu v Brně domáhal, aby soud žalovanému podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil povinnost vydat do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 12. 3. 2006 a aby žalovanému zároveň nařídil požadova-

né informace poskytnout. Žalobce tvrdil, že se žalovaný krom porušování práva žalobce na rychlé vyřízení věci dopouští též porušování jeho práva na svobodný přístup k informacím podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a podle § 4 a § 14 odst. 3 písm. c) zákona o informacích.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 4. 4. 2007 žalobu odmítl. V odůvodnění konstatoval, že žalobce podal stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace, a to podle § 16a zákona o informacích, ve znění zákona č. 61/2006 Sb. Navzdory tomu, že zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon o informacích, stanoví, že nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2006, jeho účinnost dnem 1. 1. 2006 by mohla nastat jen v případě, že by byl k tomuto datu vyhlášen ve Sbírce zákonů. K tomu však nedošlo. Podle § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnost patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Zákon č. 61/2006 Sb. byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 8. 3. 2006 a po uplynutí patnáctidenní lhůty tedy nabyl účinnosti dne 23. 3. 2006. Podle přechodných ustanovení čl. II zákona č. 61/2006 Sb. platí, že pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí dosavadní právní předpisy. Žalobce v posuzovaném případě postupoval po neobdržení požadované informace podle § 16a zákona o informacích, který nebylo možno v jeho věci aplikovat, neboť žádost o informace byla podána dne 14. 3. 2006. Krajský soud konstatoval, že žalobce nepostupoval ve shodě s platnou právní úpravou, když nevyužil možnosti podání odvolání jakožto řádného opravného prostředku proti rozhodnutí prv-

ní instance, přičemž ani obsahově by podanou stížnost podle § 16a zákona o informacích nebylo možno posuzovat jako řádné odvolání proti rozhodnutí prvního stupně, a to pro zcela jiný odlišný právní režim a charakter řízení vyplývající ze znění zákona o informacích v době před nabytím účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. Krajský soud dále konstatoval, že v posuzované věci počítal zákon o informacích s institutem fiktivního rozhodnutí o odepření informace (§ 15 odst. 4), proti kterému se bylo lze domáhat ochrany jen žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., a to jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (§ 5 s. ř. s.). Žalobce podal žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu podle § 79 s. ř. s., přičemž existovalo fiktivní rozhodnutí správního orgánu, proti kterému bylo možno se bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., tedy v jiném procesním režimu ochrany veřejných subjektivních práv. Krajský soud uzavřel, že obsah žaloby určuje druh a charakter řízení ve správním soudnictví, které nelze libovolně zaměňovat nebo směšovat. Jestliže je přípustná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žalobce se nemůže domáhat ochrany žalobou nečinnostní (nebo jinou žalobou) a naopak.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel považuje za nesprávný názor krajského soudu, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti dne 23. 3. 2006. Podle názoru stěžovatele lhůta 15 dnů od vyhlášení právního předpisu do nabytí účinnosti, která je uvedena v § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, je stanovena pouze jako podpůrná obecná úprava pro situaci, kdy konkrétní právní předpis nemá žádné ustanovení o účinnosti. Pokud konkrétní právní předpis takové ustanovení má, není žádných pochyb, že se použije jako *lex specialis*, což ostatně sám zákon č. 309/1999 Sb., výslovně předpokládá, když z něj vyplývá, že právní předpis může stanovit nabytí účinnosti pozdější, a vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, i dřívější, nejdříve však dnem vyhlášení.

Legislativní proces přijetí zákona č. 61/2006 Sb. se pozdržel, přičemž v zákoně zůstalo stanoveno nabytí jeho účinnosti dnem 1. 1. 2006, tedy dnem před vyhlášením tohoto zákona. Je evidentní, že úmyslem zákonodárce bylo stanovit datum účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. co nejdříve. Z ústavního hlediska spočívajícího v zákazu retroaktivity práva nebylo možné docílit požadované účinnosti ke dni 1. 1. 2006. Ústavní překážka však trvala pouze do data 8. 3. 2006, kdy byl zákon č. 61/2006 Sb. vyhlášen ve Sbírce zákonů, a podle názoru stěžovatele není důvodu, aby od uvedeného dne nebyl zákon účinný, když tomu nebrání ani Ústava, ani zákon č. 309/1999 Sb., a vůli zákonodárce bylo stanovit účinnost co nejdříve. Stěžovatel má za to, že z rozhodnutí krajského soudu není zřejmé, na základě jakých úvah soud dospěl k závěru, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti až dne 23. 3. 2006. Podle stěžovatele se patnáctidenní legisvakanční doba uplatní pouze v případě, kdy v právním předpise není den účinnosti stanoven vůbec. V daném případě však den účinnosti právního předpisu stanoven byl a s ohledem na další ustanovení zákona č. 306/1999 Sb. při vědomí ústavněprávních mantinelů lze ustanovení čl. VI zákona č. 61/2006 Sb. správně vyložit pouze tak, že se tento zákon stal účinným dnem svého vyhlášení, tj. dnem 8. 3. 2006. Dále stěžovatel konstatoval, že bylo odpovědností správních orgánů posoudit stížnost žalobce podle jejího obsahu. Pokud byl žalovaný toho názoru, že se na věc vztahuje zákon o informacích ve znění před účinností zákona č. 61/2006 Sb., nemohl obsahově posoudit stížnost jinak než jako odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného a podle toho následně jednat, k čemuž však nedošlo. Stěžovateli tak bylo v důsledku nesprávného postupu krajského soudu odňato nejen zaručené právo na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, ale i možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných v jeho věci. Bylo-li by totiž v posuzované věci skutečně žalovaným vydáno fiktivní rozhodnutí, znamenalo by to, že by stěžovatel již neměl možnost brojit proti vydání tohoto rozhodnutí odvoláním, resp. správní žalobou proti fiktivnímu rozhodnutí

o svém odvolání kvůli uplynutí zákonem stanovené lhůty k jejímu podání. Stěžovatel uzavřel, že chybné posouzení otázky nabytí účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. krajským soudem způsobilo vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V posuzovaném případě se primárně jedná o posouzení otázky platnosti a zejména pak účinnosti zákona č. 61/2006 Sb., kterým byl novelizován mimo jiné zákon o informacích. Správné vyřešení této otázky je totiž klíčové pro posouzení toho, zda krajský soud postupoval správně, odmítl-li žalobu proti nečinnosti žalovaného.

Nejvyšší správní soud při posouzení této věci vychází z toho, že Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Součástí právního řádu každého skutečně demokratického a materiálně pojímaného právního státu jsou rovněž právní principy, byť by třeba nebyly zákonodárcem výslovně formulovány. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, v němž je mimo jiné uvedeno, že „podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nezřídka v ústavních textech *expressis verbis* vyjádřených. Teprve pokud takový výklad možný není, je na místě protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit.“

Jedním ze základních a nejdůležitějších principů materiálního právního státu je princip právní jistoty. Ten má několik aspektů (např. možnost spolehnout se na ochranu a pomoc státu při prosazování svých oprávněných zájmů a nároků, předvídatelnost a ne-

strannost rozhodnutí státních orgánů). V posuzované věci však největší roli hraje aspekt principu právní jistoty spočívající v povinnosti státu zajistit každému možnost seznámit se s textem právní normy. Tato možnost nastává nejdříve okamžikem publikace právní normy. Právo tvorce by tedy měl postupovat zvláště bedlivě a pečlivě nejen při tvorbě právní normy, ale také při její publikaci, resp. v rámci postupu k její publikaci směřujícího. Podstatné je, aby byla každému dána možnost k seznámení se s právní normou. Z povinnosti státu zajistit znalost práva pak vyvěrá zásada *ignorantia iuris neminem excusat*. Tato zásada by bez umožnění seznámení se s právní normou vůbec nemohla platit, neboť pokud by stát neumožnil seznámení se s textem právní normy, adresát právní normy by vůbec nevěděl jaké povinnosti mu právní norma ukládá a jaká práva mu z právní normy vyplývají. Pokud by nebylo každému umožněno se s textem právní normy seznámit, nebyl by naplněn ani požadavek sdělnosti právní normy. Ten totiž obnáší nejenom jasnost, přehlednost a srozumitelnost právní normy, ale také možnost adresátů k seznámení se s jejím textem. Nejvyšší správní soud dále připomíná vázanost státu právem, tedy že stát je nejen tvůrcem právních norem, ale zároveň je i jejich adresátem. Jinými slovy, také sám stát je vázán ústavou, ústavními zákony, zákony a dalšími právními akty.

Základem právní úpravy procesu vyhlášení zákonů je čl. 52 Ústavy, podle jehož odst. 1 je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen, přičemž podle odst. 2 způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon. Tímto zákonem je zákon č. 309/1999 Sb.

Podle § 1 odst. 1 citovaného zákona se ve Sbírce zákonů vyhláší uveřejněním svého plného znění ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady a právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností.

Citovaný zákon v § 3 odst. 1 stanoví, že tyto právní předpisy nabývají platnosti dnem svého vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Podle § 3 odst. 2 téhož zákona je dnem vyhlášení právního předpisu den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví.

Podle § 3 odst. 3 pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Podle ustálené legislativní praxe se v každém právním předpise výslovně stanoví den nabytí jeho účinnosti. Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., obsahuje dvě pravidla vztahující se k účinnosti právních předpisů. K aplikaci pravidla zakotveného v § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., podle kterého pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnost patnáctým dnem po vyhlášení, dochází s ohledem na současnou legislativní praxi zřídka. Toto ustanovení zákona č. 309/1999 Sb. tedy slouží jako jakási „pojistka“ pro případ možného opomenutí zákonodárce týkajícího se stanovení účinnosti schvalovaného právního předpisu v průběhu legislativního procesu. Věta druhá § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. pak zákonodárci umožňuje ve výjimečných případech z důvodu obecného zájmu stanovit dřívější počátek účinnosti, než činí obecná doba *vacatio legis* (15 dnů), nejdříve však lze účinnost právního předpisu stanovit na den jeho vyhlášení. Je zřejmé, že s ohledem na zásadu „*neznalost zákona neomlouvá*“ by adresáti právních norem měli mít dostatek času na seznámení se s právní normou, a dřívější počátek účinnosti, než činí obecná doba legisvakance by proto měl být zákonodárcem stanoven pouze v opravdu výjimečných a nezbytných případech.

V posuzovaném případě byl zákon č. 61/2006 Sb. vyhlášen v částce 26 Sbírky zákonů dne 8. 3. 2006, přičemž čl. VI tohoto zákona stanoví jeho účinnost ke dni 1. 1. 2006. Je zjevné, že k datu 1. 1. 2006 tento zákon

účinnosti nabýt nemohl, neboť v takovém případě by se jednalo o retroaktivitu, neboli zpětnou účinnost právního předpisu, která je obecně nepřipustná. Retroaktivní norma je v rozporu s principem právní jistoty, neboť platí, že podle současného právního předpisu zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, které se uskutečnily před tím, než právní předpis nabyl účinnosti. Zákaz retroaktivity souvisí i se samotnou funkcí právních předpisů, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po dobu jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna. Zákonodárce by totiž v retroaktivním právním předpisu žádal po jeho adresátech, aby splnili povinnosti, jež v době, kdy je měli splnit, vůbec neexistovaly. V této souvislosti lze poukázat na nálezh Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že ke znakům právního státu neoddelitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo a že tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu.

Analýza principu retroaktivity je obsažena také v nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (Sbírka rozhodnutí, svazek 7, nálezh č. 13; vyhlášen pod č. 63/1997 Sb.), ve kterém se Ústavní soud zabýval i otázkou možných výjimek z nepřipustnosti retroaktivity právních norem. Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřipustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Příkladem takového zpětného působení je situace, v níž za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm, se skutek posuzuje dle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod). V souvislosti s analýzou principu retroaktivity je dále nutné zabývat se otázkou možných výjimek z nepřipustnosti retroaktivity právních norem. Je přitom nezbytné rozlišovat posuzování nepřipustnosti právé a nepravé retro-

aktivity. U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky připustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné připustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti. Pravou retroaktivitu „*lze ospravedlniti nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocítována*“.

Z výše uvedeného vyplývá, že čl. VI zákona č. 61/2006 Sb. vyhlášeného v částce 26 Sbírky zákonů dne 8. 3. 2006, stanovící účinnost tohoto zákona ke dni 1. 1. 2006, není možné v žádném případě aplikovat. Při posouzení účinnosti předmětného zákona tak k tomuto ustanovení není možné přihlížet. To vyplývá z článku 52 odst. 1 Ústavy, podle kterého je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen. V posuzovaném případě předcházela účinnost zákona více než o dva měsíce dni jeho platnosti. Zákon tedy nebyl k datu, v němž měl být účinný ani platný; tím spíše tak nemohl být účinný. To, že k čl. VI. zákona č. 61/2006 Sb. nelze přihlížet, plyne rovněž z výše uvedeného zákazu retroaktivního výkladu norem. Čl. VI zákona č. 61/2006 je tedy absolutně neaplikovatelný, čehož jediným možným důsledkem je pohlížet na něj, jako kdyby vůbec neexistoval, a při stanovení okamžiku nabytí účinnosti tohoto zákona postupovat podle zákona č. 309/1999 Sb. Správnost tohoto postupu potvrzuje také judikatura Ústavního soudu, který ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/98 mimo jiné vyslovil, že v demokratickém právním státě, který je chápán především jako materiální právní stát, nelze připustit užití platného zákonného ustanovení způsobem, který odporuje některé z fundamentálních ústavních zásad. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy (je-li takovýto výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla porušena ústavnost (princip minimalizace zásahu). Poukázat lze také na nálezy sp. zn. III. ÚS 303/04, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že obecné soudy nejsou ani při interpretaci práva nikterak vyvázány z impera-

tivu plynoucího z čl. 4 Ústavy, neboť ochrana ústavnosti v demokratickém právním státě není a nemůže být pouze úkolem Ústavního soudu, nýbrž musí být úkolem celé justice. V možnostech ústavního soudnictví je v této souvislosti klást akcenty na nejdůležitější otázky, případně korigovat nejextrémnější excesy. Ústavní soud ve své judikatuře (např. nálezy sp. zn. III. ÚS 4/97, III. ÚS 86/98) také opakovaně zdůrazňuje, že jednou z funkcí Ústavy, zvláště ústavní úpravy základních práv a svobod, je její „prozařování“ celým právním řádem. Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti Ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod.

To, že, stanoví-li právo tvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo, lze kromě výše uvedeného dovodit také z judikatury Evropského soudního dvora. Je možno poukázat na rozsudek ze dne 25. 1. 1979, sp. zn. 98/78 ve věci *A. Racke proti Hauptzollamt Mainz*, týkající se mimo jiné publikace nařízení Evropských společenství, v jehož bodě 15 Evropský soudní dvůr vyslovil, že základní princip práva společenství vyžaduje, aby opatření přijaté orgánem veřejné moci nebylo aplikovatelné před tím, než ti, jichž se dotýká, dostanou příležitost se s tímto nařízením seznámit.

Nejvyšší správní soud má na rozdíl od stěžovatele za to, že zákon č. 61/2006 Sb. nemohl nabyt účinnosti ani dnem 8. 3. 2006, tedy dnem svého vyhlášení. Stěžovatel v kasační stížnosti dovozuje, že bylo vůlí zákonodárce stanovit účinnost zákona č. 61/2006 Sb. na co nejdříve. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze pochybení zákonodárce spočívat v tom, že v zákoně č. 61/2006 Sb. vyhlášeném ve Sbírce zákonů dne 8. 3. 2006 stanovil datum účinnosti zákona ke dni 1. 1.

2006, vykládat jako vůli zákonodárce stanovit účinnost tohoto zákona co nejdříve a využít tak možnost, kterou mu poskytuje věta druhá § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb. Výše uvedené pouze svědčí o pravděpodobných těžkostech a průtazích, ke kterým došlo při schvalování zákona č. 61/2006 Sb., nikoli o úmyslu zákonodárce. Pokud by totiž zákonodárce skutečně zamýšlel stanovit účinnost zákona č. 61/2006 Sb. již na den jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (den platnosti), tedy pokud by se rozhodl využít možnosti dané větou druhou § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., nepochybně by (i s ohledem na výše uvedenou legislativní praxi) odpovídající datum účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. výslovně uvedl (např. klasickou formulací: *„Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“*). Z věty druhé § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb. rovněž vyplývá, že nabytí účinnosti zákona lze stanovit nejdříve na den jeho vyhlášení. Ostatně ani kdyby nebylo této zákonné úpravy, obdobný požadavek by bylo nepochybně možné dovodit z principu demokratického právního státu postulovaného v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. V posuzovaném případě však byla účinnost zákona č. 61/2006 Sb. stanovena na den předcházející o více než dva měsíce datu jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů. Pochybení zákonodárce v průběhu legislativního procesu je tak více než zjevné a nelze z něj vyvozovat úmysl zákonodárce týkající se stanovení účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. na den jeho publikace. Ustanovení § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb. pak výslovně stanoví, že pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Lze tedy uzavřít, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl v souladu s § 3 odst. 3 větou první zákona č. 309/1999 Sb. účinnosti až po uplynutí zákonem subsidiárně stanovené patnáctidenní legisvakční lhůty, tedy dne 23. 3. 2006.

K námitce stěžovatele, že z rozhodnutí krajského soudu není zřejmé, na základě jakých úvah soud dospěl k závěru, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti dne 23. 3. 2006, Nejvyšší správní soud konstatuje, že lze

připustit, že se krajský soud mohl otázkou účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. zabývat podrobněji, avšak pokud tak neučinil, nelze jeho postup označit za vadu, jež by měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť krajský soud postupoval přesně v intencích shora podané argumentace a její jádro je v odůvodnění napadeného usnesení obsaženo. Krajský soud tedy uvedl důvody, z nichž lze seznat, jakými úvahami se řídil; stejně tak odůvodnění umožňuje posoudit, zda tyto úvahy jsou v souladu s právem či nikoliv.

Vzhledem k tomu, že žádost stěžovatele o informace ze dne 12. 3. 2006 byla žalovanému doručena dne 14. 3. 2006, bylo v posuzovaném případě potřeba postupovat i ode dne 23. 3. 2006 podle zákona o informacích ve znění účinném do 22. 3. 2006, a to s ohledem na čl. II zákona č. 61/2006 Sb., podle kterého se pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt (zde žalovaný) obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, použijí dosavadní právní předpisy.

Ze zákona o informacích ve znění účinném do 22. 3. 2006 vyplývá, že je-li podána písemná žádost o poskytnutí informace a povinný subjekt žádosti, byť i jen částečně nevyhoví, je podle § 15 odst. 1 zákona povinen o tom vydat rozhodnutí [s výjimkou případů, kdy žádost podle § 14 odst. 2 nebo § 14 odst. 3 písm. b) odloží], a to ve lhůtě, kterou pro vyřízení žádosti zákon stanoví (§ 14 odst. 3, popř. odst. 5 zákona o informacích). Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě pro vyřízení žádosti informace neposkytne a ani nevydá rozhodnutí, jímž zcela nebo zčásti žádosti nevyhověl, zákon pro takový případ v ustanovení § 15 odst. 4 stanoví, že bylo vydáno rozhodnutí, kterým bylo poskytnutí informace odepřeno. Proti takovému rozhodnutí je možno prostřednictvím povinného subjektu podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Odvolací orgán je povinen o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí (stejně tak i proti „skutečnému“ rozhodnutí, kterým bylo odepřeno poskytnutí informace) rozhodnout do 15 dnů od předložení odvolání povinným subjektem; pokud se tak nestane, i pro tento případ

zákon konstruuje vydání fiktivního rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení napadeného rozhodnutí. Krajský soud tedy dospěl i v této otázce ke správnému závěru, že žalobce podal žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu, ačkoli existovalo fiktivní rozhodnutí správního orgánu. Reálné (faktické) rozhodnutí o stěžovatelově žádosti o poskytnutí informací totiž neexistuje – v žádném případě za ně nelze považovat jednovětý přípis žalovaného ze dne 16. 3. 2006, v němž odkazuje na svůj předchozí dopis (viz výše v partiích věnovaných reprodukci obsahu správního spisu). Tento přípis nejenže není rozhodnutím správního orgánu ve formální smyslu, ale nevykazuje ani alespoň materiální znaky správního rozhodnutí.

Z výše uvedeného vyplývá, že zákon o informacích ve znění účinném do 22. 3. 2006

připouští podat proti rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (a to i proti rozhodnutí fiktivnímu) řádný opravný prostředek, jímž je odvolání, a ve správním soudnictví se tak lze domáhat ochrany žalobou podle části třetí hlavy druhé dílu prvního (§ 65 a násl. s. ř. s.) až poté, kdy žalobce vyčerpá řádné opravné prostředky. Ze zákona o informacích ve znění účinném do 22. 3. 2006 tedy vyplývá, že je vyloučena možnost nečinnosti správního orgánu, neboť podle § 15 odst. 4 zákona o informacích pokud je správní orgán fakticky nečinný (informace neposkytne, ani nevydá rozhodnutí, jímž zcela nebo zčásti žádosti o informace nevyhověl), má se za to, že vydal fiktivní rozhodnutí, kterým bylo poskytnutí informace odepřeno. V případě, že se jedná o fiktivní rozhodnutí odvolacího správního orgánu, je proti takovému fiktivnímu rozhodnutí přípustná žaloba ve správním soudnictví. (...)

1792

Řízení před soudem: aplikace předchozí soudní judikatury; zpochybnění závěrů rozšířeného senátu

k § 17 soudního řádu správního

I. Judikatura správních soudů není neměnná, a ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit jeho validitu. Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet, případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody, které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury.

II. Skutečnost, že judikatura byla sjednocena rozšířeným senátem, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Broj-li stěžovatel proti němu a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti právnímu závěru rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, event. pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77)

Prejudikatura: srov. náleze Ústavního soudu č. 387/1996 Sb. ÚS (sp. zn. IV ÚS 200/96), č. 1723/2008 Sb. NSS a č. 1754/2009 Sb. NSS

Věc: Mgr. Ivana B. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad ve Zlíně vyzval žalobkyni dvěma rozhodnutími ze dne 23. 5. 2006 dle § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem.

Žalobkyně proti uvedeným rozhodnutím podala odvolání, které žalovaný dne 1. 9. 2006 zamítl.

Proti těmto rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Ten svým rozsudkem ze dne 17. 7. 2008 obě rozhodnutí žalovaného spolu s uvedenými rozhodnutími Finančního úřadu ve Zlíně pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu uvedl, že teprve výzvou podle § 57 odst. 5 daňového řádu (ve znění do 31. 5. 2006) začíná pro daňového ručitele *de facto* daňové nálezační řízení a teprve od tohoto okamžiku může ručitel účinně uplatňovat veškerá svoje zákonem zaručená procesní práva. Jestliže má rozhodování o odvolání proti rozhodnutí podle § 57 odst. 5 daňového řádu ve své podstatě suplovat vyměřovací řízení, nelze promlčecí lhůtu, které by se měl domáhat ručitel, posuzovat podle lhůty dle § 70 daňového řádu, ale podle lhůty prekluzivní dle § 47 daňového řádu, resp. lhůty dle § 22 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“). V posuzovaném případě soud dospěl k závěru, že povinnost podat přiznání původnímu daňovému dlužníku vznikla v roce 2000, po uplynutí tří let od konce tohoto kalendářního roku daň vyměřit nelze, a proto právo vyměřit daň ručiteli (žalobkyni) zaniklo dne 31. 12. 2003. Obě výzvy žalobkyni byly však vydány až dne 23. 5. 2006, tedy po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Dle jeho

názoru se krajský soud dopustil nesprávnosti při výkladu daňového řádu, neboť zaměnil aplikaci institutů promlčení a prekluze. Stěžovatel tvrdil, že primárnímu daňovému dlužníku byla daň v souladu s § 22 zákona č. 357/1992 Sb. vyměřena dne 4. 6. 2001, a proto k marnému uplynutí lhůty nedošlo. Neexistuje zákonný důvod k aplikaci vyměřovací lhůty i na ručitele. Stěžovatel přitom poukázal na v praxi běžný stav, kdy k doměření daně dojde např. po čtyřech letech od vzniku daňové povinnosti poplatníka podat daňové přiznání, doměřeno přitom bude v souladu s § 22 zákona č. 357/1992 Sb., jelikož bude vůči účastníkovi učiněn úkon směřující k vyměření. V návaznosti na naznačenou situaci mohou vzniknout otázky, zda má mít tento úkon účinky i ve vztahu k ručiteli a zda ten o tom má být vůbec zpraven. Správce daně je povinen ještě před tím, než je oprávněn k vydání ručitelské výzvy, vymáhat nedoplatek po poplatníkovi. Institut ručení by proto byl v daňovém řízení v některých případech přes zákonný postup správce daně neaplikovatelný. Stěžovatel zároveň konstatoval, že si je vědom rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na něž se krajský soud odvolává, ale zároveň se domnívá, že právní názor NSS není neměnný, byť byl k téže právní otázce již vysloven rozšířeným senátem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[6] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že svým obsahem shodnou právní otázku již rozšířený senát NSS řešil v usnesení ze dne 16. října 2008, čj. 9 Afs 58/2007-96 (věc Čechofracht, a. s.). V něm se sice zabýval otázkou týkající se lhůty pro vydání rozhodnutí vůči ručiteli, kterým se zakládá povinnost hradit celní nedoplatek za primárního dluž-

níka v řízení celním (nikoliv daňovém), dospěl však k výslovnému závěru, že institut ručení v obou typech řízení musí podléhat shodnému režimu (tamtéž, body 10, 17 a 22). Na daňové řízení pak tento právní názor zdejší soud aplikoval např. v rozsudku ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 Afs 52/2008-60 (věc CE WOOD, a. s.).

[7] Stěžovatel má zajisté pravdu, že judikatura správních soudů není neměnná, a jistě mu dokonce ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu zdejšího soudu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit validitu takového právního názoru [to samozřejmě neplatí o závaznosti právního názoru vyjádřeného v téže věci – k tomu viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS]. Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Z toho plyne závěr, že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury. Tato premisa je v plném souladu s právním závěrem Ústavního soudu, podle něhož „ustálenost a platnost [judikatury] jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek. Navíc aplikace takové judikatury

musí být v souladu s mezinárodními závazky, které Česká republika přijala, v daném případě především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.“ (viz nález IV. ÚS 200/96, Sb. ÚS, sv. 6, s. 387 a násl., na s. 392).

[8] Skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti takovému právnímu závěru a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující právní argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti rozhodnutí rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, event. pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru rozšířeného senátu přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Právě uvedené samozřejmě nevylučuje, že senát Nejvyššího správního soudu výjimečně dospěje i přes nepřesvědčivou právní argumentaci stěžovatele s ohledem na důvody shora podané (viz bod [7] shora) k závěru, že právní názor rozšířeného senátu je nesprávný, a věc mu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. předloží; jakkoliv totiž právní otázku v kasační stížnosti zásadně vymezuje stěžovatel (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud, který zná právo (*Iura novit curia*), zajisté není omezen jen na stěžovatelem nabídnuté odůvodnění určitých právních závěrů.

[9] V kontextu této věci nelze přehlédnout, že ačkoli stěžovatel s právním názorem soudu zjevně nesouhlasí a doufá v jeho změnu, nepředkládá v kasační stížnosti žádné relevantní argumenty, které by k takové změně mohly vést. Odkazuje totiž převážně na text příslušných ustanovení daňového řádu, se kterým se ovšem dostatečně vypořádal rozšířený senát ve věci Čechofracht, a. s. (cit. v bodě [6] shora). Pokud stěžovatel zpochybňuje srovnatelnost daňového ručení a ručení podle občanského zákoníku (a zdůrazňuje specifika daňového ručení), lze ve stručnosti odkázat na odůvodnění rozšířeného senátu, pro

který je naopak jednota a konzistence právního řádu základem pro právní závěr chápající ručení v českém právu jako jeden obecný institut, nikoliv jako institut parciálně a zcela samostatně existující v tom kterém právním odvětví a v tom kterém právním předpise (podle rozšířeného senátu odlišnosti uvnitř právního řádu „*nikdy nemohou přesáhnout do samé podstaty tak tradičního institutu, jakým ručení bezesporu odedávna je*“ tamtéž, bod 15, srov. též body 16 – 20). Navíc argumentace stěžovatele zcela ignoruje mj. požadavky vyplývající z judikatury Ústavního soudu a z práva Evropských společenství, jež tvoří další podstatnou část argumentace v cit. rozhodnutí rozšířeného senátu (tamtéž, body 21 – 22 a 25 – 30).

[10] Za účinný protiargument nelze považovat ani stěžovatelovo tvrzení, že se v praxi mohou vyskytnout případy, v nichž správce daně, ačkoli bude postupovat v souladu se zákonem, nebude moci využít institut ručení v důsledku aplikace jím zpochybňovaného právního názoru. Třiletá prekluzivní lhůta je

objektivně natolik dlouhá, že případná dysfunkce daňového aparátu nemůže jít k tíži daňového subjektu. Bude tudíž právě na orgánech veřejné moci, aby ve stěžovatelem naznačovaných případech učinily opatření směřující k vyšší efektivitě a rychlosti řízení (srov. také věc Čechofracht, a. s., cit. v bodě [6] shora, bod 24).

[11] Ani Nejvyšší správní soud sám v nyní posuzovaném případě nenalezl žádné skutečnosti či okolnosti, jež by opodstatňovaly odchýlení se od stávající konstantní judikatury. Ztotožnil se proto i v této věci s právním názorem, podle něhož výzva, kterou správce daně podle § 57a daňového řádu (resp. před 1. 6. 2006 podle § 57 odst. 5) vyzývá ručitele k úhradě daňového nedoplatku za primárního dlužníka, musí být ručiteli doručena a musí nabyt právní moci rovněž v propadné lhůtě tří let od konce roku, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání (§ 22 zákona č. 357/1992 Sb., resp. § 47 daňového řádu) (srov. k tomu též věc CE WOOD, a. s., cit. v bodě [6]).

1793

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; změna rodného čísla

k § 17 odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění zákonů č. 53/2004 Sb. a č. 342/2006 Sb. k § 82 soudního řádu správního

Provedení změny rodného čísla z roku 1975 v roce 2007 (tj. po 32 letech) v situaci, kdy na území České republiky v roce 2007 (tedy z hlediska teritoriálního i časového) neexistuje duplicita tohoto identifikátoru fyzické osoby, představuje nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 6 Aps 4/2007-65)

Věc: Hana V. proti 1) Ministerstvu vnitra a 2) Úřadu městské části Praha 14 o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného ad 1).

Dne 11. 5. 2006 Česká správa sociálního zabezpečení požádala o ověření rodného čísla žalobkyně. V žádosti se uvádí, že v evidenci ČSSZ má žalobkyně uvedeno rodné číslo s koncovkou „383“, přičemž na dokladech o zaměstnání a v centrálním registru

obyvatel je uveden tvar rodného čísla s koncovkou „165“. Žalovaný ad 1) na tuto žádost odpověděl dne 10. 1. 2007 sdělením, že rodné číslo žalobkyně přidělené jí Českou správou sociálního zabezpečení obsahuje koncovku „383“.

Dopisem z 10. 1. 2007 žalovaný ad 1) sdělil žalovanému ad 2), že Hana V. užívá nesprávný tvar rodného čísla, pod nímž je vedena i v informačním systému evidence obyvatel, a že původní tvar byl z důvodu duplicity změněn na tvar s koncovkou „383“. Proto žalovaný ad 1) žádal, aby žalovaný ad 2) zahájil příslušná správní řízení na úseku občanských průkazů a cestovních dokladů, v nichž je původní rodné číslo též uvedeno, s cílem nahradit tyto doklady novými.

Dne 18. 1. 2007 žalobkyni vyzval žalovaný ad 2), aby se dostavila za účelem provedení úkonů souvisejících s vydáním občanského průkazu z důvodu změny rodného čísla. Dne 19. 1. 2007 ji stejný orgán obdobně vyzval v souvislosti s vydáním cestovního dokladu.

Žalovaný ad 1) žalobkyni při ústním jednání sdělil, že jí dosud užívané původní rodné číslo bylo změněno z důvodu jeho duplicity, a oznámil jí též tvar nového rodného čísla. Žádosti žalobkyně o odklad řešení změny jejího rodného čísla (dopis ze dne 13. 2. 2007) nebylo vyhověno (sdělením z 19. 3. 2007) s tím, že změna rodného čísla byla provedena v roce 1975 z důvodu duplicity a že povinnost k výměně občanského průkazu a cestovního pasu je stanovena příslušnými zákony a je vázána na zákonné lhůty. Dále byla žalobkyně upozorněna, že v informačním systému evidence obyvatel byl již správný (tj. nový) tvar rodného čísla vyznačen.

Žalobkyně se žalobou domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaných ad 1) a ad 2). Nezákonnost postupu žalovaných spatřovala v tom, že postup žalovaného ad 2) byl zahájen z podnětu žalovaného ad 1), který není řádně věcně odůvodněn z hlediska důvodů vedoucích ke změně rodného čísla a nemá zároveň ani náležitosti rozhodnutí podle ustanovení správního řádu. Žalovaný ad 1) konal na základě podnětu České správy sociálního zabezpečení vycházejícího z hlášení změny čísla Úřadem důchodového zabezpečení ze dne 17. 1. 1975. Toto hlášení žalobkyně také nepovažuje za rozhodnutí, postrádá totiž jakékoliv odůvodnění a nadto jí ani nebylo oznámeno. Tento dokument – „*Hlášení o změně čísla*“ – byl jediným podkladem pro

postup žalovaného ad 1), který si nijak dále nezjišťoval okolnosti skutkového stavu. Úřad městské části pak na základě tohoto nezákonného postupu žalovaného ad 1) vydal shora uvedené výzvy, kterými je žalobkyně přímo zkrácena na svých právech, neboť se v souvislosti s nimi ocitla ve stavu právní nejistoty. Tímto postupem může být také omezena ve výkonu svých majetkových práv, protože rodné číslo je základním identifikátorem např. při prokazování vlastnického práva k nemovitostem (evidence katastru nemovitostí) či k nakládání s finančními prostředky na bankovních účtech. Dále žalobkyně spatřuje dotčení svých práv v tom, že žádný ze správních orgánů neřeší otázku vydání nového rodného listu, který je základem pro vydání nového občanského průkazu a cestovního pasu. Žalobkyně se proto domáhala, aby soud žalovanému ad 1) zakázal pokračovat v úkonech znemožňujících užívat žalobkyni původní rodné číslo a přikázal mu, aby v centrální evidenci obyvatel ponechal původně přidělený tvar rodného čísla a aby žalovanému ad 2) zakázal pokračovat v úkonech znemožňujících užívat žalobkyni původní rodné číslo a přikázal mu, aby žalobkyni ponechal původně přidělený tvar rodného čísla. Dále žalobkyně navrhla, aby bylo vydáno předběžné opatření, kterým se žalovanému ad 2) přikáže zdržet se dalších úkonů ve věci výše označených výzev žalobkyni.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 9. 2007 žalobě vyhověl a žalovanému ad 1) zakázal pokračovat v úkonech znemožňujících užívat žalobkyni původní rodné číslo a přikázal mu, aby v centrální evidenci obyvatel ponechal původně přidělený tvar rodného čísla. Ve výroku II. městský soud žalobu vůči žalovanému ad 2) zamítl. Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda ke změně rodného čísla žalobkyně skutečně došlo dne 17. 1. 1975, jak tvrdí žalované Ministerstvo vnitra. Městský soud poukázal na skutečnost, že žádný z orgánů příslušných podle trvalého pobytu žalobkyně či místa jejího narození nebyl o změně rodného čísla zpraven, a ani nebylo prokázáno, že by o ní byla informována sama žalobkyně. Městský soud vycházel

z úpravy ve vyhlášce Federálního statistického úřadu č. 55/1976 Sb., o rodném čísle. Z ní vyvodil, že změna rodného čísla měla být provedena Úřadem důchodového zabezpečení prostřednictvím odboru sociálních věcí a zdravotnictví okresního (městského, obvodního) národního výboru příslušného podle místa narození, popř. trvalého pobytu občana. Pokud však v záznamech těchto orgánů nebyla změna provedena, nemohlo k ní, podle názoru městského soudu, dojít. Městský soud tedy došel k závěru, že ve správním spise žalovaného Ministerstva vnitra „*nejdou dostatečně průkazné podklady pro závěr, že ke změně rodného čísla žalobkyně [...] skutečně došlo, resp. že se tak stalo formou a způsobem, které by byly schopny takový následek vyvolat*“. Jestliže ke změně rodného čísla nedošlo, je žalobkyně nadále oprávněna užívat původní tvar svého rodného čísla. Dále soud dospěl k závěru, že shoda rodného čísla žalobkyně s rodným číslem občanky Slovenské republiky nebrání užívání původního rodného čísla žalobkyně, neboť se nejedná o porušení principu unity rodného čísla ve smyslu § 13 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel. Městský soud zde vyšel z přesvědčení, že v informačním systému evidence obyvatel podle zákona o evidenci obyvatel se vedou pouze rodná čísla definovaná tímto zákonem, jiná čísla (ač třeba jinými státy označena též jako „rodná“) se v systému nevedou, a nejsou tedy jeho součástí. Pokud tedy bylo občance Slovenské republiky přiděleno shodné číslo (označené jako „rodné číslo“) jako žalobkyně, nemůže to znamenat porušení principu unity podle § 13 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel, neboť zákaz porušení tohoto principu platí jen v rámci systému evidence obyvatel České republiky. Shodné označení dvou osob, státních příslušníků různých států, nemůže tedy vyvolat duplicitu uvnitř systému evidence obyvatel jednoho z nich. Městský soud uzavřel připomenutím významu rodného čísla jako identifikátoru fyzických osob, které dokonce stát zavazuje k tomu, aby takového identifikátoru užíval v právních vztazích. Z tohoto důvodu je možné ke změně rodného čísla přistoupit pouze v případě, kdy jsou pro to objektivně a prokazatelně dá-

ny relevantní důvody stanovené zákonem. To se však v daném případě nestalo, proto soud žalobě vyhověl.

Žalované Ministerstvo vnitra (stěžovatel) napadlo rozsudek městského soudu kasační stížností. Soud podle něj nesprávně dovodil, že v posuzovaném případě nejsou dostatečně průkazné podklady pro závěr, že ke změně původního rodného čísla skutečně došlo, resp. že se tak stalo formou a způsobem, které by byly schopny takový výsledek vyvolat. Stěžovatel uvedl, že součástí registru rodných čísel ve smyslu § 13b zákona o evidenci obyvatel jsou archivní záznamy o přidělených rodných číslech (tzv. soupisové listky). V současnosti jsou, podle stěžovatele, tyto záznamy jediným dokladem o přidělených rodných číslech fyzických osob narozených před 31. 12. 1968, z něhož je patrný tvar rodného čísla. Údaje o přidělených rodných číslech z té doby, případně provedení jejich změny, nelze prokázat jiným způsobem, než jak bylo prokazováno v řízení před městským soudem. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že změna rodného čísla žalobkyně byla provedena Úřadem důchodového zabezpečení 17. 1. 1975. Nemohlo se tak tedy stát podle vyhlášky č. 55/1976 Sb., o rodném čísle, ze dne 22. 1. 1976, jak je uvedeno v rozsudku městského soudu. V době provedení změny rodného čísla žalobkyně neexistovala žádná právní úprava, která by stanovovala zásady pro provádění změn a oprav rodných čísel. Při neexistenci právní úpravy změny rodného čísla nebyla podle stěžovatele stanovena povinnost informovat o změně rodného čísla též jeho nositele, nelze tak pouze z okolnosti neoznámení změny usuzovat, že ke změně nedošlo. Stěžovatel tak neprovedl změnu rodného čísla, pouze žalobkyně a žalovanému ad 2) neformálním postupem podle § 154 správního řádu č. 500/2004 Sb. sdělil správný tvar rodného čísla. Neboť se nejedná o rozhodnutí ani usnesení, není nutno, aby takový úkon splňoval náležitosti rozhodnutí podle § 68 správního řádu. Stěžovatel podle § 8a odst. 1 zákona o evidenci obyvatel odpovídá za přesnost údajů uvedených v informačním systému tak, aby údaje odpovídaly aktuálnímu stavu. Z to-

hoto důvodu stěžovatel na základě podnětu České správy sociálního zabezpečení a ve spolupráci s Úřadem městské části Praha 14 zabezpečil odstranění nesprávného údaje z informačního systému. Stěžovatel zdůraznil, že původní rodné číslo žalobkyně nesplňovalo podmínku jedinečnosti, protože bylo zároveň přiděleno dvěma občanům Československé socialistické republiky, byl tedy porušen princip unicity rodného čísla. Z tohoto důvodu byla provedena dne 17. 1. 1975 změna původního rodného čísla žalobkyně na rodné číslo nové. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěry městského soudu, že shodou rodného čísla žalobkyně a rodného čísla občanky Slovenské republiky nedochází k porušení principu unicity rodného čísla podle § 13 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel. Z hlediska provedení změny rodného čísla v roce 1975 není, podle názoru stěžovatele, skutečnost, že druhá fyzická osoba je nyní občankou Slovenské republiky, relevantní a nelze zpochybňovat legálnost a legitimitu této změny.

