

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5 2009 / VII. ročník / 29. 5. 2009

OBSAH

1810. Řízení před soudem: zastoupení v řízení před krajským soudem.....	377	1821. Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně účtované osobě povinné v souvislosti s náklady exekuce; osoby povinné k dani.....	422
1811. Řízení před soudem: plná moc udělená advokátovi	380	1822. Daňové řízení: lhůta k doplnění odvolání.....	425
1812. Řízení před soudem: náhradní doručení	385	1823. Celní řízení: ztráta zboží umístěného ve svobodném celním skladu; vznik celního dluhu.....	429
1813. Pozemkové úpravy: rozhodování v případě podání žaloby k soudu Řízení před soudem: rozhodování o odkladném účinku	386	1824. Celní právo: celní řízení; celní dluh Správní trestání: celní delikt	433
1814. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o odvolání proti územnímu souhlasu Stavební řízení: povaha sdělení úřadu o neopodstatněnosti námitek proti územnímu souhlasu	390	1825. Mezinárodní ochrana: důkazní prostředky; hodnocení důkazů.....	435
1815. Stavební zákon: zrušení územního rozhodnutí po vydání stavebního povolení; obnova stavebního řízení Územní řízení: námítky účastníků řízení v novém řízení po zrušení územního rozhodnutí	394	1826. Pobyt cizinců: žádost o povolení k trvalému pobytu; k pojmu „neprodleně“	438
1816. Stavební zákon: možnost uplatnění svépomoci; nepovolená stavba.....	400	1827. Hospodářská soutěž: k pojmu „soutěžitel“; zneužití dominantního postavení Správní trestání: vztah generální klauzule a dílčích skutkových podstat	441
1817. Právo na informace: odvolací orgán	404	1828. Státní památková péče: obnova kulturní památky Státní podnik: právo hospodaření k pozemku; součást pozemku.....	454
1818. Místní referendum: rozhodnutí soudu o vyhlášení referenda; den vyhlášení	407	1829. Telekomunikace: úhrada prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby	457
1819. Evidence obyvatel: rodné číslo	411	1830. Myslivost: uvedení společenstva do souladu s novou právní úpravou... ..	465
1820. Daň z příjmů: dary přijaté v souvislosti s podnikáním	418	1831. Řízení před soudem: kompetenční výluka Správní řízení: sdělení úřadu o nezahájení přezkumného řízení	467

Řízení před soudem: zastoupení v řízení před krajským soudem

k § 35 odst. 6 a odst. 7 a § 103 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

I. Pokud krajský soud jednal jako s žalobci s osobami, které v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vystupovaly pouze jakožto zmocněnci účastníků předcházejícího správního řízení, v jejichž zastoupení měla být žaloba podána, zatížil tím řízení před soudem zmatečností vadou spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení ve vztahu k takto nesprávně vymezeným účastníkům [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

II. V řízení před správním soudem je zastoupení účastníka více zástupci zároveň nepřipustné, stejně jako další zastoupení obecného zmocněnce dle § 35 odst. 6 s. ř. s. advokátem či jinou osobou (§ 35 odst. 7 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, čj. 5 As 18/2008-90)

Věc: a) Honební společenstvo Nová Ves – Mlýnice, b) Ing. Václav V., c) Viktor P. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o uznání honitby, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Liberec dne 2. 9. 2004 uznal podle § 29 odst. 1 a 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“), společenstevní honitba Mníšek ke dni nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Držitelem předmětné společenstevní honitby bylo Honební společenstvo Mníšek.

Proti tomuto rozhodnutí brojili odvoláním mimo jiné žalobce ad a) a dále vlastníci honebních pozemků Miloš B., Radek B., Roman S., Jaroslav S., Miroslav S., Petr L., Zdena L., Josefa L., Václav S., Lukáš P. a Kamila B., zastoupení na základě plných mocí žalobci ad b) a c).

Krajský úřad Libereckého kraje dne 25. 1. 2005 napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně zčásti změnil a zčásti toto rozhodnutí potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného bylo napadeno žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, přičemž soud za žalobce považoval shora uvedené osoby, tj. a) Honební společenstvo Nová Ves – Mlýnice, b) Ing. Václava V., c) Viktora P., s tím, že všechny tyto osoby jsou zastoupeny advokátem JUDr. Ladislavem Polákem. Takto byl tedy vymezen bez ohledu na správnost či nesprávnost postupu krajského soudu (k tomu viz níže) i okruh účastníků řízení o kasační stížnosti, neboť dle

§ 105 odst. 1 s. ř. s. jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel (v daném případě žalovaný) a dále všichni, kteří byli účastníky původního řízení před krajským soudem. V žalobce žalobci mimo jiné namítali, že žalovaný nerozhodl o odvolání žalobce ad a).

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, žalobě dne 28. 11. 2007 vyhověl a předmětná rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Námitku, podle níž žalovaný nerozhodl o odvolání žalobce ad a), považoval soud za formalistickou, neboť jak vyplývá z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, žalovaný se zabýval podrobně odvoláním Ing. Václava V. a Viktora P., jednajícími jménem některých vlastníků honebních pozemků. Zájmy těchto vlastníků přitom byly totožné se zájmy žalobce ad a); zástupci vlastníků honebních pozemků i žalobce ad a) jsou zastupováni stejným právním zástupcem (JUDr. Ladislavem Polákem). Pokud tedy bylo rozhodnuto o námitkách Ing. Václava V. a Viktora P., bylo rozhodnuto i o námitkách žalobce ad a).

Žalovaný (stěžovatel) napadl uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka

v Liberci, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, nikoliv však na základě kasačních bodů, jež uplatnil stěžovatel, neboť dříve, než se jimi mohl. Nejvyšší správní soud zabývat, dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem trpí vadou spočívající v jeho zmatečnosti, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti [§ 103 odst. 1 písm. c) a § 109 odst. 4 s. ř. s.].

Jak již bylo řečeno, krajský soud považoval za žalobce v předmětné věci mj. Ing. Václava V. a Viktora P., kteří, jak vyplývá ze správního spisu, nebyli sami k datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí vlastníky nemovitostí na území sporné honitby, tedy nebyli za daného skutkového stavu sami legitimováni k účasti v předmětném správním řízení ani k podání žaloby proti napadenému správnímu rozhodnutí. Oba také již ve správním řízení uváděli, že v řízení vystupují jakožto společní zmocněnci (tj. zástupci) některých vlastníků přičleňovaných honebních pozemků (tj. oprávněných účastníků správního řízení), a za tímto účelem předložili na výzvu správního orgánu I. stupně plné moci vystavené těmito účastníky řízení. Byť ani v rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani v žalobou napadeném rozhodnutí stěžovatele není označení skutečných účastníků řízení, tj. vlastníků honebních pozemků, ani jejich zástupců zcela přesné (mj. výčet takto zastupovaných účastníků řízení uvedených v rozhodnutí stěžovatele není zcela shodný s okruhem osob uvedených na jednotlivých plných mocích založených ve správním spisu), je přesto zřejmé, že správní orgány odlišovaly právě zastupované účastníky řízení, tj. vlastníky honebních pozemků, a jejich zástupce, tj. Ing. Václava V. a Viktora P., kteří ani nebyli oprávněni podat ve věci odvolání jménem svým, ale opět pouze jménem zastupovaných osob. Je ovšem pochybením správních orgánů, že ve správním řízení připustily další zastoupení Ing. Václava V. a Viktora P., kteří již v řízení sami figurovali jakožto zástupci jme-

novaných účastníků řízení, advokátem JUDr. Ladislavem Polákem. Byť tehdy platný správní řád otázku dalšího zastoupení zmocněnce výslovně neupravoval, vyplývá z obecného právního předpisu, tj. z § 33a odst. 1 občanského zákoníku, že další zastoupení zmocněnce – fyzické osoby je možné pouze v případě, je-li k tomu zmocněnec výslovně oprávněn v plné moci udělené zmocnitelem. Plné moci obsažené ve správním spise vystavené jednotlivými vlastníky pozemků oběma zmocněncům takové výslovné oprávnění neobsahují.

Krajský soud v každém případě postavení uvedených zmocněnců a osob jimi zastupovaných v řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele vůbec nerozlišoval, když jako s žalobci jednal přímo s Ing. Václavem V. a s Viktorem P. s tím, že za jejich společného zástupce považoval advokáta JUDr. Ladislava Poláka. Je pravdou, že Ing. Václav V. a Viktor P. byli jakožto žalobci označeni vedle Honebního společenstva Nová Ves – Mlýnice v záhlaví podané žaloby. Naproti tomu se ovšem v II. části žaloby opět výslovně uvádí, že oba jmenovaní jsou zmocněnými zástupci vlastníků honebních pozemků, které byly přičleněny do honitby Mníšek, přičemž plné moci vystavené vlastníky honebních pozemků jsou obsaženy ve správním spise. K žalobě je přiložena rovněž generální plná moc vystavená dne 29. 3. 2005 Ing. Václavem V. a Viktorem P. JUDr. Ladislavu Polákovi, na níž je uveden dodatek „za vlastníky honebních pozemků“. Je zde tedy rozpor mezi označením žalobců v žalobě a obsahem této žaloby, tento rozpor se ovšem krajský soud nepokusil odstranit, ač tak učinit měl. Pokud by totiž Ing. Václav V. a Viktor P. trvali na tom, že žalobu podali osobně, nikoliv jménem jimi zastupovaných osob a že jsou ve věci naopak sami zastoupeni zmíněným advokátem, bylo by nutné žalobu ve vztahu k těmto žalobcům odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jakožto podanou osobami k tomu zjevně neoprávněnými, naopak meritorní rozhodnutí ve vztahu k žalobě podané těmito osobami by muselo být za této situace z důvodu nedostatku podmínek řízení považováno za zmatečné. Pokud by ovšem byla žaloba k příslušné výzvě upřes-

něna tak, že Ing. Václav V. a Viktor P. podali žalobu jménem zastupovaných, konkrétně specifikovaných vlastníků honebních pozemků, tj. jakožto obecní zmocněnci těchto osob, musel by se krajský soud zabývat tím, zda plné moci obsažené ve správním spisu skutečně opravňují Ing. Václava V., resp. Viktora P. k podání žaloby v předmětné věci, případně která ze dvou typů plných mocí obsažených ve správním spisu k tomu opravňuje.

Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že uvedené plné moci k podání žaloby opravňují, musel by pak samozřejmě vycházet z toho, že žalobci v dané věci jsou tito konkrétně specifikovaní vlastníci honebních pozemků, a nikoliv Ing. Václav V. a Viktor P. V takovém případě by se ovšem musel krajský soud dále vypořádat s § 35 odst. 7 s. ř. s., který jednoznačně stanoví, že „*v téže věci může mít účastník jen jednoho zástupce. Zástupce musí jednat osobně, nestanoví-li zvláštní zákon výslovně jinak*“. Zvláštní úpravu obsahuje pouze zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve vztahu k zastoupení klienta advokátem a možnosti jeho substituce, což na daný případ obecných zmocněnců nedopadá. Uvedení žalobci, tj. vlastníci pozemků přičleňovaných do nově vzniklé honitby, by tedy museli být krajským soudem vyzváni k tomu, aby upřesnili, zda hodlají být v řízení před krajským soudem zastupováni buď Viktorem P., nebo Ing. Václavem V. Není tedy možné, aby byli zastupováni oběma zároveň. Zároveň by takto zvolený obecný zmocněnec musel jednat osobně, jeho další zastoupení advokátem by bylo nepřípustné. Případně by si samotní žalobci, tj. vlastníci přičleňovaných pozemků mohli zvolit svým zástupcem přímo advokáta (např. JUDr. Poláka), pak by je ovšem nemohl zároveň zastupovat obecný zmocněnec.

V každém případě tedy nemůže obstat dosavadní postup krajského soudu, který, jak

již bylo řečeno, jakožto s žalobci jednal a v přezkoumávaném rozsudku za žalobce označil Ing. Václava V. a Viktora P., čímž řízení zatížil zmatečností vadou spočívající v tom, že ve vztahu k takto určeným žalobcům rozhodl, aniž by k tomu byly splněny podmínky řízení, neboť buďto tuto žalobu uvedené osoby podaly, ač k tomu zjevně nebyly oprávněny, nebo, jak se zdá vyplývat z obsahu žaloby, krajský soud s nimi jednal jako s žalobci, ačkoliv takové postavení tyto osoby v řízení vůbec neměly, a naopak skutečně žalobce krajský soud v řízení opomínl.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že o procesní legitimaci žalobce ad a), tj. Honebního společenstva Nová Ves – Mlýnice, jehož honitba má mít s honitbou Mníšek společnou hranici, není pochyb a že nelze zpochybnit ani to, že je tento žalobce v řízení o žalobě zastupován advokátem JUDr. Ladislavem Polákem (soudní spis sice neobsahuje plnou moc, kterou by Honební společenstvo Nová Ves – Mlýnice zmocnilo JUDr. Poláka k řízení o žalobě, neboť Ing. Václav V., ač byl starostou Honebního společenstva Nová Ves – Mlýnice, nevystavil výše zmiňovanou plnou moc ze dne 29. 3. 2005 jménem tohoto honebního společenstva, ve správním spisu je ovšem obsažena mj. jiná generální plná moc ze dne 5. 10. 2004, z níž lze přes její nepřesnou formulaci vyvodit, že ji JUDr. Polákovi vystavilo Honebního společenstvo Nová Ves – Mlýnice právě prostřednictvím svého honebního starosty Ing. Václava V.). Má-li však být vůbec možné přezkoumat rozhodnutí krajského soudu z hlediska podstaty věci, je třeba v každém případě trvat na tom, aby byl okruh všech osob, které podaly předmětnou žalobu, řádně definován a byla vyjasněna i otázka jejich zastoupení.

Rízení před soudem: plná moc udělená advokátovi

k § 64 a § 105 odst. 2 soudního řádu správního

k § 25 odst. 1, § 28 odst. 1, odst. 6 a § 28a odst. 1 občanského soudního řádu

Plná moc udělená advokátovi k tomu, aby účastníka ve všech právních věcech zastupoval před soudy, obsahující též výslovné zmocnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti v konkrétní věci, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem i poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, čj. 8 Azs 16/2007-158)

Věc: H. T. Nguyen (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 18. 7. 2003 neudělil žalovaný žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1 a 2 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); zároveň vyslovil, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně, který žalobu odmítl usnesením ze dne 31. 8. 2004. Žalobce – zastoupený advokátem Mgr. Petrem Volšíkem, jemuž dne 5. 9. 2005 udělil plnou moc – podal proti usnesení kasační stížnost. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl; rozsudkem ze dne 31. 1. 2006 usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud vyzval žalobce k odstranění vad žaloby; toto usnesení se však žalobci nepodařilo doručit, a poté, co si krajský soud ověřil, že žalobcův pobyt není znám, ustanovil žalobci usnesením ze dne 11. 12. 2006 opatrovníci z řad svých zaměstnanců. Následně usnesením ze dne 5. 1. 2007 zastavil z tohoto důvodu řízení o žalobě.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto usnesení dne 12. 2. 2007 kasační stížnost, v níž trval na tom, že krajský soud měl jeho žalobu projednat. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu; současně požádal o to, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Podáním ze dne 15. 2. 2007 se na krajský soud obrátil advokát Mgr. Petr Volšík a informoval soud o tom, že stěžovatele i nadále zastupuje na základě plné moci ze dne 5. 9. 2005. Krajský soud advokátu sdělil – s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 4 Azs 199/2004-95 – že jej nepovažuje za stěžovatele zástupce; poté předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu se nejprve zabýval otázkou rozsahu plné moci udělené Mgr. Petru Volšíkovi již při podání první kasační stížnosti – tedy zda byl advokát zmocněn jen k zastupování v řízení o této kasační stížnosti (jak se domnívá krajský soud), nebo zda šlo o zmocnění generální, a advokát byl tedy oprávněn zastupovat stěžovatele i v následném řízení o žalobě, navazujícím na řízení o první kasační stížnosti. V případě, že byl závěr krajského soudu chybný a měl jmenovat se stěžovatelovým zástupcem, stěžovatelova kasační stížnost byla předčasná, neboť usnesení krajského soudu ze dne 5. 1. 2007 dosud nenabývalo právní moci.

Nejvyšší správní soud tuto otázku řešil v obdobné věci již ve svém rozhodnutí ze dne 23. 3. 2005, čj. 4 Azs 199/2004-95, jímž zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2003, čj. 60 Az 232/2003-57. Vyslovil zde názor, že plná moc udělená v dané věci dne 6. 6. 2003 „v rozsahu

práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, obchodního zákoníku a zákoníku práce, a jako zvláštní plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu“ neopravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno.

Plná moc udělená v této věci byla formulována obdobným způsobem; stěžovatel zde zmocnil advokáta k tomu, aby ho „*obhajoval, resp. i ve všech právních věcech zastupoval před soudy, orgány státní správy, podnikatelskými subjekty, a aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, neodmítal, jmenoval rozhodce a sjednával rozhodčí smlouvy, to vše i tehdy, když je podle zvláštních právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Tuto plnou moc uděluje i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce a jako zvláštní plnou moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně čj. 55 Az 758/2003-38 ze dne 31. 8. 2004.*“

Osmý senát má za to, že na tuto plnou moc je nutno pohlížet jako na generální plnou moc, doplněnou o zvláštní plnou moc pro řízení o kasační stížnosti; chápe ji jako procesní plnou moc, tedy plnou moc pro celé soudní řízení, zmocňující ke všem úkonům, které v řízení může učinit účastník. Z jazykového výkladu poslední věty citované plné moci je zřejmé, že záměrem zmocnitele bylo upřesnit, že udělená plná moc v sobě zahrnuje rovněž zmocnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti specifikovanému usnesení krajského soudu – nikoliv generální plnou moc omezit.

Jelikož osmý senát dospěl k právnímu názoru na tuto právní otázku odlišnému od dřívějšího názoru čtvrtého senátu, předložil věc podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu s otázkou, zda plná moc formulovaná výše uvede-

ným způsobem opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno, či nikoli.

Rozšířený senát rozhodl, že plná moc udělená advokátovi k tomu, aby účastníka ve všech právních věcech zastupoval před soudy, obsahující též výslovné zmocnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti v konkrétní věci, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem i poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno. Věc vrátil věc osmému senátu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Ze spisu Krajského soudu v Plzni vedeného ve věci sp. zn. 60 Az 232/2003 rozšířený senát zjistil, že plnou mocí ze dne 6. 6. 2003, jejímž rozsahem se zabýval čtvrtý senát ve svém výše citovaném rozhodnutí, zmocnila stěžovatelka Amiraslanava V. advokáta JUDr. Jana Gallivodu tím, aby ji „*obhajoval, resp. ve všech právních věcech zastupoval, aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, vzdával se nároků, podával opravné prostředky nebo námítky a vzdával se jich, vymáhal nároky, plnění nároků přijímal, jejich plnění potvrzoval, to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Tuto plnou moc uděluje i v rozsahu práv a povinností dle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, obchodního zákoníku a zákoníku práce a jako zvláštní plnou moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu.*“ V kasační stížnosti ze dne 26. 3. 2004 pak stěžovatelka mj. namítla, že ji Krajský soud v Plzni v řízení o žalobě (navazujícím na řízení o stěžovatelčině úspěšné kasační stížnosti) znemožnil hájit její práva a právem chráněné zájmy, neboť nerespektoval její zastoupení advokátem; kromě jiného nedoručil advokátu ani napa-

dené rozhodnutí. Plná moc ze dne 6. 6. 2003 je podle stěžovatelky procesní plnou mocí a platí i pro další řízení před krajským soudem poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu této námitce nepřisvědčil se zdůvodněním, že plná moc udělená v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, obchodního zákoníku a zákoníku práce, a jako zvláštní plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu neopravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno. Ze znění plné moci – jak si je rozšířený senát ověřil ve spisu krajského soudu – je zřejmé, že čtvrtý senát reprodukoval ve svém rozhodnutí pouze některé pasáže plné moci. Danou plnou moc však nutně posuzoval jako celek, bez ohledu na to, zda její znění citoval v plném rozsahu či nikoli. Závěr čtvrtého senátu, podle něž plná moc neopravňovala advokáta k zastupování stěžovatelky v řízení o žalobě navazujícím na zrušující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tedy dopadá na konkrétní plnou moc tak, jak byla naformulována a založena do spisu; to, že čtvrtý senát citoval ve svém rozhodnutí pouze část plné moci, není pro postup a úvahy rozšířeného senátu určující.

Spor mezi oběma senáty tak spočívá v náhledu na strukturu výše citovaných plných mocí, resp. na to, v jakém vztahu jsou navzájem vůči sobě jednotlivé části plné moci.

Rozšířený senát se při řešení této otázky zaměřil nejprve na institut zastoupení účastníka advokátem a na jeho smysl v řízení před soudem. Zastoupení advokátem je vyjádřením účastníkově ústavně zaručeného práva na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, upraveného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jakkoli tedy soudní řád správní neklade na účastníky povinnost, aby byli pro řízení před správními soudy zastoupeni

advokátem (s výjimkou řízení o kasační stížnosti – srov. § 105 odst. 2 s. ř. s.), norma vyšší právní síly jim takovou možnost zajišťuje. Účastník jistě může před soudem hájit svá práva sám; pokud si však k ochraně svých práv zvolí advokáta – tedy osobu, která je na rozdíl od něj odborně kvalifikována k formulaci a obhajování právních názorů před soudem a která mu má usnadnit účast v řízení – musí být tato jeho volba respektována. V pochybnostech je tedy vždy na místě položit si otázku, jakým úmyslem byli zmocnitel a zmocněnec vedeni při sepisování plné moci, a vážít, zda třeba užití nepřiliš vhodně volených slov – nebo naopak nepřítomnost konkrétního slovního spojení – svědčí skutečně o vůli stran omezit plnou moc, či zda jde spíše o projev nedostatečné pečlivosti stran či důsledek používání předtisknutých formulářů plné moci.

Jak ve věci čtvrtého senátu, tak ve věci osmého senátu byla plná moc udělena advokátu; platí přitom, že advokátu lze udělit pouze procesní plnou moc, tj. plnou moc pro celé řízení (§ 25 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Procesní plná moc je ze své povahy všeobecnou (generální) plnou mocí, neboť pověřuje advokáta k provádění různých úkonů, jež nelze předem určit ani co do povahy, ani co do počtu; jediným omezením je soudní řízení, resp. soudní věc, v níž má advokát zmocnitele zastupovat. Mezi uvedenými senáty nicméně není spor o to, zda advokát byl či nebyl oprávněn k určitému konkrétnímu úkonu, neboť žádný z nich nezpochybňuje, že daná plná moc je plnou mocí procesní. Otázka zní, zda advokátu, jehož zmocnitel pověřil plnou mocí určitého znění k zastupování v řízení o kasační stížnosti, svědčí i oprávnění zastupovat zmocnitele v následném řízení o správní žalobě.

Judikatura se zpravidla zabývá spíše situací opačnou – tedy tím, zda advokát, který zastupoval účastníka v řízení před soudem I. stupně, je oprávněn zastupovat jej i v řízeních o opravných prostředcích v téže soudní věci. Jak již bylo řečeno, je pojmovým znakem procesní plné moci to, že se vztahuje na celé řízení; řízení je přitom skončeno okamžikem právní moci rozhodnutí, jímž se

soud vyslovil k věci samé, případně jímž deklaroval, že se věci zabývat nebude pro nesplnění podmínek řízení (resp. pro jiné nedostatky bránící meritornímu projednání věci). Problémy tedy nevznikají ohledně řízení o řádných opravných prostředcích, kterými se napadají nepravomocná rozhodnutí soudů I. stupně: advokát zastupující účastníka v řízení o návrhu před soudem I. stupně může jednat jeho jménem i v řízení o odvolání, nevyplyvá-li z plné moci něco jiného (srov. § 28 odst. 6 o. s. ř.). Řízení o případném mimořádném opravném prostředku je striktně vzato již řízením novým, i zde však zdůrazňuje civilistická judikatura význam formulace plné moci. Není-li plná moc výslovně omezena na řízení před soudem určitého stupně a obsahuje-li obecně formulované zmocnění k podávání opravných prostředků, je advokát oprávněn zastupovat účastníka jak v odvolacím, tak v dovolacím řízení (č. 37/2000 Sb. NS). Doktrína rovněž nabádá k hodnocení plné moci „*ve prospěch zastoupení*“, je-li věc projednávána před soudem vymezena nikoli typem řízení, nýbrž druhově (tj. pomocí předmětu sporu) či podle spořících se stran. V takovém případě platí plná moc pro všechny na řízení, která se věci mohou týkat (srov. Balák, F. *K rozsahu plné moci advokáta a jeho účasti v dovolacím řízení*. Právní praxe, č. 5, r. 1999, s. 304 a násl.).

Závěry civilních soudů ohledně obsahu a rozsahu plné moci nelze na řízení před správními soudy vztahovat ve všech podrobnostech; na rozdíl od občanského soudního řádu totiž soudní řád správní neupravuje žádný řádný opravný prostředek. Krom toho je situace v projednávané věci odlišná i v tom, že se tu neřeší použitelnost plné moci, která byla udělena v řízení před soudem I. stupně, v následném řízení o opravném prostředku, nýbrž právě naopak jde o plnou moc, která byla udělena v řízení o kasační stížnosti, a její použitelnost v navazujícím řízení o žalobě. Nepochybně se však i v řízení před správními soudy lze přidržet zásady „*ve prospěch zastoupení*“, pokud tomu text konkrétní plné moci a jednání účastníka vůči soudu přímo neodporují (k tomu srovnej – byť v poněkud

jiném kontextu ustanovování zástupce – rozhodnutí publikované pod č. 1460/2008 Sb. NSS).

Nutno připustit, že pokud by plná moc obsahovala jen ty pasáže, které ve svém rozhodnutí ve věci sp. zn. 4 Azs 199/2004 citoval čtvrtý senát, a byla tedy udělena výlučně „*v rozsahu práv a povinností dle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, obchodního zákoníku a zákoníku práce a jako zvláštní plnou moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu*“, advokát by skutečně nebyl oprávněn k zastupování účastníka v řízení o správní žalobě. Toto řízení se totiž nespravuje žádným ze zmíněných právních předpisů a z množiny řízení upravovaných soudním řádem správním je tu výslovně uvedeno pouze řízení o kasační stížnosti. Citovaná pasáž je však jen výňatkem z textu plné moci, kterou posuzoval čtvrtý i osmý senát; úvodní část plné moci (v obou posuzovaných věcech) přitom opravňuje advokáta k zastupování „*ve všech právních věcech*“, k podávání návrhů a opravných prostředků, k uznávání a vymáhání nároků atd. Tato obecná část plné moci opravňuje advokáta k zastupování v jakémkoli řízení před soudem, jehož se zmocnitel bude účastnit – tedy i v řízení o správní žalobě, které proběhne po skončení řízení o kasační stížnosti. Dlužno dodat, že takto široce vymezený rozsah zmocnění se vztahuje i na samotné řízení o kasační stížnosti; dodatek, podle něž se plná moc uděluje i jako zvláštní plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti v blíže specifikované věci, je tedy nadbytečný. Pokud by účastník měl v úmyslu zmocnit advokáta toliko k zastupování v řízení o konkrétní kasační stížnosti, učinil by tak právě stručnou závěrečnou formulací posuzované plné moci bez dalšího. Udělená plná moc je však mnohem obsáhlejší a zjevně opravňuje advokáta nejen k procesním, ale i k hmotněprávním úkonům. Těžko připustit, že dodatek by prakticky vyloučil advokáta ze zastupování při veškerých procesních úkonech vyžadovaných mimo řízení o konkrétní kasační stížnosti a vyjádřených zejména slovy „*obhajoval*“,

„přijímal doručované písemnosti“, „podával návrhy a žádosti“, „uzavíral smíry a narovnání“, „podával opravné prostředky nebo námitky a vzdával se jich“, zatímco zmocnění k hmotněprávním úkonům by zůstalo nedotčeno. To by znamenalo, že vůle stran již při uzavírání dohody o zastoupení nebyla vážná, a takový výklad neobstojí.

Rozšířený senát si je vědom toho, že v obou posuzovaných případech jde o tzv. formulářové plné moci, jejichž převážný text je víceméně mechanicky převzat z někdejších vzorových tiskopisů; to však na jeho úvahách nic nemění. Zmíněné tiskopisy byly vytvořeny právě proto, aby advokátovi poskytl co nejširší možnosti při zastupování klienta; pokud pak strany chtěly takovou šíři zmocnění vyloučit, nic jim nebránilo v tom, aby příslušné pasáže formuláře upravily či přeškrtny. To se však v projednávaných věcech nestalo: advokát zde vyjádřil vůli zastupovat účastníka ve všech právních věcech, s nimiž se na něj účastník obrátí, a účastník na základě vzájemné důvěry poskytl advokátu paušálně právo zastupovat jej ve všech řízeních, která třeba ještě ani nejsou započata a jejichž předmět není dosud určen. Advokát pak dal svým jednáním v řízení o žalobě, které následovalo po řízení o kasační stížnosti, najevo, že sjednaný vztah zastoupení mezi ním a účastníkem stále trvá; pokud krajský soud tento stav věcí nerespektoval, pochybil – zvláště pak za situace, kdy se pobyt samotného účastníka stal neznámým a nebylo možno zajistit jeho aktivní účast v řízení.

Je vhodné ještě upozornit na starší rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 26. 5. 2004, čj. 1 Afs 17/2004-50,

publikované na www.nssoud.cz), podle něž neoprávňovala advokáta k zastupování v řízení o kasační stížnosti plná moc udělená v roce 2000, tj. před účinností soudního řádu správního; zde vyslovený právní názor však nedopadá na situaci v projednávané věci. Jakkoli totiž tato plná moc měla obdobnou strukturu jako plná moc v projednávané věci – obsahovala tedy jak výčet procesních a hmotněprávních úkonů, tak konkrétní zmínku o některých právních předpisech – přihlížel rozhodující senát při jejím posuzování zejména k tomu, že v době jejího udělení nemohly strany ještě ani pomýšlet na zastupování v řízení o kasační stížnosti; nebylo tak možno spolehlivě usoudit, že jejich vůle zastupovat a být zastupován se vztahovala i na tento konkrétní typ řízení, který v době sepsání plné moci vůbec nebyl v právním řádu upraven.

Rozšířený senát tedy uzavřel, že plná moc udělená advokátu k tomu, aby účastníka obhajoval, ve všech právních věcech zastupoval před soudy, orgány státní správy, podnikatelskými subjekty, a aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti i tehdy, když je podle zvláštních právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci, a udělená též v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce a jako zvláštní plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti bližše specifikovanému rozhodnutí krajského soudu, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno.

Řízení před soudem: náhradní doručení

k § 50c odst. 4 občanského soudního řádu

Náhradní doručení (tzv. fikce doručení) podle § 50c odst. 4 o. s. ř. nenastane, pokud v poslední den třídní lhůty, popř. desetidenní lhůty, jedná-li se o písemnost, která má být doručena do vlastních rukou, již zásilka nebyla na poště uložena.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, čj. 4 Ads 105/2006-39)

Věc: Rudolf P. proti České správě sociálního zabezpečení o částečný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 9. 5. 2006 odňala žalovaná žalobci částečný invalidní důchod podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce u Krajského soudu v Praze žalobu. Usnesením ze dne 22. 6. 2006, doručeným dne 4. 7. 2006, vyzval soud žalobce k doplnění a upřesnění žaloby. Žalobce však zůstal nečinný, a to přesto, že byl poučen o následcích nerespektování výzvy. Krajský soud proto žalobu usnesením ze dne 11. 8. 2006 podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2006 napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Namítal, že byl od 29. 6. 2006 do 7. 7. 2006 hospitalizován v Oblastní nemocnici v Příbrami, takže dne 4. 7. 2006 nemohl usnesení ze dne 22. 6. 2006 převzít. Výzvu soudu, uloženou na poště dne 27. 6. 2006, vyzvedl dne 4. 7. 2006 jeho syn Rudolf P. mladší, bytem stejně jako stěžovatel. Stěžovatel tak nebyl řádně poučen, neboť mu předmětné usnesení nebylo doručeno. Podmínky pro odmítnutí žaloby soudem nebyly splněny.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda předmětné usnesení nebylo stěžovateli doručeno nastoupením účinků tzv. fikce doručení.

Podle § 42 odst. 5 s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, užijí se pro způsob doručování

obdobně předpisy platné pro doručování v občanském soudním řízení.

Podle § 46 odst. 3 o. s. ř., nebyla-li fyzická osoba zastížena na adrese uvedené v odstavci 1 a písemnost jí nebyla doručena ani na jiném místě, doručující orgán písemnost, která jí má být doručena do vlastních rukou, uloží.

Podle § 46 odst. 1 o. s. ř. písemnost určenou fyzické osobě soud předá doručujícímu orgánu k doručení na adresu jejího bytu, jejího místa podnikání, jejího pracoviště nebo místa, kde se zdržuje. Jestliže o to fyzická osoba požádá, soud předá písemnost k doručení na adresu jiného místa v České republice, kterou mu sdělila; to neplatí, nemůže-li jí být písemnost v označeném místě doručena způsobem předepsaným tímto zákonem.

Podle § 50c odst. 4 o. s. ř. nebude-li uložena písemnost vyzvednuta do 3 dnů nebo, jde-li o písemnost, která má být doručena do vlastních rukou, do 10 dnů od uložení, považuje se poslední den lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl; to neplatí, je-li náhradní doručení písemnosti vyloučeno (§ 50d odst. 1) nebo bylo-li uložení písemnosti neúčinné.

Zásilka obsahující předmětné usnesení byla stěžovateli adresována do vlastních rukou, proto mohla fikce doručení podle citovaných ustanovení nastat pouze za předpokladu, že by tato zásilka byla na poště uložena alespoň 10 dnů a stěžovatel si ji mohl alespoň v jeden z těchto dnů vyzvednout. Zásilka byla uložena dne 27. 6. 2006 a stěžovatel si ji před svou hospitalizací, ke které došlo až dne

29. 6. 2006, mohl vyzvednout. Fikce doručení však nastat nemohla, neboť z výše uvedeného vyplývá, že syn stěžovatele zásilku převzal 7. den od jejího uložení. Náhradní doručení podle citovaného § 50c odst. 4 o. s. ř. totiž nastane, pokud v poslední den třídní lhůty, popř. desetidenní lhůty, jedná-li se o písemnost, která má být doručena do vlastních rukou, již zásilka nebyla na poště uložena.

Nejvyšší správní soud proto přisvědčil námitce stěžovatele, že mu usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2006, čj. 42 Cad 161/2006-4, kterým byl vyzván k odstranění vad žaloby, nebylo doručeno. Stěžovatel tedy nebyl řádně vyzván k odstranění vad žaloby,

ani poučen o možnosti odmítnutí žaloby, pokud vady v soudem stanovené lhůtě neodstraní. Tato lhůta navíc ani nezačala běžet, neboť pro její počátek byl určující okamžik doručení předmětného usnesení.

Krajský soud, který za této procesní situace odmítl návrh stěžovatele, svým postupem jednoznačně porušil právo stěžovatele na přístup k soudu vyjádřené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Soud rovněž porušil § 37 odst. 5 s. ř. s., který upravuje postup soudu při odstraňování vad podání a podmínky, při jejichž splnění může být vadné podání odmítnuto.

1813

Pozemkové úpravy: rozhodování v případě podání žaloby k soudu Řízení před soudem: rozhodování o odkladném účinku

k § 11 odst. 4, 8 a 9 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (v textu též „zákon o pozemkových úpravách“) k § 108 soudního řádu správního

I. Ustanovení § 11 odst. 9 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, nutno interpretovat tak, že byla-li proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav podle § 11 odst. 4 téhož zákona podána žaloba, nesmí pozemkový úřad přede dnem vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu o ní vydat rozhodnutí podle § 11 odst. 8 téhož zákona.

II. V situaci, kdy je navrženo přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a správní orgán byl v řízení podle § 108 s. ř. s. krajským soudem řádně vyzván, aby předložil správní spis týkající se souzené věci, a správní orgán předloží jen fragment správního spisu a Nejvyšší správní soud tak nemá postaveno najisto, že stěžovateli nehrozí nenahraditelná újma, a naopak důvodně předpokládá, že by nenahraditelná újma hrozit mohla, Nejvyšší správní soud – jsou-li splněny ostatní podmínky – přizná kasační stížnosti odkladný účinek, neboť jiný přístup soudu by byl nelegitimním poskytnutím právní ochrany takovému jednání správních orgánů, které by tak mohly efektivně bránit přiznávání odkladných účinků soudy.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2007, čj. 4 As 72/2006-69)

Předjudikatura: srov. č. 46/2004 Sb. NSS, č. 173/2004 Sb. NSS, č. 585/2005 Sb. NSS, č. 786/2006 Sb. NSS, č. 982/2006 Sb. NSS, č. 1068/2007 Sb. NSS a č. 1072/2007 Sb. NSS.

Věc: Ing. František H. proti Ministerstvu zemědělství, Ústřednímu pozemkovému úřadu, o komplexních pozemkových úpravách, o návrhu na přiznání odkladného účinku v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad v Prachaticích, rozhodnutím ze dne 22. 10. 2003 schválilo návrh komplexní pozemkové úpravy. Žalovaný odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 9. 3. 2004 zamítl.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 4. 2006 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že žalobce požadoval jako účastník řízení podle § 5 zákona o pozemkových úpravách v řízení o komplexní pozemkové úpravě realizaci svého nároku vyplývajícího z § 11 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), tj. nároku, aby na něj Pozemkový fond v souladu s § 11 odst. 1 téhož zákona převedl zemědělský pozemek ve vlastnictví státu spravovaný Pozemkovým fondem jako náhradu za pozemek, který mu nemohl být vydán v řízení podle § 9 zákona o půdě. Žalobcovu účastenství podle § 5 zákona o pozemkových úpravách v řízení o komplexní pozemkové úpravě však bylo založeno na základě vlastnictví shora citovaných pozemků, jichž se komplexní pozemková úprava týkala a které do komplexní pozemkové úpravy v návrhovém listu žalobce navrhl. Žalobce však nemohl být účastníkem řízení o komplexní pozemkové úpravě ve věci pozemků, které požadoval vydat jako náhradu oprávněné osobě podle § 11 odst. 2 zákona o půdě. Žalovaný správní orgán tak nebyl – podle právního názoru Městského soudu v Praze – v projednávané věci věcně pasivně legitimován, neboť podle zákona o půdě ani podle zákona o pozemkových úpravách není nadán pravomocí uzavřít se žalobcem jako oprávněnou osobou, které v restitučním řízení podle zákona o půdě nebyly vydány původní pozemky, dohodu podle § 11 odst. 2 zákona o půdě o bezúplatném převodu náhradních pozemků z vlastnictví státu do vlastnictví žalobce.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost a současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal jeho kasační stížnosti odkladný účinek. Návrh na přiznání odkladného účinku odůvodnil tím, že právní následky napadeného rozhodnutí by pro něj znamenaly nena-

hraditelnou újmu a v případě úspěchu kasační stížnosti by již nebylo možné obnovit stav, který byl nastolen napadeným rozhodnutím a rozhodnutím mu předcházejícím. Přiznání odkladného účinku se podle stěžovatele nepřiměřeně nedotkne práv třetích osob, neboť bude znamenat pouze zachování dosavadních vlastnických a užívatelských vztahů. Nemůže být ani v rozporu s veřejným zájmem.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti k návrhu na přiznání odkladného účinku nevyslovil.

Nejvyšší správní soud usnesením přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Z odůvodnění:

Podle § 107 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 4 se užije přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. se přiznáním odkladného účinku pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Uvedené ustanovení tedy předepisuje pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti současné splnění pěti podmínek (dvou podmínek procesní povahy a tří podmínek povahy hmotněprávní, přičemž jádrem úvah soudu, jež vyústí v přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, anebo naopak v odmítnutí takového návrhu bude zásadně zkoumání podmínek hmotněprávních):

- 1) musí existovat návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,
- 2) k návrhu se musí vyjádřit protistrana stěžovatele,
- 3) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nenahraditelnou újmu,

4) přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob,

5) přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem.

Podle ustanovení § 107 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 4 se užije přiměřeně. Podle ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nenahraditelná újma, která by stěžovateli při výkonu nebo jiných právních následcích rozhodnutí mohla vzniknout a jež je základní podmínkou pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 odst. 2 s. ř. s.), musí představovat výjimečný a závažný stav. Pro vydání rozhodnutí, kterým se kasační stížnosti přiznává odkladný účinek, by vliv rozsudku musel být zcela mimořádný a jeho důsledky by musely být spojeny právě s okamžitým výkonem rozhodnutí, kterému by proto bylo třeba předejít. Přiznání odkladného účinku je mimořádným zásahem do účinnosti a vykonatelnosti napadeného rozhodnutí (rozsudku), a to zejména v případě řízení o kasační stížnosti, která sama o sobě je mimořádným prostředkem v okamžiku, když již věc prošla řízením správním a řízením před krajským soudem. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti prolamuje Nejvyšší správní soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, pokud není jako celek zákoným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno toliko pro ojedinělé případy; pojmovým znakem nenahraditelné újmy je právě její nezhojitelnost.

První z výše uvedených podmínek je splněna tím, že návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel podal spolu se svojí kasační stížností a ke dni rozhodování soudu o tomto návrhu na něm trval (tj. nevzal jej zpět).

Druhá podmínka je splněna tím, že žalovanému byl návrh na přiznání odkladného účinku, jenž byl podán v rámci kasační stížnosti, doručen dojitím jejího stejnopisu, přičemž žalovaný se k němu v přiměřené lhůtě, která mu byla poskytnuta, nijak výslovně nevyjádřil, ačkoli k některým stížným námitkám samotným ano. Druhou podmínku totiž nutno mít za splněnou nejen tehdy, když se jiný účastník řízení než ten, kdo se odkladného účinku kasační stížnosti domáhá, k návrhu na jeho přiznání výslovně vyjádří, ale i tehdy, když dotčený po doručení návrhu a poskytnutí přiměřené lhůty k vyjádření mlčí. Jiný výklad by vedl k absurdnímu, a proto nepřijatelnému výsledku, že prostou nečinností (nevyjádřením se) by dotčený účastník řízení mohl zabránit přiznání odkladného účinku kasační stížnosti i tehdy, byly-li by jinak podmínky pro přiznání dány.

Při zkoumání třetí z uvedených podmínek nutno v souzeném případě uvést, že podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách schválený návrh pozemkových úprav je závazným podkladem pro rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení výše úhrady a lhůty podle § 10 odst. 2, popřípadě o zřízení nebo zrušení věcného břemene k dotčeným pozemkům, a pro zpracování obnoveného souboru geodetických informací. Rovněž je závazným podkladem pro rozhodnutí o přechodu vlastnických práv k pozemkům, na nichž se nacházejí společná zařízení. Tímto rozhodnutím zanikají dosavadní nájemní vztahy, zatímni bezúplatné užívání a časově omezený nájem k předmětným pozemkům, kterých se rozhodnutí týká. Podle § 11 odst. 9 téhož zákona takové rozhodnutí pozemkový úřad vydá po prověření, zda nebyla u příslušného soudu uplatněna žaloba proti rozhodnutí schválení návrhu pozemkových úprav. Naposled uvedené ustanovení nutno vyložit nikoli

doslovně (tedy že postačuje pouhé „prověření“ a bez ohledu na to, zda žaloba byla či nebyla podána, může poté pozemkový úřad rozhodnout podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách), nýbrž tak, že zjistí-li pozemkový úřad, že proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav byla žaloba podána, nesmí pozemkový úřad přede dnem vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu o ní vydat rozhodnutí podle § 11 odst. 8. Při jiné interpretaci by totiž toto ustanovení postrádalo jakýkoli rozumný smysl. Dožaduje-li se stěžovatel přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s poukazem na to, že jeho přiznání bude znamenat zachování dosavadních vlastnických a užívatelských vztahů, je zřejmé, že nebylo třeba, aby v dřívějším řízení žádal o přiznání odkladného účinku žaloby, neboť v tomto směru jej poskytuje právě § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách. Nejvyšší správní soud tedy nemusel řešit otázku právní jistoty pro případ, že odkladný účinek žaloby požadován nebyl, ale u kasační stížnosti požadován je, a mohl se hned zabývat otázkou hrozby nenahraditelné újmy. Zde je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že podmínka hrozby nenahraditelné újmy stěžovateli není ze správního spisu zcela zřejmá. Zároveň však musí důrazně dodat, že k dispozici je zdejšímu soudu (prozatím) jen fragment správního spisu, a to přesto, že žalovaný byl Městským soudem v Praze v rámci řízení podle § 108 s. ř. s. připsenem ze dne 18. 8. 2006 řádně vyzván, aby do 14 dnů jmenovanému soudu předložil správní spis týkající se souzené věci. Žalovaný ovšem předložil – podle zatímního názoru Nejvyššího správního soudu – jen zlomek správního spisu a ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 29. 8. 2006 uvedl, že ostatní části spisu, tj. spis prvoinstančního orgánu, jsou značně rozsáhlé, z toho důvodu je nepředkládá a předloží je přímo Nejvyššímu správnímu soudu, až si je vyžádá. Za této situace, kdy se stěžovatel v návrhu na přiznání odkladného účinku dovolává zachování dosavadních vlastnických a užívacích vztahů a zdejší soud nemá vinou správního orgánu postaveno najisto, že stěžo-

vateli nenahraditelná újma v tomto směru nehrozí, a naopak důvodně předpokládá, že by nenahraditelná újma hrozit mohla, považuje za splněnou i třetí podmínku pro přiznání odkladného účinku. Ostatně jiný přístup soudu by nebyl ničím jiným než naprosto nelegitimním poskytnutím právní ochrany výše popsanému jednání správních orgánů a takovým svým jednáním by správní orgány mohly efektivně bránit přiznávání odkladných účinků soudy.

