

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

11 2009 / VII. ročník / 30. 11. 2009

OBSAH

1924. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o udělení víza 943
1925. Řízení před soudem: rozhodnutí o ustanovení advokáta 945
1926. Řízení před soudem: aplikace právního předpisu, který na věc nedopadá 948
1927. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o povolení opakovaně přijímat vybrané tabákové výrobky z jiných členských zemí ES 955
1928. Řízení před soudem: pořádková pokuta v řízení o kasační stížnosti 958
1929. Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení 960
1930. Řízení před soudem: doručování zahraniční právníké osobě 963
1931. Řízení před soudem: nezákonný zásah
Rozhlasové a televizní vysílání:
upozornění na porušení licenčních podmínek 965
1932. Kompetenční spory: rozhodnutí nahrazující dohodu vlastníků souvisejících vodovodů a kanalizací 968
1933. Kompetenční spory: rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření 972
1934. Místní poplatky: poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství 974
1935. Daň z příjmů: k pojmu „účetní jednotka“ 979
1936. Daňové řízení: provedení důkazů získaných v trestním řízení; zásada bezprostřednosti dokazování. 981
1937. Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání 990
1938. Správní trestání: přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. 994
1939. Územní samospráva: regulace obecně závaznou vyhláškou
Správní trestání: sankce za porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce 998
1940. Zbraně a střelivo: nabytí střeliva; evidence střeliva 1003
1941. Územní plánování: územní opatření o stavební uzávěře. 1009
1942. Utajované skutečnosti: bezpečnostní riziko. 1012
1943. Mezinárodní ochrana: zásada jednoty rodiny a ochrana zájmů dítěte. 1021
1944. Svobodný přístup k informacím: služební hodnocení policisty
Ochrana osobních údajů: jméno a příjmení fyzické osoby v kombinaci s číslem občanského průkazu . . . 1025
1945. Hospodářská soutěž: komunikace vnitrostátního soutěžního úřadu s Evropskou komisí; zneužití dominantního postavení. 1032
1946. Ochrana přírody a krajiny: zásahy do krajinného rázu
Řízení před soudem: znalecký posudek 1035

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o udělení víza

k § 171 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2003 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 73 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)*)

Zákonná výluka přezkumu udělování víz podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, nemůže být důvodem odmítnutí přezkumu rozhodnutí o udělení víza podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, čj. 2 As 23/2009-60)

Věc: Jurij Č. proti Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, o udělení víza, o kasační stížnosti žalobce.

Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ústí nad Labem, Oddělení cizinecké policie Most, rozhodlo o udělení víza žalobci za účelem strpění pobytu s platností od 6. 11. 2005 do 5. 11. 2006.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 1. 2. 2006 zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalobu podanou žalobcem proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného odmítl Městský soud v Praze usnesením ze dne 24. 9. 2008. Městský soud dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení. Poukázal na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod s tím, že právo na ochranu před zásahem do subjektivního práva předpokládá, že osoba ochrany se dovolávající musí být nositelem takových práv, a to věcných nebo procesních. Pouze v tom případě se lze ochrany práv u soudu dovolat postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. se však nelze domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutím, která jsou z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučena. Žalobce se podle názoru soudu domáhal přezkoumání rozhodnutí o neudělení vícenásobného víza a takové rozhodnutí je podle § 171 odst. 1

písm. a) zákona o pobytu cizinců ze soudního přezkumu výslovně vyloučeno. Žaloba je proto nepřipustná a soud ji podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Na podporu svého závěru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2005, sp. zn. 3 Azs 216/2005.

Toto rozhodnutí městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž předně poukázal na skutečnost, že požádal o prodloužení víza za účelem strpění pobytu a v žádosti výslovně uvedl, že požaduje vízum vícenásobné, tedy s neomezeným počtem vstupů a výstupů z území České republiky. Důvodem bylo pokračující řízení o azyl. Vízum mu mělo být uděleno podle § 73 zákona o azylu. Vízový štítek, který mu byl vlepen do cestovního pasu, se však týkal víza jednorázového, které zaniká výstupem z území České republiky. Proti tomu se odvolal a proti zamítavému rozhodnutí podal žalobu, kterou soud napadeným usnesením odmítl. Učinil tak ovšem nezákonně, neboť použil nesprávný právní předpis. Městský soud přehlédl, že stěžovatel je žadatelem o azyl, jeho postavení je upraveno zákonem o azylu a zákon o pobytu cizinců se na něj nevztahuje. Rozhodnutí žalovaného tedy nebylo, a ani nemohlo být vydáno podle zákona o pobytu cizinců, a tudíž

*) S účinností od 1. 2. 2002 bylo zákonem č. 2/2002 Sb. ustanovení zrušeno. S účinností od 1. 1. 2003 bylo ustanovení zákonem č. 217/2002 Sb. znovu zavedeno v § 78b zákona o azylu.

se ani nemohlo opírat o § 171 tohoto zákona. Městský soud se v této věci také odchýlil od své rozhodovací praxe, neboť v obdobných věcech vedených pod sp. zn. 11 Ca 91/2003 a sp. zn. 11 Ca 30/2004 žaloby projednal a dokonce i stěžovateli vyhověl; přitom se obsáhle vypořádal i s otázkou přípustnosti žaloby.

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

Z odůvodnění:

K posouzení důvodnosti kasační stížnosti je podstatné, jaké rozhodnutí bylo předmětem soudního řízení. Správní spis obsahuje žádost stěžovatele o udělení českého víza podanou dne 10. 10. 2005, v níž je vyznačeno, že požaduje vízum „vicerázové“ na dobu 365 dnů. Vízum se uděluje vyznačením do cestovního dokladu. Z části žádosti vyplněné správním orgánem je zřejmé, že bylo uděleno vízum typu „D“, počět vstupů „0“, platnost od 6. 11. 2005 do 5. 11. 2006, den vydání víza 7. 11. 2005. V odvolání stěžovatel protestoval proti tomu, že mu bylo uděleno vízum pouze jednorázové, jehož platnost zaniká výstupem z území České republiky. Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil s odůvodněním, že účelem udělení víza je „strpění“ pobytu na území, nikoliv umožnění cestování. V rozhodnutí žalovaného je výslovně konstatováno, že žadatel podal dne 27. 8. 2002 žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 6. 2002, jímž byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 3. 10. 1996 o zamítnutí jeho žádosti o azyl. O této žalobě nebylo v době rozhodování správního orgánu I. stupně o udělení víza soudem rozhodnuto. Žadateli proto bylo uděleno vízum podle § 73 zákona o azylu ve znění před novelou provedenou zákonem č. 2/2002 Sb. V závěru pak žalovaný konstatuje, že dne 27. 1. 2006 nabyl právní moci rozsudek Krajského soudu ze dne 30. 11.

2005, jímž bylo o žalobě proti rozhodnutí o azylu rozhodnuto negativně. Tímto dnem tedy zanikla platnost víza za účelem strpění pobytu, a proto je žalovaný v odvolacím řízení změnit ani nemohl.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného stěžovatel opakovaně argumentoval porušením zákona o azylu a proto je rozhodnutí o udělení víza.

Jak ze správního spisu, tak ze žaloby je zřejmé, že stěžovatelem napadené rozhodnutí bylo vydáno podle zákona o azylu a nelze zjistit, jak městský soud dovodil, že se jedná o vízum udělené podle zákona o pobytu cizinců. Výluka ze soudního přezkumu obsažená v § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců se zde uplatnit nemůže [nehledě na to, že v době vydání rozhodnutí žalovaného i podání žaloby se jednalo o § 171 písm. a)], stejně tak jako se nelze opřít o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2006, čj. 3 Azs 216/2005-31.

Soud je povinen zkoumat podmínky řízení, a pokud nejsou splněny, návrh odmítne. V daném případě městský soud návrh odmítl právě pro nesplnění podmínek řízení, ovšem napadené rozhodnutí posuzoval podle jiného právního předpisu, než podle kterého bylo ve skutečnosti vydáno, a v důsledku toho uplatnil výluku ze soudního přezkumu v tomto nesprávném zákoně obsaženou. O udělení víza stěžovateli bylo rozhodováno podle zákona o azylu, v němž výluka obdobná zákonu o pobytu cizinců obsažena není; nebyla tedy splněna podmínka uvedená v § 68 písm. e) s. ř. s., o níž bylo odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. opřeno.

Městský soud tak porušil zákon, neboť pro odmítnutí návrhu neexistoval jím tvrzený důvod, a stěžovateli tím upřel právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak byl naplněn.

Řízení před soudem: rozhodnutí o ustanovení advokáta

k § 79 a násl. soudního řádu správního

k § 18 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

Soud ve správním soudnictví nemá pravomoc ustanovit advokáta osobě pro přípravu a podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí vydanému ve správním soudnictví. Advokáta v takovém případě určí Česká advokátní komora; proti její případné nečinnosti se lze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 7 Afs 16/2009-51)

Prejudikatura: č. 486/2005 Sb. NSS, č. 1011/2007 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 12/1998 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 141/97), č. 20/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 296/97), č. 49/2004 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 291/04).

Věc: Libuše L. o ustanovení advokáta, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podáním ze dne 17. 2. 2009 požádala Městský soud v Praze o ustanovení zástupce k podání ústavní stížnosti z důvodu, že rozhodnutím městského soudu ve věci sp. zn. 1 Cad 115/2008 a Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. Nao 122/2008 byl porušen zákon. Městský soud v Praze usnesením ze dne 9. 3. 2009, čj. 3 Nc 8/2009-6, rozhodl, že se žalobkyni neustanovuje zástupce k podání ústavní stížnosti. Zamítnutí žádosti odůvodnil městský soud tím, že takový postup soudní řád správní neumožňuje, neboť nejde o ustanovení advokáta pro řízení podle uvedeného procesního předpisu, nýbrž pro řízení podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Pro tento případ může advokáta stěžovatelce určit Česká advokátní komora (dále jen „ČAK“) postupem podle § 18 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že dne 17. 2. 2009 podala žádost o ustanovení advokáta k zastoupení a k podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu. Na základě kontaktu s ČAK obdržela informaci, že k ustanovení advokáta je v první řadě určen soud a že Ministerstvo spravedlnosti dluží statistické částky. Proto ČAK není schopna určit jí advokáta. Z toho důvodu se opětovně obrací na soud se žádostí o určení advokáta, neboť není schopna čelit úspěšně protizákonné argumentaci protistrany či nepřátelskému přístu-

pu soudu k její žalobě. Neurčením advokáta by byla podstatným způsobem porušena její lidská práva (rovnost zbraní a provedení spravedlivého procesu nezávislým soudem, ochrana soudem a další).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Z obsahu soudního spisu vyplývá, že stěžovatelka se v podání ze dne 17. 2. 2009 doručeném městskému soudu dne 23. 2. 2009, kterým napadala usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. Nao 122/2008-189, bez jakýchkoli pochyb domáhala kromě jiného ustanovení advokáta pro účely vypracování a podání ústavní stížnosti. V bodě 1 tohoto podání tučným písmem uvedla: „*Žádám o určení advokáta soudem dle § 30 OSŘ pro vypracování a podání stížnosti k ÚS ČR.*“ Stejně tak i v úvodu podání hovoří o podání stížnosti k ÚS ČR a v jeho závěru o tom, že „*soudem určený advokát navrhne ÚS ČR, aby vydal usnesení*“.

Ustanovení advokáta soudem ve správním soudnictví připadá v úvahu jen pro ta řízení, která mohou probíhat v rámci správního soudnictví, resp. pro účely přípravy zahájení takových řízení, zejména sepisu podání, např. žaloby či kasační stížnosti (viz roz-

sudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 2/2006-50, č. 1011/2007 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz). Správní soudy však nemají pravomoc, aby rozhodovaly o ustanovení zástupce pro účely řízení o ústavní stížnosti, a to ani pro účely pouhého podání ústavní stížnosti, neboť již samotná příprava, sepsání a podání ústavní stížnosti je součástí řízení o ní, nikoli součástí jakéhokoli tomu předcházejícího řízení, např. před správními soudy. Uvedený závěr vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu. Např. v usnesení ze dne 17. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 141/97, sv. 10/1998, č. 12, s. 377 Sb. ÚS, dostupném na nalus.usoud.cz, Ústavní soud uvedl, že „pokud se týká požadavku na povinnost povinného zastoupení v řízení advokátem podle § 30 zák. č. 182/1993 Sb., v platném znění, vyslovil stěžovatel názor, že toto zastoupení se týká řízení o ústavní stížnosti, a nikoli již samotného podání ústavní stížnosti. Proto neodstranil vytyčanou vadu řízení, tj. nutné zastoupení advokátem. Nejen stěžovatel, ale také Ústavní soud je vázán zákonem č. 182/1993 Sb., který upravuje organizaci Ústavního soudu a řízení před Ústavním soudem. Stěžovatel se mylí v tom, když se domnívá, že podání ústavní stížnosti není součástí řízení před Ústavním soudem. Naopak, je to prakticky nejdůležitější část řízení, neboť účast advokáta při podávání ústavních stížností má jednak vyloučit a omezit zbytečná podání a tím chránit naše občany před zbytečnými finančními náklady, jednak má již v podání vyhodnotit skutečnosti vedoucí k porušení ústavnosti, včetně označení, která základní práva a svobody občanů byly porušeny, to vše za dodržení zákonem předepsaných náležitostí.“ Obdobně v usnesení ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 44/04, dostupném na nalus.usoud.cz, Ústavní soud uvedl, že „povinnost být v řízení zastoupen se vztahuje na celé řízení, včetně sepsání samotné ústavní stížnosti. Nelze se domnívat, že tento úkon není součástí řízení před Ústavním soudem, ba právě naopak, je to prakticky nejdůležitější část řízení, neboť účast advokáta při podávání ústavních stížností má jednak vyloučit a omezit zbytečná podání,

a tím chránit občany před zbytečnými finančními náklady, jednak má již v podání vyhodnotit skutečnosti vedoucí k porušení ústavnosti, včetně označení, která základní práva a svobody občanů byly porušeny, to vše za dodržení zákonem předepsaných náležitostí.“

I mechanismus, jakým se osoba, která chce podat ústavní stížnost, ale nedokáže si obstarat advokáta sama, takového advokáta na veřejné moci domůže, je již judikaturou Ústavního soudu dostatečně konkrétně popsán. V první řadě Ústavní soud nepřijal tezi, zastávanou částí odborné literatury (viz Ivo Telec, *Polemika o nemožnosti ustanovení advokáta Ústavním soudem*, Bulletin advokacie č. 1/1995, s. 41), že na základě pravidla o subsidiárním přiměřeném užití občanského soudního řádu v řízeních podle zákona o Ústavním soudu (viz § 63 zákona o Ústavním soudu) by měl takového advokáta ustanovit Ústavní soud za přiměřeného užití § 30 o. s. ř. Podle Ústavního soudu povaha řízení před ním takový postup neumožňuje, přičemž dostatečně účinným postupem k dosažení sledovaného účelu je určení advokáta stěžovateli ČAK. Podle Ústavního soudu (viz jeho usnesení ze dne 17. 3. 1998, sp. zn. III. ÚS 296/97, sv. 10/1998, č. 20, s. 409 Sb. ÚS dostupném na nalus.usoud.cz) „povinnost plynoucí státu z ústavně zaručeného práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) je dostatečně – i z hlediska obligatorního zastoupení pro řízení před Ústavním soudem – zabezpečena zákonem stanoveným způsobem (zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii), byť by tento způsob přinášel pro žadatele o právní pomoc jisté potíže (podání žádosti, osvědčení zákonem stanovených podmínek apod.). Je totiž věcí státu, a nikoliv subjektivních představ žadatele o právní pomoc, za jakých podmínek a jakým způsobem je – i nemajetným žadatelům – poskytnuta právní pomoci zabezpečeno; posuzování ústavními aspekty nelze současně úpravě poskytování právní pomoci nic vytknout.“ Podobně Ústavní soud v usnesení ze dne 12. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 275/04, nalus.usoud.cz, uvedl, že „při posouzení případu přihlédl k tomu, že navrhou-

telce byly výše uvedenou výzvou Ústavního soudu vytkeny vady jejího návrhu, přičemž byla zdůrazněna zejména povinnost plynoucí z ustanovení § 30 a § 31 zákona o Ústavním soudu, být v řízení před Ústavním soudem zastoupena advokátem, a to včetně vlastního sepsání návrhu, na základě speciální plné moci. Navrhovatelka byla informována, že citovaný zákon neumožňuje ustanovení advokáta z úřední moci, avšak dle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, má každý právo na poskytnutí právní pomoci advokátem a na to, aby mu byl v případě, že mu tato pomoc bude odmítnuta, přidělen advokát, určený Českou advokátní komorou. " Skutečnost, že obecnému soudu není dána pravomoc ustanovit stěžovateli advokáta pro řízení o ústavní stížnosti, vyplývá i z usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2004, sp. zn. IV. ÚS 291/04, sv. 35/2004, č. 49, s. 589 Sb. ÚS, dostupném na nalus.usoud.cz, podle něhož „soud, který pro řízení před Ústavním soudem ustanovil stěžovateli obhájce, přehlédl, že jeho postup byl vyloučen již proto, že řízení před Ústavním soudem není pokračováním řízení trestního a stěžovatel v něm nemá postavení obviněného (případně obžalovaného či odsouzeného); povinná účast advokáta na straně stěžovatele není obhajobou, nýbrž právním zastoupením osoby, která jako navrhovatel řízení před Ústavním soudem podáním ústavní stížnosti zahajuje. Účelem tohoto povinného zastoupení je mimo jiné náležité předestření ústavněprávní argumentace, neboť právě a jen v mezích případného porušení ústavních kautel přezkoumává Ústavní soud navrhovatelem napadená pravomocná rozhodnutí nebo jiné zásahy orgánů veřejné moci. Kogentními ustanoveními § 29, § 30 a § 31 zákona

o Ústavním soudu je vázán nejen Ústavní soud, ale přirozeně i soud obecný, jenž v rozporu s nimi nemohl právně relevantním způsobem nedostatek právního zastoupení stěžovatele svým opatřením zhojit. "

Lze tedy shrnout, že městský soud správně posoudil právní otázku, shledal-li, že nemá pravomoc ustanovit stěžovatelce advokáta pro přípravu a podání ústavní stížnosti.

V případě, že stěžovatelka bude trvat na podání ústavní stížnosti, musí se obrátit na ČAK a požádat, aby jí byl určen advokát, přičemž samozřejmě musí splnit podmínky, za kterých jediné lze advokáta ustanovit (viz § 18 odst. 2 zákona o advokacii). ČAK jednající v tomto případě jako správní orgán, neboť autoritativně rozhoduje o právech stěžovatelky, je povinna o její žádosti rozhodnout (pozitivně či negativně), přičemž toto rozhodnutí stěžovatelka může případně napadnout žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se v něm rozhoduje o jejím veřejném subjektivním právu, a sice o právu na právní pomoc v řízení před soudy. Jen na okraj lze poznamenat, že případné dluhy Ministerstva spravedlnosti vůči ČAK či některým advokátům nemohou být důvodem nevyhovění žádosti, neboť nic takového nelze z § 18 odst. 2 zákona o advokacii či jiného zákonného ustanovení dovodit. Důvody nevyhovění se vztahu ČAK či jejích členů k Ministerstvu spravedlnosti vůbec netýkají a z ústavního hlediska ani týkat nemohou. Proti případné nečinnosti ČAK ve věci vydání rozhodnutí o žádosti o určení advokáta se lze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., neboť, jak již bylo uvedeno, ČAK je povinna o žádosti vydat rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je i „rozhodnutím ve věci samé“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

Řízení před soudem: aplikace právního předpisu, který na věc nedopadá

k § 109 odst. 3 a § 110 odst. 1 soudního řádu správního

I. Soud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na věc skutečně dopadají.

II. Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87)

Prejudikatura: srov. č. 835/2006 Sb. NSS, č. 1678/2008 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS a č. 1865/2009 Sb. NSS.

Věc: Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO HQ) proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o vrácení daně z přidané hodnoty ozbrojeným silám cizích států, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Včas podanou kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2007, kterým byla zamítnuta jeho žaloba. Ta směřuje proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2005, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 1 ze dne 1. 10. 2004 o vrácení daně ozbrojeným silám cizích států. Správce daně první instance rozhodl, že oproti nárokované částce na vrácení daně ve výši 519 167 Kč se vrací 0 Kč.

Jádrem sporu, jak v řízení před správci daně obou instancí, tak před Městským soudem v Praze, byla právní otázka, zda dvě zdanitelná plnění, u nichž stěžovatel uplatňoval nárok na vrácení daně z přidané hodnoty, byla uskutečněna pro Organizaci Severoatlantické smlouvy. Plnění spočívala ve vybudování zásobníku tekutého kyslíku v Čáslavi, který podle tvrzení stěžovatele má být součástí společné infrastruktury NATO, a byla uskutečněna dne 31. 3. 2004 a dne 31. 5. 2004; nárok na vrácení daně z přidané hodnoty byl podle

stěžovatele uplatněn jen ve vztahu k té části fakturovaných cen za zdanitelná plnění, jaká odpovídala podílu stěžovatele na realizaci projektu. Správci daně obou instancí i Městský soud v Praze dospěli k závěru, že stěžovatel nárok na vrácení daně nemá, neboť na dokladech, na základě nichž jej uplatnil, je jako subjekt, pro který bylo uskutečněno zdanitelné plnění (příjemce zdanitelného plnění), uveden subjekt odlišný od stěžovatele (a sice Vojenská ubytovací a stavební správa Pardubice). To, že podle svého tvrzení měl být skutečným příjemcem zdanitelného plnění v uplatněném rozsahu stěžovatel, je podle správců daně obou instancí i Městského soudu v Praze nerozhodné a není důvodu takovou skutečnost prokazovat, neboť již povaha a obsah dokladů samotných (konkrétně právě skutečnost, že je na nich uveden jako příjemce jiný subjekt než stěžovatel) vylučuje, aby stěžovateli mohla být daň vrácena. V první řadě musí být podle Městského soudu v Praze v pořádku doklady; nejsou-li, je irelevantní prokazovat, že skutečný stav věci (i kdyby stěžovatelovu nároku svědčil) je jiný

než stav uvedený v dokladech. Podle soudu nebylo důvodu řešit, kdo ve skutečnosti byl příjemcem plnění, neboť nutnou podmínkou pro vrácení daně zde bylo, aby podle dokladů byl příjemcem plnění stěžovatel; tato podmínka však splněna nebyla.

Posouzení právní otázky Městským soudem v Praze má stěžovatel za nesprávné, neboť má za to, že i ze samotných dokladů vyplývá, že příjemcem zdanitelného plnění byl on sám. Na dokladech uvedený příjemce plnění (Vojenská ubytovací a stavební správa Pardubice) není samostatným subjektem práv, je součástí Ministerstva obrany a toto jednalo v daném právním vztahu jménem stěžovatele.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při posuzování věci k závěru, že na jedno ze dvou zdanitelných plnění, která jsou předmětem sporu, a sice na plnění uskutečněné dne 31. 5. 2004, se má aplikovat zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „nový ZDPH“), zejm. jeho § 86, kterého také jak správci daně obou instancí, tak Městský soud v Praze použili, zatímco na druhé plnění, uskutečněné již 31. 3. 2004, se podle přechodných ustanovení § 111 odst. 1 nového ZDPH má aplikovat zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „starý ZDPH“), zejména jeho § 45g. Na jedno z plnění tedy správci daně obou instancí i Městský soud v Praze aplikovali zákonná ustanovení, jež aplikována být neměla. Uvedená vada však podle osmého senátu nebyla v řízení nikým namítána, a navíc se nemohla dotknout práv účastníků, neboť obě zmíněná ustanovení měla obsahově shodná znění.

Osmý senát však nepřehlédl, že sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 19. 7. 2007, čj. 7 Afs 126/2006-65, publikovaném na www.nssoud.cz, vyslovil právní názor, že aplikace neúčinného znění právního předpisu je vadou natolik podstatnou, že má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé, a Nejvyšší správní soud k této vadě přihlédne z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Kategorický právní názor vyslovený sedmým senátem by při aplikaci na věc projednávanou osmým senátem vedl podle jeho

názoru k čistě formalistickému řešení – rozsudek Městského soudu v Praze by musel být bez věcného přezkoumání zrušen pro aplikaci neúčinného právního předpisu, ačkoli by ve věci samé nemohlo ani tak dojít ke změně právního postavení stěžovatele. Podle osmého senátu by se však otázka, zda aplikace neúčinného právního předpisu představuje vadu, k níž je třeba přihlížet z úřední povinnosti, měla zkoumat vždy na základě konkrétních okolností případu. Tento právní názor osmého senátu je však v rozporu se shora zmíněným právním názorem zaujatým sedmým senátem, a proto osmý senát věc podle § 17 s. ř. s. předložil usnesením ze dne 23. 8. 2008, čj. 8 Afs 51/2007-80, rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

V uvedeném rozsudku ze dne 19. 7. 2007, čj. 7 Afs 126/2006-65, publikovaném na www.nssoud.cz, se Nejvyšší správní soud zabýval aplikací § 127 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona (dále jen „celní zákon“), v jeho různých zněních. Jedním ze žalobních bodů tehdejšího žalobce, který byl ve své podstatě zopakován i v následné žalobcově kasační stížnosti, byla námitka, že správce daně neumožnil žalobci klást svědkům vyslychaným v rámci místního šetření otázku, na což měl žalobce podle svého názoru právo podle § 16 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků, který podle žalobcova názoru na věc dopadal, i když se jednalo o věc celní. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl (zvýraznění v citaci oproti originálu doplněna): *„Ustanovení § 127 celního zákona, které upravuje následnou kontrolu prováděnou celními orgány, bylo za dobu, co je tento zákon součástí právního řádu České republiky, celkem čtyřikrát novelizováno, a to zákonem č. 113/1997 Sb. s účinností od 1. 7. 1997, zákonem č. 1/2002 Sb. s účinností od 1. 7. 2002, (...). V případě stěžovatele rozhodoval celní úřad jako orgán I. stupně v době, kdy ještě nenabyl účinnosti zákon č. 1/2002 Sb., kterým bylo ustanovení § 127 celního zákona zásadním způsobem změněno. Touto novelou bylo ustanovení § 127 nejen doplněno o odstavce 5 až 14, ale rozsáhlých změn doznaly i stávající odstavce 1 až 4. V novém*

odst. 9 (později odst. 10) byla nově upravena práva osoby kontrolované. **Městský soud však při přezkoumání napadených správních rozhodnutí při posuzování vztahu ust. § 127 celního zákona a ust. § 16 zákona o správě daní a poplatků aplikoval ust. § 127 odst. 1, 3, 5, 7 a 10 celního zákona ve znění účinném po 1. 7. 2002, ačkoliv úkony, na základě nichž byl vyměřen stěžovateli celní dluh, prováděl celní úřad v období končícím dnem 28. 3. 2002. Závěry městského soudu, že následná kontrola je zcela svébytně upravena i co se týká řízení a práv a povinností celních úřadů a deklarantů (...) a že právo zakotvené v ust. § 16 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků stěžovateli nepřislouží z důvodu existence speciálního ust. § 127 odst. 10 celního zákona (...), tak nemají ve vztahu k řízení před celním úřadem oporu v celním zákoně. Teprve odvolací řízení probíhala z převážné části za účinnosti celního zákona ve znění, které aplikoval městský soud. Pokud tedy městský soud vycházel při svých závěrech z neúčinného znění právního předpisu, jedná se o vadu natolik podstatnou, že měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.** Sedmý senát uvedenou vadu označil za vadu, ke které musel přihlédnout z úřední povinnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s.

Rozšířený senát rozhodl, že soud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na věc skutečně dopadají. Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž. Věc rozšířený senát vrátil k pojednání a rozhodnutí osmému senátu.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu

[13] V právní teorii i praxi se tradičně rozlišují pojmy „platnost“, „účinnost“ a „aplikovatelnost“ právního předpisu. V jiném kontextu je pak však nutno vnímat problém výběru konkrétní právní normy, která je součástí právního řádu, na řešenou právní věc.

[14] Pojmy „platnost“ a „účinnost“ a v jistém úhlu pohledu i pojem „aplikovatelnost“ se vztahují k posuzování otázky, zda je či byl určitý právní předpis součástí právního řádu (tj. zda jeho obsah je či byl součástí objektivního práva jako systému právních norem obsažených v právních předpisech a jiných pramenech práva, např. rozsudcích soudů majících precedenční účinky či v právních zásadách nebo právních obyčejích), a zda tedy vůbec může být pramenem práva a podkladem pro řešení konkrétní právní věci. Rozšířený senát je toho názoru, že ze zásady, že „soud zná právo (*iura novit curia*)“, v první řadě vyplývá, že soud ve správním soudnictví, ať již v řízení prvoinstančním nebo v řízení o kasační stížnosti, vždy z úřední povinnosti posuzuje, zda pramen právní normy, kterou chce na věc použít, je či byl součástí právního řádu. U obecně závazných právních předpisů (mezi nimi i zákonů) je tedy zejména důležité, zda (někdy v minulosti) nabyly platnosti (klíčovou podmínkou platnosti je zpravidla jejich vyhlášení v příslušné úřední sbírce). Tuto vlastnost každého právního předpisu (předpisem zde je míněn každý formalizovaný „nosič“ právních norem, tedy krom jiného i mezinárodní smlouva či přímo vnitrostátně účinný právní akt Evropského společenství) tedy soud ověřuje vždy bez dalšího a implicitně – aplikuje-li nějaký právní předpis, nutno mít za to, že shledal, že takový právní předpis může být pramenem práva, přičemž není nutno, aby se o tom v rozsudku výslovně zmínil, leda by samotná tato otázka byla mezi stranami sporná nebo by ji soud samotný spornou shledal (typicky půjde např. o složité případy recepce starších právních předpisů právních předchůdců České republiky).

[15] Je notorií, že na konkrétní případy se často aplikují i právní předpisy, které sice v minulosti byly platné (a až na zcela vzácné výjimky i účinné), avšak v době rozhodování soudu již platné (a tedy ani účinné) nejsou. Je tomu například při „retrospektivním“ rozhodování, typickém pro správní soudnictví – v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (viz § 75 odst. 1 s. ř. s.), což znamená, že se může aplikovat právní předpis platný a účinný v době rozhodování správního orgánu, avšak v mezidobí mezi tímto rozhodováním a rozhodováním soudu již zrušený. Dalším častým případem je situace, kdy přechodná ustanovení nového právního předpisu (v době rozhodování platného a účinného) nařizují, aby se na určité věci použilo starého, již neplatného a neúčinného právního předpisu. Tento starý právní předpis tak, byť již sám o sobě přestal být součástí právního řádu, je do systému aplikovatelných právních norem inkorporován právě přechodným ustanovením; taková inkorporace je mj. přípustná také proto, že inkorporovaný právní předpis byl v minulosti publikován v úřední sbírce, takže lze po adresátech právních norem spravedlivě požadovat, aby se jím řídili, neboť zde existovala možnost se s jeho obsahem seznámit z oficiálního zdroje (srov. zde argumentaci odkazující na čl. 52 Ústavy, použitou Nejvyšším správním soudem ve shora již zmíněném rozsudku čj. 1 Afs 21/2008-98, č. 1678/2008 Sb. NSS, s nímž se rozšířený senát zcela ztotožňuje). Znamená to, že soud si z úřední povinnosti činí úsudek i o tom, zda takto – na základě inkorporace přechodným ustanovením nového právního předpisu – aplikovatelný právní předpis byl v minulosti platný, a zda se tedy vůbec stal součástí právního řádu, protože jinak by jej nebylo lze aplikovat.

[16] Co však správní soud až na výjimky z úřední povinnosti neposuzuje, je správné posouzení věci správním orgánem. Zde je soudní přezkum zásadně omezen na prostor vymezený žalobními body (§ 75 odst. 1 věta první s. ř. s.) a nad rámec nich lze jít pouze

v případech vytyčených zákonem a judikaturou Ústavního soudu (k obecným otázkám interpretace této tzv. „dispoziční zásady“ v řízení před správními soudy viz zejména jeho nálezy ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, a ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07, oba publikovány na www.nalus.cz) a Nejvyššího správního soudu (zásadní výjimkou je zde především oblast správního trestání, jak vyplývá z vícero rozsudků Nejvyššího správního soudu – vůdčím judikátem, komplexně pojednávajícím tuto oblast, je shora již citovaný rozsudek čj. 2 As 9/2008-77, v němž lze nalézt odkazy i na starší judikaturu). Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se od např. běžného řízení ve věcech občanskoprávních podle části třetí o. s. ř. liší zejména tím, že vedle skutkových důvodů žaloby musí žalobce uvést i právní důvody jím tvrzené nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí [viz § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Na žalobní body však nelze stran právních důvodů tvrzené nezákonnosti klást extrémní požadavky. To už ostatně jednoznačně vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, v němž uvedl (zvýraznění v citaci oproti originálu doplněno): *„Žalobce je též povinen vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. (...) [To však neznamená], že bezvadným žalobním bodem je pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona. Možno zde připomenout závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 13. 1. 2000 sp. zn. III. ÚS 236/99 (...), podle něhož přístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepja-*

tý formalismus, v důsledku čehož je dotčeno základní právo plynoucí ze ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, vždyť přece i nadále platí, že soud zná právo.“

[17] S odkazem na závěry vyslovené rozšířeným senátem ve shora zmíněném rozsudku čj. 2 Azs 92/2005-58 pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 8. 2007, čj. 2 Azs 54/2007-42, publikovaném na www.nssoud.cz, popsal, jak nutno nahlížet na žalobní body: „[V]ěcně projednat lze jen žalobu se skutkovými tvrzeními dostatečně individualizovanými ve vztahu ke konkrétní situaci žalobce a vylíčenými natolik podrobně, aby mohla být podkladem důkazního řízení (tj. zjištění, zda tvrzení mají odraz v realitě) a následného právního posouzení (tj. zjištění, pod které právní normy má být zjištěný skutkový stav subsumován); výjimkou z aplikace § 37 odst. 5 s. ř. s. by byla jen situace, kdy zákon v důsledku zásady koncentrace řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. brání již pro marné uplynutí žalobní lhůty uplatnit žalobní bod. Za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, pak nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrušších obrysech lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné. Pouze takovýmto – ve prospěch žalobce extenzivním – výkladem pojmu žalobního bodu lze naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně před rozhodnutím veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Koncentrace žalobních bodů daná lhůtou pro jejich uplatnění nemůže být totiž vykládána tak, že by pro žalobce vytvářela překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek pro žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž toliko časové fixování základní-

ho rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení.“

[18] Pro věc, jež má být projednána osmým senátem, stejně tak jako pro věc, která již byla rozhodnuta sedmým senátem na základě právního názoru, od něhož se chce osmý senát odchýlit, to znamená následující: V obou případech žalobce (který rovněž v obou případech po neúspěchu v řízení před správním soudem první instance podal kasační stížnost) vznášel proti žalobou napadenému správnímu rozhodnutí konkrétní právní výhrady, pro které je měl za nezákonné. Ve věci sedmého senátu měl tamní žalobce mj. za to, že mu bylo upřeno právo klást svědkům vylýchaným při místním šetření otázku. V nynější věci osmého senátu má stěžovatel za to, že žalovaný nesprávně posoudil, jaké skutečnosti jsou rozhodné pro posouzení, zda má právo na vrácení zaplacené daně z přidaného hodnoty podle komplexu právních norem zaručujících vrácení této daně za určitých podmínek ozbrojeným silám cizích států. Ani v jednom případě nebylo povinností účastníků řízení označovat konkrétní ustanovení zákona, která měli za porušená; zcela postačilo, pokud konkrétně označili (např. popisem jejich obsahu), jaká závazná pravidla chování žalovaný podle jejich názoru porušil. V obou případech účastníci tuto svoji povinnost nepochybně beze zbytku splnili; skutečnost, že svoji argumentaci podložili odkazem na konkrétní ustanovení konkrétního zákona, věcný rozsah jejich právní argumentace nemůže zúžit jen na právní režim vytvořený tímto zákonem, má-li se podle objektivního posouzení věci na řešení jimi traktované právní otázky použít jiné ustanovení zákona či dokonce jiný zákon.

[19] Opačný výklad, vycházející v nyní projednávaném případě z toho, že stěžovatel si (již jako žalobce) měl „všimnout“, že žalovaný správní orgán na jedno ze zdanitelných plnění aplikuje § 86 nového ZDPH, ačkoli podle jeho přechodných ustanovení by možná správně měl aplikovat § 45g starého ZDPH,

a tuto právní výtka měl v této podobě vznést, by odporoval shora popsaným principům, jimž je nutno se řídit při výkladu zásady vázanosti prvoinstančního správního soudu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. žalobními body ve smyslu § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. (resp. vázanosti kasační instance stížními důvody ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s.) a které ve své judikatuře (viz rozhodnutí čj. 2 Azs 92/2005-58 a 2 Azs 54/2007-42) již vyslovil Nejvyšší správní soud. K výkladu pojmu žalobních bodů (stížních důvodů) nutno přistupovat tak, aby bylo šetřeno podstaty ústavně zaručeného práva na soudní ochranu; nelze proto po účastnících řízení požadovat, aby jejich právní argumentace v žalobních bodech či stížních důvodech obsahovala i úvahy, které se zabývají tím, co se v dosavadním průběhu správního či soudního řízení vůbec nejevilo být rozhodné a u čeho mohl přiměřeně pečlivý jedinec v kontextu dosavadního programu sporu jen stěží rozpoznat, že to rozhodné být může. Jinak řečeno, „pokryty“ žalobními body (stížními důvody) jsou všechny právní úvahy, včetně úvah o výběru a výkladu rozhodného pramene práva, které jsou pro posouzení věci rozhodné. Za příliš restriktivní proto nutno považovat právní názor zaujatý Nejvyšším správním soudem ve shora již zmíněném rozsudku čj. 2 As 95/2006-50, v němž soud odmítl zabývat se nezákonností, kterou sám shledal, neboť měl za to, že není kryta stížními důvody, třebaže ty se implicitně týkaly i výběru správného znění rozhodného právního předpisu.

[20] Splnil-li účastník svoji povinnost vznést proti žalobou napadenému správnímu rozhodnutí (proti kasační stížností napadenému rozsudku krajského soudu) právní výtka, je pak věcí správního soudu, a to ať již prvoinstančního nebo kasačního, aby sám – znaje právo – určil, která právní norma (který komplex právních norem) se má na danou věc aplikovat. V rámci toho je soud samozřejmě povinen učinit si sám i úsudek, jaké že právní předpisy jakožto „nosiče“ aplikovatelných právních norem jsou pro věc rozhodné. Součástí takového posouzení je v nyní posuzovaném případě stěžovatele i úsudek, zda na

věc dopadají ustanovení nyní účinného § 86 nového ZDPH, anebo – protože tak příkazuje přechodné ustanovení nového ZDPH – zda na ni dopadají ustanovení § 45g již neúčinného starého ZDPH. Kasační instance je povinna si takový úsudek učinit ne proto, že by ji k tomu zavazovalo ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., nebo proto, že by takové přihlídnutí z úřední povinnosti kupříkladu přikazovaly norma či princip ústavní povahy, nýbrž proto, že tento úsudek je součástí vypořádání stížních důvodů, jejichž obsahem je výtka nesprávného posouzení splnění podmínek pro vrácení daně z přidané hodnoty subjektu, který tvrdí, že na takové vrácení má nárok jako ozbrojené síly cizího státu.

[21] Nesprávný výběr rozhodné právní normy (a v rámci něho i nesprávný výběr právního předpisu jako „nosiče“ této právní normy) totiž nemá povahu vady řízení, jak v podobném případě mylně konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 9 Afs 184/2007-55, hledaje cestu, jak k aplikaci nesprávného znění právního předpisu přihlídnout, neboť vadou řízení nutno rozumět vadu procesního postupu soudu či správního orgánu (tj. vadu procedury vedoucí k vydání rozhodnutí jako výsledku řízení), nikoli vadu (nesprávnost) právní úvahy při řešení věci samé, která se v rozhodnutí projeví nesprávným výrokem, nesprávným odůvodněním či obojím. Nejde však ani o nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, neboť důvody, pro které byl napadený rozsudek vydán, jsou z něho zcela jednoznačně seznatelné, byť možná nesprávné – z rozhodnutí lze velmi dobře zjistit, jakými právními úvahami byl příslušný orgán veden; tyto úvahy však mohou být nepřipadné, opírající o ustanovení právního předpisu nesprávně vybraného a na věc nedopadajícího. Konečně nejde ani o jakousi „obecnou“, blíže nespécifikovanou a pod žádnou z taxativně vymezených kategorií uvedených v § 109 odst. 3 s. ř. s. nepodřazenou vadu, k níž soud musel přihlížet z úřední povinnosti, jak se podává v rozsudku čj. 7 Afs 126/2006-65. Důvodem, pro který by bylo třeba postupu soudu *ex officio*, v daném

případě není ani zvláštní povaha předmětu řízení, jako tomu bylo ve věci přestupkové, v níž Nejvyšší správní soud rozhodl shora již zmíněným rozsudkem čj. 2 As 9/2008-77, neboť daňové řízení „klasickou“ sankční povahu nemá, byť se jedná o řízení v určitém ohledu jednostranné (blíže k tomu viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, publikovaný pod č. 1778/2009 Sb. NSS a na www.nssoud.cz).

[22] Nejvyšší správní soud dodává, že ze stejných důvodů jako on sám byl již Městský soud v Praze povinen si takový úsudek učinit při vypořádávání žalobních bodů, neboť ty se v podstatných rysech obsahově shodovaly se stížními důvody.

[23] Lze tedy uzavřít, že přezkumný soud (tj. krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. a Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) je povinen k použití nesprávného právního předpisu nebo nesprávného ustanovení právního předpisu přihlídnout, nejde-li o případy, kdy je tak povinen učinit z úřední povinnosti, je-li součástí žalobních bodů (stížních důvodů) výtky nesprávného posouzení takové právní otázky, pro kterou bylo podle právního názoru orgánu, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, použití daného právního předpisu (daného ustanovení právního předpisu) rozhodné.