Stěžovatel napadl i závěr městského soudu o tom, že duplicita rodného čísla přichází v úvahu pouze v rámci jednoho a téhož informačního systému. Rodné číslo musí splňovat podmínku jedinečnosti ve všech možných evidencích, informační systém evidence obyvatel je přitom jen jedním z informačních systémů veřejné správy. Skutečnost, že dosud k problémům s duplicitou rodného čísla nedošlo, neznamená, že takové riziko neexistuje. Konečně se v kasační stížnosti stěžovatel dotkl otázky aplikace čl. 9 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o úpravě některých otázek na úseku matrik a státního občanství, publikovanou sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 235/1995 Sb. (dále jen „Smlouva“). Podle stěžovatele z citovaného ustanovení Smlouvy plyne pro smluvní strany závazek vzájemného uznávání rodných čísel. Ta jsou totiž zapisována v matričních dokladech, které § 15 písm. a) zákona o evidenci obyvatel považuje za doklady o přiděleném rodném čísle. Z tohoto důvodu pak ze závazku vzájemného uznávání platnosti rodných, oddacích a úmrtních listů o maticích událostech z doby

před 1. 1. 1993 vystavených orgány druhé smluvní strany vyplývá též závazek vzájemného uznávání rodných čísel. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěry městského soudu, že citované ustanovení Smlouvy nelze aplikovat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Soudní řád správní ani jiný právní předpis blíže nedefinuje pojmy „*zásah, pokyn ani donucení*“, nicméně z komentářů k tomuto zákonu a judikatury lze dovodit, že se zásahem rozumí aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci (Brothánková, J., Žišková, M., *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání, Praha: Linde, 2006, s. 167 a Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2004, s. 192). Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednáání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“). K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Aps 1/2006-80, č. 1176/2007 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud tak nezákonným zásahem již v minulosti shledal např. „*odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za si-*

tuace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, čj. 8 Aps 1/2005-82, č. 932/2006 Sb. NSS), „zahájení i provádění daňové kontroly (§ 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správné dani a poplatků)“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS) nebo „zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69, č. 623/2005 Sb. NSS). Naopak za zásah ve smyslu citovaného ustanovení soudního řádu správního nepovažoval „inspekční zprávu, vyhotovenou Českou školní inspekcí podle § 19 odst. 6 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2006, čj. 3 Aps 2/2005-44, č. 860/2006 Sb. NSS), nebo „sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 o tom, že proti provedení ohlášené stavební úpravy nemá námitek“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Aps 1/2006-80, č. 1176/2007 Sb. NSS).

O zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se tak jedná tehdy, jestliže je možné tvrdit, že napadeným zásahem byl stěžovatel přímo zkrácen na svých právech, a v tomto případě by také správní soud mohl správnímu orgánu zakázat, aby v porušování práva stěžovatele pokračoval, a přikázat, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). To konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah. Smyslem soudního přezkumu těchto zásahů je totiž vyslovení zákazu pokračovat v porušování práv, což znamená, že efektivní ochranou může být pouze takové rozhodnutí soudu, které se bezprostředně může projevit v právní sféře stěžovatele. Proto také platí, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), a nikoliv, jak je jinak typické pro správní soudnictví, na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (viz např. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobkyně za nezákonný zásah považuje sdělení stěžovatele ze dne 10. 1. 2007 o tom, že tvar jejího rodného čísla byl v minulosti změněn [proto vyzval žalovaného ad 2) k zahájení správních řízení ve věci občanského průkazu, popřípadě cestovních dokladů].

Posoudit naplnění shora označených znaků nezákonného zásahu vyžaduje vyřešit otázku, zda ke změně rodného čísla v minulosti došlo a zda tedy „výkon“ tohoto správního úkonu v současnosti ať již ve sféře evidence obyvatelstva či posléze na úseku občanských průkazů, cestovních dokladů a v řadě ostatních oblastí života představuje nezákonný zásah ve shora podaném smyslu § 82 s. ř. s. K tomu je třeba se zabírat fenoménem rodných čísel v kontextu právních úprav v minulosti i současnosti.

Právní úprava rodných čísel a jejich přidělování byla v době, kdy mělo dojít ke změně rodného čísla žalobkyně, velmi kusá. Čísla, která byla později označována jako čísla rodná, se poprvé v českém právním řádu vyskytují pouze pro účely sociálního zabezpečení. Prováděcí předpis k zákonu č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, vládní nařízení č. 26/1930 Sb. z. a n., upravil povinnost všech pojištěných osob nechat si vystavit průkazku pojištěnce. Obsahem takové průkazky bylo mj. i její „běžné číslo“ [§ 5 odst. 1 písm. a) cit. nař.], které sloužilo k identifikaci pojištěnce a bylo tvořeno obdobným způsobem, jaký se později stanovil i pro rodná čísla. V roce 1941 pak byly vládním nařízením č. 241/1941 Sb. zavedeny pracovní knížky, které byly povinně vydány všem pracujícím nositeli nemocenského pojištění. Pracovní knížky přejaly číslování podle stejného systému jako dřívější průkazky pojištěnců, které nahradily. Zákon č. 29/1946 Sb., kterým se zavádějí pracovní průkazy, nahradil dosavadní právní úpravu ve sledované části úpravou obsahově stejnou s tím, že pracovní knížky byly nazývány dále pracovními průkazy. Číslo pracovního průkazu zůstávalo stejné a je třeba zdůraznit, že tato čísla přiděloval nositel sociálního pojištění (srov. § 8 vyhlášky ministra sociální péče č. 184/1946 Sb.). Termín rodné číslo se

v právním řádu vyskytuje poprvé ve vyhlášce ministerstva národní bezpečnosti č. 240/1953 Ú. I., která označuje rodné číslo za jeden z povinných údajů, jež musí obsahovat občanské průkazy. Obecně závazná právní úprava, jež by stanovila, co je rodným číslem a jak je tvořeno, v té době přijata nebyla, nicméně je zřejmé, že za rodné číslo je nadále označováno číslo, jež bylo vydáváno sociální pojišťovnou a které se tvoří stále dle zásad zavedených v roce 1930. Z právě uvedeného je tedy třeba učinit závěr, že rodná čísla byla přidělována osobám pracujícím, důchodcům i osobám nezaměstnaným (tyto osoby byly pojištěny podle zák. č. 99/1948 Sb., o národním pojištění) orgány sociálního pojištění. Význam těchto čísel však nepřesahoval oblast sociálního pojištění, resp. zabezpečení, v níž sloužil jako identifikátor pojištěnců.

V období konce 60. let význam rodného čísla jako obecného identifikátoru narůstal, neboť rodné číslo bylo zapisováno do evidence pracujících jako identifikační údaj osoby (srov. vyhláška Státního statistického úřadu č. 186/1968 Sb., o zavedení Jednotné evidence pracujících). Teprve s účinností od 1. 4. 1971 je rodné číslo zakotveno na zákonné úrovni v zákoně č. 21/1971 Sb., o jednotné soustavě sociálně ekonomických informací. Tento zákon stanovil, že všem občanům určuje příslušný orgán státní statistiky rodné číslo pro statistické a evidenční účely, a to podle zásad vydaných Federálním statistickým úřadem. Ovšem prováděcí předpis obsahující zásady přidělování a změn rodných čísel byl vydán až s účinností od 1. 6. 1976 – vyhláška federálního statistického úřadu č. 55/1976 Sb., o rodném čísle: ta zakotvila způsob vytvoření rodného čísla (na zásadách z roku 1930), dále bylo stanoveno, že se rodné číslo bude například zapisovat do matriky (knihy narození), a tato povinnost byla vztahena na děti narozené po 1. 1. 1969. Pro vydávání a změny rodných čísel osob narozených před 1. 1. 1969 byl příslušným orgánem Úřad důchodového zabezpečení v Praze (dále též „ÚDZ“). Je však třeba zdůraznit, že vyhláška byla účinná až od 1. 6. 1976, tedy neřídila se jí změna rodného čísla žalobkyně, jež mohla být provedena

17. 1. 1975. Z nastíněného přehledu je tedy zřejmé, že v roce 1975 ještě neexistovala právní úprava, již by se správní orgány měly řídit v případě, že zjistily nesrovnalosti v oblasti rodných čísel. Neměly ani stanovenou zákonnou povinnost změnu čísla provést, ačkoliv je zřejmé, že pro naplnění účelu rodného čísla jako identifikátoru osoby, kterému v té době již sloužilo, bylo třeba dodržovat zásadu jedinečnosti těchto čísel. Úřad důchodového zabezpečení byl v té době také orgánem, který čísla přiděloval a případně prováděl jejich změny.

Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že zmínovaná právní úprava rodných čísel v zákoně č. 21/1971 Sb. byla nahrazena až stávající úpravou v zákoně č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech. Úprava systému tvorby, přidělování a změny rodných čísel je svěřena přímo zákonu, nikoliv již podzákonným předpisům. Změna rodného čísla z důvodu jeho shody s již přiděleným rodným číslem je upravena v § 17 odst. 2 písm. a) zákona o evidenci obyvatel. Nelze však pominout, že novela zákona (zák. č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony) zavedla výjimku z povinnosti provést změnu rodného čísla, jsou-li splněny zde uvedené podmínky, mj. osoba užívané číslo užívá po dobu delší než 20 let a neprokáže se, že užívané číslo je rodným číslem jiné fyzické osoby (§ 17 odst. 3 cit. zák.). Je tedy zřejmé, že zákonodárce se pokusil omezit „zbytečné“ změny rodných čísel, pokud by byly pouhou formální aplikací zákonné povinnosti a jejich význam pro evidenci obyvatel by byl minimální. Provedená novela naznačuje, že si zákonodárce byl vědom problémů, jež pro právní sféru jednotlivce přináší změna tak důležitého identifikačního údaje, kterým je rodné číslo, a chtěl těmto zásahům zamezit v případech, kdy na provedení změny rodného čísla není skutečný veřejný zájem. Citovaná výjimka by se vztahovala i na případ žalobkyně, pokud by byl posuzován podle stávající právní úpravy.

Nejvyšší správní soud se stejně jako městský soud nejprve musí zaobírat základní otázkou celé věci: zda dne 17. 1. 1975 bylo účinné

změněno rodné číslo žalobkyně. Městský soud nepovažoval takovéto tvrzení stěžovatele za dostatečně prokazané. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Změnu rodného čísla z té doby nelze skutečně prokazovat jiným způsobem, než jak činil stěžovatel v řízení před městským soudem. Při stavu právní úpravy rodných čísel a působnosti ÚDZ v inkriminovaném období (kdy opravdu nebyla v účinnosti vyhláška č. 55/1976 Sb., jak oprávněně namítá stěžovatel) bylo fakticky jediné možné, aby rodné číslo při zjištění duplicitě změnil ÚDZ. O tomto úkonu existuje doklad „Hlášení změny čísla“ ze 17. 1. 1975. Jiným způsobem se změna doložit nedá. Jinou otázkou pak je, proč v tehdejší době nebyla tato změna „realizována“ a žalobkyně o ní nebyla nijak zpravena. Tento závěr Nejvyššího správního soudu (v němž částečně shledává důvodnost námitky stěžovatele) však nic nemění na celkové správnosti závěrů městského soudu. Zůstává tedy klíčovou otázkou, zda lze provedení této změny v databázi Úřadu důchodového zabezpečení v lednu 1975 považovat za účinné a legitimní z dnešního pohledu, resp. zda lze dnes provedenou změnu fakticky „vykonat“, aniž by došlo k důsledku, který s. ř. s. označuje za „nezákonný zásah“.

Nejvyšší správní soud nemůže nevidět, že v (téměř) všech registrech a záznamech je žalobkyně uváděna s původním rodným číslem, jak správně upozornil již městský soud. Jediný výskyt nového rodného čísla [a to pouze vyznačený v evidenci obyvatel v záznamu matky žalobkyně jako rodné číslo její dcery – dle § 3 odst. 3 písm. n) zákona o evidenci obyvatel] nelze považovat za důkaz širokého užívání nového rodného čísla žalobkyně ve veřejných registrech, ani za zdroj nesrovnalostí při identifikaci žalobkyně. Nadto Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že na nejasnosti v otázce rodného čísla žalobkyně upozornila Česká správa sociálního zabezpečení (právní nástupce Úřadu důchodového zabezpečení), která však žalobkyni dokázala přesně identifikovat i podle jejího původního rodného čísla (srov. žádost ČSSZ o ověření rodného čísla Hany V. ze dne 11. 5. 2006). Lze tedy konstatovat, že v současnosti (resp. před

provedením změny v evidenci obyvatel stěžovatelem v době těsně před zahájením soudního řízení) se žalobkyně v informačních systémech veřejné správy vyskytuje s rodným číslem původním a nedochází tak k nejasnostem při její identifikaci. To vše více než 30 let od provedení změny rodného čísla.

V předmětné době neexistovala právní úprava k provedení změny, jak stěžovatel oprávněně namítl. Na nastolenou otázku tedy nelze odpovědět interpretací právní normy tehdy účinné, před Nejvyšším správním soudem se tak otevírá spíše otázka posouzení legitimacy ingerence správních orgánů do právní sféry jednotlivce v dnešní době. Nejvyšší správní soud tedy došel k závěru, že změna rodného čísla sice proběhla, za více než 30 let od tohoto okamžiku se však v právní sféře žalobkyně (téměř) neprojevila. Je tedy třeba posoudit, zda lze změnu rodného čísla fakticky „vykonat“ po uplynutí 32 let od jejího provedení.

Tuto úvahu nutno založit na ústavním omezení státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) – státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ústavní soud již častokrát judikoval (např. nález sp. zn. IV. ÚS 29/05), že ústavní kautele obsažené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod odpovídá subjektivní právo na všeobecnou ochranu svobodné sféry jednotlivce. Orgán veřejné moci tedy musí při uplatňování své pravomoci vůči jednotlivci respektovat ochranu základních práv jednotlivce, v daném případě autonomní sféru jednotlivce. Proporce mezi veřejným zájmem na opravě rodného čísla a ochranou autonomní sféry žalobkyně odvisí od konkrétního postavení, ve kterém se žalobkyně vůči veřejné moci ocitla (v posuzované věci není pochyb o tom, že identifikace jednotlivce rodným číslem zasahuje nejširší dimenze existence fyzické osoby). Přitom vždy je třeba posuzovat případná omezení této sféry a přiměřenost těchto omezení.

V posuzovaném případě se jedná především o požadavek, aby veřejná správa nezasažovala do oprávněných zájmů jednotlivce

nad míru „požadovanou“ veřejným zájmem. Veřejný zájem je v současné době vyjádřen v zákoně o evidenci obyvatel, který trvá na zachování principu unity rodného čísla jako identifikátoru fyzických osob, občanů České republiky a osob na území státu dlouhodobě žijících. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje skutečnost, že osoba se shodným rodným číslem jako žalobkyně je občankou jiného státu a na území České republiky se dlouhodobě nezdržuje. K porušení principu unity rodného čísla tedy nedochází.

Nejvyšší správní soud odmítá námitku stěžovatele, který tvrdí, že k „setkání“ obou rodných čísel může v budoucnu dojít (zvláště v prostředí narůstajícího počtu evidencí a jejich sdílení v rámci EU), a proto je třeba trvat na provedené změně rodného čísla z roku 1975. Měla-li by se obě rodná čísla v budoucnu setkat v téže (mezinárodní) databázi, lze předpokládat, že nebudou jediným identifikačním údajem osob, jistě by osoby byly označeny též svými jmény, případně státní příslušností. V této souvislosti též neobstojí argumentace stěžovatele, že ze Smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou plyne závazek obou smluvních stran k vzájemnému uznávání rodných čísel. Čl. 9 odst. 2 Smlouvy hovoří pouze o „uznávání platnosti rodných, oddacích a úmrtních listů svých státních občanů vystavených orgány druhé smluvní strany o matričních událostech, ke kterým došlo před 1. lednem 1993.“ Z citovaného ustanovení lze dovodit pouze to, že v České republice bude uznán příslušný doklad za platný a svědčící o jeho obsahu, aniž by bylo třeba jeho úředního překladu, ověření apod. Smluvní strany se žádným způsobem nezavázaly k tomu, že by z obsahu předloženého dokumentu pro ně plynula další povinnost. Smyslem daného ustanovení ve vztahu k rodnému číslu, je-li na předmětném dokumentu vyznačeno, je pouze a jen to, že orgány druhé smluvní strany budou toto číslo považovat za oficiální rodné číslo přidělené druhou smluvní stranou. Bylo-li by úmyslem smluvních stran uznávání i rodných čísel ve smyslu namítaném stěžovatelem, muselo by dojít k propojení registrů obou států, aby ne-

mohlo k případným duplicitám vůbec docházet, a ke koordinaci aktivit obou států na úseku přidělování a správy rodných čísel. Jinými slovy, oba státy by musely přijmout společnou právní úpravu pro přidělování těchto čísel a jejich evidenci, to se však v namítaném čl. 9 odst. 2 Smlouvy jistě nestalo. Na případ, kdy by se obě rodná čísla měla setkat v témže registru vedeném podle zákona o evidenci obyvatel, tj. občanka Slovenské republiky by ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) cit. zákona hodlala dlouhodobě pobývat na území České republiky, nahlíželo by se na ni jako na jakéhokoliv jiného občana cizího státu, jehož údaje mají být v evidenci vedeny, bylo by jí tedy případně přiděleno (české) rodné číslo ve smyslu zákona o evidenci obyvatel.

Z uvedeného tedy vyplývá, že veřejný zájem na dodržení principu unity rodných čísel nevykonáním změny rodného čísla žalobkyně dotčen nebude. Dále je však třeba ještě i uvážit stěžovatelem namítaný požadavek na aktuálnost údajů v systému evidence obyvatel. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování poměřoval důležitost tohoto zájmu, má je přitom na paměti konkrétní okolnosti posuzovaného případu, se zásahem do právní sféry žalobkyně.

Rodné číslo je v souladu se zákonem o evidenci obyvatel užíváno jako identifikační údaj nejen ve vztahu k orgánům státu (§ 13c odst. 1 citovaného zákona), ale i v soukromoprávních vztazích fyzických osob (§ 13c odst. 2 cit. zákona). Je běžnou praxí, že rodné číslo identifikuje osobu v soukromoprávních vztazích (např. smlouvy s bankami nebo pojišťovnami), v případě změny rodného čísla by bylo nutné v souladu s uzavřenými smlouvami přistoupit k nutným opatřením v mnoha oblastech právního života osoby. Nejvyšší správní soud je, v souladu se svou konstantní rozhodovací praxí, toho názoru, že tyto „náklady“ nemůže nést fyzická osoba v případě, kdy nebyl dostatečně doložen veřejný zájem na vykonání provedené změny rodného čísla. V zákoně o evidenci obyvatel vyjádřený zájem na aktuálnosti údajů v evidenci tak v konkrétním případě není dostatečný k tomu, aby převážil nad zájmem ochrany osob před nikoliv nezbytnými zásahy státu.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že trvat na vykonání změny rodného čísla provedené 17. 1. 1975, by bylo neadekvátním řešením dané situace. Nelze totiž spravedlivě vykonat značný zásah do právní sféry jednotlivce, je-li přínos pro veřejný zájem jen nepatrný. Ingerence státu do práv jednotlivců totiž mají být vždy vedeny snahou po jejich minimálním nezbytném rozsahu.

Za situace, kdy Nejvyšší správní soud uvažoval, že na vykonání provedené změny rodného čísla z roku 1975 nelze spravedlivě trvat, nezabýval se již dalšími stížnostními námitkami stěžovatele. Tyto námitky jsou totiž ve vztahu k přijatému závěru již irelevantní, neboť vycházejí z přesvědčení stěžovatele, že změnu rodného čísla je třeba nyní vykonat. Je tedy zřejmé, že žalobkyně měla platně zapsá-

no v registru rodných čísel původní rodné číslo, a aby mohlo dojít k jeho změně, muselo by ji provést výdejové místo v souladu s § 17 zákona o evidenci obyvatel a z důvodů zde uvedených. Za těchto okolností tedy Nejvyšší správní soud spolu s městským soudem vyhodnotil úkony stěžovatele [a v návaznosti na ně i úkony žalovaného ad 2)] vedoucí ke zneemožnění užívání původního rodného čísla žalobkyní jako zásah do práv žalobkyně, který byl nezákonným z důvodů své nepřiměřenosti, a kasační stížnost stěžovatele zamítl jako nedůvodnou dle § 101 odst. 1 s. ř. s. Na tom nic nemění ani skutečnost, že dílčím způsobem dal Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu (užití vyhlášky č. 55/1976 Sb. nebylo na místě) za situace, kdy v konečné úvaze městský soud nepochybil.

1794

Opatření obecné povahy: místní úprava provozu na pozemní komunikaci dopravní značkou

k § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb. a č. 226/2006 Sb.*)
k § 171 až § 174 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)
k § 101a a § 101d soudního řádu správního

Při stanovení takové místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákoně úpravy provozu na pozemních komunikacích, je od 1. 4. 2008 (tj. po zrušení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, z něhož plynulo, že se na proces tohoto ustanovení nevztahoval správní řád) správní orgán povinen postupovat podle části šesté správního řádu z roku 2004 upravující vydávání opatření obecné povahy.

I v případech, že ke stanovení uvedené místní úpravy provozu došlo ještě před 1. 4. 2008, je Nejvyšší správní soud oprávněn takový akt přezkoumat jako opatření obecné povahy, a to podle kritérií vycházejících z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100)

Prejudikatura: Soudní judikatura č. 950/2002, č. 740/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným LESY STEINSKÝCH proti Městskému úřadu Černošice o zrušení opatření obecné povahy.

* S účinností od 1. 4. 2008 změněno zákonem č. 374/2007 Sb.

Navrhovatel se návrhem domáhal zrušení „opatření obecné povahy – Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně“, vydaného Městským úřadem Černošice, odbor dopravy, dne 5. 12. 2007. Obsahem tohoto „Stanovení“ je stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci v Roblíně podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. a podle vyhlášky č. 30/2001 Sb. Konkrétně bylo rozhodnuto o umístění dopravních značek B12 – zákaz vjezdu vyznačených vozidel, E12 – dodatková tabulka „na povolení MěÚ Černošice“ a IP 10a – „slepá pozemní komunikace“, a to na ulici Vonoklaská u autobusové zastávky Roblín.

Navrhovatel uvedl, že předmětem jeho podnikání je pěstování lesa a těžba dřeva, zemědělská výroba, výroba a prodej řeziva a koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej. V rámci tohoto předmětu podnikání využívá ke zpracování dřeva pilu, postavenou na blíže specifikovaném pozemku v katastrálním území Roblín. Ke kolaudaci této pily došlo v roce 1998. Součástí stavebního povolení bylo celkem 21 podmínek týkajících se provedení stavby a součástí kolaudačního rozhodnutí 7 podmínek vztahujících se k jejímu užívání, nicméně ani v jednom případě se žádná podmínka netýkala dopravní obslužnosti. Tato dopravní obslužnost je zajištěna z místní komunikace – ulice Vonoklaská, která se nachází na pozemku ve vlastnictví obce; přístup k samotné budově pily je pak zajištěn přes pozemky navrhovatele. Odpůrce stanovil dne 5. 12. 2007 napadenou místní úpravu provozu na místní komunikaci Vonoklaská v obci Roblín. Stanovení místní úpravy provozu je dle navrhovatele opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu. Opatření obecné povahy je totiž správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem, avšak s obecně určenými adresáty. V případě stanovení místní úpravy provozu se jedná o případ, kdy jsou obecně určeným adresátům (tj. potenciálním účastníkům provozu) stanoveny odlišné povinnosti, než jaké by měli podle obecné úpravy ve smyslu ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. O závazné opatření se pak bu-

de jednat typicky u značek zákazových, příkazových a značek upravujících přednost, neboť právě tyto značky jsou (na rozdíl od značek výstražných či směrových) ve vztahu k jejich potenciálním adresátům závazné. V daném případě se jednalo o značku zákazovou, tzn. bylo vydáno opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. Napadené opatření obecné povahy trpí procesními vadami, je nezákonné a v rozporu se zásadou proporcionality.

Odpůrce k podanému návrhu uvedl, že stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích se řídí § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. a na tento postup se nevztahuje rozhodování podle správního řádu (§ 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.). Postup v daném případě proto byl zcela v souladu se zákonem, protože byl proveden po předchozím kladném písemném vyjádření Policie ČR a navíc na žádost obce, která je vlastníkem komunikace. K danému rozhodnutí došlo v obecném zájmu, a to s ohledem na stavební a technický stav komunikace.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně“ spočívající v umístění dopravní značky B12 zákaz vjezdu vyznačených vozidel a dopravní značky E12 – dodatková tabulka „na povolení MěÚ Černošice“ na komunikaci Vonoklaská u autobusové zastávky Roblín zrušil. Ve zbytku návrh odmítl.

Z odůvodnění:

IV.a)

Ještě předtím, než soud přistoupil k meritoriálnímu hodnocení návrhu, se musel zabývat splněním podmínek řízení. V daném případě totiž odpůrce zpochybnil, zda se vůbec jedná o opatření obecné povahy. Argumentuje přitom poukazem na § 77 odst. 1 písm. c) a § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.

Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. platí, že „místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní infor-

mace stanoví na silnici II. a III. třídy a na místní komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie“.

Podle § 129 odst. 1 citovaného zákona [ve znění před novelou provedenou zákonem č. 374/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (poznámka soudu: tímto zákonem bylo citované ustanovení § 129 odst. 1 s účinností od 1. 4. 2008 zrušeno)] platilo, že „na rozhodování podle § 43 odst. 5, § 83 odst. 5, § 92, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 110a, 123f, 125 a 125a se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak“.

Předmětné stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně bylo vydáno dne 5. 12. 2007, tj. ještě za situace, kdy zákon č. 361/2000 Sb. rozhodování o něm do režimu správního řádu výslovně nepodřadil. Odpůrci lze proto přisvědčit v tom, že citované ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. tím, že pouze na některé taxativním způsobem vyjmenované případy rozhodování výslovně vztáhlo správní řád, současně jeho aplikaci na ostatní případy vyloučilo (arg. *a contrario*, příp. *per eliminationem*). Přesněji řečeno, správní úřad nebyl povinen postupovat podle správního řádu v případech těch rozhodování, které zákonodárce takto výslovně neoznačil. Z obsahu konkrétních ustanovení, která zákonodárce režimu správního řádu výslovně podřadil, pak plyne, že se jednalo o případy rozhodovací činnosti správního orgánu, směřující k vydání rozhodnutí jako individuálního správního aktu, tj. aktu týkajícího se konkrétního předmětu a zavazujícího konkrétní subjekty. K tomu je vhodné jen pro úplnost

dodat, že původní vládní návrh s vypuštěním odst. 1 ustanovení § 129 zákona č. 361/2000 Sb. nepočítal a došlo k němu až na základě pozměňovacího návrhu hospodářského výboru Poslanecké sněmovny (viz usnesení hospodářského výboru ze 17. schůze konané dne 12. září 2007 ke sněmovnímu tisku č. 185, in: <http://www.psp.cz>). K této legislativní změně tedy chybí důvodová zpráva, z níž by byl seznatelný názor jejího předkladatele.

V případě rozhodování správního úřadu podle ustanovení § 77 zákona č. 361/2000 Sb. je tedy třeba rozlišovat časový okamžik vydání rozhodnutí. Do 1. 4. 2008, kdy bylo zákonem č. 374/2007 Sb. zrušeno původní znění ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., správní úřad podle správního řádu postupovat nemusel; po tomto dni již při rozhodování musel respektovat postup, předvídaný správním řádem (viz ustanovení § 1 odst. 1, 2 správního řádu). To konkrétně znamená, že je vázán i těmi jeho ustanoveními, jež upravují vydávání opatření obecné povahy (část šestá).

Nejvyšší správní soud nicméně zároveň konstatuje, že u stanovení místní úpravy provozu, učiněného před 1. 4. 2008, je třeba od sebe odlišovat dvě roviny problému: způsob schvalování napadeného opatření a možnost jeho následného přezkumu soudem. V první otázce soud souhlasí s tím, že v době přijímání předmětného stanovení místní úpravy provozu odpůrce nebyl povinen postupovat podle části šesté správního řádu, protože z § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. bylo zřejmé, že na tento typ rozhodnutí se správní řád nevztahuje. Navíc, z povahy dané věci je zjevné, že potřeba postupu podle správního řádu nebyla dána ani tím, že by proces přijímání těchto rozhodnutí byl zcela neupraven, a tedy nejasný. Jedná se tak o odlišnou situaci, než na kterou se vztahoval kupř. rozsudek Vrchního soudu Praha ze dne 27. 12. 2001, sp. zn. 7 A 84/99 (a řada rozsudků správních soudů pozdějších), podle něhož „*pokud totiž zvláštní právní předpis procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí nebo náležitosti rozhodnutí neupravuje, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní*

řád". Základní kontury podmínek pro přijetí těchto opatření totiž upravovalo citované ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., které vymezovalo pravomoc, působnost a zákonnou podmínku pro přijetí tohoto typu rozhodnutí. Ostatně, i pokud by tato procedura přijímání byla zcela neupravena, plyne z dosavadní judikatury správních soudů spíše požadavek, aby v těchto případech byly aplikovány obecné zásady, zakotvené ve správním řádu, jejichž cílem je zejména chránit práva účastníků řízení, a nejedná se tedy o natolik striktní imperativ v tom smyslu, že musí být dodrženy všechny, byť i dílčí jednotlivosti, podrobně v tomto zákoně zakotvené. Právě v tomto smyslu je třeba vnímat požadavek subsidiarity postupu dle správního řádu.

Na straně druhé ze závěru, že odpůrce při schvalování předmětného stanovení místní úpravy provozu nebyl povinen postupovat podle správního řádu, ještě nelze bez dalšího dovodit, že se nejedná o opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. Zdejší soud se totiž v konkurenci dvou možných náhledů na tato opatření jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí před pojetím výhradně formálním. To konkrétně znamená, že jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná (viz např. rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu.

V této souvislosti z důvodu stručnosti postačuje toliko odkázat na judikatorní vymezení právního institutu opatření obecné povahy, tak jak byl popsán v citovaném rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-98. Zde je zejména uvedeno, že „*opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem.*

... *Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Z tohoto pojetí obecnosti právní normy je patrné, že mezi všeobecným opatřením s konkrétně určenými adresáty a právní normou není podstatný rozdíl. Např. ukládá-li všeobecné opatření povinnost odklízet sněh všem subjektům bydlícím v určité ulici, nejde o vymezení jmenovité (individuální), nýbrž obecné; všeobecné opatření své adresáty vymezuje jako množinu osob s určitým společným znakem (pobyt v určité ulici), přičemž se vztahuje ke všem prvkům této množiny, tj. ke všem obyvatelům dané ulice; v tomto smyslu je tedy obecné. Z tohoto důvodu nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněné konstruovat jako druh opatření obecné povahy opatření s konkrétně vymezenými adresáty. Naproti tomu u opatření obecné povahy s konkrétně vymezeným předmětem nemůže být o jeho obecnosti co do subjektů pochyb. Např. shora zmíněné dopravní značky 'Dej přednost v jízdě!' a 'Hlavní pozemní komunikace' umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám. ... Z článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a do budoucna i z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již*

existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Např. opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojit jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis (zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, vyhláška č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích). Umístěním dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na této křižovatce.“

Z citovaného judikátu, a ostatně i ze zahraniční a tuzemské odborné literatury, přesvědčivě plyne, že právě stanovení dopravního značení představuje typický snad až „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Jestliže se totiž tato forma rozhodnutí vyznačuje konkrétností předmětu a obecností subjektů, jedná se z materiálního hlediska právě o opatření obecné povahy (k tomu blíže viz např. Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Praha : Polygon, 2006, s. 966 a násl.; Kněžínek, J. *Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení*. Právní fórum č. 4/2007, str. 143 a násl.). Právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo totiž dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespécifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích), vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě.

Jen pro úplnost je nutno doplnit, že se v případě dopravního značení může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě

provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci (viz § 63 zákona č. 361/2000 Sb. a dále vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích).

Lze tak učinit závěr, že i stanovení místní úpravy provozu, k němuž došlo před 1. 4. 2008 (tj. za účinnosti znění § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., z něhož plynulo, že se na proces přijímání stanovení místní úpravy provozu nevztahoval správní řád), provedené způsobem, zakládajícím pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy, neboť splňuje všechny nutné materiální znaky.

V nyní projednávané věci, kdy se jednalo primárně o umístění zákazové značky B12 – zákaz vjezdu vyznačených vozidel, doplněné o dodatkovou tabulku E12 – „na povolení MěÚ Černošice“, je na základě shora představených úvah zjevné, že se skutečně jednalo o opatření obecné povahy, protože umístěním tohoto dopravního značení byla účastníkům provozu uložena omezení (povinnosti) nad rámec obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

IV.b)

Oproti tomu opatřením obecné povahy nemůže být ani v materiálním smyslu umístění třetí dopravní značky, k čemuž došlo rovněž předmětným „Stanovením místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně“, a to značky IP 10a – „slepá pozemní komunikace“. V tomto případě se totiž jedná o tzv. informativní značku provozní ve

smyslu ustanovení § 12 odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 30/2001 Sb., jež pouze „označuje pozemní komunikaci, která dále končí nebo po které nelze dále pokračovat v jízdě“. Pro účastníky provozu tak nepředstavuje žádné omezení, které by je jakkoliv zavazovalo, a jejich právní sféra tak touto značkou nemůže být nikterak reálně zasažena. Ostatně, nic takového netvrdí ani samotný navrhovatel, který rovněž uvádí, že „opatřením obecné povahy budou typicky dopravní značky zákazové, příkazové a značky upravující přednost, neboť právě tyto značky jsou (na rozdíl od dopravních značek výstražných či směrových) ve vztahu k jejich potenciálním adresátům závazné“.

Tuto část návrhu proto Nejvyšší správní soud odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože nebyly splněny podmínky řízení (absence jeho předmětu ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s.) a tento nedostatek je neodstranitelný.

V.

Nejvyšší správní soud poté, co konstatoval procesní přípustnost podstatné části návrhu, se v dalším zabýval jeho důvodností.

Respektoval přitom tzv. „algoritmus“ přezkumu opatření obecné povahy, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v opakovaně citovaném rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-98*), a vycházel z něho i ve své další judikatorní činnosti v této oblasti. Jednotlivé na sebe navazující kroky tohoto algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a první tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy).

(...)

V.a)

V nyní projednávané věci lze nejprve konstatovat, že první dvě podmínky pro vydání opatření obecné povahy navrhovatel označil za naplněné a ani Nejvyšší správní soud sám

neshledal sebemenší důvod zpochybňovat pravomoc a působnost odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Není proto dán žádný rozumný důvod pro jejich zkoumání.

Co se týká třetího „kroku algoritmu“, zde navrhovatel velmi podrobně konfrontuje postup odpůrce v dané věci s postupem zakotveným v § 172 správního řádu a tvrdí, že tento zákonný postup nebyl zachován.

Jak však již Nejvyšší správní soud uvedl výše, této námitce nemůže vyhovět v případě stanovení místní úpravy provozu, přijaté před 1. 4. 2008, jelikož před tímto dnem se na tento postup správní řád vůbec nevztahoval, tedy ani v části upravující podmínky pro vydání opatření obecné povahy. U stanovení místní úpravy provozu, přijaté před uvedeným datem, je proto nutně dán jiný rozsah soudního přezkumu. Za situace, kdy zákonná úprava správnímu úřadu nestanoví povinnost při vydávání opatření obecné povahy postupovat podle správního řádu, by totiž nebylo logické, aby toto bylo následně zrušeno jen proto, že tak správní úřad neučinil. I na tyto případy se totiž vztahuje základní požadavek právního státu, že veřejná moc může činit jen to, co jí zákon výslovně ukládá, a protože bylo již vyloženo výše, že zákon č. 361/2000 Sb. tento typ rozhodovací činnosti správního orgánu správnímu řádu nepodřadil a naopak jeho základní rámec stanovil autonomně, není dán žádný racionální důvod, pro který by jeho postup měl být konfrontován s podrobnými pravidly, kterými nebyl explicitně vázán.

Z hlediska hodnocení procesního postupu správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy tohoto typu by proto mohla mít relevanci toliko námitka, že nebyl dodržen ani postup podle zákona č. 361/2000 Sb., tj. konkrétně, že např. jeho vydání nepředcházelo písemné vyjádření příslušného orgánu policie, kterou však navrhovatel neuplatnil, a ani Nejvyšší správní soud nad tento rámec sám nezjistil, že by tato zákonná podmínka nebyla splněna.

*) Publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS.

Ani tento třetí namítaný krok shora nastíněného logaritmu přezkumu opatření obecné povahy proto nebyl shledán důvodným.

Nad tento rámec Nejvyšší správní soud uvádí, že považuje v řadě ohledů za velmi nevhodnou úpravu řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí v hlavě druhé dílu 7. soudního řádu správního. Z hlediska okolností nyní projednávané věci je zejména chybou, že zákon nestanoví pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádnou lhůtu, takže nevylučuje podání tohoto návrhu třeba i po několika letech od přijetí napadeného opatření. Tím samozřejmě nastoluje stav značné právní nejistoty a nestability.

Rovněž tento aspekt věci nemohl soud opomenout v daném případě. Úkolem soudu totiž není toliko jednoduchá subsumpce zjištěných skutkových okolností pod konkrétní právní normu, nýbrž nalézání práva ve smyslu co možná nejvíce racionálních a spravedlivých řešení společenských konfliktů. Jen tak mohou soudy plnit svoji základní povinnost, vymezenou v čl. 4 Ústavy, tj. chránit základní práva a svobody.

Pokud by totiž soud v nyní projednávané věci připustil, že každé opatření obecné povahy nutně muselo být schvalováno postupem předvídaným správním řádem, znamenalo by to konkrétně, že všechna podobná dopravní značení, přijatá po nabytí účinnosti správního řádu (1. 1. 2006), příp. dokonce možná již po zavedení institutu opatření obecné povahy do českého právního řádu [k čemuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 27/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)] by v případě napadení u soudu musela být zrušena, a to již jen z procesních důvodů, nikoliv nutně i z důvodů hmotněprávních. Takovýto závěr však považuje zdejší soud za velmi iracionální a kontraproduktivní.

V.b)

V dalším se proto soud zaměřil na otázku souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality.

K tomu je třeba vycházet z § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., podle něhož platí, že **„dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem“**.

Je tak zřejmé, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoúčelný či dokonce šikanózní, nýbrž že musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně.

V nyní projednávaném případě je třeba uvést, že odpůrce ve vyjádření k podanému návrhu pohříchu nenabídl a zejména argumentačně nevysvětlil žádný z citovaných zákonných důvodů, když toliko zkratkovitě uvedl, že k umístění značky došlo „z důvodu bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a s ohledem na stavební a technický stav komunikace“.

Navrhovateli je naopak nutno plně přisvědčit v tom, že z kolaudačního rozhodnutí, vydaného Městským úřadem Černošice dne 29. 4. 1998, mimo jiné plyne, že bylo povoleno užívání stavby provozovny pily, a to – mimo jiné – za podmínky, že maximální roční výroba řeziva bude činit 1 200 m³ a navážení kulatiny do prostoru pily se bude provádět dvakrát v měsíci od 8.00 do 16.00 hod. po nahlášení Obecnímu úřadu Rožlín.

Situace, kdy stejný správní úřad (byť jiný odbor) vydá na straně jedné rozhodnutí, kterým fakticky umožní provozování pily, na straně druhé však jiným rozhodnutím tuto činnost zásadním způsobem omezí, skutečně odporuje principu legitimního očekávání a zásadně narušuje vlastnické právo i právo svobodně podnikat. Takovýto zásah by byl možný vskutku jen ve výjimečných případech, které by musely být velmi přesvědčivým způsobem odůvodněny. Nic takového se však v daném případě zjevně nestalo, a nezbývá proto než konstatovat, že navrhovatelovy námitky

uplatněné v tomto směru jsou zcela důvodné a odpůrce je ani v nejmenším nevyvrací.

Ani z obsahu spisu totiž neplyne zřetelný důvod pro dané omezení. Pouze ve sdělení Obecního úřadu Roblín ze dne 25. 7. 2007 je uvedeno, že byla získána dotace na obnovu a doplnění dopravního značení na místních komunikacích v majetku nebo správě obce a že tyto prostředky budou využity ke koncepčním opatřením směřujícím k omezení neevidovaného vjezdu nákladních automobilů a těžké dopravní techniky na ty komunikace, které svou šíří, nepřehledností, neprůjezdností, stavem a nebezpečím poškození přilehlých nemovitostí včetně zhoršení životního prostředí neodpovídají pravidelnému průjezdu těžké dopravní techniky. Dalším důvodem jsou omezené finanční prostředky, které může obec uvolnit na opravu a rekonstrukci těchto komunikací.