Ani z vyjádření žalovaného, ani z obsahu správního spisu nejsou patrné žádné skutečnosti, na základě nichž by bylo lze mít za to, že by se přiznání odkladného účinku mohlo dotknout nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob či bylo v rozporu s veřejným zájmem. Zjišťovat pak tyto skutečnosti z úřední povinnosti není soud povinen (srov. k tomu usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, čj. 52 Ca 9/2003-144, uveřejněné pod číslem 87/2004 Sb. NSS). I čtvrtá a pátá podmínka pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou dány.

Nejvyšší správní soud tedy shledal podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu splněnými, a proto návrhu stěžovatele vyhověl. S ohledem na výše vyložené ustanovení § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách (tj. zjistí-li pozemkový úřad, že proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav byla žaloba podána, nesmí pozemkový úřad přede dnem vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu o ní vydat rozhodnutí podle § 11 odst. 8 téhož zákona) a s ohledem na výše uvedené stěžovatelovo odůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku (zachování dosavadních vlastnických a užívacích vztahů) nebylo v souzené věci nutné, aby Nejvyšší správní soud vyslovil, že jím přiznaný odkladný účinek kasační stížnosti působí i ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, jak učinil např. v usnesení čj. 2 Afs 77/2005-96.^{*)} Přiznaný odkladný účinek tedy působí pouze ve vztahu k napadenému rozhodnutí krajského soudu a znamená, že žalovaný správní or-

^{*) Publikováno pod č. 786/2006 Sb. NSS.}

gán, resp. správní orgán prvoinstanční nesmí v této věci vydat rozhodnutí podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách.

Současně zdejší soud připomíná, že podle § 72 odst. 4 s. ř. s. usnesení o přiznání od-

kladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.

1814

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o odvolání proti územnímu souhlasu

Stavební řízení: povaha sdělení úřadu o neopodstatněnosti námitek proti územnímu souhlasu

k § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 67 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

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

Územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76)

Převodovka: srov. č. 1176/2007 Sb. NSS.

Věc: a) Jaroslav J., b) Jaroslava J. a c) Aleš J. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti akciové společnosti T-Mobile Czech Republic, o zrušení územního souhlasu, o kasační stížnosti žalobců.

Magistrát města Hradce Králové vydal dne 14. 3. 2007 územní souhlas s umístěním základnové stanice GSM sítě na střeše bytového domu na stavební parcele v Hradci Králové. Dne 31. 7. 2007 podali žalobci a) – c), kteří jsou vlastníky (popř. uživateli) nemovitosti v sousedství bytového domu, u správního orgánu I. stupně přípis označený jako „*stížnost proti vydání územního souhlasu – odvolání*“, jímž požadovali okamžité zastavení stavby, zrušení územního souhlasu a zahájení řízení o územním rozhodnutí. Podání stěžovatelů vyřídil správní orgán I. stupně sdělením ze dne 9. 8. 2007, kterým byly všechny námitky stěžovatelů vyvráceny.

V mezidobí (dne 9. 8. 2007) učinili žalobci ještě jedno podání označené jako „*postup podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.,*

správního řádu“, jímž požadovali zrušení územního souhlasu podle jmenovaného ustanovení správního řádu.

Dále žalobci reagovali na sdělení správního orgánu I. stupně ze dne 9. 8. 2007 podáním ze dne 21. 8. 2007, ve kterém upozornili správní orgán I. stupně na své druhé podání, které dosud vyřízeno nebylo.

Následně se dne 29. 8. 2007 žalobci obrátili na žalovaného se „*žádostí o přešetření způsobu vyřízení stížnosti proti postupu správního orgánu (§ 175 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád)*“. V něm uvedli, že podle jejich názoru měl správní orgán I. stupně postupovat dle § 156 odst. 2 správního řádu a územní souhlas zrušit. Požadovali, aby žalovaný odmítl závěr správního orgánu I. stupně o nedůvodnosti stížnosti a nařídil

okamžité zastavení stavby, zrušení územního souhlasu a zahájení řízení o územním rozhodnutí.

Žalovaný postup správního orgánu I. stupně při vyřizování stížnosti stěžovatelů prošetřil a „Sdělením“ ze dne 16. 10. 2007 oznámil stěžovatelům, že se ztotožňuje se závěry správního orgánu I. stupně, a současně jim zevrubně vložil, proč byla stížnost správním orgánem I. stupně řádně a včas vyřízena.

Žalobci napadli toto sdělení žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové a domáhali se jeho zrušení. Krajský soud žalobu usnesením ze dne 30. 7. 2008 odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadené sdělení žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je tedy dána kompetenční výluka dle § 70 písm. a) s. ř. s. Dle soudu se žalobci nedomáhají přezkoumání správního rozhodnutí, nýbrž pouhého sdělení, které žalovaný vydal k vyřízení jejich stížnosti směřující proti vyřízení předchozích podání ohledně územního souhlasu správním orgánem I. stupně. Sdělení žalovaného nezakládá, nemění a neruší práva a povinnosti stěžovatelů, ani jejich práva či povinnosti závazně neurčuje. Postrádá obsahové i formální znaky rozhodnutí. Při vyřizování stížnosti se nadto postupuje dle části čtvrté správního řádu. Oproti tomu územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak ten žalobci u krajského soudu nenapadli.

Uvedené rozhodnutí krajského soudu napadli žalobci (stěžovatelé) kasační stížností, v níž především uvedli, že žalobou napadeným sdělením byla založena, změněna či zrušena práva či povinnosti, nebo prohlášeno, že určitá osoba předmětná práva a povinnosti má či nemá. Tím, že žalovaný shledal stížnost stěžovatelů nedůvodnou, *de facto* prohlásil, že stěžovatelům nenáleží právo domáhat se zrušení územního souhlasu s umístěním stavby. Přezkoumatelnost sdělení dovozují i ze skutečnosti, že územní souhlas lze charakterizovat jako sdělení ve smyslu § 154 správního řádu. Napadené usnesení krajského soudu je dle stěžovatelů rozporné, neboť soud nikterak nevyvrátil názor stěžovatelů, že územní souhlas je sdělením ve smyslu § 154

správního řádu, a dokonce sám uvedl, že je přezkoumatelný ve správním soudnictví. Avšak ve vztahu k žalobou napadenému sdělení žalovaného uvedl, že je výsledkem postupu i dle části čtvrté správního řádu, v důsledku čehož je vyloučeno ze soudního přezkumu. Jestliže je jak územní souhlas, tak sdělení žalovaného vydáno na základě části čtvrté správního řádu, pak pokud je územní souhlas přezkoumatelný soudem, musí být přezkoumatelné i sdělení žalovaného. Stěžovatelé dále polemizovali s názorem krajského soudu, že územní souhlas je možné napadnout správní žalobou. Měli za to, že tento závěr soudu je v rozporu se zásadou vyčerpání všech řádných opravných prostředků. Obsahem sdělení žalovaného je podle nich konečné stanovisko správního orgánu ve věci územního souhlasu, neboť ze všech podání stěžovatelů je patrna jejich vůle směřující k napravení vzniklého protiprávního stavu.

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

Z odůvodnění:

(...)

III/2

[9] Pro zhodnocení celého případu je nezbytné posoudit nejprve právní povahu samotného územního souhlasu, který je novým právním institutem zavedeným do českého správního řádu novým stavebním zákonem. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stanoví v § 76 odst. 1, že umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Územní rozhodnutí i územní souhlas mají tytéž právní účinky, představují totiž povolení v citovaném ustanovení uvedených činností. Pokud jde o rozhraničení, kdy je nutné vydat územní rozhodnutí a kdy postačuje územní souhlas, je klíčovým ustanovením § 96 odst. 2 stavebního zákona.

[10] Územní souhlas je určitou alternativou vůči územnímu rozhodnutí; vydání územního souhlasu totiž představuje oproti procesu vydání územního rozhodnutí procesně jednodušší postup. V mnohém se podobá souhlasu s provedením ohlášené stavby, terénní úpravy nebo zařízení (§ 106 stavebního zákona), jehož vydání opět znamená jednodušší variantu oproti řízení o vydání stavebního povolení. Lze proto v této souvislosti pro ilustraci poukázat na judikaturu zdejšího soudu k povaze sdělení stavebního úřadu, že nemá námitky proti provedení ohlášené drobné stavby, stavební úpravy nebo udržovací práce (§ 57 odst. 2 zákona č. 50/1976). V rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Aps 1/2006-80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS (všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz), se uvádí: „*Sdělení vydané podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona je možno vymezit jako individuální správní akt, vydaný v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a mající přímé právní účinky právě jen na stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady toliko zprostředkované a před jejich negativními důsledky se lze dostatečně bránit v rámci soukromoprávní ochrany.*“ (shodně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 7 As 1/2008-86).

[11] Územnímu rozhodnutí i územnímu souhlasu je společné, že s ohledem na § 76 odst. 2 stavebního zákona musí žadatel dbát požadavků uvedených v § 90 tohoto zákona. Těmi jsou soulad s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, požadavky stavebního zákona a prováděcích předpisů, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a s požadavky zvláštních zákonů, stanovisky dotčených orgánů a ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Právě ochrana práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení je v případě územního souhlasu zajištěna tak, že žadatel musí k žádosti o vydání územního souhlasu doložit souhlasy osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona vyznačených rovněž v situačním výkresu [§ 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona]. Jedná se

tedy o souhlasy vlastníků nemovitostí, na nichž má být záměr uskutečněn, a osob oprávněných z jiných věcných práv k těmto nemovitostem a dále tzv. sousedů (k tomuto pojmu viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48, č. 1641/2008 Sb. NSS). Územní souhlas je tedy individuálním správním aktem, který má přímé účinky na žadatele o vydání územního souhlasu (viz judikatura citovaná v bodě [10] shora), ale může se též přímo dotknout práv třetích osob. Stavební zákon s tím explicitně počítá, neboť vydání územního souhlasu podmiňuje doložením souhlasů se záměrem všech osob, které jím mohou být dotčeny na svých právech.

[12] Na základě výše předestřené úvah lze přistoupit k samotnému posouzení povahy územního souhlasu, což je otázka doposud judikaturou Nejvyššího správního soudu neřešená. Doktrína stavebního práva uvádí, že územní souhlas je tzv. jiným správním úkonem vydávaným dle části čtvrté správního řádu (srov. Hegenbart, M., Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 253, shodně Doležal, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha : Linde Praha, 2006, s. 189-190). Část čtvrtá správního řádu upravuje tzv. jiné správní úkony (formálně označené např. jako vyjádření, osvědčení a sdělení), které se vyznačují tím, že přímo nezasahují do práv žádné osoby, resp. jejich prostřednictvím se nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 878, shodně S. Skulová in: Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. *Správní právo procesní*. Praha : Eurolex Bohemia, 2005, s. 246, dále J. Staša in: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 265). Podle části čtvrté správního řádu se postupuje při úkonech, které se řídí správním řádem (§ 1 odst. 1 správního řádu) a nejsou správními rozhodnutími, ani opatřeními obecné povahy (Vedral, J. cit. dílo, s. 880). Úkonem dle části čtvrté správního

řádu tak nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

[13] Územní souhlas je však pojmově v rozporu s právě uvedenými znaky jiných správních úkonů. Zakládá totiž práva žadateli o souhlas a přímo se dotýká práv a povinností ostatních subjektů vymezených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona. Na této skutečnosti nic nemění ani jejich souhlas se záměrem žadatele o územní souhlas, který je podmínkou pro jeho vydání. Tyto subjekty vyjádřením svého souhlasu pouze svolují k zásahu do svých práv a povinností; aprobovaný zásah však zůstává zásahem. Územní souhlas má nadto stejné právní účinky jako územní rozhodnutí, když se od územního rozhodnutí odlišuje jen tím, že územní souhlas se vydává ve skutkově a procesně jednodušších případech, které mají bezkonfliktní povahu (srov. však dále). Územní rozhodnutí je přitom nepochybně správním rozhodnutím. V tomto konkrétním případě založil územní souhlas osobě zúčastněné na řízení právo postavit základnové stanice GSM, a to na střeše domu ve vlastnictví jiných subjektů, a není ani vyloučen zásah do práv tzv. sousedů (srov. bod [11] shora). Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

[14] Dle § 192 stavebního zákona se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, není-li stanoveno jinak. Úprava vydání územního souhlasu obsažená v § 96 stavebního zákona obsahuje částečně odlišný postup od klasického správního řízení, aplikace některých ustanovení správního řádu o správním řízení je tak již z povahy vyloučena. Není však vyloučeno podání odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu – proti rozhodnutí se lze odvolat), ačkoliv vzhledem k tomu, že předpokladem vydání územního souhlasu je bezkonfliktnost daná souhlasem osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, budou tyto situace spíše velmi vzácné. Častější naopak budou odvolání proti územnímu souhlasu podaná osobami (jako jsou stěžovatelé), které tvrdí, že jsou dotčeny

na svých právech, ovšem stavební úřad vydal územní souhlas bez jejich souhlasu, tedy v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výklad opačný, podle něhož územní souhlas rozhodnutím není, by takovýmto osobám odejmul možnost svá práva ochránit stanoveným postupem u správního orgánu a odňal by jim i právo na přístup k soudu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod).

III/2

[15] Poté, co se Nejvyšší správní soud vypořádal s právní povahou územního souhlasu, mohl postoupit k posouzení charakteru přípisů stěžovatelů, které vyústily ve vydání žalobou napadeného sdělení žalovaného.

[16] Úkony je nezbytné posuzovat zásadně podle jejich obsahu, nikoliv označení (§ 37 odst. 1 správního řádu), tedy materiálně (k čemu směřují), nikoliv formálně. Stěžovatelé označili podání ze dne 31. 7. 2007 jako „*stížnost proti vydání územního souhlasu – odvolání*“. Uvádějí v něm konkrétní důvody, proč považují územní souhlas za nezákonný, a dle petitu uvedeného v závěru podání se domáhají mj. jeho zrušení. Zdejší soud v situaci, kdy dovodil, že odvolání proti územnímu souhlasu je v zásadě přípustné (bod [14]), se zabýval otázkou, zda výše uvedené podání stěžovatelů lze považovat za odvolání. Náležitosti odvolání jsou upraveny v § 82 odst. 2 a § 37 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelé jsou v podání ze dne 31. 7. 2007 řádně identifikováni v souladu s § 37 odst. 2 správního řádu, označují rozhodnutí, proti kterému jejich podání směřuje, a uvádí, v čem spatřují rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení. Je zřejmé, že stěžovatelé napadají výrok o udělení souhlasu s umístěním základnové stanice GSM. Podání stěžovatelů ze dne 31. 7. 2007, stejně jako navazující podání, je potřeba považovat za odvolání ve smyslu § 81 správního řádu, neboť odvoláním je nejen po materiální stránce, ale navíc splňuje i všechny formální náležitosti vyžadované správním řádem.

[17] Ačkoliv stěžovatelé následně ve svých podáních uvádějí, že se domáhají postupu dle § 156 odst. 2 a § 175 odst. 1 správního řá-

du, nemění to nic na výše uvedeném závěru. Postup dle § 156 odst. 2 je vyloučen, neboť územní souhlas není tzv. jiným správním úkolem dle části čtvrté správního řádu (viz bod [13] shora), tento postup nelze použít ani na základě § 158 odst. 2 správního řádu, neboť nejsou dány podmínky pro jeho aplikaci. Jestliže tedy stěžovatelé uvádějí v podání ze dne 9. 8. 2007, že se domáhají zrušení územního souhlasu, ačkoliv formálně označují svůj postup jako postup dle § 156 odst. 2 správního řádu, z materiálního pohledu se jedná o odvolání, resp. výjádření v odvolacím řízení, neboť odvolání bylo učiněno již 31. 7. 2007. Konečně ani podáním ze dne 29. 8. 2007 označeným jako postup dle § 175 odst. 1 správního řádu se stěžovatelé nedomáhali ničeho jiného, než přezkoumání vydaného územního souhlasu žalovaným, který je nadřízeným stavebním úřadem – odvolacím orgánem –, v petitu se opětovně domáhají jeho zrušení. Užítí stížnosti dle § 175 správního řádu je v tomto případě vyloučeno, neboť stěžovatelé se mohou proti postupu správního orgánu I. stupně bránit prostřednictvím odvolání (§ 175 odst. 1 *a contrario*).

[18] Správní orgán I. stupně se ve sdělení ze dne 9. 8. 2007 vyjadřuje k jednotlivým námitkám stěžovatelů a dospívá k závěru, že územní souhlas byl vydán v souladu se zákonem. Správní orgán I. stupně samozřejmě není funkčně příslušný k vydání rozhodnutí o odvolání, provádí však přípravné úkony odvolacího řízení dle § 86 správního řádu. Po je-

jich provedení vyhotoví své stanovisko a předá spis odvolacímu orgánu. Výše uvedené sdělení správního orgánu I. stupně lze považovat právě za stanovisko k odvolání, které bylo zasláno též stěžovatelům. Ačkoliv správní řád takovýto postup výslovně nepředepisuje, nejedná se o nezákonný postup, neboť stanovisko je součástí spisu, do něhož mají stěžovatelé právo nahlížet, a seznámit se tak i s obsahem stanoviska. Žalobou napadené sdělení žalovaného ze dne 16. 10. 2007 je nutné považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání. Bylo vydáno místně, věcně i funkčně příslušným správním orgánem, který se v něm vypořádává s námitkami stěžovatelů uplatněnými v odvolání a autoritativně potvrzuje správnost a zákonnost vydaného územního souhlasu, stejně jako postupu správního orgánu I. stupně při jeho vydání, a to s konečnou platností. Krajský soud má bezesporu pravdu, že sdělení žalovaného nesplňuje obsahové a formální požadavky kladené na rozhodnutí. Je ovšem právě na krajském soudu, aby z této skutečnosti vyvodil odpovídající závěry. Sdělení žalovaného je totiž po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu správního řádu i ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím zakládají, mění či ruší práva a povinnosti (v tomto případě založilo definitivně a pravomocně oprávnění osoby zúčastněné na řízení realizovat daný zájem, což se promítá dle tvrzení stěžovatelů též do jejich právní sféry), a není tedy vyloučeno z kognice správních soudů dle § 70 písm. a) s. ř. s. ani jiných ustanovení zákona.

1815

Stavební zákon: zrušení územního rozhodnutí po vydání stavebního povolení; obnova stavebního řízení

Územní řízení: námitky účastníků řízení v novém řízení po zrušení územního rozhodnutí

k § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.^{*)}

k § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

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

I. Jestliže bylo stavební povolení (§ 66 stavebního zákona z roku 1976) vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Toto vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů.

II. Pokud je územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků rozhodnuto v novém územním rozhodnutí odlišně (za právní úpravy dle stavebního zákona z roku 1976), a to i když stavba již byla na základě stavebního povolení realizována. Pokud by námitkám bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost pak dle okolností povede k obnově stavebního řízení, neboť se změnila podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat (§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 117/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 150/01); č. 784/2006 Sb. NSS a č. 793/2006 Sb. NSS.

Věc: Jiří S. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným HORNBAACH Immobilien HK, 2) Jiřího S. a 3) Vojtěšky K., o platnost stavebního povolení, o kasační stížnosti žalovaného.

Společnost s ručením omezeným HORNBAACH Immobilien HK podala dne 21. 2. 2005 u Magistrátu města Olomouce žádost o stavební povolení na stavbu „*Obchodní centrum prodejen nepotravinářského charakteru Olomouc – Rolsberská ulice*“. V průběhu řízení došlo ke zrušení územního rozhodnutí, o které se žádost o vydání stavebního povolení opírala. Z tohoto důvodu rozhodl správní orgán I. stupně o přerušení řízení. Poté, co nově vydané územní rozhodnutí o umístění stavby nabylo právní moci, pokračoval správní orgán v řízení o stavebním povolení. Správní orgán I. stupně žádosti vyhověl a vydal dne 10. 10. 2006 stavební povolení (veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desku dne 11. 10. 2006). Odvolání žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 21. 12. 2006 (vyvěšeno na úřední desku dne 27. 12. 2006).

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 29. 5. 2008 zrušil. Uvedl, že územní rozhodnutí, na jehož podkladě bylo vydáno rozhodnutí žalovaného, dosud nenabylo právní moci, neboť rozhodnutí vydané žalovaným ve věci odvolání proti územnímu rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu

v Ostravě ze dne 10. 4. 2008. Tedy v době vydání rozhodnutí žalovaného ve věci stavebního povolení zde neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí. Z tohoto důvodu nemohl žalovaný provést v odvolacím řízení přezkum souladu žádosti žalobce o vydání stavebního povolení s podmínkami stanovenými v územním rozhodnutí, jak to přikazuje § 62 odst. 1 písm. a) starého stavebního zákona. Stavební povolení přitom nemůže obstát samostatně bez územního rozhodnutí, neboť ve stavebním řízení nelze uplatňovat námitky, jež mohly být uplatněny v územním řízení (§ 61 starého stavebního zákona).

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku podal kasační stížnost. Uvedl, že v době vydání jeho rozhodnutí územní rozhodnutí existovalo. Zákonná podmínka dle § 62 odst. 1 písm. a) starého stavebního zákona tak splněna byla. Vadou řízení by mohla být pouze absolutní neexistence územního rozhodnutí v době vydání stavebního povolení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2004, čj. 5 A 107/2001-53, č. 784/2006 Sb. NSS, z něhož dovozuje, že nemůže existovat stavební povolení bez územního rozhodnutí. Úlohou

stavebního řízení je totiž kontrola splnění podmínek územního rozhodnutí. Jinak by mohlo dojít k situaci, že bude existovat stavební povolení, ačkoliv návrh na vydání územního rozhodnutí bude v pokračujícím územním řízení zamítnut. Uvedená hypotetická situace popírá smysl stavebního práva, totiž regulaci výstavby.

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

Z odůvodnění:

(...)

IV/2

[12] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu vedeného k územnímu řízení, který má zdejší soud k dispozici v souvislosti s řízením o kasační stížnosti, sp. zn. 1 As 68/2008, že dne 14. 10. 2003 vydal správní orgán I. stupně územní rozhodnutí. To nabylo právní moci dne 26. 2. 2004 v souvislosti s rozhodnutím stěžovatele ze dne 4. 2. 2004, kterým byla zamítnuta podaná odvolání. Územní rozhodnutí však pozbylo právní moci v důsledku zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu Krajským soudem v Ostravě rozsudkem ze dne 13. 10. 2005 (ze spisu není patrné, kdy nabyl rozsudek krajského soudu právní moci, což však není pro účely tohoto řízení rozhodné). Následně bylo vydáno nové územní rozhodnutí, a to dne 18. 4. 2006, proti kterému byla podána odvolání, o nichž rozhodl stěžovatel rozhodnutím ze dne 29. 6. 2006. Územní rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 15. 7. 2006 a pozbylo ji až dne 20. 5. 2008, kdy nabyl právní moci rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2008, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele a věc mu vrácena k dalšímu řízení (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126). Z výše uvedeného je zjevné, že zde bylo pravomocné územní rozhodnutí v době od 26. 2. 2004 do nabytí právní moci rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 10. 2005 (tedy pravděpodobně do konce roku 2005) a pak opět v době od 15. 7. 2006 do 20. 5. 2008. Stavební povolení, které je předmětem toho-

to řízení o kasační stížnosti, bylo vydáno 11. 10. 2006, rozhodnutí o odvolání ze dne 27. 12. 2006 pak právní moci nabylo 11. 1. 2007.

[13] Z výše uvedených skutečností vyplývá, že žádost o vydání stavebního povolení byla podána za existence pravomocného územního rozhodnutí. V průběhu řízení sice nastala fáze, kdy zde pravomocné územní rozhodnutí nebylo (řízení o stavební povolení bylo z tohoto důvodu přerušeno), avšak v okamžiku vydání stavebního povolení správním orgánem I. stupně i rozhodnutí stěžovatele již opět existovalo pravomocné územní rozhodnutí.

[14] V rámci stavebního řízení byl stavební úřad povinen dle § 62 odst. 1 písm. a) starého stavebního zákona přezkoumat, zda dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí. Pokud dokumentace nesplňovala podmínky územního rozhodnutí, byl stavební úřad povinen vyzvat stavebníka k doplnění dokumentace, popř. k jejímu uvedení v soulad s podmínkami územního rozhodnutí (§ 60 odst. 1 starého stavebního zákona). Jestliže tak stavebník neučinil ve stanovené lhůtě, stavební úřad řízení zastavil (§ 60 odst. 2 starého stavebního zákona). Dle § 140 starého stavebního zákona se na řízení subsidiárně aplikoval správní řád. Ačkoliv stavební povolení bylo vydáno již za účinnosti nového správního řádu, přesto se na stavební řízení s ohledem na přechodná ustanovení nového správního řádu (§ 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.) vztahoval zákon č. 71/1967 Sb. (starý správní řád). Ten v § 46 stanoví, že rozhodnutí musí být v souladu se zákony a musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu, přičemž se vychází ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování správního orgánu. V době rozhodování správního orgánu I. stupně i stěžovatele existovalo pravomocné územní rozhodnutí, čili bylo možné provést přezkum souladu dokumentace s podmínkami územního rozhodnutí, taktéž byly dány podmínky pro aplikaci § 61 odst. 1 stavebního zákona (nepřihlížení k námitkám, které mohly být uplatněny v územním řízení).

[15] Právní řád je založen na zásadě presumpcie správnosti aktů vydaných orgány ve-

řejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej (srov. k tomu Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha : C. H. Beck, 2009, s. 225, resp. v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, čj. 6 As 45/2005-188). Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení správního aktu má účinky toliko *ex nunc*, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti. Odrazem této zásady z pohledu vztahu jedinec – správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv (viz např. náleží ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, Sb. n. a u., sv. 31, č. 117, s. 69). Jedinou výjimku představuje skupina nicotných aktů, u nichž se má za to, že nebyly nikdy vydány, a tudíž nemohly působit právní následky ani v minulosti. Prohlášení nicotnosti, které jen formálně odstraňuje neexistující akt, proto působí *ex tunc* (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, část V., též pod č. 793/2006 Sb. NSS).

[16] Rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána správními soudy dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, v tomto případě stěžovatele (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ke dni 21. 12. 2006, kdy bylo vyhotoveno rozhodnutí stěžovatele (vyvěšeno na úřední desku dne 27. 12. 2006), kterým zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně, existovalo pravomocné územní rozhodnutí. Ani následné zrušení územního rozhodnutí krajským soudem nemá vliv na skutečnost, že v době vydání rozhodnutí stěžovatele ve stavebním řízení zde bylo územní rozhodnutí. Nemůže se tak jednat o vadu rozhodnutí stěžovatele, krajský soud proto pochybil, když z tohoto důvodu zrušil rozhodnutí stěžovatele.

[17] Pokud žalobce ve svém vyjádření odkazuje na rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2004, čj. 5 A 107/2001-53 (též pod č. 784/2006 Sb. NSS),

nutno upozornit, že právní názor tam vyslovený není s právě uvedeným právním názorem nijak v rozporu. V tomto rozsudku totiž zdejší soud odmítl názor o bezpředmětnosti vydání územního rozhodnutí za situace, kdy stavba je již realizována. To vyvodil zejména z toho, že územní rozhodnutí je ve vztahu ke stavebnímu povolení, resp. kolaudačnímu rozhodnutí typickým řetězcím se správním aktem (srov. k tomu též bod [22] níže). Z uvedeného rozsudku však nelze nijak dovodit, že by zrušení územního rozhodnutí soudem bez dalšího znamenalo nutnost soudního zrušení všech správních aktů na zrušené územní rozhodnutí navazujících.

V.

[18] V následujícím řízení se krajský soud meritorně vypořádá s žalobními námitkami, které žalobce ve své žalobě včas a řádně uplatnil.

[19] Nejvyšší správní soud obecně vnímá potřebu krajského soudu vypořádat se se zrušením územního rozhodnutí a promítnout tuto skutečnost do stavebního řízení. Úvaha krajského soudu o interakci mezi územním rozhodnutím a stavebním povolením je samozřejmě v obecné rovině správná, avšak konkrétní procesní mechanismus zohlednění této skutečnosti má být zcela odlišný. Nejvyšší správní soud se cítí povinen poskytnout odpověď na tuto otázku, která je samotnou podstatou rozhodnutí krajského soudu, ačkoliv tak může učinit pouze jako *obiter dictum*.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve předepisuje, že rozsudkem ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, zrušil rozsudek krajského soudu, kterým tento zrušil rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí odvolání proti územnímu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však zároveň aproboval právní názor krajského soudu, který jej vedl ke zrušení rozhodnutí stěžovatele ve věci územního rozhodnutí. Jelikož je krajský soud vázán právním názorem vysloveným ve výše označeném rozsudku, lze mít za nepochybné, že opětovně zruší rozhodnutí stěžovatele, čímž znovu nastane situace, že nebude existovat pravomocné územní rozhodnutí. Správní orgán proto bude muset po-

kračovat v územním řízení, a to dle starého stavebního zákona. Přechodná ustanovení k zákonu č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon) totiž v § 190 odst. 3 stanoví, že řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona (tj. před 1. 1. 2007) se dokončí podle dosavadních právních předpisů, přičemž na tento případ se nevztahuje žádna z výjimek předvídaných tímto ustanovením. Územní řízení bylo zahájeno dne 27. 6. 2003, tj. přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona, na čemž nic nemění ani skutečnost, že bylo dvakrát pravomocně ukončeno rozhodnutím stěžovatele. Jestliže správní soud zruší pravomocné rozhodnutí, vrací se věc do stádia odvolacího řízení (popř. řízení v I. stupni), přičemž správní orgány jsou povinny řízení opětovně ukončit vydáním nového rozhodnutí. Řízení se stále vede o původní žádosti, jejímž podáním se datuje zahájení územního řízení (§ 18 odst. 2 starého správního řádu).

[21] Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval ve vztahu ke starému stavebnímu zákonu, že za situace, kdy bylo územní rozhodnutí zrušeno, je potřeba dokončit územní řízení meritorně, a to ačkoliv je stavba již dokončena. Existuje totiž vazba mezi územním rozhodnutím, stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím. V kolaudačním řízení se tak posuzuje nejen soulad skutečného provedení stavby se stavebním povolením, ale též s podmínkami územního rozhodnutí (viz např. žalobcem cit. rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2004, čj. 5 A 107/2001-53, viz více bod [17] shora; obdobně rozsudek čj. 6 As 45/2005-188 cit. v bodě [15] shora). Na tuto věc tak nelze aplikovat § 94 odst. 5 nového stavebního zákona, který stanoví, že pokud dojde ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení, nevydává se nové územní rozhodnutí. Dle aplikovatelné právní úpravy tedy musí pokračovat řízení o územním rozhodnutí, jež bude ukončeno vydáním nového rozhodnutí.

[22] Pokud jde o samotné stavební povolení, to je obsahově závislé na územním rozhodnutí (viz bod [14] shora). Jedná se o typické řetězcí se správní akty, kde na územní

rozhodnutí a v závislosti na něm navazuje vydání stavebního povolení; zamýšlenou činnost (zde stavbu uvedenou v bodě [1] shora) lze realizovat výlučně v případě pozitivní povahy všech rozhodnutí. Dle § 140 starého stavebního zákona (obdobně i § 192 nového stavebního zákona) se na řízení vedená dle stavebního zákona použije podpůrně správní řád. Přechodná ustanovení k novému správnímu řádu stanoví, že ačkoliv bylo řízení pravomocně skončeno před účinností nového správního řádu, postupuje se při obnově řízení podle nového správního řádu, včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit (§ 179 odst. 2). Za použití argumentu *a minori ad maius* lze dospět k závěru, že jestliže se při obnově řízení postupuje dle nového zákona v případě, kdy řízení bylo pravomocně skončeno za účinnosti starého zákona, tím spíše se bude dle nového zákona postupovat i tehdy, kdy bylo řízení pravomocně skončeno již za účinnosti nového zákona, jako je tomu i v tomto případě. Nový správní řád připouští obnovu řízení mj. tehdy, pokud bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno (§ 100 odst. 1 písm. b)). Jak již bylo uvedeno, lze na územní rozhodnutí nahlížet jako na podklad stavebního povolení; jestliže tedy bylo zrušeno či změněno, zakládá to důvod pro obnovu stavebního řízení. Tento mechanismus umožní promítnout případnou změnu podmínek územního rozhodnutí do stavebního řízení, v němž budou vyzoveny patřičné důsledky.

[23] Výše popsany mechanismus je současně jedinou možností, jak naplnit i ústavněprávní dimenzi této otázky. Nelze totiž zapomínat, že v územním i stavebním řízení se rozhoduje nejenom o právech a povinnostech žadatele, ale také v něm mohou být dotčena práva ostatních účastníků řízení. Starý stavební zákon byl postaven na návaznosti jednotlivých procesů a řízení, počínaje pořizováním územního plánu, přes územní řízení, stavební řízení a konče kolaudačním řízením. Každá z těchto fází má svůj vlastní předmět, který se liší od předmětů ostatních řízení. Všechny se vyznačují zavedením prv-

ků koncentrace řízení a omezují okruh námitek, které lze v jejich průběhu vznášet. To souvisí právě s odlišností předmětu řízení, a tak se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám účastníků, které byly anebo mohly být vzneseny v územním řízení při projednávání regulačního či územního plánu (§ 61 odst. 1 věta třetí starého stavebního zákona, viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008-81, ve věci Okresní soud v Karlových Varech). Uvedené řešení je akceptovatelné, protože účastníci fakticky měli možnost uplatnit vyloučený okruh námitek v předchozím řízení či procesních postupech; pakliže byly řádně uplatněny, byl příslušný správní orgán či orgán územního samosprávného celku povinen námitky projednat, rozhodnout o nich a své rozhodnutí řádně odůvodnit. Stavební úřad vedoucí stavební řízení nemá žádný prostor pro diskreci, zda námitku projedná či k ní přihlížet nebude, neboť mohla být předmětem územního řízení, projednání regulačního či územního plánu. Pokud by stavební úřad posoudil chybně přípustnost uplatněné námítky, zatížil by řízení vadou, která by mohla mít v konkrétním případě vliv na zákonnost rozhodnutí.

[24] Velmi často vznáší účastníci stavebního řízení námitky, které svým obsahem náleží do řízení územního, a proto k nim stavební úřady s poukazem na § 61 odst. 1 starého stavebního zákona nepřihlížejí. Jestliže je však následně územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků za úpravy dle starého stavebního zákona rozhodnuto v územním řízení odlišně. Pokud by jim bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost musí vést k obnově stavebního říze-

ní, neboť se změnily podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat. V opačném případě by nebylo respektováno právo účastníků řízení na řádné projednání a rozhodnutí o námitkách, kterými se brání před zásahy stavebního záměru do své právní sféry.

[25] Podle § 61 odst. 1 věty třetí starého stavebního zákona stavební úřad během stavebního řízení nepřihlíží k námitkám uplatněným v územním řízení. Tato norma pochopitelně implikuje, že o námitce bylo v územním řízení nějakým způsobem rozhodnuto, což mohlo mít vliv též na stanovení podmínek územního rozhodnutí, a potažmo tedy i na navazující stavební řízení. Jestliže však je následně posouzena námitka v pokračujícím územním řízení odlišně, musí se tato změna „přelít“ v řetězci i do navazujících řízení. Je-li tomu tak, je tato propustnost mezi řízeními zajištěna, lze hovořit o skutečném a věcném projednání námítky. Pokud by zrušení pravomocného územního rozhodnutí nevedlo k pokračování územního řízení a vydání nového územního rozhodnutí by neznamenalo obnovu stavebního řízení (samozřejmě pouze při splnění všech podmínek obnovy řízení), ztratila by smysl i norma obsažená v § 61 odst. 1 větě třetí starého stavebního zákona. Námitky uplatněné osobou, která je účastníkem jak územního, tak stavebního řízení, musí být vypořádány komplexně, přičemž rozdělení celého procesu do několika samostatných fází (územní řízení, stavební řízení) tomuto požadavku nemůže stát v cestě. V opačném případě by správní orgány a potažmo i soudy odmítly poskytnout ochranu základním právům jedince (ochrana vlastnického práva, právo na spravedlivý proces), čímž by porušily čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod. (...)

Stavební zákon: možnost uplatnění svépomoci; nepovolená stavba

k § 54 a § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.^{*)}

k § 6 občanského zákoníku

Možnost uplatnění svépomoci podle § 6 občanského zákoníku je vázána výlučně na skutkový předpoklad, že neoprávněný zásah do práva bezprostředně hrozí, nikoliv na předpoklad, že zásah do práva někdy v minulosti nastal a vyvolal proti-právní stav, který stále trvá.

Výstavba oplocení na pozemku bez stavebního povolení či ohlášení stavebnímu úřadu s argumentací o nutnosti odvrácení bezprostředního zásahu do vlastnického práva podle § 6 občanského zákoníku, ačkoliv se ve skutečnosti jedná o svépomocné odstraňování tvrzeného protiprávního stavu, který již dříve nastal a dosud trvá, je proto nepovolenou stavbou ve smyslu § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, a tedy i v rozporu s ustanoveními stavebního zákona ohledně povolování staveb (§ 54 a násl. téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 7 As 17/2007-59)

Věc: a) František F., b) Stanislava F. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobců.

Krajský úřad kraje Vysočina, odbor územního plánování a stavebního řádu, dne 13. 7. 2004 zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Brtnice, odboru stavebního úřadu, ze dne 17. 3. 2004, jímž bylo žalobcům nařízeno odstranění stavby oplocení mezi pozemky postavené bez stavebního povolení.

Proti tomuto rozhodnutí brojili žalobci žalobou, kterou Krajský soud v Brně dne 5. 12. 2006 zamítl. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud především konstatoval, že neshledal opodstatněnou zásadní žalobní námitku ohledně nezákonnosti podmínky stavebního úřadu pro vyhovění žádosti žalobců o stavební povolení na drobnou stavbu oplocení, kterou je předložení pravomocného rozhodnutí soudu týkající se nelegálně vybudovaných staveb na jejich pozemku. Je skutečností, že řízení ohledně žádosti o stavební povolení ze dne 15. 7. 2002 na stavbu plotu bylo rozhodnutím stavebního úřadu přerušeno podle § 29 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) z toho důvodu, že uvedenou

žádost je třeba doplnit o pravomocné soudní rozhodnutí o odstranění chat, odpadních jímek a stávajícího oplocení, bez něhož nelze vést sloučené územní a stavební řízení. Ve správním řízení, jehož výsledkem bylo vydání napadených rozhodnutí [odstranění nepovolené stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], však nelze úspěšně namítat tvrzené vady týkající se vydání stavebního povolení. Důvodná není ani žalobní námitka, že se správní orgány odpovědně nezabývaly důkazy, které navrhovali žalobci k prokázání bezprostřední a opakující se hrozby neoprávněných zásahů do jejich vlastnických práv. Z obsahu připojených spisů zcela jednoznačně vyplývá, že žalobci popsaný nedobrý vztah s manžely D., Jaroslavou K. a Janem L., kteří mají neoprávněně užívat jim vlastnický patřící pozemek, trvá dlouhodobě. Rozhodně se tedy nejedná o bezprostřední zásah do jimi tvrzeného vlastnického práva k uvedenému pozemku. Jelikož správní orgány oprávněně vyhodnotily, že jednání žalobců nemůže spadat pod režim ustanovení § 6 občanského zákoníku, nezabývaly se důvodně ani jejich dal-

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

šími důkazními návrhy, které směřovaly k tvrzeným opakovaným zásahům do jejich vlastnického práva. Opodstatnění postrádá podle krajského soudu i žalobní námitka, že bylo rozhodnuto o odstranění drátěného ohrazení a nikoliv stavby, jak nesprávně a v rozporu se skutečným stavem věci označil správní orgán provizorní ochranné drátěné ohrazení vybudované výlučně na pozemku žalobců, a nikoliv na hranici mezi pozemky. Správní orgány dovodily oprávněně, že stavba oplocení je drobnou stavbou ve smyslu § 139b odst. 8 písm. b) stavebního zákona. Otázka, zda tato drobná stavba je vybudována výlučně na pozemku žalobců či na hranici mezi uvedenými pozemky, není v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona podstatná. Krajský soud rovněž neshledal důvodnou námitku žalobců, že pokud správní orgán nereagoval na jejich podání ze dne 18. 8. 2003, založil zákonnou fikci souhlasu s vybudováním oplocení na základě tohoto nového ohlášení. Je skutečností, že žalobci adresovali stavebnímu úřadu přípis označený jako „*žádost o oplocení pozemku*“ ze dne 17. 8. 2003. Předmětné podání ovšem nelze označit v žádném případě za ohlášení stavebnímu úřadu ve smyslu § 55 odst. 2 stavebního zákona. Žalobcům bylo známo, že ohledně předmětné stavby probíhá správní řízení o vydání stavebního povolení zahájené na základě jejich žádosti ze dne 15. 7. 2002, která následovala po ohlášení předmětné drobné stavby a sdělení stavebního úřadu, že ji lze provést jen na základě stavebního povolení. Pisemnost ze dne 18. 8. 2003 proto nemohla mít charakter ohlášení stavebnímu úřadu a nereagování na tento přípis nemělo za následek legální provedení drobné stavby ve smyslu § 57 odst. 2 stavebního zákona.

Uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně napadli žalobci (stěžovatelé) kasační stížností, v níž zejména namítali, že krajský soud při posuzování věci nevážil existenci bezprostřední souvislosti mezi šikanózním jednáním správního orgánu a mezi napadeným rozhodnutím o povinnosti odstranit oplocení, které svépomocně vybudovali proti nikoliv dlouhodobě trvajícím, ale proti bezpro-

středně hrozícím útokům proti jejich majetku a životnímu prostředí podle § 6 občanského zákoníku. Šikanózní jednání spočívá v kategorickém a neodůvodněném vyžadování neexistujícího pravomocného soudního rozhodnutí v občanskoprávním sporu o odstranění staveb chat, jež probíhá mezi nimi na straně jedné a manžely D. a Jaroslavou K. na straně druhé, a to jako podmínky pro vydání stavebního povolení na oplocení. V důsledku tohoto postupu krajského soudu je i tímto soudem vadně vykládáno ustanovení § 6 občanského zákoníku. Krajský soud nesprávně posoudil exces správního orgánu, který nejdříve odmítl jako nepostačující ohlášení drobné stavby, aby posléze zcela nedůvodně požadoval předložení neexistujícího pravomocného rozhodnutí soudu v občanskoprávním sporu a následně nesplnění nemožné podmínky vzal za základ nezákonného rozhodnutí o povinnosti odstranit vybudované provizorní oplocení. Od okamžiku vybudování tohoto oplocení až do nezákonného nařízení jeho odstranění již uvedení pachatelé nepokračovali v zásazích proti jejich majetku a v nedovoleném umisťování a skladování odpadků na jejich pozemku. To vše svědčí o zcela přiměřeném odvracení bezprostředně hrozícího zásahu do jejich práv. Krajský soud vůbec nerozlišoval mezi dvanáct let trvajícím občanskoprávním sporem o odstranění chat z pozemku a mezi pácháním přestupkového jednání vlastníky těchto chat ačkoliv tyto přestupky již byly řešeny. Bez jakéhokoliv úspěchu už stěžovatelé brojili proti popsanému šikanóznímu jednání obou správních orgánů, namítali i zjevnou podjatost, zejména odvolacího správního orgánu, jehož zaměstnanci odmítali vzít při rozhodování v úvahu, že vlastníci chat, které jsou umístěny na jejich pozemku, páchají přestupky proti jejich majetku. Správní orgány jim tak bezdůvodně upíraly právo svépomoci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud především neshledal důvodným stížní bod, v němž stěžova-

telé dovozují, že krajský soud nevážil existenci bezprostřední souvislosti mezi šikanózním jednáním správního orgánu a mezi napadeným rozhodnutím o odstranění oplocení, které svépomocně vybudovali proti nikoliv dlouhodobě trvajícím, ale proti bezprostředně hrožícím útokům proti jejich majetku a životnímu prostředí podle ustanovení § 6 občanského zákoníku.