[24] V projednávaném případě rozšířený senát zvažoval i otázku případných důsledků toho, že Městský soud v Praze na jedno ze zdanitelných plnění aplikoval nesprávný komplex právních norem. Kasační stížnost je totiž ve smyslu § 110 odst. 1 věty první, části věty před středníkem, důvodná mj. tehdy, dojde-li k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky (krajským) soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[25] V případě, že přezkumný soud zjistí, že na projednávanou věc byl použit nesprávný právní předpis, musí proto uvážit, zda takové pochybení mělo nějaké důsledky, a pokud ano, jaké. V projednávaném případě z toho plynou následující důsledky: V řízení

o kasační stížnosti je sice možno za splnění zákonných podmínek (zejm. § 104 odst. 4, § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) provádět dokazování a zjišťovat skutečnosti a řešit právní otázky nezjišťované resp. neřešené v řízení před krajským soudem. Nelze však v podstatné míře nahradit činnost krajského soudu, neboť by tím byla popřena odlišná (kontrolní) role kasační instance a v neúnosné míře posunuta k instanci první přezkumné. Jinak řečeno – doplňovat řízení a s konečnou platností posoudit sporné otázky může Nejvyšší správní soud jen tehdy, zůstává-li program sporu i v řízení před ním v podstatných ohledech v mezích vytýčených řízením před krajským soudem (za těchto podmínek je naopak tato aktivní role instance rozhodující o kasační stížnosti žádoucí, neboť napomáhá rychlosti a hospodárnosti řízení, aniž by snižovala kvalitu a důkladnost přezkumu sporných otázek). Otázky krajským soudem neřešené může Nejvyšší správní soud s konečnou platností vyřešit tehdy, nepřicházela-li aktivita krajského soudu z povahy věci v úvahu (např. posuzování podmínek řízení o kasační stížnosti či vad řízení před krajským soudem), nebo tehdy, jde-li o otázky vycházející z otázek krajským soudem již řešených nebo s nimi v podstatných ohledech související či na ně navazující. Podobně to ostatně již vyjádřil již rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, podle něhož, „*zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.*“ Nejvyšší správní soud dodává, že obdobné zásady činnosti přezkumného soudu popisované na vztahu mezi ním a krajským soudem při přezkumu rozhodnutí krajského soudu platí i ve vztahu mezi krajským soudem a žalovaným správním orgánem při přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí.

[26] Použil-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude tedy nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou z tohoto pravidla budou situace, kdy půjde o takovou skutkovou či právní otázku, u níž bude moci kasační instance bez rozsáhlejšího doplňování řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky. O takové si-

tuace se proto zejména nebude jednat, bude-li rozhodnou právní otázkou právní kvalifikace skutku ve správním trestání (i když např. o samotné protiprávnosti přezkoumávaného jednání sporu nebude). Nebude se o ně jednat ani tehdy, bude-li rozhodnou právní otázkou právní důvod určitého opravňujícího aktu či naopak uložení určité povinnosti, může-li mít onen právní důvod význam i v jiných řízeních o právech a povinnostech nebo v jiných právních vztazích dotčených osob či orgánů. O takové situace se rovněž nebude jednat tehdy, bylo-li by v řízení o kasační stížnosti neúměrně komplikované otázku možných aktuálních i budoucích dopadů aplikace nesprávného právního předpisu na dotčené osoby či orgány s dostatečnou mírou jistoty posoudit.

1927

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o povolení opakovaně přijímat vybrané tabákové výrobky z jiných členských zemí ES

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí odvolacího orgánu o zrušení rozhodnutí I. stupně o povolení opakovaně přijímat vybrané tabákové výrobky z jiných členských zemí Evropského společenství v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně není vyloučeno ze soudního přezkumu na základě žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2009, čj. 7 Afs 9/2009-57)

Věc: Společnost s ručením omezeným TABAKO CZ proti Generálnímu ředitelství cel o povolení opakovaně přijímat vybrané tabákové výrobky z jiných členských zemí Evropského společenství, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 29. 6. 2007 vydalo k žádosti žalobce Celní ředitelství Brno rozhodnutí o povolení opakovaně přijímat vybrané tabákové výrobky z jiných členských zemí Evropského společenství v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal a namítal nezákonnost posouzení předmětu povolovacího řízení, protože ohledně tabákových výrobků KOTVA a HUNOR bylo celním ředitelstvím deklarováno, že se nejedná o doutníky, nýbrž o tabákový odpad.

Rozhodnutím ze dne 3. 3. 2008 žalovaný napadené rozhodnutí celního ředitelství zrušil.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze, přičemž namítal, že dané rozhodnutí v celém rozsahu zrušilo rozhodnutí I. stupně, přestože on v odvolání napadl pouze jeho část. Toto jej poškodilo, neboť nemohl obchodovat s komoditami odlišnými od doutníků KOTVA a HUNOR, na které se též rozhodnutí I. stupně vztahovalo a které nebyly celními orgány zpochybňovány. Dále namítal protiprávnost při postupu odvolacího řízení a nedostatek odůvodnění.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 10. 2008 žalobu odmítl. V odůvodnění uvedl, že napadeným rozhodnutím žalované-

ho byl nastolen stav, kdy v dané věci neexistuje rozhodnutí I. stupně. Rozhodnutí žalovaného se práv žalobce nijak nedotýká, závazným způsobem jeho práva či povinnosti neurčuje, a není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ač z formálního hlediska náležitosti rozhodnutí splňuje. Proto se na toto rozhodnutí vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. S ohledem na neexistenci rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. na straně žalobce nenastaly skutečnosti legitimující ho k podání žaloby podle odst. 2 citovaného ustanovení, když pouze nezákonnost takového rozhodnutí, způsobenou postupem správního orgánu, může žalobce podle § 65 odst. 2 s. ř. s. namítat.

Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal, že (1) rozhodnutí orgánu I. stupně bylo oproti odvolacím námítkám zrušeno celé. V důsledku toho nemohl obchodovat s tabákovými výrobky v rozšířeném sortimentu, k čemuž byl na základě rozhodnutí ze dne 29. 6. 2007 oprávněn až do okamžiku jeho zrušení. Není tedy případné tvrzení městského soudu, že se napadené rozhodnutí nijak nedotýká jeho práv a povinností. (2) Dále vyslovil nesouhlas s názorem městského soudu, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím. Naopak, jde o rozhodnutí ve smyslu § 32 zákona o správě daní a poplatků. (3) Také zpochybnil tvrzení městského soudu, že není k podání správní žaloby legitimován ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Skutečnost, že rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí I. stupně, sama o sobě nezakládá kompetenční výluku ze soudního přezkumu. Napadené rozhodnutí mělo jako jediné způsobilost rozhodnout o jeho odvolacích námítkách a vypořádat se s nimi. (4) Žalovaný své zrušující rozhodnutí nezdůvodnil a rozhodnutí I. stupně nepřezkoumal co do rozsahu odvolacích námitek. Z jeho rozhodnutí není zřejmé, proč rozhodnutí celního ředitelství zrušil v celém rozsahu za situace, kdy stěžovatel požadoval zrušení pouze jeho části. Ve světle těchto skutečností stěžovatel tvrdil, že odmítnutím přístupu k soudu Městský soud v Praze porušil čl. 36 a čl. 38 Listiny základ-

ních práv a svobod, čímž mu zamezil přístup k soudní ochraně proti rozhodnutím, která podle něj zasáhla do jeho právní sféry takovým způsobem, který je v rozporu s čl. 2, čl. 4 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že odvolání stěžovatele proti rozhodnutí I. stupně bylo plně vyhověno a napadené rozhodnutí bylo zrušeno. Požadavku na změnu pouze části odvoláním napadeného rozhodnutí nebylo možno vyhovět, neboť zákon takovou možnost nepřipouští. Pokud jde o stěžovatelem tvrzenou nezákonnost rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění, odkázal na § 50 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“). Podle žalovaného byla žaloba bezpředmětná, neboť dne 16. 6. 2008 bylo celním ředitelstvím vydáno rozhodnutí, kterým bylo žádosti stěžovatele vyhověno, a bylo mu vydáno požadované povolení.

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

Z odůvodnění:

(...) Problematikou rozhodnutí podle § 50 daňového řádu se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75 (publikované na www.nssoud.cz), v němž mimo jiné uvedl, že „... rozsah přezkumu je sice v základu vymezen odvolacími námítkami, není jimi však omezen. Odvolací orgán je oprávněn řízení doplňovat a odstraňovat jeho vady. To může činit sám nebo prostřednictvím správce daně prvního stupně. Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví, kdy je na místě, aby tak učinil sám, a kdy tak má učinit prostřednictvím správce daně prvního stupně, je na jeho úvaze, kterou možnost zvolí, přičemž rozhodující je zejména rozsah nezbytného doplnění řízení. Vycházet je třeba z toho, že i při doplnění řízení musí být respektováno právo daňového subjektu na součinnost, což bude zpravidla lépe zajištěno při doplnění řízení v dosahu daňového subjektu, tedy u správce daně prvního stupně. V rámci tohoto doplnění mohou vyjít na-

jevo i skutečnosti, které v odvolání uplatněny nebyly a mohou svědčit jak ve prospěch, tak i v neprospěch odvolatele. Daňový řád pro případ skutečností odůvodňujících stanovení vyšší daně, výslovně umožňuje odvolacímu orgánu překročit odvolací návrh. Neplatí tak zde zásada zákazu reformace in peius.“ Z výše uvedených závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozhodnutím o odvolání ve smyslu § 50 odst. 6 daňového řádu řízení končí, a to bez ohledu na to, o jaké rozhodnutí se jedná. Takové konečné rozhodnutí tedy nutně musí být přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť v režimu zákona o správě daní a poplatků neexistuje možnost, aby po zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolacím orgánem byla věc vrácena k novému rozhodnutí. Pokud by správní orgán I. stupně poté, co jeho rozhodnutí bylo zrušeno, v řízení pokračoval a znovu rozhodl, jednalo by se o rozhodnutí nezákonné.

Úvahy městského soudu, že se v dané věci nejedná o rozhodnutí, byť formální znaky rozhodnutí splňuje, a že jím nebyla nijak dotčena práva či povinnosti stěžovatele, nejsou podle názoru Nejvyššího správního soudu správné. Z obsahu napadeného správního rozhodnutí je zřejmé, že se jedná o individuální správní akt adresovaný stěžovateli, jímž bylo autoritativně a konečným způsobem rozhodnuto o jeho odvolání a které, vzhledem k obsahu rozhodnutí I. stupně, autoritativně zasáhlo do jeho právní sféry. Nejednalo se o situaci, kdy by bylo v rámci odvolacího řízení rozhodnutí zrušeno a věc vrácena orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Pokud by tato situace nastala, zvolený postup městského soudu by případně s ohledem na konkrétní aspekty věci byl namíste, ovšem takový postup § 50 daňového řádu nepředpokládá. Po-

vaha rozhodnutí odvolacího orgánu byla tím, že rozhodnutí celního ředitelství bylo jako celek zrušeno, fakticky taková, že žádost stěžovatele o povolení k opakovanému přijímání vybraných výrobků z jiných členských zemí Evropského společenství v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně byla v celém rozsahu zamítnuta. To však představuje zásah do právní sféry stěžovatele, který má nárok na to, aby za splnění zákonem stanovených podmínek bylo jeho žádosti vyhověno, a aby tedy mohl na základě povolení k žádosti uděleného v určitém režimu nakládat s určitými tabákovými výrobky. Naopak, pokud zákonem stanovené podmínky nesplní, jeho žádosti vyhovět nelze. Skutečnost, zda v jeho věci podmínky pro vyhovění žádosti byly splněny anebo nikoli, je přesně tou otázkou, kterou je nutno ve správním soudnictví zkoumat. Rozhodnutí odvolacího orgánu tedy mělo povahu konečného a řádnými opravnými prostředky nezměnitelného úkonu správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o právní věci stěžovatele týkající se jeho subjektivních práv (šlo o založení či odmítnutí založení subjektivního práva na základě stěžovatelem podané žádosti), a v tomto smyslu mělo zcela jednoznačně povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu.

Argument generálního ředitelství, který podle jeho názoru má svědčit proti přezkoumání napadeného rozhodnutí soudem, a sice, že bylo později vydáno ve věci nové povolení, nelze akceptovat, neboť toto pozdější povolení nebylo vydáno v odvolacím řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí a posuzuje otázku, zda ve vztahu k němu napadené rozhodnutí bylo zákonné či nikoliv.

Řízení před soudem: pořádková pokuta v řízení o kasační stížnosti

k § 44 odst. 1, § 108 a § 110 odst. 4 soudního řádu správního

Krajský soud je oprávněn uložit pořádkovou pokutu dle § 44 odst. 1 s. ř. s. i v řízení o kasační stížnosti, vykonává-li sám procesní úkony podle § 108 a § 110 odst. 4 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2009, čj. 4 Ads 101/2007-159)

Věc: Hana B. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, v řízení o kasačních stížnostech žalované.

Rozsudkem ze dne 18. 9. 2006 Krajský soud v Ústí nad Labem zrušil rozhodnutí žalované ze dne 15. 9. 2005 o přiznání starobního důchodu žalobkyni a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Proti tomuto rozhodnutí podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost (*kasační stížnost I.*). Při jejím podání nepřipojila doklad o tom, že zaměstnanec, který za ni v řízení o kasační stížnosti jedná, má vysokoškolské vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), ani správní spis. Krajský soud proto stěžovatelku vyzval usnesením ze dne 8. 5. 2007, aby ve lhůtě jednoho měsíce kasační stížnost doplnila a předložila současně správní spis. Jelikož stěžovatelka ve stanovené lhůtě výzvu soudu nesplnila, krajský soud jí s odkazem na § 44 s. ř. s. uložil pořádkovou pokutu 50 000 Kč. Současně stěžovatelku opětovně vyzval ke splnění povinností v dodatečně lhůtě 5 dnů od doručení usnesení (ze dne 2. 8. 2007).

Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost (*kasační stížnost II.*), v níž namítala nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Námitku podrobněji nerozvedla, své opomenutí výzvy krajského soudu nezpochybnila, pouze vylíčila „polehčující okolnost“, spočívající v tom, že důvodně spoléhala na vědomost Krajského soudu v Ústí nad Labem o tom, že doklady ohledně zaměstnanců oprávněných jednat za stěžovatelku v řízeních před správními soudy, jsou založeny u Nejvyššího správního soudu. Kromě podání citované kasační stížnosti stěžovatelka na opětovnou výzvu krajského soudu nijak nereagovala, proto jí krajský soud usne-

sením ze dne 28. 8. 2007 uložil v pořadí druhou pořádkovou pokutu 50 000 Kč s odůvodněním, že dosavadní přístup stěžovatelky, zejména nepředložení správního spisu, mu zásadním způsobem bránil v dalším postupu.

I proti tomuto usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost (*kasační stížnost III.*), v níž uvedla, že nezpochybnuje svou odpovědnost za nezaslání příslušného správního spisu soudu, resp. připustila, že soud ani nevyrozuměla, z jakého důvodu není předložení spisu možné (spis byl zapůjčen Ministerstvu práce a sociálních věcí a požadavek soudu byl přehlédnut). Opakovaně uložení pokuty, navíc na její horní hranici, stěžovatelka považovala za nepřiměřeně tvrdé.

Kasační stížnosti II. a III., v nichž stěžovatelka navrhla napadená usnesení o uložení pokuty zrušit, spojil Nejvyšší správní soud ke společnému řízení.

Při předběžné poradě dospěl čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu k závěru, který byl odlišný od právního názoru dříve vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. 6. 2004, čj. 4 Ads 28/2004-118. Spornou právní otázkou bylo, zda může krajský soud poté, co ukončil řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (tedy „*do právní moci rozhodnutí, jímž se řízení končí*“), a kdy činí úkony v řízení o podané kasační stížnosti ve smyslu § 108 s. ř. s., uložit pořádkovou pokutu podle § 44 s. ř. s. Ve zmíněném dřívějším rozsudku kasační soud dovodil, že krajský soud byl oprávněn uložit pořádkovou pokutu dle § 44 odst. 1 s. ř. s. toliko před právní mocí rozhodnutí, jímž se řízení

před ním končí. Po nabytí právní moci rozhodnutí již „*krajský soud nebyl kompetentní k vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty ve smyslu § 44 odst. 1 s. ř. s., jakkoliv by se mu postup stěžovatelky, jímž nevyhověla jeho výzvě k předložení dávkového spisu, mohl jevit jako ztěžování činnosti soudu*“.

Čtvrtý senát navrhl změnu citovaného právního názoru; postavil se nyní za názor, že řízení o kasační stížnosti je samostatné řízení, v němž však krajský soud činí úkony ve smyslu § 108 s. ř. s. Za neuposlechnutí výzvy krajského soudu učiněné v této fázi řízení o podané kasační stížnosti (a za splnění dalších podmínek § 44 odst. 1 s. ř. s.) je i krajský soud oprávněn uložit pořádkovou pokutu dle § 44 s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že krajský soud je oprávněn uložit pořádkovou pokutu dle § 44 odst. 1 s. ř. s. i v řízení o kasační stížnosti, vykonávali sám procesní úkony podle ustanovení § 108 a § 110 odst. 4 soudního řádu správního. Věc poté vrátil k dalšímu projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

Z odůvodnění:

[14] Podle § 44 odst. 1 s. ř. s. (který je dle § 120 s. ř. s. plně aplikovatelný také na řízení o opravných prostředcích) může soud uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo neuposlechně výzvy soudu nebo učiní urážlivé podání či přednes. Pokutu lze uložit i opakovaně.

[15] O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Ustanovení § 108 s. ř. s. však ukládá i v takovém řízení procesní povinnosti krajskému soudu (nejinak je tomu např. také při postupu podle § 209 a § 210 o. s. ř., která upravují postup soudu prvního stupně v řízení o odvolání ve věcech občanského soudního řízení).

[16] Podle § 108 s. ř. s. je předseda senátu krajského soudu povinen postarat se o odstranění vad kasační stížnosti, doručit kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, poskytnout jim možnost vyjádřit se k jejímu obsahu a vyžádat

si správní spisy. Teprve poté předloží se svým stanoviskem kasační stížnost a příslušné spisy kasačnímu soudu.

[17] Není sporu o tom, že řízení o správní žalobě a řízení o kasační stížnosti představují samostatná řízení; správní soudy rozhodují v jediné řádné instanci, neboť rozhodnutí krajského soudu nelze napadnout řádným opravným prostředkem. Lze proti němu brojit pouze opravnými prostředky mimořádnými, především kasační stížností. Po pravomocném skončení řízení o žalobě může tedy za zákonem vymezených podmínek před Nejvyšším správním soudem proběhnout řízení další. Ten má pak zásadně pravomoc rozhodovat o všech otázkách (a procesních postupech) řízení o kasační stížnosti.

[18] Krajský soud v tomto řízení není oprávněn činit jakákoli rozhodnutí o věci samé; nepřisluší mu ani odmítnout opožděně podanou kasační stížnost (své stanovisko k včasnosti kasační stížnosti a k tomu, zda ji podala osoba oprávněná pouze sděluje kasačnímu soudu v předkládací zprávě). Výjimkou je toliko usnesení o zastavení řízení, vezme-li stěžovatel kasační stížnost zpět před předložením věci Nejvyššímu správnímu soudu.

[19] Kasační stížnost se zásadně podává u krajského soudu (§ 106 odst. 4 s. ř. s.). Před předložením věci Nejvyššímu správnímu soudu je však krajský soud povinen činit zákonem vymezené úkony (§ 108 s. ř. s.: odstraní vady, doručí stížnost ostatním účastníkům, opatří jejich vyjádření k ní, opatří spisy a potřebné podklady). Účelem těchto úkonů je co nejrychleji a nejehospodárněji připravit věc pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti samotné.

[20] Jsou-li tedy krajskému soudu uloženy i v úvodní fázi řízení o kasační stížnosti procesní povinnosti, je namístě, aby byl také vybaven procesním nástrojem, který mu umožní ukládané povinnosti také vynutit. Obecným prostředkem vynuocování povinností stanovených soudy (resp. přímo zákonem) je ukládání pořádkových opatření, zde pořádkové pokuty.

[21] Nebylo by logické a bylo by v rozporu s požadavkem na rychlost řízení a s ekono-

mií soudního procesu, aby donucovací opatření přijímal a prováděl Nejvyšší správní soud, u kterého se stížnosti zpravidla nepodává a který preparatorní úkony shora naznačené neprovádí. Odepření této pravomoci krajskému soudu při postupu dle § 108 s. ř. s. by znamenalo bez věcného důvodu ztížit plnění zákonem mu svěřených povinností, nehledě již vůbec k tomu, že při výměře pokuty za porušení procesní povinnosti je nutno přihlížet k objektivním i subjektivním okolnostem věci a uplatnit soudcovské uvážení; to má činit ten, kdo povinnost uložil nebo – jde-li o povinnost plynoucí ze zákona – deklaroval či specifikoval.

[22] S ohledem na specifický charakter vynucovaných povinností by ovšem nebylo rozumné a logické, aby tato pravomoc krajského soudu k uložení pořádkové pokuty v řízení o kasační stížnosti přesáhla okamžik, kdy je kasační stížnost předložena se spisy Nejvyššímu správnímu soudu. O případně nutných opatřeních k vynucení procesních povinností rozhodne Nejvyšší správní soud.

[23] Pro úplnost je ovšem vhodné připomenout, že zkoumaná pravomoc krajského soudu nebude dána jen v tom případě, než je věc předložena s kasační stížností Nejvyššímu správnímu soudu, ale také – byť zřejmě výjimečně – v případech, kdy Nejvyšší správní soud ve vlastním řízení o kasační stížnosti vrátí krajskému soudu spisy k doplnění (například o nedopatřeních nepředložené spisy správní), a také poté, kdy po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou spisy vráceny krajskému soudu k provedení tzv. porozsudkové agendy (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Při výkladu § 44 odst. 1 s. ř. s. z vyloučených důvodů tak rozšířený senát dospěl k závěru, že krajský soud je oprávněn uložit pořádkové pokuty také v řízení o kasační stížnosti, a to do doby, než předloží ve smyslu § 108 s. ř. s. věc Nejvyššímu správnímu soudu. Trvají-li předpoklady pro uložení pořádkové pokuty i po předložení věci kasačnímu soudu, nebo objeví-li se poté, rozhodne o donucovacích opatřeních (uloží pokutu, a to případně i opakovaně) Nejvyšší správní soud.

1929

Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení

k § 34 odst. 1 soudního řádu správního

Postavení společníka obchodní společnosti nebo osoby danou obchodní společnost ovládající nezakládá samo o sobě postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., pokud jde o řízení o žalobě, kterou tato obchodní společnost ve správním soudnictví podala.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, čj. 5 As 4/2009-86)

Věc: Společnost s ručením omezeným Euro Project BETA proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti občanského sdružení Sdružení ochránců přírody a krajiny, o souhlas se stavební činností, o kasační stížnosti žalobce a Herberta N.

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 19. 1. 2007, jímž byl zamítnut rozklad podaný žalobcem proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 27. 9. 2006 ve věci souhlasu ke stavební činnosti v ochranném pásmu zvláště chráněného území Přírodní památky Prosecké skály, a jímž bylo toto roz-

hodnutí vydané v I. stupni zároveň potvrzeno. Žalobce v žalobě označil jako osobu zúčastněnou na řízení pana Herberta N., společníka obchodní společnosti EURO-HOLDING, s. r. o., která je jediným společníkem žalobce. Žalobce měl za to, že pan N. byl vydáním napačeného rozhodnutí přímo dotčen na svých právech a povinnostech a přímo dotčen mů-

že být rovněž jeho zrušením dle návrhu výroku rozhodnutí soudu.

Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 3. 7. 2008 vyslovil závěr, že pan Herbert N. není osobou zúčastněnou na řízení. Svě rozhodnutí opřel o znění § 34 odst. 1 s. ř. s. a dospěl k závěru, že v důsledku toho, že pan N. nemůže být považován za osobu přímo dotčenou na svých právech, není možné jej považovat za osobu zúčastněnou na řízení. Městský soud rovněž konstatoval, že pan N. nemohl být přímo dotčen na svých právech či povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, neboť vůbec nebyl účastníkem řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno. Pan N. může být napadeným rozhodnutím dotčen toliko nepřímo, a to pouze v důsledku jeho účasti ve společnosti EURO-HOLDING, s. r. o.

Žalobce i pan Herbert N. (stěžovatelé) napadli usnesení městského soudu včasnými kasačními stížnostmi. Obě kasační stížnosti, obsahově prakticky totožné, se opírají o skutečnost, že pan N. je s podílem přes 99 % „směrodatným společníkem“ společnosti EURO-HOLDING, s. r. o., která je jediným společníkem stěžovatele Euro Projekt BETA, s. r. o., člen koncernu. Pan N. byl dle svých slov povinen odkoupit od druhého společníka jeho podíl ve společnosti EURO-HOLDING, s. r. o., a získal tak v této společnosti 100 % podíl. Z pozice 99,51 %, resp. 100 % společníka je dotčen na svých právech z těchto důvodů: Jako zahraniční osoba je omezen ve své podnikatelské činnosti a nemá možnost investovat přímo do pozemků, může tak činit pouze prostřednictvím kapitálových společností. Z tohoto důvodu investoval do pozemků na území České republiky prostřednictvím společnosti Euro Project BETA, s. r. o., člena koncernu, s úmyslem realizace budoucího stavebního záměru. V době nákupu pozemků byly v územním plánu vykazovány jako pozemky stavební, které podle územního plánu umožňovaly společnosti Euro Project BETA, s. r. o., člena koncernu, navrhovanou zástavbu. Žalobou napadené rozhodnutí ministra však přivodilo další řízení, a to řízení o obnově řízení o umístění stavby s cílem zrušit pravomocné územní rozhodnutí, které svědčilo zá-

měřům společnosti Euro Project BETA, s. r. o., člen koncernu. Na základě obnovy řízení o umístění stavby nemůže pan N. prostřednictvím žalobce pokračovat ve stavebním řízení, což pro oba stěžovatele přináší dalekosáhlé důsledky. Kromě toho se pan N. v příslušných obchodních jednáních angažoval osobně a jeho jméno je jakožto jméno investora s tímto stavebním záměrem bezprostředně spojeno. Pan N. dal žalobci k dispozici také finanční prostředky za účelem realizace stavebního záměru. Případný neúspěch projektu by tak mohl poškodit dobré jméno a majetek pana N., čímž by bylo přímo dotčeno jeho právo na ochranu osobnosti dle § 11 odst. 1 občanského zákoníku. Pan N. také dodal, že u Městského soudu v Praze je vedena související věc pod sp. zn. 11 Ca 5/2008, kde je považován za osobu zúčastněnou na řízení; z pozice společníka či akcionáře je připuštěn jako vedlejší účastník podle § 93 občanského soudního řádu například také v řízení čj. 6 C 306/2006 u Okresního soudu Praha-západ.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry, ke kterým při výkladu § 34 s. ř. s. dospěl městský soud. Ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. přitom stanoví, že „osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat“. V souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. žalobce v žalobě označil osoby, které dle jeho názoru přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, konkrétně pana Herberta N. V řízení pak městský soud správně postupoval dle § 34 odst. 4 s. ř. s., dle kterého platí, že „soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení“.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu, který se shoduje s názorem městského soudu, není možné považovat pana Herberta N. za osobu, která by byla přímo dotčena na svých právech vydáním žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného či jeho případným zrušením městským soudem, a to nejen proto, že nebyl účastníkem řízení, v němž bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno, ale zejména proto, že toto rozhodnutí mu není adresováno, nebylo jím rozhodnuto o jeho právech a povinnostech, ani se jeho práv a povinností přímo nijak nedotýká. Pan Herbert N. může být žalobou napadeným rozhodnutím dotčen na svých ekonomických zájmech v České republice, a to v důsledku toho, že je ve vztahu k žalobci ovládající osobou. Pokud by soudy ve správním soudnictví připustily argumentaci stěžovatelů, vedlo by to k absurdním důsledkům v tom, že by nejen všichni přímí společníci obchodních společností (tedy i akcionáři !?), ale přinejmenším i všechny osoby tvořící s ní koncern musely být považovány za osoby zúčastněné na řízení o žalobě podané danou obchodní společností. Je přitom zřejmé, že právnická osoba, zde obchodní společnost, představuje právní entitu odlišnou od jejích členů a tyto dvě kategorie nelze zaměňovat. Pokud vznikají práva či povinnosti právnické osobě rozhodnutím správního orgánu nebo je tato právnická osoba rozhodnutím správního orgánu na svých právech či povinnostech přímo dotčena, neznamená to, že tím zároveň vznikají přímo práva a povinnosti jejím členům. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace pana Herberta N. týkající se nutnosti investovat do nemovitostí v České republice „prostřednictvím kapitálových společností“. Pokud se rozhodl investovat v České republice prostřednictvím právnické osoby, pak musí počítat i s tím, že práva a povinnosti z právních úkonů této právnické osoby jakož i z jiných právních skutečností (např. z rozhod-

nutí správních orgánů) týkajících se dané právnické osoby a s nimi související procesní oprávnění budou vznikat právě jen této právnické osobě. Je na panu Herbertu N., aby využil oprávnění, které společníkovi společnosti s ručením omezeným svěřuje obchodní zákoník, k tomu, aby jednání žalobce, včetně případných procesních úkonů žalobce v předmetné věci, odpovídalo rovněž zájmům pana Herberta N.

Co se týká tvrzení pana N. o vedlejším účastenství dle § 93 o. s. ř. v jiné občansko-právní věci, necítí se Nejvyšší správní soud povolán k hodnocení postupu soudů v občanském soudním řízení, snad lze jen obecně dodat, že předpoklady, které musí splňovat vedlejší účastník dle § 93 odst. 1 o. s. ř. („jako vedlejší účastník se může vedle žalobce nebo žalovaného zúčastnit řízení ten, kdo má právní zájem na jeho výsledku“), a předpoklady, které musí splňovat osoba zúčastněná na řízení dle § 34 odst. 1 s. ř. s., rozhodně nejsou shodné. Pokud jde o osobnostní práva pana N., jejich ochrany se může domáhat v příslušném řízení, nelze však bez dalšího tvrdit, že by byl v tomto smyslu na svých právech přímo dotčen žalobou napadeným rozhodnutím. Ohledně postupu Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 11 Ca 5/2008, v níž městský soud s panem N. jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení, Nejvyšší správní soud uvádí, že tento postup byl, jak vyplývá z výše uvedeného, nesprávný. To však bude předmětem případného hodnocení v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2008, čj. 11 Ca 5/2008-102, proti němuž, jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo z úřední činnosti, podal kasační stížnost žalobce (věc je vedena Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 As 12/2009). Nic to ale nemění na zákonnosti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2008, čj. 9 Ca 115/2007-44, které je předmětem přezkoumání v této věci.

Řízení před soudem: doručování zahraniční právnické osobě

k § 64 soudního řádu správního

k § 47 občanského soudního řádu*)

I pro zahraniční právnické osoby platí, že v řízení před správními soudy se zásadně doručuje na adresu jejich sídla (§ 64 s. ř. s. ve spojení s § 47 o. s. ř.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 6 As 3/2008-47)

Věc: Společnost Hofmann GmbH proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o soudní poplatek, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce je právnickou osobou se sídlem ve Spolkové republice Německo, která má organizační složku na území České republiky, zapsanou v obchodním rejstříku. Žalobou u Krajského soudu v Praze napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2006. V žalobě jako žalobce označil Hofmann GmbH, Konrad Utz Strasse 1, 93437 Furth im Wald, na území České republiky reprezentovaný organizační složkou, se sídlem Sloup 1, Davle. Krajský soud věc usnesením ze dne 2. 3. 2007 postoupil Městskému soudu v Praze, neboť bylo žalobou napadeno rozhodnutí vydané Krajským úřadem Středočeského kraje se sídlem v Praze 5, tedy se sídlem v obvodu Městského soudu v Praze. Toto usnesení bylo žalobci doručováno na adresu jeho organizační složky zapsané v obchodním rejstříku. Zásilka byla uložena, neboť žalobce nebyl na uvedené adrese zastížen. Žalobce si zásilku nevyzvedl. Městský soud poté vyzval žalobce usnesením ze dne 20. 6. 2007, aby ve lhůtě tří dnů zaplatil soudní poplatek, který činil podle položky 14a bod 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků (příloha k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) 2000 Kč, a to v kolcích na připojeném tiskopise. Současně žalobce upozornil, že nebude-li soudní poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, bude řízení zastaveno. Toto usnesení bylo žalobci opět doručováno na adresu jeho organizační složky zapsané v obchodním rejstříku. Městský soud se pokusil o doručení zásilky dvakrát, ani jeden pokus však nebyl úspěšný. Poprvé bylo doručováno na adresu Sloup 1, 252 66

Davle III, podruhé bylo, zřejmě s ohledem na informaci poskytnutou doručovací poštou, doručováno na adresu Hráského 2231, Praha 4. Zásilka byla žalobci v obou případech uložena, žalobce si ji však nevyzvedl. Městský soud pak, maje za to, že bylo doručeno dne 2. 7. 2007, napadeným usnesením rozhodl o zastavení řízení podle § 47 písm. c) zákona o soudních poplatcích z důvodu nezaplacení soudního poplatku. Toto usnesení bylo doručováno na adresu Hráského 2231, 148 00 Praha 4, a jednatel žalobce, JUDr. Hofmann, zásilku dne 8. 10. 2007 osobně převzal.

Proti usnesení městského soudu o zastavení řízení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že svou žalobu mylně podal k „soudu pro Středočeský kraj“. Tuto chybu napravil „Krajský soud pro Středočeský kraj“ a postoupil spis městskému soudu, o čemž se však stěžovatel nedozvěděl. Při osobní návštěvě stěžovatele u Krajského soudu v Praze mu bylo sděleno, že jej městský soud vyzve, aby uhradil soudní poplatek, neboť v dané chvíli soud pro kauzu nemá jedací číslo a platit kolky v podstatě nejde. Stěžovatel uvedl, že čekal a dočkal se pouze usnesení, kterým bylo řízení zastaveno. Stěžovatel zdůraznil, že je připraven částku 2 000 Kč okamžitě uhradit, a dále uvedl, že při osobní návštěvě městského soudu jej justiční stráž nepustila do budovy s poukazem na to, že pracoviště tohoto soudu v Hyberské ulici není jeho standardním pracovištěm, soud nerozhoduje veřejně a účastníci do budovy nechodí, ani když nosí peníze.

*) Ustanovení bylo novelizováno s účinností od 1. 7. 2009 zákonem č. 7/2009 Sb.; nyní srov. § 46b písm. e).

Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat tím, zda byl stěžovatel k zaplacení soudního poplatku řádně vyzván, neboť v kasační stížnosti namítal, že předmětnou výzvu neobdržel.

Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Ten, kdo činí podání (dále jen „podatel“), v podání uvede osobní údaje o své osobě jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Podléhá-li podání soudnímu poplatku, musí být opatřeno kolkovou známkou v odpovídající hodnotě a musí k němu být připojeny listiny, jichž se podatel dovolává.

V daném případě stěžovatel výslovně nevedl adresu, na kterou mu lze doručovat, a proto městský soud doručoval usnesení obsahující výzvu k zaplacení soudního poplatku na adresu organizační složky zapsané v obchodním rejstříku, aniž by bylo zcela zřejmé, zda se jedná o adresu, na kterou mu lze doručovat. Stěžovatel v žalobě označil jako žalobce Hofmann GmbH, Konrád Utz Strasse 1, 93437 Furth im Wald, na území České republiky reprezentovaný organizační složkou, se sídlem Sloup 1, Davle, což sice naznačuje, že na adresu organizační složky by mohlo být možné doručovat, avšak tato skutečnost není a nebyla městským soudem postavena najisto. Stejně tak dobře by bylo lze z podání stěžovatele dovodit, že doručováno mu má být na adresu sídla a že informace o organizační složce na území České republiky slouží pouze k tomu, aby stěžovatel doložil svůj vztah k České republice, jehož se týká i jím podaná správní žaloba.

Vzhledem k okolnosti, že stěžovatel si na adrese své organizační složky zásilky nevyzvedával a že i na další poštou označené adrese se zprvu doručovat nedařilo, měl se předseda senátu pokusit výzvu k doplnění podání

doručovat ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. na adresu sídla právnické osoby zapsanou do obchodního rejstříku, tedy na adresu ve Spolkové republice Německo. Stěžovatel by pak měl možnost doplnit své podání o údaj, na kterou adresu mu lze doručovat. V případě pochybností o adrese pro doručení písemností totiž nelze tyto pochybnosti vykládat v neprospěch stěžovatele a doručovat mu na adresu, o níž není jisté, že je adresou ve smyslu § 37 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že výzva k zaplacení soudního poplatku nebyla stěžovateli řádně doručena, neboť mu ve smyslu § 37 odst. 3 s. ř. s. nebyla doručena na adresu, na kterou mu lze doručovat.

Nejvyšší správní soud již vícekrát vyslovil, že předpokladem pro zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku je nejen to, že poplatek nebyl zaplacen, ale také to, že účastník byl k jeho zaplacení řádně vyzván a poučen o následcích nesplnění výzvy a že marně uplynula lhůta k zaplacení. V daném případě nebyla stěžovateli tato výzva doručena, proto nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 9 zákona o soudních poplatcích. Na základě nesplnění takto nesprávně doručované výzvy k zaplacení poplatku nebylo lze vydat usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, neboť stěžovateli nebyla reálně dána možnost, aby svoji platební povinnost splnil.

Nejvyšší správní soud podotýká, že z § 47 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. neplyne, že je-li doručováno zahraniční právnické osobě, která má na území České republiky organizační složku, doručuje se na adresu této organizační složky a že organizační složka na území České republiky „supluje“ sídlo. I pro zahraniční právnické osoby platí, že zásadně se doručuje na adresu jejich sídla. Je to ostatně i logické, neboť zdaleka ne vždy se věci projednávají v soudním řízení musí týkat pouze organizační složky mající sídlo na území České republiky. Existence organizační složky či podniku na území České republiky je pro právnickou osobu sice jednou z podmínek k tomu, aby mohla na území České republiky podnikat (§ 21 obchodního zákoníku, zejm. odst. 3 a 4), nemění však nic na režimu doručování v soudním řízení správním. U zahra-

ničních právnických osob ovšem zpravidla častěji než v jiných případech bude připadat v úvahu (samozřejmě za splnění zákonných

podmínek), aby soud uložil stěžovateli, aby si zvolil zmocněnce pro doručování, příp. mu jej ustanovil (§ 42 odst. 3 s. ř. s.).

1931

Řízení před soudem: nezákonný zásah

Rozhlasové a televizní vysílání: upozornění na porušení licenčních podmínek

k § 59 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu též „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“)

k § 65, § 75 odst. 2 věty druhé a § 82 soudního řádu správního

Proti upozornění Rady pro televizní a rozhlasové vysílání na porušení zákona podle § 59 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, nelze samostatně brojit žalobou podle soudního řádu správního, a to ani podle § 65 s. ř. s. (protože se nejedná o správní rozhodnutí), ani podle § 82 s. ř. s. (neboť nejde o zásah, pokyn či donucení). Vzhledem k tomu, že se jedná o úkon v rámci řízení o sankci, je možné se proti němu bránit jen postupem podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., tj. až v řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení sankce.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2008, čj. 8 Ca 212/2008-61)**

Věc: Společnost s ručením omezeným FTV Prima proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o ochranu před nezákonným zásahem.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále též „Rada“, „žalovaná“) zahájila dne 9. 1. 2007 správní řízení pro možné porušování licenčních podmínek v době od 1. 1. 2007 ze strany několika provozovatelů regionálního vysílání a též žalobkyně, tím, že žalobkyně vysílá program Prima televize v rozporu s licenčními podmínkami obsaženými v rozhodnutí Rady z 28. 6. 1994, zejména podmínkou č. 33, podle které má povinnost strukturovat svoje programové schéma tak, aby v případě udělení licencí k regionálnímu a lokálnímu vysílání mohla poskytnout určené vysílací časy pro programy držitelů licencí k regionálnímu a lokálnímu vysílání; tuto povinnost žalobkyně porušuje tím, že do vysílání zařazuje pořady, které nenavazují plynule na vysílací časy všech programů držitelů licencí k regionálnímu a lokálnímu vysílání. V průběhu řízení vydala Rada rozhodnutí z 10. 1. 2007 o předběžném opatření, kterým žalobkyni přikázala uvést své vysílání do souladu s licenční podmínkou č. 33 podle rozhodnutí

Rady z 28. 6. 1994. Dne 16. 1. 2007 si žalovaná vyžádala od žalobkyně záznam kompletního kontinuálního vysílání programu Prima televize ze dne 15. a 16. 1. 2007 a informace o tom, jaké bylo programové schéma programu Prima televize v jednotlivých dnech počínaje 1. lednem 2006 do dne doručení žádosti. Dne 6. 2. 2007 se uskutečnilo ve věci ústní jednání za účasti zástupce žalobkyně. Rada 26. 2. 2008 vydala rozhodnutí, jímž žalobkyni upozornila na porušení licenčních podmínek, a jímž uložila žalobkyni povinnost uhradit spolu s ostatními účastníky řízení společně a nerozdílně paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč.

Žalobkyně se žalobou k Městskému soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem ze strany žalované, který spatřovala ve vydání rozhodnutí z 26. 2. 2008. Žalobkyně především poukázala na názor vyjádřený Městským soudem v Praze v rozsudku ve věci sp. zn. 8 Ca 238/2007, ze dne 27. 3.

* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost podanou proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 6. 8. 2009, čj. 6 As 46/2008-97.