V daném případě se nicméně jednalo o zákaz, který se fakticky vztahuje toliko na činnost pily provozované navrhovatelem; předmětná komunikace totiž dále nepokračuje a v areálu pily končí. Za této situace, kdy již v citovaném kolaudačním rozhodnutí byly stanoveny jednoznačné limity pro rozsah výroby a způsob navážení kulatiny a současně předmětný zákaz nemohl omezit nikoho jiného než právě navrhovatele, je třeba navrhovateli přisvědčit v tom, že takto provedené dopravní značení zasáhlo jeho citovaná práva, porušilo princip legitimního očekávání a protiví se rovněž principu proporcionality. Jestliže totiž lze vycházet z toho, že předmětné dopravní omezení na přibližně stometrovém

a navíc „zaslepeném“ úseku zřejmě a s ohledem na povahu věci nemůže být opodstatněno bezpečností a plynulostí provozu, a to již proto, že s ohledem na dříve zmíněnou limitaci výroby a možností navážení kulatiny na pilu nelze očekávat, že by se v průběhu let nějakým zásadním způsobem změnil provoz na tomto dotčeném úseku silnice, je možné se domnívat (s ohledem na povrchnost vyjádření odpůrce se však jedná spíše o spekulaci), že důvod pro toto omezení plynul spíše z obavy ze zhoršení technického stavu vozovky. Takováto obava však představuje nepřiměřený zásah z hlediska sledovaného cíle, a tedy porušení citovaného principu proporcionality v užším smyslu.

Při podobných zásazích je totiž nutno vždy poměřovat v kolizi stojící práva a hodnoty. V daném případě je tímto právem na straně jedné právo navrhovatele vlastnit a využívat předmětný areál k podnikatelské činnosti; zájmem obce je zase garantovat odpovídající technický stav pozemní komunikace. Trvalé řešení problému hrozícího opotřebení komunikace (které navíc odpůrce nijak nedoložil) však nemůže v daném konkrétním případě spočívat ve faktickém vyloučení dopravy na ní, nýbrž je třeba hledat jiné způsoby řešení, kterými k zásahu do právní sféry navrhovatele nedojde buď vůbec anebo v minimální míře. Tímto jiným řešením může být např. oprava, příp. přebudování, komunikace (v této souvislosti není nevýznamné, že podle předložených podkladů se ani sám navrhovatel nikterak nebránil své finanční spoluúčasti na takovémto způsobu řešení). (...)

1795

Územní plánování: vymezení zastavěného území Opatření obecné povahy: odůvodnění

k § 59 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
k § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)
k § 101d soudního řádu správního

I. Podmínkou pro vymezení zastavěného území samostatným postupem dle § 59 stavebního zákona z roku 2006 je neexistence jakékoliv platné územně plánovací dokumentace typově odpovídající územnímu plánu dle citovaného zákona řešící dotčené území.

II. I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS.

Věc: Přemysl M. proti Zastupitelstvu obce Slapy o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Úřad územního plánování na základě žádosti obce Slapy ze dne 27. 4. 2007 o pořízení vymezení zastavěného území doručil veřejnou vyhláškou návrh vymezení zastavěného území a vyzval dotčené osoby k uplatnění připomínek nebo námitek ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.

Navrhovatel ve svých námitkách k návrhu opatření obecné povahy uvedl, že navrhované vymezení zastavěného území v lokalitě Žďaň (k. ú. Přestavky u Slap) neodráží všechny skutečnosti, které v dané lokalitě existují. Například na pozemku, jehož je spoluvlastníkem, je umístěna stavba přečerpávací jímky, která je součástí kanalizačního řádu lokality Žďaň. V navrhovaném vymezení však tato stavba, stejně jako v katastrální mapě, není zachycena. Návrh dále nerespektuje skutečnost, že na dané území vydal Krajský národní výbor v roce 1959 územní plán, který dosud nebyl zrušen a zůstává platným i ve smyslu § 187 odst. 1 stavebního zákona. Uvedl, že pátráním v archivech našel také textovou část územního plánu z roku 1959, z níž vyplývá, že platnost tohoto územního plánu nebyla časově omezena, a dále, že tento územní plán předpokládal další zástavbu oblasti Žďaň. Zastavěné území tak není třeba vymezovat.

Ministerstvo pro místní rozvoj ve vyjádření k otázce platnosti Podrobného územního plánu Přestavky – Žďaň z roku 1959 konstatovalo, že ke zjištění, zda pro obec, která žádá o vymezení zastavěného území, byl vydán územní plán, a k posouzení jeho platnosti je kompetentní příslušný úřad územního plánování. Pro jeho správní uvážení, zda dotčená obec má ve smyslu § 59 odst. 1 stavebního zákona vydán platný územní plán, není významný způsob jeho vydání (rozhodnutí,

usnesení, nařízení národního výboru, usnesení nebo vyhláška zastupitelstva či opatření obecné povahy). Podrobný územní plán Přestavky – Žďaň je podle § 187 odst. 1 stavebního zákona nutno do 1. 1. 2010 *a priori* považovat za platný. Úřad územního plánování by se proto měl zabývat jeho vymezením ploch, a též porovnáním s intravilánem obce Slapy stanoveným ke dni 1. 9. 1966. Dále by měl úřad zkoumat, zda byl tento územní plán řešen pro celé území dnešní obce Slapy. Měl by též dohledat, zda platnost podrobného územního plánu nebyla ukončena nabytím účinnosti pozdější územně plánovací dokumentace stejného anebo vyššího stupně, jejíž řešené území by zahrnovalo území obce Slapy. Pokud by totiž podrobný územní plán pozbyl platnosti bez náhrady, bylo by zcela namístě pokračovat v postupu podle § 59 odst. 2 a násl. stavebního zákona. Je zřejmé, že podrobný územní plán byl vydán ještě podle dosavadní úpravy (zákona č. 280/1949 Sb.), byť se tak stalo půl roku po nabytí účinnosti zákona nového (č. 84/1958 Sb.). Závěrem ministerstvo doporučilo, aby do návrhu vymezení zastavěného území byly zahrnuty též zastavitelné plochy a nezastavitelná území podle podrobného územního plánu.

Usnesením ze dne 11. 9. 2008 odpůrce rozhodl o vydání opatření obecné povahy č. 2/2008, kterým se vymezuje zastavěné území obce Slapy podle § 58 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Nedílnou součástí opatření obecné povahy je kopie katastrální mapy ze dne 4. 1. 2007 pro celé území obce Slapy, v katastrálním území Slapy a Přestavky u Slap, na niž je vymezení zastavěného území vyznačeno. Odpůrce v odůvodnění uvedl, že obec nemá vydán územní plán. Do zastavěného území byly zařazeny pozemky v intravilánu a dále

pozemky vně intravilánu dle § 58 odst. 2 stavebního zákona. K podrobnému územnímu plánu z roku 1959 konstatoval, že tento byl v souladu s § 9 zákona č. 84/1958 Sb. schválen radou Krajského národního výboru v Praze. Nebyl ale vydán, jak je požadováno v § 59 odst. 1 stavebního zákona. V tomto územním plánu navíc není vymezeno zastavěné území. Z toho a z § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona nutno dovodit, že vymezení zastavěného území lze i v případech, kdy byl schválen (nikoliv vydán) územní plán, který neobsahuje vymezení zastavěného území. To vyplývá i ze skutečnosti, že v územních plánech, které mají vymezeno zastavěné území, nemá toto zastavěné území vliv na povolování staveb. V těchto případech je vždy rozhodné, zda se dotčený pozemek nachází ve funkční ploše, kde lze zamýšlenou změnu realizovat, a naopak není rozhodné, zda se dotčený pozemek nachází v zastavitelném území. Vydáním opatření obecné povahy není zpochybněna platnost schváleného podrobného územního plánu. Vymezení zastavěného území není v rozporu s podrobným územním plánem, protože pouze zobrazuje stávající právní stav „zastavěnosti“ území a neřeší nové zastavitelné pozemky.

Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2008, kterým odpůrce podle § 59 stavebního zákona vymezil zastavěné území obce Slapy (katastrální území Slapy a Přestavky u Slap). Uvedl, že je vlastníkem či spoluvlastníkem pozemků v katastrálním území Přestavky u Slap, v rekreační oblasti Ždán. S těmito pozemky nakládal s vědomím, že se podle platného územního plánu jedná o pozemky v zastavitelném území. V důsledku vydání opatření obecné povahy není na těchto pozemcích možná žádná výstavba, včetně oplocení. Výstavba v rekreační oblasti Ždán započala v roce 1959 na základě Podrobného územního plánu velkého územního celku nadmístního významu, vydaného dne 30. 9. 1959 tehdejšími Krajským národním výborem v Praze. Tento územní plán nebyl nikdy zrušen ani změněn. Dle § 59 stavebního zákona může obec přistoupit k vymezení zastavěného území pouze v případě, že pro dané území

platný územní plán neexistuje. Nesouhlasí s odpůrcem, že územní plán z roku 1959 byl „schválen“, nebyl ovšem „vydán“, proto k němu není třeba přihlížet. Z právních předpisů, účinných v době vydání tohoto územního plánu (zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování, vyhláška č. 153/1959 Ú. l., o územním plánování), vyplývá, že podmínkou platnosti územního plánu bylo jeho řádné vypracování a schválení, přičemž obě tyto podmínky byly v daném případě splněny. Mapová část tohoto územního plánu přesně vymezuje jak katastrální území, jehož se týká, tak i hranice vymezeného zastavěného území. Územní plán je pak dostatečně zřetelný i pro současnou potřebu. Zůstává platný, účinný a závazný pro rozhodování v území a nelze jej tedy měnit opatřením obecné povahy, které tak odpůrce vůbec nebyl oprávněn vydat.

Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy zrušil.

Z odůvodnění:

(...)

VIII.

Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho užití v projednávané věci

Dále již Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému věcnému posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem.

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

Samotný algoritmus přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem se skládá z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají

povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).

3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.

5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

K takto vymezenému postupu Nejvyšší správní soud dále ještě poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem, a nesmí tedy překročit návrh, který učinil navrhovatel. Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. *in fine*). To znamená, že soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.

Ve světle shora uvedených úvah a jednotlivých kroků algoritmu přezkumu přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy.

V první řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. Oprávnění zastupitelstva obce coby jednoho z orgánů územního plánování [§ 5 odst. 1, § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona] k vymezení zastavěného území touto specifickou formou výslovně plyne z § 59 odst. 2 stavebního zákona („*Zastavěné území se vymezuje podle § 58 odst. 1 a 2 a vydává se formou opatření obecné povahy.*“) v návaznosti na § 171 a násl. správního řádu. Jak je přitom zřejmé ze správního spisu, bylo přezkoumávané opatření obecné povahy skutečně vydáno Zastupitelstvem obce Slapy. Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc přezkoumávané opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovatelem a odpůrcem sporná. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

V této souvislosti považoval soud za vhodné zabývat se nejprve otázkou, zda odpůrce nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti věcné. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat výhradně v zákonem vymezených věcných oblastech a kc konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákona. Zde soud v první řadě odkazuje zejména na hlavu druhou části druhé stavebního zákona, přímo nazvanou „*Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu*“;

dle jejíhož § 5 odst. 1 vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona mimo jiných též orgány obcí. Podle odstavce 3 téhož paragrafu orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům. Ustanovení § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona, které je také součástí jeho hlavy druhé části druhé, pak výslovně uvádí, že „*rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce ... vydává vymezení zastavěného území*“. Je tedy zřejmé, mimo jiné právě i z citovaných ustanovení stavebního zákona, že odpůrce (v obci Slapy rada zvolena nebyla dle § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) mohl svým opatřením obecné povahy vymezit zastavěné území. Není přitom dále v projednávané věci sporu ani o tom, že by odpůrce překročil svoji působnost prostorovou či osobní (srov. výrok napadeného opatření obecné povahy). Odpůrce nepřekročil ani svou časovou působnost, neboť postupoval podle platného a účinného právního předpisu. Pokud tedy odpůrce vydal přezkoumávané opatření obecné povahy, kterým vymezil zastavěné území, pak nepochybně postupoval v mezích své působnosti. Na tomto místě lze tedy uzavřít, že napadené opatření obecné povahy uspělo i ve druhém kroku algoritmu přezkumu.

Pokud pak návrhovač uváděl, že vydáním opatření obecné povahy za nesplnění podmínek stanovených v § 59 odst. 1 stavebního zákona odpůrce překročil svou působnost, nelze s ním vzhledem k výše uvedenému vymezení pojmu působnosti souhlasit. Tato otázka totiž nespadá do případného nedostatku působnosti, ale již do posouzení dodržení zákonného postupu při vydávání opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Návrhovač v tomto ohledu zejména namítal rozpor s § 59 odst. 1 stavebního zá-

kona, neboť odpůrce vydal předmětné opatření obecné povahy, přestože pro dotčené území (rekreační oblast Žďán) existuje podrobný územní plán z roku 1959.

Institut zastavěného území je jedním z nástrojů územního plánování, coby zásadního prostředku regulace využití území, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území územní plánování zajišťuje soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

Veřejný zájem na využití území je pak soustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezování zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny. Jedině ve vymezených zastavěných územích a zastavitelných plochách je možné uplatnit zjednodušující postupy při umísťování a povolování staveb. Právě diferenciací procesních postupů v zastavěném a nezastavěném území a přísná ochrana nezastavěného území je podstatnou změnou přístupu v rozhodování o území provedenou novým stavebním zákonem (č. 183/2006 Sb.) oproti předchozímu stavebnímu zákonu (č. 50/1976 Sb.).

Zastavěné území se vymezuje územním plánem (§ 58 odst. 3 stavebního zákona) nebo na žádost obce samostatným postupem (§ 59, § 60 stavebního zákona). Pokud obec nemá vymezeno zastavěné území ani jedním z těchto způsobů, je podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (intražilán; viz § 4 odst. 4 vyhlášky č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu).

Důležitost jeho vymezení spočívá v tom, že (jak uvedeno již výše) v zastavěném území stavební zákon umožňuje použít zjednodušené postupy územního rozhodování (zjednodušené územní řízení dle § 95, územní sou-

hlas dle § 96) a ohlášení vybraných jednoduchých staveb dle § 104 bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Naproti tomu v nezastavěném území [jímž jsou dle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy] lze podle § 18 odst. 5 stavebního zákona (ve spojení s § 188a téhož zákona) v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze v rámci tam definovaných účelů.

Menším obcím přitom k rozvoji spojenému s novými stavbami postačí samostatně vymezené zastavěné území a není nezbytné, aby pro jejich území byl pořízen a vydán územní plán. Proces vymezení zastavěného území je totiž časově kratší a finančně podstatně méně náročný než pořízení územního plánu.

Dle předchozí právní úpravy bylo v územních plánech obcí a v regulačních plánech, pořízených podle zákona č. 50/1976 Sb. (§ 10 odst. 1, § 11 odst. 1, § 139a odst. 2) s účinností od 1. 7. 1998, vyznačováno „*současně zastavěné území*“. Kontinuitu v tomto režimu přinesl § 189 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), podle něhož se po dobu platnosti této územně plánovací dokumentace považuje vyznačené současně zastavěné území za zastavěné území. Protože by však na území ostatních obcí nebylo možné uvedené zjednodušené postupy uplatňovat, obsahuje § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona definici zastavěného území, které lze na jejím základě od 1. 1. 2007 identifikovat ve všech obcích, nezávisle na tom, zda mají shora zmíněnou územně plánovací dokumentaci.

Je nutné zdůraznit, že vymezení hranic zastavěného území, resp. pozemků do něj spadajících, je, bez ohledu na to, zda je tak činěno územním plánem nebo samostatným postupem, explicitně stanoveno v § 58 stavebního zákona na základě současných účelových určení dotčených pozemků. Naopak zastavitelnou plochu, tedy plochu určenou k (budoucímu) zastavění lze podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona vymežit pouze územním plánem nebo zásadami územního rozvoje. Současná právní úprava totiž vychází z požadavku důsledného a komplexního po-

souzení nevratných změn v území v potřebných souvislostech, které se provádí pouze při pořizování územního plánu. I proto je v § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona definován nezastavitelný pozemek, chráněný před změnami v jeho využití do doby vydání územního plánu, kterým lze na základě posouzení všech potřebných souvislostí v území obce stanovit potřebné podmínky další ochrany takovýchto pozemků nebo podmínky změn jejich využití tím, že budou začleněny do zastavitelných ploch. Z toho pak též plyne, že v případě vymezení zastavěného území samostatným postupem je třeba uvnitř zastavěného území vymežit i nezastavitelné pozemky.

Pro vymezení zastavěného území samostatným postupem stanoví stavební zákon v § 59 odst. 1 jedinou podmínku, totiž že řešené území nesmí být regulováno územním plánem („*Není-li vydán územní plán, ...*“). Z jazykového výkladu tohoto ustanovení [a dále též souvisejícího § 2 odst. 1 písm. d) zákona] nemusí být na první pohled zřejmé, zda se pojmem „*územní plán*“ míní pouze tento konkrétní druh územně plánovací dokumentace zakotvený v novém stavebním zákoně (č. 183/2006 Sb.) nebo zda se jedná i o územně plánovací dokumentaci typově odpovídající územnímu plánu ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb. schválenou však ještě podle předchozích právních předpisů (a povětšinou též obsahující ve svém názvu slovní spojení „*územní plán*“ – tedy např. územní plán obce podle zákona č. 50/1976 Sb., územní plán sídliště podle zákona č. 84/1958 Sb., vypracovávaný jako směrný územní plán nebo podrobný územní plán, anebo územní plán obce podle zákona č. 280/1949 Sb., též pořizovaný jako směrný územní plán nebo podrobný územní plán).

Odpověď na tuto otázku je nutno hledat v tom, že stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) ve svých přechodných ustanoveních (§ 185 a násl.) vychází z kontinuity regulace využití území spojené však s nutností přizpůsobení předchozích regulačních aktů novým podmínkám či jejich nahrazení akty novými, to vše pod sankcí pozbytí jejich platnosti, nedojde-li ke změnám ve stanovených lhůtách či termí-

nech. Stavební zákon pak výslovně počítá s přetrvávající (byť dočasně) existencí nejstarší územně plánovací dokumentace vydané podle předchozích právních předpisů, když v § 187 odst. 1 obecně uvádí, že územně plánovací dokumentace schválená přede dnem 1. 7. 1992 pozbývá platnosti nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy do 31. 12. 2009). Důvodem pro ukončení platnosti nejstarší územně plánovací dokumentace ze zákona je skutečnost, že u ní nebyla vždy stanovena časová platnost a koncepce rozvoje území byla založena v podmínkách zcela odlišných od dnešních. To však nic nemění na její aplikovatelnosti. Z uvedeného je nutno dovodit, že podmínkou pro vymezení zastavěného území samostatným postupem je neexistence jakékoliv platné územně plánovací dokumentace (územní plán) typově odpovídající územnímu plánu dle stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) řešící dotčené území. Tento závěr pak odpovídá též logické hierarchii, kdy vymezení zastavěného území je pouze jedním z dílčích úkolů územního plánování oproti komplexní regulaci podávané územním plánem a vůči územnímu plánu je tak pojmem podřízeným. To mu ostatně odpovídá i to, že podle § 58 odst. 3 stavebního zákona se zastavěné území vymezuje přednostně v územním plánu a za existence platného územního plánu se aktualizuje výhradně jeho změnou.

V daném případě navrhovatel již v rámci řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy namítl, že pro lokalitu Žďán (k. ú. Přestavky u Slap) byl v roce 1959 vydán podrobný územní plán.

Jak plyne ze správního spisu, úřad územního plánování provedl k otázce existence namítaného územního plánu šetření v archívech a dále se obrátil se žádostí o vyjádření na Ministerstvo pro místní rozvoj. Sdělením ministerstva a zejména kroky v něm naznačenými se však odpůrce, ale zjevně též úřad územního plánování, bohužel nedržel. V obecné části odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce vycházel z toho, že podrobný územní plán z roku 1959 je stále platný, když výslovně uvedl, že tento není v rozporu s územ-

ním plánem velkého územního celku Pražský region, ani nebyl nahrazen jinou platnou územně plánovací dokumentací. Splnění předmětné podmínky (§ 59 odst. 1 stavebního zákona) pak již v rámci odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelově námítce odpůrce dovodil z toho, že podrobný územní plán nebyl „vydán“, nýbrž pouze „schválen“ radou Krajského národního výboru Praha a zároveň neobsahuje vymezení zastavěného území. Dodal však, že vymezení zastavěného území nezpochybňuje platnost schváleného podrobného územního plánu ani s ním není v rozporu.

Takové závěry však jsou vnitřně rozporné a vycházejí z nesprávného výkladu právních pojmů stavebního zákona. Jak argumentováno výše, územním plánem dle § 59 odst. 1 [a též § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona] je jakákoliv platná územně plánovací dokumentace (územní plán) typově odpovídající územnímu plánu dle stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) řešící dotčené území. Pokud pak odpůrce podrobný územní plán nepovažoval za územní plán ve smyslu § 59 odst. 1 stavebního zákona jen proto, že nebyl vydán, ale pouze schválen, jedná se o argument zcela formalistický a účelový. Pro posouzení platnosti podrobného územního plánu totiž není vůbec důležitá různost pojmosloví užívaného dřívějšími právními předpisy v rámci procesu tvorby územně plánovací dokumentace, ale pouze splnění všech podmínek poplatných době jejího vzniku, a dále též nenastoupení některého z důvodů jejího zániku (přírodního či nepřímého). A to zejména za situace, kdy stavební zákon sám vychází z kontinuity s předchozí regulací využití území. Ke shodnému závěru ostatně ve výše uvedeném sdělení dospělo i Ministerstvo pro místní rozvoj („... není významný způsob vydání územního plánu ...“).

K tomu lze jen dodat, že pro případný závěr o neplatnosti podrobného územního plánu jsou zcela nedostatečnými důvody uvedené ve vyjádření Krajského úřadu Středočeského kraje, totiž vyhledání podrobného územního plánu v archivu v souvislosti s odkazem na § 22 vyhlášky č. 131/1998 Sb., o územně plá-

novacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, a dále též nenalezení této dokumentace v centrální databázi vedené Ústavem územního rozvoje.

V tomto ohledu je třeba konstatovat, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá bližší uvedení skutečností, z nichž plyne odpůrcův apriorní závěr o existenci (vznik, doba platnosti, případný zánik) podrobného územního plánu z roku 1959. Vzhledem ke skutečnosti, že existence či neexistence územního plánu je podstatnou podmínkou pro možnost vymezení zastavěného území samostatným postupem, je nutno tuto otázku v řízení o vydání opatření obecné povahy postavit najisto. Odpověď se pak nepodává ani ze správního spisu. O tom, že odpůrce v této otázce nemá doposud jasno, ostatně svědčí i jeho vyjádření k návrhu, v němž je na straně dvě v prvním odstavci uvedeno, že *„k daným pozemkům byl skutečně vydán územní plán pro rekreační oblast Slapské zdrže, Přestavky, Ždáně“*, zatímco na téže straně v odstavci čtvrtém již odpůrce slovy *„pokud připustíme, že je vůbec platný“* existenci podrobného územního plánu zpochybňuje.

Odpůrce se pak v odůvodnění pouze povrchně zabýval další podmínkou, kterou si sám stanovil pro neaplikovatelnost podrobného územního plánu, totiž zda je v něm vymezeno zastavěné území. V předmětném sdělení ministerstvo úřadu územního plánování vytýčilo (byť nezávazně) i další otázky, jimiž by se měl úřad zabývat. Jednalo se zejména o posouzení, zda podrobný územní plán (při splnění podmínky jeho existence) vymezuje plochy nebo části území, které jsou adekvátní vymezení zastavěného území podle § 2 a § 58 stavebního zákona, a zda tak činí pro celé území obce. Jak výše uvedeno, k těmto otázkám odpůrce uvedl, že podrobný územní plán neobsahuje vymezení zastavěného území, pouze v něm jsou zakresleny stávající stavby. Tento závěr však neodpovídá jak právní povaze podrobného územního plánu, tak soudem zjištěnému skutkovému stavu. Z § 6 odst. 4 písm. b), odst. 5, § 16 odst. 1 zákona č. 84/1958 Sb., o územním plánování,

a § 3 a § 11 bod C. vyhlášky č. 153/1959 Ú. I., o územním plánování, jednoznačně vyplývá, že podrobným územním plánem se vedle vymezení zastavitelných ploch [ve smyslu dnešního § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona] do jisté míry vymezovalo i zastavěné území ve smyslu jeho současné zákonné definice, ačkoli zpravidla pouze pro ucelenou část území sídliště, tedy ne pro celé území obce. Tomu odpovídá i mapová část podrobného územního plánu z roku 1959, která obsahuje jak objekty tehdejší zástavby, tak zastavění navrhované.

Pro věc je však podstatné, že podle § 58 odst. 3 stavebního zákona se zastavěné území vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou (srov. též § 189 odst. 1 stavebního zákona *in fine*). I kdyby tedy zastavěné území v podrobném územním plánu z roku 1959 nijak vymezeno nebylo, znamená již pouhá existence tohoto územního plánu povinnost odpůrce vymezit zastavěné území přímo v tomto územním plánu, to však pouze v rozsahu jeho územní působnosti. V ostatním území obce, na něž se tento podrobný územní plán nevztahuje, zůstávají využitelnými všechny výše uvedené možnosti vymezení zastavěného území.

Je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Toto posouzení by pak mělo být o to pečlivější, je-li splnění těchto podmínek některou z oprávněných osob zpochybněno.

Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vyme-

zuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným.

Nutno zdůraznit, že v případě faktické nepřezkoumatelnosti této části odůvodnění opatření obecné povahy není úkolem soudu, coby orgánu, jemuž přísluší pouze přezkum

vydaného opatření obecné povahy, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán, a zasahoval tak do jeho působnosti.

Lze tedy uzavřít, že odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání. Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy v tomto kroku algoritmu neuspělo, nepovažoval soud za nutné zabývat se dalšími výhradami navrhovatele, neboť již shledané vady postačují ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. I kdyby tedy v ostatních krocích napadené opatření obstálo, muselo by být stejně zrušeno pro nedodržení zákonem vymezených procesních pravidel pro jeho vydání. Z toho důvodu již soud dále nezkoumal soulad opatření obecné povahy s hmotným právem, ani přiměřenost právní regulace.

1796

Kompetenční spory: rozhodnutí o zaplacení cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí

k § 4 soudního řádu správního

k § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů*)

Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu o zaplacení cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí je soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 5. 11. 2008, čj. Konf 21/2007-107)

Prejudikatura: č. 336/2004 Sb. NSS a č. 882/2006 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi senátem 7 Ca Městského soudu v Praze, Obvodním soudem pro Prahu 3 a senátem 24 Co Městského soudu v Praze, za účasti akciové společnosti Telefónica O2 Czech Republic (žalobkyně) a Českého telekomunikačního úřadu (žalovaný), za další účasti akciové společnosti T-Mobile Czech Republic, ve věci zaplacení cen za propojení.

Senát 7 Ca Městského soudu v Praze ve věcech správního soudnictví (správní senát) navrhl, aby zvláštní senát rozhodl o kompetenčním sporu,

kteřý vznikl mezi ním, senátem 24 Co Městského soudu v Praze, rozhodujícím v občanském soudním řízení (civilní

*) S účinností od 1. 5. 2005 nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

senát) a Obvodním soudem pro Prahu 3. Podstata kompetenčního sporu zde spočívá v posouzení, zda k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „Úřad“) ve věci stanovení povinnosti zaplatit ceny za propojení veřejných telekomunikačních sítí, je dána pravomoc soudu rozhodujícího ve správním soudnictví či soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení.

Úřad rozhodnutím ze dne 27. 8. 2003 vyhověl návrhu společnosti T-Mobile Czech Republic, a. s., a rozhodl o povinnosti společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., zaplatit ceny za propojení telekomunikačních sítí obou účastníků za období od 1. 1. 2001 do 26. 11. 2001 v celkové výši 898 602 196,19 Kč s úrokem z prodlení ve výši 0,05 % z dlužné částky za každý den prodlení, vše od patnácti dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

K odvolání společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., rozhodl předseda Úřadu dne 22. 12. 2003 tak, že výrok napadeného rozhodnutí se doplňuje tím, že v části návrhu týkající se vydání předběžného opatření v dané věci se správní řízení podle § 30 správního řádu z roku 1967 zastavuje (výrok I.), a jinak odvolání zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil (výrok II.).

Proti tomuto rozhodnutí podal ČESKÝ TELECOM, a. s. (nyní Telefónica O2 Czech Republic, a. s.), žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 3, jíž se domáhal nahrazení výroku správního orgánu podle části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném po 1. 1. 2003.

Obvodní soud pro Prahu 3 usnesením ze dne 18. 10. 2006 řízení zastavil a rozhodl o náhradě nákladů řízení, neboť dospěl k závěru, že k projednání věci není věcně příslušný. Vyšel přitom především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2003, sp. zn. 3 As 48/2004, č. 882/2006 Sb. NSS. Obvodní soud při posouzení své věcné příslušnosti vycházel z argumentace výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a uzavřel, že k projednání této věci není soudem věcně příslušným. V dané věci je

vztah mezi účastníky založen smlouvou o propojení, uzavřenou dne 19. 12. 1997. Jak vyplývá ze zákona č. 151/2000 Sb. již při procesu uzavírání takovéto smlouvy je vůle stran velmi významně omezována zákonnými ustanoveními (např. v § 38 zákona č. 151/2000 Sb. je provozovatelům veřejných telekomunikačních sítí přímo stanovena povinnost uzavřít smlouvu o propojení s jiným provozovatelem veřejné telekomunikační sítě, a již tím je smluvní volnost těchto provozovatelů významně omezována) a rovněž správní orgán má při procesu uzavírání takovéto smlouvy významná oprávnění omezující vůli stran. Dále je třeba poukázat na to, že cena účtovaná za propojení telekomunikačních sítí podléhá veřejnoprávní regulaci v oblasti cen, neboť podle § 78 odst. 2, 4 a 5 zákona č. 151/2000 Sb. v případě, nedohodnou-li se smluvní strany o ceně za propojení, použijí způsob výpočtu cen stanovený Úřadem. Ten stanoví způsob výpočtu cen za propojení cenovým rozhodnutím. O sporech v oblasti cen za propojení rozhoduje Úřad podle zvláštního právního předpisu. V daném případě tedy s ohledem na to, že pro sporné období nebylo vůbec vydáno cenové rozhodnutí, ze kterého by vyplýval způsob výpočtu cen za propojení, je předmětem žaloby mimo jiné posouzení správnosti postupu Úřadu při výpočtu cen za propojení pro sporné období, jinými slovy *posouzení kritérií, z jakých by Úřad vycházel v daném období při vydání cenového rozhodnutí*. Je zcela zřejmé, že tato otázka je veřejnoprávní povahy, neboť cenové rozhodnutí by bylo rozhodnutím obecné regulace způsobu výpočtu cen za propojení, tedy rozhodnutím veřejnoprávním. S ohledem na vše shora uvedené je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí Úřadu *vykazuje převahu aspektů veřejnoprávních než soukromoprávních*, a proto je k projednání a rozhodnutí věci dána věcná příslušnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

Proti usnesení Obvodního soudu se oba účastníci řízení odvolali k Městskému soudu v Praze, který usnesením ze dne 10. 4. 2007 usnesení soudu prvního stupně ve výroku o zastavení řízení pro nepřislušnost potvrdil.

I když účastníci tohoto řízení uzavřeli písemnou smlouvu o propojení sítě za účinnosti dříve platné právní úpravy (zákon č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích), je třeba ji posuzovat podle zákona č. 151/2000 Sb., s účinností od 1. 7. 2000, a to s přihlédnutím k přechodnému ustanovení § 107 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb. Z § 38 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb. vyplývala povinnost uzavřít takovou písemnou smlouvu a podle písm. b) téhož ustanovení byli účastníci smlouvy o propojení sítě povinni nejpozději do 10 dnů ode dne uzavření smlouvy předat Úřadu znění smlouvy včetně příloh a stejně tak museli postupovat v případě změn smlouvy. Pokud provozovatelé veřejných telekomunikačních sítí odmítli návrh na uzavření smlouvy o propojení sítí, museli nejpozději do patnácti dnů od obdržení návrhu smlouvy o propojení písemně požádat Úřad o souhlas s odmítnutím návrhu smlouvy o propojení a uvést důvody odmítnutí návrhu smlouvy (§ 38 odst. 4 zákona č. 151/2000 Sb.). Úřad mohl také rozhodovat o provedení změn smlouvy z důvodů uvedených v § 39 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb. Plnění smluv o propojení podléhalo výkonu státní inspekce (§ 39 odst. 4 zákona č. 151/2000 Sb.). Podle § 40 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. Úřad rozhodl o propojení sítí nebo přístupu k sítí, nedošlo-li ve stanovené lhůtě k uzavření smlouvy. Podle § 40 odst. 4 zákona č. 151/2000 Sb. spory smluvních stran vzniklé po uzavření smlouvy rozhodoval Úřad do 6 měsíců od doručení podnětu jednou ze smluvních stran. Oznámení o rozhodnutí zveřejňoval Úřad v Telekomunikačním věstníku.

Z citovaných ustanovení zákona č. 151/2000 Sb. vyplývalo, že zákon stanovil povinnost uzavřít předmětnou smlouvu o propojení sítí a že Úřad mohl do této smlouvy za určitých podmínek zasahovat, zúčastňovat se jednání o obsahu smlouvy, příp. sám rozhodovat o propojení sítí, když ve stanovené lhůtě nedošlo k uzavření smlouvy. Spory mezi smluvními stranami Úřad řešil na základě podnětu účastníka smlouvy, tj. nikoliv na základě návrhu účastníka smlouvy. Takový podnět bylo třeba chápat jako pouhé upozornění, že smlouva byla porušována. Rozhodně nebylo

možné dovozovat, že Úřad byl jako správní orgán vázán požadavkem uvedeným v podnětu. Také je nezbytné znovu zdůraznit, že smlouvy o propojení podléhaly výkonu státní inspekce. Není tedy pochyb o tom, že smlouvy o propojení byly sice soukromoprávními smluvními ujednáními a byly uzavírány subjekty soukromého práva, avšak Úřad v důsledku zvýšeného veřejného zájmu na telekomunikačních službách i na rozvoji trhu telekomunikací v rámci svých kompetencí zasahoval do těchto soukromoprávních vztahů. Již jen z posledně uvedeného vyplývá veřejnoprávní charakter posuzovaného právního vztahu, do kterého byl správní orgán oprávněn významně zasahovat způsoby stanovenými v zákoně. Správní orgán tedy značně omezoval smluvní volnost stran ve vztahu ke smlouvám o propojení veřejných telekomunikačních sítí. Takový způsob zásahů správního orgánu neodpovídal soukromoprávním smlouvám. Rozhodnutí Úřadu v dané věci proto bylo vrchnostenským aktem, v jehož rámci účastníci řízení neměli rovné postavení. Podle obsahu správního rozhodnutí mezi účastníky řízení došlo ke sporu o ceně za propojení veřejných telekomunikačních sítí pro období od 1. 1. 2001 do 26. 11. 2001, kdy neexistovala dohoda účastníků o ceně za propojení ukončené v síti žalované společnosti a *neexistovalo ani žádné cenové rozhodnutí* Úřadu vydané ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb. Při určení sporné ceny za propojení je tedy nutno vycházet ze stejných hledisek, ze kterých by vycházel též Úřad při vydání cenového rozhodnutí pro sporné období, tj. z hledisek uvedených v ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb. Takové cenové rozhodnutí je podle rozhodnutí kompetenčního senátu pod čj. Konf 92/2003-18, č. 336/2004 Sb. NSS, veřejnoprávní regulací v oblasti cen a rozhodnutí o žalobě proti němu náleží soudu ve správním soudnictví. V tomto sporu je nezbytné řešit jako předběžnou otázku, jak by mělo vypadat příslušné cenové rozhodnutí, pokud by bylo pro sporné období Úřadem vydáno.

Za tohoto stavu podala Telefónica O2 Czech Republic, a. s., dne 15. 5. 2007 žalobu

Městskému soudu v Praze. Napadá jí výrok II. označeného rozhodnutí předsedy Úřadu, požaduje jeho zrušení a vrácení věci žalovanému Úřadu k dalšímu řízení. Současně navrhl, aby podané žalobě byl přiznán odkladný účinek.

Správní senát Městského soudu v Praze, jemuž byla věc zapsána, poté podal zvláštnímu senátu výše uvedený návrh s tím, že popírá svoji pravomoc k vydání rozhodnutí. Podle něj nejde o spor se státem (a s příslušným správním orgánem, který zastupuje veřejný zájem), ale o spor mezi dvěma subjekty soukromého práva. Namítá, že Úřad nerozhodoval v dané věci tak, že by vstupoval do procesu uzavírání příslušné smlouvy nebo že by stanovil cenové rozhodnutí. Naopak jde o klasickou žalobu na plnění mezi dvěma soukromoprávními subjekty, o níž je dána pravomoc rozhodnout Úřadem podle § 95 bod 1 písm. c) zákona č. 151/2000 Sb. V první fázi řízení zákon stanovil pravomoc rozhodnout takový spor Úřadu, účastník řízení však musí mít možnost se takovému rozhodnutí bránit, a to u příslušného soudu v občanském soudním řízení, který jediný má pravomoc v plné jurisdikci sám věc posoudit a rozhodnout. Navrhovatel má za to, že pro projednání věci ve správním soudnictví nejsou splněny zákonné podmínky, neboť zde chybí vrchnostenská povaha příslušného správního orgánu nařídít určitá práva a povinnosti, ale jedná se o autoritativní rozhodnutí sporu mezi soukromoprávními subjekty, a spor by měl být věcně rozhodnut v občanském soudním řízení. Navrhovatel je toho právního názoru, že autoritativní rozhodnutí orgánu státu (ať správního orgánu či soudu) v určitém sporu je vždy veřejnoprávní povahy ohledně jeho účinků v právní sféře. Tato skutečnost však není pro posouzení povahy sporu z hlediska vymezení hranice mezi občanskoprávním a správním soudnictvím určující, neboť zákon výslovně vyžaduje, aby se jednalo o věci či spor, v nichž má rozhodovat soud v občanskoprávním řízení. Samotná povaha rozhod-

nutí, které je vždy veřejnoprávního charakteru (ať se jedná o rozhodnutí správní či rozsudek), tak sama o sobě vliv na toto posouzení nemá.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí předsedy Úřadu o zaplacení cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí je soud ve správním soudnictví.

Z odůvodnění:

Zvláštní senát se v řešení dané otázky ztotožňuje s názorem Obvodního soudu pro Prahu 3 a civilního senátu Městského soudu v Praze a pro stručnost odkazuje na výstižné odůvodnění obsažené v jejich výše uvedených usneseních. Soudy obou stupňů převzaly argumentaci Nejvyššího správního soudu, obsaženou v rozsudku ze dne 8. března 2006, čj. 3 As 48/2004-82, č. 882/2006 Sb. NSS, týkající se smlouvy o propojení telekomunikačních sítí, jejichž principy se plně uplatní i v řízení o stanovení povinnosti zaplacení ceny za propojení těchto sítí, neboť jde o důsledek uzavřených smluv o propojení veřejných telekomunikačních sítí, kde smluvní volnost účastníků je výrazně omezená, přičemž při určení mezi účastníky sporné ceny za propojení za stavu, kdy taková dohoda o ceně za propojení neexistovala, nutno vycházet z týchž hledisek, z nichž by vycházel Úřad při vydání cenového rozhodnutí pro vymezené období, tj. hledisek uvedených v § 78 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb. Zvláštní senát již v usnesení sp. zn. Konf 92/2003-18, č. 336/2004 Sb. NSS, přitom vyslovil, že takové cenové rozhodnutí je veřejnoprávní regulací v oblasti cen a rozhodnutí o žalobě proti němu příslušný soud uve správním soudnictvím.

Zvláštní senát proto z vyložených důvodů rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí předsedy Úřadu o zaplacení cen za propojení veřejných telekomunikačních sítí je soud ve správním soudnictví. (...)

Správní trestání: přestupky v silniční dopravě

Přestupky: blokové řízení

k § 13 odst. 2 a § 22 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 82/1995 Sb. a č. 411/2005 Sb.

Ustanovení § 22 odst. 10 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, představuje zvláštní ustanovení, které umožňuje uložit v blokovém řízení za vybrané přestupky v silniční dopravě v tomto ustanovení uvedené vyšší pokutu, než je pro blokové řízení obecně stanovena v § 13 odst. 2 citovaného zákona. To však neznamená, že by ostatní přestupky v silniční dopravě dle § 22 citovaného zákona nebylo vůbec možné postihnout v blokovém řízení, ale pouze to, že případnou blokovou pokutu je třeba uložit dle obecného § 13 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (pokuta do 1 000 Kč).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68)

Prejudikatura: srov. č. 505/2005 Sb. NSS.

Věc: Jan B. proti Policejnímu prezidiu České republiky, Ředitelství služby dopravní policie, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 25. 10. 2006 došlo v obci Roztoky u Prahy k dopravní nehodě mezi dvěma osobními motorovými vozidly, přičemž jedno z nich řídil žalobce. O této nehodě policisté dopravního inspektorátu Policie ČR, Okresního ředitelství Praha-západ, sepsali protokol, v němž za viníka dopravní nehody, při níž byla na vozidle žalobce způsobena škoda 80 000 Kč a na druhém vozidle škoda 200 000 Kč, označili žalobce. Organ policeie dospěl k závěru, že žalobce porušil § 4 písm. a) a b) a § 22 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích, za což mu byla v blokovém řízení udělena pokuta dle § 13 odst. 2 téhož zákona ve výši 1 000 Kč.