Stavební zákon obsahuje kogentní ustanovení (až na výslovně uvedené výjimky, kdy není třeba ani ohlášení stavebnímu úřadu), že ke zřízení stavby, ale i k jejímu odstranění, je třeba povolení stavebního úřadu nebo ohlášení. Veškerá stavební činnost bez povolení nebo bez ohlášení, až na stanovené výjimky, je proto *a contrario* zakázána. V § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je pak stanoveno, že stavební úřad nařídí vlastníkovi stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním odstranění takové stavby a neučiní tak jen za podmínek dále tímto ustanovením stanovených. Před vydáním rozhodnutí o odstranění stavby nebo o dodatečném povolení stavby musí být zřejmé, zda se v daném konkrétním případě jedná o stavbu postavenou bez povolení (ohlášení) nebo v rozporu s ním, a pak lze naříditi její odstranění a stanovit podmínky pro tento postup, popř. rozhodnout o dodatečném povolení při splnění stanovených dalších zákonných podmínek. Jako o předběžné otázce, která je podmínkou *sine qua non* dalšího postupu v tomto řízení, musí být tedy učiněn závěr o tom, zda jde o stavbu bez povolení či ohlášení, ač je zákon vyžaduje.

Stěžovatelé v průběhu řízení zpochybňovali zákonnost nařízení odstranění oplocení tím, že vlastně vůbec nejde o stavbu, kterou by bylo nutno odstranit, neboť jde jen o ohrazení, které není pevně spojeno se zemí, jehož cílem bylo zabránit zneužívání a poškozování jejich pozemku ze strany majitelů chat.

(...) Pojem „stavba“ stavební zákon nedefinuje, s výjimkou jejího určitého náznaku v ustanovení § 139b odst. 1, v němž se uvádí, že se za stavbu považují veškerá stavební díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel či dobu trvání. Z tohoto ustano-

vení však nelze dovodit nic jiného, než to, že, jde-li již o stavbu, je nerozhodné, z jakého je materiálu, jak je důkladně provedena, k jakému účelu má sloužit či zda se jedná o stavbu dočasnou nebo trvalou. Pro definici pojmu stavba je též nerozhodný způsob spojení stavby se zemí ve smyslu dělení věcí na movité a na nemovitosti podle občanského zákoníku. Pojem stavba je tak stavebním zákonem vymezen pouze abstraktně, aniž by byl definován. Proto určení toho, zda něco stavbou je anebo není, závisí z pohledu stavebního zákona na správním uvážení příslušného stavebního úřadu, resp. orgánu veřejné správy. Správní orgán si ale nemůže při tomto uvážení počínat libovolně, nýbrž musí respektovat existující kritéria, daná obecně uznávanou doktrínou a příslušnou judikaturou. Pokud pak jde o stavbu z hlediska stavebního zákona, byla a je chápána jako výsledek činnosti stavební podle zásad stavitelského umění, tj. činnosti, kterou se s použitím stavebního materiálu (cihel, betonu, dřeva, železa apod.) vytvoří nový stavební objekt.

Z těchto hledisek nemůže být žádných pochybností o tom, že předmětné oplocení na daných pozemcích z kovových sloupků a pletiva o výšce 150 – 160 cm bylo stavbou podléhající režimu stavebního zákona. Orgány veřejné správy si pro tento závěr opatřily všechny potřebné důkazy a vyvodily z nich odpovídající právní závěry. Vypořádaly se přitom s jednotlivými ustanoveními stavebního zákona upravujícími režim povolování a ohlašování staveb a na základě charakteru oplocení konstatovaly, že jde o stavbu drobnou. Ostatně i z fotodokumentace je patrné, že stavba oplocení má železné sloupky, mezi nimiž je nataženo částečné pletivo a částečně svařované síť. Nemohou proto obstát námitky stěžovatelů, které měly zpochybnit závěr, že oplocení v tomto případě není stavbou. Jelikož stavební úřad sdělil dopisem ze dne 27. 5. 2002 doručeným stěžovatelům dne 30. 5. 2002, že ohlášenou stavbu lze provést jen na základě stavebního povolení, a předmětné oplocení bylo provedeno bez tohoto povolení, došlo ze strany stěžovatelů k porušení zákona.

(...) Stěžovatelé rovněž namítali, že krajský soud nevzal v úvahu smysl oplocení, které bylo vybudováno nikoliv proti dlouhodobě trvajícím, ale proti bezprostředně hrožícím útokům na jejich majetek a životní prostředí podle ustanovení § 6 občanského zákoníku.

Ustanovení § 6 občanského zákoníku nehovoří nic o možnosti svépomocného odstranění protiprávního stavu, který již dříve nastal a trvá, ani o obnovení v minulosti porušeného práva, ale uplatnění svépomoci výslovně a jednoznačně připouští pouze tehdy, jestliže bezprostředně hrozí neoprávněný zásah do práva. Možnost uplatnění svépomoci je proto vázána výlučně na skutkový předpoklad, že neoprávněný zásah do práva bezprostředně hrozí, nikoliv na předpoklad, že zásah do práva někdy v minulosti nastal a vyvolal protiprávní stav, který trvá. Protiprávní stav, který nastal pozdějším porušením určitých podmínek, vyvolává mezi stranami spor o právo, který ovšem nelze řešit svépomocí, ale pouze soudní cestou. Domnívá-li se tedy kterýkoli soukromoprávní subjekt, že vzniklým protiprávním stavem je zkrácen ve svých právech, nemůže řešit a odstranit vzniklý spor sám svým jednostranným svépomocným zásahem. Řešit spor o právo a vynutit obnovení právního stavu vůči narušiteli právního řádu může v právním státě jedině nezávislý a nestranný soud.

Správní orgány a krajský soud tedy v souladu se zákonem vyložily ustanovení § 6 občanského zákoníku. Ze spisového materiálu vyplývá, že vztahy mezi stěžovateli, kteří tvrdí, že mají vlastnické právo k pozemku p. č. 149/53 a že manželé D. a Jaroslava K. tento pozemek neoprávněně užívají, jsou dlouhodobě silně narušeny a že zásahy z té či oné strany se opakují. Tvrzené zásahy tedy již v minulosti nastaly a vyvolaly stav, který ne-

ustále trvá. Nelze proto opodstatněně hovořit o obraně před zásahy s odvoláním na svépomoc podle § 6 občanského zákoníku, která je skutkově vázána na předpoklad, že neoprávněný zásah do práva bezprostředně hrozí. Vzniklý stav je proto sporem o právo, který lze řešit jen soudní cestou po vyjasnění vlastnických vztahů a po úpravě poměrů v předmětném území. Tím spíše uvedené platí pro stěžovatele, kteří za použití ustanovení § 6 občanského zákoníku argumentují nutností výstavby oplocení, byť bez příslušného povolení či souhlasu, který má odvrátit bezprostřední zásah ze strany vlastníků chat do jejich vlastnického práva. Přitom se ve skutečnosti jedná o nepřipustné svémocné odstranování tvrzeného protiprávního stavu, který již nastal dříve. Stavba plotu bez stavebního povolení či ohlášení stavebnímu úřadu s touto argumentací (nutnosti odvrácení bezprostředního zásahu do vlastnického práva), je proto v rozporu s ustanoveními § 54 a násl. stavebního zákona, podle nichž stavby, jejich změny a udržovací práce na nich lze provádět jen podle stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu. Uvedený postup nelze odůvodňovat ani tvrzením, že se vlastníci chat stojících na pozemku stěžovatelů dopouštěli protiprávního jednání (přestupků) na úseku životního prostředí. Jak již bylo uvedeno, řešit spor o právo a vynutit obnovení právního stavu vůči narušiteli může v právním státě jedině nezávislý a nestranný soud nebo i správní orgán v případě porušování povinností na úseku veřejného práva. Jakýkoliv jiný postup by byl v rozporu se základními idejemi právního státu. Obecně proto není žádoucí, aby ve větší míře postižené subjekty „*braly ochranu svých práv do svých rukou*“ a zajišťovaly obnovení právního stavu svépomocí, která musí být vykládána zužujícím způsobem. (...)

Právo na informace: odvolací orgán

k § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

Odvolacím orgánem je u rozhodnutí okresních soudů o žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Ministerstvo spravedlnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, čj. 4 Ans 11/2007-102)

Věc: Tomáš P. proti Ministerstvu spravedlnosti o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce zaslal dne 9. 3. 2006 Okresnímu soudu v Berouně žádost o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž požádal o pravomocný rozsudek ve věci sp. zn. 8 T 26/2002. Rozhodnutím předsedkyně soudu ze dne 13. 3. 2006 byla žádost stěžovatele odmítnuta.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce dne 15. 3. 2006 odvolání. Na toto odvolání neobdržel žalobce ve smyslu § 16 odst. 2 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím žádnou odpověď, a proto podal dne 7. 5. 2006 u žalovaného stížnost na průtahy ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), na niž však rovněž žalovaný nijak nereagoval.

Žalobce se poté obrátil na Městský soud v Praze se správní žalobou na ochranu proti nečinnosti, kterou se dožadoval, aby soud uložil žalovanému rozhodnout do tří dnů od právní moci rozsudku o odvolání žalobce ze dne 15. 3. 2006. Městský soud v Praze dne 7. 9. 2007 žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku především uvedl, že žalobce označil v žalobě za žalovaného Ministerstvo spravedlnosti, ač Ministerstvo spravedlnosti není nadřízeným orgánem předsedkyně Okresního soudu v Berouně, a proto se nelze domáhat ochrany proti namítané nečinnosti vůči němu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž především poukázal na to, že v praxi senátů Městského soudu v Praze dochází k dynamickému a značně překotnému, obtížně předvídatelnému vývoji, kdy soud o typově identic-

kých žalobách rozhoduje rozdílně. Dále poukázal na instrukci ministra spravedlnosti ze dne 21. 12. 1999, čj. M-1827/99, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. V § 7 odst. 1 této instrukce je stanoveno, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje Ministerstvo spravedlnosti, tzn. žalovaný. Pokud jde o ústavně právní dimenzi této otázky, jíž se napadený rozsudek velmi zevrubně zabývá, nelze podle stěžovatele pominout zcela zásadní aspekt věci, totiž zda vůbec lze poskytování informací žadatelům podle zákona o svobodném přístupu k informacím podřadit pod výkon soudní moci. Není-li tomu tak (o čemž je stěžovatel přesvědčen), nelze přiznat relevanci vývodům městského soudu ohledně toho, že by rozhodování Ministerstva spravedlnosti, tedy ústředního orgánu státní správy a součásti moci výkonné, o opravných prostředcích podle zákona o svobodném přístupu k informacím, mohlo jakkoliv zasahovat do nezávislosti soudů ve smyslu těch ústavněprávních principů, které napadený rozsudek *in extenso* uvádí. Dále stěžovatel poznamenal, že jak je zřejmé z § 124 odst. 1 písm. e), § 125 odst. 1 písm. e), § 123 odst. 1 písm. l, a § 127 odst. 1 písm. g) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), a z § 29 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jakož i z příslušných návětí a poznámek pod čarou, poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je zákonem *expressis verbis* označeno za výkon státní správy soudů. Stěžovatel rovněž uvedl,

že postup městského soudu by nebyl správný ani v případě, že by žalobce skutečně mylně označil jako žalovaného jiný správní orgán, než který byl povinen vydat požadované rozhodnutí. Nesprávné označení žalovaného ve správní žalobě je odstranitelnou vadou podání, k jejímuž odstranění by měl soud I. stupně žalobce vyzvat. V daném případě byl žalovaný v žalobě označen správně, v souladu s platnou a dodržovanou instrukcí, a k takovému postupu proto nebyl a není důvod.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud při posouzení této věci vyšel z toho, že poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je v případě, že je povinným subjektem soud, výkonem státní správy, a to v souladu s ustanoveními zákona o soudech a soudcích, která vždy svěřují tuto kompetenci do rukou předsedy soudu, coby orgánu vykonávajícího státní správu soudu. V působnosti předsedy okresního soudu je podle § 127 odst. 1 písm. g) zákona o soudech a soudcích zajišťovat poskytování informací soudem podle zvláštního právního předpisu, jímž se rozumí zákon o svobodném přístupu k informacím.

Klíčovou právní otázkou pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti stěžovatele je určení funkční příslušnosti odvolacího orgánu proti rozhodnutí předsedkyně Okresního soudu v Berouně o neposkytnutí informace, neboť v dané věci je podstatou sporu, zda tímto orgánem je předseda krajského soudu, či Ministerstvo spravedlnosti. Zákon o soudech a soudcích výslovně neupravuje, kdo je z hlediska funkční příslušnosti kompetentním orgánem pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informace (tj. v tomto případě požadovaného pravomocného rozsudku sp. zn. 8 T 26/2002). Podle § 126 odst. 1 písm. h) zákona o soudech a soudcích je v pravomoci předsedy krajského soudu vykonávat státní správu krajského soudu a okresních soudů v jeho obvodu tím, že je povinen řídit a kontrolovat výkon státní správy

vy okresních soudů prováděných jejich předsedy. Podle § 119 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je ústředním orgánem státní správy soudnictví ministerstvo, které také v souladu s ustanovením § 123 odst. 1 písm. e) téhož zákona řídí a kontroluje výkon státní správy prováděný předsedy soudů ve věcech majetku státu a státního rozpočtu a stanoví působnost k výkonu státní správy soudů prováděnému předsedy soudů v ostatních věcech. Zákon o svobodném přístupu k informacím vymezuje v ustanovení § 16 odst. 2 věty první s účinností do dne 22. 3. 2006 odvolací orgán proti rozhodnutí povinného subjektu o neposkytnutí informace tak, že o odvolání rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat.

Z citovaných ustanovení zákona o soudech a soudcích vyplývá, že předseda krajského soudu se podílí na výkonu státní správy okresních soudů v jeho obvodu mj. i tak, že řídí a kontroluje výkon státní správy okresních soudů prováděný jejich předsedy. Z toho nicméně podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že předseda krajského soudu je „*nejbližší vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu*“, jak definuje odvolací orgán citované ustanovení § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Je sice pravdou, že v určitých zákonně stanovených případech plní předseda krajského soudu funkci nadřízeného orgánu státní správy po stránce funkční příslušnosti k instančnímu přezkumu rozhodnutí předsedy okresního soudu. Tak je tomu kupř. v případě postupu předsedy krajského soudu v případě posouzení žádosti stěžovatele o přešetření způsobu vyřízení stížnosti (na nevhodné chování soudních osob či narušování důstojnosti v řízení) vyřizované předsedou okresního soudu (§ 174 odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích]. Obecně však nelze z těchto ustanovení zákona dovodit, že by předseda krajského soudu představoval v obecné rovině instančně nadřízený orgán státní správy předsedy okresního soudu. Takový výklad by představoval porušení ústavně zakotvených mezí výkonu státní moci dle

čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, neboť státní orgán nemůže rozhodovat, pokud mu tuto kompetenci zákon výslovně nesvěřuje.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v posuzované věci je třeba vyjít z výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím, který podalo ministerstvo, v souladu s dikcí § 123 odst. 1 písm. e) zákona o soudech a soudcích, ve své instrukci ze dne 21. 12. 1999, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V ustanovení § 7 odst. 1 této instrukce je stanoveno, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu podle § 6 odst. 4 (tj. rozhodnutí, jímž se žádosti o poskytnutí informace, byť i jen zčásti, nevyhovuje) rozhoduje Ministerstvo spravedlnosti: bylo-li však toto rozhodnutí vydáno vedoucím státním zástupcem, rozhoduje o odvolání proti němu vedoucí státní zástupce vyššího státního zastupitelství. Tento interní předpis je jednoznačným výkladovým vodítkem pro závěr, že o odvolání proti rozhodnutí předsedy okresního soudu o neposkytnutí informace rozhoduje ministerstvo. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že interní normativní instrukce zavazuje pouze podřízené orgány státní správy soudů, a nikoliv soudce při výkonu rozhodovací činnosti. To ovšem neznamená, že by soud při právním posouzení věci neměl přihlídnout k interním pravidlům obsaženým v instrukci ministerstva v případě, že tato pravidla řeší jednoznačně výkladový problém při aplikaci zákonného práva, jak tomu bylo i v tomto případě. Jestliže interní normativní pravidlo stanovené ministerstvem jako výkladová pomůcka k nalezení správného smyslu aplikace § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím v kontextu zákona o soudech a soudcích, není v rozporu s těmito zákonnými předpisy, pak Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by se takového výkladu neměl přidržet i soud

při výkonu moci soudní. Argumentace městského soudu odůvodňující závěr, že kompetentním orgánem státní správy soudů funkčně příslušným k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí předsedkyně Okresního soudu v Berouně Ministerstvo spravedlnosti není, je z uvedených důvodů nesprávná a vede k chybnému určení pravomoci a příslušnosti odvolacího orgánu.

Ke vztahu citované instrukce ministerstva a zákona o soudech soudcích poznamenává Nejvyšší správní soud následující. Citovaná směrnice je klasickým interním aktem řízení (interní normativní instrukcí) a neobsahuje ze své povahy žádné právní normy, které by mohly být ve vztahu *lex specialis* vůči právním normám obsaženým v zákoně o soudech a soudcích a tyto zákonné normy na základě tohoto principu derogovat. Pravidla obsažená v citované instrukci jsou závazná pouze interně vůči orgánům státní správy podřízeným ministerstvu, které jsou jimi při své činnosti vázány. Přesto však na základě výše uvedené argumentace ve výsledku dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu v tom, že odvolacím orgánem bylo v posuzované věci ministerstvo, a nikoliv předseda krajského soudu, a městský soud měl vzít při svém rozhodování o žalobě výkladová pravidla obsažená ve směrnici v potaz a dovodit s jejich pomocí příslušnost odvolacího správního orgánu. V této souvislosti musí Nejvyšší správní soud vyjádřit svůj údiv nad tím, že městský soud při rozhodování posuzované věci nevycházel ze své recentní judikatury, která v obdobném případě již dovodila v otázce příslušnosti odvolacího orgánu proti rozhodnutí předsedy okresního soudu o neposkytnutí informací stejný výkladový závěr, jako Nejvyšší správní soud v této věci (viz blíže rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2007, čj. 10 Ca 191/2006-22).

Místní referendum: rozhodnutí soudu o vyhlášení referenda; den vyhlášení

k § 13 odst. 1 písm. b) a § 57 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o místním referendu“)

k § 91a odst. 1 písm. b) soudního řádu správního

I. Zastupitelstvo obce nemůže rozhodnout o tom, že místní referendum o navržené otázce nevyhlásí [§ 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu], s odůvodněním, že názor občanů obce o téže či podobné otázce byl již zkoumán jinou formou (například prostřednictvím ankety).

II. Rozhodnutí soudu o vyhlášení místního referenda [§ 57 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve spojení s § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.] musí obsahovat rovněž výrok, kterým soud stanoví den jeho konání.

III. V případě, kdy soud vyhlásí usnesením místní referendum dle § 57 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je dnem vyhlášení místního referenda den vyvěšení usnesení soudu na jeho úřední desce.

(Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2008, čj. 30 Ca 173/2008-64)

Prejudikatura: srov. č. 561/2005 Sb. NSS, č. 661/2005 Sb. NSS, č. 814/2006 Sb. NSS, č. 964/2006 Sb. NSS a č. 1364/2007 Sb. NSS.

Věc: Přípravný výbor k přípravě místního referenda ve věci souhlasu obce s umístěním větrných elektráren v katastrálním území obce Havlíčkova Borová proti městyse Havlíčkova Borová o návrhu na vyhlášení místního referenda.

Navrhovatel se svým návrhem domáhal vyhlášení místního referenda za podmínek stanovených zákonem o místním referendu. Uvedl v něm, že dne 1. 7. 2008 podal návrh pro pořádání místního referenda, přičemž otázka v tomto návrhu zněla: „*Souhlasíte s umístěním větrných elektráren v katastrálním území Havlíčkova Borová?*“ Již v období před podáním návrhu na konání místního referenda podalo 70 % občanů městyse Havlíčkova Borová proti umístění větrných elektráren protest. Vzdor tomu obec uzavřela dne 15. 5. 2008 smlouvu o spolupráci se společností, která má větrné elektrárny provozovat. Zastupitelstvo městyse Havlíčkova Borová při jednání dne 9. 10. 2008 rozhodlo, že se místní referendum nevyhlásí. Navrhovatel se proto domáhal vydání usnesení, kterým by místní referendum o shora uvedené otázce vyhlásil soud.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu především konstatoval, že obdržel žádost společ-

nosti ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o., o udělení souhlasu se stavbou dvou větrných elektráren, které mají být součástí parku dvanácti větrných elektráren umístěných rovněž v katastrálních územích sousedních obcí. Záměr výstavby byl vyvěšen na úřední desce městyse a projednán zastupitelstvem dne 8. 3. 2007. Bylo rozhodnuto, že se o této problematice uskuteční anketa, ve které se následně více jak polovina zúčastněných voličů vyslovila pro výstavbu větrných elektráren. Městys proto spolu se sousedními obcemi jednal s uvedenou společností o podmínkách umístění větrných elektráren, výsledkem čehož bylo dne 15. 5. 2008 uzavření smlouvy o spolupráci mezi městysem Havlíčkova Borová a společností ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o. O návrhu na konání místního referenda, který byl předán odpůrci dne 1. 7. 2008, rozhodlo zastupitelstvo usnesením ze dne 9. 10. 2008 tak, že konání navrženého místního referenda neschválilo. Dle odpůrce tím bylo míněno,

že zastupitelstvo městyse místní referendum nevyhlásí. Důvodem byla právě existence shora uvedené smlouvy, kterou se odpůrce cítí zavázán. Vyjádřil obavu, že případný záporný výsledek místního referenda povede k tomu, že druhá smluvní strana uplatní vůči městysi sankce.

Krajský soud v Hradci Králové vyhlásil místní referendum v městysu Havlíčkova Borová o otázce „*Souhlasíte s umístěním větrných elektráren v katastrálním území Havlíčkova Borová?*“, rozhodl současně, že místní referendum se bude konat dne 21. 2. 2009.

Z odůvodnění:

(...) Krajský soud je tedy zákonem o místním referendu zmocněn k tomu, aby namísto zastupitelstva obce posoudil, zda jsou dány zákonné podmínky pro vyhlášení místního referenda o navržené otázce či nikoliv. V dané věci dospěl k závěru, že ano, a to z níže uvedených důvodů.

Předně se zabýval tím, zda byly splněny podmínky pro konání místního referenda stanovené v § 8 až 12 zákona o místním referendu. K žalobě byl připojen návrh na konání místního referenda, výzva odpůrce k odstranění některých nedostatků návrhu ze dne 14. 7. 2008 a následné doplnění návrhu ze dne 27. 7. 2008. Po něm již odpůrce žádné nedostatky návrhu nenamítal a předložil jej k projednání zastupitelstvu. Dle § 12 odst. 3 zákona o místním referendu v případě, že obecní úřad nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění, považuje se takový návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od jeho podání za bezvadný. V projednávané věci je ze shora uvedeného zřejmé, že navrhovatel k výzvě odpůrce upravil návrh na konání místního referenda tak, aby obsahoval všechny náležitosti zakotvené § 10 zákona o místním referendu. Z jednání odpůrce lze vysledovat, že po tomto doplnění považoval návrh za bezvadný a jako s takovým s ním následně zacházel.

K dotazu krajského soudu odpůrce potvrdil, že byla splněna rovněž podmínka dle § 8

odst. 2 citovaného zákona. Podle ní může být návrh podán, pokud jej podpořilo svým podpisem v obci do 3 000 obyvatel alespoň 30 % oprávněných osob (viz § 2 zákona o místním referendu). Z údajů poskytnutých odpůrcem vyplynulo, že v městysu Havlíčkova Borová je hlášeno k trvalému pobytu 942 obyvatel, ke dni podání návrhu na konání místního referenda zde bylo evidováno 761 oprávněných osob a podpisové listiny pro konání místního referenda podepsalo 295 oprávněných osob, tedy více jak 30 %.

Krajský soud tak považoval za nesporně prokázané splnění podmínek pro konání místního referenda stanovených v § 8 až § 12 zákona o místním referendu. Ostatně tuto skutečnost nezpochybňoval v soudním řízení ani odpůrce. Z jeho postupu po podání návrhu na konání místního referenda, jakož i ze skutečnosti, že o tomto návrhu jeho zastupitelstvo ve smyslu § 12 odst. 4 a § 13 odst. 1 zákona o místním referendu jednalo, lze dovodit, že také on považoval uvedené „formální podmínky“ pro konání místního referenda za splněné.

Proto se krajský soud mohl následně zaměřit na přezkum důvodů, pro které se zastupitelstvo odpůrce rozhodlo místní referendum o navržené otázce nevyhlásit. (...)

Z podkladů shromážděných ve věci, zejména ze zápisu z jednání zastupitelstva odpůrce dne 9. 10. 2008 a z vyjádření odpůrce k návrhu, je zřejmé, že odpůrce nevyhlásil místní referendum o navržené otázce ze dvou důvodů. Za prvé se domníval, že pokud o uvedené problematice proběhla v minulosti v obci anketa, není již vyhlášení místního referenda třeba. Druhý důvod (a zřejmě ten hlavní) spočíval v obavě odpůrce ze sankcí, které by v návaznosti na výsledek místního referenda vůči němu mohla uplatňovat společnost ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o., se kterou uzavřel smlouvu o spolupráci při výstavbě větrných elektráren. Ani jeden z těchto důvodů však nelze podřadit pod případy vymezené § 7 zákona o místním referendu, tedy pod případy nepřípustnosti konání místního referenda.

Místní referendum představuje formu přímé demokracie uskutečňovanou územním společenstvím občanů, jak na ně pamatuje čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, která našla své zákonné a institucionální vyjádření právě v zákoně o místním referendu. Tento zákon určuje podmínky, za nichž se může místní referendum konat, vymezuje otázky, o nichž může být v místním referendu rozhodováno, stanoví postup při vyhlášení místního referenda a při vlastním hlasování, upravuje podmínky platnosti a závaznosti místního referenda. Zákonem zakotvený institut místního referenda nemůže být nahrazen jinými zákonem neupravenými formami projevu vůle občanů určité obce či jiného územního společenství za situace, kdy si tito občané vyhlášení místního referenda kvalifikovaným způsobem přejí. Jinými slovy, zastupitelstvo obce nemůže odmítnout vyhlášení místního referenda o navržené otázce s odůvodněním, že názor občanů obce o téže či podobné otázce byl již zkoumán jinou formou, například že ve věci proběhla obcí uspořádaná anketa. Tento důvod pro nevyhlášení místního referenda tedy obstát nemohl.

Mezi důvody nepřipustnosti konání místního referenda nelze podřadit ani obavu obce ze sankcí, které by po ní v návaznosti na výsledek místního referenda mohl požadovat smluvní partner, se kterým před konáním místního referenda o navržené otázce uzavřela smluvní vztah k této otázce se vztahující. Opačný závěr by totiž umožňoval obcím vyhnout se konání místního referenda s odůvodněním, že ohledně předmětné otázky, jež by měla být v místním referendu řešena, je již obec ve smluvním vztahu k třetím osobám, a že smluvní závazky nemůže porušit a jsou pro ni závazné. Takový postup obcí by byl v příkrém rozporu se smyslem a účelem zákona o místním referendu, neboť by tím přede byla vyloučena vůle občanů obce se k dotčené otázce vyjádřit. Krajský soud proto uzavřel, že ani odkaz odpůrce na existenci smlouvy o spolupráci se společností ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o., ze dne 15. 5. 2008 a na hrozbu sankcí plynoucích z nedodržení této smlouvy nepředstavuje zákonný důvod

pro nekonání referenda ve smyslu § 7 zákona o místním referendu.

Za této situace musel krajský soud dále zvážit, zda by se v místním referendu, jehož vyhlášení se navrhovatel domáhá, rozhodovalo o věcech, které patří do samostatné působnosti obce, a zda neexistuje některý z jiných důvodů vymezených v § 7 zákona o místním referendu (odpůrcem netvrzený), který by jeho konání vylučoval. Dle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu totiž rozhodnutí soudu o návrhu navrhovatele v této věci nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. Soud se tak ocitá v postavení zastupitelstva obce, které o návrhu na vyhlášení místního referenda rozhoduje, tedy je povinen zkoumat i shora uvedené skutečnosti.

Dle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Dle odst. 2 téhož ustanovení do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, § 85 a § 102 citovaného zákona, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obce v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečují v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Z podkladů zaslaných účastníky řízení lze dovodit, že společnost ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o., má coby investor zájem vybudovat v katastrálním území Havlíčkova Borová větrné elektrárny. Tento záměr má již reálné základy, jak dokládá zejména znění smlouvy o spolupráci uzavřené mezi městem Havlíčkova Borová a společností ČEZ Obnovitelné zdroje, s. r. o. Podmínkou vlast-

ního umístění staveb větrných elektráren je však bezpochyby ještě existence územního rozhodnutí o jejich umístění vydaného na základě proběhlého územního řízení. K takovému řízení je věcně a místně příslušný stavební úřad odpůrce, kterým je Městský úřad v Příbyslavi. Dotazem u odpůrce krajský soud zjistil, že územní řízení o umístění zmíněných staveb zatím u stavebního úřadu zahájeno nebylo.

Z formulace navržené otázky, o níž by mělo být v místním referendu rozhodováno, je zřejmé, že by se v něm občané městysu Havlíčkova Borová měli vyjádřit právě k tomu, zda si přejí umístění zmíněných staveb větrných elektráren v katastrálním území Havlíčkova Borová, či nikoliv. Prosazování jejich vůle s ohledem na shora citovaný § 35 obecního zřízení dle krajského soudu bezpochyby do samostatné působnosti obce patří. Výsledky místního referenda totiž budou představovat pro obec závazný apel v tom smyslu, jak má k otázce umístění staveb větrných elektráren přistupovat, tedy zda má jejich výstavbu podporovat či naopak se jí snažit zabránit. Výsledky místního referenda pak budou pro postoj odpůrce k této otázce závazné jak v době před zahájením územního řízení o umístění staveb větrných elektráren (tedy zejména pro jednání s investorem), tak po případném zahájení tohoto územního řízení. V něm by odpůrce měl postavení účastníka [viz § 85 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] a jeho úkolem by bylo hájit důležité místní zájmy, například ty, jež vyplynou z výsledku místního referenda.

Krajský soud rovněž neshledal, že by navržená otázka, o níž by se mělo místní referendum konat, spadala pod některý ze shora vyjmenovaných důvodů nepřipustnosti konání místního referenda vymezených v § 7 zákona o místním referendu, když se v tomto směru odkazuje i na důvody uvedené shora.

Na základě takto zjištěného skutkového i právního stavu věci krajský soud uzavřel, že zastupitelstvo odpůrce pochybilo, jestliže místní referendum o navržené otázce dle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu

nevyhlásilo. Neexistoval totiž žádný důvod, proč by se místní referendum o navržené otázce konat nemohlo; důvody, které k tomu vedly zastupitelstvo obce, pak shledal nezákonnými. (...)

Krajskému soudu tak na základě shora uvedeného nezbylo, než návrhu vyhovět, a proto vyhlásil místní referendum v městysu Havlíčkova Borová o otázce: „*Souhlasíte s umístěním větrných elektráren v katastrálním území Havlíčkova Borová?*“

Dle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, pokud zastupitelstvo obce rozhodne o vyhlášení místního referenda, stanoví zároveň den jeho konání. Dle § 5 odst. 1 se hlasování v místním referendu koná v jednom dni. Dle § 15 téhož zákona se místní referendum koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Dnem vyhlášení místního referenda je první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce na úřední desce příslušného obecního úřadu. Jak již krajský soud opakovaně uvedl, vstupuje za dané situace do postavení zastupitelstva obce, neboť jeho rozhodnutí o vyhlášení místního referenda nahrazuje právě rozhodnutí zastupitelstva obce. Musel proto stanovit i den konání místního referenda. Dle § 93 odst. 5 s. ř. s. soud rozhodnutí (usnesení) ve věcech místního referenda doručí účastníkům a vyvěsí jej na úřední desce. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení. Za den vyhlášení místního referenda je tak dle krajského soudu nutno v daném případě považovat den vyvěšení usnesení krajského soudu na jeho úřední desce. Místní referendum se tak musí konat do 90 dnů od tohoto dne. Při stanovení dne konání místního referenda se krajský soud tímto limitem řídil.

V souvislosti s tím pouze připomíná, že odpůrce není zbaven povinnosti umístit písemné vyhotovení rozsudku neprodleně po jeho obdržení na úřední desku městysu, ačkoliv vyvěšení již bude mít toliko povahu informativní, aby se všichni občané městysu měli možnost o vyhlášení a datu konání místního referenda dozvědět.

Evidence obyvatel: rodné číslo

k § 13b zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění zákona č. 53/2004 Sb.)*

k § 6 a § 21 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (zákon o cestovních dokladech), ve znění zákona č. 217/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 539/2004 Sb. a zákona č. 559/2004 Sb.**)

I. Výlučná informační hodnota údajů obsažených v registru rodných čísel (§ 13b zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel) znamená, že tyto údaje mají ze zákona přednost před údaji pocházejícími z jiných zdrojů, včetně veřejných listin.

II. Pro vydání cestovního pasu není rozhodné, kdy bylo žadateli rodné číslo přiděleno, ale jaké je jeho rodné číslo v okamžiku, kdy mu má být cestovní pas vydán.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2009, čj. 4 As 4/2008-95)

Věc: Jan T. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o vydání cestovního pasu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Magistrátu města Ostravy ze dne 8. 9. 2005 bylo zastaveno správní řízení ve věci vydání cestovního pasu žalobci, neboť neprokázal pravdivost rodného čísla s koncovkou 229 uvedeného v jeho žádosti o vydání cestovního pasu.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal, žalovaný však odvolání dne 14. 11. 2005 zamítl a potvrdil správní rozhodnutí I. stupně.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce ohradil žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 5. 9. 2007 zamítl. Konstatoval, že pravdivost údajů uváděných v žádosti o vydání cestovního dokladu se prokazuje doklady podle zvláštních právních předpisů, v případě rodného čísla je tímto předpisem zákon o evidenci obyvatel. Rodná čísla jsou vedena Ministerstvem vnitra v registru rodných čísel jako neukončený, nepřetržitě funkčně přístupný přehled dat s výlučnou informační hodnotou. Registr rodných čísel je přitom součástí informačního systému evidence obyvatel, který pro výkon státní správy na úseku cestovních dokladů využívají příslušné správní orgány, a to včetně údaje

o rodném čísle žadatele o vydání cestovního dokladu podle § 30 odst. 3 písm. e) zákona o cestovních dokladech. Krajský soud shledal, že správní orgány postupovaly v projednávané věci v souladu se zákonem, jestliže ohledně rodného čísla žalobce vycházely z údaje o rodném čísle vedeném v registru rodných čísel, resp. v informačním systému evidence obyvatel. Na tomto závěru nemůže nic změnit skutečnost, že podle § 15 zákona o evidenci obyvatel je dokladem o přiděleném rodném čísle mimo jiné rodný list a občanský průkaz, které jsou ze zákona veřejnými listinami, u nichž platí vyvratitelná právní domněnka o jejich pravosti a pravdivosti. Pravdivost údaje o rodném čísle žalobce s koncovkou 229 v jeho rodném listu a občanském průkazu byla vyvrácena údajem o rodném čísle s koncovkou 225 vedeném u žalobce v registru rodných čísel, který má ze zákona přednost před údaji uvedenými v jiných dokladech. Správní orgány jsou podle soudu povinny vycházet z údajů uvedených v informačním systému evidence obyvatel, správní orgán prvního stupně navíc ověřil správnost rodného čísla žalobce dota-

*) S účinností od 3. 7. 2006 bylo ustanovení novelizováno zákonem č. 342/2006 Sb. a s účinností od 1. 7. 2008 zákonem č. 239/2008 Sb.

**) S účinností od 1. 9. 2006 bylo ustanovení novelizováno zákonem č. 136/2006 Sb.

zem na Ministerstvo vnitra, které ve sdělení ze dne 8. 8. 2005 potvrdilo, že žalobce má v registru rodných čísel přiděleno rodné číslo s koncovkou 225. Ministerstvo vnitra je přitom jediným orgánem, který je oprávněn ověřit správnost údaje o rodném čísle. Soud konstatoval, že pravdivost rodného čísla s koncovkou 229 uvedeného v žádosti o vydání cestovního pasu ze dne 26. 5. 2004 byla vyvrácena, správní orgán prvního stupně v souladu se zákonem řízení přerušil a stanovil žalobci lhůtu 15 dnů k prokázání pravdivosti údaje o rodném čísle s koncovkou 229. Žalobce měl podle § 17b zákona o evidenci obyvatel možnost požádat Ministerstvo vnitra o ověření rodného čísla a uplatnit své námitky týkající se nesrovnalosti s jeho rodným číslem, což ovšem neučinil. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že pouze tímto způsobem lze podle platné právní úpravy ověřit správnost či nesprávnost údaje o rodném čísle v registru rodných čísel, resp. ověřit, že nositeli rodného čísla bylo přiděleno chybné rodné číslo nebo rodné číslo současně přidělené jinému nositeli. Krajský soud uzavřel, že správní orgán prvního stupně nepochybil, jestliže v daném případě podle § 21 odst. 3 zákona o cestovních dokladech zastavil řízení o vydání cestovního pasu žalobci, rovněž tak nepochybil žalovaný, pokud za této situace zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Zdůraznil, že je nutno brát v potaz váhu veřejné listiny, přičemž rodné číslo s koncovkou 229 používal v občanském průkazu do roku 2003 a v cestovním pasu do roku 2004. Občanský průkaz mu byl vystaven po řádném ověření rodného čísla, kterému v roce 1993 předcházela výzva Policie České republiky. Žalovaný podle stěžovatele nepostupoval v souladu s právními předpisy, při zjištění nesouladu v údajích v cestovním pase byl povinen postupovat podle § 21 zákona o cestovních dokladech. Stěžovatel vytkl Magistrátu města Ostravy, že při zjištění nesourodosti rodného čísla v jeho osobních dokladech s údaji v informačním systému evidence obyvatel nezahájil řízení

o odstranění nesouladu, ačkoliv je pro Ministerstvo vnitra zpracovatelem těchto údajů. Magistrát města Ostravy je proto podle stěžovatele „*spoluodpovědný za zfalšování údajů v ISEO*“. Doklad vystavený Ministerstvem vnitra nemá podle stěžovatele žádný právní význam, neboť uvádí absurdní tvrzení, že mu bylo Českou správou sociálního zabezpečení přiděleno rodné číslo s koncovkou 225. Stěžovatel poukázal na právní předpisy, z nichž přidělování rodných čísel vycházelo, a konstatoval, že tento úřad nikdy nemohl kompetenčně zasahovat do tvaru jeho rodného čísla. O případné změně rodného čísla by podle stěžovatele musela vědět především Okresní správa sociálního zabezpečení v Ostravě. Podle stěžovatele je nesporné a bylo prověřeno, že v roce 1993 byl v ISEO veden pod rodným číslem s koncovkou 229. Ustanovení § 17b zákona o evidenci obyvatel užil krajský soud účelově. Magistrát města Ostravy měl podle stěžovatele prověřit údaj v ISEO podle § 8a tohoto zákona a Ministerstvo vnitra bylo povinno vydat rozhodnutí o řešení tohoto nesprávného údaje. Stěžovatel konstatoval, že jeho žádost o vydání cestovního pasu byla naprosto v souladu s právními předpisy a údaje zapsané v žádosti doložil. Česká správa sociálního zabezpečení měla podle stěžovatele jen velmi omezené pole působnosti v oblasti přidělování rodných čísel; do 1. 1. 2003 mohla přidělovat rodná čísla jen osobám uvedeným v § 5 písm. a) až d) vyhlášky č. 55/1976 Sb., přičemž stěžovatel nesplňoval kritérium bodu b). Toto kritérium ovšem ani splňovat nemusel, neboť má rodné číslo plně čitelně uvedeno ve všech třech následných dokladech. Česká správa sociálního zabezpečení tedy nerespektovala platné právní předpisy a bez ohledu na předepsaný právní postup bez vědomí ČSÚ zasílala lidem doklady o přidělení rodných čísel bez právní hodnoty a bez předepsaného razítka ČSÚ. Stěžovatel podotkl, že od 1. 1. 2003 přiděluje rodná čísla Ministerstvo vnitra, v registru jsou však vedena i rodná čísla přidělená před účinností zákona č. 133/2000 Sb., z čehož podle stěžovatele vyplývá, že došlo k porušení zákona, neboť je v ISEO veden pod rodným číslem, které mu nikdy nebylo přiděleno. Tento údaj byl tedy

nezákonně změněn, neboť minimálně do roku 1994 byl stěžovatel v registru veden pod rodným číslem s koncovkou 229. Stěžovatel současně namítal porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, a zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. Stěžovatel nesouhlasil s výkladem vzájemných vztahů § 15 a § 17 zákona č. 133/2000 Sb., učiněným krajským soudem. Konstatoval, že § 17b se použije pouze v případě, kdy nositel nebo jeho zákonný zástupce získá pochybnosti o tvaru rodného čísla. Takovou pochybnost stěžovatel ani jeho zástupce nepocítili a pravdivost rodného čísla s koncovkou 229 je zcela prokázána veřejnými listinami, na něž odkazuje § 15 zákona. Stěžovateli tedy nevystal důvod podávat žádost o ověření rodného čísla. Stěžovatel zdůraznil, že jeho rodné číslo je buď správné, nebo duplicitní a nesprávné, a proto se přidělí číslo nové. Zákon však nepřipouští rozporovat váhu veřejných listin. Sdělení Ministerstva vnitra není možné považovat za ověření tvaru rodného čísla ve smyslu zákona, není ani novým přidělením rodného čísla.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelem předložené doklady obsahovaly nesprávný údaj z důvodu chybného zápisu rodného čísla na rub rodného listu a následného přepisu do dalších dokladů. Rodné číslo stěžovatele vždy obsahovalo koncovku 225, nejedná se o duplicitně vedené rodné číslo jako v jiných případech, kdy je z tohoto důvodu nutné provést změnu rodného čísla podle § 17 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel. Magistrát města Ostravy podle nároku žalovaného učinil všechny kroky potřebné k ověření správnosti tvaru rodného čísla. V § 17b odst. 2 zákona o evidenci obyvatel je výslovně stanoveno, že Ministerstvo vnitra sdělí potřebnou informaci o správnosti rodného čísla, zákon zde nestanoví zvláštní formu tohoto aktu. Žalovaný zdůraznil, že současná právní úprava nezná jiný způsob jak zjistit, zda bylo určité rodné číslo občanovi přiděleno, či nikoliv než ověřit jeho správnost dotazem na Ministerstvo vnitra. Závěr správce registru rodných čísel je proto pro správní orgán zásadním důkazem při posuzování správnosti tvaru rodného čísla stěžovatele.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Stěžovatel v žádosti o vydání cestovního pasu ze dne 26. 5. 2004 uvedl své rodné číslo s koncovkou 229 a v průběhu celého řízení trval na tom, aby mu do cestovního pasu bylo rodné číslo zapsáno v tomto tvaru. Při podání žádosti stěžovatel podepsal dokument označený „*Výdej údajů vedených v informačním systému k Vaší osobě*“, a vyslovil tak souhlas s tím, aby správní orgány zjišťovaly jeho osobní údaje vedené v informačním systému podle § 8 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel, tedy podal žádost o poskytnutí údajů vedených v informačním systému evidence obyvatel. Magistrát města Ostravy následně získal údaje o stěžovateli vedené v tomto informačním systému, podle nichž má rodné číslo stěžovatele koncovku 225.

Uvedený postup byl v předcházejícím řízení nesprávně popsán tak, že stěžovatel k žádosti o vydání cestovního pasu přiložil výpis z informačního systému evidence obyvatel. Stěžovateli lze přisvědčit, že takový dokument skutečně nepředkládal, nicméně byl při podání žádosti informován a vyslovil souhlas s tím, aby si správní orgán opatřil údaje v informačním systému evidence obyvatel vedené, resp. podepsal žádost o jejich poskytnutí. Formulační nepřesnost, již se správní orgány dopustily, pokud uvedly, že stěžovatel předložil zmíněný výpis, však nemá žádný vliv na zákonnost jejich rozhodnutí, neboť není podstatné, kdo tento dokument předložil, ale jaké údaje výpis obsahuje a že byl stěžovatel o tomto postupu zpraven a svým podpisem jej odsouhlasil.