2008, podle něhož upozornění vydané podle § 59 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání není správním rozhodnutím, není vydáváno v rámci správního řízení, a proto současně s upozorněním nelze uložit povinnost uhradit náklady řízení. Dále žalobkyně namítla, že správní řízení bylo vedeno v rozporu se zákonem, neboť žalovaná nepostupovala způsobem, který by umožnil zjistit stav věci v souladu s § 3 správního řádu z roku 2004. Poukázala na to, že její snahy o dohodu s regionálními provozovateli, směřující k naplnění licenční podmínky č. 33 a 34 nebyly úspěšné z důvodu neakceptovatelných podmínek regionálních provozovatelů. Základním nedostatkem upozornění je fakt, že z něj není zřejmé, jak žalobkyně porušila podmínky licence. Popis porušení povinnosti je zmatečný a vnitřně rozporný a upozornění nevyhovuje principu právní jistoty. Vzhledem k dikci § 63 odst. 1 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání pak může mít toto upozornění pro žalobkyni i následek odejmutí licence, pokud by žalovaná jeho vydání opakovala; to by znamenalo přímé zkrácení žalobkyně na jejím veřejném právu provozovat televizní vysílání.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě akceptovala názor, že upozornění vydané podle § 59 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání není správním rozhodnutím. Nesouhlasila však ani s názorem, že by se jednalo o nezákonný zásah; jde o úkon fakticky deklarující, že jednáním provozovatele dochází nebo docházelo k porušování zákona. Plní tedy funkci preventivní a varovací a nelze je považovat ani za správní rozhodnutí, ale ani za zásah, pokyn či donucení. Proto tedy žalobkyně nemá legitimaci k podání žaloby a proti upozornění nemůže využít soudní ochrany. Požadovat přezkum předmětného upozornění lze až v případě uložení pokuty s odkazem na předchozí upozornění.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud především zkoumal, zda upozornění má povahu úkonu, jenž by svou podstatou byl zásahem do právní sféry žalobkyně.

Podle § 82 s. ř. s. „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správním orgánem, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.“

Zásahem ve smyslu citované normy je tedy jakýkoliv úkon správního orgánu zasahující do práv fyzické nebo právnické osoby, který není rozhodnutím, jenž je zaměřen přímo proti této osobě nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasaženo.

Předmětný úkon žalované této definici nijak neodpovídá. Předně soud konstatoval, že tento úkon má podobu rozhodnutí obsahujícího dva výroky: prvním výrokem je žalobkyně upozorňována na porušení licenčních podmínek, druhým pak je jí uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení.

Samotné upozornění povahu zásahu nemá, neboť nijak nezasahuje do právní sféry žalobkyně: nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje její práva nebo povinnosti. Z prostého upozornění nevyplývá žalobkyni žádná povinnost či právo, a nemůže jím proto být ve své právní sféře nijak zkrácena. Jinak by tomu mohlo být, pokud by přímo v upozornění byla stanovena například určitá sankce pro případ, že by upozornění nebylo respektováno, a která by byla vůči žalobkyni uplatněna bez dalšího rozhodování. O takový případ však zjevně nejde, v upozornění není obsažena ani výzva žalobkyni něco konat anebo něčeho se zdržet, ani sankce pro případ neuposlechnutí takové výzvy. Samo upozornění tedy nemá žádný vliv na právní sféru žalobkyně, není tedy ani zásahem, ani pokynem, ani donucením, a soudu za tohoto stavu věci tedy nezbylo, než žalobu v části směřující proti upozornění na porušování licenčních podmínek zamítnout. Vzhledem k tomu se pak soud nemohl zabývat jednotlivými žalobními námitkami, směřujícími proti důvodnosti upozornění.

Pro úplnost však soud považuje za nezbytné vyjádřit se k povaze rozhodnutí žalované Rady i nad rámec žalobních bodů, a to v části obsahující upozornění na porušení licenčních podmínek.

Není sporu o tom, že je v pravomoci Rady dohlížet na to, zda provozovatel televizního vysílání s licenci plní podmínky udělené licence, a v případě porušení jeho povinností uplatňovat proti němu sankce – ukládat pokuty anebo licenci odejmout. Z dikce § 66 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání pak je zřejmé, že rozhodnutí o pokutě nebo o odnětí licence má podobu rozhodnutí ve správním řízení, v němž Rada postupuje podle správního řádu. Získá-li tedy Rada poznatky o tom, že určitý provozovatel televizního vysílání s licenci porušuje licenční podmínky, zahájí z moci úřední správní řízení, v němž náležitě zjisti skutkový stav a případně rozhodne o uložení pokuty podle § 60 odst. 2 písm. g) nebo odst. 6 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, anebo rozhodne o odnětí licence podle § 63 odst. 1 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Před uložením sankce však zváží použití § 59 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a tedy nejprve provozovatele vysílání upozorní na porušení podmínek udělené licence a stanoví mu lhůtu k nápravě, je-li to z povahy věci možné. Toto upozornění však nemá povahu správního rozhodnutí, protože zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání nedává Radě pravomoc k vydání takového rozhodnutí (na rozdíl od například rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení licence, rozhodnutí o změně licence, o odnětí licence, o neprodloužení licence, o odmítnutí registrace, o zrušení registrace, o pokutě a rozhodnutí o zákazu činnosti, které porušuje nebo může porušit společný zájem spotřebitelů). Jakkoliv je tedy Rada oprávněna vydat upozornění na porušení povinností stanovených zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání či podmíněk udělené licence, nemůže tak učinit formou správního rozhodnutí. Za správný tedy soud považuje takový postup

Rady, kdy ta, v případě zjištění porušení zákona či licenčních podmínek, vydá upozornění, přičemž stanoví lhůtu k nápravě, a po jejím uplynutí buď pokračuje v řízení a rozhodne o sankci (není-li upozornění respektováno), anebo správní řízení zastaví způsobem stanoveným v § 66 odst. 6 správního řádu (pokud provozovatel vysílání upozornění vyhoví a zjedná nápravu). Samotné upozornění není tedy podle názoru soudu úkonem, jímž by se správní řízení končilo, neboť se jím nerozhoduje ani ve věci samé, ani o vedení řízení.

Své úvahy pak uzavřel soud s tím, že proti upozornění podle § 59 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání nelze samostatně brojit žalobou podle soudního řádu správního, a to ani podle § 65 cit. zákona (protože se nejedná o správní rozhodnutí), ani podle § 82 cit. zákona (neboť nejde o zásah, pokyn či donucení). Vzhledem k tomu, že jde jen o úkon Rady v rámci řízení o sankci, je podle názoru soudu možno bránit se proti upozornění jen postupem podle § 74 odst. 2 věta druhá s. ř. s.

Podle této normy byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Ukončí-li tedy Rada své řízení rozhodnutím o uložení sankce, pak může provozovatel vysílání proti takovému rozhodnutí podat žalobu podle § 65 s. ř. s., v níž bude výslovně žádat, aby soud přezkoumal také zákonnost upozornění, neboť jde o jiný úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, soud jím není sám vázán a zákon neumožňuje žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Druhý výrok rozhodnutí – o povinnosti účastníků řízení uhradit společně a nerozdílně paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč – však nepochybně má vliv na práva a povinnosti žalobkyně, neboť se jím výslovně ukládá povinnost zaplatit. Tento vý-

rok tedy dozajista zasahuje právní sféru žalobkyně, a je tedy obecně přípustné se proti němu bránit, avšak muselo by se tak stát způsobem odpovídajícím. Jak vloženo výše, v pravomoci Rady je dohlížet na plnění licenčních podmínek a ve správním řízení rozhodovat o sankcích za jejich neplnění; takové řízení bylo v projednávané věci řádně zahájeno a nepochybně probíhalo. V takovém případě pak je Rada oprávněna uložit účastníkovi povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou (viz § 79 odst. 5 správního řádu). Podle názoru soudu je tedy výrok o povinnosti uhradit náklady řízení nesporně rozhodnu-

tím správního orgánu o právech a povinnostech žalobkyně, které je tedy způsobilé být předmětem žaloby naproti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nikoliv však žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud je ale ve svém rozhodování vázán vůlí žalobkyně, vyjádřenou v podané žalobě, a jestliže tedy žaloba podaná žalobkyní je koncipována právě na ochranu před nezákonným zásahem, soud se nemohl věci zabývat jinak, a i v této části tedy musel žalobu zamítnout, dospěl-li k závěru, že se o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. nejedná. (...)

1932

Kompetenční spory: rozhodnutí nahrazující dohodu vlastníků souvisejících vodovodů a kanalizací

k § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)*)
k § 7 odst. 1, § 244 a násl. občanského soudního řádu

Jestliže vlastníci provozně souvisejících vodovodů a kanalizací neupravili svá vzájemná práva a povinnosti písemnou dohodou dle § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění účinném do 14. 3. 2006, rozhodoval o vzájemných právech a povinnostech vodoprávní úřad (nyní Ministerstvo zemědělství). Takové rozhodnutí dohodu zcela nahradí, a jeho součástí proto bude zejména také řešení ekonomických otázek (např. povinnost k úhradě vzájemných plateb, dluhů a záloh). Protože dohoda je soukromoprávní smlouvou (§ 7 odst. 1 o. s. ř.) a rozhodnutí správního orgánu na právním charakteru nahrazované dohody nic nemění, nerozhoduje o žalobách proti takovým rozhodnutím správní soud, ale tyto věci projednává soud v řízení občanskoprávním postupem podle § 244 a násl. o. s. ř.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 6. 2009, čj. Konf 24/2008-21)

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Trutnově a Nejvyšším správním soudem, za účasti 1) města Dvůr Králové nad Labem, 2) akciové společnosti EVORADO IMPORT, 3) Krajského úřadu Královehradeckého kraje, ve věci rozhodnutí nahrazujícího dohodu vlastníků souvisejících vodovodů a kanalizací.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu se Okresní soud v Trutnově domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, mezi ním a Nejvyšším

správním soudem ve věci žaloby vedené u Okresního soudu v Trutnově pod sp. zn. 5 C 34/2008.

Město Dvůr Králové nad Labem je vlastníkem veřejné kanalizace; společnost EVORADO IMPORT, a. s., je vlastníkem Společné čis-

* S účinností od 15. 3. 2006 ustanovení změněno zákonem č. 76/2006 Sb.

tírný odpadních vod. Jako vlastníci provozně souvisejících vodovodů a kanalizací měli dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích uzavřít písemnou dohodu, ve které by upravili vzájemná práva a povinnosti, aby zajistili kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace. Město Dvůr Králové nad Labem a společnost EVORADO IMPORT, a. s., se nedohodly a písemnou dohodu dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích neuzavřely. Městský úřad ve Dvoře Králové nad Labem, odbor životního prostředí, jako vodoprávní úřad vydal proto dne 22. 9. 2006 rozhodnutí upravující jejich vzájemná práva a povinnosti. Uložil společnosti EVORADO IMPORT, a. s., povinnost čistit odpadní vody přiváděné veřejnou kanalizací na vodní dílo Společná čistírna odpadních vod a městu Dvůr Králové nad Labem uložil povinnost uhradit společnosti část ceny za čištění odpadních vod za období 29. 6. 2005 až 31. 12. 2005 ve výši 18 675 000 Kč. Pro období roku 2006 stanovil městu Dvůr Králové nad Labem povinnost hradit společnosti měsíční zálohy ve výši 3 038 000 Kč.

Proti rozhodnutí vodoprávního úřadu se město Dvůr Králové nad Labem odvolalo. Krajský úřad Královehradeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, rozhodnutím dne 28. 12. 2006 odvolání zamítl a rozhodnutí vodoprávního úřadu potvrdil.

Proti rozhodnutí o odvolání brojilo město Dvůr Králové nad Labem správní žalobou. Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 24. 1. 2007 vyslovil nicotnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. V odůvodnění uvedl, že § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích umožňuje vodoprávnímu úřadu upravit pouze ta vzájemná práva a povinnosti vlastníků vodovodů a kanalizací, která souvisejí se zajištěním kvalitního a plynulého provozování vodovodu nebo kanalizace. K nim však dle jeho názoru nepatří oprávnění vodoprávního úřadu rozhodovat o cenách za poskytované služby nebo o povinnostech k jejich zaplacení.

S rozsudkem krajského soudu nesouhlasila společnost EVORADO IMPORT, a. s., a podala proti němu kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 3. 1. 2008, čj. 9 As 52/2007-76, rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu města Dvůr Králové nad Labem odmítl. Nejvyšší správní soud uvedl: *„Nejvyšší správní soud v daném případě považuje postup správních orgánů, které v rámci úpravy vzájemných práv a povinností stanovily i výši platby žalobce stěžovateli za provoz čistírny odpadních vod, zcela v souladu se zákonem. Rozhodnutí žalovaného a vodoprávního úřadu nelze označit za nicotná z důvodu, že jejich součástí je též úprava finančních vztahů mezi účastníky. Je-li však napadána správnost takto provedené úpravy, pak je nutno konstatovat, že přezkoumání takového návrhu není v pravomoci správního soudu, rozhodujícího o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy (§ 4 s. ř. s.). Jak je uvedeno výše, správní orgán v tomto případě rozhodl podle zvláštního zákona o věci, která vyplývá z občanskoprávních či obchodních vztahů, a je zde dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení (§ 244 odst. 1 o. s. ř.). Charakter a instituty občanského soudního řízení poskytují dostatečný prostor k přezkumu sporných tvrzení účastníků soukromoprávní povahy.“*

V souladu s poučením v rozsudku Nejvyššího správního soudu podalo město Dvůr Králové nad Labem u Okresního soudu v Trutnově žalobu podle § 244 o. s. ř.

Okresní soud v Trutnově vydal usnesení ze dne 5. 2. 2008, čj. 5 C 34/2008-71, kterým věci týkající se povinnosti zaplatit 18 675 000 Kč a zálohy ve výši 3 038 000 Kč vyloučil k samostatnému řízení.

Dne 14. 2. 2008 podalo město Dvůr Králové nad Labem ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2008, čj. 9 As 52/2007-76, k Ústavnímu soudu. Ten ji usnesením ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. II. ÚS 416/08, odmítl.

Okresní soud v Trutnově před rozhodnutím Ústavního soudu dne 24. 6. 2008 podal návrh na řešení kompetenčního sporu dle zákona č. 131/2002 Sb. Okresní soud souhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu, že

se v řešené věci jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci. Dále namítá, že se neztotožňuje se závěrem Nejvyššího správního soudu, že rozhodnutí o úpravě vzájemných práv a povinností mezi vlastníky provozně souvisejících kanalizací dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích může obsahovat i rozhodnutí o výši úplaty za čištění odpadních vod, resp. o ceně za takové čištění. Dle okresního soudu § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích zakládá pravomoc vodoprávního úřadu rozhodovat jen o těch právech a povinnostech, které souvisejí se zajištěním kvalitního a plynulého provozování kanalizace, tedy v zásadě s technickými předpoklady takového provozování. Okresní soud tvrdí, že je nutné rozlišovat pravomoc rozhodovat o povinnosti zaplatit za poskytované služby a pravomoc k rozhodování o výši ceny. Ani při extenzivním výkladu § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích nelze dovodit pravomoc správního orgánu rozhodnout o povinnosti jednoho provozovatele zaplatit druhému provozovateli konkrétní peněžní částku. K řízení o zaplacení peněžité částky mezi účastníky mají pravomoc soudy v občanském soudním řízení dle části třetí o. s. ř. K nahrazování dohody účastníků o výši úplaty za čištění odpadních vod nemá pravomoc žádný správní orgán. Pokud správní orgán vydal rozhodnutí nahrazující dohodu o ceně, jednal nad rámec své působnosti. Dle § 65 ve spojení s § 68 písm. b) s. ř. s. mají pravomoc rozhodovat o žalobě proti takovému rozhodnutí soudy ve správním soudnictví.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Trutnově pod sp. zn. 5 C 34/2008 je soud v občanském soudním řízení a usnesení Okresního soudu v Trutnově ze dne 5. 2. 2008, čj. 5 C 34/2008-71, zrušil.

Z odůvodnění:

Vztahy mezi vlastníky souvisejících kanalizací a působnost orgánů územních samosprávních celků a správních úřadů na tomto úseku upravuje zákon o vodovodech a kanalizacích. Otázky veřejných vodovodů a kanalizací byly původně upraveny v zákoně č. 138/1973 Sb.,

o vodách (vodní zákon), a v zákoně č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství. Účelem nového zákona bylo zajistit dostatečnou ochranu odběratelů služeb zásobování pitnou vodou a dále zajistit plynulé odvádění a čištění odpadních vod. Zákon o vodovodech a kanalizacích byl reakcí na privatizaci vodovodů a kanalizací, kdy se vlastníky nebo provozovateli jednotlivých částí vodovodů a kanalizací stalo více osob. Vlastníkem vodovodu nebo kanalizace mohou být v současné době jak obce, tak soukromé obchodní společnosti.

Podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, ve znění účinném do 14. 3. 2006 *„upraví vlastníci vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících, popřípadě jejich částí provozně souvisejících, svá vzájemná práva a povinnosti písemnou dohodou tak, aby bylo zajištěno kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace. Nedojde-li k písemné dohodě, rozhodne o úpravě vzájemných práv a povinností mezi nimi vodoprávní úřad.“* Od 15. 3. 2006 rozhoduje o úpravě vzájemných práv a povinností ministerstvo.

Účelem zákona o vodovodech a kanalizacích bylo zachovat co největší smluvní volnost vlastníků provozně souvisejících vodovodů a kanalizací. Dle § 8 odst. 3 věta první zákona o vodovodech a kanalizacích: *„Vlastníci vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících, popřípadě jejich částí provozně souvisejících, upraví svá vzájemná práva a povinnosti písemnou dohodou tak, aby bylo zajištěno kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace.“* Konkrétní úprava vzájemných vztahů závisí zcela na vůli subjektů, není nijak obsahově omezena, subjekty mají plnou smluvní volnost k úpravě jak vzájemných práv, tak povinností. Zákon subjektům pouze ukládá, aby výsledkem dohody bylo kvalitní a plynulé provozování vodovodu a kanalizace. Jak již ve zmíněném rozsudku uvedl 9. senát Nejvyššího správního soudu: *„Smluvní volnost soukromoprávních subjektů není omezena obsahově, ale je podmíněna dosažením určitého kvalitativně určeného výsledku.“* Vlastníci v dohodě upraví

způsob čištění vod, způsob a výši úhrady za čištění, následky porušení povinností, atd.

Dle § 2 odst. 2 a 3 zákona o vodovodech a kanalizacích (ve znění účinném ke dni zahájení správního řízení, tj. do 14. 3. 2006) je „*kanalizace provozně samostatný soubor staveb a zařízení zahrnující kanalizační stoky k odvádění odpadních vod a srážkových vod (dále jen „odpadní vody“), kanalizační objekty včetně čistíren odpadních vod, jakož i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizace*“.

Pokud se vlastníci provozně souvisejících vodovodů a kanalizací nedohodnou a neuzavřou písemnou dohodu, pak je nutné použít § 8 odst. 3 věta druhá zákona o vodovodech a kanalizacích ve znění do 14. 3. 2006: „*Nedojde-li k písemné dohodě, rozhodne o úpravě vzájemných práv a povinností mezi nimi příslušný vodoprávní úřad.*“ Jak dále uvedl 9. senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku: „*Až v případě, kdy vlastníci vodovodů a kanalizací provozně souvisejících nejsou schopni uzavřít písemnou dohodu, jejíž obsah by byl zárukou kvalitního a plynulého provozování vodovodu nebo kanalizace, a je zde nebezpečí ohrožení zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod, je správní orgán povinen uplatnit svou pravomoc a upravit soukromoprávní vztahy mezi vlastníky tak, aby byl zajištěn řádný chod vodovodů a kanalizací.*“

Důvodem, proč se vlastníci nedohodli, mohou být mimo jiné, ba především, finanční otázky. Mezi vlastníky bude sporná výše úhrady, způsob plateb za provedené služby, nedoplatky za minulá období. Všechny tyto oblasti by měly být upraveny v písemné dohodě. Rozhodnutí vodoprávního úřadu (od 15. 3. 2006 ministerstva) v celém rozsahu nahrazuje písemnou dohodu vlastníků souvisejících vodovodů a kanalizací. Z toho vyplývá, že rozhodnutí vodoprávního úřadu musí

upravit všechny otázky, kterých by se tato dohoda týkala, tedy i ekonomickou stránku.

Účelem zákona o vodovodech a kanalizacích je chránit veřejný zájem a zajistit zásobování spotřebitelů pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Řešení sporů mezi vlastníky souvisejících kanalizací musí být rychlé, což by zcela popíralo, kdyby o právech a povinnostech rozhodoval vodoprávní úřad a o úhradách za poskytnuté služby soud. Rozhodnutí vodoprávního úřadu by pak bylo pouze formální, spory týkající se úhrad mezi vlastníky by nevyřešilo. Vodoprávní úřad musí svým rozhodnutím komplexně upravit veškeré vztahy mezi vlastníky, rozhodnutí musí být závazným podkladem pro to, aby bylo zajištěno kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace.

Písemná dohoda vlastníků souvisejících kanalizací je soukromoprávním aktem. Nejedná se o veřejnoprávní smlouvu dle § 159 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Pokud rozhodnutí vodoprávního úřadu tuto dohodu zcela nahrazuje, rozhodl správní orgán o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá obchodních vztahů. Soud tudíž bude rozhodovat podle části páté o. s. ř.

Ekonomické otázky jsou tedy součástí rozhodnutí vodoprávního úřadu, soud o nich proto nebude rozhodovat samostatně podle části třetí o. s. ř., ale jako o součásti rozhodnutí vodoprávního úřadu dle části páté o. s. ř.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále bude tedy Okresní soud v Trutnově pokračovat v původním řízení o podané žalobě včetně té části, kterou vyloučil usnesením ze dne 5. 2. 2008, čj. 5 C 34/2008-71, k samostatnému řízení.

Kompetenční spory: rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření

k § 76 odst. 2 a § 235a občanského soudního řádu

Rozhodnout o návrhu na předběžné opatření (zde: katastrálnímu úřadu se ukládá zdržet se provedení záznamu v katastru nemovitostí) je v pravomoci soudu a nikoli správního orgánu, je-li dána pravomoc soudu rozhodnout také ve věci samé (zde: o žalobě pro zmatečnost).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 16. 9. 2008, čj. Konf 41/2008-12)

Věc: Spor o pravomoc mezi Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Praze a Obvodním soudem pro Prahu 8, za účasti: 1) Renaty V., 2) Václava V., 3) společnosti Freen Trading B. V., 4) společnosti s ručením omezeným FORTE, ve věci návrhu na vydání předběžného opatření.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu se Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 8 ve věci žaloby vedené u Obvodního soudu pro Prahu 8 pod sp. zn. 13 C 308/2007 týkající se vydání předběžného opatření.

Obvodní soud pro Prahu 8 usnesením ze dne 27. 3. 2007, čj. E 754/2001-289, udělil příklep vydražiteli, účastníkovi 4). Toto usnesení, které nabylo právní moci dne 17. 4. 2007, předložil účastník 4) spolu s dalšími přílohami dne 30. 7. 2007 Katastrálnímu úřadu pro hlavní město Prahu, Katastrálnímu pracovišti Praha, který provedl zápis do katastru nemovitostí. Účastník 4) se stal vlastníkem vydražených nemovitostí dnem právní moci usnesení obvodního soudu o příklepu ze dne 27. 3. 2007, tedy 17. 4. 2007.

Dne 20. 9. 2007 podali účastníci 1) a 2) u Obvodního soudu pro Prahu 8 „žalobu pro zmatečnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2007, čj. 14 Co 106/2007-283, ve spojení s usnesením Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 30. 1. 2007, čj. 1 E 754/2001-261, a proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 27. 3. 2007, čj. 1 E 754/2001-289, s návrhem na od-

klad vykonatelnosti napadených rozhodnutí a na vydání předběžného opatření dle § 76 odst. 2 o. s. ř.“

Obvodní soud usnesením ze dne 27. 9. 2007, čj. 13 C 308/2007-28, řízení o návrhu účastníků 1) a 2) na vydání předběžného opatření zastavil a věc postoupil Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Praze (navrhovateli).

Navrhovatel podal dne 10. 7. 2008 návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu podle zákona č. 131/2002 Sb. s tím, aby zvláštní senát rozhodl, zda je k rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření příslušný soud nebo navrhovatel.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 8 pod sp. zn. 13 C 308/2008, o návrhu na vydání předběžného opatření, je soud. Zvláštní senát současně rozhodl o tom, že usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 27. 9. 2007, čj. 13 C 308/2007-28, se zrušuje.

Z odůvodnění:

S účinností od 1. ledna 2003 se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Předběžné opatření je procesním institutem občanského soudního řízení upraveným v § 74 a násl. a § 102 o. s. ř. a umožňuje, aby soud účastníku nebo někomu jinému než účastníku uložil povinnosti stanovené v § 76 odst. 1 a 2 o. s. ř. Předběžné opatření může nařídít předseda senátu před zahájením řízení, nebo po zahájení řízení soud v takovém složení, v jakém rozhoduje ve věci samé.

Předběžné opatření je institutem občanského soudního řízení, a k rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření podle § 76 odst. 2 o. s. ř. je proto příslušný obvodní soud. Ten také rozhoduje o žalobě pro zmatečnost v řízení v němž byl takový návrh podán, pokud svou pravomoc k rozhodování o věci samé nezpochybnil. Zákon nepředpokládá, že by o návrhu mohl rozhodovat jiný orgán než soud.

Otázkou předběžného opatření se také zabýval Nejvyšší soud v usnesení ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 25 Cdo 1017/2001, a konstatoval, že „pravomoc k nařízení předběžného opatření má soud jen tehdy, týká-li se návrh na vydání předběžného opatření věci, v níž je dána pravomoc soudu rozhodovat meritorně“.

Soud tedy musí o předběžném opatření rozhodnout vždy, má-li pravomoc rozhodovat o věci samé. Může předběžné opatření nařídít, návrh na nařízení předběžného opatření zamítnout, odmítnout nebo řízení o návrhu zastavit. Soud ale nesmí ukládat takovou povinnost, která nespadá do jeho pravomoci.

V souzeném případě obvodní soud nezpochybnil svou pravomoc k rozhodování žaloby o zmatečnost, jejíž součástí byl návrh na vydání předběžného opatření podle § 74 odst. 2 o. s. ř. S tím se ztotožňuje i zvláštní senát, neboť dle obsahu žaloby je zřejmé, že jedná o žalobu pro zmatečnost. Je namítána zmatečnost usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 30. 1. 2007, čj. 1 E 754/2001-261, usnesení ze dne 27. 3. 2007, čj. 1 E 754/2001-289, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2007, čj. 14 Co 106/2007-283. O takové žalobě dle § 235a o. s. ř. rozhoduje soud, který o věci rozhodoval v prvním stupni.

S tvrzením obvodního soudu, že k rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného

opatření je příslušný Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze, se proto zvláštní senát nezotožnil.

K doplnění se poznamenává, že k provedení záznamu do katastru nemovitostí je příslušný katastrální úřad, který při zápisu vlastnického práva kontroluje pouze formální náležitosti předložených listin, tedy zda jsou předloženy bez chyb v psaní nebo počtech a bez jiných zřejmých nesprávností. Pokud je listina způsobilá k vykonání záznamu, provede příslušný orgán zápis do katastru nemovitostí. Účinky záznamu jsou pouze deklaratorní, vlastnické právo subjekt nabývá již právní mocí usnesení o příklepu. Pokud jsou splněny podmínky stanovené zákonem, katastrální úřad zapíše vlastnické právo, aniž by zkoumal cokoli dalšího. Pokud při tomto postupu nepochybil, nemůže Zeměměřický a katastrální inspektorát do jeho činnosti zasahovat.

Navíc v okamžiku podání žaloby pro zmatečnost byl již žalovaný 4) zapsán jako vlastník předmětné nemovitosti. Proto návrh na vydání předběžného opatření, aby katastrální úřad neprovedl záznam do katastru nemovitostí, byl zcela bezpředmětný, protože u katastrálního úřadu již žádné řízení neprobíhalo.

Obvodní soud měl o návrhu rozhodnout sám a nepostupovat jej navrhovateli, mimo jiné i proto, že navrhovatel není správní orgán, který může zapsat záznam do katastru nemovitostí.

K rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření vydávaného podle § 76 odst. 2 o. s. ř. je proto příslušný obvodní soud. Ten také rozhoduje o žalobě pro zmatečnost v řízení v němž byl takový návrh podán a svou pravomoc k rozhodování o věci samé nezpochybnil.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 27. 9. 2007, čj. 13 C 308/2007-28, protože usnesení odporuje výroku, jímž byla kompetence určena.

Místní poplatky: poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství

k § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecné zřízení)

k § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákonů č. 184/1991 Sb., č. 48/1994 Sb. a č. 229/2003 Sb.

Pronajme-li si nájemce pozemek, který je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pak jeho povinnost hradit nájemné vyplývající ze soukromoprávního nájemního vztahu nenahrazuje veřejnoprávní povinnost platit místní poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství dle § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 9 Afs 86/2008-89)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 567/2004 Sb. a č. 211/2005 Sb.

Věc: Česká republika - Ministerstvo zahraničních věcí proti Magistrátu hlavního města Prahy o vyměření místního poplatku za užívání veřejného prostranství, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce a žalovaný spolu uzavřeli nájemní smlouvu dle § 663 občanského zákoníku, na základě které vlastník, hlavní město Praha, přenechal část svého pozemku na Loretánském náměstí o výměře 7312 m² žalobci do nájmu na dobu neurčitou od 1. 11. 2005 za účelem nekomerčního parkování vozidel nájemce a jeho návštěvníků. Úřad městské části následně vyzval žalobce ke splnění ohlašovací povinnosti k místnímu poplatku za užívání veřejného prostranství umístěním vyhrazených parkovacích míst. Na základě těchto výzev žalobce splnil svou ohlašovací povinnost k místnímu poplatku. Platebními výměry pak Městská část Praha 1 prostřednictvím úřadu městské části, odboru dopravy a životního prostředí, vyměřila stěžovateli podle § 11 zákona o místních poplatcích a podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, místní poplatek za vyhrazení trvalého parkovacího místa.

Žalobce s uvedenými platebními výměry nesouhlasil a podal proti nim včasná odvolání, která žalovaný rozhodnutími ze dne 1. 12. 2006 jako nedůvodná zamítl.

Proti těmto rozhodnutím se žalobce bránil žalobami u Městského soudu v Praze, v nichž shodně jako v podaných odvoláních namítal, že vyměření místního poplatku za

užívání veřejného prostranství je s ohledem na existenci řádného nájemního vztahu v rozporu se zákonem, neboť se jedná o zdvojenou platbu za užívání téhož. Poukazoval na skutečnost, že ačkoli jako nájemce není osobou přímo vyňatou z poplatkové povinnosti, blíží se jeho postavení z hlediska užívání předmětného pozemku postavení vlastníka, na kterého se již osvobození vztahuje.

Městský soud v Praze žaloby svým rozsudkem ze dne 11. 6. 2008 zamítl. Placení nájemného za užití části pozemku nemůže podle městského soudu žalobce osvobodit od placení místního poplatku, neboť nájemní vztah mezi vlastníkem pozemku a nájemcem je vztahem občanskoprávním, která se řídí předpisy soukromého práva, zatímco správa a vybírání místních poplatků se řídí předpisy práva veřejného.

Žalobce (stěžovatel) napadl uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností. Podle jeho názoru uzavřením nájemní smlouvy došlo ze strany ze hlavního města Prahy ke zřejmému projevu vůle vyjmout předmětný pozemek z prostor označených obecně závaznou vyhláškou jako veřejné prostranství a dát jim charakter „prostranství neveřejného“, které slouží k užívání pouze nájemci za účelem parkování jeho osobních vozidel a vo-

zidel osob, které obdrží od nájemce povolení. V takovém případě nebyla městská část Praha I oprávněna vyměřit stěžovateli místní poplatek, neboť na něj nedopadali ustanovení zákona o místních poplatcích, ani ustanovení vyhlášky hlavního města Prahy č. 5/1991 Sb. HMP, resp. vyhlášky č. 24/2003 Sb. HMP.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podstatou sporu v projednávané věci je posouzení právní otázky, zda placení nájemného z užívaného pozemku na Loretánském náměstí v Praze, který se nachází před budovou sídla stěžovatele a na němž má stěžovatel vyhrazena parkovací místa, osvobozuje stěžovatele jako nájemce od placení místního poplatku za zvláštní užívání tohoto pozemku jako veřejného prostranství, a zda uzavřením nájemní smlouvy došlo k vynětí této části pozemku z prostoru veřejného prostranství, a tím i k vyloučení aplikace zákona o místních poplatcích.

S ohledem na charakter posuzované věci Nejvyšší správní soud považoval za vhodné nejprve připomenout teoretická východiska, z nichž vycházel ve své argumentaci, spolu s relevantní právní úpravou dopadající na uvedený případ.

Podle teorie správního práva jsou veřejná prostranství jako materiální statek jedním z možných předmětů veřejného užívání, mezi něž patří zejména voda, pozemní komunikace, krajina, les, ovzduší, některé druhy energií a kmitočtové spektrum. Veřejným užíváním se rozumí užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů (Hendrych, D. a kol., *Správní právo*, 5. vydání, Praha : C. H. Beck, 2003, s. 261 až 264). Veřejné užívání je možno dále rozlišit na obecné a zvláštní. Možnost obecného užívání vzniká přímo ze zákona, k jeho vzniku tedy není třeba žádného povolení. Obecné užívání současně nevylučuje z užívání veřejného statku ostatní uživatele, okruh uživatelů je neomezený. Jakmile užívá-

ní jakýmkoli způsobem omezí či vyloučí z užívání ostatní uživatele, je nutno na ně pohlížet jako na užívání zvláštní (nejde-li dokonce o užívání protiprávní).

Institut veřejného prostranství se po roce 1989 poprvé objevil v právní úpravě obsažené v zákoně o místních poplatcích (ve znění účinném od 1. 1. 1991), a to v souvislosti se zakotvením oprávnění obcí k vybírání místních poplatků. Z důvodu jednotnosti právní úpravy pak novela zákona o místních poplatcích č. 229/2003 Sb. s účinností od 1. 1. 2004 zrušila vlastní definici veřejného prostranství a v současnosti zákon tolíko v poznámce pod čarou, která sama není závazným pravidlem pro interpretaci daného zákonného ustanovení, odkazuje na jedinou legální definici tohoto pojmu obsaženou v ustanovení § 34 zákona o obcích (obecní zřízení). Podle tohoto ustanovení jsou veřejným prostranstvím „*všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“

K této definici uvádí odborná literatura následující: „*Po obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z věcných hledisek, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství, dále pak vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti (což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství), a dále je vymezuje i z pohledu vlastnických charakteristik. Klíčové jsou dva poslední znaky, charakterizující veřejné (či veřejná) prostranství jako přístupné (přístupná) každému bez omezení a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. To ve svém důsledku znamená i příslušné omezení práv vlastníka, který musí respektovat, že takovýto prostor (byť je v jeho vlastnictví) nemůže být např. vlastníkem oplocen, či jinak uzavřen, neboť tak by ztratil svoji funkci veřejného prostranství. Vlastník takového prostoru je povinen omezení spojená s jeho povahou veřejného prostranství strpět.*“

(Koudelka Z., Ondruš R., Průcha P., *Zákon o obcích (obecní zřízení) – Komentář*, Praha : Linde, 2002).

Podle ustanovení § 1 písm. c) zákona o místních poplatcích obec mohou za užívání veřejného prostranství vybírat poplatek. Poplatek za užívání veřejného prostranství se vybírá za jeho zvláštní užívání, kterým se rozumí provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, „*vyhrazení trvalého parkovacího místa*“ a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl (§ 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích). Poplatek za užívání veřejného prostranství platí fyzické a právnické osoby, které veřejné prostranství shora uvedeným způsobem užívají. Sazba poplatku za užívání veřejného prostranství činí až 10 Kč za každý i započatý m2 užívaného veřejného prostranství a každý i započatý den. Za užívání veřejného prostranství k umístění prodejních nebo reklamních zařízení, lunaparků a jiných atrakcí může obec zvýšit sazbu až na její desetinásobek. Obec může stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou (srovnej § 4 zákona o místních poplatcích).

Předmětem poplatku jsou tedy zvláštní způsoby užívání veřejného prostranství, které jsou zákonem stanoveny taxativním výčtem. Jiný způsob užívání veřejného prostranství nelze místním poplatkem zpoplatnit. Důvodem zpoplatnění je přitom omezení užívání daných prostor veřejností ve prospěch určitého subjektu a poplatek tak má vedle funkce fiskální spíše úlohu regulační.

Prostor, jenž splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, je veřejným prostranstvím ze zákona (*ex lege*). Příslušná obecně závazná vyhláška, jíž obec zpoplatňuje užívání veřejného prostranství, pouze deklaruje již existující stav (k tomu srovnej náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, publikovaný pod č. 211/2005 Sb.: „*Podle § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, obec určí, obecně závaznou vyhláškou, místa, která v obci podléhají po-*

platku za užívání veřejného prostranství. Jedná se o rozhodování, které je v samostatné působnosti obce ve smyslu § 35 zákona o obcích. Při tomto rozhodování je obec vázána nejen definicí veřejného prostranství, obsaženou v § 34 téhož zákona, ale i celým systémem územního plánování a stavebního řízení podle zvláštních předpisů.“). Obec je tedy při označení veřejného prostranství na svém území vázána shora citovanou zákonnou definicí veřejného prostranství obsaženou v ustanovení § 34 zákona o obcích, za zásadní lze přitom považovat, že při vymezování veřejného prostranství je nezbytné vycházet z jeho podstaty, tj. že se jedná o prostranství, jehož užívání je určeno široké veřejnosti.

Zpoplatnění zvláštního užívání se nemusí týkat všech veřejných prostranství. Je proto nutné v obecně závazné vyhlášce provést přesnou specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání dle § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích zpravidla uvedením názvu místa nebo jinou charakteristikou jeho umístění v obci, aby byla vyloučena záměna a současně nebyla narušena právní jistota občanů. K míře konkrétnosti určení míst (veřejného prostranství) se ve svých rozhodnutích vyjádřil také Ústavní soud, který z hlediska ochrany právní jistoty občanů považuje za nutné, aby „*veřejné prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nej-přesněji*“ (srovnej zejména náleží Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, publikovaný pod č. 567/2004 Sb.).

Zákon o místních poplatcích dále v žádném ze svých ustanovení nestanoví, že by veřejným prostranstvím mohly být jen pozemky ve vlastnictví státu nebo obce. Veřejným prostranstvím tak mohou být i pozemky ve vlastnictví jiných subjektů, než jsou stát nebo obec, může jít i o vlastnictví soukromé, podmínkou je jejich veřejná přístupnost bez omezení (Pelc, V., *Místní poplatky, úplně znění zákona o místních poplatcích s vysvětlivkami*, 2. aktualizované vydání, Praha : Linde, a. s., 2004, s. 61).

Je-li pozemek splňující zákonné znaky veřejného prostranství ve vlastnictví obce a chce-li jakýkoli subjekt toto veřejné pro-

stranství užívat způsobem, který spadá do režimu zvláštního užívání, nelze vyloučit, aby byl užíván na základě nájemní smlouvy uzavřené mezi obcí a subjektem, který má zájem tento pozemek užívat. Nájemní vztah svým charakterem spadá do roviny soukromoprávní, jedná se o závazkový právní vztah upravený občanským zákoníkem. V případě obce, která, rozhodne-li se, že pozemek pronajme na základě nájemní smlouvy, schvaluje nájemní smlouvu rada obce v samostatné působnosti [§ 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích].

Mezi účastníky řízení je v této souvislosti sporné, zda v případě uzavření nájemní smlouvy a placení sjednaného nájemného je stěžovatel jako nájemce nadále povinen hradit také místní poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství (zde za vyhrazení parkovacích míst před budovou sídla stěžovatele na Loretánském náměstí), či zda vznikem nájemního vztahu dochází k vynětí předmětné části pronajatého pozemku z veřejného prostranství, a tedy i k vyloučení aplikace zákona o místních poplatcích a vyhlášky hlavního města Prahy.

Při řešení této otázky se Nejvyšší správní soud ve shodě se závěry městského soudu přiklonil k výkladu, že souběh plateb nájemného a místního poplatku za užívání veřejného prostranství má své právní i faktické opodstatnění. Vycházel přitom z následujících úvah:

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, v předmětné věci je nutno důsledně odlišovat hledisko soukromoprávní a veřejnoprávní. Nájemní smlouva a na jejím základě vzniklý nájemní vztah zakládá nájemci oprávnění pozemky užívat namísto jeho vlastníka (rovina soukromoprávní). Podstatou a důvodem platby místního poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství je skutečnost, že konkrétní část veřejného prostranství nelze ostatními subjekty užívat, tj. že na této části veřejného prostranství je vyloučeno jeho obecné užívání (veřejnoprávní rovina). Je-li veřejné prostranství veřejným statkem, pak poplatek za jeho zvláštní užívání představuje odvod za omezení práv ostatních uživatelů. Je tedy zřejmé, že poplatek za užívání veřejného pro-

stranství a nájemné představují dva zcela odlišné instituty a z tohoto hlediska není možno hovořit o dvojí platbě za užívání téhož. Shodné závěry se objevují také v dřívější judikatuře správních soudů, např. v rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 1998, čj. 10 Ca 154/98-21, v němž tento vyslovil, že „nelze dovodit, že by placení nájemného z užití části silnice osvobodovalo nájemce od placení místního poplatku. Je tomu tak z důvodu, že nájemní vztah mezi vlastníkem silničního pozemku a nájemcem je vztahem občanskoprávním, který se řídí předpisy soukromého práva, kdežto správa a vybírání poplatku předpisy práva veřejného. Již pro tuto okolnost nelze pro účely vyměření poplatku, představujícího příjem obce, zohlednit, že žalobce za zvláštní užívání silničního pozemku platí státu nájemné“.