Rozhodnutím ze dne 4. 5. 2007 dopravní inspektorát Policie České republiky, Správy Středočeského kraje, ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 zákona správního řádu č. 500/2004 Sb. uvedené rozhodnutí vydané v blokovém řízení zrušil a věc vrátil dopravnímu inspektorátu Policie ČR, Okresního ředitelství Praha-venkov, k doplnění a postoupení příslušnému správnímu orgánu k projednání, neboť dospěl k závěru, že vzhle-

dem k právní kvalifikaci skutku dle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích nebyly dány zákonné důvody pro projednání daného přestupku v blokovém řízení a že tento přestupek měl být v souladu s § 22 odst. 8 zákona o přestupcích oznámen příslušnému správnímu orgánu k projednání a k rozhodnutí.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 5. 6. 2007 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou k Městskému soudu v Praze, který konstatoval, že blokové řízení prováděné dle § 85 a § 86 zákona o přestupcích je specifickým druhem řízení o přestupcích, v němž lze přestupek projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit (§ 84 odst. 1 zákona o přestupcích). Uložením pokuty v blokovém řízení je řízení o přestupku ukončeno, proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat. Městský soud v Praze v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, publikovaný pod č. 505/2005 Sb. NSS. Městský soud poukázal rovněž na § 86 písm. a) zákona o přestupcích, který stanoví, že orgány

policie mohou v blokovém řízení projednat též přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 zákona o přestupcích. Pokud žalovaný odkazoval na porušení § 58 odst. 1 zákona o přestupcích, toto ustanovení upravuje podle městského soudu pouze součinnost ve věci přestupku mezi orgány policie a obce. Městský soud rozsudkem ze dne 28. 11. 2007 rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud připustil, že § 94 až § 99 správního řádu umožňují u pravomocných správních rozhodnutí provést přezkumné řízení, pokud jsou tato rozhodnutí v rozporu se zákonem, nicméně správní orgán provádějící přezkumné řízení je dle § 94 odst. 5 správního řádu povinen šetřit práva účastníků nabytá v dobré víře, což žalovaný přezkoumávající rozhodnutí v blokovém řízení v tomto případě neučinil.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek Městského soudu v Praze kasační stížností. Trval na svém názoru, že uložení pokuty žalobci v blokovém řízení bylo v rozporu se zákonem. Ustanovení § 22 odst. 10 přestupkového zákona podle stěžovatele taxativně stanoví přestupky v silniční dopravě, které mohou být projednány v blokovém řízení. Přestupek s právní kvalifikací podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích tudíž musí být projednán podle § 22 odst. 8 zákona o přestupcích (a nikoli podle § 22 odst. 10 téhož zákona) s tím, že za něj může být uložena sankce v rozmezí 2 500 Kč až 5 000 Kč.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil s názorem, že by § 22 odst. 10 zákona o přestupcích obsahoval taxativní výčet přestupků, které lze projednat v blokovém řízení. Toto ustanovení je třeba podle žalobce vykládat tak, že za jednání v něm uvedená, lze v blokovém řízení uložit pokutu v takové výši, kterou toto ustanovení připouští. Pokud však za přestupek, jehož projednání v blokovém řízení zákon nezakazuje (viz § 22 odst. 11 zákona o přestupcích, podle něhož nelze v blokovém řízení projednat přestupek, za který se ukládá zákaz činnosti), není ve zvláštní části zákona stanovena sankce, použije se ustanovení obecné části zákona, tedy § 13

odst. 2 zákona o přestupcích, jak se stalo i v případě žalobce. Projednání přestupku v blokovém řízení tedy v daném případě nebylo v rozporu se zákonem. Navíc rozhodnutí vydané v blokovém řízení bylo zrušeno pro údajný rozpor s § 58 odst. 1 zákona o přestupcích, což je ovšem jiný důvod, než který stěžovatel obhájuje v kasační stížnosti. Žalobce rovněž souhlasil se závěrem městského soudu, že správní orgány v přezkumném řízení nešetřily práv žalobce nabytých v dobré víře.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení věci

Blokové řízení je vedle řízení příkazního jednou z forem zkráceného řízení o přestupku, jehož výsledkem je individuální správní akt, tj. rozhodnutí v materiálním smyslu, jímž se obviněnému z přestupku ukládá povinnost zaplatit pokutu. Přes svou neformální povahu je tedy blokové řízení o přestupku druhem správního řízení a jeho výsledek je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. To ostatně vyplývá z již citovaného rozsudku ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, publikovaného pod č. 505/2005 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Posuzuje-li Nejvyšší správní soud charakter uložení blokové pokuty z hlediska přímého dopadu do sféry stěžovatelčiny, tj. do stěžovatelčiny subjektivních práv, pak dospívá k závěru, že uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu. Jsou tak splněny podmínky podávané z § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. jde o úkon správního orgánu, jímž se osobě, která se přestupku dopustila, zakládá povinnost zaplatit pokutu.*“ Nejvyšší správní soud v citované věci ovšem dospěl k závěru, že žalobu směřující přímo proti rozhodnutí o ulo-

žení pokuty v blokovém řízení je přesto třeba odmítnout, neboť takové rozhodnutí bylo vydáno v důsledku souhlasu obviněného z přestupku s tím, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání. Je tedy třeba vycházet z toho, že obviněný z přestupku nevyužil opravné prostředky v řízení o přestupku, jež mohlo být z jeho dispozice vyvoláno, a to proto, že nevyvolal ani samotné řízení v prvním stupni. Jde tak o situaci, kdy žalobce nevyčerpal všechny opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které jsou právními předpisy připuštěny, a je tudíž dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřijatelné podle § 68 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Jiná situace ovšem nastává, pokud je rozhodnutí vydané v blokovém řízení následně správním orgánem zrušeno. U obnovy řízení (nyní § 100 správního řádu) dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117, dostupném na www.nssoud.cz, k závěru, že tato je v případě rozhodnutí vydaného v blokovém řízení pojmově vyloučena, neboť nezbytnou podmínkou blokového řízení je souhlas obviněného se zjištěním přestupku a uložením sankce, a tudíž nelze následně zpochybňovat skutkový stav, o němž řádné dokazování právě z důvodu souhlasu obviněného s blokovým řízením vůbec neproběhlo. Nejvyšší správní soud naproti tomu nevidí žádný důvod, jenž by v obecné rovině vylučoval provedení přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu (včetně případné možnosti zkráceného přezkumného řízení dle § 98 správního řádu) ve vztahu k rozhodnutí vydanému v blokovém řízení. Takový postup by byl na místě např. tehdy, pokud by byla obviněnému uložena v blokovém řízení vyšší pokuta, než zákon připouští, nebo by byl v blokovém řízení projednán přestupek, za nějž se dle zákona ukládá trest zákazu činnosti a který tudíž v blokovém řízení projednat nelze. Pokud je výsledkem přezkumného řízení zrušení blokové pokuty, s nímž obviněný z přestupku nesouhlasí, neboť tak jako v daném případě má být dle rozhodnutí o přezkumu věc

postoupena příslušnému správnímu orgánu k novému řízení, a tedy hrozí i nové uložení sankce, má obviněný z přestupku nepochybně možnost napadnout takové rozhodnutí – po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení – žalobou ve správním soudnictví.

Základní podmínkou pro zrušení (či změnu) správního rozhodnutí v přezkumném řízení je ovšem v každém případě rozpor přezkoumávaného rozhodnutí s právním předpisem, tedy jeho nezákonnost (viz § 97 odst. 3 správního řádu). Tato podmínka v daném případě nebyla splněna, neboť bloková pokuta byla žalobci uložena zcela v souladu se zákonem. Jak již konstatoval městský soud s odkazem na citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, pro projednání přestupku v blokovém řízení musí být v souladu s § 84 odst. 1 zákona o přestupcích splněny kumulativně 3 podmínky: 1) přestupek je spolehlivě zjištěn, 2) nepostačuje domluva a 3) obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. Je třeba plně souhlasit s městským soudem, že všechny tyto zákonné podmínky byly v předmětné věci splněny. Zároveň se nejednalo o přestupky, za něž se dle zákona o přestupcích ukládá trest zákazu činnosti či které lze projednat jen na návrh a které tak v blokovém řízení projednat nelze.

Pokud jde o pokutu uloženou v blokovém řízení, § 84 odst. 1 zákona o přestupcích odkazuje na obecné ustanovení § 13 odst. 2 zákona o přestupcích, podle něhož lze v blokovém řízení dle § 84 téhož zákona uložit pokutu do 1 000 Kč, pokud tento zákon nebo jiný zákon nepřipouští uložit v takovém řízení pokutu vyšší. Zvláštním ustanovením, které připouští uložit za některé přestupky v silniční dopravě vyšší pokutu než 1 000 Kč, je právě § 22 odst. 10 zákona o přestupcích, který stanoví zvláštní sazby blokových pokut pro zde vyjmenované přestupky. Skutečnost, že přestupek dle § 22 odst. 1 písm. i) cit. zákona v tomto výčtu uveden není, tedy neznamená, že by tento přestupek nemohl být vůbec projednán v blokovém řízení, ale znamená pouze to, že se pro určení výše blokové pokuty uplatní obecné ustanovení § 13 odst. 2 toho-

to zákona, tedy výše pokuty do 1 000 Kč. To-
mu odpovídá i § 86 písm. a) zákona o pře-
stupcích, který zakládá pravomoc orgánů po-
licie projednávat v blokovém řízení veškeré
přestupky proti bezpečnosti a plynulosti sil-
ničního provozu dle § 22 zákona o přestup-
cích, nikoliv pouze přestupky uvedené v § 22
odst. 10 tohoto zákona. Uložení pokuty v blo-
kovém řízení tak v daném případě nebránilo
ani ustanovení § 58 zákona o přestupcích,
které stanoví obecnou povinnost státních or-
gánů a orgánů samosprávy (včetně orgánů
policie) oznámit příslušným správním orgá-
nům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li sa-
my příslušny k jejich projednávání. V daném
případě byla příslušnost orgánů policie
k projednání daného přestupku v blokovém
řízení (na rozdíl od jeho případného projed-
nání v běžném správním řízení) zcela nepo-
chybně dána.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závě-
ru, že policejní orgán uložil žalobci pokutu
v blokovém řízení zcela v souladu se záko-
nem, naopak rozhodnutí o zrušení blokové
pokuty v přezkumném řízení, jakož i rozhod-
nutí stěžovatele ve druhém stupni je z uvede-
ných důvodů třeba považovat za nezákonná.
Městský soud tedy nepochybil, pokud žalo-
bou napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil,
byť se Nejvyšší správní soud neztotožnil se
všemi důvody, které městský soud v této sou-
vislosti uvedl. Je totiž sice pravdou, že se
správní orgány v přezkumném řízení otáz-
kou ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 94
odst. 5 správního řádu) vůbec nezabývaly,
v rámci řízení o žalobě však ani nemělo smysl,
aby městský soud tuto otázku posuzoval za si-
tuace, kdy chyběla zcela základní podmínka
pro případné zrušení rozhodnutí v přezkum-
ném řízení dle § 94 a násl. správního řádu, totiž
nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí.

1798

Správní trestání: užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím

k § 180 odst. 1 písm. h) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

Jestliže je stavba užívána k účelu, který není specificky vymezen v kolaudačním rozhodnutí či stavebním povolení, neznamená to bez dalšího naplnění skutkové podstaty správního deliktu, neboť jedním z jeho pojmových znaků je společenská škodlivost. Společenská škodlivost musí být v případě správního deliktu, jehož skutková podstata je vymezena stavebním zákonem [§ 180 odst. 1 písm. h) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.], posuzována z hlediska stavebně-technického, což předpokládá odborné posouzení stavebně-technického uspořádání stavby, jejích stavebně-technických vlastností a následně také vlivu nevhodného užívání stavby na okolí jakožto vyhodnocení následku škodlivého jednání.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 10. 2008, čj. 22 Ca 312/2007-34)

Věc: Společnost s ručením omezeným PULZ Invest proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty.

Městský úřad Šumperk dne 27. 4. 2007 ža-
lobci uložil pokutu za správní delikt podle
§ 181 písm. b) stavebního zákona za užívání
změny stavby, a to jídelny ve stavbě umístěné
v k. ú. Rapotín, v rozporu s kolaudačním roz-
hodnutím vydaným Okresním národním vý-
borem v Šumperku dne 23. 6. 1964.

Proti tomuto rozhodnutí správního orgá-
nu I. stupně podal žalobce odvolání, které ža-
lovaný dne 16. 7. 2007 zamítl a původní roz-
hodnutí potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce
žalobou, v níž především namítal, že předmět-
ná budova, jejímž užíváním měl být správní

delikt spáchán, byla vybudována a schválena k provozu za účinnosti zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Užívání bylo povoleno v rámci rozhodnutí o užívání areálu pionýrského tábora, takže se jednalo o součást zařízení k hromadné rekreaci osob, a také dnes slouží běžným zájemcům o rekreaci. Budova tak vždy sloužila pro hromadné stravování a kulturní vyžití veřejnosti, které může zahrnovat i hudební či jiné kulturní produkce. Stavba byla schválena k provozu s reproduktory, takže se počítalo s reprodukcí zesíleného zvuku. Základní účel stavby zůstává zachován a stavba odpovídá z hlediska hygieny a bezpečnosti požadavkům na budovu, kde dochází ke shromažďování osob. Žalobce poukázal na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 180/2001, které uvádí, že stavbu nebo její část lze užívat jen k účelu určenému v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení, avšak i takto stanovený účel užívání má svoji variabilitu. Realizuje-li se v určitém prostoru stavby takový účel užívání, který oproti stanovenému účelu v kolaudačním rozhodnutí nevyžaduje změny v jeho stavebně-technickém uspořádání, nemůže ohrozit zdraví a život osob nebo životní prostředí, není ani třeba rozhodnutí o povolení změny k užívání stavby. Žalobce se domnívá, že tento právní názor je přiléhavý na posouzení dané věci. Současné využití budovy nevyžadovalo žádné změny v jejím stavebně-technickém uspořádání a neohrožuje zdraví a život nebo životní prostředí. Žalobce dále namítal, že napadené rozhodnutí nesplňuje požadavky § 46 a § 47 správního řádu, neboť nebylo vydáno v souladu s právními předpisy a nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci a neobsahuje jasné vymezení skutečností, které byly podkladem rozhodnutí. Není také zřejmé, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodoval. Z jeho obsahu není zřejmé, co podle žalovaného vyplývá ze skutečnosti, že žalobce byl v roce 2005 upozorněn na možnost uložení pokuty, když rozhodnutí o této následně uložené pokutě bylo jako nezákonné zrušeno. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí je důvodem postu-

pu správních orgánů proti žalobci „mnoho stížností“ podaných občany. Není přitom uvedeno, o jaké stížnosti a občany se jedná, zda mají souvislost s hudebními produkcemi v předmětné budově nebo jiným jednáním žalobce a není hodnocena důvodnost těchto stížností. Podle žalobce je těžko představitelné, že by reprodukováná hudba z interiéru stavby mohla nepříměně rušit obyvatele domu vzdáleného 130 či 150 metrů, odděleného potokem a místní komunikací od nemovitosti žalobce. Otázka rušení nočního klidu navíc není problémem, který by měl řešit stavební úřad.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že na dané stavbě nebyla od vydání povolení k uvedení stavby do trvalého provozu dne 23. 6. 1964 provedena žádná změna užívání, i když na nutnost provedení této změny v důsledku pořádání veřejných hudebních produkcí byl stavebním úřadem upozorněn jak jednatel žalobce, tak i vlastník stavby dopisem ze dne 11. 4. 2005. O pokutě žalobci žalovaný rozhodl již dne 7. 11. 2005. V této věci bylo podáno několik stížností sousedů, zasahovala policie, angažoval se veřejný ochránce práv. Pro pochybení správního orgánu I. stupně byla tato pokuta zrušena a věc vrácena k novému projednání, a to pro nedostatečné prokázání správního deliktu. V novém řízení se správní orgán I. stupně řídil právním názorem odvolacího orgánu a přistoupil k řádnému projednání správního deliktu. Při prvním projednání vycházel z informací poskytnutých stížnostmi, z obecního tisku, obecní televize atd. Po vyhodnocení celé záležitosti provedl stavební úřad dne 23. 3. 2007 kontrolní prohlídku v předmětné stavbě a zjistil, že v jídelně, která byla zkolaudována jako společenská místnost, se konala disko party s veřejnou hudební produkcí. Dle sdělení stavebního úřadu se další hudební produkce konaly 7. 4. 2007 (oznámení Bohumila a Marie R.). Dne 26. 3. 2007 pak obdržel stavební úřad stížnost ve věci rušení klidu hlukem z pořádaných diskoték v jídelně rekreačního komplexu Losinka v Rapotíně od Vítězslava V. Žalovaný upřesnil, že manželé R. v roce 2006 podali 21 stížností a 6 podnětů. Plat-

ným kolaudačním rozhodnutím ze dne 23. 6. 1964 nebyly povoleny veřejné hudební produkce a podle názoru stavebního úřadu stavebně-technické uspořádání stavby neumožňovalo jejich provozování. Žalovaný dále uvedl, že stavební úřad nepřistoupil k opatření neočekávaně, ale vlastník byl na tyto skutečnosti s dostatečným předstihem upozorněn.

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

Z odůvodnění:

Žalobní námitku namítající nedostatečné zjištění skutkového stavu a to, že napadené rozhodnutí neobsahuje jasné vymezení skutečností, které byly podkladem rozhodnutí, jakož ani úvahy, jimiž byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval, shledal krajský soud důvodnou. Ačkoliv žalobce nesprávně uvádí „ust. § 46 a 47 správního řádu“, čímž má nepochybně na mysli zákon č. 71/1967 Sb., který pozbyl účinnosti ke dni 1. 1. 2006, dospěl krajský soud k závěru, že slovní vymezení této žalobní námitky přesahuje rámec citovaného zákona a je možné je aplikovat i na současně platný správní řád, tj. zákon č. 500/2004 Sb., neboť i tento zákon např. v § 3 stanoví povinnost správního orgánu řádně zjistit stav věci, ve které řízení vede. V posuzované věci byla žalobci uložena sankce za správní delikt podle § 180 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, podle kterého se právnická osoba dopustí správního deliktu tím, že užívá změnu stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím popř. stavebním povolením. Co je míněno změnou v užívání stavby vymezuje stavební zákon v § 126. Ustanovení § 126 odst. 2 uvádí, že změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, je přípustná jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. Ustanovení § 81 odst. 2 písm. c) tím není dotčeno. Ustanovení § 81 odst. 2 písm. c) stanoví, že rozhodnutí o změ-

ně stavby vyžadují změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně mění nároky stavby na okolí. Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v posuzované věci nevyplývá, jaká změna stavby nastala, resp. měla nastat v důsledku změny ve způsobu užívání stavby a jak změna ve způsobu užívání stavby podstatně změnila nároky stavby na okolí. Z obsahu napadených rozhodnutí ani z obsahu správních spisů není seznatelné, k jakému účelu v současné době rekreační areál Losinka, jehož součástí je předmětná stavba, slouží. Uváděno je pouze to, že v objektu jsou opakovaně provozovány hudební produkce, aniž by byla upřesněna jejich četnost, pravidelnost, způsob provedení apod. Lze souhlasit s žalobcem v tom, že samotné užívání stavby k účelu, který není specificky vymezen v kolaudačním rozhodnutí či stavebním povolení, ještě nemusí znamenat naplnění skutkové podstaty správního deliktu, neboť jedním z jeho pojmových znaků je také společenská škodlivost. Společenská škodlivost pak musí být v případě správního deliktu, jehož skutková podstata je vymezena stavebním zákonem, posuzována z hlediska stavebně-technického, což předpokládá odborné posouzení stavebně-technického uspořádání stavby, jejích stavebně-technických vlastností a následně také vlivu nevhodného užívání stavby na okolí jakožto vyhodnocení následku škodlivého jednání. Ve správních rozhodnutích obou stupňů však jakékoli úvahy v takto naznačeném smyslu absentují. V souladu s tímto názorem soudu je nutno kategoricky odmítnout závěr žalovaného, vyjádřený v posledním odstavci strany čtyři napadeného rozhodnutí, že v řízení nebyla rozhodující otázka společenské nebezpečnosti. Nutno také zdůraznit, že ve smyslu § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu č. 500/2004 Sb. náleží v tomto druhu správního řízení důkazní břemeno v celém rozsahu správnímu orgánu.

Vyhodnocení správního orgánu I. stupně, že „stavebně-technické uspořádání stavby podle názoru odboru výstavby MěÚ Šumperk neumožňuje provozování veřejných hudebních produkcí“ nelze považovat za odborné hodnocení odpovídající posouzení specializovaného správního orgánu pro jeho

naprostou bezobsažnost. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně postrádá také úvahu o významu „častých stížností občanů“ týkajících se pořádání veřejných hudebních produkcí. Z obsahu rozhodnutí není zřejmé, zda tím správní orgán dokladuje pokračující charakter správního deliktu či zda chce tímto způsobem demonstrovat společenskou škodlivost správního deliktu. V tomto ohledu lze s žalobcem souhlasit v námitce, že považovali správní orgán tyto stížnosti za důkaz, měl je v odůvodnění rozhodnutí řádně konkretizovat a následně vyhodnotit jejich oprávněnost. Navíc je zapotřebí uvést, že zmiňuje-li správní orgán podané stížnosti v odůvodnění rozhodnutí, měly být také součástí správní spisu. Ve stejné rovině je v odůvodnění rozhodnutí také vedena zmínka o předešlém upozornění

žalobce na provozování veřejných hudebních produkcí a možnost sankčního postihu. Důvodnost této části rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelná, neboť z obsahu rozhodnutí nelze usoudit, jaký účel toto tvrzení v úvahách správního orgánu má. Správní orgán totiž podle stavebního zákona nemá zákonnou povinnost upozorňovat právní subjekt, že se dopouští jednání, jež by mohlo být posuzováno jako správní delikt, a z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně nevyplývá, že by byla sankce uložena za pokračující správní delikt, když podle výroku rozhodnutí byla sankce uložena za provozování veřejné hudební produkce dne 23. 3. 2007. Ani žalovaný v napadeném rozhodnutí tyto nepřezkoumatelné úvahy správního orgánu I. stupně nijak nedoplnil ani neupřesnil. (...)

1799

Celní řízení: k pojmu „zřejmé zanedbání“

k § 249a zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona č. 2/2001 Sb.^{*)}

„*Zřejmým zanedbáním*“ ve smyslu § 249a zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném od 1. 7. 2002 do 30. 4. 2004, je nutno rozumět jednání sice pouze nedbalostní, nicméně takové, jehož míra zavinění je značná. Bude se jednat o takovou nedbalost, které by se dopustila jen velmi silně nepečlivá a nepořádná osoba, ve významné míře rezignující na opatrnost a na snahu dodržovat všechny zákonem stanovené povinnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 7 Afs 29/2008-47)

Věc: Společnost s ručením omezeným Čokoládovny Fikar proti Celnímu ředitelství Brno o přiznání preferenční celní sazby, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 14. 6. 2002 žalobce celnímu úřadu předložil dovezené zboží a současně v souladu s § 87 odst. 1 celního zákona podal souhrnné celní prohlášení. Celní úřad na základě § 93 celního zákona rozhodl o dočasném uskladnění uvedeného zboží. Dne 17. 6. 2002 požádal žalobce o povolení nakládat se zbožím před jeho propuštěním do volného oběhu, nicméně ve lhůtě do 4. 7. 2002 (§ 92 celního zákona) nepodal celní prohlášení s návrhem na propuštění předmětného zboží do volné-

ho oběhu, ani jiné celně schválené určení. Celní úřad dne 9. 10. 2002 provedl kontrolu dočasně uskladněného zboží, při které bylo zjištěno, že v dočasném skladu se nachází pouze 4 000 kg cukru z původních 15 000 kg (11 000 kg cukru bylo dle sdělení žalobce již vyskladněno a spotřebováno ve výrobě, čímž byly porušeny podmínky stanovené pro dočasně uskladněné zboží). Dne 4. 2. 2003 požádal celní úřad o verifikaci žalobcem předloženého osvědčení o původu zboží. Z ní

^{*)} S účinností od 1. 5. 2004 bylo ustanovení zrušeno zákonem č. 187/2004 Sb.

vyplývalo, že předmětný cukr je původní ve Slovenské republice (posuzováno dle Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o pravidlech původu zboží a metodách administrativní spolupráce, č. 13/2002 Sb. m. s., resp. dle čl. 5 přílohy k této dohodě v Protokolu týkajícím se definice pojmu „původní výrobky“ a metod administrativní spolupráce). Rozhodnutí ze dne 13. 1. 2003 celní úřad vyměřil žalobci clo a daň z přidané hodnoty.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému, který napadené rozhodnutí dne 4. 5. 2006 změnil tak, že clo a daň z podané hodnoty stanovil v celkové výši 109 108 Kč. Uvedl, že přiznat preferenční smluvní sazby bylo možné jen na základě § 249a celního zákona, jehož aplikace vyžaduje kumulativní splnění dvou podmínek: prokázání preferenčního původu zboží a dále, že příslušné osobě nelze přičítat klamání nebo zřejmé zanedbání. Zřejmé zanedbání je ve věci dáno tím, že žalobce nepodal ve stanovené lhůtě do 4. 7. 2002 návrh na přidělení jiného celně schváleného určení a že nedodržel podmínky stanovené pro dočasné uskladnění.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 29. 11. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil. Uvedl, že žalobce výše uvedeným jednáním nenaplnil znak zřejmého zanedbání, ve smyslu citovaného ustanovení. Nepodání celního prohlášení, stejně jako nedodržení podmínek pro dočasné uskladnění zboží, je jednáním, které v daném případě způsobilo vznik celního dluhu ve smyslu § 241 odst. 1 písm. a) celního zákona a vyloučilo vznik celního dluhu z jiného důvodu. Založilo tedy stav, ze kterého vychází § 249a celního zákona, tj. existenci celního dluhu vzniklého podle § 239 až 242 celního zákona. Jestliže celní zákon v § 249a připouští přiznání preferenční výhody z titulu původu zboží i u celního dluhu podle § 241 odst. 1 písm. a) celního zákona, pak by bylo popřením smyslu § 249a celního zákona spatřovat zřejmé zanedbání (jako překážku přiznání zmíněné výhody) v jednání příslušné osoby, které bylo příčinou vzniku předmětného celního dluhu, či v jednání, resp. opomenutí, této osoby

se stejným důsledkem (nepodání celního prohlášení vedlo ke vzniku celního dluhu nikoliv podle § 238 celního zákona, ale na základě ustanovení zákona uvedeného v § 249a celního zákona). Není v souladu se smyslem § 249a celního zákona, aby skutečnosti, z nichž toto ustanovení při přiznání preferenční výhody vychází, např. z existence celního dluhu podle § 241 celního zákona, která je neoddelitelně spjata s jednáním, které vyvolalo jeho vznik, se staly překážkou postupu podle citovaného ustanovení.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Uvedl, že z § 249a celního zákona vyplývá, že preferenční celní sazbu lze přiznat za splnění následujících podmínek: prokázání preferenčního původu zboží a dále, že příslušné osobě nelze přičítat klamání či zřejmé zanedbání. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce nepodal ve stanovené lhůtě celní prohlášení s návrhem na propuštění zboží do příslušného režimu a nedodržel stanovené podmínky pro dočasné uskladnění zboží, nelze žalobci přiznat preferenční smluvní celní sazbu ve výši 0 % podle § 249a celního zákona, a to právě proto, že mu lze přičítat zřejmé zanedbání. Při aplikaci § 249a celního zákona je potřeba postupovat tak, že je nutno od sebe odlišovat klamání nebo zřejmé zanedbání, které vedlo ke vzniku celního dluhu, od nezaviněných skutečností, které způsobí vznik celního dluhu nezávisle na vůli dlužníka (vyšší moc). Např. pokud je odcizeno zboží, které podléhá celnímu dohledu, na základě této skutečnosti došlo ke vzniku celního dluhu podle § 240 celního zákona, a prokáže-li tato osoba preferenční původ zboží, nelze jí přičíst klamání nebo zřejmé zanedbání. Stěžovatel proto zastává názor, že je třeba od sebe odlišovat postavení osob, které se do postavení dlužníka dostaly nezaviněně, od osob, které zaviněně porušily své povinnosti, a s ohledem na tuto skutečnost pak přistupovat k aplikaci § 249a celního zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 249a celního zákona stanoví-li celní předpisy pro předmětné zboží, na zá-

kladě původu nebo konečného použití, sníženou celní sazbu nebo částečné nebo úplné osvobození od dovozního cla, přiznává celní úřad tuto sníženou celní sazbu nebo částečné nebo úplné osvobození od dovozního cla také tehdy, vznikl-li celní dluh podle § 239 až § 242 a § 247 a § 248, nelze-li příslušné osobě přičítat klamání nebo zřejmé zanedbání a prokáže-li tato osoba, že podmínky pro přiznání snížené celní sazby nebo osvobození od dovozního cla jsou splněny.

Předmětem sporu je v daném případě interpretace neurčitého právního pojmu „*zřejmé zanedbání*“ ve smyslu § 249a celního zákona. Krajský soud ve svém rozsudku správně vystihl, že pokud je nepodání celního prohlášení stejně jako nedodržení podmínek pro dočasné uskladnění zboží jednáním, které způsobuje vznik celního dluhu ve smyslu § 241 odst. 1 písm. a) celního zákona, je proti smyslu § 249a celního zákona, aby toto jednání znamenalo automaticky, tj. ve všech případech, „*zřejmé zanedbání*“, neboť citované ustanovení připouští přiznání preferenční výhody z titulu původu zboží i u celního dluhu podle § 241 odst. 1 písm. a) celního zákona. Stěžovatel však namítal, že v dané situaci je třeba rozlišovat, zda nečinnost či jednání, které vedlo ke vzniku celního dluhu, bylo způsobeno vlivem okolností vyšší moci (nezávisle na vůli dlužníka), anebo zda se jednalo o zaviněné porušení povinností. Stěžovatel má za to, že v dané věci lze účastníku řízení přičítat „*zřejmé zanedbání*“, neboť vznik celního dluhu nebyl způsoben vlivem neodvratitelných událostí nebo jiných případů vyšší moci.

Obecně lze souhlasit se stěžovatelem, že je třeba vždy hodnotit konkrétní zjištěné skutečnosti s přihlédnutím k cílům zákona a diferencovat, zda souhrn těchto skutečností již naplňuje neurčitý právní pojem „*klamání nebo zřejmé zanedbání*“ či zda se ještě o „*klamání nebo zřejmé zanedbání*“ nejedná. Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s hodnocením skutkových okolností, jež podle stěžovatele v daném případě znamenaly „*zřejmé zanedbání*“ účastníkem řízení. (...)

Dne 1. 7. 2002 nabyl účinnosti zákon č. 1/2002 Sb., kterým byl změněn celní zákon,

a to i ve vztahu k podmínkám pro nakládání zboží před propuštěním do volného oběhu a pro přiznávání preferenční smluvní celní sazby. Byl především zrušen § 123 celního zákona, podle kterého mohl celní úřad na žádost deklaranta povolit nakládat se zbožím ještě před jeho propuštěním, a dále byl změněn § 57 odst. 2 celního zákona, podle kterého uplatnil celní úřad i bez návrhu deklaranta preferenční smluvní celní sazbu. Po 1. 7. 2002 je třeba podle § 57 odst. 2 celního zákona podat návrh na uplatnění preferenční smluvní celní sazby, avšak zároveň je umožněno tuto žádost o uplatnění příslušných sazebních opatření podat i následně, nejpozději však do dvou let od propuštění zboží do volného oběhu, nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak.

Vzhledem k výše uvedeným skutkovým a právním skutečnostem nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že se v posuzovaném případě jednalo o účastníku řízení přičitatelné „*zřejmé zanedbání*“.

Nutno v první řadě poznamenat, že odepřít benefit preferenční sazby nelze, jsou-li ostatní podmínky splněny (o nich není mezi účastníky sporu), nelze-li příslušné osobě přičítat „*klamání*“ nebo „*zřejmé zanedbání*“. Již samotný jazykový význam uvedených pojmů naznačuje, že se musí jednat o relativně silně zavrženímhodné formy jednání příslušné osoby. Za klamání nelze považovat nic jiného než úmyslné uvádění příslušných úřadů či osob v omyl, zejména předstíráním určitých relevantních skutečností, např. vědomé uvedení nepravdivého údaje týkajícího se dováženého zboží. Zřejmým zanedbáním nutno rozumět jednání sice pouze nedbalostí, nicméně takové, jehož míra zavinění je značná. Bude se jednat o takovou nedbalost, které by se dopustila jen velmi silně nepečlivá a nepořádná osoba, ve významné míře rezignující na opatrnost a na snahu dodržovat všechny zákonem stanovené povinnosti. „*Zřejmé zanedbání*“ tedy bude zpravidla vědomé nedbalé konání či opomenutí (výjimečně i konání či opomenutí nevědomé nedbalé, leč takové, u kterého by po jednajícím bylo nanejvýš spravedlivé a zcela přiměřené

požadovat, aby jeho nesprávnost bez větších problémů rozpoznal a vyvaroval se ho), které se svou povahou a závažností bude v určitých ohledech blížit druhému důvodu pro nepřiznání preferenční smluvní celní sazby, tedy „klamání“. Znamená to mimo jiné, že „prosté zanedbání“ ještě možnost uplatnění preferenční sazby nevylučuje, neboť nenaplnňuje zákonný znak „zřejmosti“, která označuje jednání typově společensky škodlivější než „prosté zanedbání“. Tím spíše, a jen v tomto ohledu lze souhlasit se stěžovatelem, není uplatnění preferenční sazby vyloučeno jednáním nezaviněně protizákonným.

V konkrétním případě se Nejvyššímu správnímu soudu jeví podstatný především dopad změny právní úpravy na praxi účastníka řízení a celních orgánů a skutečnost, že tato změna se dotkla dřívější zaběhnuté praxe. Účastník řízení v žalobě uváděl, že požádal, jako již v minulosti několikrát, o povolení nakládat se zbožím ještě před propuštěním do volného oběhu. Celní úřad však na tuto žádost vůbec nereagoval a účastník řízení se tak mylně domníval, že celní úřad nebude mít námitky proti nakládání s předmětným zbožím ještě před jeho propuštěním do volného oběhu, jak tomu vždy v minulosti bylo (ve správním spise je rozhodnutí o povolení ze dne 5. 6. 2002 nakládat se zbožím ještě před propuštěním do navrženého režimu udělené účastníkovi řízení v souladu s § 123 celního zákona ve znění do 30. 6. 2002 u zboží – cukr krystal, 10 000 kg – a to ve vztahu k předchozí dodávce cukru). Očekávání účastníka řízení, že mu bude vyhověno, by podle celního zákona ve znění do 30. 6. 2002 bylo zcela legitimní, protože podle § 123 celního zákona celní úřad vždy vyhověl žádosti o povolení nakládat se zbožím ještě před jeho propuštěním, je-li důvodem pro nepropuštění zboží pouze nutnost určit původ zboží. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že účastník řízení v dané situaci měl sledovat změny právní

úpravy a přizpůsobit se jim, tzn., měl podat celní prohlášení a požádat následně do dvou let o uplatnění preferenční smluvní celní sazby až by disponoval dokumentem EUR. 1 a rovněž neměl začít spotřebovávat zboží ve výrobě, dokud mu nebylo povoleno nakládat se zbožím ještě před jeho propuštěním. Účastník řízení tak nezachoval potřebnou míru opatrnosti, avšak toto jednání, či opomenutí nelze podřadit pod pojem „zřejmé zanedbání“. Významná je i skutečnost, že z ničeho, co v řízení vyšlo najevo, nelze vysledovat ani náznak úmyslu účastníka řízení podvádět při vyměření cla. Naopak, nakládání se zbožím (cukrem) ještě před jeho propuštěním do navrženého celního režimu bylo sice v rozporu se zákonem, avšak v souladu s povahou podnikání účastníka řízení (kontinuálně probíhající výroba cukrovinek) a v souladu s logikou technologických potřeb jeho výroby. Jednalo se tedy o postup sice protizákonný, nicméně přinejmenším v určitých ohledech omluvitelný logickými hospodářskými důvody. Výše popsané skutečnosti, tedy změna právní úpravy, přičemž nová úprava oproti úpravě předchozí umožňovala dosáhnout týchž věcných cílů, avšak odlišnými procesními postupy, existence zaběhnuté předchozí praxe ve vztazích účastníka řízení a celního úřadu, jakož i absence zjištění o nepoctivých záměrech účastníka řízení, jsou ve své souhrnu důvody, pro které pochybení a protizákonný postup účastníka řízení nelze považovat za „zřejmé zanedbání“. Nejvyšší správní soud tak při posuzování subjektivní stránky jednání účastníka řízení dospěl k závěru, že se sice nejedná o případ vyšší moci, jak argumentoval stěžovatel, nýbrž o zčásti vědomé, zčásti nevědomé opomenutí, nicméně toto opomenutí nebylo ještě natolik závažné a zavrženíhodné, aby naplňovalo pojem „zřejmé zanedbání“. Krajský soud proto v daném případě nepochybil, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nesprávnou aplikaci § 249a celního zákona. (...)

Ceny: ekonomicky oprávněné náklady

k § 15 a násl. zákona č. 526/1990 Sb., o cenách*)

Správní orgán, který v rámci cenové regulace posuzuje ekonomickou oprávněnost určitých nákladů, při svém rozhodování musí postupovat na základě racionální úvahy. V první řadě si musí ujasnit, zda by dané náklady v konkrétních poměrech kontrolované osoby řádný hospodář vynaložil. Přitom je třeba zohlednit všechny okolnosti a vzít v úvahu i to, že při úvaze o vynaložení určitých nákladů nelze odhadovat budoucí vývoj rozhodných skutečností s naprostou jistotou, takže řádný hospodář bude brát v úvahu i možnost, že dojde k mimořádným či obtížně předvídatelným okolnostem, na které bude muset adekvátně reagovat. Poté, co si správní orgán ujasní, jaké náklady by v konkrétním případě vynaložil řádný hospodář, porovná je s náklady skutečně vynaloženými. Teprve, zjistí-li, že skutečně vynaložené náklady v nikoli nevýznamné míře převyšují náklady ekonomicky oprávněné, je zde prostor pro případný postih za správní delikt na úseku cen (§ 15 a násl. zákona č. 526/1990 Sb., o cenách).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, čj. 2 Afs 109/2007-146)

Prejudikatura: č. 468/2005 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 231/2000 Sb. a č. 137/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 47/05).

Věc: Společnost s ručením omezeným POLYTEZA proti Státní energetické inspekci, ústřední inspektorát, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Státní energetická inspekce, územní inspektorát Plzeň, rozhodnutím ze dne 17. 10. 2002 uložila žalobkyni pokutu ve výši 400 000 Kč za porušení podmínek věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) a § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Uvedla, že v roce 2000 oproti obvykle potřebnému rozsahu pracovních činností automatizované plynové kotelny o výkonu $1 \div 4$ MW s občasnou obsluhou 4 hodiny denně je u žalobkyně nadbytečné zaměstnávání druhého topiče a elektrotechnika, tj. mzdové náklady ve výši celkem 221 359 Kč. Za postačující pro oba roky správní orgán označil zaměstnání vedoucího, energetika, topiče a případně obsluhu úpravny vody. Tyto počty zaměstnanců byly posouzeny podle projektové dokumentace a zkušeností v energetickém odvětví od roku 1962. Podle projektové dokumentace byla kotelná navržena jako plně automatická s potřebou obsluhy jedním pracovníkem na jednu hodinu denně. Podle provozního řádu za-

lobkyně je stanovena občasná obsluha třikrát denně po dobu nejméně 30 minut. Podle pracovních smluv byli v kotelně zaměstnání zaměstnanci pro obsluhu úpravy vody, dva topiči, dále elektrotechnik, energetik a vedoucí. Servisní činnost pro tepelné zařízení na sídlišti Holoubkov žalobkyně zajišťovala na základě smlouvy ze dne 7. 4. 1999 společností SEAP Rokycany, s. r. o. Pět zaměstnanců v průměru vykazovalo 20 odpracovaných hodin denně a pobíralo v letech 1998 - 2000 mzdy v rozmezí dohromady 35 000 až 50 000 Kč, a to přesto, že činnosti jimi vykonávané zajišťovala společnost SEAP Rokycany, s. r. o.