Porovnáním obsahu žádosti o vydání cestovního pasu ze dne 26. 5. 2004 a údaje o rodném čísle z informačního systému evidence obyvatel, jehož byl Magistrát města Ostravy podle § 30 odst. 3 písm. e) zákona o cestovních dokladech povinen využít, správní orgány zjistily rozpor mezi rodným číslem, které má stěžovatel zapsáno v rodném listu a předchozím cestovním pasu, a rodným číslem evidovaným v informačním systému.

Podle § 3 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel evidence obyvatel je vedena v informačním systému evidence obyvatel (dále jen „informační systém“), jehož správcem je ministerstvo (vnitř, pozn. soudu). Tento informační systém je informačním systémem veřejné správy podle zvláštního zákona.

Podle § 3 odst. 3 písm. e) zákona o evidenci obyvatel v informačním systému se o občanech vedou tyto údaje: rodné číslo.

Podle § 13 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel totéž rodné číslo nesmí být přiděleno více fyzickým osobám.

Podle § 13b odst. 1 zákona o evidenci obyvatel ministerstvo (vnitř, pozn. soudu) spravuje a pro účely tvorby, určování, předávání, přidělování, ověřování, osvědčování a provádění změn rodných čísel zpracovává registr rodných čísel (dále jen „registr“). Registr obsahuje veškerá určená rodná čísla podle tohoto zákona i podle dříve platných právních předpisů.

Podle § 13b odst. 5 zákona o evidenci obyvatel v registru jsou vedena

- a) určená rodná čísla,
- b) přidělená rodná čísla,
- c) aktuálně nepřidělená určená rodná čísla.

Rodná čísla podle písmen a), b) a c) jsou v registru vedena jako neukončený, nepřetržitě funkčně přístupný přehled dat s výlučnou informační hodnotou, vzájemně si vytvářející uživatelskou podporu pro správné přidělování rodných čísel, k provádění změn rodných čísel, k ověřování přidělených rodných čísel a odstraňování zjištěných nedostatků v chybně přidělených rodných číslech.

Rodné číslo je identifikátorem fyzické osoby, která splňuje podmínky pro jeho přidělení podle zákona, a je pro každou fyzickou osobu, vedenou v evidenci obyvatel, jedinečné; jedno rodné číslo tedy nemůže být přiděleno více osobám. Podle důvodové zprávy k zákonu o evidenci obyvatel se rodné číslo stává nepostradatelným indikátorem a pomocným prostředkem pro vyhledávání údajů obyvatel v informačním systému, jakož i pro komunikaci uvnitř i vně informačního systému.

Základním účelem rodného čísla je umožnit zjištění totožnosti osoby, již bylo přiděleno, pomocí jediného údaje. Jméno a příjmení, datum narození ani místo trvalého pobytu samostatně a mnohdy ani při společném užití nepostačují pro odlišení osob a nejsou ani praktické pro vyhledávání osob v nejrůznějších databázích. Užívání rodného čísla, původně zavedeného pro účely sociálního zabezpečení a účely statistické, se proto rozšířilo do mnoha oblastí lidského života. Rodné číslo se v současné době používá nejen ve styku s úřady, ale rovněž ve sféře soukromoprávních vztahů (např. pro identifikaci smluvních stran, v komunikaci klienta s bankou, apod.).

Význam rodného čísla pramení především z jeho jedinečnosti, kterou může zaručit pouze to, že zákon o evidenci obyvatel určuje jedinou výchozí databázi rodných čísel, jež má výlučnou informační hodnotu. Jinými slovy, správnost rodného čísla fyzické osoby lze ověřit toliko v registru rodných čísel, a naopak, jediné rodné číslo uvedené v tomto registru je rodným číslem přiděleným osobě, která je pod tímto číslem v registru vedena. Registr rodných čísel spravuje Ministerstvo vnitra, jež je proto jedinou institucí nadanou kompetencí rodná čísla ověřovat.

Podle § 17b odst. 1 věta první zákona o evidenci obyvatel v případě, že nositel rodného čísla nebo jeho zákonný zástupce zjistí jakékoliv nesrovnalosti v přiděleném rodném čísle nositele rodného čísla anebo získá pochybnosti o jeho jedinečnosti, písemně požádá ministerstvo o ověření rodného čísla v registru.

Podle § 17b odst. 2 zákona o evidenci obyvatel ministerstvo na základě údajů vedených v registru ověří správnost uvedeného výdejevého místa, které nositeli rodného čísla rodné číslo vydalo, a ve spolupráci se zjištěným skutečným výdejovým místem pak ověří, zda rodné číslo uvedené v žádosti je správné a je přiděleno nositeli rodného čísla, který je uveden v žádosti. Na základě zjištěných skutečností ministerstvo žadateli o ověření sdělí, že rodné číslo je správné, anebo že nositeli rodného čísla podle odstavce 1 písm. a) bylo přiděleno rodné číslo chybně anebo rodné čís-

lo, které bylo současně přiděleno jinému nositeli rodného čísla. V případě zjištěné chyby v rodném čísle anebo jeho nejedinečnosti ministerstvo provede změnu rodného čísla podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) nebo b) a oznámí tuto skutečnost žadateli o ověření a zjištěnému nositeli duplicitního rodného čísla.

Podle § 17c odst. 1 zákona o evidenci obyvatel v případě, že nositel rodného čísla nemůže prokázat, že mu bylo přiděleno rodné číslo žádným z dokladů uvedených v § 15, požádá ministerstvo o osvědčení rodného čísla.

Podle § 17c odst. 1 zákona o evidenci obyvatel ministerstvo na základě údajů vedených v registru prověří správnost postupu výdejového místa, které nositeli rodného čísla rodné číslo vydalo, a ve spolupráci se zjištěným skutečným výdejovým místem pak ověří, zda nositeli rodného čísla uvedenému v odstavci 1

a) bylo přiděleno rodné číslo uvedené v žádosti o osvědčení rodného čísla,

b) bylo přiděleno jiné rodné číslo než uvedené v žádosti o osvědčení, nebo

c) rodné číslo přiděleno nebylo.

V případech uvedených v písmenech a) a b) pak ministerstvo vydá doklad o rodném čísle, ve kterém kromě nositele rodného čísla a jemu přiděleného správného čísla současně osvědčí, kým bylo rodné číslo přiděleno, a datum jeho přidělení.

Z citovaných ustanovení zákona o evidenci obyvatel je zřejmé, že správní orgán prvního stupně postupoval správně, když se po zjištění nesouladu rodného čísla stěžovatele uvedeného v žádosti o vydání cestovního pasu (též v rodném listu stěžovatele a jeho předchozím cestovním pasu) a rodného čísla, pod nímž je stěžovatel veden v informačním systému evidence obyvatel, obrátil na Ministerstvo vnitra se žádostí o ověření správnosti rodného čísla stěžovatele.

Ze sdělení Ministerstva vnitra, které potvrdilo, že rodné číslo stěžovatele má koncovku 225, byly správní orgány povinny vycházet, neboť Ministerstvo vnitra je podle zákona o evidenci obyvatel jedinou autoritou oprávněnou k ověřování správnosti rodných čísel.

Správní orgán prvního stupně proto nebyl oprávněn vydat stěžovateli cestovní pas s rodným číslem ve tvaru, jenž požadoval.

Nejvyšší správní soud nepopírá, že rodný list stěžovatele je veřejnou listinou (§ 91 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změnách některých souvisejících zákonů); stejně tak je veřejnou listinou i cestovní pas (§ 2 zákona o cestovních dokladech).

Na veřejné listiny je při hodnocení důkazů v řízení správním i soudním nahlíženo jinak než na listiny ostatní. Správní řád z roku 1967 sice neobsahuje výslovnou úpravu veřejné listiny jako důkazního prostředku, nicméně lze vycházet z obecného principu, který je vyjádřen v § 134 o. s. ř. Podle tohoto ustanovení listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními předpisy prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Tento princip se projeví i ve správním řízení, neboť veřejné listiny mají při hodnocení důkazů vyšší sílu než ostatní listiny, a to v důsledku presumpce správnosti jejich obsahu.

Důležitou součástí vysloveného principu je i podmínka „*není-li dokázán opak*“, která umožňuje vyvrátit pravdivost skutečností ve veřejné listině uvedených. V projednávané věci nastala situace, kdy se do rozporu dostal obsah veřejné listiny a informace zjištěné z registru rodných čísel, který má výlučnou informační hodnotu. Výlučná informační hodnota údajů obsažených v registru rodných čísel znamená, že tyto údaje mají ze zákona přednost před údaji pocházejícími z jiných zdrojů, včetně veřejných listin.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je proto v této situaci nezbytné vycházet z údajů zjištěných v registru s výlučnou informační hodnotou a správnímu orgánu prvního stupně sdělených Ministerstvem vnitra, které jediné je oprávněno ověřovat správnost rodných čísel. Nejvyšší správní soud proto ve shodě se správními orgány a krajským soudem dospěl k závěru, že v průběhu správního

řízení byl prokázán opak skutečnosti, již rodový list a předchozí cestovní pas stěžovatele osvědčovaly či potvrzovaly. Předložené veřejné listiny tedy nepotvrzují pravdivost rodného čísla stěžovatele s koncovkou 229, uvedeného v žádosti o vydání cestovního pasu.

Na tuto skutečnost byl stěžovatel před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně upozorněn a byl vyzván k předložení jiných dokumentů na podporu svých tvrzení. Osvědčení o registraci stěžovatele k dani z přidané hodnoty, předložené před vydáním rozhodnutí o zastavení řízení, ani listina „*Údaje o důchodovém pojištění OSVČ v roce 2004*“, přiložená k odvolání proti tomuto rozhodnutí, však nemohou nic změnit na výlučné informační hodnotě údajů vedených v registru rodných čísel, tedy ani na zjištění správních orgánů, že rodné číslo stěžovatele nese koncovku 225.

Trval-li stěžovatel na vydání cestovního pasu s rodným číslem s koncovkou 229, Nejvyšší správní soud uzavírá, že Magistrát města Ostravy správně řízení o jeho žádosti zastavil, neboť stěžovatel neprokázal pravdivost tohoto údaje. Rovněž žalovaný za dané situace rozhodl správně, neboť odvolání stěžovatele zamítl a rozhodnutí o zastavení řízení potvrdil.

Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani námitku stěžovatele, že Magistrát města Ostravy měl při zjištění nesourodosti rodného čísla v jeho osobních dokladech s údaji v informačním systému evidence obyvatel zahájit řízení o odstranění nesouladu. Správní orgán zcela v souladu se zákonem kontaktoval Ministerstvo vnitra, které sdělením ze dne 8. 8. 2005 potvrdilo správnost rodného čísla stěžovatele zapsaného v informačním systému evidence obyvatel, čímž byl zjištěný nesoulad vyřešen.

Nejvyšší správní soud potvrzuje správnost závěru krajského soudu, že správní orgány nebyly v řízení o vydání cestovního pasu oprávněny zabývat se námitkami stěžovatele, zda mu v roce 1967 bylo přiděleno rodné číslo s koncovkou 229 nebo 225 a zda následně došlo či nedošlo ke změně přiděleného rodného čísla. Pro vydání cestovního pasu totiž

není rozhodné, kdy bylo žadateli rodné číslo přiděleno, ale jaké je jeho aktuální rodné číslo v okamžiku, kdy mu má být cestovní pas vydán. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že se předmětnými námitkami nezabýval. Nejvyšší správní soud nicméně považuje za vhodné alespoň ve stručnosti zásadnější námitky stěžovatele zodpovědět.

Z obsahu správního spisu považuje Nejvyšší správní soud za prokázané, že stěžovatel byl v roce 1967 přiděleno rodné číslo s koncovkou 225, do rodného listu stěžovatele ovšem byla nesprávně zapsána koncovka 229. Od této skutečnosti se odvíjejí veškeré pozdější nesrovnalosti týkající se rodného čísla. Správní orgány, které vydávaly stěžovateli předchozí doklady totožnosti, vycházely z předpokladu správnosti rodného čísla uvedeného v rodném listu, případně v občanském průkazu, kam byla opsána nesprávná koncovka v rodném listu uvedená. Teprve s nástupem výpočetní techniky a postupným vytvářením centrální elektronické databáze, včetně dálkového přístupu do ní, vyvstaly nejasnosti ohledně koncovky rodného čísla stěžovatele, a to již v roce 1993. Tehdy však nebyla výpočetní technika na takové úrovni, jako je dnes, neexistoval ani informační systém evidence obyvatel (stěžovatel v něm tedy v roce 1993 nemohl být veden pod rodným číslem s koncovkou 229, jak tvrdí), a zřejmě z těchto důvodů správní orgány nakonec zapsaly do občanského průkazu stěžovatele rodné číslo podle rodného listu a předchozího občanského průkazu. Toto jejich pochybení ovšem nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu nic změnit na správnosti postupu a rozhodnutí žalovaného i Magistrátu města Ostravy ve věci žádosti stěžovatele o vydání cestovního pasu ze dne 26. 5. 2004.

Stěžovateli lze přisvědčit, že rodné číslo mu v roce 1967 nemohla přidělit Česká správa sociálního zabezpečení, která v té době ještě neexistovala, učinil tak její předchůdce Státní úřad sociálního zabezpečení prostřednictvím odboru sociálního zabezpečení okresního národního výboru. Vzhledem k tomu, že Česká správa sociálního zabezpečení po svém vzniku kompetence v oblasti rod-

ných čísel získala, nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu tato nepřesnost zpochybnit další obsah sdělení Ministerstva vnitra ze dne 8. 8. 2005, jehož zásadní důkazní hodnota spočívá v potvrzení správnosti rodného čísla stěžovatele vedeného v informačním systému evidence obyvatel, a to na základě údajů z registru s výlučnou informační hodnotou, zjištěných a správnímu orgánu prvního stupně předaných jediným k tomu kompetentním orgánem – Ministerstvem vnitra.

Správní orgán prvního stupně navíc zjistil, že rodné číslo ve tvaru, který stěžovatel uvedl v předmětné žádosti a který má zanesen v rodném listu, bylo přiděleno jinému občanu České republiky. Tuto skutečnost potvrdil i stěžovatel ve svých podáních a jejich přílohách. Nejvyšší správní soud proto s odkazem na výše citované ustanovení § 13 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel zdůrazňuje, že stěžovatel se nemůže domoci toho, aby byl údaj v registru rodných čísel změněn na rodné číslo s koncovkou 229, neboť toto rodné číslo bylo přiděleno jinému nositeli a zákon vylučuje přidělení téhož rodného čísla více osobám.

Poukazuje-li stěžovatel na výpověď nositele rodného čísla s koncovkou 229 pana Z., že byl v roce 1996 předvolán na Českou správu sociálního zabezpečení, neboť bylo zjištěno, že je evidován se stejným rodným číslem jako stěžovatel, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že panu Z. bylo jeho rodné číslo dokonce potvrzeno. To nasvědčuje spíše závěru, že Česká správa sociálního zabezpečení tehdy zjistila, že stěžovateli bylo v roce 1967 přiděleno rodné číslo s koncovkou 225, a koncovku 229 proto mohla bez dalšího ponechat

panu Z. Zmíněné tvrzení stěžovatele podle názoru soudu dokládá toliko existenci nesrovnalostí v údajích o jeho rodném čísle, které ovšem byly v průběhu řízení o jeho žádosti o vydání cestovního pasu uspokojivě vyřešeny.

Stěžovatel v průběhu správního řízení navrhoval smírné řešení spočívající v přidělení bezvýznamového identifikačního čísla namísto čísla rodného. Takový postup současná právní úprava neumožňuje, žádosti stěžovatele proto nemohlo být vyhověno. Nejvyšší správní soud se v tomto kontextu pozastavuje nad tím, proč stěžovatel nepřijal rodné číslo s koncovkou 225, když ohlášení tohoto rodného čísla na všech místech, kde je to nezbytné, by muselo být naprosto stejně náročné, jako oznámení nového bezvýznamového identifikačního čísla.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatel po řadu let užíval rodné číslo s koncovkou 229 v domnění, že mu rodné číslo v tomto tvaru bylo v roce 1967 přiděleno. Z lidského hlediska je proto pochopitelné, že stěžovatel pocituje zjištění, že jeho rodné číslo má koncovku 225, jako obrovský zásah do svých práv. Z právního hlediska však nezbývá než konstatovat, že s ohledem na shora uvedené skutečnosti je vyloučeno, aby se stěžovatel domohl rodného čísla v jím požadovaném tvaru nebo bezvýznamového identifikačního čísla, o jehož přidělení žádal. Jediným řešením vzniklé situace proto může být pouze to, že stěžovatel akceptuje své rodné číslo ve tvaru, který je veden v informačním systému evidence obyvatel, a převezme si osobní doklady s tímto rodným číslem. (...)

Daň z příjmů: dary přijaté v souvislosti s podnikáním

k § 3 odst. 4 a § 7 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 259/1994 Sb.

Bezplatný převod podniku z otce na syna není příjmem z podnikání a nepodléhá dani z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2009, čj. 2 Afs 112/2008-44)

Prejudikatura: srov. náleze Ústavního soudu č. 163/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 672/03).

Věc: Danuše H. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 31. 12. 2001 uzavřel Pavel H. st. smlouvu o bezúplatném převodu podniku se svým synem Pavlem H. ml. Předmětem smlouvy byl podnik Pekařny Lešanka, a to včetně vlastnického práva ke všem věcem, právům a majetkovým hodnotám. Smlouvu spolupodepsala též Danuše H., manželka Pavla H. st., která byla podle výpisů z katastru nemovitostí spoluvlastníkem většiny pozemků převáděných v rámci podniku.

Pavel H. ml. podal přiznání k dani darovací, řízení však bylo rozhodnutím Finančního úřadu ve Valašském Meziříčí ze dne 15. 9. 2003 zastaveno z důvodu, že tento převod je předmětem daně z příjmů. Bezúplatný převod byl správcem daně posouzen jako dar v souvislosti s podnikáním ve smyslu § 3 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmů a Pavlu H. ml. byla dodatečnými platebními výměry ze dne 9. 5. 2006 doměřena daň za rok 2001 ve výši 803 927 Kč a za rok 2002 ve výši 425 843 Kč. Žalobkyni, jako spolupracující osobě Pavla H. ml., byla za rozhodné období roku 2002 doměřena daň dodatečným platebním výměrem ze dne 9. 5. 2006 ve výši 102 345 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které však žalovaný dne 5. 2. 2007 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který rozhodnutí dne 6. 8. 2008 zrušil. Dospěl k závěru, že v daném případě došlo k bezúplatnému převodu podniku z otce na syna, aniž bylo prokázáno, že se jedná o dar, který byl poskytnut otcem synovi jako příjem ze synova podnikání ve smyslu § 7 odst. 1 zákona

o daních z příjmů. Jednalo se tedy o dar poskytnutý z osobních či rodinných důvodů, obdobně jako je tomu u dědění, z něhož příjem podle § 3 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmů dani nepodléhá.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud interpretoval zákon o daních z příjmů absurdním způsobem, podle něhož by fakticky nemohl být daní z příjmů fyzických osob zdaněn žádný dar, neboť by se nejednalo o příjem z podnikání ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku. V takovém případě by také byla zcela redundantní právní úprava obsažená v § 3 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmů stanovící výjimky ze zdanění darů. V daném případě přitom převod zcela odpovídá vymezení předmětu daně z příjmů. Stěžovatel dále poukázal na vymezení předmětu darovací daně v § 6 odst. 1 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon o trojdani“). Podle § 6 odst. 3 písm. c) tohoto zákona nejsou předmětem daně darovací bezúplatná nabytí majetku, která jsou předmětem daně podle zvláštního předpisu, tedy podle zákona o daních z příjmů. To znamená, že příjmy nabyté darováním podléhají režimu daně darovací, ovšem dary, které příjemce obdržel v souvislosti s podnikáním, jsou předmětem daně z příjmů. Krajský soud tak podle stěžovatele omezuje svůj výklad jen na znění § 3 odst. 1 zákona o daních z příjmů, ač úprava je uceleně podávána v § 3 odst. 1 až 4 tohoto zákona. Znění § 7 odst. 1 tohoto zákona správnost výkladu správ-

ce daně nezpochybňuje, neboť to se vztahuje k § 3 odst. 1 písm. b) a nikoliv k § 3 odst. 4, podle něhož je předmětem daně dar přijatý v souvislosti s podnikáním. Pojem „*v souvislosti s podnikáním*“ je tedy třeba podle stěžovatele vykládat vždy s ohledem na konkrétní případ a jeho okolnosti – zda příjemce daru podniká, zda darované věci může a hodlá využít pro své podnikání. Je-li tedy příjemce podnikatelem a začne využívat darovaný majetek k podnikání, jedná se o příjem přijatý v souvislosti s podnikáním a podléhá dani z příjmů fyzických osob podle § 3 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmů. V daném případě syn žalobkyně pokračoval v podnikatelské činnosti, a proto se jednalo o dar s podnikatelskou činností související. Stěžovatel nikdy netvrdil, že převod byl plněním vyplývajícím z podnikání, nešlo jistě o závazek z obchodněprávního vztahu. Jedná se o bezúplatný převod – darování; s ohledem na zákon o trojdani je však dar podroben dani z příjmů fyzických osob. V době převodu otec i syn byli podnikateli podnikajícími na základě živnostenského oprávnění a s ohledem na předmět jejich činnosti je nepochybné, že se právní vztah této podnikatelské činnosti týkal. Ani výjimka obsažená v § 3 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmů nepodporuje názor krajského soudu; naopak vložení této výjimky do zákona znamená, že v ostatních případech dary poskytnuté v souvislosti s podnikáním zdaněny jsou. Rozbor ust. § 7 zákona o daních z příjmů považuje stěžovatel za nepodstatný, neboť nebyly zdaněny příjmy z podnikání, ale příjmy s podnikáním související, přičemž rozdíl mezi oběma pojmy je zřejmý přímo z § 3. Odkaz na institut dědění je zcela nepřipustný, neboť k dědění dochází v případě a způsobem stanoveným v zákoně a jde o zcela specifický přechod vlastnictví v důsledku smrti. Zcela samostatná je zde i úprava zdanění.

Stěžovatel navrhl, aby zdejší soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně odkázala na vyjádření Pavla H. ml. k jiné kasační stížnosti, která byla podána ve sporu, jehož podstata byla zcela identická

s tímto případem. Uvedl zde, že účelem § 4 písm. a) zákona o daních z příjmů, je bránit snižování daňového základu např. nahrazováním peněžních příjmů naturálními dary z produkce zaměstnavatele nebo vzájemným darováním produktů jednotlivých podnikatelů mezi sebou apod., ne však omezovat běžné občanskoprávní úkony mezi rodiči a dětmi, byť jsou podnikateli. Tomu nasvědčuje i odkaz na výjimky z uvedeného ustanovení, neboť i fyzickou osobu provozující zdravotnické zařízení je jistě třeba považovat za podnikatele. Nemůže tedy obstát, že na jedné straně by mezi lékaři bylo možné darování zdravotnického zařízení, kdežto mezi jinými podnikateli nikoliv. Krajským soudem užitá argumentace obdoby s dědickým řízením je zcela na místě, neboť i podnik může být předmětem dědění a není důvod, aby převod mezi stejnými osobami za života byl podroben jinému daňovému režimu. Doměření daně daňovým subjektům v souvislosti s tímto převodem v celkové výši 2 584 455 Kč je zásahem do ústavních práv, vyjádřených v čl. 11 odst. 1 a odst. 5 Listiny. V případě možného dvojího výkladu měl stěžovatel dát přednost výkladu šetřícímu podstatu a smysl základních práv a svobod a postupovat podle zásady *in dubio mitius*.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Spornou právní otázkou je výklad, jaké dani podléhá darování „podniku“ otcem synovi.

Mezi smluvními stranami byla uzavřena smlouva o bezúplatném převodu podniku podle § 269 odst. 2 obchodního zákoníku (tj. jako obchodním zákoníkem neupravený smluvní vztah). Co je podnikem, definuje obchodní zákoník v § 5, přičemž podle odst. 2 se jedná o věc hromadnou a na jeho právní poměry se použijí ustanovení o věcech v právním smyslu. Z vymezení předmětu uzavřené smlouvy je zřejmé, že se o podnik v tomto smyslu jednalo. Bezúplatný převod, byť výslovně neupraven, není vyloučen. Bezúplatný převod jako pojem svým významem

odpovídá pojmu darování upravenému občanským zákoníkem (§ 628 a násl.). Bezplatně je zde vlastníkem (dárce) převáděno „něco“ (věc movitá, nemovitá, právo – prostě určitý majetkový prospěch) obdarovanému, který předmět smlouvy přijímá. Základní smluvní rysy – předmět daru, bezúplatnost, dobrovolnost, způsobilost dárce, vznik smlouvy – jsou obdobné. Z hlediska daňového lze tedy darováním rozumět převod nejen na základě smlouvy darovací podle občanského zákoníku, ale i na základě smlouvy o bezúplatném převodu uzavřené podle obchodního zákoníku; rozhodný je tak obsah smlouvy, nikoliv její označení či podrobení občanskému nebo obchodnímu zákoníku.

Bezúplatný převod (darování) zpravidla podléhá dani darovací. Podle § 6 odst. 1 zákona o trojdani v rozhodném znění je předmětem daně darovací bezúplatné nabytí majetku na základě právního úkonu, a to jinak než smrtí zůstavitele, přičemž majetkem se pro účely této daně rozumí nemovitosti, movitý majetek i jiný majetkový prospěch. Uzavřená smlouva tak předpoklady předmětu daně naplňuje. V odst. 3 tohoto ustanovení pak je vymezeno, co předmětem daně darovací není; podle písm. c) to nejsou bezúplatná nabytí majetku, která jsou příjmem a jsou předmětem daně z příjmů podle zvláštního předpisu.

Uplatnění této výluky předpokládá, že darování splňuje podmínky, pro které je jeho předmět podroben dani z příjmů. Předmět daně z příjmů je vymezen v § 3 odst. 1, 2 zákona o daních z příjmů v rozhodném znění. Vyloučeny jsou pak příjmy uvedené v odst. 4 tohoto ustanovení, přičemž mezi ně podle písm. b) patří příjmy získané darováním nemovitosti, movité věci anebo majetkového práva, s výjimkou příjmů přijatých v souvislosti s podnikáním.

Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že zákon o daních z příjmů nevyžaduje, aby příjmy, na něž se § 3 odst. 4 písm. b) vztahuje, byly přijaty při podnikání, ale „výluku z výluky“ podmiňuje pouhou souvislostí s podnikáním. Rozhodnou právní otázkou pak je posouzení pojmu „v souvislosti s podnikáním“, který zákonem definován není.

Je třeba připomenout, že obdobným případem, tedy posouzením vztahu § 6 zákona o trojdani a § 3 odst. 4 písm. c) zákona o daních z příjmů se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 AfS 23/2008-66 (dostupné na www.nssoud.cz).

Zde vzal za základ úvah čl. 11 odst. 5 Listiny, podle něhož daně a poplatky lze ukládat toliko na základě zákona: *„ Jelikož není sporu o tom, že každá daňová či poplatková povinnost představuje zásah do vlastnického práva dotčeného subjektu, musí být proto vykládána v souladu s obecnými pravidly, upravujícími a omezujícími možnosti těchto zásahů. Při výkladu otázky, zda vůbec, a pokud ano, jaká daňová povinnost, má být stanovena, je proto třeba postupovat v souladu s ústavní zásadou zakotvenou v čl. 4 odst. 4 Listiny, totiž šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod a v případě pochybnosti postupovat mírněji (in dubio mitius), tedy vyložit zákon ve prospěch poplatníka. “*

Ke vztahu rozhodných ustanovení zákona o trojdani a zákona o daních z příjmů zde Nejvyšší správní soud uvedl, že „*citovaná zákoná ustanovení jsou vnitřně obsahově souladná, nekonkurují si a není proto třeba řešit aplikační přednost některého z nich např. podle vztahu generality a speciality. Postup při úvaze, zda se v konkrétním případě jedná o právní úkon, který má být podroben dani darovací anebo dani z příjmů, proto musí vycházet z následujících zásad: (1.) nemá dojít ke dvojímu zdanění, a proto to, co podléhá dani z příjmů, není předmětem daně darovací; (2.) platí obecná daňová povinnost bezúplatného nabytí majetku darovací daní; (3.) v případě darů přijatých v souvislosti s podnikáním je dána daňová povinnost podle zákona o daních z příjmů.*

Stěžejním úkolem Nejvyššího správního soudu proto bylo v projednávané věci pečlivě uvážít, zda k předmětnému darování došlo v souvislosti s podnikáním anebo nikoliv, jelikož právě od této otázky se odvíjí, jakému daňovému režimu tento právní úkon podléhal. Pokud by totiž mezi darováním a podnikatelskou činností byl v daném

případě zjištěn úzký vztah, podléhal by přímým získaným darováním majetkového podílu na nemovitosti dani z příjmů; v případě opačném by se jednalo o daň darovací. Pojem „v souvislosti s podnikáním“ je tedy podle Nejvyššího správního soudu nutné vykládat tak, že mezi podnikatelskou činností a získáním (přijetím) daru musí existovat úzký vztah. Citované zákonné ustanovení je nutno v tomto směru vykládat restriktivním způsobem a odlišit od sebe případy, kdy skutečně primárním motivem darovacího úkonu je podnikatelská aktivita (majetkové transfery či restrukturalizace mezi různými podnikatelskými subjekty v rámci primárního zájmu na dosažení větších zisků), od případů, kdy by se značnou pravděpodobností k tomuto úkonu došlo bez ohledu na jakékoliv podnikatelské motivy (typicky upořádání rodinných majetkových vztahů, jako v daném případě).“

Definice podnikání a podnikatele obsažená v § 2 odst. 1, 2 obchodního zákoníku je celkem jednoznačná a v daném případě není pochyb o tom, že obdarovaný byl podnikatelem a že mu převedený podnik k podnikání měl sloužit a sloužil. To samo o sobě ovšem nestačí k posouzení daňového režimu, neboť jeho podnikání nespočívalo v převádění podniků či majetkových hodnot, kterými byl tvořen; nejednalo se tedy o součást podnikatelských vztahů mezi smluvními stranami a už vůbec ne o darování, které by mělo zakrýt příjmy ze vzájemných plnění při podnikání ve snaze obejít jejich podrobení dani z příjmů. To ostatně ani stěžovatel netvrdil.

Součástí všech rozhodných okolností pro posouzení daného případu však je i posouzení rodinných vztahů mezi převádějícím a nabyvatelem, jednalo se o otce a syna, přičemž na straně otce a dárce působila i žalobkyně jako manželka vlastníka a spoluvlastnice některých nemovitostí. Ve smlouvě je také výslovně uvedeno, že k převodu dochází s ohledem na věk a zdravotní stav převodce.

Mezi smluvními stranami se tedy v případě převodu podniku nejednalo o podnikatelský vztah, ani jeho smyslem nebylo poskytnutí příjmu nabyvateli jako podnikateli. Naopak

šlo o vztah rodinný a smyslem a účelem převodu bylo předání podniku synovi, podniku v němž spolu již dříve působili, který byl rodinným podnikem, a to za situace vážného onemocnění otce.

Použili krajský soud argumentaci o obdobě dědění, při němž by ke zdanění daní z příjmů rovněž nedošlo, lze stěžovateli přisvědčit, že oba způsoby nejsou zaměnitelné a každý z nich je samostatně daňově řešen. Společně jim však v daném případě může být jen převzetí rodinného majetku synem, což je třeba reflektovat i v případě posuzovaného bezúplatného převodu.

Je třeba opětovně zdůraznit, že v případě, kdy nebylo jednoznačně prokázáno, že k darování nemovitosti došlo výlučně v souvislosti s podnikáním, když na uskutečnění právního úkonu darování měly převažující vliv zejména jiné okolnosti (příbuzenský poměr dárce a obdarovaného, zdravotní stav dárce), jimž je proto nutné přidat větší váhu, není možné upřednostnit aplikaci zákona o daních z příjmů tak, jak to učinil stěžovatel. Za paradoxní pak lze považovat daňový dopad na žalobkyni. Ta byla spoluvlastnicí některých z převáděných nemovitostí, tedy přinejmenším tuto část majetku synovi fakticky darovala (její vztah k ostatním částem podniku ze spisu patrný není), a i v této části jí pak jako spolupracující osobě byla vyměřena daň z příjmů; tedy byl jí zdaněn příjem z daru, který sama poskytla.

Z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze dále poukázat na argumentaci ústavní ochranou institutu rodiny (čl. 32 Listiny), „*která představuje nezpochybnitelnou a tradiční hodnotu. Tato preference se projevuje v celém právním řádu a výjimkou samozřejmě není ani právo daňové. Jen pro ilustraci je proto možno připomenout, že např. současné znění zákona o trojdaní osvobozuje od darovací a dědické daně příbuzné v řadě přímé a manžele a dále vyjmenované příbuzné v řadě pobočné a manžele dětí (zetové a snachy), děti manžela, rodiče manžela, manžele rodičů a osoby, které s nabyvatelem, dárce nebo zůstavitelem žily nejméně po dobu jednoho roku*“

před převodem nebo smrtí zůstavitele ve společné domácnosti a které z tohoto důvodu pečovaly o společnou domácnost nebo byly odkázány výživou na nabyvatele, dárce nebo zůstavitele (§ 19 odst. 1, 3 ve spojení s § 11 odst. 2, 3). Podobná osvobození plynou i z ustanovení § 4 odst. 1 písm. a), b) zákona o daních z příjmů (osvobození od daně) a výrazně se tato preference projevuje např. i při stanovení daňově odečitatelných položek.

Na rozdíl od stěžovatele se proto Nejvyšší správní soud připojuje k názoru krajského soudu, který v dané věci shledal i porušení čl. 11 Listiny, když vyvodil, že absolutizace souvislosti přijetí daru s podnikáním by v případě darování majetku mezi příbuznými vedla k omezení volné dispozice s majetkem, neboť finanční dopady transakce darování nemovitosti v rámci rodiny by vzhledem k výrazným rozdílům v sazbach mezi daní z příjmů a daní darovací měly za následek omezení volné dispozice s majetkem. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Afs 176/2004-40 (www.ns-soud.cz), „soustava daní musí být z hlediska její koncepce i konkrétní aplikace transparentní, předvídatelná a přiměřená“. Právě přiměřenost daňového zatížení je třeba vzít v tomto případě zvláště v úvahu, neboť zatí-

žení majetku darovaného mezi osobami blízkými daní z příjmů a nikoliv daní darovací se i přes skutečnost, že tento majetek je využíván pro podnikatelské účely, jeví být jako nepřiměřené a tedy zasahující do vlastnického práva jednotlivce.“

I zde tak dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že výklad pojmu „v souvislosti s podnikáním“, provedl stěžovatel jednostranným a ve svých důsledcích extenzivním způsobem, když po zjištění, že obdarovaný je podnikatelem, který darovanou nemovitost využíval a výlučně využívá k podnikatelské činnosti, dospěl k závěru, že k darování prokazatelně došlo v souvislosti s podnikáním, a tudíž je třeba tento příjem obdarovaného žalobce podrobit dani podle zákona o daních z příjmů. Takto extenzivní výklad právních norem, a to zejména v případech ukládání a vymáhání daní, však nelze akceptovat (srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 672/03, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 32, str. 163).

Stěžovateli nelze přisvědčit ani v názoru, že při tomto postoji je právní úprava obsažená v § 3 odst. 4. písm. a) zákona o daních z příjmů redundantní. V rozhodné části se toto ustanovení nepochybně vztahuje na dary, v nichž rodinné vztahy nejsou přítomny, nebo v nichž nejsou pro převod určující. (...)

1821

Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně účtované osobě povinné v souvislosti s náklady exekuce; osoby povinné k dani

k § 72 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 377/2005 Sb.

k § 88 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

I. Osoba povinná v exekučním řízení není příjemcem zdanitelného plnění spočívajícího v provedení exekuce na majetek této osoby soudním exekutorem, který je plátcem daně z přidané hodnoty. Proto, jestliže soudní exekutor uloží osobě povinné povinnost uhradit náklady exekučního řízení podle zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, zvýšené o daň z přidané hodnoty účtovanou soudním exekutorem a následně je taktéž vymůže, nejsou splněny podmínky § 72 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, pro vznik nároku na odpočet daně ze strany osoby povinné.

II. Soudní exekutor vykonávající nezávisle exekuční činnost podle zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, je za splnění dalších podmínek osobou povinnou k dani z přidané hodnoty ve smyslu zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 Afs 143/2008-69)

Prejudikatura: srov. rozsudky Soudního dvora ES ze dne 18. 10. 2007, *Navicon SA* (C-97/06, Sb. rozh. s. I-8755) a ze dne 26. 3. 1987, *Komise v. Nizozemské království* (235/85, Recueil, s. 1471).

Věc: Ing. Tomáš Zůza, správce konkursní podstaty společnosti s ručeným omezením VELTEX, proti Finančnímu feditelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Oprávněná osoba, společnost BUCENTAURO TRADE, s. r. o., se domáhala po osobě povinné, společnosti VELTEX, spol. s r. o., zaplacení své vykonatelné pohledávky exekuční cestou. Exekutor tuto pohledávku pro oprávněnou osobu vymohl včetně nákladů exekuce. Vymohl rovněž zaplacení daně z přidané hodnoty z nákladů exekuce.

Úpadce VELTEX, spol. s r. o., vykázal v daňovém přiznání ze dne 28. 11. 2005 nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty za zdaňovací období říjen 2005 ve výši 246 033 Kč. Finanční úřad pro Prahu 10 však úpadci vyměřil nadměrný odpočet pouze ve výši 30 937 Kč.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný dne 15. 8. 2006 zamítl. Žalovaný se neztotožnil s názorem, že úpadce má nárok na odpočet daně z titulu plnění poskytnutého exekutorem Jurajem Podkonickým (konkrétně DPH z exekučních nákladů), který na majetek úpadce jako osoby povinné provedl exekuci ve prospěch oprávněné osoby BUCENTAURO TRADE, s. r. o.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji dne 30. 7. 2008 zamítl. Městský soud uvedl, že pro neuznání předmětného nároku na odpočet daně z přidané hodnoty je rozhodující, že nebyly splněny podmínky pro jeho uplatnění stanovené v § 72 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, neboť exekuční náklady nejsou přijatým zdanitelným plněním povinnou osobou ze strany exekutora.

Proti rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl, že není a nemůže být v souladu s právem, aby subjekt, který je povinen daň zaplatit a tuto skutečně zaplatil, ji nemohl v daňovém přiznání vyká-

zat, a naproti tomu subjekt, který žádnou daň z přidané hodnoty prokazatelně nezaplatil, si ji v daňovém přiznání jako uznaný odpočet na vstupu vykázat mohl a také skutečně vykázal. Zaplacená daň tvoří uznatelný odpočet daně na vstupu, stejně jako např. stejná daň zaplacená v rámci nákladů řízení před soudy či jinými orgány. Pokud odpočet daně vykázal oprávněný, nepochybně zkrátí stát na dani z přidané hodnoty, neboť provedl odpočet toho, co sám nevynaložil. Dále stěžovatel uvedl, že ve smyslu exekučního řádu soudní exekutor není dodavatelem služby, ale fyzickou osobou, které byla svěřena část výkonu státní správy, náležející jinak soudům. Je tedy vyloučeno, aby zdanitelné plnění poskytl soudní exekutor jako svoji službu oprávněnému, a to na objednávku. Soudní exekutor proto ani nemůže vystavit oprávněnému daňový doklad za něco, co si oprávněný nemohl objednat, a umožnit tak oprávněnému provést odpočet daně z přidané hodnoty, kterou oprávněný nezaplatil, a ani nebyl povinen zaplatit. Stěžovatel nezpochybňoval povinnost exekutora jako osoby povinné k dani z přidané hodnoty platit tuto daň, pouze se nemohl ztotožnit s tím, že daň platí povinný, odvádí ji soudní exekutor, odpočet daně však provádí oprávněný. Zdůraznil, že smyslem exekuce je uspokojení oprávněného, nikoliv jeho neúměrné zvýhodnění o zaplacenou daň z přidané hodnoty na úkor povinného. Na závěr kasační stížnosti pak analogicky argumentoval náklady řízení v občanském soudním řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že princip fungování daně z přidané hodnoty je založen na tom, že jeden plátcе skutečnί plnění, odvede daň na výstupu a plátcе, který toto skutečně plnění přijal, může při splnění zákonem stanove-

ných podmínek uplatnit nárok na odpočet daně. Odpočet daně tedy souvisí výlučně s přijetím zdanitelného plnění uskutečněným jiným plátcem. Nárok na odpočet není založen platbou, byť by šlo o úhradu částky včetně daně z přidané hodnoty. V případě stěžovatele nebylo v jeho prospěch soudním exekutorem poskytnuto žádné zdanitelné plnění, které by přijal a z něhož by na základě řádného daňového dokladu mohl nárokovat odpočet daně. Platba, kterou z povinnosti uložené mu k úhradě nákladů exekuce realizoval, nemá povahu zdanitelného plnění, ale finančního vypořádání, které není předmětem daně. Uvedl, že, co se týká nákladů civilního řízení, je to úspěšný účastník řízení, který má možnost odpočtu daně, nikoli však na základě platby, ale na základě přijetí zdanitelného plnění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

(...)

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil postavení exekutora jako plátce daně z přidané hodnoty. Tato otázka je vyřešena judikaturou Soudního dvora ES.

[10] Základním principem, na kterém systém daně z přidané hodnoty stojí, je ten, že daň je vybírána za každé dodání zboží a za každé poskytování služeb, které osoba povinná k dani uskutečňuje za úplatu (srov. např. rozsudek ze dne 18. 10. 2007, *Navicon SA*, C-97/06, Sb. rozh. s. I-8755, bod 21).

[11] Otázkou činnosti soudního exekutora a povinnosti k dani z přidané hodnoty se v obecné rovině zabýval Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 26. 3. 1987 ve věci *Komise v. Nizozemské království*, 235/85, Recueil, s. 1471. Zde Soudní dvůr posuzoval právní úpravu Nizozemska, které přijalo výklad, že veřejnoprávním subjektem mohou být i fyzické osoby – soudní exekutoři, a proto též jako subjekty veřejnoprávní nejsou osobami povinnými k dani z přidané hodnoty (srov. též § 5 odst. 3 zákona o dani z přidané hod-

noty). Soudní dvůr především upozornil, že pro účely systému daně z přidané hodnoty je podstatné široké a neutrální vymezení pojmu poskytování ekonomické činnosti v čl. 4 odst. 2 Šesté směrnice Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS) (viz česky zvláštní vydání Úř. věst., kapitola 9, svazek 01, s. 23 – 62). Skutečnost, kterou kasační stížnost v této věci argumentuje, totiž že exekutoři poskytují činnost ve veřejném zájmu, která je jim uložena ze zákona, byla podle Soudního dvora i se zřetelem na čl. 6 Šesté směrnice irelevantní (viz bod 10 cit. rozsudku, srov. k tomu čl. 6 odst. 1 Šesté směrnice, podle něhož se poskytováním služeb rozumí též poskytování služeb na základě úředního příkazu nebo zákona). Soudní dvůr proto uzavřel, že soudní exekutoři vykonávají nezávisle ekonomickou činnost, která sestává z poskytování služeb třetím osobám, a za ni pobírají platby na svůj vlastní účet, pročež musí být i na území Nizozemska považováni za osoby povinné k dani z přidané hodnoty (body 22 a 23 rozsudku).

[12] Z výše uvedeného tedy plyne, že soudní exekutor vykonávající nezávisle exekuční činnost podle exekučního řádu je za splnění dalších podmínek osobou povinnou k dani z přidané hodnoty ve smyslu zákona o dani z přidané hodnoty. Tento závěr je ostatně též v souladu s českou daňovou praxí (k činnosti soudního exekutora viz bod 4 Pokynu č. D-247 Uplatňování daně z přidané hodnoty u činností uskutečňovaných podle zvláštních právních předpisů, čj. 181/100 874/2002, ze dne 17. dubna 2003).