Pokud tedy pozemek splňující zákonné znaky veřejného prostranství zároveň není ve vlastnictví subjektu, který jej užívá, může tomuto subjektu vyvstat povinnost platit za jeho užívání vlastníkovu nájemné, a to i v případě, že tímto vlastníkem je obec, která tak (stejně jako jakýkoli jiný vlastník) naplňuje své oprávnění vyplývající jí z vlastnického práva. Nikomu, ani obci, totiž nelze upírat možnost poskytnout vlastní věc jinému za úplatu na základě řádně uzavřené nájemní smlouvy. V opačném případě by došlo k porušení zásady rovnosti vlastnického práva. Pozemek mající charakter veřejného prostranství tak případně lze užívat i na základě uzavřené nájemní smlouvy mezi obcí jako pronajímatelem a jiným subjektem jako nájemcem, tato smlouva však nemůže mít vliv na povinnost subjektu platit místní poplatek za užívání veřejného prostranství obci.

Ke shodným závěrům dospěla i odborná literatura komentářového typu (Kadečka, S. *Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář*. I. vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 49), z níž zdejší soud považuje za vhodné ocitovat následující: „Poplatek za užívání veřejného prostranství není právním titulem k užívání pozemku ve vlastnictví jiného, nenahrazuje dohodu s vlastníkem, ani případnou další soukromoprávní

platbu. Uživatel je proto povinen (vedle placení místního poplatku obci) uzavřít s vlastníkem předmětného pozemku dohodu opravňující ho k užívání pozemku (nejčastěji ve formě nájemní smlouvy) a případně mu zaplatit nájem. To platí i v případech, kdy vlastníkem pozemku je obec, neboť vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Jak je tedy uvedeno v odborné literatuře [Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. doplněné vydání. Praha : Linde, 2001, s. 195], vedle místního poplatku může obec jako vlastník vybírat i nájem či jinak označenou platbu za užívání její věci. Obec si pak musí být vědoma jiného právního režimu pro výběr místního poplatku jako veřejné dávky v řízení podle zákona o správě daní a poplatků a režimu výběru nájmu jako soukromoprávní platby s možností vymáhání při neplacení jen občanskoprávní žalobou u soudu.“

Uzavřením nájemní smlouvy tak pronajatý prostor neztrácí charakter veřejného prostranství, a je-li užíván zvláštním způsobem, s nímž zákon o místních poplatcích spojuje vybírání místního poplatku, byla městská část prostřednictvím svého úřadu oprávněna tento poplatek stěžovateli vyměřit. V daném případě pak platby nájemného představují příjem rozpočtu hlavního města Prahy jako vlastníka pozemku, kdežto platby místního poplatku představují příjem rozpočtu městské části, která vykonává správu místních poplatků.

Nejvyšší správní soud rovněž považuje za důležité podotknout, že při posuzování předmětné věci si byl vědom závěrů, k nimž dospěl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, publikovaném pod č. 211/2005 Sb. V tomto rozhodnutí Ústavní soud vyjádřil, že „*právní závěr, podle něhož by byl vlastník pozemku povinen platit poplatky za zvláštní užívání svého pozemku, který byl jako veřejné prostranství*

označen obecně závaznou vyhláškou obce, by mohl být, podle okolností, v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví. V takovém případě by totiž došlo ke zpoplatnění výkonu vlastnického práva veřejnou mocí. Umístí-li tedy např. vlastník pozemku označeného jako veřejné prostranství na svůj pozemek reklamní zařízení (což je jeden z příkladů tzv. zvláštního užívání veřejného prostranství), ... neměl by zásadně být subjektem poplatkové povinnosti za zvláštní užívání veřejného prostranství.“

V praxi se proto v obecně závazných vyhláškách obcí objevují ustanovení, která vlastníky či spoluvlastníky pozemků částečně nebo úplně od povinnosti platit poplatek osvobozují. To je i případ vyhlášky hlavního města Prahy č. 24/2003 Sb. HMP, která v § 5 písm. c) stanoví, že poplatek se vedle osvobození vyplývajícího ze zákona neplatí „*za užívání veřejného prostranství v případech, kdy toto prostranství použije pro vlastní potřeby jeho vlastník“.*

Dle názoru zdejšího soudu však shora uvedené závěry není možno bez dalšího aplikovat také na osoby nájemců veřejného prostranství. Nájemní vztah je na rozdíl od práva vlastnického jako práva věcného závazkovým právním vztahem existujícím a zavazujícím pouze jeho smluvní strany. Jak již bylo uvedeno výše, vlastnické právo všech vlastníků (tedy i obcí) má stejný zákonný obsah a ochranu. Vlastnické právo je ovládáno zásadou rovnosti – má stejnou ochranu a stejné ústavní, resp. zákonné záruky. Ani obci tak nelze upírat možnost poskytnout vlastní věc někomu za úplatu. Bude-li ovšem veřejné prostranství nájemcem užíváno zvláštním způsobem, kdy dojde k omezení či vyloučení jeho obecného užívání ostatními subjekty, pak užívání pozemku na základě nájemní smlouvy bude bez vlivu na povinnost subjektu platit vedle nájemného také místní poplatek.

Daň z příjmů: k pojmu „účetní jednotka“

k § 24 odst. 2 písm. zi) zákona č. 586/1992, o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2001

Při posuzování toho, co je „účetní jednotkou“, je nutné respektovat obsahově tožné či obdobné vymezení tohoto pojmu i podle cizího práva. Skutečnost, že se jedná o zahraniční subjekt, a pouze proto jej český zákon o účetnictví jako účetní jednotku nevymezuje, ještě sama o sobě neznamená, že se nejedná o účetní jednotku v obecně chápaném smyslu tohoto institutu.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2008, čj. 7 Ca 87/2007-44)

Věc: Společnost s ručením omezeným Praha Plaza proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů právnických osob.

Žalovaný dne 26. 1. 2007 zamítl odvolání žalobce proti dodatečnému výměru na zrušení daňové ztráty z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2001.

Rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Uvedl, že od své mateřské společnosti se sídlem v Nizozemském království obdržel úvěry, z nichž platil úroky, což zachytil ve svém účetnictví. Zaúčtovaná částka úroků nebyla do 31. 12. 2001 uhrazena. Nesouhlasil s výkladem správce daně ohledně pojmu „účetní jednotka“, neboť je podle jeho názoru příliš zužující. Smyslem § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů, je omezit situaci, která vzniká z odlišností jednoduchého a podvojného účetnictví (závazek v podvojném účetnictví je nákladem již v okamžiku vzniku, v jednoduchém je úrok nákladem až jeho zaplacením). V takové situaci by mohlo docházet k tomu, že by byl uměle vytvářen daňový náklad, který by na straně příjemce úroku netvořil daňový výnos. V daném případě však k něčemu takovému nedošlo, neboť mateřská osoba je účetní jednotkou podle nizozemského práva a úrokový výnos zahrnuje do svého základu daně v období, ve kterém byl úrok zaúčtován. Žalobce nesouhlasil s tím, že „účetní jednotka“ je vykládána toliko s ohledem na zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále jen „zákon o účetnictví“), k čemuž chybí i příslušné zákonné zmocnění. Účetní jednotkou tak podle názoru žalobce musí být vždy subjekt, který

vede účetnictví (dříve nazývané podvojně účetnictví). Poukázal rovněž na skutečnost, že pojmy „účetnictví“ a „účetní jednotka“ mají svůj obecný význam, který přesahuje hranice České republiky. Dále nesouhlasil s vzájemným výkladem § 24 odst. 2 a odst. 1 zákona o daních z příjmů, jak ho provádí správce daně. Ze samotného faktu, že danou situaci nelze podřadit pod § 24 odst. 2 zákona o daních z příjmů, nelze dovozovat, že by se mělo jednat o položku daňově neuznatelnou. Pokud by zákonodárce chtěl daňovou uznatelnost nákladů omezit, učinil by tak v § 25 zákona o daních z příjmů. V této souvislosti poukázal i na názorovou rozpolcenost ministerstva financí či Komory daňových poradců. Rovněž poukázal na mezinárodní aspekty tohoto postupu a na uzavřenou Smlouvu o zamezení dvojího zdanění (vyhlášenou pod č. 138/1974 Sb.), a to její čl. 26 odst. 4. Diskriminaci v tomto případě shledává v tom, že daňová neuznatelnost úroků pramení pouze z toho, že věřitelem je nizozemská společnost. Pokud by jí byla osoba českého práva, která je účetní jednotkou, daňově uznatelné by tyto úroky byly. Rovněž poukázal na dohodu o podpoře a vzájemné ochraně investic, či na asociální dohodu o přidružení České republiky k Evropské unii.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že věřitel, který poskytl půjčku, není účetní jednotkou, jak ji vymezuje legislativní rámec pro vedení účetnictví (§ 1 odst. 2 zákona o účetnictví). Ze smluv, které byly uzavřeny s Nizo-

zemským královstvím, nevyplývá, že by vymezení tohoto pojmu mělo mít mezinárodní povahu. Správce daně nemá žádnou možnost nerespektovat znění příslušného zákonného ustanovení. Výše uplatněných nákladů je v daném případě omezena určitou podmínkou, kterou je § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů. Žalovaný neshledal v takovém postupu diskriminaci, neboť shora uvedená mezinárodní smlouva neřeší problematiku úroků, proto nelze použít § 37 zákona o daních z příjmů (tedy aplikačně dát přednost mezinárodní smlouvě).

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

Z odůvodnění:

Mezi účastníky je sporným výklad pojmu „účetní jednotka“, od něhož se pak odvíjejí i úvahy a argumentace další. Pro vyřešení sporu je však nutné nejprve provést analýzu tohoto problému, na němž celé napadené rozhodnutí stojí.

Podle § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů, ve znění účinném v rozhodném období (zdaňovací období roku 2001), výdaji (náklady) podle odst. 1 jsou také zaplacené smluvní pokuty, úroky z prodlení, poplatky z prodlení, penále a jiné sankce ze závazkových vztahů a dále zaplacené úroky z úvěrů a půjček v případě, kdy věřitelem je poplatník účtující v soustavě jednoduchého účetnictví nebo poplatník, který není účetní jednotkou.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není prozatím příliš zřejmé, na základě čeho konkrétně nepovažuje žalovaný nizozemskou společnost (věřitele) za účetní jednotku, neboť vlastní argumentace se omezuje pouze na odkaz na zákon o účetnictví. Podle názoru soudu však pravděpodobně k takovému postupu vede skutečnost, že věřitel není z hlediska zákona o účetnictví účetní jednotkou, neboť není českou právnickou osobou ani na území České republiky podniká či zde neprovozuje jinou činnost. Podstatou tak podle názoru soudu je skutečnost, že věřitelem je zahraniční osoba, kterou český zákon o účetnictví nepovažuje za účetní jednotku.

Takový výklad však v daném případě podle názoru soudu použit nelze. Zaprvé je nutné dát žalobci za pravdu v tom, že zákon o daních z příjmů na zákon o účetnictví nijak neodkazuje (ani poznámkou pod čarou, která však sama o sobě ještě závazná není), proto při interpretaci právní normy (zákona o daních z příjmů) odkazem na zákon o účetnictví by byla nutná podrobnější argumentace (ač, pochopitelně, takový výklad nepřipustný sám o sobě není, musí však být podrobněji zdůvodněn). V daném případě však podle názoru soudu ani s ním nelze souhlasit.

Ač znění právní normy účinné v rozhodném období nebylo příliš šťastně formulováno, přesto při výkladu pojmu „účetní jednotka“ nelze vycházet pouze ze zjištění, že se na příslušný subjekt nevztahuje český zákon o účetnictví. I když české daňové právo z účetnictví vychází, přesto je nutné oba právní systémy odlišovat. Smyslem české úpravy účetnictví je vytvořit obecný (český) standard, aby účetnictví účetních jednotek poskytovalo odraz ekonomického života dané účetní jednotky. Z tohoto důvodu pochopitelně česká úprava účetnictví nemůže zavazovat subjekty zahraniční, které na zdejších území nevyvíjejí žádnou aktivitu (k tomu mj. byly vytvořeny např. mezinárodní účetní standardy). Z hlediska daňového tak nelze vycházet pouze z účetnictví, což koneckonců samo daňové právo pozitivně uznává [srov. např. § 31 odst. 8 písm. c) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků]. Zatímco z hlediska účetního jde u účetních jednotek o jednotný systém účtování, z hlediska práva daňového jde o řádnou správu daní. Proto pojmy, které užívá zákon o daních z příjmů, nelze vykládat pouze z hlediska zákona o účetnictví, ale širěji.

Takový výklad je pak nutný i proto, aby nedocházelo k nerovnému postavení dlužníků českých a nizozemských věřitelů, jak poznamenává žalobce. Ačkoliv příslušná mezinárodní smlouva přímo o daňové uznatelnosti úroků nic neříká, právě postup a výklad žalovaného k takové diskriminaci obecně vede (pokud by žalobce tyto úroky hradil věřiteli, na něhož se vztahuje český zákon o účetnic-

tví a kterého uznává jako účetní jednotku, pak by bylo postupováno jinak, než když žalobce stejné úroky hradí věřiteli, kterého český zákon o účetnictví účetní jednotkou sice neuznává, takový subjekt však účetní jednotkou může být podle cizího práva). Při výkladu příslušných pojmů je nutné vždy vycházet ze smyslu příslušného pojmu. Vzhledem ke skutečnosti, že účetní jednotka či účetnictví není výhradní doména českého práva či ekonomie, je proto nutné tomuto pojmu přisuzovat obecně uznávaný výklad.

Výklad, z něhož vyšel žalovaný, pak ve svém důsledku může vést k absurdním situacím – zatímco daňová uznatelnost podle českého práva nastane až při zaplacení příslušné částky, do daňového základu věřitele (osoby působící v Nizozemsku) bude vstupovat ve

zdaňovacím období, v němž bude účtována, nikoliv však zaplacená (s výhradou, že takový postup upravuje nizozemské právo).

Je tak nutné uzavřít, že pokud zákon o daních z příjmů v rozhodném znění hovořil o „účetní jednotce“, je nutné takový pojem vykládat obecně, a nezužovat jej pouze na to, co jako „účetní jednotku“ označí český zákon o účetnictví pro potřeby české právní úpravy účetnictví (a nikoliv pro účely daňové). Proto je nutné další (skutkové) zjištění, zda věřitel žalobce je účetní jednotkou, v tomto případě podle nizozemského práva.

Pro úplnost soud dodává, že shora uvedené režim byl upraven novelou zákona o daních z příjmů (zákon č. 438/2003 Sb.), který výkladové nejasnosti odstranil.

1936

Daňové řízení: provedení důkazů získaných v trestním řízení; zásada bezprostřednosti dokazování

k § 31 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 85/1994 Sb., č. 218/2000 S., č. 367/2000 Sb. a č. 492/2000 Sb. (v textu jen „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 33 odst. 1, § 89 odst. 2 a § 90 a násl. trestního řádu, ve znění zákonů č. 57/1965 Sb., č. 59/1965 Sb., 178/1990 Sb., č. 558/1991 Sb., č. 283/1993 Sb. a č. 292/1993 Sb.

I. Výslech obviněného (§ 90 – § 95 trestního řádu) patří mezi důkazní prostředky (§ 89 odst. 2 trestního řádu), současně je však prostředkem jeho vlastní obhajoby (§ 33 odst. 1 trestního řádu). Obviněný ve své výpovědi může uvádět i nepravdu. To může zásadním způsobem ovlivnit důkazní hodnotu protokolu o výpovědi obviněného pro účely daňového řízení (§ 31 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

II. Provedení důkazu listinou zachycující výpověď osoby v trestním řízení (§ 31 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), pokud výpověď téže osoby nemohla být opětovně provedena v řízení daňovém, je omezením zásady bezprostřednosti dokazování. Není proto možné, aby takovýto důkaz, mající svůj původ v trestním řízení, byl jediným rozhodujícím důkazem, kterým by správce daně unesl své důkazní břemeno zpochybňující účetnictví daňového subjektu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 Afs 19/2009-57)

Prejudikatura: č. 741/2006 Sb. NSS, č. 1572/2008 Sb. NSS, č. 1702/2008 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 134/2002 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 232/02); rozsudky Soudního dvora ES ze dne 27. 9. 2007 *Twoh International BV* (C-84/05, Sb. rozh. s. I-7897), a ze dne 11. 5. 2006 *Federation of Technological Industries* (C-384/04, Sb. rozh. s. I-4191).

Věc: Společnost s ručením omezeným RACING TEAM proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně si v zdaňovacím období 4. čtvrtletí 2003 uplatnila v daňovém příznání k dani z přidané hodnoty (DPH) nárok na odpočet v celkové výši 134 200 Kč na základě faktury vystavené společností PEL-TRADE, s. r. o., jako zprostředkovatelem reklamy. Předmětem plnění byl návrh a umístění reklamy v časopise. Správce daně obdržel v průběhu daňové kontroly písemnosti obsahující skutečnosti zjištěné Policií ČR a místně příslušnými finančními úřady v souvislosti s činnostmi osob, které jednaly jménem společnosti PEL-TRADE. Z výpovědí těchto osob na Policii ČR v rámci přípravného řízení trestního a dalších důkazních materiálů (mj. odposlechů telefonních hovorů) bylo zjištěno, že zástupci společnosti PEL-TRADE mimo nabídku vystavování tzv. fiktivních faktur nabízeli potencionálním odběratelům jako zprostředkovatelé možnost vystavit faktury za reklamu, a to za situace, kdy částka fakturovaná společností PEL-TRADE jako zprostředkovatelem reklamy byla mnohonásobně navýšena proti ceně, která byla skutečně zaplacená. Správce daně v průběhu kontroly zjistil, že skutečné náklady na zveřejnění reklamy byly mnohonásobně nižší, než bylo žalobkyni fakturováno společností PEL-TRADE, a proto nabyl pochybnosti o oprávněnosti uplatněného odpočtu DPH. Správce daně proto dospěl k závěru, že obchodní transakce byla uskutečněna za účelem krácení daňové povinnosti. Na výzvy správce daně předložil jednatel žalobkyně fakturu, objednávku a časopisy s reklamou. Na návrh žalobkyně provedl správce daně též výslech navrhovaných svědků Jiřího J., Ladislava B. a Jozefa Č. Ti však s ohledem na probíhající trestní řízení odmítli vypovídat. Správce daně dospěl k závěru, že mezi žalobkyní a společností PEL-TRADE byl vytvořen obchodní vztah za účelem snížení daňové povinnosti k DPH, a proto se dle § 6 odst. 2 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, jedná o jinak spojené osoby. Pokud jde o určení správného základu DPH, využily správní orgány znalecký posudek vypracovaný pro Policii ČR. Správce daně (Finanční úřad v Ústí nad Orlicí) proto žalobkyni dne 29. 6. 2007 dodatečně vyměřil daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 4. čtvrtletí 2003.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 28. 11. 2007 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. V žalobě především napadala skutečnost, že výpovědi osob, z nichž žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel, byly získány v rozporu s § 16 odst. 4 písm. e) d. ř. Správní orgány vzaly za podklad výpovědi, které byly provedeny v trestním řízení, stejně jako přepisy telefonních odposlechů. V daňovém řízení stejné osoby vypovídat odmítly, přesto správní orgány jejich výpovědi, učiněné v jiném řízení, zohlednily. Vycházely tak ze svědeckých výpovědí, jež ve skutečnosti svědeckými výpověďmi v souladu s daňovým řádem být nemohou. Rovněž znalecký posudek nebyl vypracován na základě zadání správce daně, a proto správní orgány pochybily, pokud užily posudek vypracovaný pro trestní řízení. Ani znalci tak žalobkyně nemohla klást otázky při ústním jednání.

Krajský soud dne 12. 12. 2008 žalobu zamítl. Neztotožnil se s námitkou žalobkyně, že postup správce daně byl nezákonný, pokud v daňovém řízení vycházel z důkazů, které byly pořízeny výhradně pro potřeby trestního řízení. Listiny, z nichž je patrný obsah výpovědi osob v jiných řízeních (i trestních), mohou být za splnění určitých podmínek podkladem pro rozhodnutí správce daně. Ve vztahu k využití znaleckého posudku získaného správcem daně rovněž z trestního řízení soud uvedl, že § 14 odst. 7 zákona č. 588/1992 Sb. umožňuje správci daně v případě zdanitelného plnění uskutečněného osobě mající zvláštní vztah k plátcí upravit základ daně tak, že jím stanoví cenu zjištěnou podle zákona o oceňování bez daně. Nestanoví však povinnost, aby za tím účelem byl vypracován znalecký posudek. Správce daně nepochybil, pokud užil již vypracovaný znalecký posudek, s nímž žalobkyni seznámil. Pokud správce daně nepovažoval za nutné znalci pokládat otázky a nic takového nenavrhovala ani žalobkyně, nebylo v této souvislosti nutné nařizovat ústní jednání. Žalobkyně v průběhu řízení namítala toliko získání posudku neprocesním způsobem, jeho věcnou

správnost nijak nezpochybnila a nenabídla ani provedení jiných důkazů k věci.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní především namítla, že správce daně je povinen prokazovat svá vlastní tvrzení týkající se údajného vztahu založeného za účelem snížení daňové povinnosti. Tato tvrzení je však možno prokazovat pouze důkazy provedenými v souladu s daňovým řádem, zejména jeho § 16 odst. 4. V posuzovaném případě však správní orgány nepřipustným způsobem obešly institut svědecké výpovědi a žalobkyni poškodily, neboť vycházely z výpovědí provedených Policií ČR v rámci trestního řízení. Při výsleších Jiřího J., Ladislava B. a Jozefa Č. v daňovém řízení nebyly zjištěny žádné skutečnosti, protože tyto osoby odmítly výpověď z důvodu hrozícího trestního postihu. Právní názor krajského soudu o použitelnosti výpovědi obviněných, kteří mají v daňovém řízení postavení svědků, považuje stěžovatelka za nesprávný, jelikož v jeho důsledku dochází ke krácení procesních práv stěžovatelky. Obvinění navíc vůbec nemají povinnost vypovídat pravdivě. Nesprávně se soud vypořádal i s možností převzít znalecký posudek vypracovaný pro účely trestního řízení a možností vycházet z jeho závěrů v řízení daňovém. Podle § 16 odst. 4 daňového řádu musí být daňovému subjektu dána příležitost, aby znalci kladl otázky v průběhu daňové kontroly. Takovou možnost musí správní orgány daňovému subjektu dát vždy, bez výjimky, a proto je tvrzení, že stěžovatelka nezpochybnila věcný obsah posudku, značně nepřesvědčivé. Protože žádný z důkazů nebyl proveden v souladu s § 16 odst. 4, je rozhodnutí krajského soudu nesprávné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV. A.

Možnost použít v řízení daňovém důkazní prostředky získané v průběhu trestního řízení

[16] Klíčovou a pro tuto věc určující je interpretace § 31 odst. 4 daňového řádu, podle

jehož znění v rozhodné době (stejném jako dnes) jako „*důkazních prostředků lze užít všech prostředků, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti a které nejsou získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Jde zejména o různá podání daňových subjektů (příznání, hlášení, odpovědi na výzvy správce daně apod.), o svědecké výpovědi a znalecké posudky, veřejné listiny, zprávy o daňových kontrolách, protokoly a úřední záznamy o místním šetření a ohledání, povinné záznamy vedené daňovými subjekty a doklady k nim apod. Pokud ohledání nebylo možno provést v rámci místního šetření nebo daňové kontroly, provede se u správce daně. Jednotlivé skutečnosti rozhodné pro daňové řízení se prokazují v rámci důkazního řízení. Provedené důkazní řízení pak osvědčí, které z předložených důkazních prostředků se staly skutečně důkazem.*“ Stěžovatelka zpochybňuje, že by důkazním prostředkem mohly být též listiny získané v souvislosti s trestním řízením.

[17] Soud předně konstatuje, že stěžovatelkou nadnesená právní otázka použitelnosti výpovědi a jiných dokumentů (zde prepisů odposlechů telefonních hovorů) z trestního řízení pro řízení daňové byla již opakovaně předmětem judikatorního posouzení. Zásadní právní názor k této otázce a k výkladu § 31 odst. 4 daňového řádu vyslovil Nejvyšší správní soud zejména v rozsudku ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119 (EURO PRIM, spol. s r. o.), č. 1572/2008 Sb. NSS. V tomto rozsudku, z něhož správně vyšel též krajský soud, NSS mj. uvedl: „*Listiny, z nichž je patrný obsah výpovědi svědků z jiných řízení, mohou ovšem být za splnění určitých podmínek také podkladem pro rozhodnutí: V první řadě musí být pořízeny nezávisle na příslušném daňovém řízení (tj. zejména nesmí být v jiném řízení pořízeny účelově proto, aby se správce daně vyhnul povinnosti umožnit daňovému subjektu být přítomen výslechu svědka a klást mu otázky). Dále je třeba, aby v onom jiném řízení byly pořízeny v souladu se zákonem (tuto předběžnou otázku správce daně vyřeší podle § 28 daňo-*

vého řádu) a aby se do sféry správce daně dostaly zákonným způsobem (nelze tedy například jako důkazu užít listiny, jež byla součástí spisu, k jehož obsahu správce daně z těch či oněch důvodů neměl podle zákona přístup). Konečně musí být uvedené listiny daňovému subjektu zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění vyplývající z dotyčných listin upřesnily, korigovaly či vyrátily. V případě, že výpovědi svědků zaznamenané v listinách jsou v rozporu s jinými důkazy provedenými v daném daňovém řízení, je třeba tyto rozpory odstranit, přičemž – je-li možno příslušného svědka předvolat – nejvhodnější cestou zpravidla bude jeho výslech, při němž mu budou nejasnosti předestřeny. Svědka je třeba vyslechnout vždy, požaduje-li to daňový subjekt, ledaže se jedná o požadavek vedený toliko snahou mařit či účelově prodlužovat daňové řízení (např. požadavek na výslech svědka, který se zdržuje v cizině, zjevně se nehodlá do ČR k výslechu dostavit, takže jeho předvolávání k výslechu bude neúčelné, a jeho výpověď není možno pořídit ani jiným způsobem, zejm. cestou mezinárodní spolupráce v daňových věcech)“ [část V. c) cit. rozsudku ve věci EURO PRIM].

[18] Již krajský soud konstatoval, že podmínky vyjmenované v citovaném judikátu ve věci EURO PRIM byly v posuzovaném případě splněny. Stěžovatelka tento dílčí závěr krajského soudu výslovně nijak nezpochybnila. Netvrdila ani žádné skutečnosti, jež by bylo možné jako nesouladné s těmito podmínkami vyložit, neboť setrvala toliko na své základní námitce, která je v podstatě přímou polemikou s právním názorem vysloveným ve věci EURO PRIM. Ani této námitce však soud nemůže z níže uvedených důvodů přisvědčit.

IV. A.1.

Výklad dosavadní judikatury NSS

[19] Podstatou stěžovatelčiny argumentace je tvrzení, že správní orgány obešly institut svědeckých výpovědí a nezákonně užily výpovědi osob, jež byly učiněny v trestním řízení. Z obsahu správního spisu (č. I. 176 – 199) je však zřejmé, že správce daně se buď

sám nebo prostřednictvím dožádaných finančních úřadů pokusil o provedení důkazů ve formě svědeckých výpovědí v daňovém řízení, jak stěžovatelka sama požadovala. Na počátku výsledků svědků v daňovém řízení ovšem všechny tři osoby odmítly vypovídat, protože je proti nim vedeno trestní řízení. Z tohoto důvodu nemohl zástupce stěžovatelky na žádného ze svědků klást jakékoli otázky.

[20] Právní názor vyslovený ve věci EURO PRIM (cit. pod bodem [17]) výslovně neřeší otázku, nakolik je použitelný záznam o výpovědi osoby mající původ v trestním řízení, pokud výslech téže osoby nemohl být proveden v daňovém řízení proto, že daná osoba využila svého zákonného práva nevypovídat ve věci. Skutkově obdobnou věc, ve které navázal na judikát EURO PRIM, nicméně řešil NSS ve svém rozsudku čj. 7 Afs 93/2007-82 ze dne 6. 1. 2009. I v této věci se správce daně pokusil vyslechnout svědka, a to za účasti zástupce daňového subjektu. Tento svědek však, s odkazem na probíhající trestní řízení, odmítl k věci vypovídat. Daňové orgány proto vycházely z výpovědi tohoto svědka, které podal v daňových řízeních týkajících se společnosti, jejímž byl společníkem, resp. si následně opatřily též protokol o jeho výpovědi podané v rámci trestního řízení vedeného proti jeho osobě. Z toho učinil NSS závěr, že pokud daný svědek využil v průběhu výslechu provedeného v daňovém řízení svého ústavně zaručeného práva nevypovídat, „*správci daně nic nebránilo provést ve věci další šetření, neboť z tohoto procesního úkonu nebyly relevantní skutečnosti zjištěny*“. NSS v tomto odkázal na právní závěry ve věci EURO PRIM. NSS proto uzavřel, že „*[a]rgumentace stěžovatelů, že ve vztahu k těmto výpovědím nemohli uplatnit svá procesní práva (účastnit se při tomto procesním úkonu a klást svědkovi otázky) by mohla mít naději na úspěch jen za situace, pokud by se tímto způsobem daňové orgány vyhýbaly provedení téhož důkazu v rámci probíhajícího daňového řízení; o takový případ však, z důvodů výše popsaných, evidentně nešlo. Za splněnou lze konečně považovat i [v judikátu EURO PRIM] zmíněnou*

podmínku seznámení se daňového subjektu s takto opatřenými důkazy. [...] Existence těchto svědeckých výpovědí, coby důkazních prostředků použitých v daném daňovém řízení, musela být stěžovatelným zřejmá, a to včetně jejich obsahu. Zde lze poukázat na průběžné protokolární seznamování stěžovatele a) s dosavadními výsledky dokazování i na zprávu o daňové kontrole. Stěžovatelé měli tedy možnost se s jejich obsahem seznámit a zareagovat na ně, a to např. i navržením nových důkazních prostředků, které by skutečnosti z těchto protokolů vyplývající rozporovaly.“

[21] Pokud stěžovatelka tvrdí, že dotyčné osoby neměly v trestním řízení postavení svědků, kteří by museli vypovídat pravdu, ale byly naopak v postavení obviněných, pak v tom jí lze pochopitelně přisvědčit. Výslech obviněného (§ 90 – 95 tr. ř.) patří mezi důkazní prostředky (§ 89 odst. 2 tr. ř.), současně je však prostředkem jeho vlastní obhajoby (§ 33 odst. 1 tr. ř.). Obviněný ve své výpovědi může uvádět i nepravdu. Jak totiž uvedl již bývalý NS ČSSR (rozsudek ze dne 29. 10. 1968, sp. zn. 5 Tz 71/68, publ. pod č. 25/69 Sb. NS – trestní, s. 373 – 376), „obviněný nesmí být žádným způsobem donucován k doznání a to ani nepřímou. Nepravdivá výpověď sledující cíl, aby osoba, která vypovídá, neprozradila svou trestnou činnost, je ve skutečnosti součástí obhajoby“ (s. 375).

[22] V předchozím bodě uvedené právní závěry pochopitelně mohou zásadním způsobem ovlivnit důkazní hodnotu protokolu o výpovědi obviněného, a to i pro daňové řízení. Toto konstatování však ještě samo o sobě neznamená, že výpověď obviněného učiněná v trestním řízení je pro účely daňového řízení *a priori* nepoužitelná.

[23] Daňové orgány, resp. v řízení o žalobě správní soudy, si musí být vědomy specifik důkazu provedeného protokolem o výpovědi obviněného majícího původ v trestním řízení, a musí vždy zvažovat, zda je tento důkaz souladný s dalšími důkazy zjištěnými v daňovém řízení. Současně se musí pokusit k žádosti daňového subjektu znovu vyslechnout obviněného v daňovém řízení jako svědka

(shodně viz v bodě [17] cit. věc EURO PRIM). Pouze poskytuje-li důkaz získaný z výpovědi obviněného v trestním řízení společně s důkazy získanými v průběhu daňového řízení ucelenou a přesvědčivou verzi existence skutečnosti vyvracejících věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost účetnictví a jiných povinných evidencí či záznamů, vedených daňovým subjektem, lze hovořit o tom, že správce daně unesl své důkazní břemeno [§ 31 odst. 8 písm. c) daňového řádu, srov. k tomu rozsudek ve věci EURO PRIM, část V a)]. Pokud správce daně unese své důkazní břemeno, je opětovně na daňovém subjektu, aby prokázal pravdivost svých tvrzení a průkaznost, věrohodnost a správnost účetnictví ve vztahu k předmětnému obchodnímu případu, popř. aby svá tvrzení korigoval. Daňový subjekt bude tyto skutečnosti prokazovat zpravidla jinými důkazními prostředky než vlastním účetnictvím [viz rozsudek ve věci EURO PRIM nebo rozsudek ze dne 22. 10. 2008, čj. 9 Afs 30/2008-86, shodně též rozsudek ze dne 31. 5. 2007, čj. 9 Afs 30/2007-73, resp. ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 Afs 15/2008-100 (Ondřejevická strojírna, spol. s r. o.), část IV/e a)].

[24] Provedení důkazu listinou zachycující výpověď osoby v trestním řízení, pokud tento důkaz nemohl být opětovně proveden v řízení daňovém, je omezením zásady bezprostřednosti dokazování. Z tohoto důvodu není možné, aby takovýto důkaz mající svůj původ v trestním řízení byl jediným rozhodujícím důkazem, kterým by správce daně unesl své důkazní břemeno zpochybnující účetnictví daňového subjektu. Jak totiž vyplývá z judikatury ÚS, pro účely dokazování v daňovém řízení je třeba preferovat použití „bezprostředně“ provedených důkazů. I na daňové řízení se vztahuje pravidlo, že finanční orgány jsou povinny postupovat ústavně konformním způsobem, což ve zmiňovaném kontextu zejména znamená umožnit daňovému subjektu, aby jeho věc byla projednávána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (viz náleží II. ÚS 232/02 ze dne 29. 10. 2002, Sb. ÚS sv. 28, náleží č. 134, s. 143; všechny zde citované náleží ÚS jsou dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

[25] V kontextu judikatury ÚS je evidentní, že použití důkazů majících původ v trestním řízení pro řízení daňové musí mít i další ústavněprávní limity. Daňovému subjektu tak především musí být dána nejen formálně, ale též materiálně možnost, aby svou důkazní povinnost ve vztahu ke svému důkaznímu břemenu vůbec mohl splnit. Požadavek na prokázání určité skutečnosti musí být proto objektivně splnitelný (srov. tyto interpretační zásady pro jiný kontext daňového řízení vyslovené nálezem III. ÚS 2096/07, ze dne 28. 5. 2009). Vedle toho, jak je již uvedeno shora (viz právní názor zaujatý ve věci EURO PRIM cit. v bodě [17] shora), musí mít daňový subjekt dostatečný prostor k navržení vlastních důkazů, které závěry správce daně korigují či vyvrátí.

[26] Nelze přehlédnout, že stěžovatelka ani v žalobním, ani v kasačním řízení se vůbec nepokusila zpochybnit samu podstatu věci, tedy skutečnosti v daňové kontrole zjištěné. Ve své argumentaci pouze opakovaně zpochybňuje zákonnost některých důkazů, jež správce daně a žalovaný v řízení užil. Je samozřejmé, že pokud stěžovatelka s touto svou primární tezí neuspěje, nese reálné nebezpečí, že následně nebude s to unést své důkazní břemeno (viz bod [23]). Stěžovatelka totiž zůstala u zcela nekonkrétních tvrzení prokazujících ekonomický smysl neobvykle drahé reklamy v hodnotě 610 000 Kč bez DPH za dvoustránkovou reklamu ve zcela novém a neznámém časopise. Jak uvádí rozhodnutí žalovaného, stěžovatelka pouze zcela obecně uvádí, že reklama jí pomohla, oprav má celoročně „opravdu moc“, zvýšil se obrat a prodejnu navštěvuje mnohem více lidí (s. 6 rozhodnutí, dopis stěžovatelky ze dne 1. 12. 2005 na č. 106 správního spisu). Ani na podporu těchto svých zcela obecných tvrzení, kterými se snažila vysvětlit jinak v daném odvětví nezvyklou cenu za zprostředkování reklamy, však stěžovatelka vůbec žádné důkazy nenavrhla. Naopak důkazy předložené žalovaným jednoznačně zpochybnily tezi stěžovatelky, podle níž skutečně zaplacená částka za reklamu stěžovatelkou společností PEL-TRADE jako zprostředkovateli reklamy činila

610 000 Kč bez DPH. Vedle důkazů majících původ v trestním řízení (výsledky obviněných osob a odposlechy telefonních rozhovorů, z nichž vyplývá hotovostní vrácení převážné části úhrady za zprostředkování reklamy stěžovatelce) to je zejména v daňovém řízení prokázána naprostá neobvyklost dané částky za poskytnutí reklamy tohoto druhu ve srovnatelném časopise, marginálnost časopisu NEXT na přelomu let 2003 a 2004, flagrantní nepoměr mezi částkou, která byla hrazena vydavateli časopisu ze strany zprostředkovatele PEL-TRADE a částkou hrazenou stěžovatelkou společností PEL-TRADE jako zprostředkovateli (PEL-TRADE měla dle tvrzení stěžovatelky obdržet od stěžovatelky více než 15 x větší sumu než sama PEL-TRADE zaplatila vydavateli časopisu NEXT). Důkazy shromážděné správcem daně tvoří ve svém komplexu logický celek, který zásadním způsobem zpochybnil tvrzení stěžovatelky o skutečné výši částky, která měla být za danou službu plněna.

[27] Zásadami dokazování v daňovém řízení se zdejší soud již opakovaně zabýval, a to např. v rozsudku ze dne 28. 7. 2008, čj. 5 Afs 5/2008-75, č. 1702/2008 Sb. NSS. Podle něho musí závěry správce daně vyplýnout z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícího požadavkům formální logiky, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou všakeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti. Tato úvaha musí být v konečném rozhodnutí v daňovém řízení přezkoumatelným způsobem vyjádřena. Jak bylo již uvedeno výše, logická návaznost a vzájemná souvislost provedených důkazů v posuzovaném řízení byla dodržena a co do podstaty věci nebyla ani stěžovatelkou napadena. Ke všem provedeným důkazům se přitom stěžovatelka měla možnost vyjádřit, mohla navrhnout své vlastní důkazy, kterými by prokázala některá svá tvrzení, toto však vůbec neučinila.

[28] Shora obsažně rozebírané obecné právní závěry mají podporu též v právní doktríně. Např. dle J. Kobíka v jeho komentáři k § 31 odst. 4 daňového řádu „[j]e nepochybné, že výsledky řízení trestního, v němž se uplatňuje presumpce neviny, nelze bez

*dalšího přejímat do řízení daňového, kde platí jiné rozdělení důkazního břemene. [...] Přesto je autor názoru, že jednotlivé důkazní prostředky, jimiž orgán činný v trestním řízení zjišťoval pouhý skutkový stav, mohou být použity i v daňovém řízení“ (Kobík, J. *Správa daní a poplatků s komentářem*. Olomouc : ANAG, 2007, s. 292).*

IV.A.2.

Argumenty evropským a srovnávacím právem

[29] S ohledem na značný význam v tomto rozhodnutí řešené otázky, a to včetně přesahů ústavněprávních, zvážil soud dále argumenty plynoucí z práva evropského a práva členských zemí Evropské unie.

[30] Nejvyšší správní soud zastává stanovisko, 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 (viz rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, č. 741/2006 Sb. NSS). Takto se NSS vyslovil právě v souvislosti s judikaturou ESD k Šesté směrnici o dani z přidané hodnoty, a to rovněž ve vztahu k zákonu č. 588/1992 Sb., účinnému do vstupu ČR do Evropské unie.

[31] Ačkoliv je obecně otázka přijatelnosti důkazů a jejich hodnocení věcí práva členských států a jejich orgánů (viz princip národní procesní autonomie), je nutno i při aplikaci předpisů v oblasti DPH dbát respektování základních principů práva ES. Mezi tyto základní principy je nutno zahrnout též právo na spravedlivý proces a právo obhajoby, které zahrnuje právo seznámit se všemi důkazy, jakož i se k nim vyjádřit. Soudní dvůr také klade důraz na takové základní principy práva Společenství, jakými jsou principy právní jistoty a proporcionality (viz např. rozsudek Soudního dvora ES z 27. 9. 2007 ve věci *Twoh International BV*, C-184/05, Sb. rozh.

s. I-7897, bod 25; rozsudek Soudního dvora ES z 11. 5. 2006 ve věci *Federation of Technological Industries*, C-384/04, Sb. rozh. s. I-4191, bod 29). Pro učinění úsudku, zda tyto základní principy jsou či nejsou dodrženy, může hrát významnou roli též komparace jednotlivých národních úprav daňového řízení. Z níže provedeného srovnání vyplývá, že právní závěry NSS jsou plně srovnatelné s právem jiných členských zemí EU.