Proti rozhodnutí se žalobkyně odvolala k žalovanému. Namítla, že správní orgán nesprávně posoudil část mzdových prostředků jako ekonomicky neoprávněné náklady. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 19. 12. 2002 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který

*) Ustanovení byla změněna zákony č. 276/2002 Sb., č. 354/2003 Sb. a č. 183/2008 Sb.

ji rozsudkem ze dne 16. 5. 2007 zamítl. Uvedl, že za situace, kdy sama žalobkyně v provozním řádu kotelny Holoubkov stanovila minimální rozsah provádění občasně obsluhy kotelny na 3 x 30 minut denně a zároveň prostřednictvím společnosti SEAP Rokycany, s. r. o., smluvně zajistila provádění preventivních měsíčních prohlídek kotelny a trvalou pohotovost pro případné poruchy, žalovaný zcela důvodně vyhodnotil mzdové náklady druhého topiče a elektrotechnika jako nadbytečné, a tudíž ekonomicky neoprávněné. Se žalobkyní, stejně jako se znalcem, souhlasil městský soud v tom, že žalovanému nepřísluší posuzovat personální či mzdovou politiku žalobkyně jako zaměstnavatele. Je výhradně její věcí, zda v předmětné kotelně se stanovenou občasnou obsluhou v rozsahu 1,5 hod/den zaměstná tři zaměstnance nebo dvacet a na jaké vyšší mzdy se s nimi dohodne. Správní orgány obou stupňů však vyšší mezd jednotlivých zaměstnanců žalobkyně pracujících v kotelně nijak nehodnotily. Správním orgánům v rámci jejich kontrolní činnosti však přísluší hodnotit, zda mzdové náklady vynaložené na provoz kotelny, a následně zahrnuté do ceny za tepelnou energii dodávanou odběratelům, byly náklady důvodně vynaloženými, a tedy ekonomicky oprávněnými v souladu s výměrem Ministerstva financí č. 01/2000, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále „výměr“), či nikoliv. Správní orgány v tomto směru přihlédly k provoznímu řádu předmětné kotelny, jakož i ke znění smlouvy o zajištění servisní činnosti uzavřené mezi žalobkyní a společností SEAP Rokycany, s. r. o., a dospěly k logickému závěru o ekonomické neoprávněnosti části mzdových nákladů vynakládaných na provoz kotelny, se kterým se městský soud v plném rozsahu ztotožnil. Městský soud odmítl jako mylný názor žalobkyně, že pokud v roce 2000 nepřekročila maximální přípustnou cenu tepelné energie, nemohou být jednotlivé náklady v ní zahrnuté považovány za ekonomicky neoprávněné. Ze samotného dodržení maximálního rozsahu možného zvýšení ceny tepelné energie ve vymezeném období [§ 6 odst. 1 písm. a) zákona o cenách] nelze totiž automaticky usuzovat na to, že kontrolovaný subjekt do kalkulace

ceny tepelné energie zahrnul pouze ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a příslušnou daň, a splnil tak další z podmínek pro sjednání věcně usměrňovaných cen, kterou je dodržení závazného postupu při tvorbě ceny tepelné energie nebo při její kalkulaci [§ 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách]. Jedná se o dvě samostatné a relativně nezávislé podmínky, a lze si tudíž představit situaci, kdy kontrolovaný subjekt sice do kalkulace ceny tepelné energie v rozporu se zákonem zahrne určité ekonomicky neoprávněné náklady, čímž poruší povinnost dodržovat závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci, avšak ve výsledku nepřekročí maximálně přípustný nárůst věcně regulované ceny tepelné energie, takže podmínka zakotvená v § 6 odst. 1 písm. a) zákona o cenách bude z jeho strany splněna.

Proti rozsudku žalobkyně (stěžovatelka) brojila kasační stížností. Nesouhlasila se závěrem, že v roce 2000 provozovala kotelnu za stejných podmínek jak v roce 1996, i když kotelna byla v roce 2000 již plynofikována. Žalovaný chybně označuje přechod z tepelné kotelny na plně automatizovanou plynovou. Pojem „*tepelná kotelna*“ neexistuje (byla vždy vytápěna uhlím i plynem), žádná kotelna není plně automatizovaná. Automatizace spočívá pouze v regulaci, ne v celkové obsluze kotelny.

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

Z odůvodnění:

(...) V dané věci je spornou otázka (a také důvodem uložené pokuty), zda náklady zahrnuté stěžovatelkou do nákladů na dodávky tepelné energie, jsou ekonomicky oprávněné náklady tak, jak to předvídá výměr položka č. 4 část II., v níž se uvádí, že věcně usměrňovaná cena tepelné energie od výrobce a distributora pro všechny odběratele zahrnuje ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a příslušnou daň. Konkrétně se jedná o oprávněnost či neoprávněnost mzdových nákladů.

Citovaný výměr byl vydán na základě § 10 zákona o cenách, ve znění účinném do 31. 5. 2006, podle kterého zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 5 a 6, zařazují cenové orgány rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami (dále jen „seznam“). Seznam a ceny v jeho rámci stanovené a zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 8, uveřejňují cenové orgány v Cenovém věstníku. Podle § 6 zákona o cenách věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen, mimo jiné závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci. (...)

Ve vztahu k námitce stěžovatelky ohledně oprávněnosti mzdových nákladů jako ekonomicky oprávněných se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s argumentací městského soudu, která je zcela přesná. Jediné pochybení v napadeném rozsudku shledal ohledně posouzení oprávněnosti mzdových nákladů stěžovatelky v roce 2000, tj. uložení pokuty za to, že stěžovatelka zahrnula do ekonomicky oprávněných nákladů mzdové prostředky za dva zaměstnance, které žalovaný považoval za nadbytečné.

Věcné usměrňování cen tepla je jednou ze zákonných forem cenové regulace a z ústavního hlediska je v určitých mezích přípustné. Ústavní soud při posuzování ústavní konformity míry a forem cenové regulace setrvale (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 nebo I. ÚS 47/05) vychází ze zásady, že cenová regulace nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To podle Ústavního soudu znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

Věcné usměrňování ceny tepla způsobem, který byl v rozhodném období použit na stěžovatelku, vychází z toho, že lze objek-

tivně, tj. ekonomickou úvahou osoby nezávislé na dodavateli tepla, určit u konkrétního dodavatele s ohledem na jeho podmínky tzv. ekonomicky oprávněné náklady na výrobu tepla a vymezit je oproti nákladům ekonomicky neoprávněným. Ekonomicky oprávněnými náklady nutno rozumět náklady, které by řádný hospodář vynaložil, aby zajistil zejména samotnou výrobu tepla, přiměřenou údržbu a reprodukci svého majetku účelně používaného přímo či nepřímo v souvislosti s výrobou tepla, přiměřenou bezpečnost samotné výroby tepla i procesů souvisejících (přínejmenším v míře zákonem předepsané) a přiměřenou míru spolehlivosti dodávek tepla, a také aby dosáhl přiměřeného zisku z této činnosti. Ekonomicky neoprávněnými pak budou náklady, které buď vůbec se samotným procesem výroby tepla nesouvisí, nebo náklady, které s ním přímo či nepřímo souvisí, ale řádný hospodář by je nevynaložil. Systémy dodávání tepla z centrálních zdrojů domácnostem mají síťovou povahu a dodavatel má v určité lokalitě nezřídka dominantní postavení na trhu tepla, neboť zásobuje převážnou většinu domácností v určitém městě, čtvrti či bloku domů. Nahrazení existujícího způsobu vytápění jiným, např. nahrazení vytápění centrálně dodávanou teplou vodou vytápěním elektrickým proudem či kamny nebo jinými lokálními topeništi, pak je ztíženo z důvodů faktických (vysoké náklady domácností na změnu způsobu vytápění, v některých případech technické obtíže spojené s jejím uskutečněním) či právních (majitelé nájemních domů zásobovaných teplem z centrálních zdrojů nemusí z různých důvodů dát nájemcům souhlas s přechodem na jiný způsob vytápění). Všechny tyto skutečnosti ztěžují pozici domácností vůči dodavateli tepla v procesu vyjednávání ceny tepla na trhu s touto komoditou a umožňují dosáhnout výrobcí tepla takové ceny, která je v rozporu s představou společnosti o ceně spravedlivé. Výrazem představ společnosti o spravedlivé ceně tepla je pak metoda regulace jeho ceny, která má vést (je otázkou, zda skutečně vede, to však není předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem) k dosažení nižší ceny tepla než takové, jaké by bylo dosaženo na nere-

gulovaném trhu s teplem. Smyslem a účelem rozlišování ekonomicky oprávněných a ekonomicky neoprávněných nákladů je tedy zajistit, aby dodavatel tepla dodával teplo za cenu nižší, než jaké by dosáhl, pokud by při stanovení ceny využil svého dominantního postavení, avšak takovou, která bude ještě ekonomicky racionální, a samozřejmě bude stanovena i ústavně konformním způsobem.

Správní orgán, který posuzuje ekonomickou oprávněnost určitých nákladů, proto při svém rozhodování musí postupovat na základě racionální úvahy. V první řadě si musí ujasnit, zda by dané náklady v konkrétních poměrech kontrolované osoby řádný hospodář vynaložil. Přitom je třeba zohlednit všechny okolnosti a vzít v úvahu i to, že při úvaze o vynaložení určitých nákladů nelze odhadovat budoucí vývoj rozhodných skutečností s naprostou jistotou, takže řádný hospodář bude brát v úvahu i možnost, že dojde k mimořádným či obtížně předvídatelným okolnostem, na které bude muset adekvátně reagovat. Poté, co si správní orgán ujasní, jaké náklady by v konkrétním případě vynaložil řádný hospodář, porovná je s náklady skutečně vynaloženými. Teprve, zjistí-li, že skutečně vynaložené náklady v nikoli nevýznamné míře převyšují náklady ekonomicky oprávněné, je zde prostor pro případný postih za správní delikt na úseku cen.

Výše uvedená úvaha není v napadeném správním rozhodnutí obsažena a takovýmto

způsobem nepostupoval ani městský soud při jeho přezkumu. Žalovaný si v první řadě měl ujasnit, jaký byl přiměřený počet zaměstnanců potřebných pro obsluhu, údržbu a zajištění přiměřeně bezpečného a spolehlivého chodu kotelny v širším slova smyslu, včetně přiměřeně rychlého řešení mimořádných situací a přiměřené personální rezervy ke krytí výpadků v přítomnosti zaměstnanců v zaměstnání daných dovolenými, nemocemi a jinými podobnými situacemi. Toto měl zjistit na základě všech dostupných důkazů, přičemž z obecně závazných či vnitřních předpisů o obsluze kotelny mohl vyjit pouze tehdy, dospěl-li by při zohlednění konkrétních poměrů stěžovatelky k závěru, že vedle zajištění základní obsluhy kotelny již nebylo třeba zajistit i určité doprovodné činnosti a mít k dispozici přiměřenou personální rezervu. Žalovaný si měl rovněž ujasnit, jaká byla mzdová hladina u zaměstnanců profesí potřebných pro zajištění chodu kotelny v rozhodném období v dané lokalitě. Poté měl na základě takto zjištěných skutečností určit ekonomicky oprávněné mzdové náklady a porovnat je se skutečným stavem u stěžovatelky. Shledal-li by nikoli nevýznamné odchylky nad rámec nákladů ekonomicky oprávněných, mohl uvažovat o uložení sankce. Místo toho pouze na základě argumentace opírající se v podstatě pouze o provozní řád kotelny a o subjektivní přesvědčení, že určitá výše mzdových nákladů je již nepřiměřená, dospěl k závěru, že dva zaměstnanci byli u stěžovatelky nadbyteční. (...)

1801

Spotřební daně: předmět daně z tabáku

k § 101 odst. 3 písm. c) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005 Sb.^{*)}

k čl. 5 směrnice Rady 95/59/ES o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků

k § 52 odst. 1 soudního řádu správního

Zda se jedná o tabák ke kouření (zde tabák „Golem“) ve smyslu § 101 odst. 3 písm. c) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, a čl. 5 směrnice 95/59/ES, lze v řízení před soudem dokázat např. zkouškou kouření v cigaretové dutince.

^{*)} S účinností od 1. 1. 2007 ustanovení změněno zákonem č. 575/2006 Sb.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 6. 2008, čj. 22 Ca 53/2007-50)

Prejudikatura: srov. č. 359/2007 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví* (283/81, Recueil, s. 3415, Judikatura Evropského soudního dvora č. 23/2004).

Věc: Robert Š. proti Celnímu ředitelství v Ostravě o daň z tabákových výrobků.

Rozhodnutím Celního úřadu Karviná ze dne 31. 5. 2006 byla žalobci vyměřena daň z tabákových výrobků.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2006 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ostravě žalobu, ve které uvedl, že dle čl. 2 směrnice 95/59/ES se za tabákové výrobky považuje tabák ke kouření ve dvou variantách: a) jemně řezaný tabák k ruční výrobě cigaret, a b) ostatní tabák ke kouření. Dle čl. 5 této směrnice se za tabák ke kouření považuje řezaný nebo jinak dělený tabák, kroucený nebo lisovaný do desek vhodný ke kouření bez dalšího průmyslového zpracování a tabákový odpad dodaný k maloobchodnímu prodeji, na který se nevztahují čl. 3 a 4 směrnice a který je určen ke kouření. Směrnice č. 2001/37/ES pak stanoví, že tabákovými výrobky se rozumějí výrobky určené ke kouření, šňupání, sání nebo žvýkání, pokud jsou vyrobeny, byť částečně, z tabáku, ať už geneticky upraveného či neupraveného. Celní úřad posoudil předmětné zboží jako tabákový odpad dle § 101 odst. 3 písm. c) bod 2. zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních (dále jen „zákon č. 353/2003 Sb.“), ze znaleckého posudku Ing. Jinocha se však podává, že se jedná o nezpracovaný odpad. Z platebního výměru pak při pouhém uvedení položky KN 2401 není zřejmé, zda je zboží zdaněno jako tabák či tabákový odpad. Ze znaleckého posudku Ing. Jinocha jasně vyplývá, že se jedná o tabák neupravený a nezpůsobilý pro kouření, proto nemůže být předmětem spotřební daně.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je rozhodující, zda lze užít prodávaný výrobek (tabák prodávaný pod obchodním označením „GOLEM“) ke kouření v podmínkách běžného spotřebitele, o čemž provedené dokazová-

ní jasně svědčí, rozhodující je tedy nikoli deklarovaný účel, ale použitelnost ke kouření, a to jak podle zákona č. 353/2003 Sb., tak i podle předpisů ES.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud se neztotožňuje ani s námitkou týkající se nesouladu právních předpisů ČR se směrnicemi ES. Žalobce totiž při své argumentaci čerpá zřejmě z nesprávného překladu čl. 5 Směrnice č. 95/59/ES do českého jazyka, byť takto publikovaném v českém vydání Úředního věstníku ES.

Soudní dvůr Evropských společenství již ve věci 283/81 (CILFIT) dospěl k závěru, že výklad ustanovení právního předpisu Společenství vyžaduje srovnání různých jazykových verzí (odst. 18 rozsudku) a každé ustanovení práva Společenství je třeba posuzovat v jeho celkové souvislosti a vykládat s ohledem na všechna ustanovení tohoto práva, jeho cíle a stav vývoje k datu, kdy má být dotčené ustanovení práva uplatněno (odst. 20 rozsudku). Z uvedeného vyplývá, že k řádné aplikaci práva Společenství není vyloučeno srovnání více jazykových verzí, aby byl řádně zjištěn účel a smysl příslušného ustanovení.

Čl. 5 Směrnice č. 95/59/ES používá sice v českém překladu ve vztahu k tabáku pojem „vhodný ke kouření“, ve vztahu k tabákovému odpadu „určen ke kouření“, tato odchylka se však již neobjevuje v ostatních jazykových verzích. Pro srovnání krajský soud seřadil užité pojmy v následující přehledné tabulce:

jazyk	pojem užitý pro tabák	pojem užitý pro tabákový odpad
CZ	<i>vhodný ke kouření</i>	<i>určen ke kouření</i>
SK	<i>vhodný k fajčeniu</i>	<i>na fajčenie vhodné</i>
BG	<i>може да се пуши</i>	<i>може да се пуши</i>
PL	<i>nadający się do palenia</i>	<i>nadają się do palenia</i>
SL	<i>ga je mogoče kaditi</i>	<i>ki se lahko kadijo</i>
ES	<i>susceptible de ser fumado</i>	<i>susceptibles de ser fumados</i>
PT	<i>susceptível de ser fumado</i>	<i>susceptíveis de ser fumados</i>
DA	<i>og som kan ryges</i>	<i>og som kan ryges</i>
DE	<i>zum Rauchen eignet</i>	<i>zum Rauchen geeignete</i>
EN	<i>capable of being smoked</i>	<i>which can be smoked</i>
NL	<i>te worden gerookt</i>	<i>te worden gerookt</i>
FR	<i>susceptible d'être fumé</i>	<i>susceptibles d'être fumés</i>
IT	<i>che può essere fumato</i>	<i>che possono essere fumati</i>
RO	<i>care poate fi fumat</i>	<i>care pot fi fumate</i>
atd.		

Z uvedeného je zřejmé, že smyslem těchto ustanovení je zdanit tabákové výrobky (lhostejno zda tabák či tabákový odpad), který je použitelný (vhodný, způsobilý) ke kouření, přičemž „určení“ ke kouření je zcela nerozhodné, jako rozhodné je určeno kritérium „použitelnosti“, jak argumentuje i žalovaný.

S takovou evropskou úpravou je pak zcela v souladu i § 101 odst. 3 písm. c), pokud v bodě 1. za předmět spotřební daně určuje tabák způsobilý ke kouření a v bodě 2. tabákový odpad, který je možné kouřit.

Pokud pak žalobce argumentuje čl. 2 odst. 1 směrnice č. 2001/37/ES, ta je pro rozhodnutí v této věci irelevantní, když jejím účelem je dle jejího čl. 1 sblížit právní a správní předpisy členských států týkající se maximálního obsahu dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého v cigaretách a varování týkající se zdraví a jiných údajů, které musí být uvedeny na jednotlivých baleních tabákových výrobků, spolu s určitými opatřeními, jež se týkají složení a označení tabákových výrobků, přičemž je základem vysoká úroveň ochrany zdraví. Tato směrnice se tedy nijak nedotýká oblasti spotřebních daní a jejich předmětu.

Krajský soud se proto dále omezil na výklad (právem ČR ani právem ES nedefinovaného) pojmu „*způsobilý ke kouření*“ užitého § 101 odst. 3 písm. c) v bodě 1. zákona č. 353/2003 Sb., resp. „*kteří je možné kouřit*“ – § 101 odst. 3 písm. c) bod 2. zákona č. 353/2003 Sb. Krajský soud již ve svých dřívějších rozhodnutích (srov. např. rozsudek ze dne 1. 11. 2007, čj. 22 Ca 507/2006-43) dovozil, že není možno bez dalšího dovozovat, že pro nedostatek definice nemůže být použitelným ke kouření žádný tabákový odpad. Právem nedefinovaný pojem je třeba vykládat tak, jak je tento pojem jazykově obecně chápán.

„*Použitelný ke kouření*“ je proto tabák či tabákový odpad, který lze ke kouření použít. Tuto vlastnost musí mít bez dalšího (krom běžného laického uživatelského) zpracovávání, když tento pojem nezahrnuje v sobě obsahově žádné zpracovávání. Je-li totiž předmětem daně takovýto tabák či tabákový odpad, jen je-li upraven pro prodej konečnému spotřebiteli, pak ho musí být schopen ke kouření použít právě tento konečný spotřebitel, a to bez asistence dalších osob, natož průmyslových zpracovatelů.

Mezi zpracovateli posudků a analýz byl v okamžiku rozhodování žalovaného (§ 75 s. ř. s.) spor o tom, zda je předmětné zboží GOLEM způsobilé ke kouření bez dalšího zpracování. Stojí proti sobě totiž na straně jedné žalobcem předkládaný znalecký posudek, podle kterého není předmětné zboží způsobilé ke kouření běžným uživatelem bez dalšího průmyslového zpracování, a na druhé straně posudek CTL, podle něhož sice nelze toto zboží kouřit v lulce či po ubalení cigarety, lze jím však naplnit dutinku a takto naplněnou ji kouřit.

Krajský soud vzhledem k rozpornosti těchto závěrů doplnil dokazování zkouškou kouření dutinky naplněné předmětným zbožím, kdy takto bylo přímo u soudního jednání prokázáno, že takto naplněná dutinka po zapálení hoří, hořet při běžném kouření nepřestane, a to ani při přerušení tahu, přičemž zhasnutí takto laicky vyrobené cigarety bylo dosaženo až „típnutím“, tzn. uhašením cigarety o popelník. V řízení tedy bylo prokázáno, že předmětné zboží lze při běžném laickém kuřáckém užití kouřit bez jakéhokoli dalšího zpracovávání, čímž se ukázal správným i závěr žalovaného o nesprávnosti znaleckého posudku Ing. Jinocha.

Krajský soud proto k jednotlivým žalobním bodům uzavírá, že:

1) předmětné zboží je způsobilé ke kouření bez dalšího průmyslového zpracování, proto, ať už se jedná o tabák či o tabákový odpad (krajský soud přitom zastává názor, že se jedná o tabák jinak dělený – srov. např. rozsudek ze dne 23. 4. 2008, čj. 22 Ca 275/2007-46), je toto zboží předmětem spotřební daně. Závěr znaleckého posudku Ing. Jinocha o nezpůsobilosti předmětného zboží ke kouření byl vyvrácen dokazováním provedeným v soudním řízení – zkouškou kouření tohoto zboží;

2) pro zákonnost napadeného rozhodnutí ve výroku je nerozhodné, zda se jedná o tabák či tabákový odpad, proto nejasnost odůvodnění napadeného rozhodnutí k této otázce, jakoli je vadou řízení, nemůže mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, proto není důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí;

3) i podle práva ES je rozhodujícím kritériem pro zdanění tabákových výrobků jejich „použitelnost“ (způsobilost, vhodnost) ke kouření, kdy určení výrobce, dovozce či prodejce nemá na tuto otázku žádný vliv. Zákon č. 353/2003 Sb. je proto v této otázce s právem ES plně harmonizován.

1802

Daň z příjmů: ukončení podnikatelské činnosti

k § 829 a násl. občanského zákoníku, ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

k § 23 odst. 8 písm. b) bodu 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2000

Ukončení účasti podnikatele ve sdružení vzniklém podle § 829 a násl. občanského zákoníku a postupný prodej zásob připadajících na jeho vypořádací podíl druhému účastníkovi sdružení s výraznou slevou ještě samo o sobě neznamená ukončení podnikatelské činnosti podnikatele, které by mělo za následek postup podle § 23 odst. 8 písm. b) bodu 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (zvýšení rozdílu mezi příjmy a výdaji o cenu nespotřebovaných zásob).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 8. 2008, čj. 15 Ca 55/2007-36)

Prejudikatura: č. 431/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Jan L. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob.

Žalobce a Mgr. Radek Z. na základě smlouvy o sdružení ze dne 2. 1. 1996 uzavřené podle § 829 a násl. občanského zákoníku provozovali společnou podnikatelskou činnost v oblasti nákupu a prodeje bižuterie a dárkových předmětů. Dohodou ukončili svoji činnost v tomto sdružení ke dni 31. 3. 2000. Dodatkem č. 1 k této dohodě pak vypořádali závazky a pohledávky vzniklé za činnosti sdružení s tím, že zboží v hodnotě 1 918 242 Kč si rozdělili rovným dílem podle seznamu, který tvořil nedílnou součást dodatku. Dále uzavřeli komisionářskou smlouvu, na základě níž se Mgr. Radek Z. jako komisionář zavázal ke komisnímu prodeji zboží, které při tomto vypořádání připadlo žalobci. Ve skutečnosti však žalobce zboží, jež mu zůstalo při vypořádání majetku po rozpuštění sdružení, postupně prodával přímo Mgr. Radku Z. Na jednotlivé prodeje vystavil v rozhodném zdaňovacím období faktury č. 200001, č. 200002, č. 200003, č. 200004 a č. 200005 na částky v celkové výši 80 226,70 Kč bez daně z přidané hodnoty.

Finanční úřad v Litoměřicích dodatečnými platebními výměry ze dne 7. 3. 2006 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2000 ve výši 134 924 Kč.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému, který odvolání rozhodnutím ze dne 12. 1. 2007 zamítl. Uvedl, že žalobce v roce 2000 vystoupením ze sdružení přerušil podnikatelskou činnost a podáním daňového přiznání další podnikání pouze předstíral, aby mohl daňový základ roku 2000 rozložit do dalších zdaňovacích období.

Žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Namítal nesprávnost zvýšení základu daně podle § 23 odst. 8 písm. b) bodu 2 zákona o daních z příjmů v souvislosti s údajným ukončením jeho podnikání. Uvedl, že jeho činnost vykonávaná v roce 2000 má všechny znaky podnikání ve smyslu § 2 obchodního zákoníku, jelikož byla prováděna samostatně, soustavně, výdělečně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalovaného a orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Správce daně na základě zjištění učinil závěr, že žalobce po ukončení činnosti ve sdružení již fakticky samostatnou podnikatelskou činnost neprovozoval, neboť pouze převzal svůj podíl zboží a pod cenou ho zpětně odprodával druhému účastníku sdružení. Proto ke dni 31. 3. 2000 nejenom ukončil svoji činnost ve sdružení, nýbrž současně nepokračoval ve své podnikatelské činnosti. Stejně zjištění učinil také žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

S těmito závěry správních orgánů obou stupňů se však nelze ztotožnit. I kdyby totiž žalobce po ukončení činnosti ve sdružení v rozhodném zdaňovacím období toliko shora uvedeným způsobem druhému účastníku smlouvy odprodával zásoby připadající na jeho vypořádací podíl, představovala by tato činnost podnikání ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku.

Podle tohoto zákonného ustanovení se totiž podnikáním rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku.

Žalobce přitom v rozhodném zdaňovacím období i po rozpuštění sdružení podnikatelem ve smyslu odstavce druhého písmene b) téhož zákonného ustanovení zůstal, neboť i nadále byl držitelem živnostenského oprávnění. Na jeho základě po zbytek rozhodného zdaňovacího období prodával bižuterii a dárkové předměty, což je aktivita, kterou provozoval i za trvání sdružení. Žalobce tak jen jiným způsobem pokračoval ve stejné oblasti v podnikatelské činnosti. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit ani jeho tvrzení uvedené při místním šetření ze dne 27. 8. 2004, že po ukončení činnosti sdružení již sám nepodnikal a toliko postupně rozprodával zásoby druhému účastníku smlouvy o sdružení. Rozhodující je totiž obsah uvedené aktivity, a nikoliv její pojmenování ze strany daňového subjektu. Ten navíc citované tvrzení v doplnění opravného prostředku ze dne 30. 5. 2006 objasnil tak, že jím minil pouze ukončení činnosti sdružení, přičemž on

sám pokračoval v podnikání jinou formou. Rovněž tak uvedení toliko rodného čísla žalobce v komisionářské smlouvě a zrušení jeho podnikatelského účtu nemohou vést k závěru o ukončení podnikatelské činnosti, neboť uvedení identifikačního čísla smluvní strany nepatří mezi základní náležitosti právního úkonu a daňový subjekt si po zániku sdružení zřídil podnikatelský účet jiný, jak vyplývá z faktur č. 200001, č. 200002, č. 200003, č. 200004 a č. 200005.

Dále žalobce nebyl zařazen do organizační struktury jiného subjektu, nýbrž o způsobu výkonu činnosti mohl rozhodovat podle své vlastní úvahy, takže ji vykonával samostatně. Rovněž tak tuto činnost vykonával soustavně, neboť zásoby odprodával průběžně od května do prosince roku 2000, jak vyplývá z faktur č. 200001, č. 200002, č. 200003, č. 200004 a č. 200005. Daňový subjekt přitom bývalému účastníku sdružení nepředával zboží v rámci komisionářské smlouvy, nýbrž na základě přímých prodejů, jak již bylo zmíněno. Proto výprodej prováděl vlastním jménem a na vlastní odpovědnost a nebylo tak při něm jednáno jeho jménem a na odpovědnost někoho jiného.

Rovněž tak tato činnost směřovala k dosažení zisku, neboť na základě ní mu byly Mgr. Radkem Z. vyplaceny částky v celkové výši 80 226,70 Kč bez daně z přidané hodnoty. Tento výprodej přitom nelze považovat za

způsob majetkového vypořádání mezi účastníky sdružení při jeho rozpuštění, neboť k němu došlo již na základě smlouvy o ukončení sdružení a jejího dodatku. Odprodej zásob bývalému účastníku sdružení pak již představoval toliko způsob nakládání s vypořádacím podílem, který mohl žalobce realizovat i jiným způsobem. Kromě toho tento výprodej probíhal postupně po celý zbytek rozhodného zdaňovacího období, takže ho nelze považovat za zastřený způsob majetkového vypořádání při zániku sdružení. Prodej zboží s výraznou slevou je pak výrazem podnikatelské úvahy daňového subjektu, jež nemůže účel aktivity směřující k dosažení zisku nikterak zpochybnit.

Žalobce tedy i po zániku sdružení ve své podnikatelské činnosti pokračoval. K tomuto závěru přitom postačí i jeho shora uvedená činnost spočívající v odprodeji zásob bývalému účastníku smlouvy o sdružení, a proto se soud nemusel zabývat tím, zdali daňový subjekt v rozhodném zdaňovacím období nakupoval i zboží jiného druhu od odlišných subjektů, jak tvrdil v odvolacím řízení.

Lze tedy shrnout, že žalobce v roce 2000 podnikatelskou činnost neukončil. Proto žalovaný i správce daně porušili hmotně právní ustanovení § 23 odst. 8 písm. b) bodu 2 zákona o daních z příjmů, když rozdíl mezi příjmy a výdaji za toto zdaňovací období zvýšili o cenu nespotřebovaných zásob, které byly vykázány na jeho konci. (...)

1803

Daň z příjmů: úprava základu daně po změně způsobu uplatňování výdajů; povaha odměny správce konkursní podstaty jakožto pohledávky

k § 7 odst. 9, § 23 odst. 8 písm. b) a § 24 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období 2004

k § 31 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákonů č. 94/1996 Sb. a č. 12/1998 Sb.^{*)}

Nevyplacená záloha na odměnu správce konkursní podstaty je pohledávkou, o jejíž hodnotu musí být upraven základ daně za zdaňovací období roku 2004 [§ 23

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

odst. 8 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů], když daňový poplatník přešel v roce 2005 na uplatňování výdajů podle § 7 odst. 9 citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 7 Afs 32/2008-92)

Prejudikatura: srov. č. 1413/2007 Sb. NSS a náleze Ústavního soudu č. 98/2003 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 44/02).

Věc: Ing. Zdeněk Z. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Trhových Svinech dne 8. 12. 2006 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za rok 2005 ve výši 49 995 Kč.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí Finanční ředitelství v Českých Budějovicích dne 14. 8. 2007 zamítlo.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 9. 1. 2008. Krajský soud v odůvodnění rozsudku mj. poukázal na to, že usnesením téhož soudu ze dne 16. 3. 2004 byly povoleny zálohy na odměnu a hotové výdaje žalobce jakožto správce konkursní podstaty v roce 2004. Podle § 31 odst. 2 písm. a) zákona o konkursu a vyrovnání lze pohledávky za podstatou (tedy i hotové výdaje a odměnu správce konkursní podstaty) uspokojit kdykoliv v průběhu konkursního řízení. Žalobce měl proto právo si vyplatit povolenou zálohu kdykoliv v průběhu konkursního řízení. Žalobce ale povolené zálohy na odměnu v roce 2004 nečerpal. Ve zdaňovacím období roku 2005 změnil způsob uplatňování výdajů podle § 24 zákona o daních z příjmů na způsob podle § 7 odst. 9 téhož zákona, takže podle § 23 odst. 8 citovaného zákona měl povinnost upravit základ daně za zdaňovací období roku 2004. Podle § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů zahrne poplatník pohledávky do základu daně ve zdaňovacím období, ve kterém naposledy uplatnil skutečné výdaje. Pokud by tak neučinil, došlo by v roce, ve kterém uplatňuje výdaje procentem z příjmů, k nesprávnému stanovení daňové povinnosti. V případě uhrazených pohledávek by byly výdaje uplatněny dvakrát (jednou ve skutečné výši, podruhé procentem z uhrazené pohle-

dávky) a u závazků by nedošlo k jejich uplatnění vůbec. Proto krajský soud dospěl k závěru, že došlo-li v roce 2005 k úhradě pohledávky vzniklé v roce 2004 a od roku 2005 žalobce změnil uplatňování daňových nákladů, pak uhrazená pohledávka ve formě zálohy na odměnu správce konkursní podstaty podléhala zdanění v roce 2004, a nikoli v roce 2005. Protože žalobce do základu daně za rok 2005 zahrnul příjmy ve výši 508 700 Kč z titulu záloh na odměnu správce konkursní podstaty, správce daně správně zvýšil základ daně za rok 2004 a snížil základ daně podle § 7 zákona o daních z příjmů za rok 2005 o uvedenou částku.

Proti tomuto rozsudku žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost, v níž vyjádřil nesouhlas s názorem krajského soudu, že nevyplacená záloha na odměnu správce konkursní podstaty je pohledávkou, o jejíž hodnotu měl být upraven základ daně poplatníka za rok 2004. Názor krajského soudu i správce daně na právní charakter nevyplacené zálohy na odměnu správce je nesprávný a není vykládan v souladu s účelem a cílem zákona o konkursu a vyrovnání. Pojem pohledávky užívaný v zákoně o konkursu a vyrovnání není totožný s definicí pohledávky z účetních a daňových předpisů, což správce daně nevzal v úvahu. Stěžovatel dále namítal, že konkursní podstata nemá samostatnou právní subjektivitu, není nositelem práv a povinností, a tedy nemůže být ani subjektem, za kterým je možné mít pohledávku (správce daně takto definoval nevyplacené zálohy na odměnu správce konkursní podstaty). Úpadce zůstává daňovým subjektem a pohledávka za úpadcem není možná. Pokud v konkursním řízení není dostatek finančních prostředků na pokrytí odměny správce, hradí tuto odměnu

stát. Stěžovatel z toho vyvozuje, že je patrné odlišné pojetí pohledávky za podstatou a že se režim těchto pohledávek u jednotlivých subjektů značně liší. Poukázal také na skutečnost, že v ustanoveních zákona o konkursu a vyrovnání se hovoří pouze o odměně správce konkursní podstaty, nikoliv o zálohách na tuto odměnu. Záloha a odměna tak mají podle zákona odlišný režim. Výše odměny je dána právním předpisem a soud ji může zvýšit nebo snížit k momentu konečné zprávy. Její výše uvedená v konečné zprávě je pak neměnná. Vyplacenou zálohu je správce konkursní podstaty povinen vrátit, pokud výše odměny v konečné zprávě je nižší než vyčerpaná záloha. Krajský soud usnesením povolil stěžovateli čerpat zálohy na odměnu správce konkursní podstaty, ale z jeho obsahu nevyplyvá žádná splatnost zálohy a žádný předpis splatnost záloh neupravuje. Při vyplacení zálohy se proto nejedná o určení splatné pohledávky; tou je až odměna správce konkursní podstaty.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Předmětem sporu je v daném případě otázka, zda nevyplacená záloha na odměnu správce konkursní podstaty je pohledávkou, o jejíž hodnotu měl být upraven základ daně poplatníka za rok 2004, když v roce 2005 přešel na způsob uplatňování výdajů podle § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů.

Nejvyšší správní soud předně odkazuje na rozsudek ze dne 17. 8. 2005, čj. 7 Afs 32/2003-46 (www.nssoud.cz)*, ve kterém se zabýval podstatou a rozdíly mezi uplatňováním výdajů ve skutečné výši podle § 24 a podle § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů. V prvním případě je základem daně rozdíl, o který příjem, 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 (§ 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů). Podle § 24 odst. 1 zákona

o daních z příjmů se výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy. Ve druhém případě § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů umožňuje poplatníkům uplatnit výdaje v určité zákonem stanovené procentní výši z příjmů, neuplatní-li výdaje prokazatelně vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmu. Pro poplatníky, kteří této možnosti využijí, zákon dále stanoví určitá omezení, která musí při volbě uplatnění výdajů v procentní výši respektovat. Tato omezení jsou vyjádřena zejména v odstavci 10 citovaného ustanovení, podle kterého jsou v uplatněných výdajích zahrnuty veškeré výdaje poplatníka vynaložené v souvislosti s dosahováním příjmů z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti, kromě pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, případně v prokázané výši pojistné hrazené osobami samostatně výdělečně činnými, které nejsou nemocensky pojištěny a pojistí se na denní dávku při pracovní neschopnosti u soukromé pojišťovny, a to pouze do výše pojistného na zákonné nemocenské pojištění stanovené zvláštními předpisy. Další omezení obsahuje i § 23 odst. 8 písm. b) bod 2 zákona o daních z příjmů, podle kterého se při změně způsobu uplatňování výdajů podle § 24 na způsob podle § 7 odst. 9 upraví výsledek hospodaření nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji, z něhož se vychází pro zjištění základu daně za zdaňovací období u poplatníků uvedených v § 2, pokud vedou daňovou evidenci, o výši pohledávek, s výjimkou pohledávek uvedených v § 24 odst. 2 písm. y), a závazků, s výjimkou přijatých a zaplacených záloh, o cenu nespotřebovaných zásob a o zůstatky vytvořených rezerv; přitom nájemné u finančního pronájmu s následnou koupí najaté věci se do základu daně zahrne pouze v poměrné výši připadající ze sjednané doby na příslušné zdaňovací období do ukončení podnikatelské činnosti nebo jiné samostatné výdělečné činnosti ne-

* Publikovaný pod č. 1413/2007 Sb. NSS.

bo do ukončení pronájmu. Základ daně (dílní základ daně) se upraví za zdaňovací období předcházející zdaňovacímu období, ve kterém ke změně způsobu uplatňování výdajů došlo. Účelem této právní úpravy je zabránit tomu, aby nedocházelo k nesprávnému stanovení daňové povinnosti v roce, ve kterém poplatník nově uplatňuje výdaje procentem z příjmů. Z podstaty věci vyplývá, že v případě pohledávek by byly výdaje uplatněny dvakrát, a to jednou ve skutečně vyšší, podruhé procentem z uhrazené pohledávky, a naopak u závazků by výdaje nebyly uplatněny vůbec. Uvedený postup by byl v rozporu s cílem daňového řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy a byla přitom zachována práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů.

V daném případě k úhradě pohledávky vzniklé v roce 2004 došlo v roce 2005 a stěžovatel do základu daně za rok 2005 zahrnul příjmy ve výši 508 700 Kč z titulu záloh na odměnu správce konkursní podstaty. Podle § 23 odst. 8 písm. b) zákona o daních z příjmů při změně v uplatňování daňových nákladů v roce 2005 měla uhrazená pohledávka ve formě zálohy na odměnu správce konkursní podstaty podléhat zdanění již v roce 2004. Správce daně proto zvýšil základ daně za rok 2004 a snížil základ daně podle § 7 zákona o daních z příjmů za rok 2005 o částku 508 700 Kč. Stěžovateli tak byl upraven hospodářský výsledek za rok 2004 podle § 23 odst. 8 písm. b) zákona o daních z příjmů o výši pohledávky, konkrétně nevyplacené zálohy na odměnu správce konkursní podstaty, neboť správce daně zohlednil, že stěžovatel v roce 2005 změnil způsob uplatňování výdajů.

Při posuzování důvodnosti stěžovatelem vytýkaného nesprávného právního posouzení Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vychází především z principu jednoty právního řádu, ze kterého vyplývá, že se jedná o celek ovládaný shodnými principy a vytvářející tak smysluplný obraz práv a povinností osob. Pojem pohledávka znamená právo požadovat určité plnění. Důvodem pro požadování plnění mohou být nejen smlouvy, ale i další právní skutečnosti (např. bezdůvodné obo-

hacení, náhrada škody). Zákon o daních z příjmů ani zákon o konkursu a vyrovnání přitom neobsahuje legální definici tohoto pojmu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že právní úprava konkursního řízení je specifická a často modifikuje některé principy především soukromého práva, ovšem většinou ve vztahu k úpadci a ke konkursním věřitelům. Charakteristickou zvláštností konkursu je jeho vliv na hmotné právo, a to tak značný, že zasahuje i do obsahu hmotněprávních vztahů, často i v rozporu s principy, na nichž jsou tyto vztahy budovány (srov. Wintrová, A. a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde 2002, s. 594). V daném případě však odlišnosti, na které stěžovatel ve vztahu k pojmu pohledávka poukazuje, nejsou pro daňové řízení relevantní, a nelze proto přiznat důvodnost jeho námitky o rozdílnosti uvedeného pojmu. Například není podstatné, že správce konkursní podstaty není účastníkem konkursního řízení, stejně tak není důležité přesné určení dlužníka. Jedná se o pohledávku za podstatou, neboť to stanoví zákon, přičemž není rozhodující, že konkursní podstata nemá samostatnou právní subjektivitu a není nositelem práv a povinností. Správce konkursní podstaty vykonává činnost v konkursním řízení a za výkon této činnosti má nárok na odměnu, která představuje zdanitelný příjem, a to bez ohledu na specifickou úpravu tohoto institutu v zákoně o konkursu a vyrovnání.

Podle § 31 odst. 2 písm. a) zákona o konkursu a vyrovnání lze pohledávky za podstatou uspokojit kdykoliv v průběhu konkursního řízení. Pohledávkou za podstatou jsou rovněž hotové výdaje a odměna správce konkursní podstaty. Podle § 8 odst. 3 citovaného zákona má správce konkursní podstaty nárok na odměnu a na náhradu hotových výdajů. Nároky správce konkursní podstaty se uspokojují z konkursní podstaty a, pokud k tomu nestačí, ze zálohy na náklady konkursu složené navrhovatelem konkursu. Nedostačuje-li ani tato, zaplatí je stát z rozpočtových prostředků soudu, u kterého probíhá konkursní řízení. Vyúčtování odměny a nákladů provede správce konkursní podstaty v konečné

zprávě a, není-li jí, při zrušení konkursu. Předtím mu soud může povolit zálohy. Podle vyhlášky č. 229/2000 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 476/1991 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, tvoří odměnu správce konkursní podstaty součet odměny z částky, které bylo dosaženo zpeněžením konkursní podstaty, a odměny určené z počtu konkursních věřitelů. Soud může podle okolností případu konkursní odměnu stanovenou podle zvláštního předpisu přiměřeně zvýšit nebo snížit. Žádost o povolení zálohy na odměnu podává správce konkursní podstaty a navrhuje výši zálohy podle konkrétních okolností a vývoje konkursního řízení. Rozhodnutím krajského soudu byly v daném případě stěžovateli povoleny zálohy na odměnu a hotové výdaje a stěžovatel měl právo si je od okamžiku vykonatelnosti rozhodnutí soudu kdykoliv v průběhu konkursního řízení vyplatit.