[13] Podle § 72 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty nárok na odpočet daně má plátce, pokud přijatá zdanitelná plnění použije pro uskutečnění své ekonomické činnosti. Zde je nutno se ztotožnit s výkladem tohoto ustanovení, jak jej provedl žalovaný a městský soud, podle něhož exekuce není zdanitelným plněním, které by „přijímala“ povinná osoba od exekutora. Pro uplatňování daně z přidané hodnoty je přitom rozhodující, kdo a komu poskytuje plnění, za jehož uskutečnění se

vystavuje daňový doklad (srov. § 73 zákona), nikoliv tedy způsob a zdroj úhrady. Podle § 87 odst. 1 exekučního řádu je nákladem exekuce rovněž příslušná daň z přidané hodnoty, je-li exekutor plátcem daně z přidané hodnoty. Náklady exekuce představují odměnu soudního exekutora za plnění poskytnuté ve prospěch oprávněného, úhrada těchto nákladů však jde podle § 87 odst. 3 exekučního řádu k tíži povinného. Daň z přidané hodnoty se vypočte z celkové fakturované částky, tedy z odměny exekutora a dalších nákladů ve smyslu § 87 odst. 1.

[14] Stěžovatel velmi příhodně srovnává daný problém s náklady civilního řízení. Protože však vychází z nesprávných premis, činí z tohoto srovnání nesprávné závěry. Podle § 137 odst. 3 o. s. ř., ve znění od 1. 4. 2006, náhrada za daň z přidané hodnoty patří k nákladům řízení, jen je-li zástupcem mj. advokát, notář v rozsahu svého oprávnění stanoveného zvláštními předpisy nebo patentový zástupce, který je plátcem daně z přidané hodnoty podle zvláštního právního předpisu, anebo provádí-li v řízení o dědictví úkony soudního komisaře notář, který je plátcem daně z přidané hodnoty podle zvláštního právního předpisu. I v tomto typu řízení tedy daň spadá pod náklady řízení, je jí tedy povinen uhradit ten, kterému ve smyslu procesních předpisů bude náhrada nákladů uložena (zpravidla tedy neúspěšný účastník řízení).

Nárok na odpočet však taková osoba mít nebude, neboť nelze dost dobře uvažovat o tom, že by zdanitelné plnění (právní službu) „přijal“ od advokáta úspěšného účastníka účastník neúspěšný, stejně jako nelze uvažovat o tom, že by zdanitelné plnění „přijala“ od exekutora povinná osoba, proti níž je exekuce vedena. Obdobné ustanovení se stejným daňovým režimem zná ostatně též § 57 odst. 2 s. ř. s. (ve znění zákona č. 237/2004 Sb.).

[15] Skutečnost, na kterou opakovaně upozorňuje žalovaný, totiž že stěžovatel předložil k prokázání nároku na odpočet daně jen „Příkaz k úhradě nákladů exekuce“, kterým soudní exekutor uložil povinné osobě uhradit náklady exekuce, a nikoliv tedy daňový doklad ve shodě s § 73 zákona o dani z přidané hodnoty, je pak již jen důsledkem skutečnosti, že stěžovatel ani žádný takový doklad předložit nemohl, neboť zdanitelné plnění nebylo vůbec převzato stěžovatelem, resp. společností VELTEX, spol. s r. o.

[16] Nejvyšší správní soud na závěr stěžovatele upozorňuje, že nemohl posuzovat otázku, zda si po právu mohla osoba oprávněná uplatnit nárok na odpočet daně, jakkoliv k tomu v kasační stížnosti stěžovatel vyzývá. Předmětem tohoto řízení je totiž daňová povinnost společnosti VELTEX, spol. s r. o., nikoliv daňová povinnost v exekučním řízení oprávněné osoby BUCENTAURO TRADE, s. r. o.

1822

Daňové řízení: lhůta k doplnění odvolání

k § 14 odst. 3 a § 48 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Lhůta stanovená správcem daně k doplnění odvolání podle § 48 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je tzv. lhůtou správcovskou a v případě podání první žádosti daňovým subjektem o její prodloužení je nutné postupovat podle § 14 odst. 3 téhož zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2008, čj. 22 Ca 428/2007-38)

Věc: Akciová společnost AZ-INTERGIPS proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z přidané hodnoty a daň z příjmů právnických osob.

Dne 12. 10. 2006 vydal Finanční úřad v Opavě dodatečný platební výměr na daň z přidané hodnoty (DPH) a dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob, proti nimž podal žalobce dne 17. 11. 2006 odvolání bez uvedení důvodů.

Dne 22. 11. 2006 správce daně vyzval žalobce, aby svá odvolání proti shora označeným platebním výměrům doplnil ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení této výzvy. Další výzvou ze dne 23. 11. 2006 správce daně opětovně vyzval žalobce podle § 48 odst. 5 d. ř. k doplnění odvolání proti oběma platebním výměrům, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení této výzvy. Současně pak v této výzvě uvedl, že *„Doručením této výzvy se ruší rozhodnutí ze dne 22. 11. 2006, jakožto rozhodnutí povahy procesní.“*

Výzva ze dne 23. 11. 2006 byla žalobci doručena dne 29. 11. 2006. Ještě téhož dne požádal žalobce přípisem správce daně o prodloužení lhůty k doplnění odvolání o 30 dnů. Jako důvod uvedl, že správce daně při dodatečném vyměření daně vycházel ze zprávy o daňové kontrole týkající se daně z příjmů právnických osob, jež byla natolik rozsáhlá, že žalobce nebyl schopen v tak krátké době analyzovat všechny právní úvahy správce daně a kvalifikovaně odvolání doplnit.

Správce daně o žádosti o *„prodloužení lhůty k doplnění odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru na daň z příjmů právnických osob ze dne 12. 10. 2006“* rozhodl dne 6. 12. 2006 tak, že lhůtu určenou podle § 48 odst. 5 d. ř. nelze s odvoláním na § 14 odst. 10 d. ř. prodloužit. Poté, dne 20. 12. 2006, vydal správce daně rozhodnutí, jimiž podle § 48 odst. 5 d. ř. zastavil řízení o odvoláních žalobce proti dodatečným platebním výměrům na DPH a DPPO s tím, že žalobce předmětná odvolání nedoplnil. V obou rozhodnutích přitom správce daně odkázal na své rozhodnutí ze dne 6. 12. 2006.

Dne 2. 1. 2007 žalobce doplnil svá odvolání proti dotčeným dodatečným platebním výměrům a proti shora uvedeným rozhodnutím správce daně, jimiž byla předmětná odvolací řízení zastavena, podal žalobce odvolání, kte-

ré žalovaný dne 26. 10. 2007 zamítl. Zamítnutí odvolání žalobce proti rozhodnutí správce daně ze dne 20. 12. 2006, jímž bylo zastaveno řízení o odvolání žalobce proti platebnímu výměru na daň z příjmů, odůvodnil zejména tím, že § 14 d. ř. obsahuje obecnou úpravu lhůt v příslušném procesu, přičemž jejich zvláštní úprava je obsažena v řadě dalších ustanovení. V odvolacím řízení je tedy podle žalovaného nutno postupovat dle speciální úpravy obsažené v části čtvrté daňového řádu o řádných opravných prostředcích, která má před obecnou úpravou přednost. Daňový řád nepočítá s možností podání blanketního odvolání, kdy daňový subjekt podá odvolání bez předepsaných náležitostí a pak tím, že žádá o prodloužení lhůty k doplnění náležitostí odvolání, si ve skutečnosti lhůtu k podání odvolání prodlužuje, jako je tomu v daném případě. Žalobce byl v souladu s kogentním ustanovením § 48 odst. 5 d. ř. vyzván k doplnění odvolání a lhůta stanovená správcem daně se jeví jako dostatečná. Správce daně tedy o žádosti žalobce o prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání a o jejím neprodloužení rozhodl nadbytečně. Žádost žalobce o prodloužení lhůty byla vzhledem ke kogentnímu charakteru § 48 odst. 5 d. ř. podána v rozporu se základní zásadou daňového řízení uvedenou v § 2 odst. 9 d. ř., podle které je právem i povinností všech daňových subjektů úzce spolupracovat se správcem daně při správném stanovení a vybrání daně a dodržovat přitom zákony i ostatní obecně závazné právní předpisy. Podání blanketního odvolání žalovaný označil za porušení základních zásad daňového řízení i za porušení kogentních ustanovení § 48 odst. 4 a 5 d. ř.

Proti rozhodnutím žalovaného brojil žalobce žalobami. Ve vztahu k rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí správce daně o zastavení řízení o odvolání žalobce proti platebnímu výměru na daň z příjmů žalobce podanou žalobu odůvodnil tím, že lhůta dle § 48 odst. 1 d. ř. je jen tzv. lhůtou správcovskou. Správce daně měl podle § 14 odst. 3 d. ř. povinnost lhůtu k odstranění vad podání prodloužit alespoň o dobu, která v den podání žádosti ještě zbývala ze

lhůty, o jejíž prodloužení bylo požádáno, nikoliv žádost zamítnout s odvoláním na § 14 odst. 10 d. ř., jak v tomto případě učinil. V případě rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí správce daně o zastavení řízení o odvolání proti platebnímu výměru na DPH namítal, že správce daně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že svým rozhodnutím ze dne 6. 12. 2006 rozhodl o neprodloužení lhůty stanové výzvou ze dne 23. 11. 2006. V rozhodnutí o neprodloužení lhůty se však správce daně zmiňuje jen o neprodloužení lhůty k doplnění odvolání proti platebnímu výměru na daň z příjmů. Správce daně tak nerozhodl o žádosti o prodloužení lhůty k doplnění odvolání proti platebnímu výměru na DPH. Proto se dle § 14 odst. 4 d. ř. považuje žádané prodloužení lhůty za povolené. Žalobce má za to, že se v daném případě jedná o dvě samostatná řízení a pokud v rozhodnutí o neprodloužení lhůty chybí údaj, kterého odvolání se týká, jde o natolik závažnou absenci základních náležitostí rozhodnutí, která musí způsobit jeho neplatnost. V obou žalobách žalobce současně namítal, že § 14 odst. 10 d. ř. lze použít jen na lhůty, s nimiž je spojen zánik práva podle daňového řádu či jiného zákona, a takovou lhůtou by mohla v daném případě být jen lhůta pro samotné odvolání dle § 48 odst. 1 d. ř. Odvolání bylo však v tomto případě podáno ve lhůtě. Namítal, že pokud se správce daně v rozhodnutích I. stupně domnívá, že bylo požádáno o něco, o co vůbec žádat nelze, měl zastavit řízení podle § 27 odst. 1 písm. h) d. ř. s tím, že jde o nepřipustné podání. Správce daně však nechal uplynout lhůty pro doplnění odvolání a následně řízení o odvoláních zastavil.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce činil kroky, jak řízení zpomalit a zabránit vyměření daně, resp. jejímu vybrání. Lhůtu k doplnění odvolání dle § 48 odst. 5 d. ř. sice stanoví správce daně, jejím smyslem však je, aby odvolatel vady podání odstranil. Právním předpokladem pro vznik fikce včas a řádně podaného odvolání je plné vyhovění výzvě správce daně dle § 48 odst. 5 d. ř. Pokud jde o námitku žalobce ohledně nezákonnosti rozhodnutí správce daně o zastavení ří-

zení o odvolání proti platebnímu výměru na DPH, není tato námitka důvodná, neboť žalobce se znalostí věci a správního spisu mohl usuzovat na zřejmou chybu správce daně, která s ohledem na minimální míru závažnosti v tomto konkrétním případě nemůže způsobit nezákonnost odvoláním napadeného rozhodnutí. Později však uvedl, že k této argumentaci dospěl vlivem nejednoznačných podání žalobce. Na základě posouzení žádosti žalobce ze dne 29. 11. 2006 o prodloužení lhůty stanovené výzvou správce daně ze dne 23. 11. 2006 dospěl k názoru, že žalobce ve skutečnosti žádá o prodloužení uvedené lhůty jen ve vztahu k odvolání proti platebnímu výměru na daň z příjmů, protože tuto žádost odůvodňuje tím, že obdržel od správce daně sdělení důvodů rozdílu. Zde bylo uvedeno, že správce daně při dodatečném vyměření daně vycházel ze zprávy o daňové kontrole, přičemž předmětem dotčené kontroly byla daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2001.

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

Z odůvodnění:

(...) Dále však soud ke všem napadeným rozhodnutím konstatuje, že jsou důvodné žalobní námitky týkající se povahy lhůty k doplnění náležitostí odvolání dle kogentního § 48 odst. 5 d. ř. V daném případě se skutečně jedná o lhůtu správcovskou, protože daňový řád v tomto ustanovení nestanoví konkrétní, přesnou a jedinou lhůtu (dobu), v níž je povinen odvolatel (žalobce) na základě výzvy správce daně vadné odvolání doplnit. Naopak daňový řád ponechává stanovení délky této lhůty výhradně na uvážení správce daně, kdy pouze stanoví, že její minimální délka musí být alespoň patnáct dnů. To však z této lhůty nečiní lhůtu zákonnou, protože správce daně nad těchto patnáct dnů není tímto ustanovením při stanovení délky této lhůty nijak omežován. Uvedené ustanovení § 48 odst. 5 d. ř. je tedy k § 14 odst. 1 d. ř. speciální pouze v tom, že lhůta stanovená správcem daně k odstranění vad odvolání nesmí být kratší patnácti

dnů. Zákonnou lhůtou v § 48 odst. 5 d. ř. je pouze třicetidenní lhůta k podání odvolání. Skutečnost, že dané ustanovení je kogentní povahy, nic nemění na rozlišování mezi lhůtami zákonnými a správcovskými, přičemž ostatně skutečnost, že jde o lhůtu správcovskou, konstatuje žalovaný i ve svém stanovisku.

Shora uvedená skutečnost, že předmětná lhůta k odstranění vad odvolání stanovená správcem daně má povahu jen lhůty správcovské, má zásadní důsledky i z hlediska nutnosti postupu dle § 14 odst. 3 d. ř. (aplikace § 14 odst. 10 d. ř. nepřichází v úvahu), kdy bylo povinností správce daně první žádosti žalobce o prodloužení této lhůty vyhovět alespoň po dobu, která v den podání žádosti ještě zbývala ze lhůty, o jejíž prodloužení bylo žádáno, přičemž nerozhodli správce daně o žádosti o prodloužení lhůty před uplynutím žádané lhůty, je třeba považovat žádané prodloužení lhůty za povolené (§ 14 odst. 4 d. ř.).

Je tedy zřejmé, že rozhodnutí správce daně ze dne 6. 12. 2006, v případě žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání proti platebnímu výměru na daň z příjmů podané žalobcem dne 29. 11. 2006, jímž původně stanovená lhůta dle výzvy ze dne 23. 11. 2006 nebyla prodloužena, není nadbytečné, ale nezákonné a současně tento postup představuje vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Dle názoru soudu je pak na případy vydání takového nezákonného rozhodnutí o neprodloužení předmětné lhůty pohlížet jako na případy dle § 14 odst. 4 d. ř., tj. je nutno považovat žádané prodloužení lhůty za povolené. Uvedené pochybení pak má logicky za následek také nezákonnost rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2007, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí správce daně ze dne 20. 12. 2006, jímž bylo zastaveno řízení o odvolání žalobce proti platebnímu výměru na daň z příjmů.

S přihlédnutím k výše uvedeným závěrům soud konstatuje, že obdobnými vadami trpí také řízení předcházející vydání rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2007, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí správce daně, jímž bylo zastaveno řízení o odvolání žalobce proti platebnímu výměru na

DPH. Je přitom nepochybné, že správce daně v tomto svém rozhodnutí nesprávně odkázal na své rozhodnutí ze dne 6. 12. 2006, které se týkalo jen prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru na daň z příjmů. Nicméně jde o pochybení, k němuž přihlédl žalovaný při rozhodování o odvolání žalobce a řádně se s ním vypořádal, kdy i soud se shoduje s žalovaným v tom, že tato vada sama o sobě s ohledem na svou povahu a intenzitu bez dalšího nemůže mít za následek nezákonnost či neplatnost tohoto rozhodnutí. To však nic nemění na tom, že i v tomto případě z důvodů shora uvedených došlo v řízení před finančními orgány k podstatnému porušení ustanovení o řízení před finančními orgány, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí finančních orgánů obou stupňů. Jde opět o nesprávný výklad § 48 odst. 5 d. ř. I zde finanční orgány dospěly k závěru, že lhůtu stanovenou správcem daně k odstranění vad odvolání dle § 48 odst. 5 d. ř. nelze prodloužit. Žalovaný dospěl k závěru, že § 14 odst. 10 d. ř. vylučuje v odvolacím řízení možnost prodloužení lhůty s ohledem na kogentní úpravu § 48 odst. 4, 5 d. ř. S tímto závěrem žalovaného se ani v tomto případě soud z důvodů shora uvedených neztotožňuje. Na uvedený závěr soudu nemůže mít vliv ani dodatečné jiné zdůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí správce daně, jímž bylo zastaveno řízení o odvolání žalobce proti platebnímu výměru na DPH, ve vyjádření k žalobě, tj. že žalobce vůbec nepožádal o prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání proti platebnímu výměru na DPH. Tento závěr je ostatně dle názoru soudu v rozporu s obsahem správního spisu, a to především s výzvou správce daně ze dne 23. 11. 2006 a s citovanou žádostí žalobce. Z této se podává, že žalobce „*na základě výzvy k odstranění vady podání ze dne 23. 11. 2006 (...) žádá o prodloužení lhůty o 30 dnů*“. Žalobce tedy výslovně odkazuje na výzvu správce daně ze dne 23. 11. 2006, kterou byl vyzván k odstranění vad odvolání nejen proti platebnímu výměru na daň z příjmů právnických osob, ale také k odstranění vad odvolání proti platebnímu výměru na DPH. Žádal-li pak ža-

lobce o prodloužení lhůty k odstranění vad jeho odvolání s výslovným odkazem na uvedenou výzvu správce daně, je z obsahu jeho žádosti zřejmé, že žádal o prodloužení těchto lhůt ve vztahu k oběma těmto odvoláním (to ostatně tvrdí i v podané žalobě). Skutečnost, že pak v dalším odstavci této své žádosti jen odůvodňuje důvody jejího podání, a to podle obsahu skutečně pouze ve vztahu k žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání proti platebnímu výměru na daň z příjmů, na uvedeném závěru soudu nic nemění. To, že tuto žádost neodůvodnil ve vztahu k odvolání proti platebnímu výměru na DPH, by v případě, že by se jednalo o postup dle § 14

odst. 2 d. ř., bylo důvodem pouze k nevyhovění této žádosti, protože žalobce neuvedl žádný důležitý důvod k prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání proti tomuto platebnímu výměru. O tento případ však v dané věci nejde, neboť bylo na místě postupovat dle § 14 odst. 3 d. ř., protože se jednalo o první žádost žalobce o prodloužení lhůty, a to se všemi důsledky ze shora uvedeného vyplývajícími. Tím, že správce daně o žádosti žalobce o prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání proti platebnímu výměru na DPH nerozhodl, je třeba ve smyslu § 14 odst. 4 d. ř. považovat žádané prodloužení lhůty za povolené. (...)

1823

Celní řízení: ztráta zboží umístěného ve svobodném celním skladu; vznik celního dluhu

k § 242 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona č. 1/2002 Sb.)*

Ustanovení § 242 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném do 30. 4. 2004, neumožňovalo vyměření cla váznoucího na zboží umístěném ve svobodném celním pásmu nebo skladu, jehož ztráta nebyla řádně objasněna, a vylučovalo odpovědnost držitelů zboží umístěného do těchto prostor za ztrátu nebo nedovolené nakládání se zbožím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 2 Afs 171/2006-88)

Prejudikatura: č. 474/2005 Sb. NSS, č. 689/2005 Sb. NSS, č. 741/2006 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 20/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 636/02).

Věc: Akciová společnost SENZO proti Celnímu ředitelství v Českých Budějovicích o celní dluh, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 30. 1. 1996 uzavřel žalobce (jako skladovatel) Smlouvu o provozu skladování ve svobodném celním pásmu, zavázal se zabezpečit uskladnění zboží a s tím související služby ve svobodném celním pásmu, jakož i jeho celní projednání podle dispozic ukladatele MEDIZON, s. r. o. Podle čl. VI. bodu 6) se dále zavázal zajistit ochranu skladovaného zboží před odcizením. Tato smlouva byla na základě výpovědi ukončena dne 31. 12. 1997 a ukladatel byl vyzván k odvezení zboží. Dne 21. 3. 1998 bylo zjištěno vloupání do objektu

skladu v uvedeném celním pásmu a bylo zjištěno odcizení 2 410 000 kusů cigaret zn. *Cleopatra* (celkem 241 krabic). Rozsudkem Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. února 2000 byl Dušan K. odsouzen za to, že při násilném vniknutí do skladu žalobce odcizil nejméně 86 krabic cigaret.

Celní úřad v Českých Budějovicích rozhodnutím ze dne 2. 4. 1998 vyměřil žalobci celní dluh ve výši 2 700 899 Kč zahrnující clo, spotřební daň a daň z přidané hodnoty. Dne 16. 2. 2001 žalovaný toto rozhodnutí zrušil ja-

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

ko nicotný právní akt z důvodu neuvedení právních předpisů, na základě kterých byl celní dluh vyměřen. Celní úřad poté rozhodnutím ze dne 14. 3. 2001 celní dluh vyměřený rozhodnutím ze dne 2. 4. 1998 v částce 2 366 750,05 Kč prominul a dále rozhodl o vrácení již zaplacené částky 388 164,95 Kč s tím, že jako takový v souladu s § 283 písm. b) celního zákona celní dluh zaniká. Téhož dne tentýž celní úřad žalobci vyměřil celní dluh v celkové výši 2 721 282 Kč zahrnující clo, spotřební daň a daň z přidané hodnoty.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 5. 2001 posledně uvedeně rozhodnutí celního úřadu změnil tak, že zohlednil rozsudek okresního soudu, kterým byl Dušan K. pravomocně odsouzen za krádež 86 krabic cigaret. V odůvodnění uvedl, že nevysvětlitelná zůstala ziráta 155 krabic uskladněných cigaret. Podle § 242 odst. 3 celního zákona je osobou povinnou ke splnění celního dluhu osoba, která je celním orgánům známa jako poslední držitel zboží. Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 24. 10. 2001 toto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že celní orgán byl vázán svým kontradiktorním rozhodnutím ze dne 14. 3. 2001, jímž byl celní dluh vyměřený žalobci zčásti prominut a již zaplacená částka vrácena. Žalovaný pak dne 19. 12. 2001 zrušil rozhodnutí celního úřadu ze dne 14. 3. 2001, jímž byl celní dluh vyměřený žalobci zčásti prominut a již zaplacená částka vrácena, neboť původní rozhodnutí ze dne 2. 4. 1998, jímž byl vyměřen žalobci celní dluh, bylo již předtím zrušeno jeho rozhodnutím ze dne 16. 2. 2001. Dne 27. 2. 2002 žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí ze dne 13. 3. 2001 tak, že platební výměr změnil a žalobci uložil povinnost uhradit clo a daně v celkové částce 1 737 092 Kč váznoucí na 155 krabicích cigaret *Cleopatra*, jejichž použití po uložení ve svobodném celním skladu nebylo řádně vysvětleno a prokázáno.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 17. 7. 2002 zamítl. Ústavní soud nálezem ze dne 1. 2. 2005, sp. zn. II. ÚS 636/02, č. 20/2005 Sb. ÚS, tento rozsudek krajského

soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2002, zrušil s odůvodněním, že soud pochybil, když aplikaci neplatného právního předpisu označil za vadu řízení, která je bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný poté novým rozhodnutím ze dne 7. 2. 2006 změnil rozhodnutí celního úřadu ze dne 14. 3. 2001 tak, že uložil žalobci povinnost uhradit clo a daně v celkové výši 1 737 093 Kč váznoucí na 155 krabicích cigaret *Cleopatra*.

Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu proti posledně jmenovanému rozhodnutí rozsudkem ze dne 28. 6. 2006 zamítl. Uvedl, že ztráta celkem 241 krabic cigaret byla zjištěna a prokázána. Nelze proto přisvědčit žalobci, že mu povinnost zaplatit celní dluh byla uložena v rozporu s předpisy platnými v době rozhodné pro její vznik. Okolnost, že pro aplikaci § 242 odst. 3 věty druhé celního zákona je nezbytné prokázání nejen, že k ztrátě došlo, ale také jakým způsobem, event. kdo ztrátu způsobil, z díkce druhého odstavce citovaného ustanovení nelze dovodit, nehledě na skutečnost, že přisvědčit názoru, že za celním orgánům náležitě vysvětlenou a prokázanou ztrátu je třeba považovat jen takový úbytek na zboží převzatém k uložení, u něhož bude zjištěna také za ztrátu odpovědná konkrétní osoba, by činil § 242 odst. 3 větu druhou celního zákona neaplikovatelným.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu brojil kasační stížností. Namítal, že při svém rozhodování krajský soud účelově zúžil podmínky, za nichž lze ztracené zboží ve svobodném celním pásnu považovat za spotřebované. V rozporu se stanovenými podmínkami se zabýval pouze splněním podmínky první (ztráta zboží) a obešel podmínku druhou (vysvětlení ztráty). V daném případě krajský soud odmítl aplikovat platný právní předpis vztahující se k věci proto, že by to neumožnilo aplikaci ustanovení, z něhož se vyvozuje povinnost k placení cla a daní. Uvedl, že jestliže se některé z ustanovení práva projeví jako chybné nebo neaplikovatelné, je v moci zákonodárce tuto vadu odstranit, neboť za souladnost a věcnou správnost právních předpisů nese odpovědnost

stát. Je však hrubým vybočením z principů právního státu, jestliže tato tvrzená pochybení zákonodárce napravují orgány státní správy a soudy porušováním, resp. neaplikováním, těchto „špatných“ právních předpisů.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil otázku aplikace § 242 celního zákona, neboť účelově zúžil podmínky, za nichž lze ztracené zboží ve svobodném celním pásmu považovat za spotřebované, pouze za splnění podmínky první (ztráta zboží) a oběhl podmínku druhou (vysvětlení ztráty).

Podle § 242 odst. 1 celního zákona vzniká celní dluh při dovozu zboží podléhajícího dovoznímu clu „spotřebou nebo použitím ve svobodném celním pásmu nebo svobodném celním skladu za jiných podmínek, než které jsou stanoveny celními předpisy. Dojde-li ke ztrátě zboží a tato ztráta je celním orgánům náležitě vysvětlena a prokázána, považuje se ztracené zboží za zboží, které bylo spotřebováno nebo použito ve svobodném celním pásmu nebo svobodném celním skladu“. Podle odst. 3 citovaného ustanovení je dlužníkem „ten, kdo zboží spotřeboval nebo poprvé použil, a každý, kdo se spotřeby nebo použití zúčastnil a byl si vědom nebo si měl být vědom, že je zboží spotřebováno nebo používáno v rozporu s podmínkami stanovenými celními předpisy. Považuje-li se ztracené zboží za zboží, které bylo spotřebováno nebo použito ve svobodném celním pásmu nebo svobodném celním skladu, a není možné postupovat podle předchozí věty, je osobou povinnou splnit celní dluh osoba, která je celním orgánům známa jako poslední držitel zboží.“

Krajský soud interpretoval § 242 odst. 1 celního zákona tak, že postačí prokázání toho, že k ztrátě došlo, tedy prokázání ztráty ve svobodném celním skladu, a není třeba, aby bylo zřejmé jakým způsobem, případně kdo

ztrátu způsobil. Tento výklad není správný, protože krajský soud vyložil slovní spojení „ztráta je náležitě vysvětlena a prokázána“ tak, že postačí prokázání ztráty, a nezapíval se dále podmínkou vysvětlení ztráty. Postupoval tedy tak, jako by v zákoně podmínka vysvětlení ztráty vůbec nebyla, a odůvodnil to tím, že v opačném případě by se § 242 odst. 3 věta druhá stal neaplikovatelným. Tento výklad však nemá oporu ve znění zákona a nelze jej přesvědčivě opřít ani o žádné z výkladových pravidel, které by umožňovalo od textu zákona odhlédnout. Stěžovatel tudíž důvodně namítal, že krajský soud k jeho tíži neaplikoval ustanovení na daný případ dopadající (podmínku vysvětlení ztráty), a to pouze s odůvodněním odstranění rozpornosti zákona. Nejvyšší správní soud připomíná, že pochybení zákonodárce nelze přičítat k tíži fyzických a právnických osob, a proto za situace, kdy se rozchází úmysl zákonodárce se zněním zákona, v němž měl být tento úmysl vyjádřen, je třeba použít toho výkladu, který je pro fyzické a právnické osoby, jimž z něj vyplývají práva a povinnosti, příznivější (viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004, publ. pod č. 474/2005 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 2 Afs 24/2005, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 23. 8. 2006, sp. zn. 2 Afs 178/2005, www.nssoud.cz, jakož i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008 ve věci sp. zn. 7 Afs 54/2006, zatím nepublikované). Krajský soud tedy v posuzovaném případě opomenul některé ze základních principů veřejného práva, které jsou v daných souvislostech relevantní, zejména princip legální licence a enumerativnosti státních pretenzí, princip právní jistoty a princip předvídatelnosti právní regulace, z nichž plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu, a zásadu, že v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo „mezery v zákoně“ umožňujete více rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější, neboť je věcí státu, aby formuloval své zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval

výkladové nejasnosti. V opačném případě by se jednalo o nepřipustnou libovůli zákonodárce. Nejvyšší správní soud tak dospěl k dílčímu závěru, že nelze k tíži adresáta právní normy nerespektovat podmínku vysvětlení ztráty stanovenou v zákoně pouze z důvodu rozpornosti zákona či aplikačních paradoxů. Proto posoudil námitku stěžovatele ohledně nesprávné aplikace § 242 odst. 1 věty druhé ve spojení s odst. 3 celního zákona jako důvodnou, neboť nebyly splněny všechny podmínky vyžadované § 242 odst. 1 celního zákona pro fikci, na základě které by mohlo být ztracené zboží považováno za ztracené či spotřebované ve svobodném celním pásmu nebo svobodném celním skladu, a z toho důvodu pak nelze aplikovat ustanovení odst. 3 citovaného ustanovení, kde tento předpoklad je vyžadován pro stanovení povinnosti posledního známého držitele ztracených věcí splnit celní dluh.

Výklad krajského soudu neobstojí ani při zohlednění skutečnosti, že zákonodárce byl při schvalování celního zákona zjevně inspirován právem Evropských společenství. Nejvyšší správní soud v tomto smyslu již judikoval, že i v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takového výkladu je však zpravidla nezbytné v případech, kdy pro to existují zřejmé racionální důvody dané např. tím, že v ustanovení českého právního předpisu bylo úmyslně zvoleno odlišné znění nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevové v normě práva Evropských společenství (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45^{*)}). Nejvyšší správ-

ní soud se proto zabýval i možností eurokonformního výkladu. V dané věci je však text § 242 odst. 1 celního zákona v přímém rozporu se zněním čl. 205 celního kodexu. Podle tohoto článku totiž vzniká celní dluh při dovozu „spotřebou nebo použitím zboží, které podléhá dovoznímu clu, ve svobodném pásmu nebo svobodném skladu za jiných podmínek, než které jsou stanoveny celními předpisy. Dojde-li ke zmizení zboží a toto zmizení není celním orgánům uspokojivě vysvětleno, mohou tyto orgány považovat zmizelé zboží za zboží, které bylo spotřebováno nebo použito ve svobodném pásmu nebo svobodném skladu. (...) Dlužníkem je osoba, která zboží spotřebovala nebo poprvé použila, a každá osoba, která se spotřeby nebo použití zúčastnila a byla nebo měla si být vědoma, že je zboží spotřebováváno nebo používáno v rozporu s podmínkami stanovenými platnými předpisy. Pokud celní orgány považují zmizelé zboží za zboží, které bylo spotřebováno nebo použito ve svobodném pásmu nebo svobodném skladu, a není možné postupovat podle předchozího pododstavce, je osobou povinnou splnit celní dluh osoba, která je celním orgánům známa jako poslední držitel zboží.“ Z celního kodexu tak vyplývá, že není-li dlužníkem ten, kdo zboží spotřeboval nebo použil, a zmizení není celním orgánům uspokojivě vysvětleno, je osobou povinnou uradit celní dluh ten, kdo byl posledním držitelem zboží. Nejvyšší správní soud zde poukazuje na skutečnost, že právní úprava obsažená v celním kodexu, z níž vyplývá opačný princip, než na němž je založen § 242 celního zákona, je bezesporná a odpovídá účelu celního kodexu i požadavku racionálně uspořádaných vztahů. Rozumný zákonodárce, inspirující se v právu Evropských společenství, by ji stěží mohl nepřevzít. Česká právní úprava však ve své podstatě, v rozporu s požadavkem racionálního uspořádání právních vztahů, neumožňuje vyměření cla váznoucího na zboží umístěném ve svobodném celním pásmu nebo skladu, jehož ztráta nebyla řádně objasněna, a proti smyslu zákona vylučuje odpovědnost držitelů zboží umís-

^{*)} Publikovaný pod č. 741/2006 Sb. NSS.

těného do těchto prostor za ztrátu nebo nedovolené nakládání se zbožím.

V daném případě nelze přehlédnout ani vývoj české právní úpravy v dané věci. Celní ředitelství nejprve v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2001 i ze dne 7. 2. 2002 aplikovalo § 242 odst. 1 celního zákona ve znění, jež odpovídalo znění celního kodexu „*Celní dluh při dovozu zboží podléhajícího dovoznímu clu vzniká spotřebou nebo použitím ve svobodném celním pásmu nebo svobodném celním skladu za jiných podmínek, než které jsou stanoveny celními předpisy. Dojde-li ke ztrátě zboží a tato ztráta není celním orgánům náležitě vysvětlena a prokázána, považuje se ztracené zboží za zboží, které bylo spotřebováno nebo použito ve svobodném celním pásmu nebo svobodném celním skladu.*“ Toto znění zákona bylo původně vyhlášeno ve Sbírce zákonů v částce 5, rok 1993. Avšak v částce 38 Sbírky zákonů z téhož roku bylo publikováno redakční sdělení oprav, v němž se pod bodem 5 týkajícím se celního zákona uvádí „*v § 242 odst. 1 v druhé větě má být místo „ztráta není“ správně být „ztráta je“*“^{*)}. Touto zásadní významovou změnou se tak stal text zákonného ustanovení vnitřně rozporným a především zcela v rozporu s účelem celního zákona, měl-li tento zákon mít v příslušné pasáži

úpravu odpovídající celnímu kodexu. Tomu, že to tak mělo zjevně být, nasvědčuje ostatně formulace dalších vět § 242 celního zákona mající zjevně předobraz v ustanoveních celního kodexu. I když tak čl. 205 celního kodexu sloužil jako předloha pro § 242 celního zákona, nelze toto ustanovení v posuzovaném případě vykládat eurokonformně, neboť adresáti této právní normy měli v důsledku zcela zjevně jinému textu českého zákona, než jaký by odpovídal celnímu kodexu, oprávněné očekávání, že se českou úpravou mohou a mají řídit. Eurokonformní výklad zde nemůže „přebít“ zjevně odlišné a věcně iracionální znění zvolené českým zákonodárcem, byl-li by takový výklad v celní věci v neprospěch soukromé osoby (viz k tomu i závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008 ve věci sp. zn. 7 Afs 54/2006, zatím nepublikované). Nejvyšší správní soud tak připouští, že záměr zákonodárce v případě tohoto ustanovení směřoval podle všeho k postihu případů, kdy provozovatel svobodného celního skladu použil některé zboží v něm umístěné pro vlastní potřebu, avšak vzhledem k tomu, co vyplývá z redakčního sdělení ve Sbírce zákonů ohledně opravy textu zákona, tento záměr nebyl do tohoto textu vtělen. (...)

1824

Celní právo: celní řízení; celní dluh Správní trestání: celní delikt

k § 140 odst. 2 a § 241 odst. 1 písm. a) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona č. 113/1997 Sb.^{*)}

I. Řízení o celním deliktu je vedeno mimo řízení celní a je v něm rozhodováno nikoliv o povinnosti odvést clo či daň, nýbrž o sankci za spáchání celního deliktu.

II. Řízení o celním deliktu a řízení o vyměření cla jsou dvě samostatná řízení na sobě nezávislá; je-li v souvislosti s jedním uskutečněným dovozem uložena sankce za spáchaný správní delikt i vyměřeno clo z titulu vzniku celního dluhu [§ 241 odst. 1 písm. a) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon], nejedná se o porušení zásady *ne bis in idem*.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2006, čj. 5 Afs 46/2006-63)

Věc: Společnost s ručením omezeným PRIORITY proti Celnímu ředitelství Praha o celní dluh, o kasační stížnosti žalobce.

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

Celní úřad Mělník svým rozhodnutím ze dne 19. 11. 2002 vyměřil žalobci celní dluh ve výši 27 063 Kč, neboť žalobce nesplnil svou povinnost dle § 140 odst. 2 celního zákona.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadl žalobce odvoláním, které žalovaný dne 15. 5. 2003 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, jež Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 27. 5. 2005 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) se včas podanou kasační stížností domáhal zrušení tohoto rozhodnutí městského soudu. V kasační stížnosti mimo jiné konstatoval, že souhlasí s názorem soudu, že odpovědnost za porušení povinností vyplývajících z režimu tranzitu je odpovědností objektivní, bez ohledu na zavinění. To ovšem platí pouze pro odpovědnost za spáchání celního deliktu. Z tohoto důvodu stěžovatel také odpovědnost za celní delikt uznal, uhradil pokutu stanovenou celním úřadem a proti jeho rozhodnutí o celním deliktu se nikterak nebránil. Nemůže ovšem souhlasit s tím, že jakékoli porušení povinností režimu tranzitu přináší vznik celního dluhu dle § 241 celního zákona. O tom svědčí mimo jiné i zakončení § 241a celního zákona. Toto ustanovení evidentně zákonodárce do zákona zařadil vědom si existujících, byť výjimečných situací, kdy hlavní povinný při vši opatrnosti a úsilí nemůže zabránit nemožnosti splnit stanovené povinnosti, a přesto by mu právě takovým nesplněním povinnosti měla vzniknout povinnost uhradit celní dluh. Právě pro takové případy, jako je případ stěžovatele, je nutné nevykládat uvedené ustanovení extenzivně, jak činí nejen žalovaný, ale i soud (že každé porušení povinnosti má za následek vznik celního dluhu), ale dospět k závěru, že v takových případech „povinnému“ nevzniká celní dluh. Zboží bylo i přes opatrnost stěžovatele odcizeno, následně proto ani nemohlo být dále prodáno, přesto by vznikala povinnost hradit cla a daň z přidáné hodnoty. Stěžovatel by byl tedy dvakrát trestán za totéž porušení povinnosti – jednou sankcí za celní delikt, podruhé povinností hradit celní dluh.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k argumentu o dvojím potrestání (sankce za celní delikt, úhrada celního dluhu) uvedl, že řízení o porušení celních předpisů a řízení daňové jsou řízení na sobě nezávislá. Nelze vázat výsledek řízení jednoho na průběh druhého. Nelze přijmout názor stěžovatele v tom smyslu, že byl v uvedené věci potrestán dvakrát. Ve věci celního deliktu bylo řízení již pravomocně ukončeno a toto není předmětem soudního řízení. Rozhodnutí ve věci vyměření celního dluhu vzniklého nedodržením povinností vyplývajících z režimu, do něhož bylo zboží propuštěno [§ 241 odst. 1 písm. a) celního zákona] bylo vydáno v mezích zákonných oprávnění celních orgánů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podstata sporu v dané věci spočívá v posouzení otázky, zda došlo v případě porušení povinnosti stěžovatele, jakožto hlavního povinného, vyplývajících z režimu tranzitu zakotvené v § 140 odst. 2 celního zákona, ke vzniku celního dluhu dle § 241 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

(...) Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že byl za nedodržení podmínek režimu tranzitu sankcionován dvakrát, jednou sankcí za celní delikt, podruhé povinností hradit celní dluh, nelze s ním ani v tomto případě souhlasit. Řízení o celním deliktu a celní řízení podle celního zákona jsou dvě samostatná řízení. Řízení o celním deliktu je vedeno mimo řízení celní, a je v něm rozhodováno nikoliv o povinnosti odvést clo či daň, nýbrž o sankci za spáchání celního deliktu. Stěžovateli byla v daném případě za porušení povinnosti stanovené § 140 odst. 2 celního zákona v řízení o celním deliktu uložena pokuta, neboť jeho jednání naplnilo skutkovou podstatu ustanovení § 298 odst. 1 celního zákona. Uložená pokuta byla sankcí za porušení zájmů chráněných celním zákonem.

Následné vyměření celního dluhu, který vznikl dle ustanovení § 241 odst. 1 písm. a) celního zákona porušením výše uvedené po-

vinnosti hlavního povinného v režimu tranzit, není pokračováním ani opakovaným projednáním celního deliktu. Clo, na rozdíl od uložené pokuty, je povinnou platbou *sui generis*, stanovenou celním zákonem, která je vybírána v přímé souvislosti s přechodem zboží přes státní hranice od osob, které zboží dovážejí, respektive vyvážejí, nebo od osob, pro které je zboží dováženo nebo vyváženo, ve prospěch státní pokladny a nemá tak povahu sankce.

V řízení o vyměření cla celní orgán nezkoumá delikt ní odpovědnost příslušné osoby, ale posuzuje, zda a kdy v souvislosti s jejím jednáním, ať už právním či protiprávním, vznikl dle příslušných ustanovení celního zákona (§ 238 a násl. celního zákona) celní dluh. Účelem celního řízení je vyměřit clo vztahující se k dováženému zboží bez ohledu na případné protiprávní jednání osoby povinné hradit clo.

Ustanovení § 241 odst. 1 písm. a) celního zákona pak upravuje jeden ze způsobů vzniku celního dluhu, kdy deklarant nepostupuje v souladu s celními předpisy. S porušením povinnosti dle § 140 odst. 2 celního zákona je spojen okamžik vzniku celního dluhu, nikoli sankce za celní delikt. Clo jakožto povinná platba vztahující se k dováženému zboží, by stěžovateli byl povinen celní úřad vyměřit i v případě, že by povinnost stanovenou v § 140 odst. 2 celního zákona neporušil. Učinil by tak v souvislosti s propuštěním zboží do volného oběhu či jiného celního režimu dle příslušných ustanovení celního zákona.

Z uvedeného zdůvodnění tedy vyplývá, že řízení o celním deliktu a řízení o vyměření cla jsou řízení na sobě nezávislá a zásada *ne bis in idem* nebyla, ale ani nemohla být, v daném případě porušena.

1825

Mezinárodní ochrana: důkazní prostředky; hodnocení důkazů

k § 3, § 50 odst. 4 a § 51 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k zákonu 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)

I. Informace o zemi původu použité ve věci mezinárodní ochrany musí být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné.

II. Zpráva Evropské komise o dosaženém pokroku v připravenosti kandidátské země na členství v EU může být jedním z důkazních prostředků, avšak s ohledem na její diplomatický charakter a účel, pro nějž se zpracovává, je pro azylové účely nezbytné k ní přistupovat při hodnocení důkazů obezřetně (§ 50 odst. 4 a § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Zásada materiální pravdy vyjádřená v § 3 uvedeného zákona vyžaduje, aby situace v zemi původu byla zjišťována pomocí jiných zpráv, které netrpí těmito deficity, přičemž zpráva Evropské komise může být užita toliko podporně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Azs 105/2008-81)

Prejudikatura: srov. č. 933/2006 Sb. NSS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 2. 2008, *Saadi proti Itálii*, stížnost č. 37201/06^{*)}

Věc: Özgür S. (Turecko) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

^{*)} Neoficiální překlad rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 3/2007, s. 129.

Žalobce přicestoval dne 6. 3. 2008 na území České republiky a dne 9. 3. 2008 požádal o udělení mezinárodní ochrany. V žádosti uvedl, že je kurdské národnosti a nechce nastoupit povinnou vojenskou službu v turecké armádě, neboť by musel bojovat proti vzbouřencům své národnosti. Taktéž uvedl, že podporuje opoziční kurdskou stranu DTP a že bezplatně pracoval jako kamelot časopisu vydávaného touto stranou. V roce 2005 se zúčastnil oslavy kurdského národního svátku Nawroz, při níž byl zatčen a po dobu 2 týdnů vězněn. Ačkoliv byl následně propuštěn, byl poté ještě několikrát předveden z různých důvodů na policejní stanici. Skutečným důvodem, proč byl středem zájmu policejních orgánů, bylo kurdské vlastenectví a podpora strany DTP. Žalovaný rozhodnutím neudělil žalobci mezinárodní ochranu dle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který rozhodnutí žalovaného rozsudkem z 14. 8. 2008 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění krom jiného uvedl, že žalovaný učinil právní závěry na podkladě nedostatečného zjištění skutkového stavu věci v důsledku zastaralých a nepřiléhavých informací. Hodnotící zpráva vypracovaná Evropskou komisí neměla být použita, neboť se jedná o diplomatický dokument poskytující z tohoto důvodu zkreslený (politický) náhled na situaci v Turecku.