[32] V Německu proti použití důkazů a zjištění získaných v rámci trestního řízení v řízení daňovém nelze dle obecného názoru doktríny (např. Hamacher, in: *Juris Lexikon Steuerrecht, Strafverfahren - Verhältnis des Strafverfahrens zum Besteuerungsverfahren*, marginální číslo 76 a násl.), judikatury i dle znění právní úpravy zásadně nic namítat. Na rozdíl od obecně znějícího § 31 odst. 4 českého daňového řádu totiž nyní posuzovanou otázku řeší poměrně jednoznačně § 393 německého daňového řádu (*Abgabenordnung*, AO). Podle odst. 3 ve znění od 1. 1. 2008 „*poznatky, které finanční orgán nebo státní zastupitelství získá řádným způsobem v rámci vyšetřování trestných činů, mohou být použity v daňovém řízení. To platí i pro poznatky, které podléhají listovnímu nebo telekomunikačnímu tajemství, pokud je získal finanční orgán řádným způsobem v rámci vlastního trestněprávního šetření nebo pokud byly v souladu s předpisy upravujícími trestní řízení předány finančnímu orgánu.*“ Použití důkazu nebrání dokonce ani skutečnost, že tento byl v trestním řízení získán vadným způsobem. Nepřípustné je pouze použití důkazů získaných „kvalifikovaně“ nezákonným způsobem, tedy hrubým porušením základních práv a svobod nebo zločinným způsobem (srov. rozsudek Spolkového finančního soudu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. VIII R 53/04, bod 77 a 98). Dle judikatury finančních soudů lze též proti daňovému použití listinných důkazů - výpovědí obviněných či svědků v trestní řízení - namítat porušení zásady přímosti dokazování, k tomu však musí daňový subjekt výslovně požadovat nový výslech svědků v daňovém řízení a žádost odvodnit tím, jaká odlišná zjištění od nového vý-

slechu očekává (srov. usnesení Spolkového finančního soudu ze dne 24. 1. 2008, sp. zn. X B 147/07, body 7 – 10, obě rozhodnutí dostupná na <http://www.bundesfinanzhof.de/>). Sluší se ovšem poznamenat, že německý systém má ve srovnání s českou úpravou specifika, zejména co se týče některých kompetencí finančních orgánů v rámci vyšetřování daňových trestných činů (blíže viz http://bundesrecht.juris.de/ao_1977/index.html).

[33] Právní úprava rakouská je svou obecností srovnatelná s úpravou českou. Podle § 166 Spolkového daňového řádu (*Bundesabgabenordnung*, BAO) totiž platí, že „jako důkazní prostředek lze v daňovém řízení zohlednit cokoli, co je vhodné ke zjištění rozhodného skutkového stavu a co je účelné s přihlédnutím k okolnostem daného případu“. Rakouská judikatura vychází z tohoto předpisu a uvádí, že v rakouském daňovém řízení neexistují důkazní prostředky, které by z důvodu nepřipustnosti nemohly být vzaty v úvahu (srov. rozhodnutí Správního soudu ze dne 8. 4. 1992, čj. 90/13/0132). Ve shodě s tímto názorem je finančními orgány využíváno ke zjištění skutkového stavu i podkladů opatřených v trestním řízení, a to včetně protokolů o výslechu obviněného (srov. např. rozhodnutí Správního soudu ze dne 8. 4. 1992, čj. 90/13/0132, ze dne 18. 4. 1990, čj. 89/16/0204, a ze dne 22. 10. 1997, čj. 95/13/0037, všechna dostupná na <http://www.ris.bka.gv.at/Vwgh/>). Rovněž rakouský Ústavní soud nevyjádřil žádné pochybnosti či námitky vůči uvedenému postupu finančních orgánů (srov. např. rozhodnutí ze dne 2. 12. 1983, čj. B294/78, kterým zamítl stížnost proti daňovému výměru vystavenému na základě skutečností zjištěných z protokolů pořizovaných policií při výslechu obviněných v trestním řízení; rozhodnutí dostupné na <http://www.ris.bka.gv.at/Vfgh/>).

[34] Belgický zákon o daních z příjmů z roku 1992 (*Code des impôts sur les revenus*) stanoví v čl. 327, že všechny správní orgány včetně státních zástupitelství a soudů jsou povinny poskytnout daňové správě všechny informace a předat veřejné listiny, dokumenty, záznamy a důkazní prostředky,

které mají ve své dispozici. Pokud ovšem tyto materiály pochází ze soudního řízení, je nezbytné předchozí výslovné povolení státního zástupce či generálního advokáta (v případě *Conseil d'Etat*). Na základě tohoto ustanovení lze dle judikatury belgických soudů použít informace pocházející ze spisu vedeného v trestním řízení pro stanovení výše daně třetí osoby (rozsudky *Cour de Cassation* ze dne 8. 10. 1993 a ze dne 29. 4. 1994).

[35] Francouzské právo upravuje přístup správce daně k informacím a dokumentaci v držení jiných orgánů v Knize o daňových řízeních (*Livre des procédures fiscales*). Dle čl. L82 C je státní zástupce oprávněn poskytnout správci daně na jeho žádost informace a spisy týkající se soudního řízení civilního i trestního. Vedle toho je soud povinen na základě čl. L101 informovat z moci úřední správce daně o všech skutečnostech, které vyjdou najevo v soudním řízení, jestliže lze na jejich základě usuzovat, že došlo ke spáchání daňového podvodu nebo ke zkrácení daně jiným způsobem. Tato povinnost se vztahuje na řízení civilní a obchodní, taktéž na řízení trestní (ve věcech trestných činů i přečinů), ačkoliv skončily zastavením řízení. Případy, kdy je daň doměřena na základě údajů obsažených v trestním spisu, jsou časté a v zásadě v souladu se zákonem. O tom svědčí např. rozsudek Odvolacího soudního dvora správního v Paříži (*Cour administrative d'appel de Paris*) ze dne 30. 11. 2006, č. 04-3716, 5. senát, nebo nedávný rozsudek Státní rady (*Conseil d'Etat*) ze dne 27. 4. 2009, č. 308445 (dostupný na www.conseil-etat.fr). Státní rada v posledně uvedené věci potvrdila zákonost postupu správce daně, který si opatřil dokumenty z trestního spisu, ty se následně staly spolu s účetnictvím daňového subjektu podkladem pro doměření daně. Správce daně předem informoval daňový subjekt o původu, povaze a obsahu informací získaných z trestního spisu. Jelikož se netýkaly účetnictví daňového subjektu, nebylo povinností správce daně nařídít ohledně nich ústní jednání či je podrobit kontradiktornímu projednání jiným způsobem.

[36] Ze srovnání aplikační praxe při vybírání DPH v členských zemích EU tedy plyne, že použití důkazů získaných v trestním řízení pro účely důkazního řízení daňového je zásadně přípustné. Judikatura NSS obsažně analyzovaná v části IV. A.1. je tedy plně srovnatelná s právními systémy uvedených zemí.

IV. B.

Zákonnost převzetí znaleckého posudku vypracovaného v trestním řízení pro řízení daňové

[37] Dále se soud zabýval námitkou směřující do znaleckého posudku ohledně stanovení ceny obvyklé za poskytnutou časopiseckou reklamu podle zákona o oceňování majetku. Stěžovatelka v této souvislosti namítala, že neměla možnost klást znalcům otázky u ústního jednání, a proto došlo k porušení § 16 odst. 4 daňového řádu. Ani tato její námitka není důvodná, protože zcela pomíjí okolnosti tohoto konkrétního případu.

[38] Stěžovatelce lze přisvědčit, že § 16 odst. 4 písm. e) daňového řádu nevyžaduje v případech, kdy správce daně provádí místní šetření či ústní jednání, ze strany daňového subjektu žádnou další procesní aktivitu, z níž by až následně byl zjišťován jeho úmysl realizovat jeho právo klást otázky svědkům či znalcům. V nyní posuzovaném případě však podmínky předvídané hypotézou této procesní normy vůbec nenastaly. Správce daně totiž neuložil znalcům provedení znaleckého posudku a v souvislosti s tím tudíž ani neprováděl místní šetření či ústní jednání. Jako dů-

kazního prostředku užil část znaleckého posudku vyhotoveného pro konkrétní trestní řízení, s jehož obsahem stěžovatelku podrobně seznámil při ústním jednání dne 24. 1. 2007 (viz druhá s. č. 1. 151 správního spisu). Stěžovatelčin zástupce ve vyjádření k výsledkům daňové kontroly ze dne 9. 2. 2007 obsah znaleckého posudku ani z něho vyplývající závěry správce daně nikterak nepochybnil, opětovně pouze uvedl, že důkazy z trestního spisu nejsou v daňovém řízení použitelné.

[39] Nutno vyslovit souhlas s krajským soudem, že § 14 odst. 7 zákona č. 588/1992 Sb., ani dle tohoto ustanovení aplikovatelný zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), v § 2 povinnost vyhotovit znalecký posudek pro určení ceny obvyklé nestanovil. Nelze proto zazlívat správci daně, že využil znalecký posudek vypracovaný pro potřeby trestního řízení, neboť jiný postup by byl v rozporu se zásadou efektivity daňového řízení.

[40] Lze tudíž přisvědčit krajskému soudu v tom, že správce daně neměl důvod nařizovat zvláštní ústní jednání, na něž by předvolal kromě stěžovatelky též znalce, kteří posudek vyhotovili. Správce sám o správnosti znaleckého posudku pochybnosti neměl. Znalecký posudek je ve vztahu k této věci kompletní. Stěžovatelka, ač s obsahem relevantní části znaleckého posudku byla seznámena, jeho správnost nepochybnila, nenavrhla další důkazní prostředky, jimiž by mohly být jeho závěry zpochybněny, a ani jinak nedala najevo, že bylo nutno při ústním jednání cokoli upřesňovat či vysvětlovat.

Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání

k § 23 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2005

k § 41 odst. 1 a § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb., č. 323/1996 Sb., 230/1996 Sb., 270/2007 Sb. a č. 261/2007 Sb. (v textu jen „daňový řád“, „d. ř.“)

Vznikla-li daňovému subjektu v důsledku zákonem presumovaných skutečností povinnost dodatečně zpětně upravit základ daně dle § 23 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nelze považovat původně stanovenou daňovou povinnost za nesprávně nižší a při výpočtu penále dle § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (resp. úroku z prodlení), vycházet již od data splatnosti původní daňové povinnosti, která se v důsledku podání dodatečného daňového přiznání mění, ale až od data splatnosti, která nastane v důsledku podání dodatečného daňového přiznání dle § 41 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, čj. 5 Afs 1/2009-57)

Prejudikatura: č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02).

Věc: Ivan. I. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 4. 3. 2008 žalovaný vydal žalobci platební výměr na daňové penále v celkové výši 11 237 Kč za pozdní úhradu daňové povinnosti na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2005.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodnutí žalovaného dne 16. 10. 2008 zrušil. Dané rozhodnutí shledal nezákonným z důvodu nesprávné aplikace § 63 v návaznosti na § 41 d. ř. Ustanovení § 41 citovaného zákona upravuje postup v případě, kdy sám daňový subjekt zjistí, že jeho daňová povinnost má být vyšší, než jeho poslední známá daňová povinnost. V tomto zákonem předvídaném případě je proto plně na místě, že daňové penále se počítá ode dne původní splatnosti, tzn. pokud by se takový případ týkal předmětné právní věci, pak od 1. 4. 2006 (§ 63 odst. 1, 2 citovaného zákona). Krajský soud však dovodil, že o takový případ se v dané věci nejedná. Daň zaplacená za zdaňovací období roku 2005 byla řádně stanovena, a pokud došlo k její revizi na základě postupu dle § 23 odst. 8 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů v roce 2006, nelze tento případ podřadit pod § 41 d. ř., neboť zde nedošlo ke zji-

tění, že daňová povinnost měla být vyšší, protože zde nedošlo k omylu při stanovení základu daně, ale k pozdější úpravě tohoto základu daně na základě zákonného přivolení. Využili žalobce dané zákonné možnosti, pak nemůže být jeho postup postaven naroveň „omylu“ a posuzován podle § 41 d. ř. Krajský soud dospěl k závěru, že správce daně i žalovaný pochybili, když tyto dva případy, zjevně odlišné, postavili „na roveň“ a žalobce byl postížen daňovým penále již ode dne původní splatnosti daně. Současně dodal, že žalobce měl povinnost doplatit daň již v okamžiku, kdy uzavřel své daňové podklady, ve smyslu § 23 odst. 8 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů, tj. (zřejmě) od konce roku 2006 či v prvních měsících roku 2007; od tohoto okamžiku začalo také běžet daňové penále.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž předně nesouhlasil se závěrem, že nelze tento případ podřadit pod § 41 d. ř., neboť zde nedošlo ke zjištění, že daňová povinnost měla být vyšší. Nedošlo zde k omylu při stanovení základu daně, ale k pozdější úpravě tohoto základu daně na základě zákonného přivole-

ní. Jediným zákonem stanoveným způsobem, jak mohl poplatník v roce 2007 upravit základ daně za rok 2005, je učinit tak v dodatečném daňovém přiznání, které lze podat pouze za podmínek upravených v § 41 d. ř. Tento zákon, ani zákon o daních z příjmů, žádnou jinou formu a speciální úpravu postupu, jak napravit základ daně v tomto případě, neobsahuje. Zákonnou možností poplatníka, který zjistí, že daňová povinnost měla být vyšší než poslední známá daňová povinnost, je předložit do konce měsíce následujícího po tomto zjištění dodatečné daňové přiznání. Tímto podáním splní svou povinnost uloženou v § 23 odst. 8 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů, tj. povinnost upravit základ daně za zdaňovací období předcházející zdaňovacímu období, ve kterém došlo ke změně způsobu uplatňování výdajů. Zároveň mu bude vypočteno penále poloviční sazbou 0,05 % z nedoplatku daně proti běžnému penále.

Stěžovatel dále nesouhlasil s názorem krajského soudu, že pochybil, když postavil naroveň případ úpravy základu daně na základě postupu dle § 23 zákona o daních z příjmů a „omylu“ při stanovení daně. Nesouhlasil ani se závěrem, že daňový subjekt byl postižen nesprávně vypočteným penále, neboť toto nemělo být počítáno za dobu prodlení ode dne původní splatnosti, ale pouze za dobu prodlení, která běží od okamžiku, kdy daňový subjekt „uzavřel daňové doklady“ ve smyslu § 23 odst. 8 písm. b) zákona o daních z příjmů.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že není nikde v zákoně stanovena povinnost poplatníka, aby se již na začátku zdaňovacího období rozhodl, zda bude uplatňovat výdaje ve skutečné výši nebo procentem z příjmů. Konstatuje, že měl právo uplatnit výdaje vstupující do daňového přiznání za rok 2006 nejpozději do konce lhůty pro podání daňového přiznání za rok 2006, tj. do 31. 3. 2007. Pokud tedy k tomuto dni, resp. k 26. 3. 2007, kdy podal daňové přiznání, uplatnil za rok 2006 výdaje procentem z příjmů, pak právě k tomuto dni byl povinen upravit daňové přiznání, resp. základ daně za

rok 2005 ve smyslu § 23 odst. 8 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů. Ustanovení § 7 citovaného zákona pouze dovoluje, aby poplatník zvážil, zda uplatní výdaje ve skutečné výši či procentem z příjmů, jiné ustanovení – § 23 pouze konstatuje, co musí poplatník učinit v případě, že se rozhodne pro uplatnění výdajů procentem, když předtím uplatňoval výdaje skutečně. Dále tvrdil, že pokud má právo rozhodnout se pro způsob uplatnění výdajů až do podání daňového přiznání, nemůže být v tomto právu omezen tím, že bude potrestán penalizací za jeden rok zpětně. Pokud mu na jedné straně zákon dovoluje něco činit, není možné jej za to sankcionovat. Není proto na jeho případ možno aplikovat bez dalšího § 41 d. ř. Žalobce si je současně vědom toho, že podal-li daňové přiznání za rok 2006 dne 26. 3. 2007, měl již v tomto dni podat dodatečné daňové přiznání za rok 2005, neboť již v tomto okamžiku věděl, že musí postupovat dle § 23 zákona o daních z příjmů. Povinnost hradit penále mu proto vznikla od 26. 3. 2007 do 21. 5. 2007, kdy dodatečné daňové přiznání podal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud zcela souhlasí se stěžovatelem v tom, že uvedený § 41 d. ř., který se vztahuje na případy, kdy je poplatník povinen podat dodatečné daňové přiznání (tj. na daňovou povinnost vyšší) nespécifikuje důvody, pro které tak poplatník má učinit. Je proto nerozhodné, zda tak činí na základě skutečnosti, že při stanovení daňové povinnosti v předchozím období pochybil, zkrátit daňovou povinnost úmyslně nebo zda dodatečně bez vlastního zavinění zjistil účetní případy, které nezahrnul do daného období, popř. došlo k omylu při výpočtu daňové povinnosti, anebo tak činí proto, že tak stanoví pro určité případy zvláštní zákon.

Nejvyšší správní soud na tomto místě musí konstatovat, že není zřejmé, na základě jakých skutečností krajský soud dospěl k závěru, že je třeba odlišovat důvody, resp. pohnutky, pro které je poplatník povinen po-

stupovat dle § 41 citovaného zákona, a kdy naopak tak postupovat nelze; pouze bez dalšího konstatuje, že daný případ nelze podřadit pod § 41 d. ř., aniž však uvádí, jakým jiným způsobem, než postupem dle citovaného ustanovení by bylo lze povinnost stanovenou § 23 odst. 8 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů, tedy změnu základu daně za předchozí zdaňovací období, provést.

Zákon o daních z příjmů v citovaném ustanovení bez dalšího stanoví, že poplatník je povinen upravit základ daně. Jakou formou tak má poplatník učinit je nutno dovodit z § 21 odst. 2 d. ř., tzn. na předepsaném tiskopise, tj. daňovém příznání.

Zákonný způsob, jakým lze daňovou povinnost splnit, tzn. daň přiznat, stanoví § 40 d. ř., resp. § 41 d. ř. (tj. pouze formou daňového příznání). Povinností správce daně je přiznanou daň vyměřit, to může učinit pouze postupem předepsaným v § 46 citovaného zákona (tj. pouze platebním výměrem, resp. dodatečným platebním výměrem). Ani zde zákon nestanoví odlišný způsob dodatečného vyměření pro případy, kdy dojde ke zvýšení daňové povinnosti jiným daňovým zákonem stanoveným postupem (zde § 23 zákona o daních z příjmů).

Nejvyšší správní soud proto dospěl, na rozdíl od krajského soudu k závěru, že i v případě žalobce, nebylo lze postupovat jinak než podle § 41 d. ř., tedy dodatečnou daň uvést v dodatečném daňovém příznání za rok 2005. Vzhledem k tomu, že otázka formy podání nebyla spornou a žalobce sám dle uvedeného ustanovení postupoval, aniž by jej sporným činil, není uvedený názor krajského soudu pochybením, které by mohlo mít vliv na posouzení věci samé. Sporným ve věci bylo totiž toliko určení dne splatnosti daně a určení počátku běhu lhůty pro výpočet penále dle § 63 d. ř.

Ustanovení § 63 odst. 2 d. ř. ve znění do 1. 1. 2007 stanoví: „*penále se počítá za každý den prodlení počínaje dnem následujícím po dni splatnosti až do dne platby včetně, a to ode dne původního dne splatnosti. Daňový dlužník je povinen zaplatit za každý den*

prodlení penále ve výši 0,1 % z nedoplatku daně. Penále stanovené podle tohoto ustanovení se uplatní nejdéle za 500 dnů prodlení, za každý další den prodlení se uplatní penále ve výši 140 % diskontní úrokové sazby České národní banky platné v první den kalendářního čtvrtletí.“

Stěžovatel poukazuje na zákonnou úpravu, která výslovně stanoví počátek běhu lhůty ode dne původní splatnosti.

Dle § 40 odst. 1 citovaného zákona je daňová povinnost, není-li stanoveno v tomto nebo jiném zákoně jinak, splatná „*ve lhůtě pro podání daňového příznání*“. Lhůtu pro podání daňového příznání stanoví odst. 3 citovaného ustanovení. Pro podání daňového příznání za rok 2005 lhůta uplynula v případě žalobce dne 31. 3. 2006. Daňová povinnost za zdaňovací období roku 2005 byla tedy splatná 31. 3. 2006. V této lhůtě žalobce daň řádně přiznal a zaplatil.

Je třeba však odlišovat skutečnosti, na základě nichž tato daňová povinnost byla následně změněna, od nich je potom nutno odvozovat stanovení okamžiku splatnosti.

Podle § 41 odst. 1 d. ř. zjistí-li daňový subjekt, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší než jeho poslední známá daňová povinnost, je povinen předložit do konce měsíce následujícího po tomto zjištění dodatečné příznání nebo hlášení. V dodatečném daňovém příznání nebo hlášení uvede daňový subjekt i den zjištění důvodů pro jeho podání. V této lhůtě je dodatečná daň též splatná.

Citované ustanovení nerozlišuje případy, pro které má být daňová povinnost vyšší, zda tedy původní daňová povinnost byla správná či nikoli, stanoví však formu podání, jinými slovy – není rozhodující důvod, pro který je poplatník povinen doplatit za určité období daň, ale vždy tak musí učinit formou dodatečného daňového příznání.

Naproti tomu § 41 v odst. 7 citovaného zákona již stanoví postup v případě, kdy daňová povinnost je nesprávně nižší. Zjistí-li správce daně po vyměření daně, že tato stanovená da-

ňová povinnost je nesprávně nižší oproti zákonné daňové povinnosti, dodatečně daň vyměří ve výši rozdílu mezi daní původně vyměřenou a daní stanovenou, a to dodatečným platebním výměrem, a takto dodatečně stanovenou daň současně předepíše. Právní moc rozhodnutí o původním vyměření daně není jejím dodatečnému stanovení na překážku. Dodatečně vyměřená daň je splatná do třiceti dnů ode dne doručení platebního výměru. Tato náhradní lhůta splatnosti, jakož i náhradní lhůta splatnosti podle odstavce 4, nemá vliv na uplatnění úroku z prodlení podle § 63 d. ř.

V projednávané věci žalobce tedy byl povinen podat dodatečně daňové přiznání v souladu s § 41 odst. 1 d. ř., tímto podáním však nenapravoval nesprávně stanovenou daňovou povinnost. Nelze proto dopady § 41 odst. 7 d. ř. do § 63 citovaného zákona bez dalšího aplikovat i na daný případ, neboť ani žalobce, ale ani správce daně nezjistil, že by daňová povinnost byla v roce 2005 nesprávně nižší. Žalobce nebyl v prodlení s úhradou původní daňové povinnosti.

Rozhodující je proto určit, kdy v případě žalobce nastal den splatnosti, od kterého lze určit dobu prodlení a počítat penále (úrok z prodlení dle § 63 d. ř., v platném znění). Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento den nemohl nastat dříve, než nastaly právní skutečnosti, které takový den určují - v daném případě, kdy je stanoven zákon o daních z příjmů v § 23 odst. 8. Touto skutečností je tedy okamžik ukončení činnosti, její přerušování nebo okamžik změny uplatnění výdajů - ten nastane vždy nejpozději v poslední den lhůty pro podání daňového přiznání, neboť teprve v něm je povinen poplatník uvést způsob uplatnění výdajů. Teprve tímto okamžikem vznikla žalobci povinnost založená hmotněprávním předpisem provést úpravu základu daně a současně povinnost postupem dle § 41 odst. 1 d. ř. doplatit rozdíl na daní oproti uhrazené daňové povinnosti v roce 2005.

Vznikla-li žalobci dodatečně v důsledku zákonem presumovaných skutečností povinnost dodatečně zpětně upravit základ daně, nelze považovat původně stanovenou daňo-

vou povinnost za nesprávně nižší a při výpočtu penále (úroku z prodlení) vycházet již od data splatnosti daňové povinnosti za rok 2005.

Penále (úrok z prodlení) představuje určitý druh sankce, kterou je poplatník stížen za to, že nepřiznal svou daňovou povinnost řádně v době, kdy příslušná daňová povinnost byla splatná, tzn. určitým způsobem porušil zákonnou povinnost řádně daň vypočítat a přiznat. Je proto v takovém případě zcela legitimní konstatování, že poplatník se ocitá v prodlení s úhradou daňové povinnosti již ode dne původní splatnosti daně, kterou nesprávně uvedl již v řádném daňovém přiznání, neboť již od tohoto okamžiku měl daňový výnos připadnout státu. Takový postup je zcela souladný s § 1 odst. 2 d. ř.

Ne tak je však tomu v případě, upravuje-li poplatník daňovou povinnost na základě příkazu zákona, který z určitých důvodů takový postup zpětného zásahu do již řádně a správně vyměřené daňové povinnosti přikazuje.

V projednávané věci se žalobce dopustil porušení zákona tím, že dodatečně daňové přiznání, v němž řádně splnil povinnost uloženou mu hmotněprávním předpisem, nepodal ve lhůtě stanovené v § 41 odst. 1 d. ř.. Od tohoto data lze konstatovat, že je žalobce v prodlení se splněním zákonem uložené povinnosti - dodatečně uhradit rozdíl na daní vzniklý v důsledku postupu dle § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů.

Jakkoli má stát v řadě vztahů vrchnostenské postavení, je jeho prvotní podstata založena na smluvní bázi. To mimo jiné znamená, že každá fyzická i právnická osoba má ve vztahu ke státu nejen řadu povinností (souhrnně podřaditelných pod povinnost respektovat jeho právní řád), nýbrž rovněž řadu práv. Touto optikou nazíráno představuje daňový systém nejen nezbytný prostředek k materiální existenci státu, nýbrž především jakýsi test legitimacy instituce státu. Soustava daní proto musí být z hlediska její koncepce i konkrétní aplikace transparentní, předvídatelná a přiměřená. V opačném případě zmíněnou legitimizační funkci nemůže splňovat a v konečném důsledku tak zpochybňuje samotný

význam a funkce státu. Promítnutí uvedené základní zásady, z níž nutno při výkladu daňových zákonů vycházet, do konkrétních výkladových problémů lze vysledovat též v řadě rozhodnutí Ústavního soudu, např. v nálezu ze dne 15. 12. 2003 ve věci sp. zn. IV. ÚS 666/02, č. 145/2003 Sb. ÚS. Zde Ústavní soud uvedl, že za situace, kdy právo umožňuje dvojitý výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to,

co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), tedy při *de facto* odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*).

1938

Správní trestání: přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu

k § 22 odst. 1 písm. f) bod 7. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 6/2002 Sb., č. 62/2002 Sb., č. 78/2002 Sb. a č. 411/2005 Sb.

k § 4 písm. a), § 17 odst. 5 písm. b) a d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Skutková podstata přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 7. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je po formální stránce svojí povahou skutkovou podstatou zakazující a současně odkazující na konkrétní případy zákazu předjíždění v zákoně č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, pro jejíž naplnění není podstatné, zda byla způsobena dopravní nehoda či nikoli. Materiální stránka přestupku pak v daném případě spočívá v tom, že došlo k ohrožení zájmu společnosti na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 77/2008-50)

Věc: Světlana K. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty a zákazu činnosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně byla účastnicí dopravní nehody, ke které došlo v Přerově v úseku jednosměrné ulice. Na svém motocyklu předjížděla tvořící se kolonu vozidel, přičemž došlo ke střetu s vozidlem Škoda Fabia, jehož řidička odbočovala vlevo na parkoviště mezi školami. Na vozidlech vznikla hmotná škoda orientačně vyčíslená cca na 60 000 Kč. Při nehodě ke zranění osob nedošlo a alkohol byl u obou účastníků nehody vyloučen dechovou zkouškou (Dräger). Podle § 22 odst. 7 zákona o přestupcích byla žalobkyni rozhodnutím Magistrátu města Přerova uložena sankce, konkrétně pokuta ve výši 7 000 Kč a zákaz činnosti řízení všech motorových vozidel na dobu 8 měsíců, počínaje dnem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný dne 18. 2. 2008 zamítl.

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který dne 6. 6. 2008 rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc vrátil k dalšímu řízení. Dle názoru krajského soudu se rozhodující správní orgány nevypořádaly se znaleckým posudkem zpracovaným Ing. Ladislavem Mandákem a opomněly jeho závěry, z nichž vyplývá, že důvodem střetu vozidel byla především skutečnost, že řidička Škody Fabie vybočila vlevo v době, kdy žalobkyně, řidičí motocykl Suzuki, se za ní nenacházela ve vzdálenosti větší než 19 m. Řidička Škody Fabie měla tedy účinnou možnost stře-

tu s motocyklem řízeným žalobkyní zabránit, jestliže by před vybočením vlevo sledovala důsledně situaci a provoz za sebou. Škoda Fabia byla v době střetu v pohybu. Podle soudu bylo nelogické, když se skutečnost, že žalovaný ukládá ve svém rozhodnutí zahájit řízení o přestupku proti řidičce Škody Fabia, nijak neprojeví v hodnocení míry případného zavinění žalobkyně na předmětném přestupku. Závěrem krajský soud konstatoval, že při vydávání nového rozhodnutí bude nutné prokázat, jaká je míra zavinění žalobkyně na předmětné dopravní nehodě.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozhodnutí soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že se neztotožňuje s právním názorem a z toho učiněným závěrem krajského soudu, a to z následujících důvodů. Podle stěžovatele bylo plně prokázáno, že žalobkyně porušila povinnost účastníka provozu na pozemních komunikacích, kdy se při účasti na provozu na pozemních komunikacích nechovala ohleduplně a ukázněně tak, aby svým jednáním neohrožovala život, zdraví nebo majetek jiných osob a své chování nepřizpůsobila situaci v provozu na pozemních komunikacích (§ 4 písm. a) zákona o silničním provozu) a předjížděla, přestože se nemohla bezpečně zařadit před vozidla, která hodlala předjet, a to bezprostředně před přechodem pro chodce (§ 17 odst. 5 písm. b) a d) zákona o silničním provozu]. Stěžovatel proto považoval rozhodnutí krajského soudu za nezákonné, neboť krajský soud nesprávně posoudil otázku týkající se jednání žalobkyně a toto posuzoval (ač blíže nekvalifikoval) jako jednání, kdy porušením zvláštního právního předpisu způsobila dopravní nehodu. Zároveň považoval tento rozsudek za nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti, neboť předmětem přestupkového řízení bylo porušení § 4 písm. a) a § 17 odst. 5 písm. b) a d) zákona o silničním provozu, nikoliv míra zavinění na dopravní nehodě, a krajský soud se přesto jednáním, které bylo žalobkyni kladeno za vinu, nezabýval a pouze hodnotil, zda byla prokázána míra zavinění na dopravní nehodě. Za velmi obecný, nekonkrétní, a tím i nepřezkoumatelný označil stěžovatel také názor krajského sou-

du o nedostatečném dokazování s tím, že pokud má být opřen o údajné nevypořádání se se skutečnostmi uvedenými ve znaleckém posudku, je třeba vycházet z toho, že posudek se zabývá pouze technickou, nikoliv právní stránkou průběhu nehody. Ze závěrů krajského soudu je však patrné, že tento mezi technickou a právní stránkou posouzení dopravní nehody nedělá rozdíl, což stěžovatel považoval za nesprávné. Současně uvedl, že není zřejmé, proč krajský soud dává pokyn k provedení úkonů, které s protiprávním jednáním uvedenými v ustanovení § 17 odst. 5 písm. b) a d) zákona o silničním provozu, která jsou žalobkyni kladeny za vinu, zcela zřejmě nesouvisí. Z tohoto důvodu považoval rozsudek krajského soudu taktéž za zmatečný.

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

Z odůvodnění:

(...) Podle názoru Nejvyššího správního soudu však napadený rozsudek vykazuje jiný deficit, a sice nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky týkající se jednání žalobkyně, jak bude rozvedeno níže (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

Z předloženého spisového materiálu a z rozhodnutí správního orgánu, potvrzeného rozhodnutím stěžovatele, jakožto odvolacího orgánu, vyplývá, že předmětem projednávané věci byla otázka, zda žalobkyně svým jednáním porušila povinnosti účastníka provozu na pozemních komunikacích a naplnila tak skutkovou podstatu přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 7. zákona o přestupcích, jenž stanoví, že: „*Přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla předjíždí vozidlo v případech, ve kterých je to podle zvláštního právního předpisu zakázáno.*“ Tímto zvláštním právním předpisem je zákon o silničním provozu, za jehož porušení – konkrétně za porušení § 4 písm. a) a § 17 odst. 5 písm. b) a d) – byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku a byla jí s odkazem na § 22 odst. 7 zákona o pře-

stupcích uložena pokuta ve výši 7 000 Kč a zákaz činnosti na 8 měsíců.

Podle § 4 písm. a) zákona o silničním provozu „*při účasti na provozu na pozemních komunikacích je každý povinen chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí ani neohrožoval život zvířat, své chování je povinen přizpůsobit zejména stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, povětrnostním podmínkám, situaci v provozu na pozemních komunikacích, svým schopnostem a svému zdravotnímu stavu*“.

Podle § 17 odst. 5 písm. b) a d) zákona o silničním provozu „*řidič nesmí předjíždět*

(...)

b) jestliže by se nemohl bezpečně zařadit před vozidlo nebo vozidla, která hodlá předjet,

(...)

d) na přechodu pro chodce a bezprostředně před ním“.

V takto vymezeném právním rámci se při své rozhodovací činnosti pohybovaly oba správní orgány a v tomto směru měl být také prováděn soudní přezkum ze strany krajského soudu, jenž se měl v návaznosti na žalobou vymezené žalobní body zabývat tím, zda byl ve vztahu ke shora uvedené skutkové podstatě náležitě zjištěn skutkový stav věci. Jinými slovy, krajský soud měl přezkoumat, zda jednáním žalobkyně došlo k naplnění shora citovaných ustanovení zákona o silničním provozu směřujících k tomu, aby bylo zajištěno bezpečné užívání veřejně přístupných pozemních komunikací s tím, že první z nich vymezuje obecné zásady chování všech účastníků silničního provozu a druhé obsahuje výčet zákazů předjíždění, a to v návaznosti na subjektivní posouzení konkrétní situace na silnici řidičem vozidla – písm. b), nebo v návaznosti na vymezení místa na pozemní komunikaci – písm. d).

To ovšem krajský soud neučinil a namísto toho se zabýval skutkovým stavem ve vztahu k dopravní nehodě, jež následovala v návaz-

nosti na jednání žalobkyně, které jí bylo kladeno za vinu a které z tohoto pohledu také tvořilo podstatu celé kauzy. Skutečnost, že došlo rovněž k dopravní nehodě, je sice skutečností důležitou, nikoli však rozhodnou z hlediska uznání viny žalobkyně ze spáchání výše uvedeného přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Jiná situace by samozřejmě byla, pokud by způsobení dopravní nehody bylo předpokladem naplnění dané skutkové podstaty, jež představuje zákonný typ správněprávního deliktu (něco jako „šablonu“ či jeho model) umožňující právní posouzení konkrétního skutkového děje. K závěru o vině pachatele je totiž potřebný čin konkrétně pro společnost nebezpečný, odpovídající znakům (určité) skutkové podstaty neboli tzv. naplnění skutkové podstaty správního deliktu. V souzené věci však dopravní nehoda předpokladem naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 7. zákona o přestupcích v návaznosti na shora citovaná ustanovení zákona o silničním provozu nebyla.

Předmětná skutková podstata je svojí povahou skutkovou podstatou zakazující a současně odkazující (na konkrétní případy zákazu předjíždění v zákoně o silničním provozu), pro jejíž naplnění je podstatné, že došlo k ohrožení zájmu společnosti na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, a to zákonem předvídaným jednáním jako takovým bez ohledu na to, zda byla způsobena dopravní nehoda či nikoli.

V této souvislosti považuje kasační soud za nutné poznamenat, že přestupkem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. V řízení o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba zkoumat naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku, mezi něž patří i objektivní stránka přestupku. Obligatorní znaky objektivní stránky jsou jednání, následek a příčinná souvislost neboli kauzální nexus (*nexus causalis*), tj. vztah mezi protiprávním jednáním jako příčinou a škodlivým následkem, který je právě tímto jednáním vyvolán. Škodlivý následek coby znak skutkové pod-

staty přestupků se přitom zpravidla neprojevíje materiálně, obvykle je vyjádřen samotným faktem porušení povinnosti, s nímž v podstatě spadá v jedno. Tím se současně také naplňuje požadovaná příčinná souvislost. Ve shodě s doktrínou je však třeba lišit mezi dvěma základními formami následku, a to ohrožovacím a poruchovým. Prvně jmenovaný následek v podstatě znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí, druhý pak představuje již přímý zásah tohoto objektu.

Objektem přestupku dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 7. zákona o přestupcích je bezpochyby zájem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, jehož součástí je i to, aby nedocházelo k dopravním nehodám. Pokud přitom k dopravní nehodě dojde, tak jako v souzené věci, je třeba ji vyhodnotit a s ohledem na získané závěry potom zvážit, zda je dopravní nehoda následkem přestupkového jednání (zda zde existuje příčinná souvislost), a lze ji tudíž zohlednit při určení druhu sankce a její výměry ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Nicméně v případě, že k dopravní nehodě nedojde nebo není prokázáno, že tato je následkem předmětného přestupkového jednání, neznamená to, že by předmětná skutková podstata nebyla naplněna, ale že jí chráněný zájem nebyl porušen, nýbrž ohrožen, tj. jedná se pouze o jiný charakter a intenzitu následku přestupkového jednání.

Způsobená dopravní nehoda jako následek přestupkového jednání vymezeného v § 22 odst. 1 písm. f) bod 7. zákona o přestupcích, v návaznosti na § 4 písm. a) a § 17 odst. 5 písm. b) a d) zákona o silničním provozu, tedy toliko zvyšuje závažnost daného jednání, což je potom reflektováno v rámci ukládání sankce, jak správně s odkazem na judikaturu uvádí stěžovatel.

Krajský soud proto pochybil, neboť namísto toho, aby posoudil úplnost zjištěného stavu věci ve vztahu k naplnění příslušné skutkové podstaty, tzn. rozhodnutí o vině pa-

chatele (žalobkyně), upnul svoji pozornost výhradně na dopravní nehodu, ke které došlo následně a ke které byl v rámci řízení před správním orgánem zpracován (Ing. Ladislavem Mandákem) znalecký posudek; z něho na jedné straně vyplývá, že řidička vozidla Škoda Fabia měla účinnou možnost střetu s motocyklem žalobkyně zabránit (pokud by před odbočením vlevo sledovala důsledně situaci a provoz za sebou), na druhé straně však konstatuje, že je otázkou, zda za daných podmínek (popojíždění kolony, jednosměrný provoz, stání před přechodem, šířka vozovky 4,5 m) byl předpoklad, resp. mohla řidička uvedeného vozidla očekávat, že bude někým předjížděna. Současně je v posudku konstatováno, že kolizi, resp. možnému riziku vzniku kolize by motocyklistka předešla, pokud by se nepohybovala mimo kolonu vozidel, což souvisí s technikou a způsobem její jízdy.

Z uvedeného obsahu znaleckého posudku je možné dovodit, že k dopravní nehodě došlo v důsledku spojení (souběhu) dvou jednání, a sice (i) odbočení vlevo (řidičky vozidla Škoda Fabia) a (ii) jízdy mimo kolonu (motocyklistky), jež ovšem nebyla primární příčinou dopravní nehody. Dle uvedeného znaleckého posudku totiž, i kdyby technika a způsob jízdy motocyklistky (žalobkyně) nebyla v souladu se zákonem, její technika a způsob jízdy nebyla primární příčinou střetu s vozidlem Škoda Fabia. Na základě toho však dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dospět k závěru, že žalobkyně není odpovědná za své jednání bezprostředně před dopravní nehodou, které bylo vyhodnoceno jako jednání přestupkové, a proto ji také byla uložena příslušná sankce v podobě pokuty a zákazu činnosti.

V tomto směru Nejvyšší správní soud uzavírá, že předmětem posouzení v projednávané věci bylo jednání ad (ii), tedy jízda žalobkyně mimo kolonu - vyhodnocená jako nedovolené předjíždění, protože se nemohla zařadit před vozidla, která hodlala předjet, a protože se tak stalo bezprostředně před přechodem pro chodce.

Územní samospráva: regulace obecně závaznou vyhláškou Správní trestání: sankce za porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce

k § 10 písm. a) a c) a § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

I. Obec je oprávněna regulovat určité činnosti v daném území obecně závaznou vyhláškou v zájmu veřejného pořádku a čistoty a k tomuto účelu je oprávněna tyto pojmy i vyložit; vždy se však musí jednat o činnosti, jimiž může být daný chráněný zájem dotčen.

II. Při ukládání sankce za porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce je rozhodující, zda povinnost či zákaz v tomto předpisu obsažený, je stanoven jednoznačně a srozumitelně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, čj. 2 As 13/2009-78)

Prejudikatura: srov. nálezy Ústavního soudu č. 35/1994 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 5/93), č. 94/1994 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 26/93), č. 216/1999 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 5/99), č. 129/2007 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 4/05), č. 22/2009 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 46/06) a č. 20/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 45/06).

Věc: Hong T. X. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad Jičín, odbor správních agend, rozhodnutím ze dne 19. 2. 2008 uložil žalobci (po zrušení svého prvního rozhodnutí v odvolacím řízení) pokutu ve výši 9000 Kč za správní delikt podle § 58 odst. 4 obecního zřízení, který měl jako podnikající osoba spáchat porušením povinnosti stanovené v čl. II. odst. 3 Obecně závazné vyhlášky města Jičína č. 4/2007, o veřejném pořádku, tím, že v době od 9. 8. 2007 do 14. 12. 2007 vystavoval zboží na Valdštejnově náměstí v Jičíně, tedy na veřejném prostranství v území vymezeném jako památková rezervace.