Dále stěžovatel namítal, že pouze splatná pohledávka je majetkovou hodnotou ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť splňuje podmínky, které klade judikatura Evropského soudu pro lidská práva na pojem „legitimního očekávání“ věřitele, že jeho pohledávka vůči dlužníkovi bude realizována a transformuje se v efektivní výkon vlastnického práva. S tímto lze souhlasit, neboť jen tehdy jde o pohledávku zcela konkretizovanou, aktuální a vymahatelnou (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/02, ze dne 24. 6. 2003, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Ve své podstatě však není tato námitka stěžovatele důvodná, neboť uvedené podmínky byly v daném případě splněny. Jednalo se totiž o zcela konkretizované, aktuální a vymahatelné právo požadovat určité plnění. Stěžovatel byl na základě usnesení soudu oprávněn

vyplatit si celou výši soudem povolené zálohy na odměnu správce konkursní podstaty.

Stěžovatel dále poukazoval na odlišný režim zálohy na odměnu a odměny. Nejvyšší správní soud k této námitce odkazuje na postup, který zmínil již správce daně a který danou situaci řeší, a to nejen pro pohledávky týkající se konkursního řízení. V případě, kdy soud po skončení konkursu sníží odměnu správce konkursní podstaty, bude správce konkursní podstaty postupovat podle § 5 odst. 6 zákona o daních z příjmů, tzn., že o příjem zahrnutý do základu daně v předchozích zdaňovacích obdobích, který byl vrácen, se sníží příjmy nebo se zvýší výdaje ve zdaňovacím období, ve kterém k vrácení došlo, za předpokladu, že pro jeho vrácení existuje právní důvod a vrácení příjmů není zachyceno v účetnictví nebo v daňové evidenci poplatníka při zjištění základu daně (dílčího základu daně) podle § 7 odst. 9. Ani situace, ve které se po určitou dobu stěžovatel nacházel (návrhy na odvolání z funkce, jmenování dalšího zvláštního správce), však nemá vliv na to, že stěžovatel jako správce konkursní podstaty měl právo na vyplacení soudem povolené zálohy na odměnu. Pokud by následně byl odvolán z funkce a musel by vyplacenou zálohu na odměnu vracet, lze opět postupovat podle výše uvedeného § 5 odst. 6 zákona o daních z příjmů.

Nelze souhlasit ani s názorem stěžovatele, že v rozhodné době neexistoval především účinný, ale v podstatě ani platný předpis, který by stanovil, jak mají správci konkursní podstaty v dané věci postupovat. Nejedná se o mezeru v právu, neboť § 23 odst. 8 písm. b) bod 2 zákona o daních z příjmů určuje postup správce konkursní podstaty. Lze proto vystačit s ustanovením zákona o daních z příjmů a není zde mezeru v právu, kvůli které by se mělo uvažovat o užití analogie.

Účetnictví: dohadné položky aktivní

k § 3 odst. 1, § 7 odst. 1 a § 25 odst. 2 zákona č. 563/1991, o účetnictví, ve znění zákonů č. 353/2001 Sb. a č. 437/2003 Sb.

k § 23 odst. 1 a odst. 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

Za situace, kdy ke dni účetní závěrky není jistota nejen o výši pojistného plnění, ale ani o tom, zda havárie je skutečně pojistnou událostí, nelze účtovat o předpokládaném výnosu pojistného jako o dohadné položce aktivní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, čj. 2 Afs 101/2008-143)

Věc: Akciová společnost International Power Opatovice proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Pardubicích dne 1. 12. 2005 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2002 ve výši 34 248 800 Kč. Daň doměřil na základě výsledků daňové kontroly, při níž bylo zjištěno, že žalobce v rozporu s § 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů účtoval o nákladech vynaložených v souvislosti s odstraňováním havárie, k níž došlo dne 9. 11. 2002, nikoliv však o očekávané náhradě škody od pojišťovny, ač bylo nepochybné, že povinnost plnění z pojistné smlouvy byla již v tomto zdaňovacím období dána.

Uvedené rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, které žalovaný dne 6. 9. 2006 zamítl. Žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel z účetních předpisů [Opatření Ministerstva financí čj. 281/89 759/2001 (dále jen „Opatření“)], podle nichž je účetní jednotka povinna účtovat o nárocích na náhradu škody na vrub účtu pohledávek, což v případě dosud neposkytnuté pojistné náhrady, jejíž výše ještě nebyla určena, znamená, že měla být účtována jako dohadná položka aktivní. Z likvidační zprávy pojišťovny sepsané dne 13. 12. 2002 je zřejmé, že se zavázala k pojistnému plnění v předpokládané výši 300 000 000 Kč, a není rozhodné, že jednání s pojišťovnou pokračovala i v následujícím účetním období, kdy bylo také pojistné plnění poskytnuto.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové dne 30. 5. 2008 zamítl. V odůvodnění

svého rozhodnutí vycházel zejména z § 23 odst. 1 a odst. 10 zákona o daních z příjmů a dále poukázal na § 4 odst. 2 zákona o účetnictví, přičemž zdůraznil, že pro zaúčtování všech případů do období, se kterými časově a věcně souvisejí, slouží i účtování pomocí dohadných účtů dle Opatření. Krajský soud přisvědčil závěru žalovaného, že ke dni účetní závěrky byly vynaloženy náklady na odstranění havárie a pojišťovna v té době plnění neodmítla. Postoj pojišťovny odpovídá skutečnosti, že teprve probíhalo vyšetřování Policie ČR, což vylučovalo stanovení konečné výše pojistného. Účetní institut dohadné položky aktivní se týká právě takových případů. Rozhodné bylo, že existovaly vynaložené náklady a probíhala jednání o náhradě škody; k nákladům tak měla být zaúčtována jako protipoložka pohledávka proti pojišťovně. Výpověď svědka Ing. K. nasevďčovala jednání o plnění pojišťovny a neznalost výše plnění či pochybnost o tom, zda k němu dojde, neměla vliv na tvorbu dohadné položky. Riziko vyplývající z vyluk pojistné smlouvy je u těchto smluv běžné a výsledkem dalších svědků by zjištěný skutkový stav nemohl zvrátit. Žalobou namítaná zásada opatrnosti musí být vykládána v kontextu s ostatními zásadami. Krajský soud neshledal ani naplnění žalobních výtek směřujících proti postupu správce daně, byť závěry žalovaného ve vztahu k likvidační zprávě neshledal správnými.

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku kasační stížnost, v níž především

poukázal na sled rozhodných skutečností – uzavření pojistné smlouvy pro případ přerušení nebo omezení provozu podniku a dále na havárii, při níž se zřítíla střecha nad kotelnou, a to v době, kdy na ní probíhaly opravy. To, že k události došlo při opravě střechy, považuje stěžovatel za důležité, neboť tím mohla být naplněna některá z výluk pojistné smlouvy. Jednání s pojišťovnou stěžovatel zahájil hned po havárii, při jednáních dne 13. 11. a 12. 12. 2002 bylo konstatováno, že dosud není známa příčina pádu střechy a není skončeno šetření Policie ČR. V lednu 2003 stěžovatel obdržel zálohu podle § 797 odst. 3 občanského zákoníku, neboť pojišťovna neskončila šetření do jednoho měsíce od vědomosti o pojistné události. Šetření Policie ČR bylo uzavřeno v únoru 2003, v březnu pak byla účetní závěrka za rok 2002 podrobena auditu ukončenému bez výhrad. Teprve na jednání v dubnu 2003 bylo uznáno, že se na vzniku havárie podílely aktivity společnosti provádějící opravu střechy, ovšem pojišťovna současně připomněla trvající možnost aplikace dvou výluk z pojistné smlouvy (vady existující v době uzavření pojistné smlouvy a vady projektu opravy). Stěžovatel účtoval o nákladech průběžně tak, jak je vynakládal, a vzhledem k tomu, že jednání s pojišťovnou trvala až do 20. 11. 2003, nemohl účtovat o výnosech z pojistného plnění. Do té doby totiž nebylo zřejmé, zda nebudou uplatněny výluky a zda bude pojistné plnění vůbec poskytnuto. Výnos pak byl zaúčtován v roce 2003. Žalovaný při daňové kontrole vycházel z interní likvidační zprávy pojišťovny z 13. 12. 2002, v níž se konstatovalo, že škoda je kryta „allriskovým“ pojištěním. Tuto zprávu však stěžovatel neměl k dispozici v době, kdy rozhodoval o účtování nákladů spojených s odstraněním následků havárie a kdy zpracovával účetní závěrku. Na druhé straně se žalovaný vůbec neseznámil se zprávou pojišťovny z 21. 5. 2003, v níž je naopak uvedeno, že pojišťovna náklady opravy za kryté pojistným nepovažuje. Správnost účtování výnosů stěžovatelem vplynula i z výpovědi Ing. K. a ze stanoviska auditorské společnosti KPMG Česká republika Audit, s. r. o.

Jak stěžovatel dále konstatoval, krajský soud uvedl v rozsudku jednak, že ke dni 31. 12. 2002 pojišťovna plnění neodmítla, ale současně i to, že nevydala žádné oficiální stanovisko potvrzující uznání nároku na pojistné plnění. Soud tak uznal, že stěžovatel prokázal, že k rozhodnému datu nebylo vůbec známo, zda vůbec a v jaké výši poskytne pojišťovna plnění. Základní zásady účtování obsažené v § 3, § 7, § 19 a § 25 zákona o účetnictví vylučují, aby bylo účtováno o výnosu, u něhož není jisté, zda bude dosažen – jinak by došlo k nadhodnocení výsledku hospodářství. Zejména § 25 odst. 2 zákona o účetnictví vylučuje zohlednění zisků, u nichž jsou pochyby o jejich dosažení. Ustanovení užívá pozitivního vymezení („*účtuj o tom, co je jisté*“), nikoliv vymezení negativního („*neúčtuj pouze o tom, co s jistotou nenastane*“). Tyto veličiny nelze libovolně zaměňovat. Pausalizace rizik a výluk pojistné smlouvy krajským soudem opomíjí konkrétní okolnosti daného případu, zejména vysoké riziko, že pojišťovna plnění neposkytne. Vzhledem k probíhajícím opravám střechy a vzhledem k tomu, že nebyly známy příčiny jejího zřícení, byla pravděpodobnost výluk velmi vysoká. Navíc rozsah havárie přesahoval rozsah převážně většiny pojistných případů a bylo zřejmé, že právní titul plnění nebude dlouho postaven najisto. Skutečnost, že se stěžovatel pojistného plnění domáhal, nepředstavuje právní titul, z něhož lze dovodit existenci pohledávky. Soud se nevypořádal s rozlišením pojmů „*škodní (či nahodilá) událost*“ a „*pojistná událost*“. O pojistnou událost se podle pojistné smlouvy jedná tehdy, když nahodilá událost nespadá pod výluky stanovené pojistnou smlouvou a současně nebyla způsobena úmyslným jednáním pojištěného nebo jiné osoby jednající z podnětu pojištěného. Zda se jedná o pojistnou událost, mohlo být určeno až po ukončení veškerých šetření příčin havárie policií a technickým znalcem. Pro žalovaného a krajský soud podstatnou likvidační zprávu stěžovatel před rozhodným datem neměl k dispozici a soud také uznal, že právně závaznou povinnost pojišťovny k plnění nezakládala; v tom se odchýlil od jejího hodnocení žalovaným. To, že pojišťovna plnění neodmítla, ne-

potvrzuje existenci nároku na plnění; opačný závěr je logickou chybou. Krajský soud také nesprávně posoudil Opatření, a to zejména jeho ustanovení o dohadných účtech aktivních. Dohadnou položku aktivní lze použít v okamžiku, kdy ještě pojistné plnění nebylo poskytnuto a není známa konečná výše plnění. Nelze ji však použít v případě, kdy není znám ani titul pohledávky a zda vůbec bude plnění poskytnuto. Jednání mezi stěžovatelem a pojišťovnou k rozhodnému datu nebylo ve stádiu, jaké účtování dohadné položky předpokládá. Stejně tak soud neposoudil správně relevanci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2007, čj. 8 Afs 36/2005-79, pro danou věc; v něm bylo uvedeno, že dohadnou položku nelze užít tam, kde k rozhodnému datu dosud probíhají jednání o tom, zda se platba vůbec uskuteční.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a poukázal na své rozhodnutí a svá dosavadní vyjádření. Stěžovatel účtováním pouze nákladů spojených s odstraňováním havárie zkreslil časové a věcné souvislosti a snížil hospodářský výsledek. Není sporu o uzavřené smlouvě a k rozhodnému datu pojišťovna plnění neodmítla, byť ani oficiálně nevydala jiné stanovisko. Právě to jsou případy, kdy jsou účetní jednotky povinny účtovat o pohledávce za pojišťovnou v důsledku pojistných událostí.

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

Z odůvodnění:

(...) K posouzení správnosti právního hodnocení je třeba vycházet z rozhodné právní úpravy. Podle § 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů je základem daně 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. Podle odst. 2 téhož ustanovení se pro zjištění základu daně u poplatníků, kteří účtují v soustavě podvojného účetnictví, vychází z hospodářského výsledku. Podle odst. 10 téhož ustanovení se pro

zjištění základu daně vychází z účetnictví vedeného podle zvláštního předpisu – tím je zákon o účetnictví. Podle § 3 odst. 1 zákona o účetnictví účetní jednotky účtují o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti věcně a časově souvisí (dále jen „účetní období“); není-li možné tuto zásadu dodržet, mohou účtovat i v účetním období, v němž zjistily uvedené skutečnosti. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o účetnictví ukládá účetním jednotkám povinnost vést účetnictví tak, aby účetní závěrka sestavená na jeho základě podávala věrný a pozitivní obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky. Řádná účetní závěrka se přitom sestavuje k poslednímu dni účetního období (§ 19 odst. 1 zákona o účetnictví).

Podle § 25 odst. 2 zákona o účetnictví účetní jednotky při oceňování ke konci rozvahového dne zahrnují jen zisky, které byly dosaženy a berou v úvahu všechna předvídatelná rizika a možné ztráty, které se týkají majetku a závazků a jsou jim známy do okamžiku sestavení účetní závěrky, jakož i všechna snížení hodnoty bez ohledu na to, zda je hospodářským výsledkem účetního období zisk nebo ztráta.

Pro posouzení věci rozhodující Opatření předpokládá zaúčtování všech účetních případů do období, se kterým časově a věcně souvisejí, přičemž nepotvrzené pohledávky a nepotvrzené závazky se účtují pomocí dohadných položek aktivních či dohadných položek pasivních.

Mezi dohadné položky aktivní patří nepotvrzená pohledávka k okamžiku, ke kterému se sestavuje účetní závěrka. Za dohadné položky aktivní jsou přitom nejčastěji považovány právě pohledávky za pojišťovnou v důsledku pojistné události, při nichž pojišťovna nepotvrdila ke konci rozvahového dne konečnou výši náhrady. Účtováno je o nich na dohadné účty aktivní, a to jako protipoložka k vyúčtovaným nákladům. To však neznamená, že tomu tak musí být vždy; podstatné je, zda ke dni účetní závěrky byla jistota o titulu plnění, tedy zda nebyla pochybnost o povinnosti pojišťovny plnit z pojistné smlouvy. K tomu je třeba posoudit rozhodné skutečnosti.

Ze spisových podkladů vyplývá, že dne 1. 10. 2002 byla pojistitelem Kooperativa, pojišťovna, a. s., a pojistníkem Elektrárny Opatovice, a. s., (právní předchůdce stěžovatele) uzavřena pojistná smlouva podle § 788 a násl. občanského zákoníku, přičemž podle článku II. 1.1 se vztahovala na všechny rizika pro případ poškození nebo zničení pojištěné věci jakoukoliv událostí, která nastane náhle a nečekaně a není vyloučena, přičemž podle čl. II. 1.3 se pojistnou událostí rozumí událost uvedená v bodu 1.1, se kterou je spojen vznik povinnosti plnit. Pojistnou událostí však není, byla-li taková událost způsobena úmyslným jednáním pojištěného nebo jiné osoby z podnětu pojištěného. V bodu 1.4 pak je uvedeno, ve kterých případech nevzniká právo na plnění, přičemž z hlediska posuzované věci má význam písm. a) – vady, které měla pojištěná věc v době pojištění, a písm. j) – poškození nebo zničení staveb v důsledku jejich chybného návrhu, projekce, konstrukce.

Za naplnění podmínek účtování pojistného plnění na dohadné účty aktivní ovšem nelze považovat jen uzavřenou pojistnou smlouvu, musí být současně zřejmé, že došlo k pojistné události. Je třeba přisvědčit stěžovateli, že pojistnou událostí není jakákoliv škodní událost, ale jen ta, která je za ni považována smlouvou. V daném případě obsahovala smlouva určité výluky, z nichž dvě skutečně mohly škodní událost z okruhu pojistných událostí vyloučit. Pokud krajský soud zaujal názor, že jde o běžné smluvní výluky neohrožující plnění, nelze s ním souhlasit. Ke škodě došlo zřícením stropu nad kotelnou v době, kdy na ní byla prováděna oprava. Šlo o škodu mimořádného rozsahu, která se stala způsobem, který mohl naplnit obě výše uvedené výluky. Pro názor žalovaného i krajského soudu mohla svědčit první likvidační zpráva pojišťovny ze dne 13. 12. 2002 obsahující konstatování, že škoda je kryta „allriskovým“ pojištěním. Současně však je v ní uvedeno, že společnost CHEMAT ING, spol. s r. o., vyšetří příčinu pádu střešní konstrukce. Také, což není uvedeno ve zprávě, ale je ze spisu známo, bylo zahájeno šetření příčin havárie Policií ČR. Ze spisu správce daně není patrné, jak

tuto likvidační zprávu získal; tvrdí-li tedy stěžovatel, že si ji správce daně vyžádal od pojišťovny a že jemu nebyla v době účetní závěrky známa (přičemž žalovaný toto tvrzení nijak nezpochybňuje), je třeba vzít za pravdivé tvrzení, že stěžovatel tuto zprávu skutečně v době sestavení účetní závěrky neznal a nemohl tak k ní přihlížet. Stejně tak nelze nic dovozovat ze žádosti o zálohu a z jejího poskytnutí v lednu 2003; v žádosti není uvedeno, z jakého titulu je o ni žádáno, a správce daně to nejišťoval. Za takové situace je třeba rovněž přisvědčit stěžovateli, že záloha byla skutečně poskytnuta z důvodů prodlení s uzavřením vyšetřování havárie podle § 797 odst. 3 občanského zákoníku, neboť podmínky tohoto ustanovení byly splněny. Skutečnosti, které byly prokazatelně známy ke dni účetní závěrky stěžovateli jako účetní jednotce, nemohly být podkladem pro úvahu, že škodní událost je pojistnou událostí ve smyslu pojistné smlouvy a že z ní vůbec bude plněno. Nepostačuje totiž existence pojistné smlouvy, nýbrž by muselo být také zřejmé, že se na havárii vztahuje, tedy že škodní událost je událostí pojistnou. Krajský soud tak pochybil v úvaze, že k naplnění podmínek účtování očekávaného pojistného plnění na dohadné účty aktivní postačí pojistná smlouva a neodmítnutí plnění pojišťovnou. Pojišťovna před skončením šetření Policie ČR a šetření vlastního neměla podklady ani pro příslib plnění ani pro jeho odmítnutí. Neodmítnutí plnění není žádným projevem vůle, o který by mohl stěžovatel opřít postup při účtování.

Závěr o správnosti postupu stěžovatele nelze přijímat pod vlivem skutečnosti, že plnění pojišťovnou nakonec poskytnuto bylo. Je třeba vycházet z časového sledu rozhodných událostí. K datu účetní závěrky nebyla stěžovateli známa první likvidační zpráva pojišťovny a ta v jejím duchu ani nepostupovala. V době před sestavením účetní závěrky (březen 2003) již byl znám výsledek policejního šetření. Usnesením Policie ČR, Správy východočeského kraje, služby kriminální policie a vyšetřování Hradec Králové, ze dne 10. 2. 2003 byla věc odložena podle § 159a odst. 4 trestního řádu, neboť se nepodařilo zjistit

skutečnosti opravňující zahájit trestní stíhání. V usnesení je uvedeno, že střecha byla oproti původní přitížena novou skladbou, přičemž při výpočtech se vycházelo ze skladby původní. Poddímenzování profilů ocelových vazníků ovšem pocházelo z dob výstavby v letech 1957 a 1958, kdy patrně byly porušeny technické normy. Impulsem k havárii bylo provádění opravy střechy, ovšem dle znalce nezávislé a i bez provádění rekonstrukce by se střecha zřejmě do 10 let zřítla. Ovšem ani tento závěr nevyloučil uplatnění výluky pojistné smlouvy, což je zřejmě z dalších jednání mezi pojištěncem a pojistitelem.

Mezi pojišťovnou a stěžovatelem probíhala další jednání, a to nikoliv o výši škody, ale stále o tom, zda vůbec škodní událost bude uznána za událost pojistnou. V zápise z jednání ze dne 2. 4. 2003 je uvedena preference uplatnění výluky podle „1.4j“, která vylučuje škody vzniklé v důsledku projektových problémů s tím, že výluka „1.4a“ by vyloučila všechny škody, což by bylo v daném případě velmi tvrdé. Stěžovatel sdělil pojišťovně dne 21. 5. 2002 nesouhlas s výlukou podle „1.4j“ a požádal o přehodnocení stanoviska. Druhá likvidační zpráva pojišťovny ze dne 21. 5. 2003 konstatovala závěry znaleckého posudku doc. Ing. Milana Vaška, CSc., podle něhož příčinou pádu střechy byla její špatná projekce, resp. konstrukce, s tím, že náklady na její opravu nejsou považovány za kryté z rizik sjednaných v pojistné smlouvě. O tento znalecký posudek se opíral i dopis pojišťovny stěžovateli ze dne 17. 6. 2003, vyjadřující pochybnost o příčině pádu střechy a závěr o výluce podle čl. II, bodu 1.4, písm. j) smlouvy. V červenci bylo jednáno o výsledku šetření společnosti CHEMAT ING., spol. s r. o., a posudku prof. Čiháka. Jednání byla uzavřena dne 20. 11. 2003 dohodou o narovnání podle § 585 a násl. občanského zákoníku.

Krajský soud tuto dohodu rovněž učinil podkladem pro svůj závěr o nesprávnosti účtování pojistného plnění stěžovatelem. Narovnání spatřoval jen ve vypořádání záloh a spoluúčasti ve vztahu k pojistné náhradě. Zcela pomínul povahu institutu narovnání podle občanského zákoníku i obsah dohody.

Podle § 585 odst. 1 občanského zákoníku dohodou o narovnání mohou účastníci upravit práva mezi nimi sporná a pochybná. Původní závazek je nahrazen závazkem novým, vyplývajícím z narovnání, přičemž spornost práv se rozumí rozdílný názor účastníků na otázku existence, platnosti závazku atd. Účelem narovnání není zjistit, jak se věci ve skutečnosti mají, ale předejít dalším nesrovnalostem nebo sporům, přičemž sporné otázky jsou zpravidla řešeny cestou ústupků (k tomu srov. Švestka, Spáčil, Škárová, Hulman a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 1549 a násl.). Tomu také odpovídá znění dohody, v níž je v čl. I.4 uvedeno, že pojistitel uplatnil výluku podle článku II. bodu 1.4.j) pojistné smlouvy a pojistné plnění se netýká škod na stavbách, čl. II pak upravuje samotné narovnání včetně započtení poskytnutých záloh a spoluúčasti pojistníka.

Ke dni účetní závěrky tak stěžovatel nemohl vycházet ze skutečnosti, že došlo k pojistné události ve smyslu pojistné smlouvy. Pojistná smlouva obsahovala výluky, které znamenaly reálnou pravděpodobnost, že havárie nebude uznána pojistnou událostí. Neměl k dispozici žádný projev vůle pojišťovny, že havárii za pojistnou událost uznává, a není dostatečným podkladem pro účtování, že pojišťovna k rozhodnému dni plnění neodmítla, neboť v té době nebyla ukončena šetření důvodů havárie. Ani skutečnosti, k nimž došlo po sestavení účetní závěrky, nenasvědčují správnosti právního závěru žalovaného a krajského soudu o naplnění podmínek účtování pojistného plnění ve výši uskutečněných nákladů souvisejících s havárií střechy, jako dohadné položky aktivní. Stejně tak způsob, jakým byla havárie likvidována, potvrzuje přetrvávající pochybnosti o tom, zda vůbec jde o pojistnou událost, neboť plnění bylo výsledkem narovnání.

Při střetu zásady časové a věcné souvislosti účtování předpokládaného pojistného plnění se zásadou účetní opatrnosti, tak nutně za stávajících okolností musela převážít zásada účetní opatrnosti, ústící v nepřirazení očekávaného výnosu z pojistné náhrady do účetního období roku 2002 prostřednictvím dohadné položky

aktivní. Postup stěžovatele nebyl v rozporu s Opatřením, citovanými ustanoveními zákona o účetnictví ani s § 23 odst. 1 a odst. 10 zákona o daních z příjmů. Žalovaný, který vycházel z opačného názoru a nákladům odpovídající část výnosu pojistného promítl do hospodářského výsledku roku 2002 a tomu odpovídajícím způsobem zvýšil a doměřil daň stěžovateli, pochybil a uložil tak daň protizákonně.

Krajský soud jeho nesprávný právní názor s určitou modifikací akceptoval. Neuznal

také relevanci rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 36/2005-79 pro tento případ z důvodu odlišnosti skutkového stavu, neboť v namítaném rozsudku k rozvahovému dni neexistoval na rozdíl od tohoto případu smluvní podklad. Jak výše uvedeno, samotná pojistná smlouva, a jednání o tom, zda podle ní vůbec bude plněno dostatečným podkladem pro účtování dohadné položky aktivní není. Existuje zde totiž nejistota nejen o výši plnění, ale v daném případě i nejistota o titulu plnění.

1805

Ochrana spotřebitele: informace o ceně výrobků a služeb

k § 13 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

Zákonná povinnost prodávajícího při prodeji spotřebního zboží označit je cenou platnou v okamžiku nabídky nebo zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem (§ 13 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách) je splněna také tehdy, když je na všechno zboží určitého druhu vyhlášena plošná sleva vyjádřená jednoduchou procentní měrou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2009, čj. 2 As 75/2008-96)

Prejudikatura: č. 898/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným PRIOR ČESKÁ REPUBLIKA proti České obchodní inspekci o uložení pokuty a propadnutí zboží, o kasační stížnosti žalobce.

Ředitel inspektorátu České obchodní inspekce kraje Jihočeského a Vysočina (inspektorát) rozhodl dne 8. 9. 2006 o uložení pokuty žalobci ve výši 30 000 Kč a propadnutí 253 párů dámské obuvi za porušení zákazu klamání spotřebitele podle § 8 odst. 1 a 2 a porušení cenových předpisů ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“). Při kontrole v provozovně žalobce bylo mimo jiné zjištěno, že se na vyjmenované zboží toho dne vztahovala sleva 20 % a na jiné výrobky jmenované značky a výrobky v sortimentu elektro sleva 10 %. Na výrobcích ovšem byla uvedena cena původní, tedy před slevou, a konečná sleva na výrobcích byla poskytnuta na pokladně. Spotřebitel tak nebyl řádně informován o ceně.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání k České obchodní inspekci, ústřed-

nímu inspektorátu, který dne 27. 12. 2006 odvolání zamítl.

Výše uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 18. 6. 2008 zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž mimo jiné namítal, že procentuálním určením a vyhlášením slev na veškerý prodávaný sortiment v jeho obchodě k porušení zákona v neprospěch spotřebitelů nedošlo a každý spotřebitel byl prostřednictvím tiskovin, pláště budovy obchodního domu a třikrát na informačních tabulích v samotném obchodním domě dostatečným a srozumitelným způsobem o ceně informován, přičemž zákazník obdržel informaci o slevě i prostřednictvím tištěného pokladního dokladu, čímž byl naplněn požadavek § 12 zákona

o ochraně spotřebitele a cena výrobků byla „jinak vhodně zpřístupněna“.

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

Z odůvodnění:

(...)

V.c)

Takový soulad mezi názorem městského soudu a soudu zdejšího ovšem nenastává ohledně stěžovatelovy poslední kasační námítky, tedy ohledně tvrzení, že neporušil ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, podle nějž v době rozhodování žalovaného platilo: *„Prodávající je povinen informovat v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně prodáváných výrobků nebo poskytovaných služeb zřetelným označením výrobku cenou nebo informací o ceně výrobků či služeb jinak vhodně zpřístupnit.“* Podle žalovaného byly porušeny právě zde zmíněné cenové předpisy, konkrétně § 13 odst. 1 a 2 zákona o cenách, jenž v předmětné době zněl: *„(1) Proávající je povinen, pokud nejde o prodej spotřebního zboží konečným spotřebitelům, předložit kupujícímu na jeho žádost nabídkový ceník, obsahující ceny nabízeného zboží ve vztahu k určeným podmínkám.“*

„(2) Proávající je při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztáženou k prodávánému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem.“ Tato zákonná ustanovení pak byla na podzákonné úrovni provedena v § 5 odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb.: *„Označením zboží cenou při prodeji konečnému spotřebiteli se rozumí vybavení zboží údajem o ceně připevněným viditelně na zboží nebo umístěným způsobem vylučujícím záměnu na regále, ve vitríně, na vývěsce nebo ve veřejně přístupném ceníku tak, aby měl kupující možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží.“*

Žalovaný z těchto dvou posledně jmenovaných ustanovení, tedy § 13 odst. 2 zákona o cenách a jej prováděcího § 5 odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb., jejich spojením dovozuje, že jediné přípustným postupem sdělení ceny konečnému spotřebiteli je vybavení zboží údajem o ceně platné v okamžiku nabídky připevněným viditelně na zboží nebo umístěným způsobem vylučujícím záměnu na regále, ve vitríně, na vývěsce nebo ve veřejně přístupném ceníku tak, aby měl kupující možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží nebo rozhodnutím o něm. S tímto výkladem se zdejší soud neztotožňuje, neboť dává stěžovateli v této poslední námitce zapravdu v tom, že nelze přehlížet alternativnost podmínek stanovených v citovaném zákonném ustanovení.

Citovaný § 5 odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb. totiž pouze vykládá, co je *„označením cenou platnou v okamžiku nabídky“*, na něž pamatuje začátek daného zákonného ustanovení. Žalovaný ovšem nezohledňuje, že toto zákonné ustanovení dále pokračuje uvedením alternativy k tomuto způsobu seznámení s cenou. Touto alternativou je možnost *„zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně“*. Tato alternativa má přitom další tři subalternativy, tedy tři možné formy sdělení informace o této ceně, jimiž jsou ceníky, vývěsky nebo jiné přiměřené způsoby. To jistě neznamená, že by pro tuto alternativu a její tři formy bylo citované podzákonné ustanovení nepodstatné či nepoužitelné. Jisté že nelze tyto alternativy vykládat tak, že by pro ně nemělo podzákonné výkladové ustanovení žádný dopad a za ony *„jiné přiměřené způsoby“* by bylo lze pokládat cokoliv, neboť pak by bylo samotné zákonné ustanovení neurčité a vše připouštějící. Na druhé straně ale nelze ani tvrdit, že je nutno dodržovat jediné příkaz obsažený v první alternativě § 13 odst. 2 zákona o cenách, a to tak, jak je upřesněna podzákonným ustanovením, neboť pak by ona druhá alternativa byla naopak bezpředmětná.

Za situace, kdy oba tyto – jazykově možné, ale logicky absurdní – výklady vedou buď k neurčitosti celého zákonného ustanovení, nebo k obsoletnosti jeho podstatné části, je

namíste dospět k výkladu, že zatímco při aplikaci prvé z alternativ umožněných zákonem, tedy při označení cenou platnou v okamžiku nabídky, stejně jako při informaci o této ceně formou ceníků či vývěsky – což jsou prvé dvě formy druhé alternativy, na něž ovšem citované podzákonné ustanovení také přímo pamatuje – je třeba následovat i § 5 odst. 3 citované vyhlášky plně; při použití „jiného přiměřeného způsobu“ je třeba toto podzákonné ustanovení aplikovat přiměřeně.

To znamená, že pokud má být spotřebitel seznámen s cenou platnou v době nabídky jiným přiměřeným způsobem, musí se jednat o způsob, který bude z hlediska komfortu spotřebitele při zjišťování ceny obdobný ostatním způsobům tohoto seznámení, tedy „označením cenou platnou v okamžiku nabídky“ či informací o této ceně formou ceníků či vývěsky. Přitom obdobnost znamená jednak to, že požadavky kladené na tyto přesně upravené způsoby budou naplněny v maximálně možné míře, a jednak to, že tímto jiným přiměřeným způsobem seznámení nebude spotřebitel jakkoli znevýhodněn oproti těmto ostatním způsobům, k čemuž by došlo zejména tehdy, kdy by byla porušena některá z karet, na něž výslovně pamatuje § 12 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Na tomto místě je vhodné připomenout, že zdejší soud již ve svém dřívějším rozsudku (sp. zn. 2 As 42/07, in: www.nssoud.cz) uvedl, že „ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách je třeba vyložit tak, že prodávající má dvě varianty, jak informovat o ceně. Buď zboží cenou označí (přípevní cenovku na zboží, eventuálně umístí údaj o ceně na regál, poličku či vitrínu, v níž je zboží určitého typu umístěno, položeno či vystaveno), anebo zpřístupní na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. ... Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách hovoří o zpřístupnění informace o ceně na viditelném místě formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. Jak přímo vyplývá z textu zákona, všechny uvedené způsoby musí být přiměřené. Tuto přiměřenost je dle závěru zdejšího soudu přitom potřeba vztáhnout

především k velikosti a členitosti prodejny, rozmanitosti zboží či množství zákazníků, kteří mohou v prodejně nakupovat. Jiné nároky tak budou kladeny na prodejnu automobilů jediné tovární značky, kde může stačit jediný ceník v prodejně, zcela odlišným nárokům naopak musí vyhovět hypermarket s rozmanitým sortimentem a prodejní plochou o velikosti mnoha tisíc metrů čtverečních.“

Na základě shora uvedeného soud konstatuje, že způsob, jakým stěžovatel ve své provozovně v Jihlavě uplatnil plošnou slevu 20 % na veškerou obuv prodávanou v dané době v tomto obchodním domě, koresponduje se všemi popsányými podmínkami. Informaci o ceně výrobku v době nabídky totiž sdělil způsobem, který byl v nejvyšší možné míře obdobný tomu, jak požaduje přesné znění § 5 odst. 3 citované vyhlášky, když na zboží byla jednak transparentně uvedena cena původní a na několika místech v obchodním domě, ale i v denním tisku, byla jednoznačně, jednoduchou procentní měrou, vyjádřena výše slevy. Odchylka od požadavků stanovených v § 5 odst. 3 citované vyhlášky spočívala pouze v tom, že novými konečnými cenami nebylo označeno veškeré prodávané zboží. Takový postup, který je žalovaným po stěžovateli fakticky požadován, je však podle názoru zdejšího soudu nepřiměřeně náročný a touto svou náročností, tedy požadavku náhlého přecenění možná až stovek druhů či desítek tisíc kusů zboží pro účely jednodenní slevy, neodpovídá ani smyslu ani realitě krátkodobých slev a v tomto směru by bylo pokutování stěžovatele trestáním postupu, který je jinak pokládán při těchto slevách za zcela běžný.

Zdejší soud přitom považuje za rozhodující, že tímto jednáním nemohlo dojít ke znevýhodnění spotřebitele. Spotřebitel měl totiž v posuzovaném případě jednoznačně k dispozici informace, na jejichž základě mohl snadno a přitom kvalifikovaně učinit své spotřebitelské rozhodnutí. Jiná situace by jistě nastala například tehdy, kdyby sleva byla stanovena netransparentně a vztahovala by se jen na některé druhy zboží, aniž by spotřebitel mohl jednoznačně zjistit, na které zboží se ve skutečnosti vztahuje, a to bez dalších úko-

nů, jak na to pamatoval například Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 2. 3. 2006, sp. zn. 11 Ca 203/2005 (č. 898/2006 Sb. NSS): „*Povinnost prodávajícího informovat spotřebitele o ceně výrobků podle § 12 zákona o ochraně spotřebitele je splněna jen tehdy, pokud jsou poskytované informace spotřebiteli přístupné okamžitě bez toho, že by byl nucen činit jakýkoliv úkon směřující ke zjištění ceny konkrétního výrobku.*“ Nepřípustné by také bylo, kdyby byla sleva stanovena složitějším algoritmem, než pouhým uvedením jednoduché procentní míry, o níž se cena plošně snižuje, což by mohlo pro některé spotřebitele představovat komplikaci při jejich rozhodování. Nepřípustné by také bylo, kdyby takováto plošná změna ceny byla učiněna nikoli při slevě, ale při zvýšení cen, typicky např. uváděním cen pouze bez daně z přidané hodnoty, jež by byla až následně připočítána. A konečně by jistě bylo zcela ne-

přípustné, kdyby byla cena určená prostým odečtem oněch 20 % od ceny původní jakkoli manipulována (například formou pro spotřebitele nevýhodného „zaokrouhlování“) při určení konečné ceny na pokladně. Žádné takové ani jim obdobné pochybení však v daném případě nebylo kontrolory inspektorátu České obchodní inspekce v provozovně v Jihlavě zjištěno.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbývá než konstatovat, že způsob, jakým stěžovatel uplatnil slevu ve svém obchodním domě v Jihlavě, byl souladný se zákonem, a pokud byla stěžovateli uložena pokuta mimo jiné i za toto jednání, které bylo správními orgány chybně pochopeno jako porušení zákona, je taková pokuta nezákonná a rozsudek městského soudu, v němž nebylo takto odůvodněné žalobní námitce vyhověno, je nezákonný pro nesprávné posouzení relevantní právní otázky. (...)

1806

Mezinárodní ochrana: pronásledování z důvodu náboženství; zjišťování skutkového stavu

k § 2 odst. 7 a § 12 písm. b) 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 účinném do 20. 12. 2007

k čl. 6 a čl. 7 odst. 2 směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (v textu též „kvalifikační směrnice“)

I. Uvádí-li žadatel o mezinárodní ochranu, že byl v zemi původu (v daném případě v Pákistánu) pronásledován náboženskými fanatiky z důvodu, že se nachází v nábožensky smíšeném manželství, pak lze jím tvrzený důvod pronásledování kvalifikovat jako azylově relevantní z hlediska § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Takový žadatel může být na základě konkrétních skutkových okolností považován za osobu mající odůvodněný strach z pronásledování z důvodu náboženství.

II. Rozhodnutí o neudělení azylu odůvodněné nesplněním podmínek stanovených v § 2 odst. 7 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 20. 12. 2007, jen proto, že žadatel nevyužil zákonné možnosti stěžovat si na postup policie v jeho věci, je v rozporu se smyslem tohoto ustanovení. Správní orgán se v kontextu žadatelem tvrzené situace v Pákistánu, v němž dle něj představitelé veřejné moci nejsou ochotni poskytovat ochranu osobám pronásledovaným z náboženských důvodů, a dokonce se na jejich pronásledování často sami podílejí, nemůže toliko odvolat na znění pákistánských zákonů. Výkladem souladným s čl. 6 a čl. 7 odst. 2 směrnice Ra-

dy 2004/83/ES lze dovodit povinnost správního orgánu získat si zde dostatečné informace o tom, nakolik je ochrana poskytovaná veřejnými orgány v praxi účinná a zda k ní stěžovatel mohl mít přístup.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Azs 86/2008-101)

Prejudikatura: srov. č. 364/2004 Sb. NSS, č. 835/2006 Sb. NSS a č. 1713/2008 Sb. NSS.

Věc: Sajid I. Ch. (Pákistán) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 28. 4. 2007 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Svou žádost o mezinárodní ochranu zdůvodnil potížemi, které měl při pobytu na území země původu, Pákistánu. Problémy vycházely ze skutečnosti, že se oženil s křesťankou (občankou Ukrajiny) a nepraktikoval muslimské zvyky a tradice. Z těchto důvodů byl napadán muslimskými fanatiky. Odsudky ze strany muslimských fanatiků vyvrcholily střelbou na jeho dům, posléze našel i dopis s výhružkou smrti. V září 2005 byl při jízdě autem vytačen ze silnice a v důsledku toho utrpěl těžká zranění. S tímto se obrátil na policii, ale ta se jeho případem nezabývala. S manželkou tedy odjel na Ukrajinu, kde byl opakovaně napaden skiny. Toto nahlásil na policii, avšak ukrajinská policie se jeho případem rovněž odmítla zabývat. Proto odjel do České republiky, kde požádal o mezinárodní ochranu, manželka s dítětem zůstala na Ukrajině.