Rozhodnutí krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Je toho názoru, že odpor krajského soudu k zohlednění hodnotící zprávy Evropské komise jako důkazního prostředku je nepodložený a v rozporu s realitou. Tato zpráva totiž představuje souhrn skutečností důležitých z hlediska řízení o udělení mezinárodní ochrany, o diplomatickém změkčování situace v zemi původu nelze hovořit. Domnívá se, že shromáždil dostatečné množství podkladů a žádost žalobce posoudil objektivně, odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Azs 60/2003 a 5 Azs 222/2004, dle nichž je rozsah dokazování v azylovém řízení určen obsa-

hem žádosti žadatele. Užité informace byly nejaktuálnější a na případ nejpriléhavější.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV.

[15] Přijatelnost kasační stížnosti je však dána ve vztahu k posouzení otázky, zda a do jaké míry může správní orgán opírat své závěry o hodnotící zprávu Evropské komise o dosaženém pokroku kandidátských zemí na členství v Evropské unii. Tato problematika totiž dosud nebyla plně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu, což je dle názoru vyjádřeném v usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 13/2006-39* důvodem přijatelnosti kasační stížnosti.

[16] Nejvyšší správní soud již uvedl, že „při používání informací o zemích původu je nutné dodržovat následující pravidla. Informace o zemi původu musí být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné (srov. kritéria pro nakládání s informacemi o zemích původu v azylovém řízení, in: GYULAI, G.: *Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in EU*, Budapest, 2007)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 5 Azs 55/2008-71). Velký senát Evropského soudu pro lidská práva uvedl v rozsudku ze dne 28. 2. 2008 ve věci *Saadi proti Itálii*, číslo stížnosti 37201/06, bod 143 (rozsudky ESLP jsou přístupné na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>), že věrohodnost informací o zemi původu je třeba posuzovat s ohledem na autoritu a pověst autorů zprávy, serióznost provedených šetření, návaznost a souvislost závěrů a skutečnost, zda uvedená tvrzení jsou potvrzena i jinými zdroji. Evropský soud pro lidská práva navázal na závěry velkého senátu rozsudkem ze dne 17. 7. 2008 ve věci *NA. proti*

*j) Publikováno pod č. 933/2006 Sb. NSS.

Spojenému království, číslo stížnosti 25904/07 (body 120 – 122), v němž dále uvedl, že při hodnocení zprávy obsahující informace o zemi původu je nezbytné posoudit nezávislost, spolehlivost a objektivnost autora zprávy. Důležité je taktéž vzít v úvahu, jakou měrou je autor zprávy zastoupen v zemi původu, jaké jsou jeho schopnosti získávat informace přímo na místě. Soud připouští, že situací v zemi původu se zabývá větší počet zpráv; je nezbytné upřednostnit ty, které se zabývají stavem lidských práv v zemi původu a přímo uvádějí okolnosti rozhodné pro posouzení reálnosti hrozby nelidského či krutého zacházení. Relevance a váha zprávy je závislá na tom, do jaké míry se přímo věnuje otázkám posuzovaným v daném řízení. Zprávě, která obecně popisuje socioekonomické podmínky v zemi původu a nepojednává o specifických otázkách, jež musí být v řízení objasněny, pak bude zpravidla přiznána menší váha.

[17] Jak vyplývá ze strany 3 Zprávy o dosaženém pokroku Turecka za rok 2007, kterou vypracovala Evropská komise dne 6. 11. 2007 (její úplná anglická verze je dostupná na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf), vychází z informací shromážděných a analyzovaných Evropskou komisí, přičemž byly využity i informace poskytnuté vládou Turecké republiky, členskými státy EU, údaje obsažené ve zprávách Evropského parlamentu a četných mezinárodních a nevládních organizací. Zpráva se vztahuje k období od 1. 10. 2006 do počátku října 2007 a obsahuje stručný popis vztahů EU a Turecka, analyzuje situaci v Turecku s ohledem na plnění politických a ekonomických kritérií členství v EU a na schopnost kandidátského státu dostát svým budoucím závazkům plynoucím z *acquis communautaire*. Analýza pokroku v plnění politických kritérií pro členství v EU se odvíjí na podkladě tzv. Kodaňských kritérií (s. 6 Zprávy), dle nichž se může stát členem EU pouze stát, který se vyznačuje stabilitou institucí zajišťujících demokratický režim, vládou práva, dodržováním lidských práv a svobod a práv menšin. Předmětem hodnocení je též dodržování me-

zinárodních závazků, udržování dobrých sousedských vztahů a dobrých vztahů s členskými státy EU ze strany kandidátské země.

[18] Ačkoliv hodnotící zpráva obsahuje kapitolu týkající se ochrany lidských práv a práv menšin, jejím smyslem je především posoudit míru pokroku v přípravě na členství v EU. Přístup kandidátské země k EU je vždy vysoce politickou otázkou, neboť představuje střet geopolitických, vojenských a ekonomických zájmů, a to jednak Evropské unie, jednak jejích členských států a v neposlední řadě i kandidátské země. Evropská komise vede s kandidátskou zemí diplomatická jednání o jednotlivých kapitolách, přitom dochází k výměně informací, názorů a postojů mezi komisí a kandidátskou zemí. Aktuální stav, resp. pokrok dosažený za uplynulý rok, se stává každoročně obsahem hodnotící zprávy, která je adresována Radě EU a Evropskému parlamentu (což vyplývá hned z titulní strany zprávy), tedy klíčovými institucemi při rozhodování o přijetí kandidátské země do EU. Hodnotící zpráva není určena k užití v azylovém řízení orgány členských států EU.

[19] Tato zpráva sama představuje politicky velmi citlivý dokument, v němž je třeba pečlivě vážit každou větu, aby nezavdala příčinu k nevídané diplomatické roztržce a neznamena ohrožení zájmů jednotlivých aktérů přístupových jednání. Nelze ani opomenout, že zpráva je napsána diplomatickým jazykem, který neumožňuje rozšířovat skutečný stav v zemi původu. Ostatně to lze velmi dobře ilustrovat na následujících ukázkách z uvedené zprávy: *„Stíhání a odsouzení za vyjádření nenásilných názorů podle určitých ustanovení tureckého trestního zákoníku je důvodem k vážnému znepokojení“* (s. 13 českého překladu Zprávy, č. 1. 45 správního spisu, zvýraznění doplněno). K jihovýchodním oblastem Turecka, kde žalobce žil, se opět velmi diplomaticky uvádí: *„Celková společensko-ekonomická situace na jihovýchodě je však nadále problematická. Nebyly podniknuty žádné kroky pro vypracování komplexní strategie pro dosažení hospodářského a společenského rozvoje v tomto regionu a pro vytvoření podmínek, které kurdské obyvatel-*

stvo potřebuje, aby mohlo využívat práva a svobody v plném rozsahu“ (s. 20 českého překladu Zprávy, č. I. 44 správního spisu, zvýraznění doplněno). Zvýrazněné obraty jsou z pohledu svého významu velmi nejasné, jejich obsahová intenzita značně subjektivní, nelze z nich vyvodit jednoznačné závěry.

[20] Jednoznačný závěr krajského soudu, že hodnotící zprávu nelze vůbec použít, je nicméně třeba korigovat. Hodnotící zpráva o dosaženém pokroku kandidátské země vypracovaná Evropskou komisí totiž může být samozřejmě jedním z důkazních prostředků v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Z § 51 odst. 1 správního řádu jasně vyplývá, že důkazním prostředkem může být jakýkoliv prostředek, který je vhodný ke zjištění stavu věci. Specifický charakter hodnotící zprávy se však musí projevit ve fázi volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu), v níž je nezbytné zohlednit, že se jedná o di-

plomatický dokument, který není vytvořen pro účely azylového řízení a není zaměřen na analýzu okolností a jevů relevantních pro udělení mezinárodní ochrany (viz bod [16] shora). Hodnotící zprávu lze proto použít toliko podpůrně spolu s jinými zprávami o zemi původu, které netrpí výše popsány deficitem. Hodnotící zpráva může sloužit pro ověření informací uvedených v těchto jiných zprávách o zemi původu shromážděných správním orgánem.

[21] V daném případě si stěžovatel pro posouzení situace v zemi původu obstaral pouze hodnotící zprávu Evropské komise, zprávu specificky zaměřenou na vojenskou službu a postavení kurdských branců a agenturní zprávy. Je tedy nepochybné, že si neopatřil dostatek podkladů, aby pečlivě posoudil situaci v zemi původu, čímž porušil § 3 správního řádu. Tato kasační námitka je proto nedůvodná. (...)

1826

Pobyt cizinců: žádost o povolení k trvalému pobytu; k pojmu „neprodleně“

k § 67 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 222/2003 Sb., č. 161/2006 Sb. a č. 165/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)*

Pojem „neprodleně“ užitý v § 67 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nelze považovat za neurčitý právní pojem, ale je nutno jej vykládat ve smyslu obecného základu jazyka, v němž znamená „bez zbytečného prodlení“, „ihned“, „okamžitě“, „bez meškání“ apod. Lhůtu takto určenou je tak třeba počítat na dny, maximálně týdny.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, čj. 9 Ca 144/2007-27)

Věc: Nguyen T. (Vietnam) proti Ministerstvu vnitra o povolení k trvalému pobytu.

Ministerstvo vnitra dne 20. 12. 2006 zamítlo podle § 75 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr vnitra dne 5. 3. 2007 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně

potvrdil. Žalobce podal žádost o udělení trvalého pobytu dne 3. 11. 2006, azylové řízení však v jeho případě skončilo již dne 4. 9. 2006, kdy nabytí právní moci rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Azs 133/2005, kterým byla zamítnuta jeho kasační stížnost. Tím žalobce nesplnil

*) Ustanovení bylo s účinností od 21. 12. 2007 změněno zákonem č. 379/2007 Sb.

povinnost podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalobce v rozkladu tvrdil, že v jeho případě by měla být neprodlenost žádosti posuzována od okamžiku, kdy se o ukončení azylového řízení dozvěděl, neboť jej jeho zástupce dlouhou dobu nemohl kontaktovat a vyrozumět o tom, že řízení o kasační stížnosti bylo pravomocně ukončeno. Žalobce měl v cestovním dokladu vyznačeno udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 78b odst. 1 zákona o pobytu cizinců s platností do 29. 11. 2006, a domníval se tak, že není nutno být do tohoto okamžiku v kontaktu se svým zástupcem. K tomu žalovaný uvedl, že v případě, kdy by vyhověl uvedené žádosti, porušil by § 67 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a zároveň by jeho rozhodnutí bylo i v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu č. 500/2004 Sb. Žalovaný ve svém rozhodnutí dále nepovažoval za rozhodnou okolnost, že žalobce nebyl k zastižení a jeho zástupce mu nemohl oznámit ukončení azylového řízení. Vztah mezi žalobcem a jeho zástupcem je vztahem soukromoprávním a je zcela v dispozici zástupce a mandanta, jak si zajistí vzájemnou komunikaci, a pokud není dostatečně organizačně zajištěna, není to důvodem pro to, aby správní úřad nepostupoval dle zákona. Jde o pochybení zástupce žalobce, který měl žalobce již při podání kasační stížnosti upozornit na skutečnost, že rozhodnutí bude doručeno přímo jemu. K námitce formálního posouzení žalovaný konstatoval, že žádost žalobce byla posouzena plně a pečlivě v mezích zákona o pobytu cizinců, zákon však váže neprodlené podání žádosti o povolení k trvalému pobytu nikoli na okamžik, kdy se žadatel o ukončení azylového řízení dozvěděl, nýbrž na okamžik, kdy bylo toto řízení skončeno.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž především tvrdil, že neprodlené podání žádosti je neurčitý právní pojem. Podání žádosti neprodleně po ukončení azylového řízení lze vykládat tak, že žadatel po ukončení azylového řízení nežádá o jiný druh pobytu a využívá § 67 zákona o pobytu cizinců. Smyslem tohoto ustanovení je zvýhodnit osobu, která na území pobývá

nepřetržitě po dobu 4 let, přičemž řízení ve věci azylu trvalo alespoň po dobu 2 let. Namítal, že jak žalovaný, tak správní orgán I. stupně obsah pojmu „neprodleně“ nedefinují. Pouze bez bližšího odůvodnění uvádí, že žalobce podmínku neprodlenosti nesplňuje. Způsob, jak se s tímto pojmem vypořádal žalovaný a správní orgán I. stupně, je nedostatečný ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. Žalobce se alespoň pokusil odkazem na znění připravované novely zákona o pobytu cizinců vytvořit k pojmu neprodleně výkladovou pomůcku.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že pojem „požádat neprodleně“ není v zákoně o pobytu cizinců přesně vymezen, avšak pod tímto pojmem lze rozumět takovou žádost k trvalému pobytu, která je podána bezodkladně, bez zbytečného prodlení a bezprostředně po ukončení azylového řízení. Lze tak akceptovat časovou prodlevu několika dnů, případně týdnů, nikoliv dvou měsíců. Dále žalovaný upozornil, že jednou z podmínek pro vydání povolení k trvalému pobytu podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je požádat o toto povolení neprodleně po ukončení azylového řízení, nikoliv neprodleně poté, kdy se o ukončení azylového řízení dozvěděl. Možnost prominutí této podmínky zákon nepřipouští.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podstatou sporu je posouzení, zda v případě žalobce byla splněna podmínka neprodlenosti podání žádosti o povolení k trvalému pobytu po ukončení azylového řízení podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, či nikoliv.

(...) V podané žalobě žalobce předně namítal nesprávné právní posouzení věci. Tvrdil, že neprodlené podání žádosti je neurčitý právní pojem, který žalovaný nedefinoval a dostatečně se s ním nevypořádal. K tomuto ze správního spisu a z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplynulo, že žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizin-

ců dne 3. 11. 2006. K výzvě správního orgánu I. stupně doplnil žalobce žádost mj. o doklad potvrzující účel pobytu na území, a to rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Azs 133/2005-35. Z doložky právní moci na uvedeném rozsudku soud zjistil, že rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 9. 2006. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla žádost žalobce zamítnuta podle § 75 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců pro nesplnění podmínky uvedené v § 67 odst. 1 písm. a) téhož zákona. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že azylové řízení žalobce bylo ukončeno dne 4. 9. 2006, přičemž žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána dne 3. 11. 2006, tedy téměř 2 měsíce po ukončení řízení o azylu. Za neprodleně podanou žádost po ukončení azylového řízení není možné považovat takovou žádost, která byla podána po dvou měsících od ukončení tohoto řízení. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce rozklad, v němž zástupce žalobce uvedl, že poměrně dlouho nebylo možné žalobce kontaktovat a vyrozumět ho o tom, že řízení o kasační stížnosti bylo pravomocně ukončeno. Žalobce měl v cestovním dokladu vízum za účelem strpění pobytu s platností do 29. 11. 2006 a domníval se, že není nutno být do tohoto okamžiku v kontaktu se svým právním zástupcem. V okamžiku kdy se dozvěděl o ukončení řízení ve věci azylu neodkladně požádal o povolení k trvalému pobytu. Dále uvedl, že pojem neprodleně je neurčitý právní pojem, který lze vykládat různě s ohledem na konkrétní okolnosti. V daném případě je nutné zkoumat okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o možnosti konat. Od tohoto okamžiku je možné posuzovat bezodkladnost jeho jednání. V tomto případě nelze hovořit o 2 měsících. V této souvislosti žalobce upozornil na připravovanou novelizaci zákona o pobytu cizinců, podle které žádost podle § 67 zákona o pobytu cizinců bude moci cizinec podat do 2 měsíců od ukončení azylového řízení. O rozkladu bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím.

Uvedenou námitku nepovažuje soud za důvodnou. Je tomu tak proto, že pojem „ne-

prodleně“ není ani podle stanoviska soudu neurčitým právním pojmem, neboť právě v obecné poloze zcela jistě znamená bez zbytečného prodlení, a tedy okamžitě, ihned, bezodkladně, bez meškání, bezprostředně. Lhůtu určenou tímto pojmem je tak třeba počítat na dny, maximálně několik týdnů. V obdobném smyslu používá pojem „bezodkladně“ § 436 občanského zákoníku, podle kterého právo na náhradu škody musí být uplatněno u provozovatele bez zbytečného odkladu, právo zanikne, nebylo-li uplatněno nejpozději patnáctého dne po dni, kdy se poškozený o škodu dozvěděl, případně § 71 správního řádu č. 500/2004 Sb., podle kterého pokud nelze rozhodnutí vydat „bezodkladně“, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Pojem neprodleně tak nelze považovat za neurčitý právní pojem. Dále soud konstatuje, že § 67 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, zcela jasně určuje od jakého okamžiku je třeba žádost o povolení k trvalému pobytu podat, a to od okamžiku skončení řízení o mezinárodní ochraně. Azylové řízení žalobce bylo, jak vyplývá z doložky právní moci rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Azs 133/2005-35, ukončeno dne 4. 9. 2006. Tedy již v tento den žalobce mohl požádat o trvalý pobyt. Žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu dne 3. 11. 2006, tedy takřka po 2 měsících. Podmínka neprodlenosti tak v jeho případě nebyla splněna. Na uvedené skutečnosti nic nemění fakt, že žalobce žádost učinil neodkladně poté, co se od svého zástupce dozvěděl o ukončení azylového řízení. Je věcí soukromoprávního vztahu mezi žalobcem a jeho zástupcem, jak se dohodnou na vzájemné komunikaci, zda zástupce ví, jakým způsobem může žalobce kontaktovat a zda žalobce poučil o významu skončení azylového řízení pro případné další podání žalobce. V této souvislosti soud poukazuje též na prvou větu § 78b odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, podle které platnost víza za účelem strpění pobytu zaniká dnem nabytí právní moci rozhodnutí soudu o kasační stížnosti nebo vycestováním z území. Zástupce tak měl žalobci osvětlit důsledek rozhodnutí soudu o kasační stížnosti pro jeho další pobyt na území ČR. S uvede-

ným je plně v souladu zásada *vigilantibus iura scripta sunt*, tedy zásada bdělým náleží práva. Jestliže žalobce na tuto zásadu rezignoval, nelze přičítat k tíži správním orgánům, že postupovaly v souladu se zákonem, který lhůtu pro podání žádosti stanoví tak, že žádost musí být podána neprodleně, tedy bez zbytečného odkladu poté, kdy rozhodná skutečnost nastala. Správní orgány obou stupňů

své rozhodnutí ve věci žalobce v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. dostatečně odůvodnily, z jejich rozhodnutí je zřejmý výklad daného pojmu a s ohledem na to, že na správní řízení je třeba hledět jako na jeden celek, nejsou jejich rozhodnutí z tohoto důvodu nesrozumitelná či nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Soud namítaná pochybení proto neshledal.

1827

Hospodářská soutěž: k pojmu „soutěžitel“; zneužití dominantního postavení

Správní trestání: vztah generální klauzule a dílčích skutkových podstat

k § 2 odst. 1 a § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákonů č. 340/2004 Sb. a č. 484/2004 Sb.*)

I. V případě dohody o obchodním zastoupení je pro posouzení otázky, zda zastupce a zastoupený tvoří společně jednoho soutěžitele, a soutěžní právo proto na jejich vzájemný vztah aplikovat nelze, či zda jsou samostatnými soutěžiteli, na jejichž vztah lze toto právo aplikovat, rozhodující hledisko rozložení rizika mezi zastupce a zastoupeného. Nevyplyvají-li zástupci ze vztahu se zastoupeným žádná rizika, nebo jsou tato rizika zanedbatelná, je třeba je z pohledu soutěžního práva považovat za jednoho soutěžitele.

II. Soutěžitel v dominantním postavení má právo hájit své obchodní zájmy a přimout k jejich ochraně přiměřená opatření. Při hodnocení, zda je konkrétní chování soutěžitele v dominantním postavení možné považovat za jednání, které je ještě dovolené, nebo za jednání zákonem již zakázané, je klíčovým hledisko přiměřenosti, tedy zda zvolený způsob a intenzita jednání je přiměřená oprávněným zájmům, které tento dominantní soutěžitel na trhu má. Existují-li pro jednání dominanty věcně ospravedlnitelné důvody, není toto jednání, které by za jiných okolností splňovalo znaky zneužití dominantního postavení, jednáním zakázaným ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

III. I v případě, že se konkrétní jednání dominanty svou povahou blíží některé z dílčích skutkových podstat upravených v § 11 odst. 1 písm. a) až g) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je možné dovodit zneužití dominantního postavení pouze s odkazem na generální klauzuli obsaženou v návěti tohoto ustanovení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2008, čj. 7 AfS 40/2007-111)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ES ze dne 21. 2. 1973, *Europemballage a Continental Can v. Komise* (6/72, Recueil, s. 215), ze dne 16. 12. 1975, *Suiker Unie a další* (40/73, Recueil, s. 1663), ze dne 9. 11. 1983, *Michelin v. Komise* (322/81, Recueil, s. 3461), ze dne 6. 4. 1995, *RTE a ITP v. Komise* (C-241/91 P a C-242/91 P, Recueil, s. I-743), ze dne 24. 10.

*) S účinností od 1. 10. 2005 bylo písm. g) v § 11 odst. 1 zrušeno zákonem č. 361/2005 Sb.

1995, *Volkswagen a VAG Leasing* (C-266/93, Recueil, s. I-3477), ze dne 14. 11. 1996, *Tetra Pak v. Komise* (C-333/94 P, Recueil, s. I-5951), ze dne 14. 12. 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio* (C-217/05, Sb. rozh. s. I-11987), a ze dne 15. 3. 2007, *British Airways v. Komise* (C-95/04 P, Sb. rozh. s. I-2331); rozsudky Soudu prvního stupně ES ze dne 1. 4. 1993, *BPB Industrie a British Gypsum v. Komise* (T-65/89, Recueil, s. II-389), ze dne 15. 9. 2005, *DaimlerChrysler* (T-325/01, Sb. rozh. s. II-3319), a ze dne 17. 9. 2007, *Microsoft v. Komise* (T-201/04, Sb. rozh. s. II-3601); nálezy Ústavního soudu č. 192/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 192/05).

Věc: Akciová společnost SAZKA proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 23. 1. 2004 dospěl k závěru, že žalobce zneužil své dominantní postavení na trhu provozování okamžitých loterií (stíracích losů) ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Tohoto správního deliktu se dopustil tím, že obstaravatelské smlouvy, které uzavíral, obsahovaly ustanovení, že „V případě, kdy skončí splatnost jednoho balíčku losů stanovená akciovou společností SAZKA, je obstaravatel povinen neprodleně aktivovat další balíček stejného druhu losů okamžitě loterie bez ohledu na to, zda již doprodal všechny losy z předchozího balíčku. Nesplnění těchto povinností může být důvodem k odstoupení od smlouvy ze strany akciové společnosti SAZKA.“ (čl. V. písm. A bod 9 obstaravatelské smlouvy) a dále ustanovení, že „Obstaravatel může vrátit losy z aktivovaných balíčků pouze v případě ukončení platnosti okamžité nebo peněžité loterie nebo ukončení obstaravatelské činnosti obstaravatele, a to vždy jen losy, které nebyly dosud uvedeny ve vyúčtování.“ (čl. V. písm. B bod 2 citované smlouvy), čímž žalobce uplatňoval proti svým smluvním partnerům nepřiměřené podmínky (výrok I.). Správní orgán žalobci toto jednání do budoucna zakázal (výrok II.), uložil mu pokutu ve výši 12 000 000 Kč (výrok III.) a opatření k nápravě (výrok IV.).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad. Žalovaný dne 8. 7. 2005 výrok I. změnil a zneužití dominantního postavení dovodil již jen ve vztahu k čl. V. písm. B bodu 2 obstaravatelské smlouvy. Dále potvrdil výrok II. zakazující uvedené jednání do budoucna. Výroky III. a IV. změnil tak, že uloženou pokutu

snížil na částku 1 200 000 Kč a uložil stěžovateli opatření k nápravě spočívající v povinnosti informovat písemně obstaravatele o výroku o zneužití dominantního postavení, a v povinnosti „upravit stávající znění Smluv o obstarávání služeb uzavřených podle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby článek V. písmeno B bod 2 této smlouvy neobsahoval možnost obstaravatelů vrátit jen losy, které nebyly dosud uvedeny ve vyúčtování“ a informovat následně o splnění těchto povinností žalovaného.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 11. 2006 žalobu zamítl. K tvrzené neexistenci konkurenčního, resp. soutěžního, vztahu mezi žalobcem a jeho obstaravateli uvedl, že pojem „soutěžitel“ ve smyslu zákonné definice uvedené v § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je nutno vykládat extenzivněji. Nelze ztotožňovat pojmy „soutěžitel“ a „konkurent“, neboť zákon v citovaném ustanovení nehovoří o konkurenčním vztahu, ale o vztahu soutěžním. Soutěžiteli jsou tedy i subjekty, které si přímo nekonkurují. Postačí i jen možnost existence jejich protichůdných zájmů při jejich vlastní hospodářské činnosti (při současné nebo alespoň potenciální možnosti ovlivnit hospodářskou soutěž na určitém relevantním trhu). Jakkoli mohou být žalobce a obstaravatelé konečnými spotřebiteli vnímání jako nekonkurenční subjekty, nelze nevidět, že jde o právně i fakticky na sobě nezávislé subjekty, které nejsou kapitálově či personálně propojeny a které mohou (při respektování svých závazků plynoucích ze smluvních vztahů) sledovat vlastní podnikatelské zájmy a vyvíjet samostatnou

podnikatelskou činnost. Krajský soud připustil, že v projednávané věci lze jako interpretační pomůcku užít sdělení Komise 2000/C 291/01 Pokyny k vertikálním omezením (dále jen „Pokyny k vertikálním omezením“). Krajský soud citoval čl. 13, 14, 15 a 16 Pokynů k vertikálním omezením a dovodil, že vztah, kdy obchodní zástupce „*může neprodané zboží vrátit zmocniteli bez jakýchkoli poplatků vyjma případů, kdy je obchodní zástupce odpovědný za vadu*“, nebude posuzován jako vztah soutěžní. Tato podmínka nebyla v projednávané věci evidentně splněna. Z ustanovení smlouvy uzavřené mezi žalobcem a obstaravatelem je zcela zřejmé, že pokud se obstaravatel nepodaří všechny losy z povinně aktivovaných balíčků do doby ukončení loterie či ukončení obstaravatelské činnosti prodat, nemůže je prodat konečným spotřebitelům ani vrátit žalobci. V tomto rozsahu na obstaravatele plně dopadá riziko ve smyslu čl. 13 a 14 Pokynů k vertikálním omezením, a to právě z důvodu nemožnosti „*neprodané zboží vrátit zmocniteli*“ (čl. 16 Pokynů k vertikálním omezením). Podle krajského soudu nelze přijmout tvrzení žalobce, že soubor pojistek zcela eliminuje možnost vzniku situace, kdy obstaravatelům zůstanou losy, které nebude možné prodat konečným spotřebitelům ani vrátit žalobci. Tvrzení žalobce, že pokud předmětná situace nastala, nejedná se o nedostatečnost či selhání nastavených pojistek, ale o důsledek špatné obchodní strategie obstaravatelů nebo o výsledek nedodržení smluvních povinností obstaravatelů, označil krajský soud za ničím nepodložené a spekulativní. Tato situace může být vyvolána celou řadou příčin, které mají svůj původ mimo rozhodovací sféru obstaravatelů, např. nesprávné nastavení první dodávky balíčků losů jednotlivých loterií žalobcem. K poukazu na údajnou ospravedlnitelnost předmětného smluvního ujednání z pohledu ochrany oprávněných ekonomických zájmů žalobce ve vztahu k chování jeho smluvních partnerů krajský soud uvedl, že přes jistou plausibilitu tohoto tvrzení není vyvrácen závěr žalovaného, že žalobcem nastavený systém může v praxi vést k situaci, kdy jsou finanční prostředky obstaravatelů vázá-

ny v dosud neprodaných, žalobci však již zaplacených, losích, stejně jako k situaci, kdy žalobci budou zaplacení losy z aktivovaných balíčků, které obstaravatel do doby ukončení loterie či ukončení své obstaravatelské činnosti nestačil prodat konečným zákazníkům. K namítané nepřezkoumatelnosti závěrů o naplnění všech znaků skutkové podstaty § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže krajský soud uvedl, že jednotlivé případy uvedené v citovaném ustanovení pod písmeny a) až g) představují pouze příkladný výčet chování soutěžitele v dominantním postavení, které lze považovat za jeho zneužití. Generální klauzule obsažená ve větě první citovaného ustanovení tak může být naplněna i bez toho, že by byly splněny všechny pojmové znaky některého z případů uvedených pod písm. a) až g). Konstatoval-li žalovaný existenci dominantního postavení žalobce, popsal podstatu jeho unfair jednání v hospodářské soutěži a identifikoval i újmu, která tímto počínáním vznikla jiným účastníkům trhu, a dovodil tak naplnění podmínek generální klauzule, nelze tomuto postupu v obecné rovině nic vytknout.

Proti rozsudku brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Namítal, že dominantní postavení nezaujímá vůči obstaravatelům, ale společně s nimi, a že z hlediska soutěžního práva představuje s obstaravatelem jediného soutěžitele. Vztah stěžovatele a obstaravatelů je totiž vztahem mandátním a obstaravatelé tak nemohou ani teoreticky samostatně zasahovat do hospodářské soutěže. Krajský soud evidentně zaměnil otázku vymezení soutěžitele s otázkou existence soutěžního vztahu mezi dvěma subjekty. Stěžovatel také zpochybnil závěr krajského soudu, že v případě stěžovatele a obstaravatelů se jedná o právně i fakticky na sobě nezávislé subjekty. Obstaravatelé nejsou sice se stěžovatelem personálně ani kapitálově propojeni, nicméně z podstaty mandátní smlouvy nemohou sledovat vlastní zájmy, ale výlučně zájmy stěžovatele. Obstaravatelé se při obstarávání služeb zcela řídí jeho pokyny, jednájí jeho jménem a na jeho účet (§ 566 odst. 1, § 567 odst. 2 obchodního zákoníku). Z hlediska soutěžního práva

je nerozhodné, že uvedené povinnosti převzali dobrovolně v rámci své smluvní autonomie. Relevantní je pouze výsledný stav, a tím je neschopnost obstaravatelů určovat vlastní soutěžní politiku. Uvedl, že i část II. Pokynů k vertikálním omezením vymezuje případy, na které se čl. 81 odst. 1 Smlouvy o ES nevztahuje proto, že obchodní zástupce je součástí obchodní organizace zmocnitele a dohoda mezi nimi je vnitřní záležitostí jediné hospodářské entity. Další pochybení spatřuje v tom, že krajský soud odmítl tvrzení o neexistenci soutěžního vztahu mezi stěžovatelem a obstaravatelem s tím, že na obstaravatele „*plně dopadá riziko ve smyslu bodu 13 a 14 Sdělení, a to právě z důvodu nemožnosti neprodané zboží vrátit zmocniteli*“. Obstaravatel nemůže vrátit losy zpět stěžovateli pouze tehdy, když je neprodal ve lhůtě, v níž dané množství losů obvykle prodává, zbývající losy neprodal ani v dalším týdnu, a konečně se mu takové losy nepodařilo prodat (nad rámec obvyklých prodejů) ani do konce doby platnosti dané loterie. V případě ukončení platnosti loterie může obstaravatel vrátit losy i z aktivovaných balíčků. I kdyby se tedy obstaravatel nepodařilo zbývajících losy do konce platnosti loterie prodat, může je přednostně prodávat po aktivaci posledního balíčku s tím, že veškeré losy z aktivovaného balíčku vrátí jako neprodané stěžovateli. Situace, kdy losy obstaravatelům opravdu zbývají, je výjimečná a zpravidla je vyústěním jejich pochybení při prodeji zboží stěžovatele. Ustanovení znemožňující obstaravatelům v daných případech vrátit losy stěžovateli není proto možno považovat za přenos finančního a obchodního rizika na obstaravatele, natož pak za přenos většího než zanedbatelného rizika (bod 15 Pokynů k vertikálním omezením).

Stěžovatel dále namítal, že krajský soud chybně posoudil otázku přiměřenosti smluvních podmínek. Nezabýval se ani námitkou, že úprava obsažená v předmětném smluvním ustanovení je zcela ospravedlnitelná. Předmětné smluvní ustanovení sleduje legitimní cíl (zajistit řádné vyúčtování prodaných losů) a jeho zavedení je důsledkem porušování povinností obstaravatelů řádně a včas vyúčtovať

vat každý prodaný los. Řádná evidence prodaných losů je ostatně i ve veřejném zájmu a zvolený způsob je nejmírnějším prostředkem k jeho dosažení. Stejně účinné by byly pouze dostatečně časté kontroly více než 7 000 prodejních míst, což je vzhledem k nákladům prakticky nerealizovatelné. Účinným prostředkem by, oproti názoru krajského soudu, nebyla pozitivní motivace, např. zavedením bonusů, neboť žádný takový systém nemůže zaručit řádné vyúčtování prodaných losů. Konečně je třeba posoudit, zda zvolené smluvní ustanovení zajišťuje rovnováhu mezi zájmy stěžovatele a obstaravatelů. Podle smlouvy o obstarávání služeb je odměna obstaravatele stanovena procentním podílem ze součtu prodejní ceny losů prodaných za příslušný sázkový týden a z prodejní ceny zbývajících neprodaných losů z aktivovaného balíčku. Obstaravatelé je tedy zaplacená odměna i za losy, které ještě neprodal a které s největší pravděpodobností prodá v následujících dnech. Kdyby bylo obstaravatelům umožněno neprodané losy, které prošly vyúčtováním, vracet i po konci platnosti loterie trvající 1 až 3 roky, mělo by to pro stěžovatele nedozírné veřejnoprávní důsledky. Vzhledem k tomu, že příjmy z prodeje losů se pravidelně zaúčtovávají a část takových příjmů se odvádí na veřejné prospěšné účely, není zřejmé, jak by stěžovatel takovou situaci řešil, aniž by došlo k porušení příslušných veřejnoprávních norem a z toho vyplývajících sankcí. Zakotvení předmětného ustanovení v obstaravelské smlouvě naproti tomu pro obstaravatele znamená získání odměny i za neprodané losy a pouze potencionální riziko, že při mimořádně špatných prodejích dlouhodobého charakteru zůstane obstaravatelům několik losů v hodnotě desítek korun. Zakotvení předmětného ustanovení ve smlouvách o obstarávání je proto ospravedlnitelné a nelze mluvit o nepřiměřených podmínkách. Krajský soud zcela přehlíží základní principy mandátní smlouvy. Obstaravatelé jsou mandatáři stěžovatele a jsou povinni řídit se jeho pokyny a sledovat jeho zájmy, nikoliv zájmy své. Stěžovatel je proto oprávněn posuzovat jednání jednotlivých obstaravatelů, neboť jejich postup je pro prospěšnost

jeho podnikání klíčový. Obstaravatelé distribují zboží stěžovatele a ten jim zajišťuje nejen vybavení sběrný, ale i veškerou servisní, materiálovou a obchodní podporu. Zájem stěžovatele na řádném prodeji okamžitých loterií je proto zcela legitimní. Ve správním řízení bylo prokázáno, že absolutní většina obstaravatelů žádný problém s prodejem losů ve stanovené lhůtě nemá. Pokud třem obstaravatelům z cca 3 000 zbývají losy v množství několika desítek až stovek, je počet možných příčin poměrně omezený. Neprodejnost losů není dána obecně nízkou poptávkou po okamžitých loteriích (v tom případě by měli problém i ostatní obstaravatelé). Pokud krajský soud argumentuje možným pochybením na straně stěžovatele spočívajícím v chybně stanoveném počátečním odběru losů, poukázal stěžovatel na to, že v takovém případě se obstaravatelé mohou obrátit na stěžovatele se žádostí o snížení množství odebíraných losů. Stěžovatel totiž nemá zájem na tom, aby mezi obstaravateli byly neprodejné losy. Příčinou přebytků losů u několika málo odběratelů je s pravděpodobností hraničící s jistotou chybný postup při jejich nabízení, tj. nedodržení smluvních povinností.

Stěžovatel nezpochybnil závěr krajského soudu, že generální klauzule může být naplněna i bez toho, že by byly splněny pojmové znaky některé ze zvláštních skutkových podstat. Uvedl však, že subsumpci pod obecnou skutkovou podstatu zneužití dominantního postavení nelze účelově zneužívat a dopouštět se tak nežádoucího rozšiřujícího výkladu zákona o ochraně hospodářské soutěže. Pokud totiž přezkoumávané jednání přímo zachycuje některá ze zvláštních skutkových podstat, je třeba takové jednání přezkoumávat právě s ohledem na příslušnou skutkovou podstatu. Zvláštní skutkové podstaty přitom obsahují omezující podmínky, ať již v pozitivním či negativním smyslu, které, jsou-li splněny, vylučují protisoutěžnost zkoumaného chování. Naplňuje-li tedy dané jednání nějakou z omezujících podmínek této zvláštní skutkové podstaty, nelze pak již toto jednání poměřovat generální skutkovou podstatou. Žalovaný se proto nemůže rozhodnout, že se

nebude zabývat naplněním podmínek uvedených v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, a dovodit protisoutěžní chování specifikované některou ze zvláštních skutkových podstat, aniž by zároveň přezkoumal naplnění podmínek takové skutkové podstaty. Dále stěžovatel uvedl, že je-li sankcionován za nepřiměřené smluvní podmínky, je mimo jiné nutné zkoumat, zda je vynucováno plnění v nápadném nepochopitelně k poskytovanému protiplnění. Přitom nelze opomenout, že z hlediska soutěžního práva je významný jen nápadný nepoměr mezi plněním a protiplněním.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti k námitce týkající se vymezení soutěžitele uvedl, že soutěžitelem je subjekt, který vystupuje jako účastník soutěžního vztahu v rámci hospodářské soutěže. Na podporu svého závěru, že stěžovatel v daném případě nepředstavuje spolu se svými obstaravateli jediného soutěžitele, poukázal na přístup uplatňovaný Evropskou komisí (dále jen „Komise“). Z Pokynů k vertikálním omezením totiž vyplývá, že rozhodujícím faktorem při hodnocení, zda lze čl. 81 odst. 1 Smlouvy o ES použít, je finanční či obchodní riziko, které obchodní zástupce nese ve vztahu k činnosti, pro které byl zmocnitelem zmocněn. Z Pokynů k vertikálním omezením také vyplývá, že otázka rizika musí být hodnocena případ od případu, a měla by být zohledněna nikoli pouze právní forma, nýbrž skutečná hospodářská situace. Vzhledem k tomu, že v daném případě k přenosu obchodního rizika dochází, je nutno nahlížet na obstaravatele jako na samostatné soutěžitele ve vztahu ke stěžovateli a na obstaravatelskou smlouvu jako na smlouvu o nepravém obchodním zastoupení, která je způsobilá k posouzení z pohledu soutěžních norem. K námitce nepřiměřenosti předmětných smluvních podmínek konstatoval, že stěžovatel na relevantním trhu provozování okamžitých loterií zaujímá dominantní postavení, jehož zneužití na újmu jiných je podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže zakázáno. Ve správním řízení bylo prokázáno, že uplatňování čl. V. písm. B bodu 2 obstaravatelské smlouvy představuje ze stra-

ny stěžovatele uplatňování nepřiměřených obchodních podmínek k újmě obstaravatelů. V daném případě totiž dochází k neodůvodněné excesivnímu přenosu ekonomického rizika z prodeje losů na obstaravatele. Ke stěžovatelem tvrzenému systému pojištění žalovaný zdůraznil, že doba splatnosti, tj. doba, jejímž uplynutím má obstaravatel povinnost celý balíček losů bez ohledu na to, zda již všechny losy prodal či nikoli, stěžovateli zaplatit, je stanovována jednostranně právě stěžovatelem. Dále uvedl, že ke konstatování zneužití dominantního postavení postačí zjistit naplnění znaků generální klauzule zakotvené v § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, tzn. určit, je-li předmětné jednání zneužitím tržní moci na újmu jiných soutěžitelů či spotřebitelů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V první části kasační stížnosti (body II. – IV.) vyjádřil stěžovatel právní názor, že v daném případě tvoří spolu s obstaravateli na relevantním trhu okamžitých loterií jediný subjekt, a proto na jeho vztah s obstaravateli nelze aplikovat soutěžní právo. V této souvislosti krajskému soudu vytýkal, že se nezabýval vymezením soutěžitele jako nutného předpokladu aplikace soutěžního práva a že zaměnil otázku vymezení soutěžitele s otázkou existence soutěžního vztahu mezi dvěma subjekty, což stěžovatel označil za otázku docela odlišnou.

Podle § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se soutěžiteli podle tohoto zákona rozumí „fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právníckými osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli“.

Z citovaného ustanovení, které ve spojení s § 1 odst. 1 vymezuje osobní působnost zákona o hospodářské soutěži vyplývá, že zákon vymezuje soutěžitele pojmovým znakem „účasti na hospodářské soutěži“, příp. mož-

ností ji svou činností ovlivňovat. Pod účasti na hospodářské soutěži pak nelze rozumět nic jiného než účast v soutěžních vztazích. Krajský soud tedy zcela správně zkoumal, zda mezi stěžovatelem a obstaravateli existuje soutěžní vztah či nikoliv. Jeho neexistence by znamenala, že by bylo třeba na stěžovatele a obstaravatele nahlížet z hlediska soutěžního práva (práva na ochranu hospodářské soutěže) jako na jednoho soutěžitele, což by v konečném důsledku znamenalo, že stěžovatel by vůči obstaravatelům dominantní postavení zneužít nemohl. Naopak případná kladná odpověď na otázku, zda mezi stěžovatelem a obstaravateli existoval soutěžní vztah, by znamenala, že stěžovatel byl v postavení samostatného soutěžitele. Proto Nejvyšší správní soud nepovažuje vymezení soutěžitele za otázku „docela odlišnou“ od existence soutěžního vztahu mezi stěžovatelem a obstaravateli.

Zpochybnil-li stěžovatel v kasační stížnosti „závěry soudu, kterými soud argumentuje existenci konkurenčního vztahu mezi stěžovatelem a obstaravateli“, je třeba zdůraznit, že krajský soud v napadeném rozsudku nedospěl k závěru, že stěžovatel a obstaravatelé jsou na předmětném trhu přímými konkurenty, ale naopak mezi pojmy „soutěžitel“ a „konkurent“, příp. „soutěžní“ a „konkurenční“ vztah, důsledně rozlišoval.

Podle stěžovatele je smluvní základ jeho vztahu s obstaravateli pro posouzení, zda mezi nimi může být případně soutěžní vztah, „zcela irelevantní“. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že pokud je smluvní strana součástí obchodní organizace zmocnitele, je dohoda mezi nimi vnitřní záležitostí jediné hospodářské entity. Stěžovatel však opomíjí to, že právě otázka, zda je možné na něj a obstaravatele nahlížet jako na jednoho soutěžitele, resp. jednu hospodářskou entitu, či nikoliv, je v daném případě sporná. Tuto otázku je přitom nutno posuzovat s ohledem na jejich vzájemné vztahy, tedy i vztahy smluvní, přičemž pro její posouzení jsou interpretačním vodítkem Pokyny k vertikálním omezením, o jejichž aplikovatelnosti jako určité výkladové pomůcky ostatně mezi účastníky není sporu. Pokud pak z Pokynů

k vertikálním omezením vyplývá mimo jiné, že na určité typy vertikálních dohod nelze aplikovat soutěžní právo, resp. že účastníci takových dohod nejsou navzájem v soutěžním vztahu, je logické, že za základ takového přezkumu je třeba vzít právě takové dohody, a to včetně jejich smluvního základu (je-li k dispozici). Teprve poté, kdy rozhodující orgán dospěje k závěru, že určité subjekty tvoří jedinou hospodářskou entitu, je možné považovat jejich vztahy z hlediska soutěžního práva za irelevantní, resp. není možné je za tyto vztahy postihovat. Soutěžněprávní relevanci tedy mají tyto vztahy vždy. Nejprve při vymezování soutěžitele (přezkum se může zastavit v tomto bodě s tím, že zmocnitel a zmocněnec tvoří na relevantním trhu jednoho soutěžitele), a dále při posuzování, zda v rámci těchto vztahů došlo k porušení soutěžního práva. Pokud tedy žalovaný a krajský soud vzali za základ svého přezkumu „smlouvu o obstarávání služeb“ jako smluvní základ vztahu stěžovatele a obstaravatelů, nelze tomuto postupu nic vytknout.

Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval otázkou, zda mezi stěžovatelem a obstaravatelem existoval či neexistoval soutěžní vztah.