Žalobce brojil proti tomuto rozhodnutí odvoláním, na základě kterého žalovaný svým rozhodnutím ze dne 10. 4. 2008 změnil výši pokuty na 5 000 Kč.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou. Krajský soud v Hradci Králové svým rozsudkem ze dne 28. 11. 2008 zrušil rozhodnutí žalovaného a současně i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že sice není oprávněn posuzovat soulad obecně závazných vyhlášek se zákony a jinými právními

předpisy, je ovšem oprávněn je zkoumat při jejich aplikaci na konkrétní případ ve správním řízení. Vyšel z toho, že podle § 10 obecního zřízení může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti, a to jak k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, tak i k udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství. Vyhláška města Jičína č. 4/2007 v čl. II. odst. 3 zakazuje skladování materiálu a vystavování zboží na veřejných prostranstvích v území vymezeném jako památková rezervace v zájmu zajištění čistoty ulic a veřejných prostranství, tedy spojuje v jedné větě a dává do vzájemné podmíněnosti obě možnosti. Ke spáchání správního deliktu by tak mohlo dojít jen při naplnění skutkové podstaty jako celku. Za rozumný a ústavně konformní výklad rozhodného znění vyhlášky označil krajský soud pouze takový, který je běžnému subjektu, jehož postavení upravuje, dostatečně srozumitelný tak, aby mu bylo zřejmé, jaké jednání je důvodem pro postih. Pokud by smyslem předmětného ustanovení vyhlášky byl jenom zákaz vystavování zboží na veřejných prostranstvích v území vymezeném jako památková rezervace,

pak by stačilo, aby zakazovalo pouze tuto činnost. Protože je však předmětné ustanovení vázáno i na čistotu ulic a jiných veřejných prostranství, musí být vedle zakázané činnosti (skladování materiálu a vystavování zboží) také prokázáno, že tím došlo k jejich znečištění. To však ani z jednoho ze správních rozhodnutí není zřejmé a ani se to krajskému soudu nejeví být možným.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména konstatoval, že žaloba brojila především proti obecně závazné vyhlášce. Stěžovatel však ve správním řízení nebyl oprávněn řešit zákonnost či ústavnost obecně závazné vyhlášky; byl povinen ji aplikovat stejně jako každý jiný právní předpis. Samotné ustanovení § 10 písm. a) a c) obecního zřízení předpokládá možnost zákazu určitých činností nebo možnost stanovení povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství. Za tímto účelem může obec i zakázat vystavování zboží. Pokud tedy obec zakázala chovat se určitým způsobem, mohla tak učinit jen za účelem shora uvedeným. Tento účel je dán automaticky již tím, že obec vyhlášku vydala a nedošlo k jejímu napadení či zrušení. Podle názoru stěžovatele, pokud obec vydala vyhlášku jak na základě § 10 písm. a), tak i písm. c) i d) obecního zřízení, pak porušení zákazu stanoveného vyhláškou logicky znamená i porušení zájmů chráněných § 10 obecního zřízení, tedy i čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, neboť za jiným účelem by obec vyhlášku vydat nemohla. Stěžovatel se nemůže ztotožnit se závěrem krajského soudu, že zákaz vystavování zboží by měl být vyjádřen ve vztahu k § 10 písm. a) obecního zřízení přímo a bez dovětku vztahujícího se k čistotě ulic a jiných veřejných prostranství. Úvodní ustanovení předmětné vyhlášky výslovně uvádí, že je vydána na základě § 10 písm. a), c) a d) zákona a věta uvedená v čl. II. odst. 3 je pouze opakováním obecného účelu, jak jej stanoví zákon. Dané ustanovení je tak pouze proklamací účelu, za který obec mohou vyhláškami uložit nějaké povinnosti. Nejedná se proto o podmínku spojenou se zákazem vystavování zbo-

ží, ale o informativní ustanovení o účelu povinnosti. Proto se nemůže jednat o znak skutkové podstaty, která je naplněna právě vystavováním zboží. Stěžovatel v tomto hledu poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, akceptující nižší legislativní kvalitu právních předpisů vydávaných obcemi. Z veškerých podkladů a ustanovení je naprosto zřejmý úmysl, účel a zájmy, které se obec snažila v rámci zákonůch mezi docílit a jaké činnosti na svém území zakázala. O tom svědčí i skutečnost, že vyhláška obsahuje pravidla pro udělování výjimek, což by při výkladu krajského soudu postrádalo smysl. Názor krajského soudu, který si ani neumí představit, že by vystavováním textilu mohla být narušena čistota veřejného prostranství, by pak vyhlášku v této části učinil zcela neaplikovatelnou, což jistě úmyslem obce nebylo. Ochrana zájmu na čistotě veřejného prostranství také logicky směřovala jen k následku daného jednání a výši pokuty. Správním orgán I. stupně ve svém rozhodnutí provedl poměrně široký rozbor, co je *veřejným pořádkem a čistotou veřejných prostranství*. Tyto pojmy v sobě zahrnují proměnlivé veličiny a jejich obsah se řídí sociálními a dalšími poměry a názory. Co je veřejným pořádkem na území dané obce tak spadá do úvahy této obce a lze akceptovat, že i vystavování určitého druhu zboží narušuje čistotu a veřejný pořádek, navíc pokud se jedná o území památkové rezervace. Obce jsou oprávněny prostřednictvím obecně závazné vyhlášky realizovat a prosazovat svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je obklopuje, pokud přitom respektují základní ústavní pravidla. Krajský soud sice v důvodech napadeného rozsudku popřel význam pouze jazykového výkladu, současně však výhradně jej užil při své úvaze, neboť přísně formalisticky lpěl na první části věty předmětného ustanovení. Dokonce uvedl, že pokud by zde první část věty nebyla, nic by zákaz nebránilo a nebylo by třeba zkoumat dopady vystavování zboží na veřejný pořádek a čistotu v obci. Stěžovatel považuje právní úvahu krajského soudu za projev přílišného formalismu odporující rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu i Ústavního sou-

du. Takový přístup omezuje právo obce na samosprávu opomenutím záměru obce při vydání této vyhlášky.

Žalobce ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti vyslovil přesvědčení, že obec musí při vydávání obecně závazné vyhlášky vážit, zda „*pouhé vystavování zboží*“ může narušit veřejný pořádek a čistotu ulic a v jaké intenzitě. Pokud tomu tak není, nelze takovou činnost vůbec regulovat. Žalobce nechápe, jak by vystavený textil, obuv, zelenina a obdobné zboží, mohly vůbec narušit zájem na čistotě ulic a jiných veřejných prostranstvích, zejména za situace, že město Jičín na straně druhé přímo tuto činnost podporuje pořádáním pravidelných trhů každý pátek a sobotu přímo na Valdštejnově náměstí. Navíc poukazuje na skutečnost, že na témže náměstí je několik domů ve vlastnictví města, jejichž nájemcům výjimka z vyhlášky byla povolena. Vyhláška sice udělování výjimek upravuje, ovšem nestanoví pro ně žádná kritéria. Zájem na ochraně vzhledu historické části je udělováním výjimek prakticky popřen. Aplikace čl. II. odst. 3 předmětné obecně závazné vyhlášky je podle názoru žalobce nezákonná.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Právo obcí na samosprávu plyne již z Evropské charty místní samosprávy (publikovano pod č. 181/1999 Sb.) a je zakotveno i v čl. 99 a násl. Ústavy České republiky. Čl. 104 odst. 3 Ústavy pak výslovně umožňuje zastupitelstvům v mezích jejich působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Součástí samosprávy tedy je i tvorba vlastních právních předpisů, vlastních závazných pravidel, byť jde o předpisy podzákonné; podmínkou je respektování věcné působnosti samosprávného celku. Pokud však jde o ukládání povinností, byla právní teorie o nevázanosti samosprávy na zákonné zmocnění v minulosti výrazně ovlivněna nálezy Ústavního soudu [např. nález ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93 (č. 35/1994 Sb.), či ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 26/93 (č. 94/1994 Sb.), oba do-

stupné na www.nalus.usoud.cz] tak, že k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti osob, je obec oprávněna jen v případě výslovného zákonného zmocnění. Tento restriktivní výklad však Ústavní soud posléze sám opustil a např. v nálezech ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (č. 216/1999 Sb.), ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05 (č. 129/2007 Sb.), ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (č. 22/2009 Sb.) i ve stěžovatелеm označeném nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, č. 20/2008 Sb. (vše dostupné na www.nalus.usoud.cz), již konstatuje posun právního prostředí a konstantní změnu v nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy s vyústěním o oprávněnosti obce k tvorbě práva ve formě obecně závazných vyhlášek přímo na základě § 104 odst. 3 Ústavy.

V daném případě město Jičín vycházelo z obecního zřízení, které v § 10 vymezuje, kdy obec může v samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Podle citovaného ustanovení lze obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti:

„a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně 3) (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon“.

Není tedy sporu o tom, že město Jičín bylo oprávněno k přijetí obecně závazné vyhlášky. Na obecně závazné vyhlášky obcí je třeba klást požadavky obdobné požadavkům na zákony – zejména tedy musí být srozumitelné jejich adresátům. Pokud stěžovatel poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, v němž je uvedeno, že „zejména od menších obcí nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci“, opomíjí pokračování textu nálezu: „na druhou stranu však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování“. Bez ohledu na to, zda vůbec lze považovat město Jičín za „menší obec“, lze z toho vyvodit, že je možné u obecního právního předpisu tolerovat určitou legislativní neobratnost, nikoliv však nesrozumitelnost či výkladovou nejasnost. To platí zejména tam, kde je vyhláškou ukládána určitá povinnost či naopak zákaz, jejichž nerespektování může být sankcionováno.

Nelze přisvědčit stěžovateli v názoru, že byla-li obecně závazná vyhláška řádně přijata za účelem dodržování veřejného pořádku a čistoty města, pak logicky všechny v ní uložené povinnosti směřují k zajištění tohoto účelu, a pokud tato vyhláška nebyla zrušena, je třeba zákazy v ní stanovené respektovat a její porušení lze sankcionovat. Skutečnost, že obecně závazná vyhláška města Jičína č. 4/2007, o veřejném pořádku, byla dle své preambule vydána mj. podle § 10 písm. a), c) a d) obecního zřízení a dle svého čl. I. je jejím účelem mj. zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a čistoty ve městě, neznamená, a nemůže ani znamenat, že ať je v ní uveden jakýkoliv zákaz, je automaticky jeho smyslem zajištění veřejného pořádku. Musí se vždy jednat o povinnost či zákaz činnosti, jimiž lze vůbec veřejný pořádek či čistotu města skutečně ovlivnit. Ani podpůrný argu-

ment, že vyhláška obsahuje možnost výjimek, a tím i možnost subjektivního přístupu, není rozhodující. Nelze odhlédnout od skutečnosti, že článek IV. odst. 1 vyhlášky výjimky sice umožňuje, ovšem nestanoví pro ně žádné podmínky. Takto upravené výjimky nejsou podporou pro akceptaci vyhlášky – naopak takováto úprava výjimek umožňuje libovůli při jejich udělování.

Nelze ani přijmout názor, že obec není nijak omezena při stanovení, co se těmito pojmy (*veřejný pořádek, čistota*) rozumí. Pokud jde o pojmy nedefinované právním předpisem, pak nelze pominout jejich obecné vnímání v daném místě a čase. Jistě obci přísluší posoudit, které jevy považuje v obci nebo v některých jejích částech za nepřipustné; vždy však musí jít o jevy, které jsou způsobilé se těchto chráněných zájmů dotknout. I pojem „*čistota ulic a veřejných prostranství*“ může být vnímán v různých obcích různě, stejně tak jako je různé vnímání jednotlivci. Tato rozdílnost je dána kulturní vyspělostí, výchovou, složením obyvatelstva, životními podmínkami, dobou. Jinak bylo kupř. v minulosti při neexistenci kanalizace vnímáno vylévání splašků na ulici, jinak je vnímáno v dnešní době. Stejně tak v téže době může být určité jednání v jedné obci považováno za nepřijatelné, v jiné však jde běžný standard nevbuzující pohoršení a snahu po regulaci. Tedy i za předpokladu značné míry volnosti obcí při úvaze o naplnění pojmu „*veřejný pořádek*“ či „*čistota veřejných prostranství*“, musí být respektována souvislost omezovaného či příkazovaného jednání s možnou podstatou těchto pojmů.

Považuje-li stěžovatel nezrušenou a platnou obecně závaznou vyhlášku za nezpochybnitelnou, není tomu tak. Soud při posuzování zákonnosti správního rozhodnutí sice není oprávněn tuto vyhlášku zrušit, ovšem, shledá-li její nezákonnost, protiústavnost či jinou těžkou vadu, neaplikuje ji. V daném případě ji shledal v rozhodné části nejednoznačnou a dovodil, že její výklad není dostatečnou oporou pro uložení sankce, neboť tento výklad vytváří nutnost zkoumat jednání žalobce i z jiných hledisek, než činil správní orgán.

Konkrétně dovedil, že rozhodné ustanovení v sobě spojuje nejen zakázané jednání (vystavování zboží), ale i narušení zájmu na ochraně čistoty daného místa. V dané věci tedy krajský soud vyhlášku nevyloučil z aplikace, ale vložil ji způsobem, který považoval za racionální.

Tento závěr a výklad rozhodného ustanovení vyhlášky je třeba posuzovat právě ve vztahu ke správnímu deliktu. Žalobce byl postižen podle § 58 odst. 4 obecního zřízení, tedy za porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce. Čl. II. Obecně závazné vyhlášky města Jičína č. 4/2007 má nadpis „*Veřejný pořádek*“. Jeho odst. 3. pak zní takto: „*V zájmu zajištění čistoty ulic a jiných veřejných prostranství je zakázáno skladování materiálu a vystavování zboží na veřejném prostranství v území vymezeném jako památková rezervace.*“ Je vyloučeno, aby k naplnění skutkové podstaty správního deliktu stačilo porušení zákazu obsaženého ve vyhlášce, pokud tento zákaz není srozumitelný a jednoznačný.

Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že ač to popřel, užil při výkladu rozhodného ustanovení obecně závazné vyhlášky prostého jazykového výkladu. Výkladové metody jsou různé a slouží k poznání skutečného, správného, smyslu předpisu. Jazykový výklad vychází z vlastního právního textu. V daném případě ovšem jazykový výklad sám o sobě skutečně nestačí, neboť pochybnosti o obsahu zákazu není schopen odstranit. Rozhodné ustanovení jím lze vyloučit jak tak, že jde o prvek zakázaného jednání (neznečistit zakázanou činností veřejné prostranství), i tak, že jde o pouhou proklamaci uvozující zákaz. Krajský soud poukazuje na smysl předpisu, užil tedy i výkladu teleologického; ovšem jím argumentuje i stěžovatel a dovozuje z něho opačný závěr. Není pochyb o tom, jaký byl účel obecně závazné vyhlášky a rozhodné ustanovení mu odpovídá. Vytýká-li stěžovatel krajskému soudu, že opomněl záměr obce, není tomu tak; samotný záměr však není rozhodný, rozhodné je, jak se jej obci podařilo v obecně závazné vyhlášce vyjádřit. Tento způsob výkladu tedy rovněž neodstraňuje pochybnosti o rozsahu zákazu obsaženého v čl. II.

odst. 3 vyhlášky. Řešení je třeba hledat v dalších výkladových metodách. Kombinací výkladu srovnávacího a logického k určitému závěru dospět lze. Jestliže obecně závazná vyhláška ve své preambuli a úvodních ustanoveních proklamuje účel zákona a v dalších článkách při jednotlivých zákazech tento účel neopakuje, s výjimkou ustanovení čl. II. odst. 3, nelze než uzavřít, že uvození zákazu zde má význam jiný, než je pouhá obecná proklamační cíle zákazu. V tom případě je třeba přisvědčit krajskému soudu v tom, že ustanovení čl. II. odst. 3 obecně závazné vyhlášky váže zákaz vystavování zboží na čistotu ulic a jiných veřejných prostranství. Tvrdí-li tedy stěžovatel, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí provedl rozsáhlý rozbor pojmů „*veřejný pořádek*“ a „*čistota veřejných prostranství*“, nelze mu přisvědčit. Vymezení pojmu „*veřejný pořádek*“ je ve zcela obecné rovině, vymezení pojmu „*čistota veřejných prostranství*“ není uvedeno vůbec, pouze je konstatováno, že cílem zákazu je zajištění „*čistoty těchto prostranství a zachování vzhledu (...)*“. Znovu je třeba připomenout, že jde o oblast správního trestání, a už sama skutečnost, že je třeba rozsah a jednotlivé prvky zákazu takto složitě vykládat, nasvědčuje tomu, že formulace zákazu je nejednoznačná, obtížně srozumitelná a za takové situace nemůže být podkladem pro sankci, nehledě k tomu, že správní orgány se vlivem vystavování zboží na veřejném prostranství na jeho čistotu nezabývaly, jak správně konstatoval krajský soud.

Pokud tedy krajský soud označil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů za skutkově nepodložená, je jeho závěr důvodný. Obecně závazná vyhláška města Jičína č. 4/2007, o veřejném pořádku, v čl. II. odst. 3 formuluje povinnost subjektů nejednoznačně, přičemž po výkladu za užití několika výkladových metod je třeba uzavřít, že spojuje zakázané jednání s vlivem na čistotu veřejného prostranství; tím se však správní orgány nezabývaly. Nejasnost ve výkladu povinnosti by mohla být dokonce důvodem k vyloučení postihu vůbec; v daném případě ovšem žalobce uloženou povinnost chápal právě tak,

jak k ní dospěl i soud a jde o výklad, který je pro něho příznivější.

Vytýká-li stěžovatel krajskému soudu, že se ohledně vystavování zboží na veřejném prostranství vyjádřil tak, že by vůbec nemohlo narušit čistotu v obci, lze krajskému soudu rovněž přisvědčit. V případě skladování materiálu na veřejném prostranství není vliv na čistotu vyloučen, v případě vystavování zboží běžně prodávaného v obchodech o tom lze

skutečně pochybovat. Je to však otázkou konkrétních zjištění a konkrétního zdůvodnění.

Posouzení věci krajským soudem nebylo výrazem formalismu vymykajícího se z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu či Ústavního soudu. Oba tyto soudy ve své rozhodovací činnosti naopak dbají na jednoznačnost zákazů, jejichž nedodržení má za následek sankci, stejně tak jako kladou důraz na řádné zjištění a hodnocení skutkového stavu v sankčním řízení.

1940

Zbraně a střelivo: nabývání střeliva; evidence střeliva

k § 38 odst. 8, § 39 odst. 1 písm. k) bod 1. a § 39 odst. 1 písm. d) bod 2. zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (zákon o zbraních)*)

I. Držitel zbrojní licence skupiny J podle zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 484/2008 Sb., byl oprávněn k nabývání střeliva k plnění úkolů stanovených ve zbrojní licenci, byť tato skutečnost nebyla v § 38 odst. 8 výslovně uvedena.

II. Vedení evidence střeliva je zákonnou povinností každého držitele zbrojní licence [viz § 39 odst. 1 písm. k) bod 1. a § 39 odst. 1 písm. d) bod 2. citovaného zákona] a této povinnosti se nemůže zbavit odkazem na to, že prováděcí předpis některé náležitosti jejího vedení podrobně nestanovil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 1 As 31/2009-81)

Prejudikatura: č. 20/2003 Sb. NSS, č. 576/2005 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 33/97).

Věc: Město Ústí nad Orlicí proti Policii České republiky, Správě Východočeského kraje, Inspektorátu pro zbraně, střelivo, výbušniny a drogy, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní ředitelství Policie České republiky Ústí nad Orlicí uložilo žalobci dne 19. 11. 2007 pokutu ve výši 10 000 Kč podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o zbraních a stanovilo povinnost uhradit náklady ve výši 1 000 Kč. Žalobce se měl dopustit správního deliktu tím, že jako držitel zbrojní licence (skupiny J) nevedl řádně evidenci střeliva, čímž porušil § 39 odst. 1

písm. k) zákona o zbraních. Konkrétně žalobce neprokázal nabytí 400 ks nábojů ráže 9 mm Luger, které jsou vždy po 25 kusech vydávány strážníkům městské policie při nástupu do služby a přebírány zpět při jejím skončení. Dále neprokázal jakoukoliv evidenci nábojů naku-povaných a spotřebovaných při cvičných střelbách konaných několikrát ročně.

*) S účinností od 1. 2. 2009 ustanovení § 38 odst. 8 novelizováno zákonem č. 484/2008 Sb.

Žalobce se odvolal k žalované, která odvolání dne 5. 2. 2008 zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 27. 1. 2009 zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž vymezil dvě právní otázky: 1) zda podle zákona o zbraních může držitel zbrojní licence skupiny J nabývat do vlastnictví střelivo a 2) zda je držitel zbrojní licence povinen provádět evidenci střeliva a co je v ní povinen uvádět. Stěžovatel zrekapituloval část odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, v němž tento soud uvedl, že pouze zřejmým nedopatřením není v § 38 odst. 8 zákona o zbraních v rozhodném znění uvedeno, že držitel zbrojní licence skupiny J je oprávněn nabývat do vlastnictví i střelivo (výslovně jsou zmiňovány jen zbraně). S přihlédnutím k účelu zákona o zbraních a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, však krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel jako držitel zbrojní licence skupiny J má bezpochyby oprávnění nabývat do svého vlastnictví střelivo. Krajský soud dále konstatoval, že povinnost evidovat střelivo vyplývá ze zákona pro každého držitele zbrojní licence a že, i kdyby způsob vedení evidence střeliva prováděcí předpis k zákonu o zbraních nestanovil, měl by stěžovatel povinnost vést evidenci v takovém rozsahu, který by umožnil sledovat jeho pohyb. Stěžovatel k tomu uvedl, že se v zásadě ztotožňuje s výkladem zákona o zbraních provedeným krajským soudem a že v současné době již eviduje zbraně a střelivo v souladu s názorem krajského soudu. Po žalobci však nelze spravedlivě požadovat, aby sám byl schopen a povinen vlastním uvážením nahradit chybějící výslovné ustanovení zákona. Jestliže zákonodárce výslovně neuvádí konkrétní práva a povinnosti, neměl by být stěžovatel za porušení povinnosti sankcionován. Krajský soud použil pro laiky složité metody výkladů, zejména např. výklad *de ratione legis*, a vypomohl si i analogií práva, když oprávnění nabývat do vlastnictví a držet střelivo pro zbrojní licenci skupiny J odvozoval především ze zákona

o obecní policii. Skutečnost že takový výklad vyžaduje vysoké právní vědomí, potvrzuje podle stěžovatele i to, že zákonodárce zákonem č. 484/2008 Sb. s účinností od 1. 2. 2009 doplnil § 38 odst. 8 zákona o zbraních o do té doby neexistující právní úpravu. Podle stěžovatele by správní orgán neměl nahrazovat případné nedostatky zákona vlastním uvážením. Soud by pak neměl klást k tíži „delikventa“, že se držel jazykového výkladu právní normy a v případě chybějícího výslovného ustanovení zákona se „utajeného smyslu“ právní úpravy nedobral za užití specifických právních metod výkladu soustavy právních předpisů.

Podle stěžovatele správní orgán i krajský soud porušily základní zásadu právního státu, že nikdo nemůže být orgánem veřejné moci nucen činit, co mu zákon neukládá. Sankce byla totiž žalobci uložena za porušení povinnosti, která v zákoně o zbraních a střelivu až do 1. 2. 2009 nebyla zakotvena. Rozšiřující výklad právní normy za užití *analogia iuris* nelze užít k tíži stěžovatele a sankcionovat jej za to, že se držel výslovného znění právní normy. Stěžovatel se domnívá, že každý subjekt práva v České republice má nárok na to, aby přímo ze znění konkrétního zákona zjistil, jaké povinnosti mu zákon ukládá a jaká práva podle něho má. Pokud měl zákonodárce v úmyslu zakotvit právo držitele zbrojní licence skupiny J nabývat a držet střelivo a následně jej evidovat, měl tato práva a povinnosti vtělit do zákona o zbraních, jak to později výslovně učinil. Jelikož krajský soud v odůvodnění svého rozsudku označil jako nezákonnou praxi, kdy střelivo pro cvičné střelby nekupoval stěžovatel, ale velitel městské policie, uvedl stěžovatel nad rámec kasační stížnosti, že si je vědom, že držitel zbrojního průkazu skupiny D není oprávněn nakupovat střelivo. Velitel stěžovatele je však shodně jako všichni jemu podřízení strážníci držitelem i zbrojního průkazu skupiny E a právě na tento zbrojní průkaz skupiny E nakupoval předmětné střelivo.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že evidence střeliva je nutná z důvodu možnosti zneužití střeliva pro jiné účely, než pro jaké bylo zakoupeno. Pokuta

nebyla uložena za nesprávné vedení evidence, ale za to, že evidence nebyla podchycena vůbec. Pouhé označení ráže nepovažuje žalovaný za dostačující.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se stanoviskem krajského soudu, že gramatický (jazykový) výklad je pouhým prvotním přiblížením se k aplikované právní normě. Otrocké následování doslovného znění zákona, jehož se stěžovatel domáhá, nemá v moderním právním státě opodstatnění. Pokud vezmeme v úvahu jednu ze základních charakteristik právní normy (tenzi mezi její obecností a širokou variabilitou společenských vztahů, na než dopadá) a nadprodukcii právních předpisů posledních let, jakož i jejich vzájemné překrývání, mohlo by trvání na doslovném znění zákona bez možnosti užití dalších výkladových metod (vedle metody jazykové) vést v konkrétních případech k absurdním důsledkům. V této souvislosti je k připomenutí výrok Gustava Radbrucha o nutnosti poznávání účelu v právu: „*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 zákonu rozumět lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor – on práve musí být moudřejší jako jeho autor*“ (Radbruch, G. *Rechtsphilosophie. Studienausgabe*. 2. Aufl., Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 2003, s. 107; citováno dle Holländer, P. *Filosofie práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 85). Touto citací Nejvyšší správní soud v žádném případě nechce relativizovat roli zákonodárce: jeho vůle je při vytváření právního pravidla určující. Pouze tím zdůrazňuje fakt, že ideální zákonodárce, který by upravil jasně, srozumitelně a bezrozporně veškeré právem regulované vztahy, je fikcí. V každodenní realitě

jsou soudy (vedeny imperativem zákazu odepření spravedlnosti) nuceny vykládat právní normy vyznačující se vágností a neúplností a hledat rozumná řešení tam, kde právní normy mlčí nebo jsou v ostrém konfliktu. Z těchto hledisek je zřejmé, že jazykový výklad právní normy „[j]e pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e rati-one legis atd.). *Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity*“ (viz poprvé nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., též dostupný <http://nalus.usoud.cz>). Výklad právní normy by tedy měl být průnikem a vyvážením jednotlivých výkladových metod – vedle metody jazykové též metody systematické, historické, teleologické, logické, srovnání v právu aj. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2004, čj. 7 A 72/2001-53, č. 576/2005 Sb. NSS a dále též rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS). Použití jednotlivých metod výkladu lze legitimně omezit jen v některých případech.

Samotné použití různých metod výkladu právních norem není tedy možné krajskému soudu vytýkat, naopak tento přístup je v současném hypertrofovaném právním řádu nikoliv pouhou možností, ale nutností. Za nepřijatelný by bylo možné považovat jen takový výklad, který by překročil ústavní limity výkladu, představované zejména právem na spravedlivý proces jakož i dalšími právy a svobodami jednotlivce zakotvenými v Listině základních práv a svobod, a byl by ve skutečnosti zjevnou libovůlí soudu. Nejvyšší správní soud však řadou argumentů podepřený právní názor krajského soudu vyslovený v jeho rozsudku za takový výkladový exces nepovažuje (k tomu srov. dále konkrétní posouzení obou stěžovateli předložených otázek).

Stěžovatel v této souvislosti namítá, že teologický výklad vyžaduje vysoké právní vědomí a že je pro laiky složitou metodou. K tomu lze konstatovat, že stěžovatel je městem – obcí s rozšířenou působností, u něž lze předpokládat, že bude vstupovat do velkého množství právních vztahů a že bude rovněž uplatňovat v plné šíři samostatnou a přenesenou působnost, jak je stanovena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). V takovém případě nelze o laikovi vůbec hovořit, neboť uvedený rozsah právních vztahů vyžaduje v právu školené pracovníky případně samostatný právní odbor. Pokud stěžovatel takové pracovníky nebo odbor nemá (což ale musí mít nutně důsledky na každodenní chod města), pak ani tehdy nelze výklad učiněný krajským soudem považovat za interpretaci neočekávatelnou, ke které se stěžovatel nemohl dobrat sám: krajský soud vyšel ze zákona o zbraních a z jeho prováděcích předpisů a ze zákona o obecní policii – tedy z právních předpisů, které je stěžovatel z titulu své funkce povinen běžně aplikovat.

Stěžovatel nicméně dále vznáší závažný argument o porušení zásady, že nikdo nesmí být orgánem veřejné moci nucen činit, co mu zákon neukládá. Předmětná zásada je obsažena v čl. 2 odst. 4 Ústavy a v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a k posouzení jejího možného porušení je třeba analyzovat podstatu správního deliktu stěžovatele, a tedy i obě právní otázky, které byly jádrem podané žaloby.

(...) Z citovaných ustanovení zákona o zbraních je zřejmé, že zákon v rozhodné době výslovně nestanovil oprávnění držitele zbrojní licence skupiny J k nabývání střeliva do vlastnictví. Tuto mezeru ostatně potvrdil zákonodárce v novele zákona o zbraních provedenou zákonem č. 484/2008 Sb. (bod 67), když oprávnění k nabývání střeliva do vlastnictví do zákona o zbraních výslovně doplnil. Důvodová zpráva k tomu uvedla, že „[z]ákon o zbraních přesně nedefinuje oprávnění držitelů zbrojní licence příslušných skupin k nabývání vlastnictví a držení střeliva držitelů, proto se navrhuje doplnit příslušná ustanovení tak, aby bylo zcela zřejmé, že dr-

žitelé zbrojních licencí jsou oprávněni nabývat do vlastnictví i střelivo a přenechávat je držitelům příslušných skupin zbrojního průkazu k plnění úkolů stanovených ve zbrojní licenci“ (tisk 507/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, V. volební období, www.psp.cz). Z citace vyplývá, že novela měla deklaratorní povahu – odstraňovala výkladovou pochybnost (srov. „aby bylo zcela zřejmé“), a tedy že oprávnění nabývat do vlastnictví střelivo pro příslušné skupiny zbrojních licencí bylo v zákoně o zbraních implicitně obsaženo.

Závěr o tom, že držitel zbrojní licence skupiny J je oprávněn nabývat do vlastnictví a držet pouze zbraně, ale nemůže nabývat a držet střelivo do těchto zbraní, je ostatně již na první pohled problematický a jeho mechanické uplatňování v praxi může vést k absurdním důsledkům a k popření smyslu zmiňované zbrojní licence. Tato licence je mimo jiné určena pro města a obce, aby mohly zabezpečit efektivní fungování svých obecních (městských) policií, což je ostatně žalobcův případ. Podle § 18 odst. 1 písm. g) zákona o obecní policii je donucovacím prostředkem mimo jiné i varovný výstřel ze služební zbraně. Podle § 20 odst. 1 a 3 téhož zákona je strážník oprávněn za specifikovaných podmínek použít zbraň, přičemž zbraní se zde rozumí krátká střelná zbraň, jejímž držitelem je podle zvláštního zákona obec (poznámka pod čarou zde odkazuje na zákon o zbraních). Z těchto ustanovení jakož i z rozsahu odborných předpokladů a výcviku čekatele a strážníka obecní policie specifikovaném ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 418/2008 Sb., kterou se provádí zákon o obecní policii, vyplývá vůle zákonodárce umožnit příslušníkům obecní policie střílet ze služební zbraně v rámci plnění jejich povinností. Bylo by pak nelogické, aby zákonodárce jiným zákonem fakticky znemožňoval toto oprávnění tím, že opomene obci přiznat oprávnění k nabývání střeliva do střelných zbraní, které obec pro účely své obecní policie vlastní. Důsledek doslovného výkladu zákona o zbraních, tedy že příslušníci obecní policie budou své často životu nebezpečné povolání vykonávat s nena-

bitými zbraněmi, je naprosto mimo realitu a Nejvyšší správní soud pochybuje, že takový výklad byl žalobcovým cílem. Za těchto okolností musel krajský soud zkoumat kromě výslovného znění zákona rovněž jeho účel, neboť v opačném případě by sice bylo vyhověno literě zákona, ovšem za cenu jeho absolutní praktické nepoužitelnosti. Nešlo přitom o analogii, jak mylně tvrdí stěžovatel, tedy že na zákonem neřešenou skutkovou podstatu se vztáhlo ustanovení zákona řešící skutkovou podstatu podobnou. Zákon o obecní policii neřeší vlastnictví a evidenci zbraní a střeliva; pouze z něj vyplývá, že obecní policie má oprávnění používat střelné zbraně. Z toho lze pak ve spojení se zákonem o zbraních dovodit, že obec (držitel zbrojní licence skupiny J) by měla být oprávněna nabývat střelivo do těchto zbraní do vlastnictví. Zdejší soud proto uzavírá, že držitel zbrojní licence skupiny J (stěžovatel) byl oprávněn i před novelou provedenou zákonem č. 484/2008 Sb. nabývat do vlastnictví střelivo do zbraní, které držel.

Druhá kasační námitka se týkala povinnosti evidence střeliva. Podle § 39 odst. 1 písm. k) bod 1. zákona o zbraních je držitel zbrojní licence povinen vést evidenci zbraní a střeliva, které vlastní, vydaných a přijatých zbraní, černého prachu, bezdýmného prachu a zápalek, které má u sebe, včetně přehledu o vydaném a přijatém množství, a tuto evidenci uchovávat po dobu 5 let i po ukončení činnosti.

Stěžovatel stavěl svoji obranu na tom, že nemohl nabývat střelivo do vlastnictví, a tudíž mu ani podle zákona o zbraních nevznikla evidenční povinnost. Tato argumentace má však závažné trhliny. Nejvyšší správní soud předně musí přisvědčit názoru krajského soudu, že vedení evidence střeliva je zákonnou povinností každého držitele zbrojní licence a vyplývá jak z citovaného § 39 odst. 1 písm. k) bod 1. zákona o zbraních, tak i z § 39 odst. 1 písm. d) bod 2. téhož zákona. Podle posledně citovaného ustanovení má držitel licence povinnost vydat vnitřní předpis, který stanoví zejména způsob evidence, uložení, výdej a příjem zbraní a střeliva.

Dále se však nelze ztotožnit ani s tvrzením stěžovatele, že nemohl nabývat (nenabýval)

střelivo do svého vlastnictví. Pokud by se stěžovatel skutečně striktně držel doslovné interpretace zákona o zbraních, nesměl by vůbec nabývat střelivo, neboť v souladu s takovým výkladem by se nutně jednalo o absolutně neplatné právní úkony. Ze správního spisu je nicméně zřejmé, že stěžovatel přes svá tvrzení střelivo vlastnil a nabýval. V první řadě se jednalo o 400 ks nábojů 9 mm Luger, které stěžovatel vlastní a které jsou rozdávány po 25 kusech městským strážníkům při nástupu do služby a následně vybírány zpět po jejím skončení. Dále ze správního spisu vyplývá, že městští strážníci absolvovali několikrát do roka cvičné střelby. Pro účely těchto střelb sice nakupoval potřebné střelivo velitel městské policie (na svůj zbrojní průkaz až už skupiny D nebo E – viz níže), avšak následně si kupní cenu za toto střelivo nechával proplácet stěžovatelem. Tímto úkonem vlastnictví střeliva přešlo na stěžovatele (zákon o zbraních, jak je výše zmíněno, takovému úkonu nebránil), a vznikla mu tak povinnost vést jeho evidenci. Proto nelze hovořit o porušení zásady, že nikdo nemůže být nucen činit, co zákon neukládá, neboť zákon ukládá evidenční povinnost každému vlastníkovu střeliva. Stěžovatel tedy nebyl nucen činit nic, co by mu nevyplývalo ze zákona. Pokud stěžovatel tuto evidenci nevedl, a to na základě mechanické aplikace zákona o zbraních bez přihlídnutí k jeho smyslu a účelu, pak ani tehdy se nemůže citované zásady dovolávat. Stěžovatelem provedený výklad zákona o zbraních vedoucí k nesmyslným důsledkům nemůže být bernou mincí pro určení toho, co zákon stanovuje. K povinnostem vyplývajícím ze zákonné normy je třeba dospět použitím různých výkladových metod, přičemž pouze výklad respektující účel a cíl právní normy a reflektující logickou provázanost a systematicku právního řádu umožňuje poznat povinnosti a práva z této normy plynoucí.

Stěžovatel má pravdu v tom, že každý subjekt práva by měl přímo ze znění konkrétního zákona zjistit, jaké povinnosti mu zákon ukládá a jaká práva podle něho má. To nicméně neznamená, že veškerá práva a povinnosti musí být přímo v textu zákona vyjevena. Mo-

hou totiž v něm být obsažena implicitně, nebo z něj vystupují ve spojení s jinými zákony (jako v projednávaném případě). Dobrat se smyslu zákona a práv a povinností, které stanoví, nebývá však tak složité, jak se stěžovatel domnívá. Konkrétně v projednávaném případě jde o jednoduchou úvahu: jelikož obecní (městská) policie potřebuje k plnění svých funkcí střelné zbraně a střelivo, musí být její zřizovatel (obec, město) oprávněn tyto komodity nabývat a vlastnit. Z vlastnictví zbraní a střeliva pak již vyplývá výslovná zákonná povinnost jejich evidence.

Tvrdí-li stěžovatel, že zákon ani jeho prováděcí předpisy neukládají, co má být přesně o střelivu evidováno, čímž je opětovně porušována zmiňovaná zásada, nelze s ním souhlasit. Předně sám zákon o zbraních v již zmiňovaném § 39 odst. 1 písm. k) výslovně uvádí, že vlastník je povinen vést evidenci zbraní a střeliva včetně přehledu o vydaném a přijatém množství. Dále je otázka evidence podrobněji upravena ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 384/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o zbraních, konkrétně v § 11 až 15. Stěžovatel by podle těchto ustanovení měl vést záznamní knihu zbraní a střeliva (§ 11), knihu výdeje a příjmu zbraní a střeliva (§ 13) a knihu o provedených cvičných střelbách (§ 14). Z hlediska evidence nabytí střeliva do vlastnictví je přitom určující zejména záznamní kniha zbraní a střeliva. Podle § 11 odst. 2 vyhlášky musí tato kniha obsahovat a) pořadové číslo zápisu, b) datum nabytí nebo převedení zbraně nebo střeliva, c) údaje o zbraní nebo střelivu, d) osobní údaje fyzické osoby nebo údaje identifikující právnickou osobu, od které držitel zbrojní licence zbraň nebo střelivo nabyl, e) osobní údaje fyzické osoby nebo údaje identifikující právnickou osobu, na kterou bylo vlastnictví ke zbraní nebo střelivu převedeno, f) jméno, příjmení a podpis osoby, která provedla zápis. V případě údajů o střelivu (písm. c) sice vyhláška ani zákon výslovně neupřesňují, o jaké údaje by se mělo jednat, z povahy věci však plyne, že se musí jednat o taková data, která umožní jednoznačnou identifikaci střeliva, například jeho druh, ráže a výrobce. Bez

takové identifikace by ostatní evidence týkající se množství střeliva, jeho převodů a účastníků těchto převodů ztrácela smysl. Je nicméně skutečností, že stěžovatel neevidoval o střelivu, které vlastnil, ani ty údaje, jež výslovně vyplývají ze zákona o zbraních a z prováděcí vyhlášky. V takovém případě o porušení zásady, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, nelze hovořit.

Spíše na okraj pro dokreslení situace je Nejvyšší správní soud nucen poukázat i na skutečnost, že stěžovatel byl na nutnost evidence střeliva upozorněn příslušnými orgány policie při předchozí kontrole (viz protokol ze dne 12. 4. 2006, s. 9) a rovněž mu tato povinnost byla na jeho přímý dotaz potvrzena pracovníky Ministerstva vnitra (srov. e-mailemou komunikaci ze dne 18. 4. 2006 založenou ve správním spisu). Ačkoliv si tedy stěžovatel svých povinností musel být vědom, na zmiňovaná upozornění nereagoval, evidenci střeliva nezavedl, a proto lze uloženou pokutu považovat za přímý důsledek žalobcovy nečinnosti.

Pokud jde o tvrzení stěžovatele, uvedené nad rámec kasačních námitek, týkající se nákupu nábojů velitelem městské policie stěžovatele na zbrojní průkaz skupiny E, pak toto tvrzení (mající oporu ve správním spisu) vyvrací názor krajského soudu, že velitel nezákonně nakupoval náboje na zbrojní průkaz skupiny D. Tato skutečnost nicméně nezpůsobuje nezákonnost rozsudku krajského soudu, neboť neovlivňuje naplnění skutkové podstaty správního deliktu, jehož se stěžovatel dopustil a jenž byl předmětem žaloby. Úvahy krajského soudu zde šly nad rámec věci samé – a ostatně i sám stěžovatel svou námitku uváděl jen na okraj kasační stížnosti. Z těchto důvodů si zdejší soud nevyžádal vyjádření prodejce zbraní a střeliva označené stěžovatelem jako důkazní prostředek k této otázce, které však soudu nebylo předloženo. Současně Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá, zda nákup nábojů na zbrojní průkaz skupiny E velitelem městské policie byl sám o sobě zákonný. Tato otázka může být předmětem samostatného správního řízení a zdejší soud v souladu s principem subsidiarity

přezkumu správních rozhodnutí a s konstrukcí kasačního řízení v soudním řádu správním není oprávněn zaujímat závazné

právní názory k otázkám, které dosud nebyly ve správním řízení a před krajskými soudy pravomocně vyřešeny.

1941

Územní plánování: územní opatření o stavební uzávěře

k § 97 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (v textu též „stavební zákon z roku 2006“)

Při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba vydat územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 stavebního zákona z roku 2006), tedy při úvaze, zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, čj. 8 Ao 1/2009-142)

Věc: Společnost s ručením omezeným FARMA SOLANY proti obci Děčany o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Usnesením zastupitelstva obce Děčany ze dne 19. 2. 2008 bylo schváleno opatření obecné povahy – územní plán obce Děčany. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008-102, bylo toto opatření obecné povahy zrušeno v části týkající se ploch zemědělských umístěných východně od Solan při silnici do Lkáň.