Rozhodnutím ze dne 31. 10. 2007 žalovaný neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Namítl, že se správní orgán nezabýval situací smíšených manželství. Dále argumentoval, že má odůvodněné obavy z pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině, přičemž za sociální skupinu ve smyslu zákona o azylu označil „*smíšená manželství a osoby, které opouštějí svou víru*“. Předložil řadu materiálů, z nichž vyvozoval, že veřejná moc v Pákistánu nejenže neposkytuje ochranu náboženským menšinám a odpadlíkům od víry, ale sama se podílí na jejich represí např. prostřednictvím zákonů o rouhání. Přestože pákistánské zákony obrácení od islámu k jinému náboženství nezakazují, lidé, kteří

opustí muslimskou víru, jsou často vystaveni pronásledování ze strany policie a vlastní rodiny. „*Odpadlíkům*“ od víry dokonce hrozí mučení a smrt v rukou příslušníků extremistických skupin. Žalobce rovněž poukázal na skutečnost, že správní orgán založil své rozhodnutí na jediném informačním zdroji, který není příliš aktuální a obsahuje jen velice úzké spektrum pohledu. Aktuálnějším zdrojem informací pro správní orgán byly pouze zprávy České tiskové kanceláře, které však neobsahují informace, které by se dotýkaly žalobcova případu. Žalobce dále s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Azs 50/2003-89 namítl, že je povinností správního orgánu zjistit nikoli pouze právní stav v zemi původu, nýbrž stav faktický a žalobcovu reálnou šanci domoci se svých práv.

Krajský soud v Ostravě dne 24. 6. 2008 zamítl žalobu jako nedůvodnou. Neshledal, že by žalobce opustil svou zemi původu pro pronásledování z některého z azylově relevantních důvodů. Konstatoval, že se nemohl ztotožnit s žalobcovou námitkou, podle níž je třeba považovat příslušníky smíšených manželství a osoby opouštějící svou víru za příslušníky sociální skupiny ve smyslu zákona o azylu. Zároveň podotkl, že žalobce ponechal manželku s dítětem na Ukrajině, poté, co od nich odcestoval, se s nimi nijak nekontaktoval a nadále vyznává muslimské náboženství. Dále uvedl, že jednání soukromých osob nelze považovat za pronásledování podle zákona o azylu a že nebylo prokázáno, že by jednání žalobcem uváděných soukromých osob bylo prováděno, podporováno či trpěno úřady v zemi původu, nebo že by tato země nebyla schopna odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.

Tento rozsudek napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. V té zřekapituloval své

problémy v zemi původu. Uvedl, že se jedná o skutečnosti ve smyslu § 12 zákona o azylu. Správní orgán ani soud nezpochybnily jeho tvrzení a jejich pochybení spočívá v chybném vyhodnocení důvodů, které stěžovatel uváděl na podporu své žádosti o azyl. Tyto důvody jsou natolik závažného charakteru, že bylo povinností správního orgánu posoudit je v kontextu informací, kterými disponuje. Totéž stěžovatel namítl ve vztahu k posouzení důvodů pro udělení doplňkové ochrany. Stěžovatel dále namítl, že krajský soud řádně neprovedl a nevyhodnotil důkazní materiály, které mu stěžovatel předložil. Důkazní materiály stěžovatel předložil v anglickém jazyce, protože z povahy svého postavení žadatele o mezinárodní ochranu nedisponoval finančními prostředky k zajištění překladu do českého jazyka; ostatně k předložení české verze materiálů nebyl soudem ani vyzván. Skutečnost, že materiály nebyly přeloženy a nejsou soudu známy, stěžovatel seznal až během ústního jednání, kdy mu bylo vytýkáno předkládání materiálů v jiném než jednacím jazyce. Stěžovatel následně nabídl, že se pokusí překlad alespoň některých materiálů zajistit, soud nicméně prostor pro následný překlad neposkytl.

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

Z odůvodnění:

II.

(...) Stěžovatel namítá chybné vyhodnocení jím uváděných důvodů pro udělení azylu ze strany správního orgánu a následně i krajského soudu. Správní orgán odůvodnil své rozhodnutí mimo jiné tím, že žadatel o mezinárodní ochranu nekonvertoval na jiné náboženství, zůstal muslimem a že pouhá změna jeho postoje k islámu sama o sobě nemůže být důvodem k udělení azylu. Stěžovatel v následné žalobě ke krajskému soud namítl, že se správní orgán vůbec nezabýval tím, že v jeho případě je rozhodující, že se nachází v nábožensky smíšeném manželství, a že vůbec neposoudil situaci takových manželství v jeho zemi původu. „*Smíšená manželství a osoby,*

které opouštějí svou víru“ lze přitom dle stěžovatele považovat za sociální skupinu ve smyslu zákona o azylu. Krajský soud uvedenou námitku shledal nedůvodnou, přičemž se toliko odvolal na obecnou definici, podle níž se sociální skupina „*skládá z osob podobného společenského původu nebo postavení, obdobných majetkových poměrů, společenských obyčejů apod.*“ Otázka kvalifikace příslušníků smíšených manželství a osob opouštějících svou víru z hlediska § 12 zákona o azylu dosud nebyla plně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu, proto je třeba považovat kasační stížnost za přijatelnou a zdejší soud mohl přistoupit k posouzení důvodnosti v ní uplatněných námitkách.

III.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda lze členy smíšených manželství a osoby, které opouštějí svou víru, považovat za příslušníky sociální skupiny ve smyslu zákona o azylu. Výklad pojmu příslušnost k určité sociální skupině je postupně prohlubován judikaturou Nejvyššího správního soudu. Definice užitá krajským soudem, podle níž se sociální skupina „*skládá z osob podobného společenského původu nebo postavení, obdobných majetkových poměrů, společenských obyčejů apod.*“, byla užitá v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, čj. 6 Azs 45/2003-49. V pozdějších rozsudcích však došlo k jejímu zpřesnění, a to např. v rozsudku čj. 5 Azs 63/2004-60, ze dne 19. 5. 2004 (č. 364/2004 Sb. NSS), podle něž určitou sociální skupinu představuje „*skupina osob, která se vyznačuje objektivně společnou charakteristikou nebo kterou společnost alespoň takto vnímá. Tato charakteristika má často povahu vrozeného, nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotýčných osob; riziko pronásledování však do této charakteristiky nepatří.*“ Pro účely otázky posuzované v tomto řízení je nicméně důležitý ještě další rys definice sociální skupiny, který Nejvyšší správní soud zdůraznil ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2003, čj. 2 Azs 40/2003. V něm zdejší soud poukázal na skutečnost, že příslušnost k sociální skupině je „*nutno vnímat*

jako možnost, na jejímž základě může ČR poskytnout ochranu i z jiných důvodů motivujících k pronásledování, než z důvodu rasy, náboženství, národnosti či politického přesvědčení. Takovými důvody jsou typicky příslušnost k sexuálním menšinám, skupinám spojeným přesvědčením nenáboženské a nepolitické povahy a jiným skupinám, jevícím znak způsobitý k pronásledování, jenž nemusel být zákonodárci v době přijímání zákona o azylu vůbec znám.“ V daném případě příslušníků nábožensky smíšených manželství a osob opouštějících svou víru, kteří jsou vystaveni útokům ze strany náboženských fanatiků, tak vůbec není třeba uvažovat o jejich podřaditelnosti pod kategorii „určitá sociální skupina“, protože se zjevně jedná o útoky vedené z náboženských důvodů. Právě uvedené platí tím spíše, že příslušníkům nábožensky smíšených manželství může být za určitých okolností udělen azyl pro odůvodněný strach z pronásledování z důvodu náboženství, jak o tom svědčí i judikatura soudů ve Spojených státech amerických a v dalších zemích, viz např. rozhodnutí Federálního odvolacího soudu Spojených států amerických (*United States court of appeals*) ve věci *Maini v. INS*, 212 F.3d 1167 (9th Cir. 2000).

Krajský soud tedy nepochybil, jestliže odmítl žalobcův názor, že je příslušníkem určité sociální skupiny. Měl však povinnost zabývat se žalobcem tvrzeními skutečnostmi o útocích ze strany náboženských fanatiků a dalších ústřích, kterými v zemi svého původu trpěl, a to ve vztahu k otázce, zda nezaložily pronásledování z důvodu náboženství. Není zde přitom podstatné, že žalobce ve své žalobě označil tyto skutečnosti za pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině, protože v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58^{*)} bylo na soudu, aby provedl správnou právní kvalifikaci žalobcem předestřených skutkových tvrzení. Podle zmíněného rozsudku zdejšího soudu sice musí mít každá žaloba určité zákonem stanovené náležitosti, mezi něž patří i povinnost

žalobce ozřejmit svůj právní názor na to, proč považuje postup správního orgánu za nezákonný. Právní názor na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Právě vyslovené závěry však neznamenají, že bezvadným žalobním bodem je pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona. Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, vždyť přece i nadále platí, že soud zná právo.

V případě, který je předmětem přezkumu v tomto řízení, pak žalobce bezpochyby dostatečně konkretizoval svá skutková tvrzení a ozřejmil svůj právní názor na věc. Žalobce ve své žalobě namítl, že správní orgán se nezabýval situací smíšených manželství, a význam této námítky ve vztahu k posouzení důvodnosti svého tvrzení o azylově relevantním pronásledování doložil řadou citátů z různých důkazních materiálů. Následně sice podřadil svou situaci pod pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině, namísto pronásledování z důvodu náboženství. To však v žádném případě nemůže znamenat, že by se krajský soud s jeho námítkou vyrovnal dostatečným způsobem, jestliže toliko konstatoval, že smíšená manželství a osoby opouštějící svou víru nelze považovat za sociální skupinu ve smyslu zákona o azylu. Bylo naopak jeho povinností přezkoumat, zda si správní orgán obstaral dostatek podkladů k posouzení situace, v níž se nacházejí příslušníci smíšených manželství v Pákistánu, a zda je řádně vyhodnotil ve vztahu k jednotlivým prvkům institutu pronásledování. Tj. jednak ve vztahu k prvku „závažné újmy“, zakotvenému v § 2 odst. 7 zákona o azylu, podle něž se za pronásledování považuje „závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání“ a v čl. 9 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice, podle kterého je pronásledováním jednání, které je „svou pova-

^{*)} Publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS.

hou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit^{*)}. A dále ve vztahu k prvku „selhání vnitrostátní ochrany“, vymezenému v § 2 odst. 7 zákona o azylu, podle kterého představují opatření označená za prvek závažné újmy pronásledování jen „pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna státními orgány, stranami nebo organizacemi ovládajícími stát nebo podstatnou část jeho území ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství. Za pronásledování se považuje i jednání soukromých osob podle věty první, pokud lze prokázat, že stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.“ I toto ustanovení zákona o azylu je však třeba vykládat eurokonformně, tedy v souladu s patřičnými články kvalifikační směrnice, a to obzvláště vzhledem k „minimalistickému“ způsobu její transpozice do zákona o azylu českým zákonodárcem (podrobněji k příkazu eurokonformního výkladu zákona o azylu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67^{*)}). Je tedy třeba přihlídnout také k čl. 6 uvedené směrnice, který stanoví, že „mezi původce pronásledování nebo vážné újmy patří a) stát; b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu; c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci uvedení v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu, které jsou uvedeny v článku 7“. A dále k čl. 7 odst. 2 citované směrnice, podle něž se má „zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavede-

ním účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup“.

Uvedeným způsobem však krajský soud nepostupoval. Otázkou naplnění prvku závažné újmy se nezabýval vůbec. S námitkami žalobce vztahujícími se k prvku selhání vnitrostátní ochrany (rekapitulovanými výše) se krajský soud vypořádal toliko přitakáním stanovisku správního orgánu, který uvedl, že aby mohl být žalobci udělen azyl, musel by prokázat, že byl pronásledován přímo státními orgány nebo státní orgány podporovaly činnost soukromých osob, které nesouhlasily s jeho vírou či jeho postoji k ní. Správní orgán dále poukázal na Informaci Ministerstva zahraničních věcí ČR ze dne 23. 7. 2003, podle níž je v Pákistánu ze zákona dána možnost podat stížnost či soudní žalobu na neoprávněný postup policistů. Správní orgán z uvedené informace vyvodil, že žalobce nevyužil možnosti domáhat se ochrany svých práv u státních orgánů (tím, že nepodal tuto stížnost či žalobu) a že se proto nemůže dovolávat selhání vnitrostátní ochrany.

V posouzení prvku selhání vnitrostátní ochrany tak krajský soud (v návaznosti na správní orgán) pochybil. Ani ze samotného zákona o azylu totiž nelze vyvodit závěr správního orgánu (aprobovaný krajským soudem), podle něž musel žalobce prokázat, že byl pronásledován přímo státními orgány nebo státní orgány podporovaly činnost soukromých osob. Podle citovaného zákona postačuje, že stát (případně další v zákoně zmíněné subjekty) není schopen zajistit ochranu před jednáním soukromých osob. Navíc, jak již bylo uvedeno výše, český zákon o azylu je třeba vykládat eurokonformně, tedy v souladu s kvalifikační směrnicí, příklánějící se zřetelně k tzv. „lidskoprávnímu“ pojetí pronásledování [v protikladu k restriktivnějšímu „odpovědnostnímu“ pojetí; k uvedeným doktrinálním pojmům viz např. Jílek, D.; Bukvaldová, J.; Klečková, R.; Kosař, D.; Tomisová, M. (eds.): *Společný evropský azylový*

^{*)} Publikovaný pod č. 1712/2008 Sb. NSS.

system: právní pojem pronásledování. Brno : Doplněk, 2005]. Důraz na „lidskoprávní“ pojetí pronásledování je zřetelný např. v čl. 6 citované směrnice, který stanoví, že v případě, že jsou původcem pronásledování soukromé osoby, je třeba považovat za dostatečné z hlediska naplnění kritéria selhání vnitrostátní ochrany, jestliže stát (případně další státní subjekty) není schopen nebo ochoten poskytnout ochranu. Kvalifikační směrnice dále rozvíjí v čl. 7 pojem ochrany před pronásledováním a stanoví, že právní systém poskytující ochranu musí být účinný a žadatel o mezinárodní ochranu k němu musí mít přístup. Blíže k otázce eurokonformního výkladu úpravy prvku selhání vnitrostátní ochrany viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, čj. 3 Azs 48/2008-57, a ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70.

Z hlediska uvedených požadavků působí poněkud absurdně stanovisko správního orgánu, podle něhož se stěžovatel nedomáhal ochrany svých práv u státních orgánů, jestliže nevyužil zákonné možnosti stěžovat si na postup policie v jeho věci. Navíc v kontextu stěžovatelem tvrzené situace v Pákistánu, v němž údajně představitelé veřejné moci nejsou ani ochotni poskytovat ochranu osobám pronásledovaným z náboženských důvodů, ba dokonce se na jejich pronásledování často sami podílejí. Správní orgán se zde ryze formalisticky odvolal na znění pákistánských zákonů, aniž by si získal dostatečné informace o tom, nakolik je ochrana jimi poskytovaná v praxi účinná a zda k ní stěžovatel mohl mít přístup. Kritiku nahlížení státní správy coby vázané toliko na text zákona již ostatně vyslovil i Ústavní soud, viz např. jeho náleze ze dne 29. 2. 2008, II. ÚS 2268/07. (...)

1807

Utajované informace: zaměstnanci ozbrojených sil

k § 73 odst. 2 a 3 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 155/2000 Sb.)*

Zaměstnanci ozbrojených sil nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost (§ 73 odst. 2 a 3 zákoníku práce z roku 1965), přičemž toto omezení se vztahuje i na všechny občanské, resp. civilní, zaměstnance v resortu Ministerstva obrany. Za zaměstnance ozbrojených sil se proto pro účely aplikace příslušných ustanovení zákoníku práce považují i akademičtí pracovníci vojenských vysokých škol bez ohledu na to, zda jsou ve služebním či pracovním poměru.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 9 As 16/2008-76)

Věc: Vladimír K. proti Národnímu bezpečnostnímu úřadu o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 16. 11. 2005 rozhodl žalovaný (dále též „Úřad“) o zániku platnosti osvědčení pro stupeň utajení „tajné“ s odůvodněním, že žalobce přestal splňovat podmínky pro vydání osvědčení pro stupně „důvěrné“, „tajné“ a „přísně tajné“ uvedené v § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (dále jen „zákon č. 148/1998 Sb.“). Žalobce se v rozporu s § 73 odst. 3 zákoníku práce stal členem představenstva společnosti

OPROX, a. s., přičemž o působení ve statutárním orgánu jmenované společnosti se při bezpečnostním pohovoru nezmínil. Jednání žalobce může mít vliv na důvěryhodnost jeho osoby a Úřad v něm shledal bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce stížnost, kterou náměstkyně ředitele pověřená vedením Úřadu dne 29. 3. 2006 zamítla.

* S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 21. 11. 2007 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost, v níž nesouhlasí se závěrem, podle něhož byl v rozhodném období jakožto zaměstnanec vojenské vysoké školy součástí ozbrojených sil, a proto se na něj vztahovala omezení dle § 73 odst. 3 a 4 zákoníku práce. Městský soud podle něj posoudil nesprávně především námitku týkající se jeho podnikatelské činnosti, neboť stejně jako správní orgány v předcházejících rozhodnutích vycházel ze zjištění, že dlouhodobě provozoval podnikatelskou činnost podle živnostenského zákona, aniž k tomu měl předchozí písemný souhlas svého zaměstnavatele. Tato skutková podstata nemá oporu ve spisech a je podstatnou vadou řízení, pro kterou měl městský soud rozhodnutí odvolacího orgánu zrušit. K tomu, aby mohl být učiněn skutkový závěr, že stěžovatel vykonává podnikatelskou činnost podle § 73 odst. 4 zákoníku práce, by musely být ve spisech obsaženy důkazy nasvědčující tomu, že stěžovatel vykonával činnost ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku. Pouhá existence živnostenského oprávnění ještě neznamená, že stěžovatel podnikal. Obdobně stěžovatel popřel zjištění, že byl zaměstnancem ozbrojených sil. Ustanovení § 73 odst. 2 zákoníku práce odkazuje v poznámce pod čarou na definici ozbrojených sil uvedenou v § 3 odst. 2 a odst. 7 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách (dále jen „zákon o ozbrojených silách“). Podle těchto ustanovení tvoří ozbrojené síly vojáci v činné službě a občanskí zaměstnanci. Dle § 3 odst. 2 tohoto zákona se ozbrojené síly člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. V daném případě *„jde o výklad přísně taxativní“*, neboť z gramatického hlediska postrádá uvození slovy jako „např.“, „zejména“, „především“ apod. *„Výklad, jaký učinil městský soud, že pod zákonné ustanovení zákona č. 219/1999 Sb. zahrnul i subjekt v tomto taxativním výčtu neuvedený, tj. Vojenskou akademii v Brně“*, tedy podle přesvědčení stěžovatele není přípustný. Stěžovatel naopak souhlasí s názorem

městského soudu, že vojenskou školu nelze podřadit pod Vojenskou kancelář prezidenta republiky ani pod Hradní stráž, a souhlasí rovněž s tím, že zákon č. 15/1993 Sb., o Armádě České republiky, počítá v § 3 odst. 1 s rozpočtovými organizacemi v působnosti Ministerstva obrany. Z tohoto ustanovení však podle něj nelze dovodit, že by všechny rozpočtové organizace v působnosti tohoto ministerstva byly součástí armády a všichni zaměstnanci těchto rozpočtových organizací by byli *„zaměstnanci ozbrojených sil“*... a nelze také *„činit rovnítko mezi rozpočtovou organizací zřízenou Ministerstvem obrany a Armádou České republiky tak, jak to ve svém odůvodnění učinil Městský soud v Praze“*. Stejně tak nelze činit jakýkoliv závěr o tom, zda je vojenská škola (dnes Univerzita obrany) součástí ozbrojených sil na základě toho, že je financována ze státního rozpočtu. Pokud by úmyslem zákonodárce bylo podřadit vojenské školy pod pojem armáda, pak by toto ustanovení neobsahovalo vedle sebe pojmy vojenská zařízení a vojenské útvary na straně jedné a vojenské školy na straně druhé, neboť vojenské školy by byly podřaditelné pod pojem vojenská zařízení nebo vojenské útvary. Stěžovatel je přesvědčen, že na jeho pracovní poměr u Vojenské akademie v Brně se § 73 odst. 3 a 4 zákoníku práce vůbec nevztahoval a že u jeho osoby byl jak správními orgány, tak městským soudem učiněn nesprávný právní závěr o tom, že je zaměstnancem ozbrojených sil.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že vzhledem ke zjištěnému bezpečnostnímu riziku stěžovatel nesplnil podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. 148/1998 Sb. nutnou pro vydání požadovaného osvědčení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Předmětem posouzení je v dané věci především otázka, zda stěžovatel jako zaměstnanec Vojenské akademie v Brně byl v rozhodném období (tj. v době podání žádosti o vydání osvědčení pro styk s utajovanými

skutečnostmi) příslušníkem ozbrojených sil, a zda se na něj z tohoto důvodu vztahovalo omezení vyplývající z ustanovení § 73 odst. 3 a 4 zákoníku práce, tj. zákaz členství v řídicích a kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Tato otázka je v posuzované věci otázkou klíčovou, neboť jádro argumentace městského soudu v odůvodnění napadeného rozsudku tkví právě ve zde vysloveném právním názoru, že pojem „armáda“, který není v zákoně č. 15/1993 Sb., o Armádě České republiky a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o armádě“), výslovně definován, či pojem „ozbrojené síly“ zahrnuje i vojenské vysoké školy, tzn. včetně Vojenské akademie v Brně.

Nejvyšší správní soud nepopírá názor stěžovatele vyjádřený v žalobě, že na Vojenskou akademii v Brně je nutno principiálně nahlížet jako na vysokou školu ve smyslu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o vysokých školách). K formulaci odůvodnění napadeného rozsudku v této části považuje za vhodné pouze upřesnit, že v příloze č. 2 k tomuto zákonu, v platném znění, není již uvedena Vojenská akademie v Brně, ale Univerzita obrany v Brně. Tato univerzita totiž zanikla v roce 2004 (ke dni 1. 9. 2004 zákonem č. 214/2004 Sb., o zřízení Univerzity obrany) splynutím Vysoké vojenské školy pozemního vojska ve Vyškově, Vojenské lékařské akademie Jana Evangelisty Purkyně v Hradci Králové a Vojenské akademie v Brně, přičemž všechny tyto tři zmíněné vysoké školy ke dni zřízení Univerzity obrany zanikly. Vojenská akademie v Brně však v příloze č. 2 k citovanému zákonu figurovala až do 12. 9. 2005, kdy byl text přílohy změněn novelou provedenou zákonem č. 342/2005 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o veřejných výzkumných institucích, a název zaniklé Vojenské akademie byl nahrazen názvem nově vzniklé univerzity. Racionalitu výše uvedeného názoru ostatně nerozporoval ani městský soud, který však v příslušné pasáži odůvodnění rozsudku tuto výchozí

úvahu doplnil v tom ohledu, že „*tento zákon obsahuje obecnou úpravu vysokého školství, a nijak nevyklučuje, aby podle něj zřízená vysoká škola byla na základě své povahy a svých cílů zároveň součástí ozbrojených sil*“. Podle názoru městského soudu tato vysoká škola byla součástí armády. Nejvyšší správní soud tento názor plně sdílí, pouze koriguje posledně citovaný text, neboť Vojenská akademie v Brně nemohla být zřízena zákonem o vysokých školách, jenž nabyl účinnosti až ke dni 1. 7. 1998. Na její fungování však jako na speciální vzdělávací instituci zřízenou pro potřeby armády dopadala právní úprava vyjádřená v dříve platných zákonech o vysokých školách, tj. v zákonech č. 172/1990 Sb., č. 39/1980 Sb. a č. 19/1966 Sb.

Městský soud svůj právní názor, podle něhož Vojenská akademie v Brně jako škola vojenského typu byla součástí ozbrojených sil, i když nebyla zařazena do zákonného výčtu v § 3 zákona o ozbrojených silách opřel o extenzivní výklad pojmu „armáda“. V odůvodnění rozsudku zdůraznil skutečnost, že tato vysoká škola byla zaměřena zejména na vzdělávání, výchovu a přípravu vojenských profesionálů pro potřeby Armády České republiky, a je zde tedy patrná účelová vazba na Armádu ČR. Poukázal také na to, že škola nemá finanční autonomii, neboť Vojenská akademie v Brně byla přímo součástí Ministerstva obrany, a jako taková byla financována ze státního rozpočtu (z rozpočtové kapitoly tohoto ministerstva). V § 3 odst. 2 zákona o ozbrojených silách je uvedeno, že „*Armáda České republiky je hlavní složkou ozbrojených sil České republiky, které dále tvoří Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž*“. Armádu České republiky pak dle uvozujiícího § 2 zákona o armádě tvoří „*vojenské útvary a zařízení Československé armády umístěné ke dni jejího zániku na území České republiky*“. Zároveň je v této souvislosti třeba poukázat na to, že dle § 3 odst. 7 zákona o ozbrojených silách se v ozbrojených silách zaměstnávají občanskí zaměstnanci, kteří tvoří civilní personál ozbrojených sil, a jejich pracovněprávní vztahy ke státu se řídí zákonem práce. Z tohoto hlediska je pak neroz-

hodné, zda byl stěžovatel v předmětném období vojákem z povolání ve služebním poměru, či pouze akademickým zaměstnancem dotčené vysoké školy v pracovním poměru. Rozhodujícím je pouze otázka zda lze Vojenskou akademii v Brně podřadit pod pojem „ozbrojené síly“, resp. „armáda“. I když tedy městský soud mezi pojmy „ozbrojené síly“ a „armáda“ v podstatě nerozlišoval, je třeba „ozbrojené síly“ vnímat jednoznačně jako pojem širší, který v sobě „armádu“ zahrnuje jako hlavní složku ozbrojených sil (viz shora).

V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že žádné ustanovení zákona Armádu České republiky nedefinuje, a nedeklaruje ji jako právnickou osobu ani jako jeden celek. Také judikatura se k otázce právního charakteru armády vyjádřila pouze okrajově a sporým způsobem. Vyplyvá z ní mimo jiné to, že armáda nemá právní osobnost od státu jakkoli odlišnou, a tvoří proto nedílnou součást státního mechanismu (viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 1996, čj. 6 A 170/94-14). Při výkladu věcného rozsahu zákona je tedy nutno vedle výkladu gramatického a systematického použít i výklad historický. Je přitom třeba vycházet z teze o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky a zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu. Okolnosti vzniku určité právní úpravy nebo okolnosti jejího historického vývoje (neboť ty vymezují prostor přípustné aktivity nejen zákonodárce, ale i interpreta zákona) mohou přispět k takovému výkladu, který je pokud možno v souladu s intencí zákonodárce, je-li tato intence seznatelná a našla-li v zákoně samotném dostatečně určitý výraz. V posuzovaném případě je tedy nutno při výkladu sporné otázky zohlednit i důvodovou zprávu k novele zákoníku práce provedené zákonem č. 155/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, účinné od 1. 7. 2000, jejímž prostřednictvím došlo k rozšíření okruhu zaměstnanců, kteří „mají zvýšené povinnosti“

dle § 73 odst. 2 zákoníku práce, výslovně i o zaměstnance ozbrojených sil.

V důvodové zprávě v bodě 36 k § 73, je konstatováno, že se „*navrhuje stanovit zvýšené povinnosti a omezení podnikatelské činnosti všem občanským zaměstnancům v působnosti resortu Ministerstva obrany*“. V části týkající se předpokládaných hospodářských a finančních dopadů navrhované úpravy se pak výslovně konstatuje, že „*rozšířením okruhu zaměstnanců, kteří mají zvýšené povinnosti dle § 73 odst. 2 zákoníku práce, o občanské zaměstnance armády, bude představovat zvýšení nákladů o 302 894 Kč. Ministerstvo obrany nebude považovat pro krytí těchto nákladů do své kapitoly vyžadovat zvláštní dotaci*“.

Nejvyšší správní soud za této situace sdílí názor městského soudu, že na bývalou Vojenskou akademii v Brně (a každou jinou vojenskou vysokou školu) je třeba nahlížet jako na součást Armády České republiky, přičemž zaměstnance každé vysoké vojenské školy je zároveň nutno zařadit mezi zaměstnance ozbrojených sil v širším kontextu, a to bez ohledu na to, zda jsou ve služebním poměru přímo k armádě jako takové, nebo zda jsou zaměstnání jako civilní zaměstnanci v pracovním poměru k určité vojenské vysoké škole. Pojem „armáda“ i pojem „ozbrojené síly“ je tedy třeba v nastíněném kontextu vnímat v širším smyslu. Tento závěr podporuje mimo výše uvedeného historického výkladu i fakt, že řízení obou vysokých vojenských škol, tj. jak zaniklé Vojenské akademie v Brně, tak i pozdější Univerzity obrany, v souladu s ustanovením § 95 zákona o vysokých školách, spadá přímo pod resort Ministerstva obrany, nikoli pod resort Ministerstva školství (také Statut Univerzity obrany podléhá schválení ministra obrany, nikoli ministra školství). S touto úvahou, která je dle názoru kasačního soudu naprosto logická, koresponduje nakonec i skutečnost, že za stěžovatele jako za navrhovanou osobu podal na Úřad žádost o bezpečnostní prověrku statutární orgán Ministerstva obrany (viz výše). (...)

Utajované informace: časová působnost právních předpisů

k čl. 1 odst. 1 Ústavy

k § 11 odst. 1, § 157 odst. 18 a odst. 28 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

I. Z obecného pojmu bezpečnostní riziko a na jeho neexistenci navazujícího osvědčení, které působí do budoucna, nikoliv do minulosti (viz § 11 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), vyplývá, že obsah bezpečnostního rizika je zásadně (nestanoví-li zákon jinak) regulován platným a účinným hmotným právem.

II. Na žádosti o bezpečnostní prověrku podané méně než 45 dní přede dnem účinnosti zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, se aplikuje počínaje dnem účinnosti nového zákona nová zákonná úprava co se týče práva hmotného i práva procesního; naopak na žádosti podané dříve se aplikuje v řízení před Národním bezpečnostním úřadem staré procesní právo, ovšem hmotněprávní podmínky vydání osvědčení se posuzují podle nového hmotného práva (§ 157 odst. 28 ve spojitosti s odst. 18 téhož zákona).

III. Rozhodnutí bývalého Kolegia na úseku ochrany utajovaných skutečností při Nejvyšším státním zastupitelství jsou v téže věci pro Národní bezpečnostní úřad zásadně závazná též v pokračování téhož řízení za účinnosti nového zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Důvod pro to, aby správní orgán rozhodnutím Kolegia vázán nebyl, musí být dán obsahově odlišnou hmotněprávní úpravou nového zákona (ve srovnání s úpravou starou), nikoliv však jen tím, že srovnatelný institut starého zákona je „nově“ zakotven též v zákoně novém. Svévole ignorování závěrů Kolegia Národním bezpečnostním úřadem v následujícím řízení narušuje nejen důvěryhodnost a objektivnost exekutivního bezpečnostního prověřování, ale je též v rozporu s právní jistotou a ochranou důvěry občana v právo jakožto základními atributy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 1 As 99/2008-89)

Prejudikatura: srov. č. 461/2005 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 322/2001 Sb. a č. 80/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 574/03).

Věc: Eduard T. proti Národnímu bezpečnostnímu úřadu o vydání osvědčení, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce je profesionálním vojákem, důstojníkem Armády České republiky v hodnosti podplukovníka. Na základě žádosti Ministerstva obrany ze dne 9. 6. 1999 a písemného souhlasu žalobce (tehdy ještě v hodnosti majora) zahájil žalovaný dle § 28 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 148/1998 Sb.“), bezpečnostní prověrku III. stupně. Jelikož u žalobce shledal bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. b) a d) citovaného zákona,

vydal dne 2. 9. 2002 oznámení o nevydání osvědčení. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí stížnost, které ředitel žalovaného vyhověl a uvedené oznámení dne 4. 11. 2002 zrušil a věc vrátil k novému projednání. Žalovaný ve věci znovu rozhodl teprve dne 20. 9. 2004 a shodně se svým předchozím rozhodnutím osvědčení nevydal. Žalobcovu opětovnou stížnost zamítl ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 26. 1. 2005, přičemž shledal pouze bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2

písm. d) zákona č. 148/1998 Sb. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opravný prostředek ke Kolegiu na úseku ochrany utajovaných skutečností při Nejvyšším státním zastupitelství (dále jen „Kolegium“), které jej rozhodnutím ze dne 16. 5. 2005 zrušilo a věc vrátilo řediteli žalovaného k dalšímu řízení. Ten, vázán právním názorem Kolegia, zrušil dne 27. 6. 2005 rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2004 a věc mu opět vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve věci znovu vydal 18. 9. 2006 rozhodnutí o nevydání osvědčení, kterým u žalobce shledal bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb., neboť dospěl k závěru, že žalobce neoprávněně a vědomě shromažďoval po dobu více jak tří let větší množství utajovaných písemností, a to i přes několikeré poučení a znalost ustanovení obecně závazných právních předpisů o nakládání s utajovanými skutečnostmi. Bezpečnostní prověrku přitom žalovaný dokončil v souladu s § 157 odst. 18 citovaného zákona podle dosavadních právních předpisů. Uvedené ustanovení je podle žalovaného procesní povahy, a proto byly podmínky pro vydání osvědčení, jako hmotněprávní institut, posuzovány podle zákona č. 412/2005 Sb. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 9. 10. 2006 rozklad, který byl ředitelem žalovaného zamítnut rozhodnutím ze dne 8. 1. 2007.

Toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou k Městskému soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 31. 7. 2008 zrušil rozhodnutí ředitele žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku především označil za pro posouzení věci podstatné, podle jaké právní úpravy měl být v daném případě hodnocen skutkový stav. Jelikož bezpečnostní prověrka byla u žalobce zahájena podle zákona č. 148/1998 Sb. a žalovaný o vydání osvědčení rozhodoval již za účinnosti zákona č. 412/2005 Sb., je pro věc rozhodující výklad přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. Podle § 157 odst. 18 zákona č. 412/2005 Sb. se bezpečnostní prověrka zahájena před nabytím účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Toto přechodné ustanovení odkazuje na bezpečnostní pro-

věrku upravenou v dílu druhém páté hlavy zákona č. 148/1998 Sb., přičemž bezpečnostní prověrka je prostředkem ke zjištění splnění podmínek pro vydání osvědčení podle tohoto zákona, a to za podmínek uvedených v § 18 a dále rozvedených v § 23 téhož zákona, která jsou ustanoveními hmotněprávními. Z tohoto důvodu městský soud odmítl závěr žalovaného, že citované přechodné ustanovení je procesní povahy. Naopak dospěl k závěru, že z něho vyplývá povinnost žalovaného výsledky bezpečnostní prověrky vedené podle zákona č. 148/1998 Sb. podřadit pod ustanovení tohoto zákona. Ostatně ani sám žalovaný dle názoru městského soudu ve svém rozhodnutí neuvedl, jak dospěl k závěru o tom, že citované přechodné ustanovení je procesního charakteru. S ohledem na tyto skutečnosti pak nemůže obstát ani závěr žalovaného, že není vázán právním názorem Kolegia vysloveném v jeho rozhodnutí ze dne 16. 5. 2005.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti tomuto rozsudku kasační stížností, v níž zejména namítal, že soud nesprávně vyložil přechodná ustanovení zákona č. 412/2005 Sb., neboť vytrhl z kontextu jediné přechodné ustanovení (§ 157 odst. 18 větu první) a dovodil neoddelitelnost hmotněprávních ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. od jeho procesněprávních ustanovení. Zákonodárce přijetím nové právní úpravy jednoznačně stanovil, jaké podmínky musí s účinností od 1. 1. 2006 splňovat fyzická osoba, aby jí mohlo být vydáno osvědčení pro styk s utajovanými informacemi. Pro stěžovatele není přijatelný jiný výklad přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. než ten, který je doposud uplatňován v rozhodovací praxi úřadu, tj. dokončit bezpečnostní prověrku za použití procesních pravidel a institutů zákona č. 148/1998 Sb., pokud jde o podmínky pro vydání osvědčení však aplikovat výhradně novou právní úpravu, tj. zákon č. 412/2005 Sb. Tato rozhodovací praxe je potvrzena řadou rozhodnutí městského soudu a v jednom případě též Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 5 As 27/2007). Zároveň stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu

v otázkách výkladu přechodných ustanovení zákonů, otázkách přípustnosti právě a neprávě retroaktivity (sp. zn. 6 A 126/2002 a náleze č. 63/1997 Sb.). Stěžovatel dále zrekapituloval dosavadní průběh řízení ve věci, z něhož podle jeho názoru vyplývá, že přechodná ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. dopadají pouze na řízení před správním orgánem I. stupně, tj. na řízení o žádosti o vydání osvědčení – tzv. bezpečnostní prověrku, nikoliv však na řízení před správním orgánem II. stupně o opravném prostředku. Řízení o rozkladu bylo v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 27/2007 vedeno pouze dle ustanovení zákona č. 412/2005 Sb., a to jak dle norem procesních, tak hmotněprávních. Ředitel stěžovatele v novém řízení o rozkladu, vázán právním názorem městského soudu, zruší dle § 131 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. rozhodnutí o nevydání osvědčení a věc vrátí stěžovateli k novému projednání a rozhodnutí. V souladu s právním názorem městského soudu by měl stěžovatel na toto nové řízení aplikovat výhradně ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., avšak s ohledem na § 93 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. se dnem doručení rozhodnutí o rozkladu žalobci ze zákona zahajuje nové bezpečnostní řízení, na něž již ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. aplikovat není možné. Městský soud svým rozhodnutím nastolil velmi složitou právní situaci, neboť stěžovatel prakticky nemůže právnímu názoru soudu v praxi dostat. Městský soud měl žalobu jako nedůvodnou zamítnout, přičemž měl při posuzování zákonnosti rozhodnutí o rozkladu z hlediska splnění hmotněprávních podmínek pro vydání osvědčení použít zákona č. 412/2005 Sb.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soud rozhodl správně, pokud vyslovil názor o nutnosti aplikovat na žalobcův případ zákon č. 148/1998 Sb. Je to naopak stěžovatel, kdo izolovaně vykládá jedno z přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. (§ 157 odst. 18), toto je však nutno vykládat v kontextu ostatních přechodných ustanovení, zejm. § 157 odst. 28. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 27/2007 sice vychází z principu obecné přípustnosti ne-

právě retroaktivity nové právní úpravy, ze které ale existují výjimky. Jednou z nich je případ, kdy přechodná ustanovení nové právní úpravy odkazují na použití právní úpravy předchozí, což v nyní posuzovaném případě nastalo v § 157 odst. 18 ve spojení s odst. 28 zákona č. 412/2005 Sb.

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

Z odůvodnění:

(...)

IV/1

Výklad intertemporálního pravidla § 157 odst. 18 a 28 zákona č. 412/2005 Sb.

[15] V posuzovaném případě je nesporné, že žalobce požádal o vydání osvědčení dne 9. 6. 1999, kdy byla zahájena jeho bezpečnostní prověrka dle zákona č. 148/1998 Sb. Stěžovatel ve věci rozhodoval opakovaně, protože jeho rozhodnutí byla opakovaně rušena ředitelem stěžovatele, naposledy rozhodnutím ze dne 27. 6. 2005, v němž se ředitel stěžovatele řídil právním názorem Kolegia. Ke dni účinnosti zákona č. 412/2005 Sb. tak stále běžela bezpečnostní prověrka žalobce, kterážto byla zahájena ve smyslu § 157 odst. 28 zákona č. 412/2005 Sb. před více jak 45 dny (nutno podotknout, že v tomto případě trvalo řízení před stěžovatelem ke dni účinnosti nového zákona již více než 2390 dnů).

[16] Právní otázkou, kterou dle stěžovatele názoru posoudil městský soud nesprávně, je výklad přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb., konkrétně především jeho § 157 odst. 18. Podle tohoto ustanovení „se bezpečnostní prověrka zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Na její dokončení se vztahuje lhůta pro provedení srovnatelného řízení o vydání osvědčení podle tohoto zákona s tím, že lhůta začíná běžet ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Pro posouzení věci je dále podstatný odst. 28 téhož ustanovení, podle něhož „provedení bezpečnostní prověrky fyzické osoby [...] se řídí dosavadními právními

předpisy pouze tehdy, jestliže žádost byla předána k poštovní přepravě nebo jinak doručena či podána nejpozději 45 dnů přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

[17] Vzájemný vztah obou uvedených ustanovení není zákonem zcela jednoznačně dán; odst. 28 ve spojitosti s odst. 18 by mohl být vykládán buď jako doplnění odstavce 18 stanovující podmínku pro aplikaci odst. 18 jako celku (v takovémto případě by se na žádosti podané méně než 45 dní přede dnem účinnosti nového zákona aplikovala počínaje dnem účinnosti nového zákona kompletně nová zákonná úprava), anebo jako ustanovení speciální, jímž je zpřesněno, kdy se řízení o provedení bezpečnostní prověrky bude řídit jen starou procesní úpravou (žádost podaná méně než 45 dní před účinností zákona č. 412/2005 Sb.), a kdy se řízení o provedení bezpečnostní prověrky bude řídit starou právní úpravou kompletně, tedy po stránce hmotněprávní i procesní (žádost podaná 45 a více dní před účinností cit. zákona). Nejvyšší správní soud upřednostňuje z níže uvedených důvodů prvou z uvedených výkladových alternativ.