Při posuzování existence soutěžního vztahu vycházel Nejvyšší správní soud jednak z Pokynů k vertikálním omezením (viz bod 13, podle kterého je rozhodujícím faktorem při hodnocení, zda lze čl. 81 odst. 1 Smlouvy o ES použít, finanční či obchodní riziko, které obchodní zástupce nese ve vztahu k činností, pro které byl zmocnitelem zmocněn) a dále z judikatury Soudního dvora ES, která vytvořila několik hledisek pro posouzení, zda je zástupce součástí soutěžitele či nikoliv. Jsou jimi: 1. rozložení rizika (prvek, který odlišuje samostatného obchodníka od obchodního zástupce; toto kritérium je uvedeno i v Pokynech k vertikálním omezením), 2. ekonomická závislost (rozsudek Soudního dvora ES ze dne 16. 12. 1975 ve věci *Suiker Unie a další*, 40/73, Recueil, s. 1663), 3. zda pracuje zástupce i pro jiné zastupované (rozsudek Soudního dvora ES ze dne 1. 11. 1987 ve věci *VVR v. Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten*, 311/85, Re-

cueil, s. 3801). Postupně však Soudní dvůr kritéria 2. a 3. opouštěl a přiklonil se ke kritériu rozložení rizika (srovnej např. rozsudky Soudního dvora ES ze dne 24. 10. 1995 ve věci *Bundeskartellamt v. Volkswagen and VAG Leasing*, C-266/93, Recueil, s. I-3477; ze dne 14. 12. 2006 ve věci *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, Sb. rozh. s. I-11987; rozsudek Soudu prvního stupně ES ze dne 15. 9. 2005 ve věci *DaimlerChrysler v. Komise*, T-325/01, Sb. rozh. s. II-3319). V citovaném rozsudku *Suiker Unie a další*, 40/73, Recueil, s. 1663, Soudní dvůr uvedl, že pokud smlouva přenáší na zástupce povinnosti z hospodářského hlediska obdobné těm, které by vykonával nezávislý prodejce, protože zástupce nese finanční riziko z prodeje nebo z plnění smluv se třetími stranami, nemůže být zástupce pokládán za součást zastoupeného pro účely určení soutěžitele. Je-li ve smlouvě mezi zástupcem a zastupovaným ustanovení ohrožující soutěž, a toto ustanovení bylo do smlouvy vloženo na naléhání soutěžitele v dominantním postavení za splnění výše uvedené podmínky samostatnosti zástupce jako soutěžitele, může to znamenat porušení čl. 82 Smlouvy o ES. Z uvedeného tak vyplývá, že pravidla posuzování samostatnosti soutěžitelů ve vztazích zástupce a zastoupeného se budou obdobně aplikovat i při posuzování zneužití dominantního postavení.

S ohledem na výše uvedené bude pro posouzení otázky, zda stěžovatel a obstaravatelé tvoří v daném případě jednoho soutěžitele, rozhodující hledisko rozložení rizika mezi stěžovatelem a obstaravateli.

Podle bodu 15 Pokynů k vertikálním omezením se rozlišuje mezi pravou a nepravou dohodou o obchodním zastoupení, přičemž o dohodu pravou, která pod čl. 81 odst. 1 Smlouvy o ES nespadá, se jedná v případě, že obchodní zástupce v daném oboru činnosti ve vztahu ke smlouvám uzavřeným a (nebo) sjednaným ve prospěch zmocnitele a ve vztahu k investicím do určitého trhu nenese žádná rizika nebo jsou tato rizika zanedbatelná. V bodě 16 Pokynů k vertikálním omezením je zdůrazněna potřeba individuálního hodno-

cení otázky rozložení rizik. Tento bod obsahuje také demonstrativní výčet rizik, jejichž existence může vést k závěru, že předmětná dohoda o obchodním zastoupení je dohodou nepravou. Mimo jiné z tohoto výčtu vyplývá, že obchodního zástupce, který nemusí na vlastní náklady a riziko pečovat o skladované smluvní zboží, nenese náklady na financování skladování zboží a poškození skladovaného zboží, a může neprodané zboží vrátit zmocniteli bez jakýchkoli poplatků vyjma případů, kdy je obchodní zástupce odpovědný za vadu, je třeba považovat za součást zmocnitel.

V dané věci dospěl žalovaný i krajský soud k závěru, že stěžovatele a obstaravatele nelze na trhu okamžitých loterií považovat za jednoho soutěžitele. Tento závěr odůvodnili tím, že na obstaravatele bylo přeneseno riziko spojené s prodejem losů. Stěžovatel v této souvislosti namítal, že ustanovení obstaravatelé smlouvy znemožňující obstaravatelům vrácení losů, nelze považovat za přenos rizika na obstaravatele, natož pak za přenos většího než zanedbatelného rizika.

Z předmětných obstaravatelských smluv je podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně zřejmé, a mezi účastníky i nesporné, že v případě, kdy losy neprodané konečnému zákazníkovi prošly vyúčtováním (tj. uplynula doba splatnosti předmětného balíčku losů), neměl obstaravatel možnost tyto losy vrátit stěžovateli (čl. V. písm. B bod 2 obstaravatelé smlouvy). Okamžikem vyúčtování, resp. převodem finanční částky odpovídající hodnotě losů snížené o odměnu obstaravatele a vyplacené výhry, tak obstaravatel zaplatil plnou cenu za veškeré losy (prodané i neprodané) obsažené ve splatném balíčku a stal se tedy vlastníkem neprodaných losů. Byl-li obstaravatel v dané situaci vlastníkem losů, které nemohl vrátit stěžovateli, a neprodal-li je do skončení platnosti loterie, byla cena, kterou stěžovateli za losy zaplatil snížená o smluvní odměnu, jeho ztrátou. V konečném důsledku tedy podle citovaného článku obstaravatelé smlouvy dostal stěžovatel zaplacenou za veškeré aktivované balíčky losů (s výjimkou balíčků, u nichž neuplynula splatnost v oka-

mžiku skončení platnosti loterie nebo v okamžiku ukončení obstaravatelé činnosti), bez ohledu na to, zda se obstaravatelé podařilo losy v těchto balíčcích obsažené prodat konečnému zákazníkovi či nikoliv. Obstaravatel tak v takových případech evidentně supluje roli konečného zákazníka. Právě v tom shledává Nejvyšší správní soud ve shodě s žalovaným i krajským soudem přenos rizika spojeného s prodejem losů na obstaravatele. Toto riziko pak existuje nezávisle na stěžovatelem uváděných pojistkách, neboť ty mohou pouze ovlivnit míru (intenzitu) tohoto rizika a vést popř. k závěru, že přenesené riziko bylo zanedbatelné (srovnej bod 15 Pokynů k vertikálním omezením). Nemají však jakýkoli vliv na to, že na sebe obstaravatelé uzavřením obstaravatelé smlouvy se stěžovatelem toto riziko berou.

Namítá-li stěžovatel, že obstaravatel nemůže vrátit losy pouze tehdy, když je všechny neprodá ve lhůtě, v níž tyto losy obvykle prodává, je nutno uvést, že lhůta splatnosti jednotlivých balíčků nezávisela na obstaravatelích, ale byla jednostranně určena stěžovatelem, a i v případě žádosti obstaravatele o prodloužení splatnosti jednotlivých balíčků, bylo opět výhradně na stěžovateli, zda ji bude akceptovat či nikoliv.

Stěžovatel poukázal také na to, že „v případě ukončení platnosti loterie může obstaravatel vrátit losy i z aktivovaných balíčků. I kdyby se tedy obstaravatelé nepodařilo zbývajících losy do konce platnosti loterie prodat, může je přednostně prodávat po aktivaci posledního balíčku s tím, že veškeré losy z aktivovaného balíčku vrátí jako neprodané stěžovateli“. Podle Nejvyššího správního soudu nelze tomuto tvrzení přiznat žádnou relevanci, protože skončí-li platnost loterie, není možné losy z takové loterie dále vůbec prodávat, a to, zda jde o losy z balíčku, u kterého již splatnost uplynula, či z balíčku, který dosud vyúčtováním neprošel, nehraje žádnou roli. Ale i v případě, že by obstaravatel přednostně prodával losy z balíčků, u kterých již uplynula splatnost, a po skončení platnosti loterie vrátil losy z aktivovaného balíčku, u kterého dosud splatnost neuplynula, mohl sice tento po-

stup zmírnit jeho případné finanční ztráty, ale neměl vliv na samotnou existenci rizika na jeho straně.

Ani tvrzení stěžovatele, že situace, kdy losy obstaravatelům skutečně zbývají, je výjimečná a vinu na jejím vzniku nesou sami obstaravatelé, nemá vliv na závěr o přenosu rizika na obstaravatele. Stěžovatel byl v daném případě sankcionován za to, že obstaravelské smlouvy předmětné ustanovení znemožňující vrácení losů obsahovaly, a nikoliv za to, že u některých z obstaravatelů k popsané situaci skutečně došlo. Rizikem v daném případě není krajní situace, kdy již neprodejné losy skutečně zůstanou obstaravateli i po skončení platnosti loterie, ale je jím potenciální hrozba, že se obstaravatel může do této, v podstatě neřešitelné situace, dostat.

V souvislosti s otázkou vymezení soutěžitele je třeba také posoudit, zda stěžovatelem uváděný systém pojistek nesnižuje riziko na zanedbatelnou míru. Podle Nejvyššího správního soudu není žádné ze stěžovatelem uváděných opatření způsobitelné výrazněji snížit riziko přenášené na obstaravatele. Stěžovatelem doporučený postup může pouze zmírnit případné finanční ztráty obstaravatelů, ale na míru rizika nemá vliv. Možnost prodloužit splatnost balíčků není nároková, na což správně upozornil i krajský soud, a proto také nesnižuje riziko, neboť je zcela na stěžovateli, zda obstaravateli splatnost prodlouží či nikoliv. (...)

Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud postupoval v otázce vymezení soutěžitele správně a jeho závěru, že stěžovatel a obstaravatelé netvoří na relevantním trhu jeden subjekt, nelze nic vytknout. (...)

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek není v této části nepřezkoumatelný, zabýval se věcně otázkou, zda stěžovatel zneužil svého dominantního postavení na trhu okamžitých loterií.

Podle § 11 odst. 1 věta první zákona o ochraně hospodářské soutěže je zneužívání dominantního postavení na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů zakázáno. Podle písm. a) citovaného ustanovení je zneužitím

dominantního postavení zejména „*přímé nebo nepřímé vynucování nepřiměřených podmínek ve smlouvách s jinými účastníky trhu, zvláště vynucování plnění, jež je v době uzavření smlouvy v nápadném nepoměru k poskytovanému protiplnění*“.

I soutěžitel v dominantním postavení má právo hájit své obchodní zájmy a přijmout k jejich ochraně přiměřená opatření. Takové chování však nemůže být tolerováno, je-li jeho skutečným účelem posílení dominantního postavení a jeho zneužívání (srovnej např. rozsudek Soudu prvního stupně ES ze dne 1. 4. 1993 ve věci *BPB Industries a British Gypsum v. Komise*, T-65/89, Recueil, s. II-389). Z judikatury dále vyplývá kritérium zvláštní odpovědnosti soutěžitele v dominantním postavení ve vztahu k jeho tržnímu chování (srovnej rozsudek Soudního dvora ES ze dne 9. 11. 1983 ve věci *Michelin v. Komise*, 322/81, Recueil, s. 3461).

Otázku, zda je konkrétní chování soutěžitele v dominantním postavení možné považovat za jednání, které je ještě dovolené, nebo za jednání zákonem již zakázané, je třeba posuzovat individuálně se zřetelem ke všem specifikům jednotlivého případu. Pokud dominant čelí konkurenci férovými prostředky, nejde o zneužití dominantního postavení. Při hodnocení této otázky je tak nutné vzít v úvahu míru restriktivnosti samotného chování, skutečnost, zda jde o jednání, které je v daném odvětví běžné, otázku dopadů jednání na jiné soutěžitele či spotřebitele, míru oslabení soutěže již před uskutečněním protisoutěžního útoku dominant, případný úmysl poškodit soutěž na trhu apod. Klíčovým je přitom právě hledisko přiměřenosti jednání dominantního soutěžitele, tedy otázka, zda zvolený způsob a intenzita jednání je přiměřená oprávněným zájmům, které tento dominantní soutěžitel na trhu má. Jednání, kterým dominant hájí své postavení na trhu, nesmí být zjevně nepřiměřené. Naopak, jsou-li pro takový postup dominanty věcně ospravedlnitelné důvody, není jednání, které by za jiných okolností splňovalo znaky zneužití dominantního postavení, jednáním ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

že zakázaným. Soutěžitel v dominantním postavení má tedy právo podniknout takové přiměřené kroky, které považuje za vhodné k ochraně svých zájmů. Úkolem žalovaného je pak posoudit, zda se skutečně jednalo o opatření přiměřená, přičemž se musí zabývat zejména tím, zda důvod k jejich přijetí tato opatření ospravedlňuje.

Podle názoru stěžovatele se krajský soud náležitě nezabýval jeho námitkou, že úprava obsažená v předmětném smluvním ustanovení je zcela ospravedlnitelná. Vytykal krajskému soudu, že chybně aplikoval namítanou ospravedlnitelnost smluvní úpravy, neboť otázka po ospravedlnitelnosti vyvstává teprve v okamžiku, kdy je zjištěn zásah do práv postiženého subjektu, a je třeba zkoumat, zda je takový zásah přiměřený, vyvážený, a proto ospravedlnitelný. Krajský soud se otázkou ospravedlnitelnosti stěžovatelem přijatých opatření zabýval na str. 6 verze a na str. 7 napadeného rozsudku, kde uvedl, že *„není vyvrácen závěr obou správních orgánů, že žalobcem nastavený systém může v praxi vést k situaci, kdy jsou finanční prostředky obstaravatelů vázány v dosud neprodaných, žalobci však již zaplacených losech, stejně jako k situaci, kdy žalobci budou zaplacení losy z aktivovaných balíčků, které obstaravatel do doby ukončení loterie či ukončení své obstaravatelské činnosti nestačil prodat konečným zákazníkům“*. Krajský soud se tedy otázky ospravedlnitelnosti stěžovatelem přijatých opatření věnoval, a to ve vztahu ke zjištěnému zásahu do práv obstaravatelů. Tato námitka je proto nedůvodná. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že v daném případě byl přenos obchodního rizika jednak rozhodujícím argumentem pro závěr, že stěžovatel netvoří s obstaravateli na relevantním trhu jeden subjekt, ale zároveň byl i důvodem pro navazující závěr, že stěžovatel zneužil svého dominantního postavení na trhu okamžitých loterií. Proto se otázkou přenosu rizika krajský soud v napadeném rozsudku zcela logicky zabýval jak v části týkající se vymezení soutěžitele, tak i v části týkající se otázky zneužití dominantního postavení.

Legitimitu přijatých opatření odůvodnil stěžovatel tím, že jejich cílem (účelem) bylo zajistit řádné vyúčtování losů, což je ostatně i ve veřejném zájmu. Podle Nejvyššího správního soudu však ze srovnání intenzity (míry) rizika souvisejícího s prodejem losů, které nesou od určitého momentu obstaravatelé, s účelem, pro který je předmětné opatření podle tvrzení stěžovatele do smlouvy zahrnuto, vyplývá, že se jedná o opatření jednoznačně disproporční, kdy se stěžovatel možnými, blíže nespecifikovanými, problémy s účtováním o losech snaží ospravedlnit sporné smluvní ustanovení, jehož konečným důsledkem je nemožnost vrátit losy. Zájem na řádném účtování losů tedy nemůže ospravedlnit opatření vedoucí k přenosu rizika spojeného s prodejem zboží (losů) na jiné subjekty (obstaravatele). Cíle proklamovaného stěžovatelem by podle Nejvyššího správního soudu bylo možno dosáhnout i jinými prostředky, např. důsledným uplatňováním sankcí stanovených v obstaravatelských smlouvách (srovnej čl. XII. obstaravatelské smlouvy), nebo úpravou účetních postupů.

Pokud stěžovatel argumentuje tím, že obstaravateli je zaplacena i odměna za losy, které ještě neprodal a které s největší pravděpodobností prodá v následujících dnech, opomenul v této souvislosti zmínit, že takto je obstaravateli zaplacena odměna za losy, u nichž uplynula doba splatnosti, které v důsledku toho prošly vyúčtováním, a nelze je proto stěžovateli vrátit, a které tedy stěžovateli zaplatil sám obstaravatel a jsou v jeho vlastnictví. Je přirozené, že za takto „prodané“ losy dostal obstaravatel odměnu. Ta však jen částečně zmírňuje negativní finanční dopad na obstaravatele, který se zhojí až prodejem takto nabytých losů konečnému zákazníkovi, přičemž není jisté, zda se mu tyto losy skutečně podaří prodat. (...)

Ža postrádající relevanci označil stěžovatel i další argumenty krajského soudu. Konkrétně poukázal na to, že pokud krajský soud považoval za významný aspekt pro posouzení předmětného smluvního ustanovení jako nepřiměřeného *„oktrojovaný charakter první dodávky losů, kdy jednotliví obstaravatelé*

nemohli ovlivnit druhy a množství dodávaných losů“, nereflektoval v této souvislosti, že lhůta splatnosti balíčků je sice určena stěžovatelem, ovšem na základě dosahovaného obratu konkrétního obstaravatele s tím, že je následně individuálně upravována na základě dohody s daným obstaravatelem, a to v závislosti na skutečně docilovaných prodejkách. Touto námitkou stěžovatel opakovaně poukázal na systém pojištění, který měl minimalizovat možné negativní dopady předmětného smluvního ustanovení na obstaravatele a snížit tak přenášené riziko. Krajský soud se s touto argumentací dostatečně vypořádal v souvislosti s otázkou vymezení soutěžitele, s níž je v daném případě neoddelitelně spjata, a zdůraznil, že možnost prodloužení splatnosti balíčků není smluvně zakotvena jako nároková (str. 6 napadeného rozsudku). Nelze proto souhlasit s tvrzením, že by na tuto námitku krajský soud „*nereflektoval*“. Nejvyšší správní soud také považuje za zcela opodstatněný poukaz krajského soudu na vnucený charakter první dodávky losů. Stěžovatel totiž z pozice dominantního soutěžitele autoritativně rozhodoval o velikosti první dodávky losů, o splatnosti i o množství losů v balíčcích, a v případě problémů s prodejem losů bylo zcela na něm, zda umožní prodloužení splatnosti či nikoliv. Spatřuje-li v takovém chování krajský soud podpůrný argument pro závěr o zneužití dominantního postavení (nepřiměřenosti předmětného smluvního ustanovení), je jeho úvaha logická a Nejvyšší správní soud se s ní ztotožňuje.

Pokud stěžovatel tvrdí, že argumentace krajského soudu, že stěžovateli „*nepřísluší posuzovat, co je prospěšné pro podnikání jiných podnikatelských subjektů*“, nikterak nesouvisí s posuzovanou otázkou přiměřenosti smluvních podmínek a prokazuje navíc na prosté nepochopení distribučního systému stěžovatele, není z této části kasační stížnosti zřejmé, co je krajskému soudu vytýkáno. Stěžovatel tak pouze vyjadřuje své přesvědčení, aniž by tato svá tvrzení jakkoli konkretizoval. Poukazuje-li stěžovatel na to, že obstaravatelé jsou „*povinni řídit se jeho pokyny a sledovat jeho zájmy, nikoliv zájmy své*“, je toto chápá-

ní vzájemných vztahů značně zjednodušené a jednostranné, neboť zcela opomíjí vlastní oprávněné zájmy obstaravatelů. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje zájem stěžovatele na řádném prodeji okamžitých loterií, ale jeho povinností jako dominantního soutěžitele na tomto trhu je zároveň prosazovat tyto zájmy v souladu se soutěžním právem. V této souvislosti je třeba opakovaně poukázat na to, že soutěžní právo klade na soutěžitele v dominantním postavení přísnější požadavky ve srovnání se soutěžitelem, který toto postavení nezažívá.

Stěžovatel dále poukázal na to, že oproti názoru krajského soudu užití adhezních smluv nikterak neprejudikuje nepřiměřenost užitých smluvních podmínek. Tato námitka je podle Nejvyššího správního soudu zavádějící a nepřesná, neboť vytrhuje z kontextu určitou část argumentace krajského soudu, přičemž závěr, který stěžovatel z této argumentace dovozuje, není v odůvodnění napadeného rozsudku vůbec obsažen. Krajský soud pouze poukázal na charakter obstaravatelských smluv jako na jeden z aspektů protisoutěžního chování stěžovatele (str. 6 verte napadeného rozsudku). Tuto svou úvahu pak doplnil dalšími argumenty (např. vnucený charakter první dodávky losů, přísnější posuzování dominantních soutěžitelů), z jejichž souhrnu teprve vyplývá závěr o porušení soutěžního práva stěžovatelem.

Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval svůj názor vyslovený již v žalobě, že obstaravatelům zbývají losy v důsledku neplnění jejich marketingových povinností, a ohradil se přitom proti tvrzení krajského soudu, že tato argumentace je „*ničím nepodložená a spekulativní*“. S tímto tvrzením stěžovatele se již dostatečně vypořádal krajský soud, když poukázal na celou řadu příčin, které mohou tuto situaci způsobit, a Nejvyšší správní soud nevidí důvod v této polemice pokračovat. Za dostačující považuje pouze uvést, že tvrzení stěžovatele o nevyprodání losů v důsledku neplnění marketingových povinností je zcela hypotetické, neboť konkrétně neuvedl, v čem toto neplnění povinností spočívalo. K opakovaně zmínce o možnosti obstaravatelů požá-

dat o snížení množství odebíraných losů Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tuto žádost nemusel stěžovatel akceptovat, a navíc úprava množství losů obsažených v budoucí dodávce neřešila problém s naddimenzovanou dodávkou první.

Podle Nejvyššího správního soudu poskytovalo předmětné smluvní ustanovení stěžovateli zřetelnou soutěžní výhodu, neboť mu zajišťovalo odbyť losů včetně jejich zaplacení, bez ohledu na to, zda byl jejich prodej skutečně realizován. V konečném důsledku to tedy znamená, že stěžovatel dostal zaplacenou za veškeré aktivované balíčky losů, bez ohledu na to, zda je obstaravatel prodal či nikoliv. Obstaravatel tak nahrazoval konečného zákazníka. Právě v tom shledává Nejvyšší správní soud přenos rizika na obstaravatele, což považuje v daném případě za opatření natolik intenzivní a nepřiměřené deklarovanému cíli (účelu), že stěžovatelem tvrzené důvody nemohou přijetí tohoto opatření ospravedlnit. (...)

V další námitce stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, ke kterému dospěl v otázce vztahu generální klauzule a jednotlivých skutkových podstat zneužití dominantního postavení obsažených pod písm. a) až g) § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Struktura soutěžních předpisů je všeobecně založena na generálních klauzulích, tj. zcela obecných ustanoveních vymezujících základní znaky jednání, které není z hlediska obecných právních zásad a zásad vyplývajících z příslušného předpisu aprobováno a je třeba je pokládat za nedovolené. Zákon zakazuje jakékoli zneužití dominantního postavení na trhu bez ohledu na to, v jaké formě se uskutečňuje, tj. bez ohledu na to, co je obsahem tohoto jednání a jaký je jeho vnější projev. V tomto je konstrukce § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže obdobná konstrukci obsažené v čl. 82 Smlouvy o ES. Návěti citovaného ustanovení má charakter generální klauzule, na jejímž základě lze postihnout chování dominantního soutěžitele, jež nelze subsumovat pod konkrétní skutkovou podstatu vymezenou pod písm. a) až g). Pojmovými znaky generální klauzule je dis-

pozice takovou tržní silou, která příslušnému soutěžiteli umožňuje chovat se ve značné míře nezávisle na jiných soutěžitelích nebo spotřebitelích, a kumulativně pak její zneužití na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů. Taková konstrukce je nezbytná, neboť nikdy nelze normativně podat úplný výčet způsobů, kterými lze tržní moc zneužít na újmu ostatních účastníků trhu. Obecný zákaz zneužívání dominantního postavení vyslovený v generální klauzuli je doplněn demonstrativním výčtem zakázaných jednání, která jsou zvláště typická, opakují se nejčastěji a představují nejzávažnější rušivá jednání. Tento výčet je ovšem jen deklaratorní. Postižitelná jsou i jiná jednání výslovně neuvedená, jestliže splňují znaky generální klauzule.

Význam generální klauzule spočívá v tom, že pokud určité jednání naplňuje její jednotlivé znaky, i když není zachyceno zvláštní pojmenovanou skutkovou podstatou, je zakázaným jednáním se všemi důsledky, které z něho pro jednajícího vyplývají. Jakékoli jednání, které naplňuje znaky uvedené v generální klauzuli, může tedy být sankcionováno jako zneužití dominantního postavení, a to i tehdy, jestliže je pod žádnou z demonstrativně vyjmenovaných skutkových podstat nebude možné podřadit. Výčet dílčích skutkových podstat je pak nutno vnímat jako seznam typických jednání dominantanta, která, vzhledem ke svým závažným negativním důsledkům pro soutěžní prostředí, představují zneužití jeho postavení na relevantním trhu.

Z výše uvedených obecných úvah Nejvyšší správní soud vycházel v daném případě při posuzování postupu žalovaného a dospěl přitom k závěru, že žalovaný nepochybil, když dovedl zneužití dominantního postavení podle generální klauzule a nepodřadil jednání stěžovatele pod skutkovou podstatu vymezenou v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže. V posuzované věci je možné takový postup žalovaného akceptovat, neboť z okolností posuzované věci lze dovést existenci dalšího negativního důsledku pro soutěž na relevantním trhu, který je svým obsahem srovnatelný s důsledkem předpokládaným dílčí skutkovou podstatou uprave-

nou § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Za takový srovnatelný negativní důsledek vyplývající z jednání stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud přenos obchodního rizika spojeného s prodejem stíracích losů na obstaravatele, neboť hrozba, že obstaravatelům zůstanou losy, které nebudou moci vrátit stěžovateli ani prodat zákazníkům, měla výrazný vliv na chování stěžovatele i obstaravatelů na relevantním trhu, přičemž tato hrozba vyplývala ze smluvního ujednání, jehož zařazení do obstaravateléské smlouvy nemohli obstaravatelé ovlivnit. I v případě, že se konkrétní jednání dominanta svou povahou blíží některé z dílčích skutkových podstat upravených v § 11 odst. 1 písm. a) až g) zákona o ochraně hospodářské soutěže, je možné dovodit zneužití dominantního postavení pouze s odkazem na generální klauzuli.

V souvislosti s otázkou vztahu generální klauzule a jednotlivých skutkových podstat zneužití dominantního postavení považuje Nejvyšší správní soud za nutné poukázat na judikaturu komunitárních soudů. To, že výčet skutkových podstat zneužití dominantního postavení obsažený v čl. 86 (nyní čl. 82) Smlouvy o ES není taxativní, vyslovil Soudní dvůr ES např. v rozsudku ze dne 21. 2. 1973 ve věci *Europemballage Corporation a Continental Can Company v. Komise*, 6/72, Recueil, s. 215, body 26 a 27; nebo v rozsudku ze dne 16. 3. 2000 ve věci *Compagnie Maritime Belge Transports v. Komise*, spojené věci C 395/96 P a C 396/96 P, Recueil, s. I-1365, body 112 až 114. V rozsudku ze dne 14. 11. 1996 ve věci *Tetra Pak v. Komise*, C-333/94 P, Recueil, s. I-5951, se Soudní dvůr ES mimo jiné zabýval výkladem čl. 86 písm. d) Smlouvy o ES [dnes čl. 82 písm. d)] a vyslovil právní názor, že i pokud by nebyly naplněny znaky konkrétní skutkové podstaty, výčet skutkových podstat v článku není úplný, a prodej dvou výrobků společně může přesto představovat zneužití dominantního postavení, není-li objektivně ospravedlněn (viz bod 37 citovaného rozsudku). V rozsudku ze dne 15. 3. 2007 ve věci *British Airways v. Komise*, C-95/04 P, Sb. rozh. s. I-2331, Soudní dvůr ES mimo jiné vyjádřil právní názor, že „*slevy a prémie poskytnuté*

podniky v dominantním postavení mohou být rovněž v rozporu s článkem 82 SES, i když neodpovídají žádnému z příkladů uvedených ve druhém pododstavci tohoto článku“ (viz bod 58 cit. rozsudku). V rozsudku ze dne 17. 9. 2007 ve věci *Microsoft v. Komise*, T-201/04, Sb. rozh. II-3601, dospěl Soud prvního stupně mimo jiné k závěru, že vázaný prodej uskutečňovaný podnikem v dominantním postavení může porušovat čl. 82 Smlouvy o ES, i když neodpovídá příkladu uvedenému v čl. 82 druhém pododstavci písm. d) Smlouvy o ES (viz bod 861). Citovaná judikatura tedy podporuje závěr, že žalovaný v daném případě postupoval v souladu se zákonem a že krajský soud posoudil tuto spornou otázku správně. Tato stížní námitka je proto nedůvodná. (...)

V tomto stížním bodu stěžovatel také namítal, že se krajský soud navíc vůbec nezabýval námitkami, že žádná újma obstaravatelům nevznikla a že k narušení hospodářské soutěže v materiálním smyslu vůbec nedošlo.

Krajský soud, byť lze jeho odůvodnění v této části vytknout jistou stručnost a obecnost, se těmito žalobními námitkami zabýval, neboť popsal systém přenosu obchodního rizika na obstaravatele, a právě přenos obchodního rizika byl rozhodujícím argumentem pro jeho závěr o existenci újmy ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Opodstatnění nemá v této souvislosti poukaz stěžovatele na to, že žalovaný zjistil újmu jen u tří obstaravatelů. Otázka naplnění tohoto pojmového znaku zneužití dominantního postavení (existence újmy) je v daném případě neoddelitelně spjata s otázkou přenosu rizika spojeného s prodejem losů. V napadeném správním rozhodnutí je k této otázce mimo jiné uvedeno, že „*Újma obstaravatelů tak byla prokázána nejen ve formě nepeněžitě spočívající v přenosu obchodního rizika, ale rovněž peněžitě, když u tří obstaravatelů situace ohledně nemožnosti vyučované losy vrátit skutečně nastala*.“ Je tedy zřejmé, že za újmu ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže považoval žalovaný již samotnou skutečnost, že na obstaravatele bylo riziko spojené s prodejem losů přeneseno.

Ve vztahu k této otázce Nejvyšší správní soud poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05*), v němž byl vyjádřen názor, že „*újma zahrnuje veškeré škodlivé následky, které mají příčinnou souvislost s jednáním dominanta, a již s přihlédnutím k tomu, že újma musí vzniknout, nikoli toliko hrozit, je třeba ji pojmut široce. Kromě přímé materiální škody lze tak za újmu považovat ztrátu zákazníků, ztrátu postavení na trhu, potřebu překonávat v důsledku dominantova jednání vniklé bariéry vstupu na trh, ale také vzniklou potřebu soutěžit, u něhož je vznik újmy zkoumán, činit v bezprostřední reakci na dominantovo jednání i takové úkony, které by za jiných okolností činit nemusel, tj. potřebu aktivizovat se a odvracet pro něj nepříznivé dopady dominantova jednání. Újmu přitom není zapotřebí ve vztahu k jednotlivým účastníkům trhu přesně kvantifikovat (jako by tomu bylo v případě 'škody' – tedy materiální újmy vyjádřitelné v penězích), je však třeba konkretizovat, v čem taková újma spočívá.*“

Byl by tento právní názor Ústavním soudem vysloven ve vztahu k § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nepozbyl nic na aktuálnosti, neboť co se týče pojmového znaku újmy je právní úprava zneužití dominantního postavení obsažená v § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže obsahově totožná s právní úpravou předcházející.

Výše uvedenému požadavku po dostatečně přesné specifikaci újmy podle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaný ve svém rozhodnutí dostal. Jeho hodnocení navíc nelze nic vytknout ani po věcné stránce, neboť existenci újmy je v posuzované věci třeba spatřovat v tom, že obstaravatelé byli nuceni přizpůsobovat své jednání nepřiměřeným požadavkům stěžovatele, který jim z pozice dominanta diktoval smluvní podmínky garantující zaplacení veškerých aktivovaných losů, kterým uplynula lhůta splatnosti, bez ohledu na skutečnou poptávku. Pokud tedy krajský soud v této otázce akceptoval závěry žalovaného, nelze jeho hodnocení nic vytknout. (...)

1828

Státní památková péče: obnova kulturní památky

Státní podnik: právo hospodaření k pozemku; součást pozemku

k § 120 občanského zákoníku, ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

k § 9 odst. 1 a § 10 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákonů č. 425/1990 Sb., č. 132/2000 Sb. a č. 320/2002 Sb.

k § 2 odst. 2 a § 16 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění zákonů č. 220/2000 Sb., č. 103/2001 Sb. a č. 202/2002 Sb.

Zřícenina hradu, u níž není patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, není stavbou, nýbrž součástí pozemku, na němž se nachází (§ 120 občanského zákoníku).

Státní podnik, kterému svědčí právo hospodaření k takovému pozemku (§ 2 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku), je proto povinen pečovat o zříceninu, která je kulturní památkou, a plnit opatření uložená mu orgánem státní památkové péče (§ 16 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, § 9 odst. 1 a § 10 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 93/2008-95)

*) Publikovaný pod č. 192/2007 Sb. ÚS.

Prejudikatura: č. 44/1993 Sb. NS.

Věc: Státní podnik Lesy České republiky proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o obnovu opevnění areálu kulturní památky, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 16. 8. 2005 Městský úřad Benešov žalobci uložil povinnost obnovit opevnění areálu zříceniny hradu Stará Dubá podle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

Žalobce se proti rozhodnutí odvolal k žalovanému, který dne 8. 11. 2005 napadené rozhodnutí změnil tak, že zpřesnil popis uložených opatření a opravil některé nesprávné údaje obsažené ve výroku rozhodnutí.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítal, že zřícenina hradu je stavbou, tedy samostatnou nemovitou věcí. Právo hospodaření k pozemkům proto žalobci nezakládá povinnost pečovat o tuto věc, která je samostatným předmětem práv a povinností.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 5. 2008 žalobu zamítl. Dovodil, že v daném případě o stavbu jít nemůže, neboť není zřejmé dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží (k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 33 Cdo 111/98). Obvodové zdi zříceniny jsou spojeny se zemí pevným základem, a bez znehodnocení zdi nebo pozemku je nelze oddělit; zřícenina je tak ve smyslu § 120 odst. 1 občanského zákoníku součástí pozemku. Součástí kulturní památky Stará Dubá ostatně nejsou jen věci v právním slova smyslu, ale i stopy možného archeologického nálezů, které nemají samostatnou právní existenci. Kulturní památkové péči mohou tedy být i „věci“, jež nejsou právně samostatné ve smyslu § 118 občanského zákoníku, jejichž individualizace (za pomoci věci, na niž se nacházejí) však umožňuje památkovou ochranu.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Zřícenina je dle jeho názoru samostatnou nemovitou věcí, která nemůže představovat součást věci hlavní. Jelikož zřícenina hradu je ve vlastnictví státu a žalobce k ní nemá právo hospodaření, nemohou mu být uloženy po-

vinnosti podle § 10 odst. 1 zákona o památkové péči.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zbytky zdí nemohou být považovány za budovy ve smyslu katastrálního zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podstatnou část žalobcovy kasační stížnosti tvoří kombinace obecně platných pravidel, ohledně nichž v řízení nevznikla pochybnost, a konkrétních tvrzení, která z těchto pravidel ale neplynou. Jistě není spor o to, že věc i její součást tvoří jediný celek podrobený jedinému právnímu režimu. Z tohoto obecného právního pravidla však nelze v projednávané věci vyvozovat – jak to žalobce činí –, že zřícenina hradu Stará Dubá není součástí pozemku, na němž se nachází, nýbrž stavbou (tj. samostatnou nemovitou věcí, která nemůže představovat součást věci hlavní). Stejně tak z tohoto pravidla neplyne, že převody vlastnického práva či práva hospodaření k pozemku se dotýkají pouze lesního pozemku, nikoli zříceniny hradu, a že žalobci tedy nemohou být uloženy povinnosti podle § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči, jelikož zřícenina hradu je ve vlastnictví státu a žalobce k ní nemá právo hospodaření. Žalobce předkládá obecně uznávané pravidlo, a vedle něj právně nezdůvodněnou kvalifikaci („*zřícenina je stavbou*“), a na nich pak staví závěr; to ale není možné. Zatímco právní norma (zde konkrétně parafráze § 120 občanského zákoníku) má charakter axiomu, subsumpce právní situace pod danou normu (zde otázka, zda zřícenina je součástí pozemku, nebo samostatnou věcí – stavbou) musí být zdůvodněna, aby poté bylo možno vyvodit závěr (zda žalobce je či není povinen k opravě zříceniny). Žalobce však nepředkládá důvody, jen holá tvrzení.

Nejvyšší správní soud se shoduje s městským soudem v tom, že zřícenina hradu Stará Dubá není stavbou. V minulosti hrad jistě stavbou (tedy samostatnou nemovitou věcí v dnešním pojetí) býval, ovšem svou povahu stavby ztratil, protože jeho zkáza dostoupila takového stupně, že již není patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží [srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 5. 1995, sp. zn. 3 Cz 57/92, a rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 1992, sp. zn. 3 Cdo 111/92*), k problematice okamžiku vzniku stavby, na něž poté se stejnými argumenty navázala judikatura k okamžiku zániku stavby – rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 1998, 33 Cdo 111/1998, ze dne 28. 2. 2001, sp. zn. 20 Cdo 931/99, a ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001; k této otázce viz též Eliáš, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. 1. svazek (§ 1 – § 487), Praha: Linde, 2008, s. 489]. Pojem „první nadzemní podlaží“ není přitom možno brát doslova, jak na to správně upozorňuje žalobce, neboť stavební struktury středověkých hradů bývaly atypické. Jistě však nelze popřít, že i hrad byl při vši své atypičnosti vystavěn jako nadzemní stavba, a otázka po dispozičním řešení jeho prvního nadzemního podlaží je tedy na místě. V souvislosti s hradem přitom není vhodné omezovat se na pojem podlaží v moderním slova smyslu – tedy vodorovné plochy, která bývá výškově jednotná v celém prostoru stavby mezi obvodovými zdmi, a zdejší soud by se k tak úzkému pojetí nepřiklonil. Ze spisu je však zřejmé, že v případě zříceniny hradu Stará Dubá jde spíše o tu více, tu méně spojitě pozůstatky původního zdiva, z nichž nejsou zcela patrné ani obvodové obrysy někdejší stavby, natožpak jakékoli (třebas i atypické) vnitřní dispoziční členění hradu.

Žalobce vyjadřuje nesouhlas se závěry městského soudu, resp. s vymezením okamžiku zániku stavby, k němuž dospěla judikatura; sám však nenabízí žádné jiné kritérium.

Žalobcův postoj by v důsledku vedl k tomu, že žádná stavba by vlastně nemohla zaniknout, neboť jakékoli i sebenepatrnější a sebe-rozptýlenější pozůstatky stavební činnosti by byly stále považovány za stavbu; to je ale absurdní.

Řešení sporné otázky, zda daná stavba (tedy stavební dílo ve smyslu stavebního zákona) je součástí pozemku, nebo samostatnou nemovitou věcí, musí vždy brát v úvahu i okolnosti konkrétního případu. Není ostatně vyloučeno, aby součástí pozemku byly i některé zachovalé a funkční drobné stavby (ve smyslu stavebněprávním), pokud k pozemku podle své povahy náleží a nemohou být odděleny, aniž by se tím pozemek znehodnotil. Při hodnocení právní samostatnosti takové stavby je nutno zvažovat, zda stavba může být samostatným předmětem práv a povinností (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 1998, sp. zn. 3 Cdon 1305/96). Je-li i u novodobého stavebního díla, které slouží svému původnímu účelu, v konkrétním případě dobře možné, aby bylo součástí pozemku jako věci hlavní, tím spíše se to nabízí u zříceniny. Její stavební části a zbytky rozrušeného zdiva během staletí totiž natolik splynuly s pozemkem, jeho půdním krytem a jeho vegetací, že je již velmi obtížné mezi nimi rozlišit. O tomto těsném propojení pozemku a stavebního materiálu ostatně svědčí i název, pod kterým je kulturní památka zapsána v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky – totiž „hrad Stará Dubá – zřícenina a archeologické stopy“.

Jelikož je zřícenina hradu součástí pozemků, k nimž má žalobce právo hospodaření, přísluší žalobci vykonávat práva a povinnosti vlastníka (§ 16 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, § 9 odst. 1 a § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči) nejen k půdní složce pozemku, ale i ke zřícenině na pozemku se nacházející. (...)

*) Publikovaný pod č. 44/1993 Sb. NS.

Telekomunikace: úhrada prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby

k § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o telekomunikacích“)^{*)}

Stanovení výše platby na účet univerzální služby nebo vystavení dokladu opravňujícího k čerpání finančních prostředků z tohoto účtu je možné až poté, kdy nabude právní moci rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty a o výši finančního příspěvku, což je dáno podstatou zákonem zvoleného způsobu financování povinností univerzální služby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, čj. 9 Ans 5/2008-107)

Prejudikatura: srov. č. 479/2005 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 30/1998 Sb. a č. 114/1997 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 114/96).

Věc: Akciová společnost Telefónica O2 Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce jako držitel telekomunikační licence k poskytování veřejné telefonní služby prostřednictvím veřejné telekomunikační sítě měl podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o telekomunikacích a ve smyslu § 30 odst. 1 téhož zákona povinnost poskytovat univerzální službu tak, aby byla zajištěna dostupnost služeb po celém území. Tato povinnost způsobila žalobci ztrátu. Dle § 31 odst. 1 zákona o telekomunikacích má žalobce nárok na úhradu tzv. prokazatelné ztráty. Dle § 32 odst. 1 zákona o telekomunikacích se prokazatelná ztráta hradila z účtu univerzální služby, který spravuje Český telekomunikační úřad (Úřad). Na tento účet jsou povinni finančně přispívat držitelé telekomunikačních licencí. Postup při úhradě prokazatelné ztráty poskytovateli univerzální služby upravoval § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Podle žalobce z jeho znění vyplývá, že Úřad je povinen vydat doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu současně s rozhodnutím o ověření prokazatelné ztráty, jež bylo v projednávané věci vydáno dne 8. 12. 2006. Následně na základě rozkladu žalobce odvolací orgán citované rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 14. 2. 2007. Tato správní rozhodnutí podle žalobce nenaplňují celou zá-

konnou dikci § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť mimo jiné nestanoví výši finančních příspěvků ani výši plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby a neobsahují doklad opravňující žalobce čerpat z účtu univerzální služby finanční prostředky odpovídající výši prokazatelné ztráty, jež byla těmito správními rozhodnutími ověřena.

Po předchozím bezvýsledném uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) proto podal žalobce proti Úřadu žalobu na ochranu proti nečinnosti, ve které požadoval, aby městský soud dle § 81 odst. 2 s. ř. s. vydal rozsudek, kterým by nařídil Úřadu, aby rozhodl o výši finančního příspěvku žalobce na univerzální službu za rok 2001 a o vystavení dokladu opravňujícího žalobce čerpat z účtu univerzální služby finanční prostředky ve výši prokazatelné ztráty ověřené Úřadem po odečtení finančního příspěvku žalobce, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Dále požadoval, aby městský soud vydal rozhodnutí o výši finančních příspěvků ostatních držitelů telekomunikačních licencí na univerzální službu za rok 2001 a o stano-

^{*)} 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).

vení výše plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Městský soud v Praze tuto žalobu na ochranu proti nečinnosti Úřadu ve věci vydání rozhodnutí dle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích dne 6. 6. 2008 zamítl. Současně konstatoval, že doklad, jehož vystavení se žalobce domáhá, považuje za osvědčení svého druhu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), které opravňuje žalobce k tomu, aby mu z účtu byly převedeny určité finanční prostředky. Dále městský soud uvedl, že Úřad nejprve na příslušné období ověřil výši prokazatelné ztráty, čímž vymezil rámec (horní výši) účtu univerzální služby. Po vymezení stanoví Úřad výši finančního příspěvku a výši platby na tento účet, což slouží k tomu, aby povinné subjekty na tento účet zaslaly finanční prostředky. Teprve poté, co tyto prostředky uhradí držitelé telekomunikačních licencí, lze vystavit doklad o čerpání prostředků z účtu. Úřad nemůže vystavit doklad na čerpání prostředků, když tyto prostředky na účtu nejsou. Jiný výklad podle názoru městského soudu není možný, neboť by popřel význam pojmů užitých v právní normě, kde zákonodárce zcela jasně stanovil, že čerpat je možné až prostředky z účtu. Závěrem městský soud poznamenal, že z dokazování při ústním jednání je patrné, že Úřad postupně finanční prostředky z účtu univerzální služby tak, jak na tento účet prostředky dojdou, žalobci převádí a v tomto smyslu tedy městský soud ke dni svého rozhodnutí namítanou nečinnost nezjistil. Pokud se žalobce obecně domáhal toho, aby Úřad stanovil povinnost rozhodnout o výši plateb ostatních držitelů telekomunikační licence, pak podle doplnění dokazování před soudem je patrné, že Úřad tuto povinnost splnil, stejně jako povinnost rozhodnout o výši prokazatelné ztráty. Žalobu tedy i v této části vyhodnotil jako nedůvodnou.