Opatřením obecné povahy č. 1/2009, ze dne 26. 3. 2009, zastupitelstvo obce Děčany vydalo s poukazem na § 171 až 174 správního řádu z roku 2004 a podle § 94 odst. 1 a 95 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 územní opatření o stavební uzávěře v části katastrálního území Solany obec Děčany vymezeném pod bodem 1 tohoto opatření obecné povahy. Pod bodem 2 bylo vysloveno, že ve vymezeném území je zakázáno umísťovat (§ 76 a násl. stavebního zákona) a provádět (§ 103 a násl. stavebního zákona) stavby a zařízení, provádět změny staveb (§ 2 odst. 5 a 6 stavebního zákona) a měnit vliv staveb na využití území (§ 76 a násl. stavebního zákona), a to s výjimkou udržovacích prací. Pod bodem 4 bylo vysloveno, že stavební uzávěra trvá do nabytí účinnosti opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán Děčany pro území dotčené stavební uzávěrou. Zároveň bylo rozhodnuto o námitkách navrhovatele.

Zastupitelstvo obce vycházelo ze závěru, že vzhledem ke zrušení části územního plánu rozsudkem Nejvyššího správního soudu je nutno v této části územní plán znovu projednat a rozhodnout o něm. Stavební činnost na dotčeném území by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území dle územně plánovací dokumentace pořizované v současné době. Funkční využití předmětného území nelze při znovuprojednání předjímat a stavební uzávěra byla vydána proto, aby územní plán mohl vést ke stanovení využití území, které nebude mít negativní vlivy na území.

Návrhem doručeným dne 22. 6. 2009 Nejvyššímu správnímu soudu se navrhovatel domáhá zrušení uvedeného opatření obecné povahy. Jeho nezákonnost spatřuje v tom, že: a) dotčená stavební uzávěra je z hlediska materiálního pojetí individuálním správním aktem, ačkoli stavební zákon svěřuje zastupitelstvu obce pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy, b) nebylo schváleno zadání územně plánovací dokumentace, která má změnit využití území dotčeného stavební uzávěrou, přičemž zadání územního plánu z roku 2004 tímto zadáním není a nemůže být, c) i kdyby toto zadání bylo způsobilé pro chystanou

změnu územního plánu obce Děčany, žádná změna ve využití území dotčeného stavební uzávěrou oproti stávajícímu stavu z něj nevyplývá, d) stavební uzávěrou dochází k zákazu činnosti ve více než nezbytném rozsahu. Navrhovatel k těmto bodům uvádí:

ad a) Správní řád opatření obecné povahy charakterizuje především materiálními znaky, kdy jej negativně vymezuje jako správní akt, který není právním předpisem, ani rozhodnutím. Územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy, musí být tedy správním aktem, který je konkrétní co do jeho předmětu, jelikož se týká konkrétního území, v němž zakazuje či omezuje určitou stavební činnost, a abstraktní, pokud jde o okruh jeho adresátů. Předmětná stavební uzávěra se však téměř výlučně týká pozemků navrhovatele, který je jejím skutečným adresátem. Na této skutečnosti nemůže nic měnit ani to, že do vymezeného území byl zahrnut i pozemek, jehož vlastním je dosud Ing. Otakar Š., od něhož navrhovatel své nemovitosti koupil. Jedná se tedy o individuální akt.

ad b) „Zadání územního plánu 2004“ nemůže posloužit jako zadání připravované změny územního plánu Děčany ve smyslu § 47 stavebního zákona, jak to vyplývá i ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008. V něm je odpůrci dán jasný pokyn, aby se při změně územního plánu pořizovatel a zastupitelstvo obce vypořádalo se skutečnostmi, kterých se navrhovatel dovolával, tj. zda návrh územního plánu neodporuje principu legitimního očekávání a zda je, pokud se týká požadavku obecnosti, v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (např. § 18, § 19 a § 43) a vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Navrhovatel je přesvědčen, že tyto otázky lze náležitě posoudit jedině za předpokladu, že se tak stane již ve fázi přípravy zadání, přičemž při přípravě „zadání územního plánu 2004“ se jimi odpůrce vůbec nezabýval.

ad c) Ze „zadání územního plánu 2004“ nevyplývá změna oproti stávajícímu stavu ve využití Areálu zemědělských staveb, ani zákaz

intenzivní živočišné výroby. Tuto „obecní vůli“ nelze dovozovat ani ze zmínky ohledně areálu vepřina nacházejícího se v Děčanech, neboť tento areál nelze s Areálem zemědělských staveb srovnávat. Z toho, že odpůrce uvádí, že funkční využití území nelze předjímat, je zřejmé, že sám nemá představu, jaké využití areálu zemědělských staveb se bude snažit navrhovateli vnutit a zda by jakákoli stavební činnost nemohla znemožnit budoucí využití tohoto území podle připravované územně plánovací dokumentace. Podle navrhovatele v daném případě není dán ani důvod vyvlastnění.

ad d) Možnost přezkumu územního opatření o stavební uzávěře předpokládá, že chystaná změna využití dotčeného území vyplývá ze schváleného zadání územně plánované dokumentace. Tak tomu není a zásah do jeho vlastnického práva je zdůvodněn vágním konstatováním, že zakázaná stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území dle v současné době pořizované územně plánovací dokumentace – územního plánu Děčany, který je projednáván ve stadiu návrhu. Tento nedostatek činí stavební uzávěru nepřezkoumatelnou.

Odpůrce k návrhu na zrušení tohoto opatření obecné úvahy k jednotlivým důvodům poukázal na následující skutečnosti:

a) Územní opatření o stavební uzávěře není vztaheno na konkrétní osoby. Jejich množina se může měnit, např. pokud by se pozemky dostaly do spoluvlastnictví různých osob. Toto opatření se vztahuje na určité území, přičemž počet dotčených vlastníků není podstatný.

b) Zadání územního plánu obce Děčany bylo schváleno na zasedání zastupitelstva obce dne 18. 7. 2005. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud část územního plánu zrušil, je nutno znovu projednat návrh územního plánu a vydat ve formě opatření obecné povahy tak, aby územním plánem bylo řešeno celé území obce jak požaduje § 43 odst. 4 stavebního zákona. Nejedná se o změnu územního plánu. Tím, že došlo ke zrušení části územního plánu obce Děčany, je nutno sice opakovat řízení o vydání opatření obecné po-

vahy, nejsou však dotčeny předchozí fáze pořízování územního plánu, jichž se netýkaly vady vytýkané soudem.

c) V zadání územního plánu skutečně nejsou přímo řešeny požadavky na využití předmětné plochy. Toto zadání se nezpracovává tak podrobně, aby řešilo konkrétní využití každé funkční plochy, a není vadou, že z něj nevyplývá konkrétní využití areálu. Odpůrce poukazuje na pasáž zadání týkající se kvality ovzduší v obci. Navrhovatel opomněl, že územní plánování nestanoví podmínky pro stávající stav, ale pro budoucí stavební činnost v území. Stávající funkční využití areálu navrhovatele nebylo návrhem územního plánu dotčeno. I stavební uzávěra se vztahuje k budoucí stavební činnosti.

d) Na základě schváleného zadání byl zpracován návrh územního plánu. Tyto regulativy nebudou stejné, jak tomu bylo ve zrušené části územního plánu, neboť bude nutno vycházet z vyjádření dotčených orgánů a osob, i z předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Navrhovatel v replice poukázal na některé části „zadání územního plánu 2004“ a dovozuje, že územní opatření o stavební uzávěře nemá v zadání oporu. Zadání obsahuje některé jen zcela obecné formulace. Situace je odlišná, pokud se týká zemědělského areálu Děčany, o kterém jsou v zadání bližší zmínky o areálu zemědělských staveb. Vyjádření odpůrce bylo navíc převzaté z odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona pro územní opatření o stavební uzávěře bez jakékoli výjimky předepisuje formou opatření obecné povahy (dle § 171 a násl. správního řádu). Odpůrce opírá toto opatření o podmínky stanovené v tomto ustanovení stavebního zákona, především o to, že by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace (dle územního plánu). Byla-li tedy dodržena zákonem

stanovená forma, přičemž předmětné opatření obsahuje i všechny podstatné náležitosti, nemůže již z tohoto důvodu obstát námitka navrhovatele, že o akt ve smyslu § 171 a násl. správního řádu se nejednalo, resp. jednat nemohlo. Z ničeho pak nevyplývá, že by došlo k obcházení zákona spočívající v tom, že v daném případě územní opatření o stavební uzávěře bylo vydáno za situace, kdy přicházelo v úvahu použití toliko jiného správního aktu.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008-103, bylo zrušeno opatření obecné povahy – územní plán obce Děčany v části týkající se ploch zemědělských umístěných východně od Solan při silnici do Lkáně. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, důvodem bylo nedodržení procesního postupu při vyrozumění o veřejném pojednání návrhu územního plánu obce. Věc se tedy (ve zrušeném rozsahu) dostala do fáze následující po zpracování návrhu územního plánu. Samotné zadání územního plánu obce Děčany, schválené zastupitelstvem, tímto rozsudkem nebylo formálně dotčeno.

Zpracování územního plánu od jeho zadání až po schválení je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet ke větším či menším změnám v uvažovaném řešení.

Zadání územního plánu obce Děčany bylo zpracováno a schváleno i zastupitelstvem ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. Jak vyplývá především z § 11 této vyhlášky i z přílohy č. 1, toto zadání obsahuje zejména pokyny pro řešení hlavních střetů zájmů a problémů v území, stanovení podmínek rozvoje území a ochrany jeho hodnot, stanovení požadavků na obsah a rozsah územně plánovací dokumentace včetně případných požadavků na zpracování alternativ nebo variant řešení. Obdobně je tomu nyní i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006.

Zastupitelstvo obce, při schvalování zadání (v době rozhodování) tedy zvažuje, co považuje za priority, a dle toho v tomto doku-

mentu jsou obsaženy příslušné požadavky. Nic nevylučuje, že podstatně podobnější návrh územního plánu obsahuje i řešení, která v zadání nebyla výslovně uvedena. Tak tomu bylo i v daném případě.

Při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze). Za situace, kdy bylo schváleno zadání územního

plánu a nebyl dosud zpracován návrh tohoto plánu, je třeba vycházet především z tohoto zadání. Jestliže však již došlo k vypracování návrhu územního plánu, pokud obsahuje oproti zadání další regulativy, je nutno vycházet především z tohoto návrhu. To ovšem neznamená, že tento návrh pak musí být (v původním znění) vždy schválen zastupitelstvem. Tento orgán obce se musí vypořádat mj. se všemi námitkami a připomínkami. Je tedy nutno přisvědčit odpůrci, že konečné znění územního plánu, resp. jeho části, nelze předjímat. Nebylo tedy možné ani vymezit stavební uzávěru úžeji, než tomu bylo v daném případě.

1942

Utajované skutečnosti: bezpečnostní riziko

k § 23 odst. 2 písm. b) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů*)

Bezpečnostní riziko spočívající v podílu na činnosti směřující k potlačování lidských práv nebo svobod dle § 23 odst. 2 písm. b) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, je u navrhované osoby dáno i tehdy, jestliže tuto činnost vykonávala v pozici nejnižšího stupně hierarchicky organizované struktury (zde prokuratury). Navrhovaná osoba se nemůže z osobní odpovědnosti za své činy vyvázat poukazem na to, že jednala na základě pokynů a se souhlasem nadřízených osob a orgánů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 As 47/2009-93)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 14/1994 Sb. a č. 35/2002 Sb.

Věc: Mgr. Ladislav J. proti Národnímu bezpečnostnímu úřadu o vydání osvědčení, o kasační stížnosti žalobce.

Národnímu bezpečnostnímu úřadu (žalovaný) byla dne 14. 2. 2001 doručena žádost Krajského státního zastupitelství v Ostravě o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi na stupeň „tajný“ pro Mgr. Ladislava J., státního zástupce krajského státního zastupitelství. Žalovaný vydal dne 14. 2. 2005 oznámení, kterým žalobci sdělil, že osvědčení se nevydává. Žalovaný totiž v průběhu správního řízení dospěl k závěru, že u žalobce se vyskytuje bezpečnostní riziko dle § 23 odst. 2 písm. b) a d) zákona č. 148/1998 Sb.

Žalobce podal proti tomuto oznámení žalovaného stížnost, která byla zamítnuta rozhodnutím ředitele žalovaného ze dne 19. 5. 2005. Ředitel žalovaného částečně přehodnotil důvody prvostupňového rozhodnutí, když shledal, že je dáno pouze bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona č. 148/1998 Sb. Toto bezpečnostní riziko spočívá v tom, že se žalobce v roce 1981, coby prokurátor Okresní prokuratury v Olomouci, podílel na trestním řízení proti katolickým disidentům, a to pro údajně jimi spáchaný

*) S účinností od 1. 1. 2006 bylo ustanovení zrušeno zákonem č. 413/2005 Sb.

trestný čin nedovoleného podnikání. Ačkoliv žalobci muselo být známo, že se jedná o politicky motivované pronásledování obviněných, podal proti nim obžalobu a v závěrečném návrhu trestu navrhl uložení nepodmíněných trestů odnětí svobody. Vedle toho se v roce 1982 žalobce aktivně podílel na zabránění věci, zejména tiskovin. Podílel se taktéž na přezkumném řízení, o něž požádal v květnu 1982 jeden z odsouzených, žalobce však navrhl podnět odložit. Jako nedůvodný byl zhodnocen argument žalobce, že prokurátura byla řízena monokraticky, tzn. že prokurátor musel jednat podle příkazu okresního prokurátora. Tento nepřipustný výklad by znamenal, že za protiprávní činy komunistického režimu by bylo odpovědné pouze několik osob, což by bylo mimo jiné v rozporu se zákonem č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Velkou váhu při posuzování žádosti sehrálo jednání žalobce v roce 1991, tedy po změně společenských poměrů. Tehdy se žalobce zabýval podnětem ke stížnosti pro porušení zákona, který podali odsouzení v kauze katolických disidentů. Žalobce celý případ znovu posoudil a navrhl, aby byl podnět odložen pro svoji nedůvodnost. Generální prokurátor přesto podal stížnost pro porušení zákona ve prospěch odsouzených a Nejvyšší soud rozsudky z osmdesátých let zrušil a obžalované zprostil obžaloby. Ředitel žalovaného rovněž dospěl k závěru, že žalobce vyvíjel činnost směřující k potlačení práv a svobod občanů, a je tedy u něho naplněno bezpečnostní riziko, které znemožňuje vydat osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi.

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem z 19. 9. 2008 žalobu proti rozhodnutí ředitele žalovaného, neboť považuje odůvodnění napadeného rozhodnutí za precizní, rozhodnutí vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu, logicky vyplývá ze zjištěných skutečností, a tedy bylo učiněno v souladu se zákonem. Taktéž dle městského soudu se žalobce podílel na činnosti směřující k potlačování lidských práv a svobod, neboť se účastnil politického procesu s disidenty, kteří byli odsouzeni k nepodmíněným trestům odnětí

svobody. Soud se shoduje s žalovaným v tom, že podstatou procesu bylo potlačení politických a náboženských práv obviněných. Politická povaha trestního řízení plyne i z toho, že případ místního významu šetřila Státní bezpečnost a že podstatnou část obžaloby zaujímal popis šířené náboženské literatury s uvedením konkrétních titulů. Přitom Nejvyšší soud v roce 1991 uvedl, že disidenti šířili náboženské a další publikace z důvodů politicko-ideologických, nikoliv hospodářských, a proto nemohla být naplněna skutková podstata trestného činu nedovoleného podnikání. Žalobce se na tomto řízení nepodílel pouze bezvýznamným způsobem. Z obsahu spisu totiž vyplynulo, že podepsal závěrečný návrh prokurátora, ve kterém navrhoval nepodmíněné tresty odnětí svobody. Žalobce navrhoval i rozsáhlé tresty propadnutí věci, na jejichž realizaci se posléze podílel a urgoval příslušný soud v této záležitosti. Taktéž nedoporučil podání stížnosti pro porušení zákona v roce 1982. Za stěžejní při posouzení bezpečnostní spolehlivosti soud, stejně jako žalovaný považuje skutečnost, že negativní stanovisko zaujal žalobce jako prokurátor i v roce 1991, tj. po změně společenských poměrů. Tehdy žalobce považoval podněty odsouzených katolických disidentů k podání stížnosti pro porušení zákona za nedůvodné a navrhl je odložit. Jestliže žalobce namítal, že byl vázán pokyny nadřízených, poukazyval v této souvislosti na monokratický způsob řízení prokuratury, nemůže existence monokratického systému znamenat, že žádné někomu podřízené osoby, bez ohledu na jejich podíl na konkrétních politických procesech, nebyly účastny na potlačování politických práv a svobod. V rozporu s obsahem spisového materiálu je též tvrzení žalobce, že v roce 1991 neprováděl přezkoumání této trestní věci, ale pouze obstarával potřebný spisový materiál. Ze spisu naopak vyplývá, že se žalobce celou věcí znovu zabýval, neboť vyhotovil podrobnou zprávu k jednotlivým bodům podnětu, opatřil si obsáhlý spisový materiál a žádal o prodloužení lhůty pro podání zprávy. Žalobce taktéž podrobně popsal, proč považuje podnět k podání stížnosti pro porušení zákona za nedůvodný. Dle městského soudu

měl žalobce možnost napravit svůj podíl na tomto procesu v osmdesátých letech, avšak této možnosti nevyužil a svůj postup v tomto procesu podáním návrhu na odložení podnětů potvrdil. Přitom v roce 1991 byl žalobce ve funkci prokurátora již velmi dlouhou dobu, měl dostatek životních i profesních zkušeností a mohl svůj dřívější náhled na věc po změně společenských poměrů změnit a vyjádřit postoj člověka žijícího v demokratickém právním řádu. Soud uzavírá, že žalovaný nemohl přihlídnout k bezproblémovému chování žalobce v jiném časovém úseku, neboť pokud je jednou bezpečnostní riziko zjištěno, nelze považovat prověřovanou osobu za bezpečnostně spolehlivou.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uvádí, že nebyla věnována náležitá pozornost tomu, že nebyl v předmětné trestní věci vůbec činný v rámci přípravného řízení a prakticky se s ní neměl možnost podrobněji seznámit ani před podáním obžaloby. Trestní věc mu byla přidělena již hotová včetně nástinu obžaloby, on pouze zajistil její rozmnožení a podal ji soudu. Není pravdou, že definitivní verzi obžaloby ze dne 4. 6. 1981 vypracoval stěžovatel a podle tehdejších zvyklostí ji podepsal okresní prokurátor. Stěžovatel obžalobu, ani její definitivní verzi nevypracovával, nechal ji pouze na základě pokynu okresního prokurátora a jeho náměstka rozmnožit a expedoval na soud. Je třeba zdůraznit, že dle tehdy platného aporbačního řádu odpovídal náměstek prokurátora za celý trestní úsek, z toho titulu podepisoval meritorní rozhodnutí a aproboval návrhy trestů. Návrhy trestů se zaznamenávaly do tiskopisu, který byl parafován náměstkem prokurátora. Přitom náměstek mohl přikázat konkrétnímu prokurátorovi, jaký trest má být u jednotlivých obviněných navržen; takovýto postup byl v souladu s aprobačním řádem prokuratury a prokurátor ho musel akceptovat. Stěžovatel zdůrazňuje, že před podáním obžaloby, ani poté neměl k dispozici trestní spis. Když požádal o jeho předložení náměstka, bylo mu sděleno, že spis mu předložen nebude, jelikož je příliš rozsáhlý a také

proto, že nástin obžaloby, který má k dispozici, k podání obžaloby plně dostačuje. Stěžovatel nemohl sám žádným způsobem měnit rozhodnutí nadřízeného či jednat proti jeho pokynům. Pokud jde o přezkoumání celé trestní věci v roce 1991, na úrovni okresní prokuratury se takovýto přezkum neprováděl. Úkolem okresní prokuratury bylo pouze opatřit potřebný spisový materiál a se stručným stanoviskem jej předložit krajské prokuratuře. Teprve krajská prokuratura, popř. generální prokuratura, prováděla samotné přezkumné řízení a rozhodovala o podání stížnosti pro porušení zákona. Jestliže stěžovatel navrhl odložení podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona, bylo to patrně proto, že se jednalo o jeho kauzu, v níž byl činný v rámci soudního projednání. Na okraj stěžovatel zmiňuje, že dle současné interní úpravy přezkumného řízení by byl z přezkoumávání této kauzy vyloučen, jelikož se podílel na jejím dřívějším projednání. Stěžovatel se domnívá, že nebylo prokázáno, že by byl bezpečnostně nespolehlivý a že by u něho bylo zjištěno bezpečnostní riziko spočívající v činnosti směřující k potlačování lidských práv nebo svobod. Nelze souhlasit s názorem soudu, že pro zjištění bezpečnostního rizika není rozhodující subjektivní stránka jednání, kterým se měla konkrétní osoba podílet na potlačování lidských práv. Nelze akceptovat takový výklad zákona, dle něhož by byla zcela nerozhodná míra vědomí o charakteru procesu. Takovýto náhled by nedovolil zohlednit, zda nebyla zneužita profesionální a životní nezkušenost stěžovatele, kterého jeho nadřízení „nastrčili“ do zmanipulovaného procesu s tím, aby splnil uložené úkoly. Samotnou účast stěžovatele v tomto procesu nelze absolutizovat jako jediný a rozhodující prvek dokazující bezpečnostní riziko. Stěžovatel doplnil, že soud nevyhodnotil řádně fakt, že stěžovatel se na kauze podílel pouze svojí účastí u hlavního líčení, na zpracování věci v přípravném řízení ani na dalším zastupování obžaloby po projednání věci v rámci odvolacího řízení neparticipoval.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV. A

Obsah správního spisu

[13] Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací činnosti již zabýval otázkou rozsahu zjišťování skutkového stavu v tomto typu řízení. V rozsudku ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 As 49/2008-122, uvedl, že „*cílem bezpečnostní prověrky není (a ani nemůže být) dokonale podrobné zmapování činnosti navrhované osoby v každém okamžiku jejího života, ale takové zjištění skutkového stavu, které bude dostačující k dosažení závěru o splnění či nesplnění podmínek pro vydání požadovaného osvědčení (v daném případě o existenci či neexistenci bezpečnostního rizika)*“.

[14] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující skutečnosti. Stěžovatel, nar. v roce 1951, vystudoval v roce 1975 Právnickou fakultu tehdejší UJEP v Brně. Od téhož roku pracoval na Okresní prokuratuře Olomouc, a to nejprve jako právní čekatel, od roku 1978 jako prokurátor. V roce 1992 se funkce prokurátora vzdal. Poté krátce působil jako advokát, úředník Magistrátu města Olomouce a vedoucí právního oddělení Vojenské zdravotní pojišťovny, pobočky Olomouc. V roce 1995 opět nastoupil na Okresní státní zastupitelství Olomouc, posléze byl přeložen ke Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě a v roce 2000 k Vrchnímu státnímu zastupitelství v Olomouci (viz osobní spis stěžovatele vedený Vrchním státním zastupitelstvím v Olomouci, č. 17 správního spisu).

[15] Ve vztahu k trestnímu stíhání moravských katolických disidentů se podávají ze spisu tyto skutečnosti. Dne 23. 6. 1981 byla Okresnímu soudu v Olomouci doručena obžaloba okresní prokuratury datovaná dnem 4. 6. 1981, zn. 1 Pv 520/81-3/Jar. Tato značka náležela stěžovateli, což sám uznal. Na konci obžaloby je uvedeno jméno okresního prokurátora JUDr. Valouška, podepsána je v zastoupení nečitelným podpisem. Z textu obžaloby vyplývá, že obžalovaní se měli dopustit skutku spočívajícího v tom, že za použití dvou

cyklostylů rozmnožovali náboženské a jiné písemnosti, pro provoz rozmnožovny opatřovali papír, potřeby pro rozmnožování a texty, které následně za úplatu a se ziskem rozšiřovali. Tímto se měli dopustit trestného činu nedovoleného podnikání. Obžalovanému O. bylo kladeno za vinu, že krátil dodávky papíru pro arcibiskupskou konzistoř a takto získaný papír prodal obžalovanému V. pro rozmnožovnu v Radíkově, čímž se dopustil trestného činu rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví. Z obžaloby je zcela zřejmé, že rozmnožována byla náboženská literatura. Tak např. obžalovaný S. dodával k rozmnožení své studijní texty bohoslovecké fakulty, texty získané od studentů bohosloví a kněží. Obžalovaný L. dodal encykliku Jana Pavla II. Dále byl rozmnožen Teologický slovník 1 a 2. Vedle textů s náboženským obsahem obstarával obžalovaný L. texty nepřátelsky zaměřené proti socialistickému společenskému a státnímu zřízení republiky. To se týká článku Noční hovory se Smrkovským, který vyšel v „*emigrantském*“ časopisu Svědectví, dále titulů z okruhu Charty 77, např. od Václava Havla Moc bezmocných, od Petra Uhla Dvě tendence čs. hnutí obránců lidských práv. Obžalovaní měli vybudovanou distribuční síť mezi kněžimi, sami dodávali rozmnožené texty osobám z řad katolických laiků, zejména katolické mládeže a příznivcům Charty 77. Obžalovaný V. měl na dalších dvou cyklostylech umístěných ve svém olomouckém bytě rozmnožit a prodat nejméně 20 náboženských titulů jako Katecheze pro děti, Modlitby nemocných, Gierek u papeže Pavla VI., Manželský slabikář. Obžalovaný L. měl uvést, že z prodeje tiskovin neměl žádný majetkový prospěch a činnost prováděl jen z ideologických důvodů za účelem šíření náboženské literatury. Obžalovaný S. nesledoval žádné cíle, měl na mysli šíření víry. Motivem obžalovaného A. byla snaha opatřit věřícím náboženskou literaturu, z činnosti neměl žádný osobní zisk (č. 48 správního spisu).

[16] Trestní spis byl postoupen Okresní prokuratuře Olomouc Krajskou prokuraturou v Ostravě, spolu s nástinem obžaloby. Krajský prokurátor upozornil, že ve věci bu-

de nezbytné navrhnout u soudu propadnutí a zabrání věci, jejichž většina zůstala uložena na odboru vyšetřování Státní bezpečnosti v Ostravě. Ke spisu bylo připojeno po jednom výtisku od každého rozmnožovaného titulu. Příložený nástin obžaloby se téměř do písmene shoduje se zněním obžaloby, která byla podána u okresního soudu (viz bod [15] shora, č. 19 správního spisu II). Dne 15. 6. 1981 bylo odesláno krajské prokuratuře vyznění o výši trestů, které budou navrhovány u soudu. V záhlaví tohoto dokumentu je uvedeno jméno stěžovatele, zpráva je psána jménem okresního prokurátora a podepsána v zastoupení nečitelným podpisem.

[17] V protokolu o hlavním líčení, které se konalo dne 29. 9. 1981 a kterého se jako prokurátor účastnil stěžovatel, je několikrát zaznamenáno, že se jednalo o náboženskou literaturu. Na závěr hlavního líčení navrhl stěžovatel v souladu se závěrečným návrhem prokurátora (který je podepsán stěžovatelem) nepodmíněně tresty odnětí svobody, u některých obžalovaných v polovině trestní sazby, u jiných v horní polovině sazby. Vedle toho navrhl též tresty propadnutí věci a zabrání věci. Dle osnovy závěrečné řeči prokurátora, podepsané stěžovatelem, zpochybňoval stěžovatel u soudu náboženskou motivaci jednání obžalovaných, neboť „ze značné části tiskli a rozšiřovali písemnosti s jinou než náboženskou tematikou“. Okresní soud uznal všechny obžalované vinnými a uložil jim nepodmíněně tresty odnětí svobody, přičemž se víceméně ztotožnil s návrhem obžaloby (viz kopie listin z dozorového spisu Okresní prokuratury v Olomouci, č. 19 správního spisu II).

[18] Krajský soud v Ostravě zamítl většínu podaných odvolání, vyhověl jen odvolání obžalovaného O. Stěžovatel nebyl činný v odvolacím řízení. Odsouzený V. podal následně podnět k podání stížnosti pro porušení zákona. Podnět byl postoupen krajskou prokuraturou okresní prokuratuře k vyjádření. Vyjádření okresní prokuratury ze dne 27. 5. 1982 vypracoval stěžovatel, je podepsáno okresním prokurátorem a navrhuje se v něm odložení podnětu pro nedůvodnost. Krajský

prokurátor podnět k podání stížnosti pro porušení zákona skutečně odložil. Současně připsal ze dne 7. 7. 1982 vytknul okresní prokuratuře, že dosud nepodal návrh na zabrání věci v návaznosti na rozsudek Krajského soudu v Ostravě. Okresní prokurátor tuto skutečnost neprodleně vytknul stěžovateli, následně byl podán návrh okresnímu soudu na zabrání věci (viz kopie listin z dozorového spisu Okresní prokuratury v Olomouci, č. 19 správního spisu II).

[19] Po změně společenských poměrů v roce 1989 vznesli podnět k podání stížnosti pro porušení zákona odsouzení S. a O. Podněty byly postoupeny okresní prokuratuře k zaujetí stanoviska. To vypracoval dne 31. 10. 1991 stěžovatel, podepsáno je okresním prokurátorem. Okresní prokuratura vyhodnotila podněty jako nedůvodné, a proto navrhla jejich odložení (č. 19 správního spisu II). Generální prokurátor přesto podal stížnost pro porušení zákona a rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 1992, sp. zn. 7 Tz 35/92, byla zrušena příslušná rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Olomouci a obžalovaní byli zproštěni obžaloby. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že obžalovaní rozmnožovali a šířili náboženskou a politickou literaturu z důvodů politicko-ideologických, nikoliv hospodářských. Obžalovaní tak nemohli naplnit skutkovou podstatu trestného činu nedovoleného podnikání po objektivní ani subjektivní stránce. Rozhodnutími okresního a krajského soudu byl porušen též zákon č. 119/1990 Sb., o soudních rehabilitacích, o čemž svědčí nepřiměřená tvrdost použité represe vůči obžalovaným, jimž byly uloženy nepřiměřené tresty odnětí svobody (č. 8 správního spisu II).

[20] Při bezpečnostním pohovoru odpověděl stěžovatel na otázku, jak se na tuto věc dívá nyní, takto: „V té době mi věc jako politický proces nepřipadala. Uznávám, že nyní se na to dá takto nahlížet. Z mé strany v té době nevidím profesionální ani lidské selhání. Je otázka, jestli tehdy nemělo dojít ke zneužití mě, jako mladého prokurátora, ale mně to tehdy opravdu nepřišlo divné. Opravdu ale nebylo běžné, že by nám chodila ob-

žaloba z Kraje. Jinak v té samotné věci jsem tehdy nic výjimečného nespatoval.“ Dále se hájil tím, že neměl k dispozici celý vyšetřovací spis, obžalobu nepsal, přišla z generální prokuratury. V hlavičce obžaloby je sice stěžovatelova zkratka, to však neznamená, že věc zpracovával. Ta mu byla přidělena jenom pro další rozmnožení a následné rozeslání k soudu. Vůbec prý netušil, že obžalovaní byli kněží, neměl to prý „z čeho zjistit – v obžalobě byli jejich funkce v civilních zaměstnáních“ (č. 51 správního spisu).

[21] Pro dokreslení skutkového stavu je vhodné dodat, že stěžovatel byl od 19. 9. 1979 kandidátem KSČ, dne 17. 9. 1981 byl přijat ZO KSČ při Okresní prokuratuře Olomouc za člena KSČ. Během svého kandidátství zastával funkci předsedy odbočky Svazu československo sovětského přátelství (SČSP) při okresní prokuratuře, byl členem závadního výboru ROH, členem výboru lidové kontroly MěNV, studoval Večerní univerzitu marxismu-leninismu (VUML). Z vyjádření ručitelů vyplývá, že stěžovatel „o politiku strany projevoval zájem“ (JUDr. M.), „v době kandidátství se snažil rozšířit svoje politické znalosti, tyto uplatňoval velmi kladně při výkonu své funkce, takže dnes lze o něm hovořit jako o uvědomělém členu strany, který dovede linii strany uvádět v život“ (JUDr. M.). Výbor ZO KSČ hodnotil kandidátské období stěžovatele mj. takto: „Své pracovní povinnosti plní dobře a jak ve své práci, tak ve svém občanském životě se snaží plnit a prosazovat linii strany.“ Sám stěžovatel v přihlášce za člena KSČ dne 5. 8. 1981 uvedl, že se snažil „plnit co nejlépe úkoly, které pro [něj] vyplývaly z funkce člena SČSP na prokuratuře“. Stěžovatel zdůraznil, že je ateista a „ve stejném duchu“ vychovává a bude vychovávat i své děti. (vše viz Přihláška za člena KSČ, č. 35 správního spisu).

IV. B

Správnost skutkových zjištění

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že skutková zjištění učiněná žalovaným a jeho ředitelem jsou správná, na jejich podporu byl shromážděn dostatečný důkazní ma-

teriál, který je součástí správního spisu. Soud má za prokázané, že stěžovatel v roce 1981 podal obžalobu proti skupině katolických disidentů a vystupoval jménem okresní prokuratury během trestního řízení před okresním soudem. Stěžovatel má pravdu v tom, že obžalobu sám nepsal, nýbrž její koncept byl zaslán spolu se spisovým materiálem z krajské prokuratury. Stěžovatel nechal koncept obžaloby přepsat a s nepodstatnými doplněními ho podal coby obžalobu okresnímu soudu. Soud ovšem nemůže přisvědčit tvrzení stěžovatele, že si nebyl vědom toho, že se jedná o politicky motivovaný proces. Lze připustit, že stěžovateli nebyl před podáním obžaloby předložen kompletní spisový materiál. Ovšem již z konceptu obžaloby, který měl stěžovatel i dle vlastního vyjádření k dispozici, je naprosto zřetelné, že důvodem trestního stíhání bylo šíření náboženské literatury a písemností pocházejících z okruhu Charty 77 (viz bod [15] shora). S kompletním spisovým materiálem se musel stěžovatel seznámit nejpozději při hlavním líčení u okresního soudu, neboť jím byl prováděn důkaz (viz s. 13 rozsudku okresního soudu). Přesto ve svém závěrečném návrhu setrval na obsahu obžaloby a navrhl uložení nepodmíněných trestů odnětí svobody v polovině, resp. horní polovině trestní sazby. Nejvyšší soud přítom v rozsudku ze dne 24. 8. 1992, sp. zn. 7 Tz 35/92, posoudil uložené tresty, které víceméně odpovídaly návrhu obžaloby, jako nepřiměřené, represí užitou vůči obžalovaným označil za nepřiměřeně tvrdou, čímž došlo k porušení zákona z důvodu dle § 1 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.

[23] Stěžovatel zdůrazňuje své tehdejší mládí a údajnou profesní nezkušenost. V roce 1981 mu však bylo již 30 let, na prokuratuře navíc pracoval již sedmým rokem. Není proto dost dobře myslitelné, že by nerozpoznal skutečné motivy trestního stíhání obžalovaných a neviděl odlišnosti od případů klasické hospodářské trestné činnosti. Jak vyplývá z hodnocení politické práce stěžovatele v daném období, byl stěžovatel uvědomělým členem (kandidátem) KSČ, který uplatňoval své politické znalosti velmi kladně

při výkonu své funkce a prosazoval linii strany (viz bod [21] shora). Stěžovatel se zastupováním obžaloby v řízení před okresním soudem aktivně podílel na potlačování náboženské svobody obžalovaných a svobody šíření politicko-ideologických názorů.

[24] Stěžovatel taktéž vypracoval stanovisko k třem podnětům odsouzených katolických disidentů k podání stížnosti pro porušení zákona. Stalo se tak k jednomu podnětu v roce 1982 a ke dvěma podnětům v roce 1991. Stěžovatel ve všech třech případech vyjádřil svůj názor, že vydaná soudní rozhodnutí jsou v souladu se zákonem, a proto není důvod k podání stížnosti pro porušení zákona. Navrhl podněty odložit. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že stěžovatel nerozhodoval o podání stížnosti pro porušení zákona. V té době byl totiž prokurátorem okresní prokuratury, o podnětech k podání stížnosti pro porušení zákona rozhodovala v souladu s interními instrukcemi krajská prokuratura. Stanoviska stěžovatele z let 1982 a 1991 však mají velkou vypovídací hodnotu o jeho postoji k tomuto soudnímu procesu, neboť jsou to právě reálné činy, které prověřují vztah jednotlivce k režimu (demokratickému i nedemokratickému). Stěžovatel v uvedených zprávách podávaných krajské prokuratuře právněformalisticky zhodnotil právní kvalifikaci skutku a výši uložených trestů, jak o nich rozhodly soudy v trestním řízení. Přitom neshledal žádné pochybení. Stěžovatel argumentuje tím, že během trestního řízení v roce 1981 prý jednal dle pokynu nadřízených. To ovšem v žádném případě nevysvětluje jeho postoje k této věci po změně společenských poměrů v roce 1989. V roce 1991 se mu v souvislosti s dvěma podněty k podání stížnosti pro porušení zákona nabídlá příležitost, aby učinil sebereflexi svého počínání během totalitního režimu a distancoval se od tehdejší loajality ke starému režimu. Stěžovatel však učinil naprosto opak, účelově hájil údajnou zákonnost svého vlastního postupu, když naprosto zamlčel skutečné motivy a cíle předmětného trestního stíhání. Pokud již v roce 1981 nelze hovořit o stěžovateli jako o mladém, nezkušeném prokurátoru

rovi (srov. bod [23]), pak v roce 1991 šlo o čtyřicetiletého prokurátora s téměř sedmnáctiletou praxí. Ostatně i v současné době se jeví, že se jeho postoj k danému případu příliš nezměnil (viz bod [20] shora).

IV.C

Posouzení právní otázky

[25] Výše uvedená skutková zjištění byla žalovaným i městským soudem kvalifikována jako činnost směřující k potlačování lidských práv nebo svobod, případně podpora takové činnosti, která je dle § 23 odst. 2 písm. b) zákona č. 148/1998 Sb. bezpečnostním rizikem. Stěžovatel napadá právní kvalifikaci své činnosti v souvislosti s politickým procesem proti katolickým disidentům jako činnosti směřující k potlačování lidských práv.

[26] Hodnocením skutkových zjištění ve vztahu k bezpečnostnímu riziku se zdejší soud zabýval v obecné rovině v rozsudku ze dne 30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006-74: „*Pojem ‚riziko‘ v sobě zahrnuje určitou obavu, nebezpečí, možnost škody, ohrožení. Pojem ‚bezpečnostní rizika‘ je tedy nutno vykládat tak, že shromážděné podklady se vyhodnocují ve vztahu k eventuální možnosti bezpečnostního rizika, což znamená, že pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti postačuje již samotné podezření z existence bezpečnostních rizik.*“

[27] Stěžovatel namítá, že během trestního řízení v roce 1981 jednal dle pokynů krajské prokuratury, okresního prokurátora a jeho náměstka. Klade důraz na to, že prokuratura byla monokratickým orgánem a za trestní věci odpovídal náměstek okresního prokurátora. Touto námitkou se snaží vyvázat z vlastní individuální odpovědnosti za své jednání.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že každé hierarchické soustavě je vlastní rozdělení pravomocí na jednotlivé články. S tím ovšem souvisí i dělba odpovědnosti. Soud nikterak nepochybuje, že jednotlivé úkony a návrhy činěné stěžovatelem v rámci trestního řízení v roce 1981 podléhaly předchozímu schválení okresním prokurátorem či jeho náměstkem (kteří byli pod nimi formálně podepsáni) a dozoru krajské prokuratury. Tyto

skutečnosti však nesnímají ze stěžovatele odpovědnost za jeho jednání. V žádném případě nelze přijmout tezi stěžovatele, že byl v daném řízení pouze nástrojem v rukou nadřízených, „*nastřčenou*“ či zneužitou osobou. Stěžovatel dobrovolně, byť svázán instrukcemi nadřízených, zastupoval obžalobu v trestním řízení proti katolickým disidentům. Politické povahy trestního řízení si musel být vědom, přesto navrhl nepřiměřené tresty, čímž se podílel na tvrdé represí vůči obžalovaným. Toto jednání je stěžovateli přiřitatelné a nese za ně plnou odpovědnost. Ostatně zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu, proklamuje, že komunistický režim a ti, kteří jej aktivně prosazovali, používal k perzekuci občanů všech mocenských nástrojů, zejména je žalářoval ve věznicích. Stěžovatel byl osobou, která svojí činností v procesu s katolickými disidenty aktivně prosazovala komunistický režim, a proto je spoluodpovědný za potlačení náboženské svobody a politických práv obžalovaných. Nejedná se o odpovědnost ve smyslu trestního práva, ale o morální kategorii (viz náleží ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, č. 14/1994 Sb.). V tomto smyslu jsou za předmětný politický proces odpovědni rovněž ti, kteří udělili stěžovateli pokyny, aprobovali jeho návrhy a prováděli dozor.

[29] Další z námitek stěžovatele je, že v roce 1991 nedoporučil podání stížnosti pro porušení zákona zřejmě proto, že se jednalo o jeho vlastní případ a že dnes by byl dle současných interních pokynů státního zastupitelství z přezkumu vlastních případů vyloučen. Nejvyšší správní soud připouští, že stěžovatel v sobě nemusel najít potřebnou odvahu, sílu, čest a smysl pro spravedlnost, aby zpochybnil svoji vlastní činnost za totalitního režimu během procesu s katolickými disidenty. To nic nemění na tom, že se stěžovateli v roce 1991 naskytlá příležitost kát se ze svých činů, kterou však neuchopil. Tím prokázal, že kontinuitu jeho názorů, postojů a přesvědčení nepřetrhla ani fundamentální změna společenských poměrů. Obrana stěžovatele spočívající na nedostatku charakterových vlastností ještě více posílila přesvědčení soudu o jeho bezpečnostní nespolehlivosti.

[30] Stěžovateli by samozřejmě nebylo lze vytýkat, že zastával jiný (chybný) právní názor, neboť pluralita názorů je podstatou právního (soudního) sporu realizovaného v demokratickém právním státě. Nelze ovšem tolerovat, že stěžovatel se na straně obžaloby v mezích jemu svěřených pravomocí podílel na zneužití objektivního práva s cílem potírat náboženskou svobodu a svobodu šíření názorů a informací. Vzhledem k okolnostem soudního procesu a svému postavení v hierarchii tehdejší prokuratury si musel být pravého důvodu trestního stíhání katolických disidentů vědom.