[18] Ústavní soud ve stěžovateli cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (č. 63/1997 Sb.) v obecné ústavní rovině vytýčil zákonodárci ústavní mantinely při úpravě intertemporálních problémů střetu nové a staré právní úpravy. Podle cit. nálezu totiž „[z]rušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl [...] Při

posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy tedy z hlediska ústavního není věcí nahodilou nebo věcí libovůle. Je věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů. V této souvislosti právní teorie na adresu nepravé retroaktivity konstatuje, že tato je 'zásadně přípustná; i ona může ale být ústavněprávně nepřipustnou, jestli je tím sazaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných práni pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva.'“ (Část V., citace vynechány). Nejvyšší správní soud ve smyslu tohoto právního závěru Ústavního soudu dále vyloží důvody, které zákonodárce vedly k rozhodnutí o vyřešení konfliktu mezi starým a novým právem, když zvolil cestu použití staré právní úpravy v otázkách procesních, zatímco nové úpravy v otázkách hmotněprávních.

[19] Je patrné, že formulace intertemporálního pravidla ve dvou různých, a dokonce na sebe nenavazujících odstavcích § 157 (viz bod [16]) je velmi nepřehledná. Lze jistě argumentovat tak, že pokud by zákonodárce měl vskutku v úmyslu podmínit aplikaci odst. 18 úpravou uvedenou v odst. 28, učinil by tak již přímo v textu odst. 18. Argument souslednosti a obsahové návaznosti textu právního předpisu je proto jistě významný, nicméně intertemporální pravidlo nelze v žádném případě mechanicky vyvodit jen z umístění a (nedostatku) návaznosti obou odstavců. Nejvyšší správní soud musel přihlídnout též k záměru historického zákonodárce (subjektivní teleologický výklad) a smyslu a účelu intertemporální normy v kontextu relevantní zákonné úpravy (objektivní teleologický výklad).

[20] Formulace intertemporálního ustanovení způsobem, který vedl k interpretačnímu problému nyní řešenému, není v důvodové zprávě k zákonu č. 412/2005 Sb. nijak vysvětlena, když důvodová zpráva toliko uvádí, že v „zájmu zajištění kontinuity mezi roz-

hodnutími, podáními nebo činnostmi prováděnými před účinností tohoto zákona po nabytí této účinnosti se stanoví přechodná ustanovení“ (důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti ze dne 28. 1. 2005, sněmovní tisk 880/0, dostupná v digitálním repozitáři na internetové stránce PS PCR www.psp.cz). Subjektivní teleologický výklad tedy odpověď na interpretační problém zde řešený nepřináší.

[21] Při hledání smyslu a účelu intertemporální normy nutno vycházet z kontextu relevantní zákonné úpravy, především pak ze smyslu zákona č. 412/2005 Sb. jako takového. Z obecného pojmu bezpečnostního rizika a na jeho neexistenci navazujícího osvědčení, které působí *pro futuro*, nikoliv *pro praeterito* (viz § 11 odst. 1 zákona, podle něhož platné osvědčení je předpokladem přístupu k utajované informaci, tedy bez tohoto osvědčení přístup k utajované informaci možný není), vyplývá, že obsah bezpečnostního rizika je zásadně (nestanoví-li zákon jinak) regulován platným a účinným hmotným právem. Toto právo určuje, co je bezpečnostním rizikem v daném prostoru a čase. To je ostatně v plném souladu s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (publ. jako č. 322/2001 Sb.), který rovněž vychází z pojetí v čase dynamického bezpečnostního rizika. Jak totiž Ústavní soud mj. uvedl, „význam jednotlivých konkrétních bezpečnostních rizik se časem může měnit [...] je dokonce myslitelné, že některá bezpečnostní rizika se objeví zcela nově a naopak některá svým významem ustoupí do pozadí“. Legislatore toto dynamiku zmíněných procesů bere v úvahu jednak obecností vymezení bezpečnostních rizik, jednak eventuelním zákonným vymezením nově se objevivšího bezpečnostního rizika (k tomu část IX. citovaného nálezu).

[22] Účel a smysl zákona č. 412/2005 Sb. je jasně popsán v důvodové zprávě k tomuto zákonu, která v obecné části pod bodem II. mj. uvádí, že „[h]lavním cílem předkládaného návrhu je odstranit nedostatky současné právní úpravy v oblasti ochrany utajovaných skutečností, upravit některé instituty,

kteří se dotýkají členství České republiky v Evropské unii a v Organizaci Severoatlantické smlouvy a též zvýšení právní jistoty adresátů těchto norem“. V části IV. pak důvodová zpráva odkazuje na bezpečnostní standardy NATO, konkrétně na bezpečnostní směrnici C-M (2002)49 – Bezpečnost v rámci NATO z dubna 2002, s níž má být zákon plně kompatibilní (viz důvodová zpráva cit. v bodě [20]). Z této směrnice, konkrétně z jejích příloh, jasně vyplývá, že bezpečnostní riziko má být posuzováno se zřetelem na aktuální hmotněprávní úpravu; posuzování podle hmotněprávní úpravy minulé (a dnes již možno vskutku říci úpravy historické) by neplnilo funkci, kterou bezpečnostní řízení má. Vydaní osvědčení ve smyslu § 121 násl. zákona č. 412/2005 Sb. totiž jasně plní funkci prověření osoby k danému okamžiku *pro futuro*, není tedy deklaratorním osvědčením, že osoba v minulosti podle minulé hmotněprávní regulace podmínky přístupu k utajované informaci splňovala. Jediným rozumným výkladem je proto použití stávající hmotněprávní úpravy, která reaguje na aktuální požadavky na ochranu utajovaných skutečností a reflektuje mezinárodní závazky státu [srov. směrnici C-M (2002)49, dostupnou na internetové stránce [http://www.freedominfo.org/documents/C-M\(2002\)49.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/C-M(2002)49.pdf), zejm. přílohu B bod 11 a přílohu C body 4 a 5; ostatně obdobně též čl. 3 Dohody mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací, publ. pod č. 75/2001 Sb. m. s.].

[23] Pro ilustraci právě podaných úvah, které ukazují potřebnost aplikovat na podání související s ochranou utajovaných skutečností platné a účinné normy, možno podat též argument komparativní, a to přechodnými ustanoveními slovenského zákona č. 241/2001 Z. z., o ochraně utajovaných skutečností, podle jehož § 76 odst. 1 *in fine* podání učiněná podle dosavadních předpisů a nevyřízená do 31. října 2001 se vyřídí podle tohoto zákona (zákon sám nabyl účinnost 1. 7. 2001 – viz čl. V. zákona).

[24] V rozsudku NSS ze dne 7. 8. 2007, čj. 5 As 27/2007-75 (všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), je mj. uvedeno, že „nelze postupovat podle neplat-

ných a neúčinných zrušených ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. (*pokud to nový zákon č. 412/2005 Sb. v přechodných a závažných ustanoveních nestanoví případným odkazujícím ustanovením*)“ (zvýraznění doplněno). Nejvyšší správní soud shora jasně poukázal na to, že žádné ustanovení nového zákona použití zrušeného zákona v jeho hmotněprávních normách nestanoví, pro aplikaci zrušeného zákona tak, jak jí stanoví v napadeném rozsudku městský soud, proto nebyl žádný důvod.

[25] Nejvyššímu správnímu soudu se proto jako správný výklad jeví taková interpretace přechodných ustanovení, která reflektuje snahu zákonodárce zachovat procesní (nikoliv ovšem hmotněprávní) režim zákona č. 148/1998 Sb. jen pro starší bezpečnostní prověrky zahájené 45 a více dnů před účinností zákona č. 412/2005 Sb., a naopak nový zákon č. 412/2005 Sb. bude aplikován (samo-zřejmě počínaje účinností zákona) po stránce procesní i po stránce hmotněprávní na řízení nová i na řízení zahájená méně než 45 dní před účinností nového zákona.

[26] Nutno upozornit, že plná aplikace starého procesního práva pro všechna řízení započatá před datem účinnosti nového zákona je obecně spíše výjimečnou úpravou (srov. k tomu náleží I. ÚS 574/03 ze dne 13. 4. 2005, Sb. ÚS sv. 37, s. 105). Zákonodárcův záměr lze však vysvětlit tím, že zákon č. 412/2005 Sb. přinesl významné změny především procesního charakteru (k tomu srov. zejm. důvodovou zprávu, část II – hlavní principy nové právní úpravy, cit. v bodě [20]). Lze se domnívat, že tímto vyváženým řešením zákonodárce poskytl ochranu dobré víry osob v již běžících řízeních (kterým se nezmění procesní režim vyřízení jejich žádosti počínaje účinností nového zákona) a současně usiloval o to zabránit „spekulativnímu“ podávání žádostí dalšími osobami těsně před nabytím účinnosti nového zákona, tedy v době, kdy nová úprava již byla téměř třicet dní veřejně známá s ohledem na svou publikaci ve Sbírce zákonů; na takovéto osoby se počínaje účinností zákona plně aplikoval již nový procesní režim.

[27] Z kontextu ostatních přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. a judikatury NSS tato ustanovení interpretující lze dovodit další podporu pro výše uvedené závěry. Z § 157 odst. 21 citovaného zákona, na nějž stěžovatel rovněž poukazuje, vyplývá, že stížnost proti nevydání osvědčení, podaná ve lhůtě, se vyřídí podle dosavadních právních předpisů, ale pouze za podmínky, jedná-li se o stížnost podanou přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Zde tak zákonodárce preferuje aplikaci nové zákonné úpravy (a to po stránce procesní i po stránce hmotné), a to od okamžiku, kdy účastník učiní svůj procesní úkon za její účinnosti. Právě takové situace (podání stížnosti po nabytí účinnosti zákona č. 412/2005 Sb.) se týká i stěžovatelem cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 27/2007-75 (citovaný v bodě [24]). Nelze sice dospět k závěru, který činí v kasační stížnosti stěžovatel, že by postup městského soudu v nyní posuzovaném případě, kde se řeší právní otázka odlišná, byl s uvedeným judikátem Nejvyššího správního soudu v přímém rozporu, judikát Nejvyššího správního soudu však vskutku ve shodě s tím, co uvádí stěžovatel, podporuje úvahy shora podané. Nedávalo by totiž žádný rozumný smysl, aby stěžovatel rozhodoval o žádosti žalobce podle starého hmotného práva, zatímco o rozkladu by bylo ředitelem žalovaného rozhodováno již podle hmotněprávní úpravy nové (ostatně tímto se městský soud ve svém rozsudku vůbec nezabýval).

[28] Naopak rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 126/2002-27 (dohledatelný též pod č. 461/2005 Sb. NSS), na nějž stěžovatel též poukazuje, se nijak nedotýká situace obdobné té, která je dána v nyní posuzovaném případě, protože řeší otázku týkající se správního trestání, v níž požaduje srovnání staré a nové právní úpravy z pohledu zásady vyslovené v čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny základních práv a svobod.

[29] Možno tedy tuto část uzavřít, že městský soud pochybil, pokud dovodil, že stěžovatel v rozhodnutí o nevydání osvědčení ze dne 18. 9. 2006 měl plně aplikovat zákon č. 148/1998 Sb., nikoli zákon nový. Na-

opak je nutno se ztotožnit s právním závěrem stěžovatele, že zákonodárce přijetím nové právní úpravy jednoznačně stanovil, jaké podmínky musí s účinností od 1. 1. 2006 splňovat fyzická osoba, aby jí mohlo být vydáno osvědčení pro styk s utajovanými informacemi. (...)

IV/2

Závaznost právního názoru Kolegia

[30] Závěr městského soudu je však správný potud, pokud odmítl tezi, že stěžovatel není vázán právním názorem Kolegia vysloveným v jeho rozhodnutí ze dne 16. 5. 2005. Jakkoliv tuto vázanost nový zákon č. 412/2005 Sb. vskutku nestanoví, nutno zdůraznit, jak ostatně správně uvádí ve svém vyjádření žalobce, že § 77j odst. 1 *in fine* zákona č. 148/1998 Sb., podle něhož orgán, který bude ve věci znovu rozhodovat, je právním názorem Kolegia vázán, je normou práva procesního (a tedy na případ žalobce normou aplikovatelnou). Ustanovení § 77j odst. 1 *in fine* má zajistit, aby Národní bezpečnostní úřad (stěžovatel) nejen dostal informaci o tom, proč má Kolegium jeho rozhodnutí za vadné, ale též informaci o tom, čeho se má při dalším postupu vyvarovat. V tom tkví také smysl institutu vázanosti právním názorem tribunálu *sui generis*, kterým Kolegium podle předchozí právní úpravy bylo (k charakteristice Kolegia více náleží Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005, č. 220/2005 Sb., část V.).

[31] Ustanovení § 77j odst. 1 *in fine* jistě stěžovateli nebrání, aby na základě nově zjištěných skutečností dospěl i ke svému původnímu závěru; vedle ho však závazně k tomu, aby neopakoval předchozí nedostatky svého řízení a rozhodnutí. Důvod pro to, aby správní orgán rozhodnutím Kolegia vázán nebyl, musí být dán obsahově odlišnou hmotně-právní úpravou nového zákona (ve srovnání s úpravou starou), nikoliv však jen tím, že srovnatelný institut starého zákona je „nově“ zakotven též v zákoně novém. O srovnatelnosti § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb. a § 14 odst. 3 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb. přitom hovoří též rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2006 (s. 4 rozhodnutí); je-li tomu tak, nebyl žádný důvod popřít závaznost

právního názoru Kolegia. Navíc v každém případě budou závazné ty právní závěry Kolegia, které se vztahují k procesním pochybením stěžovatele.

[32] Při aplikaci právních závěrů Kolegia nutno vzít v úvahu též ochranu dobré víry na straně žalobce v závaznost těchto závěrů a s jeho dobrou vírou ostře kontrastující protizákonné chování stěžovatele, který se svévolně pokusil „čekáním“ na novou zákonnou úpravu vyvázat ze závazného působení právního názoru Kolegia. Stěžovatel totiž ve svém vyjádření k rozkladu žalobce ze dne 31. 10. 2006 (adresováno rozkladové komisi ředitele stěžovatele) poměrně otevřeně polemizuje s právním názorem Kolegia a naznačuje, že jen díky běhu času se prý dostal mimo rámec závazného působení tohoto právního názoru, jehož požadavky bylo lze „naplnit jen velmi obtížně“. Tuto otevřenou polemiku s názorem Kolegia nepřímo a poněkud jemněji převzal do odůvodnění též ředitel stěžovatele v rozhodnutí ze dne 8. 1. 2007. Jak ovšem s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 310/2002 Sb. uvedl již Ústavní soud, přezkum Kolegiem byl do zákona včleněn „*kvůli zvýšení důvěryhodnosti a objektivnosti exekutivního bezpečnostního prověřování: ... negativní rozhodnutí NBÚ má velmi závažné dopady na profesní, ale i osobní život prověřované osoby, navrhovatelé jsou přesvědčeni, že je nutno do celého systému bezpečnostních prověrek vnést vnější kontrolní prvek v podobě nezávislého odvolacího orgánu, který bude oprávněn rozhodnutí NBÚ přezkoumat. Zřízení nezávislého kontrolního orgánu navíc vnese do procesu bezpečnostních prověrek vyšší stupeň důvěryhodnosti a objektivnosti, než tomu bylo dosud, aniž by současně celý proces výrazně časově či jinak komplikovalo.*“ (část V.B nálezu Pl. ÚS 11/04 cit. v bodě [30] shora). Svěvolně ignorování závěrů Kolegia stěžovatelem tak podstatně narušuje nejen „*důvěryhodnost a objektivnost exekutivního bezpečnostního prověřování*“, ale je v rozporu též s právní jistotou a ochranou důvěry občana v právo jakožto základními atributy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Osoby odvečené do SSSR: československé státní občanství

k § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech

k § 1 odst. 2 ústavního zákona č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabytí a pozbytí státního občanství a práva domovského v republice Československé*)

k § 1 Smlouvy mezi Česko-Slovenskou republikou a Německou říší o otázkách státního občanství a opce (č. 300/1938 Sb.)

k ústavnímu dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské**)

I. Nárok na poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech, mají ty fyzické osoby, které v době odvečení byly občany Československa [§ 2 odst. 1 písm. b) tohoto zákona].

II. Pokud fyzická osoba, která nabyla československé státní občanství podle § 1 odst. 2 ústavního zákona č. 236/1920 Sb., toto občanství pozbyla podle § 1 Smlouvy mezi Československou republikou a Německou říší o otázkách státního občanství a opce (č. 300/1938 Sb.) ke dni 10. 10. 1938 (současně tímž dnem nabyla německé státní příslušnosti), a československé státní občanství až do jejího prohlášení za mrtvou (30. 9. 1945) nenabyla zpět (nebylo jí zachováno), jak to umožňoval ústavní dekret prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., nelze ji považovat za osobu oprávněnou podle § 2 odst. 1 zákona č. 172/2002 Sb.; za osobu oprávněnou nelze pak považovat ani její děti, manžela či rodiče ve smyslu § 2 odst. 2 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, čj. 4 Ads 76/2007-68)

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

Dne 28. 11. 2002 uplatnil žalobce nárok na jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech (dále též „zákon“) z titulu otcova odvečení do SSSR a uvedl, že jeho otec byl v únoru 1945 odvečen z Osvětimi do Karagandy (území bývalého SSSR), kde se nacházel do 30. 9. 1945. Vzhledem k tomu, že žalobce k žádosti nepřipojil ani doklad prokazující, že jeho otec byl v rozhodné době československým státním občanem a existoval značný rozpor týkající se okolností jeho odvečení, přerušila žalovaná řízení o jednorázové peněžní částce do předložení písem-

ného upřesnění okolností odvečení a do obdržení potřebného důkazního materiálu do 31. 12. 2003. V řízení nemohlo být pokračováno vzhledem k tomu, že nebylo skončeno řízení ve věci vydání dokladu o státním občanství žalobcova otce. Dne 28. 3. 2006 bylo žalované doručeno potvrzení Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru vnitřních věcí, ze dne 20. 3. 2006, v němž se uvádí, že pan Kašpar K., narozený 6. 1. 1903, zemřelý 30. 9. 1945, byl československým občanem, neboť tohoto občanství nabyl podle § 1 odst. 2 Ústavního zákona č. 236/1920 Sb. ze dne 9. 4. 1920, ovšem toto občanství pozbyl podle § 1 Smlouvy mezi Česko-Sloven-

*) S účinností od 1. 10. 1949 zrušen zákonem č. 194/1949 Sb., o nabytí a pozbytí československého státního občanství.

**) S účinností od 1. 10. 1949 zrušen zákonem č. 194/1949 Sb., o nabytí a pozbytí československého státního občanství.

skou republikou a Německou říší o otázkách státního občanství a opce č. 300/1938 Sb., dne 10. 10. 1938, přičemž tohoto občanství již nenabyl zpět.

Rozhodnutím ze dne 12. 4. 2006 žalovaná žádost žalobce zamítla. Jednou z podmínek úspěšného prosazení nároku ve smyslu § 2 odst. 1 zákona je skutečnost, že fyzická osoba, od níž je nárok odvozován, byla v době odvléčení občanem Československa. Žalobce však doklad o československém státním občanství svého otce Kašpara K. v době tvrzeného odvléčení k žádosti nepřipojil, pouze prohlásil, že v době odvléčení československým státním občanem byl.

Dne 20. 3. 2006 vydal Krajský úřad Moravskoslezského kraje potvrzení, jehož obsahem je konstatování, že žalobcův otec byl československým státním občanem do 10. října 1938, kdy tohoto občanství podle § 1 Smlouvy mezi Česko-Slovenskou republikou a Německou říší o otázkách státního občanství a opce č. 300/1938 Sb. pozbyl a československého státního občanství již znovu nenabyl. Vzhledem k tomu není Kašpar K. osobou vymezenou v § 1 zákona a tento se na něj nevztahuje. Z téhož důvodu není pak žalobce osobou oprávněnou ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, v níž namítal, že on sám měl vždy po otci i po matce československé státní občanství. Jeho otec se nikdy dobrovolně svého občanství nevzdal, avšak zábořem obce Hlučina pod Velkoněmeckou říší byla jeho státní příslušnost změněna. Jelikož byl násilím koncem války odvléčen do ciziny a nemohl se vrátit a zřejmě v cizině zemřel, nemohl nikdy tuto křivdu napravit. Matka žalobce musela před zvláštním orgánem (je otázkou, zda mohl mít ústavní pravomoc) podepsat prohlášení či protokol, že její manžel, a tedy žalobcův otec, byl odvléčen do Německa. Později se zjistilo, že byl odvléčen do tehdejšího SSSR, kde v gulagu zemřel (byl zastřelen?).

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 18. 1. 2007 žalobu jako nedůvodnou zamítl,

neboť se ztotožnil se stanoviskem žalované. Vycházel z § 2 zákona, které obsahuje definici oprávněné osoby, a zdůraznil, že zákon rozlišuje, zda se jedná o osobu původně odvléčenou, nebo osobu odlišnou, pro niž použil takovou právní konstrukci, která odvozuje splnění zákonných podmínek oprávněnosti nároku této další osoby od splnění všech znaků uvedených v § 2 odst. 1 citovaného ustanovení u osoby původně odvléčené. Jedním ze znaků, jež musí splňovat osoba odvléčená, je existence československého státního občanství v době odvléčení. Krajský soud poukázal na to, že ve správním řízení bylo prokázáno, a žalobce to v jeho průběhu ani v podané žalobě nijak nezpochybnil, že jeho otec Kašpar K. pozbyl československé občanství v důsledku zabrání části československého území – Hlučínska – Německou říší na základě smlouvy mezi Československou republikou a Německou říší o otázkách státního občanství a opce č. 300/1938 Sb., a to k datu 10. 10. 1938. Ačkoliv pozbytí československého státního občanství nemohl otec žalobce nijak ovlivnit, neboť k němu došlo v důsledku politickomocenských změn v Evropě před 2. světovou válkou, nelze tuto skutečnost zpochybnit. Jejím důsledkem však je, že otec žalobce jako osoba odvléčená nesplňuje zákonnou podmínku § 2 odst. 1 písm. b) zákona., tj. že v době odvléčení byl občanem Československa. Zpětné nabytí československého státního občanství umožňoval až Ústavní dekret prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské, vydaný dne 2. 8. 1945, jehož účinnost nastala dnem 10. 8. 1945; této možnosti však Kašpar K. využít nemohl, neboť byl nezvěstný a ku dni 30. 9. 1945 byl prohlášen za mrtvého. Nesplňuje tudíž další podmínku § 2 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona, tj. že je občanem České republiky, respektive že nabyl zpět československé občanství. V této souvislosti krajský soud zdůraznil, že i kdyby Kašpar K. nabyl československé státní občanství zpět, nebyl by přesto oprávněnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona, neboť by tak sice splňoval podmínku danou písmenem c) tohoto ustanovení, tj. byl by občanem České republiky, ale nesplňoval

by podmínku pod písmenem b) téhož ustanovení, tj. že v době odvezení byl občanem československým. Z logiky věci podle něho vyplývá, že zpětné naplnění této zákonné podmínky není možné, neboť tato se váže právě k okamžiku odvezení. Pokud otec žalobce není oprávněnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 uvedeného zákona, pak ani žalobce se nemohl stát osobou oprávněnou ve smyslu § 2 odst. 2 zákona. Za této situace se pak žalovaná ani krajský soud nemohly zabývat tvrzenými skutečnostmi, vztahujícími se k okolnostem odvezení žalobcova otce a jeho úmrtí.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Nesouhlasil zejména s názorem soudu, že: *„z hlediska zákonné podmínky dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 172/2002 Sb., v platném znění, tj. že fyzická osoba byla v době odvezení občanem ČSR, je nabytí československého, resp. českého občanství na základě Ústavního dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb. právně irelevantní, neboť zpětné naplnění této zákonné podmínky je z logiky věci vyloučeno, přitom tato se váže právě a jen na okamžik odvezení“*. Stěžovatel je toho názoru, že jeho otec Kašpar K. měl vždy československé státní občanství, které si dobrovolně nezměnil. Nikdy se nehlásil při úředním sčítání lidu k německé národnosti, od roku 1920 byl československým státním občanem. Nikdy nepodnikl žádné kroky ke změně občanství a pokud je snad pozbyl, stalo se tak nikoliv vlastní vinnou, ale v důsledku nepříznivých okolností, tj. zabrání oblasti Hlučína Německou říší v roce 1938. Tato okolnost však nemůže být posuzována k jeho tíži, potažmo k tíži stěžovatele. Zpětné nabytí československého občanství sice umožňoval Ústavní dekret prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., avšak této možnosti Kašpar K. využít nemohl, neboť byl násilím odvečen do SSSR a nemohl se vrátit zpět, když v cizině zemřel. Kašpar K. získal říšskoněmecké státní občanství až 10. 10. 1938, a to na základě smlouvy uzavřené mezi Československou republikou a Německou říší, publikovanou ve Sbírce pod č. 300/1938 Sb. z. n. Tato smlouva není a nebyla součástí našeho právního řádu – říšsko-

německé občanství získali na jejím podkladě statisíce Čechů žijících na území připojeném k Německé říši bez možnosti se jakkoliv relevantně bránit. Výklad použitý žalovanou a krajským soudem je podle stěžovatele příliš striktní a nemůže jím být nikdy naplněn úmysl zákonodárce. Připomněl, že zákon č. 172/2002 Sb. obsahuje celou řadu legislativních i věcných nedostatků, především nedefinuje, respektive zaměňuje základní pojmy „odvezení“, „tábor“, „tábor nucených prací“ a podobně, tedy na jedné straně je neobyčejně laxní, na straně druhé až příliš striktní. Pokud se krajský soud striktně držel textu zákona a nevyložil si jej tak, aby při jeho aplikaci byl naplněn jeho skutečný smysl a účel, postupoval podle názoru stěžovatele nesprávně a znemožnil tím zmírnění křivd; zákonodárce přijetím zákona vyjádřil především vůli a morální povinnost České republiky zmírnit bezpráví, jehož se dopustila Československá republika (jako právní předchůdce České republiky) tím, že neposkytla svým občanům (a to i občanům, kteří stále žili na území zabraného Hlučína a kterým bylo bez vlastního přičinění násilně změněno občanství) ochranu před zvlášť páchanou orgány cizího státu. Výklad žalované i krajského soudu, kteří za osobu oprávněnou z hlediska citovaného zákona považují pouze takovou osobu, která byla odvečena do SSSR (táborů SSSR zřízených v jiných státech) z území někdejší ČSR, kdy zároveň musí být v době odvezení občanem tehdejšího Československa, považuje stěžovatel za příliš restriktivní.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Z obsahu správního spisu a dokladů v něm založených Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel uplatnil nárok na odškodnění dne 28. 11. 2002 jako osoba pozůstalá po zemřelém, údajně odvečeném otci Kašparu K., narozeném 6. 1. 1903, který byl podle tvrzení žalobce odvečen nejprve do Osvětimi a následně do Karagandy na území bývalého Sovětského svazu. Žádost o odškodnění doplnil stěžovatel čestným prohlášením, v němž

mimo jiné uvedl, že jeho otec byl v době svého odvezení občanem Československa. Dále uvedl, že podle vyprávění matky Marie K. si pro otce po jeho návratu z práce přišli sověští vojáci a odvezli ho do Osvětimi, odkud byl odvezen do SSSR. Jeho smrt v sovětském táboře potvrdil spoluvězeň, který se v roce 1950 měl vrátit do Štěpánkovic, okres Opava. Jeho jméno však žalobce nezná a z vyprávění matky ví, že již dávno zemřel. Otec nebyl německým vojákem, pracoval na šachtě jako horník. Žalobce dále předložil svůj rodný list, z něhož je patrné, že se narodil dne 23. 5. 1942 v Essenu, tedy na území Německa, matce Marii K., rozené W., narozené 21. 7. 1906, v Ostravě a otci Kašparu K., narozenému 6. 1. 1903 v Hlučíně, část Hat, okres Opava. Dále předložil úmrtní list otce Kašpara K., v němž je jako datum úmrtí uvedeno 30. 9. 1945, místo úmrtí neuvedeno. Úmrtní list obsahuje poznámku o zápisu na základě výnosu Moravskoslezského zemského národního výboru, expozitury v Ostravě ze dne 26. 4. 1947. Přílohou žádosti je také protokol sepsaný v úřadovně místní komise pro státní občanství, dne 16. 3. 1945 v Hatí, v němž matka stěžovatele Marie K., po upozornění, že vypovídá místopřísežně, uvedla, že její manžel Kašpar K. pracoval od roku 1926 v Německu (Essen) na československých pas. Ona v téže roce jela na práci za svým mužem a tam společně pracovali až do bombardování Essenu (rok 1944), kdy byli nuceni odejít zpět do Hatí. V Německu byli považováni za cizince. V únoru 1945 byl její muž násilně odveden k Volksturm a dosud je nezvěstný. Dále uvedla, že pokud je jí známo, neprovinil se proti zájmům ČSR ani proti zájmům lidství. Ve spise je dále založeno potvrzení Krajského úřadu Moravskoslezského kraje – odboru vnitřních věcí ze dne 20. 3. 2006, podle něhož Kašpar K. narozený 6. 1. 1903 v Hatí, naposledy bytem ke dni úmrtí 30. 9. 1945 v Hatí č. p. 189 (místo úmrtí nelze zjistit), byl československým státním občanem. Československé státní občanství nabyl podle § 1 odst. 2 Ústavního zákona č. 236/1920 Sb. ze dne 9. 4. 1920, kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice československé.

Československé státní občanství pozbyl podle § 1 Smlouvy mezi Československou republikou a Německou říší o otázkách státního občanství a opce č. 300/1938 Sb. dne 10. 10. 1938. Československé státní občanství již nenabyl zpět.

Zákon č. 172/2002 Sb. se podle § 1 vztahuje na občany České republiky, kteří jako českoslovenští občané byli odvezeni do Svazu sovětských socialistických republik nebo do táborů, které měl Svaz sovětských socialistických republik zřízeny v jiných státech. Podle § 2 odst. 1 téhož zákona je oprávněnou osobou fyzická osoba, která splňuje následující podmínky:

a) byla odvezena do Svazu sovětských socialistických republik nebo táborů, které měl Svaz sovětských socialistických republik zřízeny v jiných státech,

b) v době odvezení byla občanem Československa,

c) je občanem České republiky,

d) nebyla příjemcem nároků podle zákona Slovenské národní rady č. 319/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

e) nebyla pravomocně odsouzena pro zločiny směřující proti demokratickému Československu a nebyla osobou státně nespolehlivou podle zákona č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících.

Podle druhého odstavce téhož ustanovení, zemřela-li osoba splňující podmínky podle odstavce 1 nebo byla-li prohlášena za mrtvou, jsou oprávněnými osobami

a) děti a manžel oprávněné osoby,

b) rodiče oprávněné osoby.

Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že zákon č. 172/2002 Sb. obsahuje celou řadu legislativních i věcných nedostatků, některé pojmy nedefinuje vůbec, některé zaměňuje či směšuje. Proto také sociálně správní kolegium Nejvyššího správního soudu zaujalo Stanovisko k výkladu pojmu „odvezení“ podle zmíněného zákona, (usnesení sociálně

správního kolegia Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2005, čj. S 3401/2004-62), které bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 498, ročník 2005. Nejvyšší správní soud v něm zaujal stanovisko, že v souladu se záměrem zákonodárce, který přijetím zákona vyjádřil vůli i morální povinnost České republiky zmírnit bezpráví, jehož se na svých občanech dopustila ČSR (jako právní předchůdce ČR) tím, že jim neposkytla ochranu před zvlášť páchanou orgány cizího státu (zde SSSR), je nutno pojem „odvlečení“ vykládat tak, že určitá osoba byla proti své vůli přinucena násilím opustit určitý prostor (území), přičemž tímto územím je nutno rozumět to území, nad nímž československé orgány vykonávaly jurisdikci v době tohoto odvlečení. Bylo totiž historickou skutečností, že orgány československé státní moci nebránily odvlečení svých státních občanů sovětskou mocí, a tak rezignovaly na jednu ze základních povinností státu vůči svým státním občanům, a to povinnost ochrany občanů na svém státním území. Právě porušení této povinnosti bylo zvláštním důvodem, pro který bylo rozumné odškodnit právě tyto občany a z hlediska úmyslu zákonodárce nelze za nedůvodnou diskriminaci považovat to, jestliže mimo osobní působnost zákona zůstanou ti občané, kteří byli odvlečeni z území, které nebylo pod kontrolou československé státní moci.

Uvedené stanovisko bylo tudíž zaujato pouze k jedné z podmínek, jimiž je charakterizována osoba oprávněná k odškodnění podle citovaného zákona. Tato podmínka je uvedena v § 2 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona, avšak vedle ní jsou zde kumulativně uvedeny i podmínky další, na roveň postavené podmínce první, mezi nimiž je též podmínka, že osoba „odvlečená“ musela být v době odvlečení občanem Československa. Pokud o odškodnění žádají osoby uvedené v § 2 odst. 2 cit. zákona, tedy i děti, pak zákon užil právní konstrukci, že nárok může být úspěšně prosazen tehdy, pokud osoba odvlečená splňovala podmínky uvedené v odstavci 1 téhož ustanovení.

Jak bylo ve správním řízení zjištěno a stěžovatel to v jeho průběhu, ani v průběhu řízení před krajským soudem nepochybně,

narodil se jeho otec Kašpar K. dne 6. 1. 1903 v Hati, tedy na území někdejšího mocnářství Rakousko-Uherského, jež později náleželo Československé republice a nyní České republice. Je nepochybné, že Kašpar K. nabyt československé státní občanství podle § 1 odst. 2 Ústavního zákona č. 236/1920 Sb. ze dne 9. 4. 1920. Tohoto občanství pozbyl podle § 1 Smlouvy mezi Československou republikou a Německou říší o otázkách státního občanství a opce č. 300/1938 Sb., dne 10. 10. 1938. Podle tohoto ustanovení totiž českoslovenští státní občané, kteří měli 10. října 1938 své bydliště v některé obci připojené k Německé říši, nabývají s účinkem od 10. 10. 1938 německé státní příslušnosti, pozbývajíce zároveň československého státního občanství, jestliže a) se (mimo jiné) narodili před 1. lednem 1910 na území připojeném k Německé říši. Tyto podmínky Kašpar K. nepochybně splňoval, neboť se na takovém území narodil 6. 1. 1903. Proto také bez dalšího pozbyl československé státní občanství a získal státní příslušnost německou. Nebylo současně zjištěno, že by ve smyslu § 3 téže Smlouvy optoval pro československé státní občanství. Ani později československé státní občanství již nenabyt zpět. Nabytí, resp. zachování československého státního občanství umožňoval až Ústavní dekret prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národností německé a maďarské, vydaný dne 2. 8. 1945, jehož účinnost nastala dnem 10. 8. 1945. Podle § 1 odst. 4 uvedeného dekretu Češi, Slováci a příslušníci jiných slovanských národů, kteří se v době nesvobody přihlásili za Němce nebo Maďary, jsouce donuceni nátlakem nebo okolnostmi zvláštního zřetele hodnými, neposuzují se podle tohoto dekretu jako Němci nebo Maďari, schválil-li krajský národní výbor osvědčení o národní spolehlivosti, který vydá příslušní okresní národní výbor (okresní správní komise) po přezkoumání rozhodných skutečností. Podle odstavce 2 téhož ustanovení osobám, spadajícím pod § 1, které prokáží, že zůstaly věrny Československé republice, nikdy se neprovinili proti národům českému a slovenskému, nebo trpěli pod nacistickým nebo fašistickým terorem, zachová-

vá se československé státní občanství. Žádost o zachování československého státního občanství bylo možno podati do 6 měsíců od počátku účinnosti tohoto dekretu u místně příslušného okresního národního výboru. Vzhledem k tomu, že tento právní předpis nabyl účinnosti dne 10. 8. 1945, kdy byl Kašpar K. již nezvěstný, je nepochybné, že takovou žádost podat nemohl; ostatně ku dni 30. 9. 1945 byl prohlášen za mrtvého. To však nemění nic na skutečnosti, že podmínku existence československého státního občanství ku dni tvrzeného odvěčení nesplňoval, ať již k tomuto odvěčení došlo v únoru 1945, o čemž svědčí protokol sepsaný v úřadovně místní komise pro státní občanství v Hati dne 16. 3. 1945, kde takové prohlášení učinila manželka zemřelého a matka žalobce Marie K., nebo snad později (stěžovatel nikdy nepřesnil datum, kdy údajně se do bytu jeho rodičů měli dostavit dva sověští vojáci a přimět jeho otce k odchodu, v jednom ze svých vyjádření uvedl, že to bylo koncem války). Skutečnost, že není zcela zřejmý právní statut komise, před kterou učinila matka stěžovatele dne 16. 3. 1945 své prohlášení, neznamená ještě, že údaje v zápise, podchycené z výpovědi stěžovatelovy matky, jsou nepravdivé – ostatně jde o důkaz předložený samotným stěžovatelem.

Zcela nepřipadná, avšak na věci nic neměnicí, je úvaha Krajského soudu v Ostravě v odůvodnění napadeného rozsudku, na jejíž nesprávnost upozorňuje stěžovatel v kasační stížnosti, totiž že „i kdyby Kašpar K. nabyl československé státní občanství zpět, nebyl přesto oprávněnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 172/2002 Sb., neboť by tak sice splňoval podmínku danou písmenem c) tohoto ustanovení, ale stále by nesplňoval podmínku pod písmenem b), tj. že v době odvěčení byl občanem Československé republiky, neboť z logiky věci vyplývá, že zpětné naplnění této zákonné podmínky není možné, neboť tato se váže právě k okamžiku odvěčení“. Pokud by totiž osoba odvěčená mohla využít svého práva podle dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství, pak by jí toto

státní občanství zůstalo zachováno nepřetržitě od jeho nabytí. V daném případě, jak již bylo shora uvedeno, nabyl tohoto občanství Kašpar K. v roce 1920 a toto občanství by mu při splnění dalších zákonných podmínek zůstalo zachováno nepřetržitě. To však nemění nic na tom, že žádost o zachování občanství nepodal (podat nemohl) a tudíž v době tvrzeného odvěčení československé státní občanství neměl. Tím nesplnil jednu z podmínek uvedeného ustanovení, která je nezbytná pro jeho kvalifikaci osobou oprávněnou z hlediska zákona č. 172/2002 Sb. V důsledku absence této podmínky, není ani stěžovatel osobou oprávněnou ve smyslu § 2 odst. 2 téhož zákona.

Krajský soud v Ostravě tudíž nepochybil, pokud žalobu stěžovatele směřující proti napadenému rozhodnutí žalované, jímž byla žádost stěžovatele o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle § 2 odst. 2 cit. zákona zamítnuta, rovněž zamítl. Nejvyšší správní soud nezjistil (až na výše již vytknuté pochybení, zůstávající však bez vlivu na správnost závěru soudu), že by se tento soud dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení řešené právní otázky. Z uvedených důvodů byla proto kasační stížnost stěžovatele podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnuta.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud jen pro úplnost dodává, že s ohledem na prohlášení matky stěžovatele, učiněné do protokolu (již opakovně zmiňovaného) sepsaného dne 16. 3. 1945 v úřadovně místní komise pro státní občanství, v němž uvedla, že její manžel Kašpar K. byl násilně odveden k Volksturm v únoru 1945, tedy německým vojenským pracovním oddílem, bylo by stěží možno dovozovat „odvěčení“ Kašpara K. tak, jak je předpokládá zákon č. 172/2002 Sb. pro možnost odškodnění. Nejvyšší správní soud připomíná smysl a účel zákona č. 172/2002 Sb., tedy poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám, na kterých se provinil bývalý československý režim tím, že jim neposkytl ochranu před zvlášť sovětské moci, která svévolně a v rozporu s právními předpisy Československa zatýkala a deportovala československé občany za činnost, ve které byl spatřován rozpor s tehdejšími zájmy Sovětského svazu;

nešlo však o činnost, jejímž předmětem by byly válečné operace německé branné moci v době 2. světové války, respektive bojová činnost německých vojáků, event. pracovních čet, které této bojové činnosti sloužily. Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že do německých pracovních oddílů byl Kašpar K. zařazen proti své vůli a byl takto násilně deportován na práce nejdříve snad na území Polska a pak znovu násilně odvečen (zřejmě do zajetí) na území Sovětského svazu. Byl totiž takto odvečen z území, nad kterým v únoru 1945, tedy v průběhu 2. světové války, neměla možnost Československá republika vykonávat svou právní jurisdikci, a z hlediska zákona č. 172/2002 Sb. tudíž nenese odpovědnost za takové odvečení a jeho důsledky, ať již by se jednalo o odvečení z polského území (Osvětim), tehdy okupovaného Německou říší, nebo z Hlučínska, připojeného

v té době rovněž k Německé říši. Navíc, pokud byl Kašpar K. násilně odveden k Volksturm, pak k odvečení došlo nepochybně ze strany německé moci, na něž se zákon č. 172/2002 Sb. nevztahuje.

Nejvyšší správní soud je si vědom toho, že otec stěžovatele byl koncem druhé světové války v důsledku odvečení na území jiného státu a nedobrovolného pobytu v táboře nucených prací vystaven trýznivým podmínkám končícím jeho smrtí a předpokládá rovněž, že pokud by měl možnost zůstat ve své domovské zemi, bylo by mu československé státní občanství zachováno. Nejvyšší správní soud nepochybuje ani o tom, že v důsledku těchto okolností, zejména smrti otce, byl nepříznivě ovlivněn život tehdy nezletilého žalobce, nicméně zákonná úprava nároku na odškodnění nedovoluje žalovanému ani soudům ve správním soudnictví se od podmínek nároku odchýlit.