Proti rozhodnutí Městského soudu v Praze žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost, v níž především nesouhlasí s tím, že doklad k čerpání z účtu univerzální služby nepředstavuje správné rozhodnutí, ale pouhé

osvědčení svého druhu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., a tvrdí, že vydání daného dokladu představuje rozhodnutí, jímž je založeno jeho konkrétní právo čerpat finanční prostředky z účtu univerzální služby v konkrétním rozsahu. Dále stěžovatel namítl, že městským soudem uváděná konstrukce čerpání z účtu univerzální služby ze zákona o telekomunikacích nijak nevyplývá. Naopak § 32 odst. 3 podle stěžovatele zcela zřejmě stanoví, že Úřad je povinen veškeré zákonem předjímané kroky provést ve lhůtě 30 dnů počínající běžet dnem 30. června, a to včetně vystavení dokladu k čerpání finančních prostředků z účtu. Výklad městského soudu považuje žalobce za rozporný se zněním příslušné právní normy. Žalobce poukazuje i na ústavněprávní rovinu celé problematiky a připomíná, že povinnost poskytovat univerzální službu je ukládána zákonem jakožto omezení vlastnického práva, za což poskytovateli univerzální služby náleží přiměřená náhrada (viz čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ve spojení s příslušnými ustanoveními zákona o telekomunikacích o úhradě prokazatelné ztráty). Svým závěrem však městský soud toto právo na přiměřenou náhradu ve svém důsledku popírá, neboť jej činí závislým na platební morálce či reálné platební schopnosti třetích stran nezávislých na státu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Univerzální služba představuje institut, v jehož rámci má být v období zcela liberálních podmínek na telekomunikačním trhu zajištěno poskytování zákonem definovaného (minimálního) souboru telekomunikačních služeb, které musí být ve stanovené kvalitě dostupné na celém území státu všem koncovým uživatelům, a to za dostupnou cenu stanovenou podle cenových předpisů s ohledem na vnitrostátní podmínky. Smyslem je zajištění realizace práva telefonní (faxové a datové) komunikace, jakož i zabezpečení hospodářské a sociální rovnováhy ve všech územních celcích státu. Jinými slovy – univerzální služba by měla zaručovat dostup-

nost alespoň základních telefonních služeb pro každého, myšleno jak cenově, tak geograficky.

Pro zajištění těchto služeb je přitom oprávněn regulační úřad (žalovaný) uložit jejich poskytování jako povinnost jednomu či více vhodným subjektům, kterým byl v rozhodném období, tj. v roce 2001, stěžovatel (pod svou tehdejší obchodní firmou ČESKÝ TELECOM, a. s.). Stěžovateli v důsledku poskytování univerzální služby vznikla prokazatelná ztráta, na jejíž úhradu má nárok. Zákon totiž z důvodu plnění povinnosti poskytovat dílčí službu za dostupnou cenu umožňuje poskytovateli univerzální služby vyčíslit náklady, které by nevznikly, pokud by neměl povinnost poskytovat univerzální službu, a žádat jejich úhradu. Způsob úhrady nákladů univerzální služby byl přitom v zákoně o telekomunikacích koncipován tak, že byl zřízen účet univerzální služby, který spravuje žalovaný a na který jsou povinni přispívat držitelé telekomunikačních licencí finančním příspěvkem; viz § 31 a § 32 zákona o telekomunikacích.

Úhrada nákladů univerzální služby tedy byla zákonnou úpravou rozdělena mezi podnikatele v oblasti telekomunikací, přičemž konkrétní způsob úhrady prokazatelné ztráty stanovil § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, dle kterého: *„Držitelé telekomunikačních licencí předloží Úřadu nejpozději do 30. června každého kalendářního roku zúčtování prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním univerzální služby v uplynulém kalendářním roce, pokud jsou jejími poskytovateli, a výši finančního příspěvku na univerzální službu za uplynulý rok. Úřad do 30 dnů ověří výši prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku a stanoví výši platby na účet nebo vystaví doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu.“*

V projednávané věci je předmětem sporu právě interpretace a následná aplikace citovaného ustanovení ze strany žalovaného, který při úhradě prokazatelné ztráty stěžovatele postupoval tak, že nejprve ověřil její výši za příslušný rok, následně stanovil výši finančního příspěvku a platby, kterou jsou jednotliví držitelé telekomunikačních licencí povinni provést na účet univerzální služby, a po

obdržení jednotlivých plateb na účet převáděl dané peněžní prostředky stěžovateli.

Tento postup je patrný ze spisového materiálu, jakož i z průběhu ústního jednání nařízeného městským soudem, který prokazuje, že je postupně rozhodováno o platbách držitelů telekomunikačních licencí na účet za rok 2001 a postupně jsou na účet stěžovatele převáděny finanční prostředky, které na tento účet od ostatních držitelů telekomunikačních licencí došly. Ostatně ani ze strany stěžovatele není shora popsán postup nijak skutkově napadán, neboť i v samotné kasační stížnosti výslovně uvádí, že povinnost žalovaného ověřit výši příspěvků ostatních telekomunikačních operátorů a stanovit jim povinnost k příslušné platbě ve prospěch účtu univerzální služby k datu vydání napadeného rozhodnutí městského soudu byla zřejmě podle tvrzení žalovaného splněna.

Lze mít tedy za to, že jakmile byly platby ostatních držitelů telekomunikačních licencí přijaty na účet univerzální služby, došlo k jejich následnému převedení poskytovateli univerzální služby; to znamená, že byly poukázány stěžovateli a v tomto ohledu lze postup žalovaného aprobovat.

Tento způsob úhrady ověřené prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby vyplývá z podstaty zvoleného způsobu jejího financování. V zásadě totiž existují dva způsoby financování povinností univerzální služby, a sice: a) uhrazením z veřejných prostředků (ze státního rozpočtu) nebo b) rozdělením úhrady mezi podnikatele v oblasti telekomunikací. Zákon o telekomunikacích je postaven na způsobu úhrady prokazatelné ztráty uvedeném ad b), tj. na jejím krytí ze strany ostatních podnikatelských subjektů na telekomunikačním trhu.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že oba výše naznačené způsoby financování jsou rovněž reflektovány v komunitárním právu souvisejícím s problematikou elektronických komunikací. Jedná se především o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. 3. 2002, o univerzální službě a právech uži-

vatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací, jež v čl. 13 odst. 1 hovoří o tom, že pokud vnitrostátní regulační orgány zjistí, že podnik (poskytující univerzální službu) je zatížen nespravedlivou zátěží, rozhodnou členské státy na základě žádosti určeného podniku: a) o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku z veřejných prostředků za průhledných podmínek, nebo b) o rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi podniky zajišťující síť a poskytující služby elektronických komunikací. Samotný mechanismus rozdělování čistých nákladů potom směrnice nijak blíže neupravuje, pouze stanoví, že členské státy zavedou mechanismus rozdělování spravovaný vnitrostátním regulačním orgánem nebo subjektem nezávislým na příjemcích, který je pod dohledem vnitrostátního regulačního orgánu (čl. 13 odst. 2), a že při rozdělování je třeba respektovat zásady průhlednosti, minimálního narušení trhu, nediskriminace a proporcionality (čl. 13 odst. 3).

V České republice se refundace prokazatelné ztráty realizuje prostřednictvím univerzálního účtu spravovaného žalovaným správním orgánem (Českým telekomunikačním úřadem). Úřad je povinen tuto správu vykonávat v mezích zákona a zároveň též plnit veškeré v souvislosti s tím zákonem uložené povinnosti. Určujícím však je, že financování ztráty z poskytování univerzální služby nelze hradit dle úpravy zákona o telekomunikacích z veřejných prostředků, tj. ze státního rozpočtu. K tomu Úřad neměl v daném období pravomoc, pokud by tak učinil, pohyboval by se nad rámec zákona. Dle zvoleného vzorce financování byl Úřad povinen činit všechny úkony k ověření prokazatelné ztráty stěžovatele, ke stanovení výše příspěvků ostatních operátorů a poté k uložení jejich neprodlené úhrady na účet univerzální služby, přičemž samotná refundace prokazatelné ztráty je (vzhledem k nemožnosti použít veřejné prostředky) podmíněna finančními prostředky na účtu univerzální služby.

Výše uvedené dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá z právní úpravy § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích plat-

ného pro posuzovanou věc. Toto ustanovení zahrnuje výčet 4 úkonů správního orgánu – Úřadu, které je povinen podle povahy věci Úřad provést po zúčtování prokazatelné ztráty poskytovatelem univerzální služby:

- 1) ověřit výši prokazatelné ztráty a
- 2) ověřit výši finančního příspěvku;
- 3) stanovit výši platby na účet nebo
- 4) vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu.

Je nutno přisvědčit stěžovateli, že gramatický (jazykový) výklad § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích v citovaném znění je nejednoznačný, pouze na jeho základě nelze dospět k závěru, zda uvedené úkony mají být Úřadem provedeny najednou, či případně postupně, v jakém časovém sledu a v jakých lhůtách. Gramatický výklad však není jediným ani rozhodujícím při výkladu ustanovení právních norem, je pouze logicky prvním použitým krokem ke konstrukci právního pravidla obsaženého ve vykládaném ustanovení zákona. Konformní výklad určitého právního předpisu lze provést různými interpretačními pravidly, nicméně žádný výklad nelze použít izolovaně. Za účelem objasnění smyslu a obsahu právní normy je nutné použít veškerých relevantních interpretačních pravidel, kromě gramatického tedy zejména logický, systematický, případně teleologický výklad.

Ostatně i Ústavním soudem již bylo v minulosti judikováno, že naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového (gramatického) výkladu. Jazykový výklad představuje prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je jen východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.); srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, publikovaný pod č. 30/1998 Sb., jakož i pod č. 163, sv. 9, s. 399 Sb. n. u. ÚS, dostupný též na <http://nalus.usoud.cz>. Při výkladu a následné aplikaci právních předpisů tedy nelze prosazovat pouhé fragmentární čtení textu zákona, ale naopak je na místě

posuzovat danou věc poněkud širší perspektivou, neboť soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, které mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku; srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., jakož i pod č. 13 Sb. n. u. ÚS, svazek 7, s. 87, dostupný též na <http://nalus.usoud.cz>.

Nejvyšší správní soud za použití uvedených interpretačních pravidel vycházel ze své konstantní judikatury, dle níž Úřad o prvních dvou výše citovaných úkonech prováděných dle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, tj. o ověření výše prokazatelné ztráty a ověření výše finančního příspěvku, rozhoduje ve správním řízení, finální akt je správním rozhodnutím (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2004, čj. 3 Ans 1/2004-115, publikovaný pod č. 479/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz). V těchto správních řízeních je tedy nutno respektovat ustanovení správního řádu, včetně zachování veškerých práv jejich účastníků v průběhu řízení i po vydání rozhodnutí. Ze základních zásad správního řízení lze zmínit například právo na součinnost, právo předkládat tvrzení a důkazy a zároveň se vyjadřovat k podkladům shromážděným správním orgánem a k provedení dokazování, a dále právo uplatnit proti rozhodnutí opravné prostředky. Pokud však nelze připustit výklad, dle něhož by bez výslovného zákonného znění nebylo účastníkům správního řízení o ověření prokazatelné ztráty a ověření výše příspěvku umožněno využít svých zákonem zaručených procesních práv, pak je nutno konstatovat, že úkony ad 1) – 3) resp. 4) uvedené v § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích nemohou být provedeny všechny zároveň a nelze též provedení všech těchto úkonů limitovat lhůtou 30 dnů ode dne předložení zúčtování prokazatelné ztráty.

Dle Nejvyššího správního soudu se zmíněná třicetidenní lhůta vztahuje k povinnosti Úřadu provést správní řízení a vydat správní

rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku na univerzální účet. Správní řízení musí mít svá pravidla a lze je limitovat zákonem stanovenou lhůtou.

Dle úpravy zákona o telekomunikacích pro předmětnou věc byla však pro vydání uvedených dvou správních rozhodnutí stanovena lhůta 30 dnů. Je však nutno respektovat, že zákon o telekomunikacích ani správní řád pro tato rozhodnutí nestanoví výjimku z obecného práva podat proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení odvolání, které má odkladný účinek. Výše prokazatelné ztráty a finančního příspěvku stanovená rozhodnutím Úřadu tak není v případě odvolání konečná, nezměnitelná je (ve správním řízení) určena až pravomocným rozhodnutím odvolacího orgánu.

Až poté, kdy rozhodnutí o výši prokazatelné ztráty a finančního příspěvku na univerzální službu nabude právní moci, může Úřad správně stanovit výši platby na účet nebo vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu. Z uvedeného vyplývá, že úkony uvedené ve výčtu ad 3) a 4), tj. stanovení výše platby na účet, vystavení dokladu opravňujícího k čerpání finančních prostředků z účtu, jsou úkony k provedení předchozích správních rozhodnutí, neboť oba tyto doklady vycházejí ze zbytku z výroků předcházejících rozhodnutí, stanoví časový okamžik ke splnění povinností či výkonu práv založených předchozími správními rozhodnutími. Nutnost stanovit tento časový okamžik samostatnými úkony správního orgánu vyplývá ze složité konstrukce výpočtu a systému úhrady prokazatelné ztráty. Ověření výše finančních příspěvků provádí Úřad pro každého držitele telekomunikační licence v samostatném řízení, okamžik pravomocného ukončení tohoto řízení může být u každého řízení jiný.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, dle něhož je doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu osvědčením „svého druhu“, tedy jako úkon správního orgánu (žalovaného), který úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny, tzn., že na účtu univerzální služby byly deponovány peněžní pro-

středky, jež lze čerpat na úhradu prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby. V případě § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích nutno konstatovat, že zde zákonodárce velmi nepřehledně „smísl“ úkony Úřadu prováděné ve správním řízení a zakončené formou vydání rozhodnutí a dále úkony, které jsou již jen praktickým provedením předchozího rozhodnutí.

Uvedenými důvody byla prokázána nesprávnost stěžovatelem použitého gramatického výkladu § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť stanovení lhůty 30 dnů k vydání rozhodnutí o ověření výše prokazatelné ztráty a finančního příspěvku ode dne zúčtování ztráty, případně dále k rozhodnutí o podaných opravných prostředcích, a dále vydání (na základě pravomocného rozhodnutí) dokladů o stanovení platby na účet či opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu, by jednoznačně znamenalo vyloučení či omezení zákonem zaručených práv účastníků správního řízení, což je nepřipustný důsledek stanovení lhůty k provedení určitého úkonu.

Respektování ryze gramatického výkladu by znamenalo připustit absurdní a nemožné důsledky, spočívající zejména v tom, že pokud by byl Úřad povinen vydat doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu do 30 dnů ode dne, kdy mu držitel telekomunikační licence předloží zúčtování prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním univerzální služby, pak by tak musel učinit v každém případě, tj. i před případným odvolacím řízením (neboť povinnost rozhodnout o těchto skutečnostech ve správním řízení a dát účastníkům možnost využít opravné prostředky technicky vylučuje vydání pravomocného rozhodnutí do 30 dnů ode dne vyúčtování). Úřad by tedy byl povinen vystavit doklad opravňující k čerpání určité částky, která by však neměla oporu v pravomocně ukončeném správním řízení, tj. v časovém okamžiku, kdy není jednoznačně a pravomocně určena výše čerpané částky a na účtu tyto prostředky fyzicky nejsou a nemohou být, neboť držite-

lům telekomunikačních licencí nelze uložit povinnost složit na účet platbu bez předchozího pravomocného rozhodnutí. Z jiných prostředků však nelze vzhledem k § 32 odst. 1 zákona o telekomunikacích prokazatelnou ztrátu hradit.

Vzhledem k výše uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že třicetidenní lhůta uvedená v § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích se vztahuje na provedení správního řízení včetně vydání správního rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku.

Naznačenou posloupnost jednotlivých kroků dokládá také vyhláška č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence^{*)}, jež mimo jiné podrobně upravuje pravidla přidělování finančních prostředků z účtu, a to tak, že podle § 7 Úřad na základě ověřené výše prokazatelné ztráty stanovuje podle § 5 výši plateb, které jsou jednotliví držitelé telekomunikační licence povinni provést na účet do 14 dnů od vyzvání Úřadem k provedení platby. Podle § 8 je pak následně Úřad povinen bez zbytečného odkladu poté, kdy stanovil držitelům telekomunikační licence platbu podle § 7, vystavit poskytovateli univerzální služby doklady opravňující jej čerpat z účtu částku určenou k úhradě ověřené výše prokazatelné ztráty.

Nezměnitelný časový sled uvedených úkonů vyplývá též z § 5 odst. 1 vyhlášky č. 235/2001 Sb., dle něhož „*Finanční příspěvek držitele telekomunikační licence na účet univerzální služby (dále jen „účet“) určuje Úřad podle postupu uvedeného v příloze č. 2. Pro výpočet použije údaje za příslušný rok.*“ Dle citované přílohy 2 se příspěvek na účet vypočítává dle vzorce, do kterého se mimo jiné dosazuje údaj o ověřené výši prokazatelné ztráty za příslušné období. Z toho vyplývá, že po ověření výše prokazatelné ztráty za předmetný rok se tento údaj použije pro výpočet příspěvku ostatních operátorů na účet uni-

^{*)} K 1. 5. 2005 zrušena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

verzální služby tak, aby celková výše vybraných příspěvků odpovídala výši prokazatelné ztráty za uvedený rok, jinými slovy všechny vybrané příspěvky za toto období budou převedeny poskytovateli s prokazatelnou ztrátou. Účet univerzální služby je tedy zřízen a používán pouze pro přechodné deponování příspěvků ostatních operátorů ve výši ověřené prokazatelné ztráty a její následné převedení na účet poskytovatele univerzální služby.

Nelze tedy souhlasit s konstrukcí, resp. výkladem § 32 odst. 3, věty druhé, zákona o telekomunikacích, jenž předkládá stěžovatel, dle kterého měl být doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu vystaven žalovaným zároveň nebo bezprostředně poté, co žalovaný ověřil výši prokazatelné ztráty za příslušný rok. Existuje samozřejmě relevantní zájem na tom, aby poskytovatel univerzální služby mohl finanční prostředky na úhradu prokazatelné ztráty čerpat z účtu co nejdříve, a to i s ohledem na shora zmíněné zásady ve směrnici 2002/22/ES. Ostatně také proto hovoří vyhláška č. 235/2001 Sb. o vystavení daného dokladu „bez zbytečného odkladu“ poté, co byly ostatním držitelům telekomunikační licence stanoveny platby na účet. Předpokladem čerpání z tohoto účtu je totiž nejprve jeho naplnění, přičemž žalovaný je dle zákona povinen činit všechny kroky pro to, aby stanovil výši plateb ostatním operátorům a stanovené příspěvky byly co nejdříve převedeny na účet, což je podmínka jejich vyplacení stěžovateli.

Za podstatné proto Nejvyšší správní soud považuje, že finanční příspěvky, resp. platby ostatních držitelů telekomunikačních licencí přijaté na účet univerzální služby, jsou převáděny poskytovateli univerzální služby (stěžovateli), a fakticky tak žalovaného nelze vinit z nečinnosti.

Ve světle shora uvedeného lze tedy užít, že vystavení daného dokladu je pouze úkonem vyplývajícím z předchozího správního rozhodnutí a současně předpokladem toho, co se v projednávané věci již v praxi děje, tj. faktického převádění peněžních prostředků z účtu univerzální služby stěžovateli, a pro-

to vada spočívající v tom, že k vystavení dokladu nedošlo ve 30 denní lhůtě od předložení zúčtování prokazatelné ztráty, nemůže vést k úspěchu stěžovatele v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Smyslem daného řízení je ochrana práv žalobce spočívající v přijetí rozsudku, který by uložil správnímu orgánu konat a zamezil tak jeho pasivitě. Pro rozhodnutí soudu je přitom určující skutkový stav ke dni vydání jeho rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) a k tomuto datu je také třeba zjistit, zda je příslušný správní orgán skutečně nečinný. Tak tomu však v projednávané věci nebylo. Ze shora uvedených určujících skutkových okolností je totiž patrné, že žalovaný činný byl, resp. je, když po obdržení plateb na účet univerzální služby převádí peněžní prostředky stěžovateli za účelem úhrady jeho prokazatelné ztráty.

Proto také městský soud jako nedůvodnou vyhodnotil tu část žaloby, v níž se stěžovatel domáhal toho, aby žalovaný rozhodl o výši finančních příspěvků ostatních držitelů telekomunikačních licencí a o stanovení výše plateb ostatních držitelů telekomunikačních licencí na účet univerzální služby, s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a to s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci, jakož i poněkud obecnou specifikaci této části žalobního petitu. O tom, že žalovaný nebyl ve shora uvedeném smyslu ke dni vydání rozsudku městského soudu nečinný, svědčí koneckonců jak samotné tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, kterým připouští, že povinnost žalovaného rozhodnout o výši finančních prostředků ostatních držitelů telekomunikačních licencí byla splněna, tak sdělení zástupkyně žalovaného k dotazu předsedy senátu, při ústním jednání dne 6. 6. 2008, že rozhodnuto bylo o všech příspěvcích ostatních účastníků a v současné době jsou postupně převáděny peníze na účet stěžovatele tak, jak na účet dojdou.

Co se týče pochybností žalovaného ohledně aktivní legitimace stěžovatele v této části žaloby, konstatuje zdejší soud, že tuto nelze vyloučit, a to zejména s ohledem na způsob čerpání prostředků z univerzálního účtu.

Stanovení výše finančního příspěvku ostatních držitelů telekomunikačních licencí a jejich plateb na účet univerzální služby se nachází mimo sféru ovlivnitelnou procesní aktivitou stěžovatele (poskytovatele univerzální služby) jako účastníka řízení, neboť toto je svěřeno do rukou státu, resp. žalovaného správního orgánu, který naplňuje veřejný zájem na řádném fungování univerzální služby. Účastníkem řízení je ten který držitel telekomunikační licence, jemuž žalovaný určuje výši finančního příspěvku a stanovuje výši platby na účet (srov. § 5 a § 7 vyhlášky č. 235/2001 Sb.). Stěžovatel tedy – jak ostatně sám v kasační stížnosti uvedl – nebyl a není účastníkem předmětných řízení vedených s ostatními držiteli telekomunikačních licencí a přesto, že mu žádné přímé dotčení na vlastních právech nehrozí, je s ohledem na způsob čerpání prostředků z univerzálního účtu zřejmý jeho zájem na (rychlém) vydání rozhodnutí v dané věci; teprve poté lze totiž z účtu univerzální služby čerpat (viz výše popsaná posloupnost jednotlivých kroků). Proto je třeba, aby stěžovatel, který uplatňuje úhradu prokazatelné ztráty z účtu univerzální služby, měl možnost domáhat se, aby žalovaný v předmětných řízeních s ostatními držiteli telekomunikačních licencí rozhodl. Stěžovatel se tak ve věci stanovení výše finančního příspěvku ostatních držitelů telekomunikačních licencí a jejich plateb na účet univerzální služby nemůže domáhat rozhodnutí konkrétního obsahu, ale musí mít možnost domáhat se vydání rozhodnutí jako takového, a to prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti.

Výklad jiný by stěžovateli odepřel přístup k soudu a v konečném důsledku by mohl vést k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), s čímž v podmínkách demokratického právního státu nelze souhlasit. Právo na přístup k soudu je totiž jednou ze základních součástí práva na spravedlivý proces a zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem (srov. nálezy Ústavní

ho soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96, publikovaný pod č. 114, sv. 9, str. 71 Sb. n. u. ÚS, dostupný též na <http://nalus.usoud.cz>)*). Nehledě na to, že z ústavních interpretačních pravidel plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Nad rámec shora uvedeného je pro úplnost třeba dle názoru kasačního soudu poukázat také na současnou právní úpravu, a sice zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), jenž s účinností od 1. 5. 2005 zrušil a nahradil zákon o telekomunikacích. Postup uvedený v zákoně o elektronických komunikacích totiž do značné míry koresponduje s výše popsaným postupem žalovaného praktikovaným dle zákona o telekomunikacích. Pravidla přidělování finančních prostředků z účtu upravuje zákon o elektronických komunikacích v § 49 odst. 10 takto: „*Úřad bezodkladně po obdržení plateb na účet převede peněžní prostředky poskytovateli univerzální služby na úhradu čistých nákladů stanovených postupem podle § 48 po odečtení výše jeho platby podle odstavce 8.*“ Jakmile jsou tedy peněžní prostředky na úhradu nákladů poskytování univerzální služby na účtu, poskytovateli univerzální služby se bez dalšího bezodkladně převedou, přičemž doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu se vůbec nevzdává. Nová právní úprava tak nepřímě potvrzuje výklad zastávaný v souzené věci, že z hlediska tvrzené nečinnosti není stěžejním vydání dokladu opravňujícího stěžovatele čerpat finanční prostředky z účtu univerzální služby, na kterém se žádné finanční prostředky nenachází, ale jejich bezodkladný převod, jakmile jsou ze strany ostatních držitelů telekomunikačních licencí uhrazený.

*) Publikovaný pod č. 114/1997 Sb. ÚS.

Myslivost: uvedení společenstva do souladu s novou právní úpravou

k § 69 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

Rízení podle § 69 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, má za cíl pouze transformaci honiteb do stavu odpovídajícího nové zákoněné úpravě (§ 69 odst. 1 zákona) stejně jako odpovídající změnu honebních společenstev (§ 69 odst. 2 zákona). V rámci těchto řízení proto může být řešen soulad dříve uznaných honiteb, které zůstávají zachovány, s novou právní úpravou (§ 69 odst. 1 zákona), nikoliv však změna těchto honiteb, která je sice možná, ale pouze v rámci odpovídajících ustanovení zákona o myslivosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2006, čj. 8 As 27/2005-214)

Prejudikatura: srov. č. 662/2005 Sb. NSS.

Věc: a) Honební společenstvo Hlinsko a b) Myslivecké sdružení Hlinsko proti Krajskému úřadu Pardubického kraje, za účasti 1) Honebního společenstva Raná Vojtěchov a 2) Mysliveckého sdružení Mokrá Leč Vojtěchov, o uvedení honitby do souladu se zákonem, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 8. 4. 2004 vydaným podle § 69 zákona o myslivosti uvedl orgán I. stupně do souladu s tímto zákonem honitbu Honebního společenstva Raná Vojtěchov ve výměře, která byla vyšší než ta, s jakou byla honitba původně uznána podle dříve účinného zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti. Vyhořel tak návrhu Honebního společenstva Raná Vojtěchov na to, uvést honitbu do souladu se zákonem ve vyšší výměře, neboť členy jeho honitby se stali někteří vlastníci pozemků zahrnutých do sousední společenstevní honitby Honebního společenstva Hlinsko.

Odvolání Honebního společenstva Hlinsko proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 26. 8. 2004.

Honební společenstvo Hlinsko a Myslivecké sdružení Hlinsko pak napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který je spolu s rozhodnutím orgánu I. stupně zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení. Krajský soud vyšel mj. ze závěru, že hranice společenstevních honiteb žalobců a vedlejších účastníků správního řízení, jak byly uznány podle dřívější právní úpravy, neodporují znění nového zákona o myslivosti, a není zde tedy právně relevantní důvod je měnit. Žalobní námitka týkající se změny výměry společenstevní honitby vedlejších účastníků na úkor již existující společenstevní honitby žalobců je proto důvodná.

Žalovaný (stěžovatel) podal kasační stížnost opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel je toho názoru, že z § 69 zákona o myslivosti nelze dovodit, že při postupu podle této normy není třeba respektovat vůli jednotlivých vlastníků honebních pozemků. Ustanovení § 69 odst. 2 zákona o myslivosti řeší otázku změny základní právní úpravy vztahující se k samotné existenci a vnitřním pravidlům honebního společenstva. Každý z členů musí mít právo rozhodnout se, zda chce v takto změněné právní osobě setrvat, či nikoliv. Pokud některý z členů honebního společenstva vytvořeného podle předchozí právní úpravy projevil kvalifikovaným způsobem svoji vůli nebýt nadále členem v transformovaném společenstvu, došlo ke změně honitby a výměra honebních pozemků se snížila o honební pozemky takového člena. Uvedení takové honitby do souladu se zákonem o myslivosti (tj. snížení výměry honebních pozemků o honební pozemky osob, které již nechtějí být členy daného transformovaného honebního společenstva) je možné pouze tehdy, pokud vlastníci honebních pozemků neprojevili svoji vůli naložit s nimi jinak, např. začlenit je do jiné společenstevní honitby, přičlenit je k jiné honitbě nebo uznat za vlastní nebo společenstevní honitbu. Pokud by § 69 neumožňoval změnu honitby (honitby by měly zůstat v nezměněné podobě), nebylo by toto ustano-

vení o transformaci honebních společenstev a honiteb v zákoně o myslivosti vůbec.

Stěžovatel rovněž vznesl pochybnosti o použití důvodové zprávy při výkladu zákona o myslivosti krajským soudem. Poukázal v té souvislosti na skutečnost, že zákon je kompilátem dvou poslaneckých návrhů, který na jedné straně některá sporná místa původních návrhů vyřešil, ale na straně druhé v něm zůstalo mnoho nedostatků obou původních návrhů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud si je vědom řízení probíhajícího u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 34/03, v jehož rámci byla zpochybněna ústavní konformita některých ustanovení zákona o myslivosti, je však toho názoru, že výsledek řízení před Ústavním soudem nemá vliv na dále uvedené závěry Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel ve svém právním názoru směřuje několik problémů, které ovšem nemožnou být řešeny na půdorysu jednoho řízení podle zákona o myslivosti. Stěžovateli lze jistě přisvědčit, že projevili-li některý z členů honebního společenstva, vytvořeného podle předchozí právní úpravy, kvalifikovaným způsobem svoji vůli nadále členem v transformovaném společenstvu, může své členství v honebním společenstvu ukončit (§ 26 odst. 3 zákona o myslivosti). Z žádného ustanovení zákona o myslivosti ale nevyplývá, že by zánik členství v honebním společenstvu znamenal automatické vyvázání odpovídajících honebních pozemků ze společenstevní honitby. Změna honitby se totiž může odehrávat opět pouze v zákonem rámci a za související aktivity orgánu státní správy myslivosti (§ 31 zákona o myslivosti). Takovým řízením ovšem řízení vedoucí k vydání napadeného rozhodnutí nebylo.

Řízení podle § 69 zákona o myslivosti (přechodné ustanovení) si zjevně klade za cíl pouze transformaci honiteb do stavu odpovídajícího nové zákonné úpravě (§ 69 odst. 1 zákona o myslivosti), stejně jako odpovídající změnu honebních společenstev (§ 69 odst. 2 zákona o myslivosti). V rámci těchto řízení proto může být řešen soulad dříve uznaných

honiteb, které zůstávají zachovány, s novou právní úpravou (§ 69 odst. 1 zákona o myslivosti), nikoliv však změna těchto honiteb, která je sice možná, ale pouze v rámci odpovídajících ustanovení zákona o myslivosti.

Jakkoliv Nejvyšší správní soud sdílí pochybnosti stěžovatele o souladu faktického omezení vlastnických práv existencí honiteb s garancí těchto práv ústavním pořádkem České republiky, dospěl k závěru, že v rámci projednávání věci tato otázka není relevantní. Jinak by tomu mohlo být např. tehdy, kdyby vlastníci honebních pozemků bezúspěšně usilovali o změnu honitby, odvíjející se od jejich zájmu „přestoupit“ i se svými honebními pozemky do jiného honebního společenstva. Z tohoto důvodu nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona o myslivosti.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku vytykající krajskému soudu zohlednění důvodové zprávy k zákonu o myslivosti. Jakkoliv se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se stěžovatelem v náhledu na nešťastnou legislativní techniku při přijímání tohoto zákona a ve skeptickém pohledu na výsledné spojení dvou návrhů, s nimiž vláda vyslovila nesouhlas, nemohl námitce přisvědčit. Zákon byl přes zmíněné nedostatky řádně přijat, publikován ve Sbírce zákonů a je platnou součástí českého právního řádu. Interpretace zákona za použití důvodové zprávy přitom neznamena diskvalifikaci této výkladové metody. Lze samozřejmě namítat, že správná interpretace zákona má být odlišná, než jak ji nastínil zákonodárce. Můžeme připustit, že vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno, interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor a musí být moudřejší než jeho autor (srov. G. Radbruch, *Rechtsphilosophie. Studienausgabe*. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, s. 107). Na druhou stranu ovšem ztotožnění se s vědomou vůlí

autora zákona neznamená automatické znevážení takové interpretace. Polemizuje-li stěžovatel s výkladem normy provedeným krajským

soudem, je třeba, aby tak činil ve věcné rovině, nikoliv pouze poukazem na výkladovou metodu, zvolenou krajským soudem.

1831

Řízení před soudem: kompetenční vyluka**Správní řízení: sdělení úřadu o nezahájení přezkumného řízení**

k § 94 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 46 odst. 1 písm. d), § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71)

Prejudikatura: srov. č. 985/2006 Sb. NSS.

Věc: František K. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, za účasti Obce Moravany, o zahájení přezkumného řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Dopisem ze dne 19. 12. 2006 odložil Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, podnět žalobce k přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004 ohledně povolení k nakládání s povrchovými vodami k jejich vzdouvání a akumulaci na drobném vodním toku Moravský potok a stavebního povolení k provedení stavby vodního díla „Moravany – suchý poldr“ a zařazení vodního díla do kategorie IV.

Žalobu, jíž se žalobce proti tomuto způsobu vyřízení ohradil, odmítl Krajský soud v Brně usnesením ze dne 22. 5. 2007. Krajský soud dovodil, že přezkumné řízení podle hlavy IX zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“) se rozpadá do dvou fází. První, v níž se rozhoduje o tom, zda přezkoumání bude vůbec povoleno či nařízeno, a v případě kladného závěru druhou, ve které se rozhoduje o tom, zda původní rozhodnutí bude změněno či zrušeno. Shledá-li správní orgán, který má rozhodnout o povolení nebo nařízení přezkumu, že pro přezkoumání nejsou důvody, sdělí v souladu s ustanovením § 94 odst. 1 správního řádu tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelí. Z citovaného

ustanovení tedy vyplývá, že nedůvodná žádost je odkládána pouhým intimátem, tj. sdělením správního orgánu. Přezkumné řízení je mimořádným procesním prostředkem dozorcího práva, nikoli opravným prostředkem, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání věci. Proto jen v případě, že vůbec bylo řízení nově otevřeno, přichází v úvahu další rozhodnutí, jímž se buď rozhodnutí potvrdí, zruší, nahradí jiným, či změní. Jen takové další rozhodnutí, pokud by zasáhlo do subjektivních oprávnění a povinností účastníka řízení, by bylo rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a bylo by po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví. Krajský úřad však neshledal zákonné podmínky pro zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, a to proto, že podnět stěžovatele k přezkoumání tohoto rozhodnutí došel dne 27. 11. 2006 a objektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení skončila již uplynutím dne 16. 2. 2005 (§ 96 odst. 1 správního řádu). Krajský úřad proto dopisem ze dne 19. 12. 2006 podnět žalobce

k přezkoumání uvedeného rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice odložil. Tento dopis však nezasáhl do hmotněprávních oprávnění a povinností žalobce, protože krajský úřad jím vyjádřil pouze to, že mimořádné procesní prostředky dozorčího práva nepoužije a že se pravomocné rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004 nijak nemění.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu o nepřipustnosti žaloby proti dopisu krajského úřadu ze dne 19. 12. 2006 o odložení podnětu k postupu podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Právní řád mu neumožňuje jiný procesní postup než podání správní žaloby, a v zájmu zachování práva na soudní ochranu proto nemůže být tato žaloba považována za nepřipustnou. Konkrétní důvody, pro které byl podáván podnět k přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, jsou uvedeny v předmětné žalobě. Toto rozhodnutí je podle stěžovatele nezákonné již proto, že jeho vydání nepředcházelo územní řízení, v němž by mohl stěžovatel hájit své zájmy. Ačkoliv je vlastníkem pozemku, který bezprostředně sousedí s pozemky, na nichž byla povolena stavba vodního díla (a je tak ohrožen případnou zátopou), správní orgán s ním nejednal jako s účastníkem řízení. Jako účastník řízení by mohl zejména namítat, zda byla vůbec nutná protipovodňová opatření. Je tedy zřejmé, že nezákonné odnětí možnosti účastnit se řízení mělo významný vliv na vydané rozhodnutí, neboť se nabízely i jiné varianty řešení, které tak nemohly být uplatněny. Předmětné rozhodnutí ze dne 20. 1. 2004 si stěžovatel opatřil a seznámil se s ním až po zahájení stavby v srpnu 2006, kdy již bylo pravomocné. Jedinou cestou, jak zhojit uvedené nezákonnosti, byl proto postup podle § 94 a násl. správního řádu. To je také okamžik, od něhož je podle stěžovatele třeba počítat běh jednoleté lhůty ve smyslu § 96 správního řádu. V opačném případě by byl stěžovatel zbaven možnosti využít mimořádný opravný prostředek. Ostatně podnět k provedení přezkumného řízení uplatnil dne 24. 11. 2006 a správní orgán tedy měl možnost v zákonné lhůtě rozhodnout o provedení přezkumného řízení. Nemůže jít nakonec k tíži stěžovatele, že v

rozhodné době nabyt účinnosti nový správní řád, který upravuje mimořádné opravné prostředky odlišně od předchozího správního řádu. Stejně tak nemůže jít k jeho tíži nevědomost o existenci pravomocného rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice z důvodu, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, a že proto nepodal proti tomuto rozhodnutí řádný opravný prostředek. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s argumenty stěžovatele uvedenými v mimořádném opravném prostředku. Správní řád v ustanovení § 179 odst. 2 jednoznačně odkazuje, pokud jde o užití procesního předpisu, na nyní platnou právní úpravu, včetně počítání lhůt. Nelze proto souhlasit s tím, že by stěžovateli byla odňata možnost použít mimořádný opravný prostředek, neboť od 16. 2. 2004 do 1. 1. 2006 mohl ještě postupovat podle zákona č. 71/1967 Sb. a využít i obnovy řízení. Úkon ze dne 19. 12. 2006 nemůže podléhat soudnímu přezkumu, neboť jde o pouhé sdělení účastníku řízení, jímž se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud předesílá, že právní úprava přezkumného řízení v platném správním řádu (hlava IX) se vyznačuje, oproti předchozí úpravě, zejména podrobností a důrazem na právní jistotu. Správní řád nově definuje institut přezkumného řízení, který do jisté míry nahrazuje dřívější institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb.). Přezkumné řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu se zahajuje vždy z úřední povinnosti, pokud je důvodné podezření, že konkrétním pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis. Přezkumnému řízení tedy podléhají výlučně rozhodnutí nezákonná, nikoliv však rozhodnutí věcně nesprávná, která nejsou v přímém rozporu se zákonem. V přezkumném řízení je zachována v podstatě

předchozí právní úprava, podle níž správní orgán odložil v případě nevyhovění podnětu k zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podnět pouhým přípisem, protože neshledá-li správní orgán důvody k zahájení přezkumného řízení, odloží podnět k jeho zahájení rovněž neformálním přípisem, který s uvedením důvodů oznámí do 30 dnů podateli (§ 94 odst. 1 správního řádu).

Kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek je podle § 103 s. ř. s. koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem krajský soud, který jeho věc projednával a rozhodl, ve svém rozhodnutí pochybil. Výčet možných tvrzení, a tedy důvodů, pro které stěžovatel kasační stížnost podává, je taxativně uveden pod písm. a) až e) citovaného ustanovení. Směřuje-li kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby, jak je tomu i v daném případě, je důvod pro její podání podřaditelný pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti podané z tohoto důvodu je především třeba, aby stěžovatel uvedl, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spatřuje. Omezí-li se však stěžovatel pouze na výtky směřující proti rozhodnutí správního orgánu, aniž by jakoli zpochybnil rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby a argumentačně podložil, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spočívá, nelze než konstatovat nedůvodnost takové kasační stížnosti. Námitky obsažené v kasační stížnosti jdou v takovém případě mimo rámec rozhodnutí krajského soudu, který v usnesení o odmítnutí žaloby nijak neposuzoval věc samu, tedy zákonnost rozhodnutí správního orgánu, ale pouze rozhodl o tom, že v soudním řízení nebude věc projednána.

Ostatně Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65, www.nssoud.cz, konstatoval, že „Odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže.“

Stěžovatel ve své kasační stížnosti opakuje průběh správního řízení a vznáší mnoho námitek vůči správním orgánům a tvrdí, že ho zkrátily na jeho právech. Stejně tak namítá

nesprávný postup správního orgánu v průběhu přezkumného řízení podle správního řádu a označil odložení podnětu za nezákonné, i když není rozhodnutím, kterým by byla založena, měněna, rušena nebo závazně určena práva. Ve vztahu ke krajskému soudu stěžovatel vyslovil pouze nesouhlas s jeho závěrem o nepřipustnosti žaloby proti dopisu krajského úřadu ze dne 19. 12. 2006 o odložení podnětu k postupu podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu, protože právní řád mu neumožňuje jiný procesní postup a v zájmu zachování práva na soudní ochranu nemůže být tato žaloba považována za nepřipustnou. Odmítnutím žaloby mu totiž byla zcela odňata možnost soudní ochrany.

Nejvyšší správní soud ve smyslu shora uvedeného přezkoumal pouze zákonnost postupu krajského soudu v řízení předcházejícím vydání napadeného usnesení o odmítnutí žaloby. Nemohl se proto zabývat poukazy stěžovatele na nesprávnosti jiných správních řízení, ve kterých byla vydána pravomocná rozhodnutí, neboť tato nejsou předmětem soudního přezkumu v této věci.

Stěžovatel podal dne 27. 11. 2006 ke krajskému úřadu podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu, a to ve vztahu k rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004. Z konstrukce § 94 správního řádu o přezkumném řízení je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorcího práva, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok. V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného správního rozhodnutí (není důvodné podezření, že pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis), a podnět k zahájení přezkumného řízení učinil jiný subjekt než správní orgán, vyrozumí jej o tom, že neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení. O tomto zjištění však správní orgán nevydává rozhodnutí, pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů podateli. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu je tedy pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím. V tomto případě totiž není důvodu zasa-

hovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny.

V daném případě krajský úřad sdělil stěžovateli dopisem ze dne 19. 12. 2006, že neshledal zákonné podmínky pro zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, které nabylo právní moci dne 16. 2. 2004, protože jeho podnět k přezkoumání byl doručen dne 27. 11. 2006 a objektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení již uplynula dne 16. 2. 2005 (§ 96 odst. 1 správního řádu). V § 179 odst. 2 správního řádu je totiž výslovně uvedeno, že bylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností tohoto zákona, tedy před 1. 1. 2006, postupuje se při přezkumném řízení podle tohoto zákona (nového správního řádu), včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit. Tímto sdělením tak krajský úřad nezasáhl do hmotněprávních oprávnění a povinností stěžovatele. Pouze jím vyjádřil, že mimořádný procesní prostředek dozorčího práva nepoužije a že původní pravomocné rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1.

2004 zůstává nedotčeno. Tento dopis tedy není rozhodnutím, které má na mysli § 65 odst. 1 s. ř. s. (těmito rozhodnutími jsou jen úkony správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti), a jako takový je proto vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Odložení podnětu k přezkoumání rozhodnutí postupem podle § 94 odst. 1 správního řádu dopisem ze dne 19. 12. 2006 nemůže být tudíž podrobena soudnímu přezkumu. Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu směřující proti dopisu krajského úřadu ze dne 19. 12. 2006 usnesením odmítl jako nepřípustnou.

Ostatně také starší judikatura (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 9. 1997, čj. 7 A 179/95-17, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, čj. 6 A 53/97-18) rovněž vyslovila, že správní akt, jímž je výsledek přezkoumání (tehdy v rámci přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967) intimován účastníkovi, je pouhým sdělením úřadu straně, nikoliv rozhodnutím, a nelze ho proto úspěšně napadat správní žalobou.