[31] Poslední z otázek, s kterou se musel soud vypořádat, je, zda lze závěr o existenci bezpečnostního rizika opřít o události, od nichž uplynulo 24 (resp. 14) let. Je třeba připomenout, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkumu správního rozhodnutí vychází ze skutkového stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu (tj. říjen 2005). Zákon č. 148/1998 Sb. nestanoví, za jaké období zpět se sleduje výskyt bezpečnostního rizika u navrhované osoby. Navazující zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, rozlišuje dvě skupiny rizik. První skupina rizik, mezi něž patří i činnost, spočívající v potlačování základních práv a svobod, se zjišťuje za období od 15. roku života navrhované osoby. Druhá skupina rizik za období, jehož délka je stanovena v závislosti na stupni utajení, pro nějž se bezpečnostní prověrka provádí, tj. 10, 15 či 20 let nazpět. Jestliže na věc aplikovatelný zákon č. 148/1998 Sb. nijak nelimituje období, za nějž se bezpečnostní riziko zjišťuje, lze připustit, aby se za něj považovala též událost, k níž došlo hluboko v minulosti (tj. i před změnou společenských poměrů). Nejvyšší správní soud judikoval, že pouhá skutečnost, že navrhovaná osoba po změně společenských poměrů slouží loajálně a oddaně novému demokratickému režimu, neumožňuje, aby bylo odhlédnuto od události svědčících o existenci bezpečnostního rizika, k nimž došlo za starého režimu (viz rozsudek ze dne 21. 12. 2006, čj. 7 As 29/2005-126). Taktéž se vyjádřil v tom smyslu, že pouhé plynutí času samo o sobě nevede

k zániku bezpečnostního rizika (rozsudek ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 As 49/2008-122).

[32] V této souvislosti se nabízí paralela s lustračním zákonem (zákon č. 279/1992 Sb.). Ústavní soud se v nálezu ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01, č. 35/2002 Sb., který se týká právě lustračního zákona, vyjádřil k účinkům plynutí času následovně: „*Ústavní soud si je vědom toho, že postojе jednotlivce k demokratickému zřízení určují především jeho reálné činy. Čím delší období od zhroutení totalitního režimu uplynulo, tím více a důkladněji prověří postoj jedince k demokratickému státu jeho každodenní interakce s ním a s demokratickou společností. Jinými slovy, s postupujícím časem relativní význam postojů a postavení osob v totalitním státě sice zajisté nemizí, určitě se však zmenšuje.*“

[33] V daném případě nelze ani s odstupem 24 (resp. 14) let hodnotit činy stěžovatele jako zanedbatelné, okrajové či nevýznamné. Je nezbytné vzít v úvahu především charakter těchto činů, tj. přímá účast na politickém soudním řízení, které vyústilo v souladu s návrhem stěžovatele v uložení nepřiměřeně tvrdých sankcí. Zejména však postoj stěžovatele k tomuto řízení, který projevil v roce 1991, svědčí o tom, že se od svého jednání nedistancoval (blíže viz bod [24] shora).

[34] Stěžovatel v neposlední řadě namítá, že městský soud nepřihlédl k tomu, zda stěžovatel věděl o politickém charakteru trestního řízení. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s východiskem městského soudu, že subjektivní stránka jednání navrhované osoby není určující pro závěr, zda bylo tímto jednáním naplněno bezpečnostní riziko. Nepochybně i stěžovatel dá soudu za pravdu, že pokud se navrhovaná osoba stýká s jinou osobou, která spolupracuje s ofenzivní tajnou službou cizí moci, naplňují tyto styky bezpečnostní riziko u navrhované osoby. Ta přitom vůbec nemusí

tušit, že tato jiná osoba s cizí mocí spolupracuje. Riziko spočívá například v tom, že při přátelské konverzaci by mohla navrhovaná osoba nevědomky sdělovat této jiné osobě fragmenty utajovaných skutečností, které by mohly být pro cizí moc přínosné. To byl ovšem pouze ilustrativní příklad. Ačkoliv existence subjektivní stránky není podmínkou pro posouzení určitého jednání jako bezpečnostního rizika, přesto nelze říci, že by byla zcela bez významu. Z výše uvedeného totiž vyplývá, že postupujícím časem klesá relativní význam postojů a jednání navrhované osoby (viz body [31] a [32] shora), které u ní konstituují bezpečnostní riziko. Pakliže se však podaří prokázat existenci subjektivní stránky jednání navrhované osoby (vnitřní psychický vztah osoby ke svému jednání), lze přiřknout jejímu jednání závažnější formu. Důsledkem toho může být, že vliv plynutí času na vědomé jednání navrhované osoby bude zpravidla nižší. V daném případě Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že stěžovatel musel znát pravé důvody, pro něž bylo vedeno trestní stíhání katolických disidentů (viz zejména bod [22] shora).

[35] Nejvyšší správní soud se shoduje se závěrem městského soudu i žalovaného, že s ohledem na provedená skutková zjištění, je nezbytné považovat podíl stěžovatele na politickém procesu proti katolickým disidentům za činnost směřující k potlačování lidských práv a svobod. Soud přitom zohlednil, že na základě provedených skutkových zjištění je nepochybné, že stěžovatel musel vědět o politickém charakteru předmětného trestního řízení a že jeho role v tomto procesu byla významná, a to i vzhledem k pozdějším postojům stěžovatele. Soud i žalovaný důkladně zjistili a posoudili osobní individuální spouodpovědnost stěžovatele za potlačení lidských práv a svobod obžalovaných v daném procesu. Závěr o existenci bezpečnostního rizika je proto správný. (...)

Mezinárodní ochrana: zásada jednoty rodiny a ochrana zájmů dítěte

k § 12 a násl. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu o a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)
k čl. 3 a čl. 9 Úmluvy o právech dítěte [č. 104/1991 Sb. (v textu též „Úmluva“)]

I. Stěžovatelkou presumovanou obavu ohledně jejího dalšího pobytu na území České republiky po dobu, po kterou bude vedeno řízení o udělení mezinárodní ochrany s její matkou, která se svojí žalobou u krajského soudu uspěla, a správní orgán je ve vztahu k její žádosti o mezinárodní ochranu povinen pokračovat v řízení (v intencích zrušovacího rozsudku), nelze podřadit pod žádný ze zákonem uznaných důvodů udělení mezinárodní ochrany (§ 12 a násl. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).

II. Po dobu, kdy nebude postaven najisto osud matky nezletilé, bude proto na příslušných správních orgánech, aby respektovaly články Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) a s ohledem na její nejlepší zájem pečlivě zvažovaly případné nucené vycestování nezletilé z území České republiky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, čj. 9 Azs 14/2008-57)

Prejudikatura: srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 6. 1988, *Berrehab proti Nizozemsku*, stížnost č. 10730/84, Series A č. 138*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 5. 1985, ve věci *Abdulaziz a další proti Velké Británii*, stížnosti č. 9214/80, 9473/81, a 9474/81, Series A č. 94**).

Věc: Roa K. (Sýrie) proti Ministerstvu vnitra, o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se narodila na území ČR v roce 2007. Měsíc poté prostřednictvím své matky podala žádost o udělení mezinárodní ochrany s tím, že jediným jejím důvodem je snaha o sloučení rodiny. Matka žalobkyně jakož i další rodinní příslušníci totiž o udělení mezinárodní ochrany na území ČR požádali již dne 30. 5. 2006, přičemž rozhodnutími žalovaného ze dne 16. 1. 2007 nebyla žádnému z nich mezinárodní ochrana udělena. Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 7. 2007 nebyla ani žalobkyni udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně, stejně jako její rodinní příslušníci, žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ještě v průběhu řízení o žalobě žalobkyně rozhodl tak, že ve věci matky rozsudkem rozhodnutí správního orgánu zrušil pro vady řízení a věc

mu vrátil k dalšímu řízení a ve věci otce a bratra rozsudkem žalobu proti rozhodnutí správního orgánu zamítl. Krajský soud následně zamítl rovněž žalobu žalobkyně.

Bratr, otec i žalobkyně (stěžovatelka) podali proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Kasační stížnost otce a bratra stěžovatelky byla usnesením Nejvyššího správního soudu odmítnuta pro nepřijatelnost.

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítla, že jako osoba nezletilá spadá do personálního rozsahu Úmluvy, která je závazná a která musí být každým státním orgánem při jakémkoli výkonu státní moci respektována. Vytýká krajskému soudu, že nebyl zohledněn příkaz Úmluvy stanovený čl. 3, podle něhož nejlepší zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakémkoli činnosti týkající se dětí.

* Neoficiální český překlad Berger, V. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. IFEC, Praha 2003, s. 386.

** Neoficiální český překlad tamtéž, s. 381.

Prosté zamítnutí azylové žádosti bez jakéhokoli náznaku snahy o identifikaci a dosažení nejlepšího zájmu stěžovatelky je postupem nesprávným. Soud musí přednostně vzít v úvahu mezinárodní právo a pak teprve právo národní. Důsledkem rozsudku krajského soudu je vystavení výjezdního příkazu, tj. stanovení jí povinnosti opustit ČR. Celý zbytek rodiny však pobývá na území ČR na základě platného víza a je to jen kasační stížnost, která tuto možnost dává také stěžovatelce. Krajský soud proto nemůže od mezinárodních závazků odhlédnout a „věřit“, že kasační stížnost bude podána a několikaměsíční dítě se nebude muset samo bez doprovodu rodičů vrátit do Sýrie. Takové rozhodnutí podle stěžovatelky zjevně není v nejlepším zájmu dítěte.

Zalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pokud stěžovatelka namítá porušení čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, podle správního orgánu: „...*nezbývá než oponovat výlučností legalizace pobytu ve spojení s mezinárodní ochranou pro politické pronásledování podle zákona o azylu (zák. č. 325/1999 Sb.), kterou nelze zaměňovat za legalizaci pobytu podle zákona o pobytu cizinců (zák. č. 326/1999 Sb.), přičemž oba tyto zákony svou úpravou aplikují nejlepší zájem dítěte a zejména dbají na ochranu jednoty rodiny cizinců na území České republiky. Nemůže se proto stát, že by se nezletilá několikaměsíční stěžovatelka musela bez svých rodičů vrátit do země původu, jak se toho v kasační stížnosti obává její matka.*“

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Lze tedy shrnout, že otec a bratr nezletilé stěžovatelky v řízení o udělení mezinárodní ochrany, jakož i v následném řízení před krajským soudem, resp. Nejvyšším správním soudem, úspěšní nebyli, zatímco v případě matky se – na základě rozhodnutí krajského soudu – stala její žádost o udělení mezinárodní ochrany předmětem opakovaného posuzování ze strany správního orgánu a právě z této skutečnosti stěžovatelka dovzuje, že stejně tak tomu mělo být i v jejím případě, tj. že rozhodnutí správního orgánu o je-

jí žádosti měl krajský soud zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Argumentuje přitom tím, že spadá do personálního rozsahu Úmluvy, podle níž je nutno sledovat nejlepší zájem dítěte, jenž měl být v daném případě zohledněn, neboť důsledkem zamítavého rozsudku krajského soudu je nutnost vycestovat z území České republiky, ačkoli řízení ve věci její matky dosud nebylo ukončeno. To znamená, že by došlo k nucenému oddělení nezletilé stěžovatelky od její matky, které v daném případě nenastalo jen díky tomu, že stěžovatelka podala kasační stížnost, což jí garantuje další pobyt na území České republiky – na základě víza za účelem strpění pobytu (§ 78b zákona o azylu) – po dobu řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. (...)

Předložená kasační stížnost tak Nejvyššímu správnímu soudu předestírá k rozhodnutí otázku přednostní aplikace Úmluvy o právech dítěte, na jejímž základě stěžovatelka volá po naplnění nejlepšího zájmu dítěte, jakož i zásady jednoty rodiny, a požaduje zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu, které s danou zásadou dle jejího názoru nekonzistentně a zjevně není v nejlepším zájmu dítěte, neboť v důsledku tohoto rozhodnutí hrozí, že se nezletilá bude muset sama bez doprovodu rodičů vrátit do Sýrie.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud předesílá, že žádosti o udělení mezinárodní ochrany jsou v případě rodinných příslušníků zpravidla vzájemně provázané a dotýkají se rodiny jako celku. Postavení dítěte žádajícího o mezinárodní ochranu se přitom ve většině případů odvíjí od postavení rodičů žádajících o udělení mezinárodní ochrany. V případě stěžovatelky, která se narodila na území České republiky a důvody své žádosti o mezinárodní ochranu odvozovala od důvodů svých rodičů, kterým byly žádosti o azyl příslušnými správními orgány zamítnuty, tak bylo na místě i v jejím případě legitimně očekávat zamítavé rozhodnutí správního orgánu. K tomu také poměrně rychle po podání žádosti stěžovatelky došlo (dne 10. 7. 2007) a z tohoto pohledu je nutné vnímat přezkum krajského soudu, který byl výše uvedenými skutečnostmi zásadně limitován.

Správní soudnictví je formou soudní kontroly veřejné správy. Krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumává napadené rozhodnutí správního orgánu, přičemž však svou činností nenahrazuje prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Jedná se totiž o kasační kontrolu správního rozhodnutí soudem, a proto je pro soud rozhodující objektivně existující skutkový a právní stav v době vydání napadeného rozhodnutí. Vycházejí z této procesní zásady, která je pro český model správního soudnictví, založený na retrospektivnosti náhledu na předchozí správní řízení, určující, proto Nejvyšší správní soud sdílí postup krajského soudu, který napadené rozhodnutí nezrušil a nevrátil zpět správnímu orgánu s poukazem na (novou) skutečnost spočívající v tom, že na základě žaloby již bylo takto zrušeno rozhodnutí správního orgánu ve věci matky stěžovatelky, jejíž případ byl vrácen danému správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Skutečnost, že matka stěžovatelky se svojí žalobou u krajského soudu uspěla a správní orgán je vztahu k její žádosti o mezinárodní ochranu povinen pokračovat v řízení (v intencích zrušovacího rozsudku), totiž z hlediska přezkumu prováděného krajským soudem nemůže sama o sobě obstát a nelze ji považovat za relevantní důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu o neudělení mezinárodní ochrany rovněž v případě stěžovatelky. Teprve byla-li by matka nezletilá stěžovatelky v dalším řízení před správním orgánem úspěšná, tj. bylo-li by shledáno, že je v zemi původu pronásledována, resp. byl-li by shledán její odůvodněný strach z pronásledování v zemi původu nebo hrozba nebezpeční vážné újmy, mohla by v novém řízení o udělení mezinárodní ochrany uspět i její nezletilá dcera.

Ostatně v tomto smyslu jsou také koncipovány obě formy mezinárodní ochrany, a si-

ce azyl za účelem sloučení rodiny (§ 13 zákona o azylu) a doplňková ochrana za účelem sloučení rodiny (§ 14b zákona o azylu), dle kterých se rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14 zákona o azylu, resp. rodinnému příslušníkovi osoby požívající doplňkové ochrany v případě hodném zvláštního zřetele, udělí azyl, resp. doplňková ochrana, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení azylu, příp. doplňkové ochrany. Udělení některé z forem mezinárodní ochrany nezletilé stěžovatelce podle § 13 či § 14b zákona o azylu by proto bylo v souzené věci možné jen v případě existence pravomocného rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany její matce, jež by představovalo novou skutečnost ve smyslu § 10a písm. e) zákona o azylu, dle kterého je jinak opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřípustná, ledaže cizinec uvede nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany.

Stěžovatelkou presumovanou obavu ohledně jejího dalšího pobytu na území České republiky po dobu, po kterou bude vedeno řízení o udělení mezinárodní ochrany s její matkou, jakož i následně po dobu případného řízení před správními soudy, nelze podřadit pod žádný ze zákonem uznaných důvodů udělení mezinárodní ochrany. Smyslem práva azylu, jakož i doplňkové ochrany, není poskytnout žadateli ochranu před čímkoliv. Důvody pro poskytnutí azylu či doplňkové ochrany jsou zákonem vymezeny poměrně úzce a nepokrývají celou škálu případných porušení lidských práv a svobod, která jsou jak v mezinárodním, tak ve vnitrostátním kontextu uznávána. Institut mezinárodní ochrany je aplikovatelný v omezeném rozsahu, a to pouze na základě zákonem uznaných důvodů, jimiž je chráněna toliko nejvládnější existence lidské bytosti a práva a svobody s ní spojené.

Nad rámec výše uvedeného je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud v žádném případě nezpochybnuje stěžovatelkou citovaná

ustanovení Úmluvy z roku 1989 (čl. 3 a čl. 9), kterou je Česká republika vázána (čl. 10 Ústavy); citovaná Úmluva byla publikována sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb. a pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila v platnost dne 6. 2. 1991, přičemž po jejím zániku do ní sukcedovala Česká republika. Jakkoli je zájem dítěte dle čl. 3 citované Úmluvy předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí a státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, jsou povinny zajistit, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli (čl. 9 Úmluvy), nelze tyto principy samy o sobě podřadit pod další, nad rámec zákonem o azylu stanovené důvody pro udělení mezinárodní ochrany a správní soud nemá žádnou zákonnou možnost žalobou napadené rozhodnutí s odvoláním na výše uvedené principy zrušit. Po dobu, kdy nebude postaven na jisto osud matky nezletilé, bude proto na příslušných správních orgánech, aby respektovaly shora uvedené články Úmluvy, a případně nucené vycestování nezletilé ve shora uvedeném smyslu pečlivě zvažovaly. Nezletilé, bude-li to v jejím zájmu, je třeba správními orgány umožnit další pobyt v České republice. V tomto ohledu se přitom nabízí např. využití ustanovení § 79 odst. 5 zákona o azylu, dle kterého Ministerstvo vnitra může výjimečně povolit poskytnutí stravy a ubytování v azylovém zařízení nezletilému rodinnému příslušníku, u něhož bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany ukončeno, pokud jeho zákonný zástupce je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany.

Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za nutné poznamenat, že ochrana zájmů dítěte a zásada respektování integrity rodiny představují koncept, který je reflektován rovněž v komunitárním právu souvisejícím s azylovou problematikou; srov. např. tzv. kvalifikační směrnici, celým názvem směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004, o minimálních požadavcích na kritéria a statut státních pří-

slušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, jenž hovoří jak o zásadě „nejlepších zájmů dítěte“, tak také o zachování celistvosti rodiny (čl. 23). Obdobně se zásadou sjednocení rodiny pracuje rovněž Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků (kapitola VI.), jakož i další dokumenty vydané Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (např. Uprchlíkové děti: Směrnice pro ochranu a péči), jež přes svůj doporučující charakter představují relevantní referenční rámec v souzené věci. V neposlední řadě je třeba připomenout i směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003, o právu na sloučení rodiny, která řeší danou problematiku ve vztahu k cizincům, včetně uprchlíků, a vychází obecně z toho, že opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život obsaženým v mnoha nástrojích mezinárodního práva.

V tomto směru lze připomenout např. Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a na ni navazující bohatou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, kterou by bylo možné *mutatis mutandis* vztáhnout i na posuzovanou věc s tím, že nepřijetí, vrácení nebo vypovězení nezletilé cizinky ze země, v níž pobývá její matka, může znamenat narušení jeho práva na rodinný život a zakládat porušení čl. 8 citované Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.; srov. např. rozsudek ze dne 1. 12. 2005, ve věci *Tuquabo-Tekle proti Nizozemí*, stížnost č. 60665/00, rozsudek ze dne 21. 6. 1988, ve věci *Berrehab proti Nizozemí*, stížnost č. 10730/84, nebo rozsudek ze dne 28. 5. 1985, ve věci *Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království*, stížnosti č. 9214/80, 9473/81, a 9474/81. (...)

Svobodný přístup k informacím: služební hodnocení policisty Ochrana osobních údajů: jméno a příjmení fyzické osoby v kombinaci s číslem občanského průkazu

k § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006*)

k § 15 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky**)

k § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

I. Služební hodnocení policisty podle § 15 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zpravidla obsahuje osobní a citlivé údaje, a je proto vyloučeno z působnosti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

II. Jméno a příjmení fyzické osoby v kombinaci s číslem občanského průkazu není osobním údajem ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008-148)

Prejudikatura: srov. č. 1844/2009 Sb. NSS.

Věc: Oldřich Z. proti Policii České republiky, Správě hlavního města Prahy, o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 30. 12. 2003 podal žalobce u bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 (od 1. 1. 2004 jeho působnost přešla na nově zřízené Obvodní ředitelství Policie ČR Praha 2) žádost o poskytnutí informace o obsahu celého spisu skupiny kontroly a stížností bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 týkajícího se vyřizování stížnosti na protiprávní chování policisty služby kriminální policie a vyšetřování ppor. Ing. Marka K. Jelikož žalobce ve lhůtě 15 dnů neobdržel žádné rozhodnutí o žádosti, nastala dle jeho mínění fikce, že bylo vydáno zamítavé rozhodnutí podle § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Po uplynutí 15 denní lhůty obdržel žalobce rovněž písemné zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Proti oběma rozhodnutím – fiktivnímu i reálnému – podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 1. 2004 zamítla s tím, že za jedině rozhodnutí považovala pouze rozhod-

nutí reálné, a nikoliv fiktivní. Podle žalobce proto žalovaná o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně nerozhodla v zákonem stanovené lhůtě, čímž došlo k další fikci vydání rozhodnutí o odvolání, jímž bylo odvolání zamítnuto a fiktivní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno.

Žalobce následně podal proti reálnému i fiktivnímu rozhodnutí žalované žaloby k Městskému soudu v Praze.

V případě žaloby proti reálnému rozhodnutí žalované bylo toto rozhodnutí zrušeno rozsudkem ze dne 31. 10. 2005 a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení.

Pokud jde o žalobu proti fiktivnímu rozhodnutí žalované, ta byla usnesením městského soudu ze dne 28. 11. 2005 odmítnuta s tím, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně sice bylo žalobci doručeno až po uplynutí

*) S účinností od 23. 3. 2006 změněn zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

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

15 denní zákonné lhůty, avšak vydáno bylo před jejím uplynutím, a proto ke vzniku fiktivního rozhodnutí vůbec nedošlo, což zakládá neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2007 usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vyslovil přitom názor, že rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. je „vydáno“, jestliže je v zákonné lhůtě doručeno žadateli o informaci jeho písemné vyhotovení. Podle tvrzení žalobce následně Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 3. 2008 zrušil fiktivní rozhodnutí žalované, jakož i reálná rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalované. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 25. 4. 2008.

Správní orgán I. stupně vydal ve věci nové rozhodnutí dne 24. 1. 2006 jímž částečně nevyhověl žádosti žalobce o informace v rozsahu listů č. 17, 19, 20, 21, 22, 23 a 25 požadovaného správního spisu.

K odvolání žalobce změnila žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že se žádosti o poskytnutí informací nevyhovuje pouze v části týkající se listů č. 17 (služební hodnocení ppor. Ing. Marka K.) na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. a č. 25 (kopie z knihy návštěv bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 v období od 10.30 hodin dne 13. 3. 2003 do 11.35 hodin dne 14. 3. 2003) na základě § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 19. 2. 2008 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti uvedenému rozhodnutí městského soudu kasační stížností. Za rozporné s platným právem považoval stěžovatel mj. způsob, jakým se městský soud vypořádal s dalšími jeho žalobními námitkami. Pokud jde o odeprání poskytnutí informace na č. I. 25 požadovaného stížnostního spisu (kopie z knihy návštěv), stěžovatel zdůraznil, že v případě jména, příjmení a čísla průkazu totožnosti jednotlivých návštěvníků se nejedná o osobní údaje. Tento názor po-

tvrdilo i Ministerstvo vnitra v dopise ze dne 17. 6. 2008, ve kterém s výslovným odkazem na stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů uvedlo, že „v případě zaznamenávání jména, příjmení a čísla osobního dokladu návštěvníka se nejedná o osobní údaj ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb.“ Podle § 3 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, je policie podřízena Ministerstvu vnitra, a proto by toto stanovisko Ministerstva vnitra měla respektovat. Městský soud v této souvislosti došel k absurdnímu závěru, že ohledně poskytnutí informací na tomto listu spisu není vůbec dána působnost povinného subjektu. Podle stěžovatele je nemyšlitelné, aby povinný subjekt ohledně celého spisu, který sám vytvořil, který má v držení a který se týká věci veřejné, byl podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb. povinným subjektem u některých listin obsažených ve spise, zatímco u jiných listin obsažených v témže spise by povinným subjektem nebyl. Postup městského soudu v tomto případě porušil základní principy přezkumu správních rozhodnutí – správní soud nemůže vyhledávat další důvody rozhodnutí správního orgánu a dotvářet tak důvody jeho rozhodnutí. Navíc podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží a tuto skutečnost sdělí do tří dnů žadateli. Takto ale žalovaná v průběhu správního řízení nepostupovala. Proto nemohla *ex post* v řízení před soudem namítat nedostatek působnosti, a tím spíš nemohl tuto otázku z vlastní iniciativy nastolovat správní soud.

V případě č. I. 17 stížnostního spisu, na němž je obsaženo služební hodnocení ppor. Ing. Marka K., stěžovatel s odkazem na nálezh Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, č. 209/2005 Sb. ÚS, konstatoval, že věci veřejnou jsou veškeré agendy státních institucí, jakož i činnost osob působících ve veřejném životě, tj. např. činnost politiků místních i celostátních, úředníků, soudců, popř. kandidátů či čekatelů na tyto funkce. Podle žalobce již z podstaty věci služební hodnocení policisty není věcí soukromou, ale veřejnou. Nejde tedy o informaci vztahující-

cí se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., jak je uvedeno v žalobou napadeném rozhodnutí. Žalovaná i městský soud přehlédly, že stěžovatel nežádal o poskytnutí informací o služebním hodnocení policisty (č. l. 17) a o kopii z knihy návštěv (č. l. 25), nýbrž žádal o informaci o obsahu celého stížnostního spisu ve formě poskytnutí kopie celého spisu. Účel žádosti o informace nelze rozměňovat na prvočinitele a rozpitvát, co je obsahem toho kterého listu spisu, neboť požadovaná informace se týkala celého stížnostního spisu. Informace obsažené na jednotlivých listech ve svém souhrnu tvoří novou ucelenou informaci, o níž bylo žádáno. Touto otázkou se zabývá i odborná literatura, na niž stěžovatel bezvýsledně poukázal v žalobě: městský soud k tomu nepodal žádné přezkoumatelné odůvodnění.

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

Z odůvodnění:

(...) Žalobce dále namítal nezákonnost odeprání poskytnutí informace na č. l. 17 stížnostního spisu, na němž se nachází služební hodnocení ppor. Ing. Marka K. Nejvyšší správní soud souhlasí s žalobcem v tom, že činnost Policie ČR a policistů v jejím rámci je nepochybně věcí veřejnou, která podléhá kontrole ze strany občanů mimo jiné i prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb. To ale samo o sobě neznámá, že veškeré informace vznikající (v jakékoliv formě) při její činnosti jsou veřejně přístupné. Proto je třeba posoudit, zda se na zmiňované služební hodnocení nevztahuje některá z výjimek obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb. odůvodňující jeho nepřístupnosti veřejnosti; samozřejmě při vědomí skutečnosti, že tyto výjimky je třeba vykládat restriktivně.

Žalovaná i městský soud zaujaly názor, že odeprání informace na tomto listu stížnostního spisu bylo oprávněné z důvodu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., tedy že se požadovaná informace vztahuje výlučně k vnitř-

ním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Pod tuto kategorii omezení přístupu k informacím (která je ostatně jen fakultativní a její uplatnění závisí na uvážení povinného subjektu) lze zařadit například evakuační plán úřadu, pokyn o výdeji spotřebního materiálu apod. Pod vnitřní pokyny a personální předpisy naopak nespadá popis struktury úřadu, jmenovité obsazení jednotlivých funkcí či pracovní řád. Povahu vnitřních pokynů a personálních předpisů mají pouze takové akty, kterými jsou regulovány vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci nebo výhradně uvnitř úřadu, aniž by se výsledky takové regulace projevíly navenek ve vztahu k třetím osobám (viz Kužilek, O., Žantovský, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*, Praha: Linde, a. s., 2002, s. 66. Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Komentář*. Praha: Linde, a. s., 2004, s. 79). Vnitřní pokyny a personální předpisy ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. se tedy vyznačují regulativní funkcí, byť se nemusí jednat nutně o obecné normy pro neurčitý počet adresátů.

Na žalobcem požadovaném dokumentu je obsaženo služební hodnocení ve smyslu § 15 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Služební hodnocení podle tohoto zákona bylo podkladem pro rozhodování ve věcech služebního poměru policistů a spočívalo v posouzení plnění služebních povinností, odborné a zdravotní způsobilosti policisty pro další výkon funkce nebo služby. S jeho obsahem musel být hodnocený policista seznámen. Bližší úpravu jeho obsahu a procesu vzniku upravoval výnos Ministerstva vnitra České republiky č. 374/1992 Sb., kterým se provádí zákon ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Výnos upravoval proceduru schvalování služebního hodnocení včetně možnosti hodnoceného policisty podat k němu připomínky nebo námítky a způsob jejich vyřízení. Podle § 26 odst. 1 výnosu se platné služební hodnocení bez zbytečného odkladu předávalo příslušnému útvaru pro personální práci k založení do personálního spisu hodnoceného. Součástí

platného služebního hodnocení byly písemné připomínky nebo námítky hodnoceného k návrhu služebního hodnocení, stanoviska a odůvodnění hodnotitele (případně hodnotící komise) k návrhu služebního hodnocení, odvolání hodnoceného proti služebnímu hodnocení, stanovisko služebního funkcionáře k odvolání hodnoceného s řádným odůvodněním a rozhodnutí odvolacího orgánu. Podle druhého odstavce téhož ustanovení se se schváleným služebním hodnocením kromě hodnoceného mohli seznámit jen nadřízení služební funkcionáři, příslušní personální pracovníci a pracovníci inspekčních orgánů v resortu ministerstva vnitřní České republiky. Členové poradních komisí se mohli seznámit se schváleným služebním hodnocením při plnění úkolů vyplývajících z členství v těchto komisích. S obsahem služebního hodnocení se mohli seznámit též soud a zástupce policisty. Předmětný výnos byl v roce 2000 nahrazen vyhláškou Ministerstva vnitřní č. 161/2000 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky, a posléze vyhláškou Ministerstva vnitřní č. 287/2002 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky. Obě tyto vyhlášky již podrobně neupravovaly proces pořizování služebního hodnocení ani omezení přístupu k tomuto hodnocení; obsah však zůstal v podstatě nezměněn, stejně jako právo hodnoceného policisty podat proti služebnímu hodnocení odvolání.

Z citovaných ustanovení jednoznačně vyplývá, že služební hodnocení policisty vydané podle § 15 zákona č. 186/1992 Sb. nemá regulativní funkci, a není tudíž vnitřním pokynem nebo personálním předpisem, na něž by se vztahovala výjimka uvedená v § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. To však ještě neznamená, že odepření poskytnutí tohoto dokumentu žalobci bylo ze strany žalovaného nezákonné.

Podle § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. se tento zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu, kterým je mimo jiné i zákon č. 101/2000 Sb. Podle § 4 písm. a) tohoto zá-

kona se osobním údajem rozumí jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitélného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti již například uznal, že osobním údajem může být i číslo mobilního telefonu, přičemž vyšel z toho, že „[p]lná identita fyzické osoby v současných podmínkách technologicky vyspělé společnosti, tj. za vysokého stupně rozvoje elektronických a jiných médií, která jsou většinou populace snadno dostupná, ve své podstatě neznamená nic jiného, než možnost tuto osobu určitým způsobem kontaktovat, aniž by bylo nutno znát místo jejího aktuálního pobytu. Proto se výklad pojmu ‚osobní údaj‘ nemůže omezit striktně jen na znalost např. rodného čísla, adresy či pracoviště subjektu údajů“ (viz rozsudek ze dne 12. 2. 2009, čj. 9 As 34/2008-68, č. 1844/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud tedy v citovaném rozsudku zaujal rozšiřující výklad pojmu „osobní údaj“ a jako test stanovil možnost určitou osobu nějakým způsobem kontaktovat. Podle § 4 písm. b) téhož zákona je citlivým údajem osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a jakýkoliv biometrický nebo genetický údaj subjektu údajů.

Z vyhlášky č. 287/2002 Sb., která byla účinná v době tvorby posuzovaného služebního hodnocení policisty ppor. Ing. Marka K., plyne, že služební hodnocení obsahuje (samozejmě kromě nutných identifikačních údajů hodnoceného policisty a služebního zařazení) mimo jiné informace o uplatňování dosaženého vzdělání policisty a dalších kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce, popřípadě dalších požadavků pro řádný výkon služby, speciálních znalostí v praxi a jejich

rozšiřování nebo zvyšování v souladu s potřebami výkonu služby, informace o úrovni praktických zkušeností a speciálních schopností, popřípadě zručností, o dodržování služební kázně a projevech morálně volných vlastností při plnění služebních úkolů, způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi a schopnosti zabezpečovat jejich ochranu, či informace o zdravotní, duševní a fyzické způsobilosti policisty pro výkon funkce. Služební hodnocení tedy zpravidla obsahuje (a je tomu tak i v projednávaném případě) osobní a citlivé údaje ve smyslu § 4 písm. a) a b) zákona č. 101/2000 Sb., a je proto vyloučeno z působnosti zákona č. 106/1999 Sb. O správnosti této úvahy svědčí i dříve platné omezení přístupu ke služebnímu hodnocení zakotvené ve výnosu č. 374/1992 Sb., které si ce pozdější vyhlášky nepřevzaly, avšak současně nezměnily podstatně obsah služebního hodnocení. Stále se tedy jedná o materiál, který je součástí personálního spisu policisty, obsahuje osobní a citlivé údaje a jeho účelem je hodnocení kvalit a osobnostních předpokladů policisty k výkonu funkcí v rámci Policie ČR.

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti musel zabývat i tím, zda odepření poskytnutí této informace je v souladu s principem restriktivního výkladu výjimek obsažených v zákoně č. 106/1999 Sb. a zda jde ještě o výklad ústavně konformní. Vyšel přitom z názoru Ústavního soudu uvedeného v usnesení ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>. Podle Ústavního soudu je právo na informace „v *Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. Zaručuje je stát. Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí. Právu na informace odpovídá obecná povinnost, aby nikdo, koho k tomu neopravňuje zákon, a nad míru, ve které ho k tomu opravňuje zákon, nikomu v podání*

informace nebránil. Právo na informace lze omezit toliko zákonem a to za splnění dvou podmínek: předně že se tak děje za některým z účelů taxativně uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny (opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti) a za druhé, že je takové omezení nezbytné, tzn., že cíle omezení jinak v demokratické společnosti dosáhnout nelze.“ Podle názoru Nejvyššího správního soudu jsou předpoklady omezení práva na informace v případě služební hodnocení policisty splněny. Předně se jedná o opatření nezbytné z důvodu ochrany práv a svobod druhých – tedy práva hodnoceného policisty na ochranu soukromého života, které v tomto případě musí převládnout nad žalobcem prosazovaným právem na informace. V hodnocení se však mohou objevit i informace týkající se bezpečnosti státu či veřejné bezpečnosti. Konečně není představitelné, jakým jiným způsobem by bylo možné cíle omezení dosáhnout jinak.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že odepření poskytnutí služebního hodnocení npor. Ing. Marka K. bylo souladné se zákonem. Skutečnost, že žalovaná i městský soud odepření této informace podřadily pod jinou normu zákona č. 106/1999 Sb., nepovažoval zdejší soud za natolik zásadní, aby musela sama o sobě vést ke zrušení rozsudku městského soudu. Vyšel přitom z nedávného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, www.nssoud.cz, podle něž „[p]oužil-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude tedy nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou z tohoto pravidla budou situace, kdy půjde o takovou skutkovou či právní otázku, u níž bude moci kasační instance bez rozsáhlejšího doplňování řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného

rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky.“ Nejvyšší správní soud v projednávaném případě neshledal, že by jiné právní posouzení mělo vliv na zákonnost odepření požadované informace a že by takové nesprávné právní posouzení vyvolávalo v budoucnu pro účastníky řízení nepříznivé právní důsledky. Podstatné v tomto ohledu je, že Nejvyšší správní soud se s městským soudem i s žalovanou ve výsledku shoduje, tj. že odepření požadované informace bylo oprávněné. Je tedy zachován *status quo* a pro žalobce ani pro žalovanou se aplikací jiné právní normy nic nemění.

Zcela jiná situace je však v případě žalobcem požadovaného č. l. 25 stížnostního spisu obsahujícího kopii z knihy návštěv v budově správního orgánu prvního stupně. Městský soud zde dospěl k závěru, že zápisy učiněné v knize návštěv nenáleží do plnění autoritativních, veřejně kontrolovatelných úkolů Policie ČR a příslušný orgán Policie ČR proto nebyl ve vztahu k tomuto požadavku žalobce povinným subjektem podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb. Navíc se dle městského soudu jedná o informaci vztahující se k vnitřním pokynům a instrukcím, na niž dopadá výlučka podle § 11 odst. 1 písm. a) téhož zákona. S těmito názory městského soudu se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Sama žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že oprávnění Policie ČR ke zjišťování totožnosti osob vstupujících do objektů Policie ČR vyplývá z § 1 odst. 2 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, a ze zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, jakož i z prováděcí vyhlášky Národního bezpečnostního úřadu č. 528/2005 Sb., o fyzické bezpečnosti a certifikaci technických prostředků (příloha č. 1, část 4.3). Před 1. 1. 2006 byla obdobná úprava obsažena v zákoně č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, a v prováděcí vyhlášce č. 339/1999 Sb., o objektové bezpečnosti. Činnost spočívající v evidenci vstupu osob

do objektů Policie ČR tedy patří mezi úkoly Policie ČR; k evidenci byl dle vyjádření žalovaného oprávněn i správní orgán prvního stupně, neboť v jeho sídle byly zřízeny zabezpečené oblasti se stupněm utajení vyhrazené a důvěrné, čímž byly splněny podmínky tehdy účinného zákona a vyhlášky.

Nejvyšší správní soud se k otázce působnosti povinného subjektu podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb. v obecnější rovině vyjádřil též v rozsudku ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59, www.nssoud.cz. Soud konstatoval, že „[k] působnosti povinného subjektu se tedy vztahují zpravidla všechny informace, které má objektivně k dispozici. Tento závěr logicky plyne ze zásady zákonnosti výkonu veřejné moci. Povinný subjekt je povinen vykonávat svou činnost pouze v mezích a způsoby stanovenými zákonem a pokud v rámci své činnosti fyzicky disponuje některými informacemi, mělo by to být pouze v důsledku výkonu jeho zákonné působnosti. Žadatel o informaci tak má právo na sdělení všech údajů, s nimiž povinný subjekt pracuje a jejichž poskytnutí není vyloučeno či omezeno podle § 7 – § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím. (...) Nicméně lze si představit i situace, kdy by povinný subjekt určitou informací disponoval a ta by se přitom vůbec netýkala jeho působnosti. Např. kdyby žadatel po Státním úřadu pro jadernou bezpečnost či po Českém báňském úřadu žádal poskytnutí informací obsažených v knize *Krakatit od Karla Čapka*, pak by samozřejmě bylo na místě takovou žádost odložit podle § 14 odst. 5 písm. c) citovaného zákona, byť by se tato kniha fyzicky nacházela v knihovnách uvedených správních orgánů.“ Jestliže tedy správní orgán prvního stupně v rámci své zákonem stanovené činnosti vedl evidenci návštěv a tuto evidenci měl objektivně k dispozici, nepochybně se jednalo o informace, které byly v jeho působnosti, a vůči nimž měl správní orgán prvního stupně postavení povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.

Názor městského soudu tedy neobstojí; Nejvyšší správní soud se nicméně neztotožňuje se žalobcem v tom, že by městský soud

v této souvislosti porušil principy soudního přezkumu správních rozhodnutí. Správní soudy jsou nepochybně vázány přísnou dispoziční zásadou, a vady rozhodnutí z úřední povinnosti zjišťují *ex officio* jenom tam, kde jim to ukládá zákon (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) nebo jejichž přezkum z úřední povinnosti dovedl ve své judikatuře Nejvyšší správní soud (např. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Pokud však před městským soudem byla zpochybněna zákonost odepření poskytnutí požadované informace, byl městský soud v souladu se zásadou *iura novit curia* oprávněn posoudit, zda žalovaná aplikovala správné právní předpisy a zda je správně vyložila. Shledal-li městský soud, že zákon č. 106/1999 Sb. na poskytnutí č. I. 25 stížnostního spisu nedopadá, jelikož žalovaná nebyla v tomto případě povinným subjektem, byl povinen tuto skutečnost konstatovat, a nelze mu proto vytýkat, že tak učinil. Jinou otázkou ovšem je – a zde se Nejvyšší soud opět příklání k názoru žalobce –, že v takovém případě měl městský soud rozhodnutí žalované zrušit, neboť nebyla-li žalovaná povinným subjektem, nemohla ve vztahu k č. I. 25 stížnostního spisu vydat rozhodnutí o neposkytnutí požadované informace. Naopak postupem podle § 14 odst. 3 písm. b) měla být žádost žalobce v této části odložena a žalobce o tom měl být do tří dnů informován. Tyto úvahy jsou nicméně vzhledem k výše uvedenému pochybení městského soudu bezpředmětné.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tvrzením městského soudu, že poskytnutí č. I. 25 stížnostního spisu by mohlo být odmítnuto podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Podle názoru zdejšího soudu nejde o akt, kterým jsou regulovány vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci nebo výhradně uvnitř úřadu, aniž by se výsledky takové regulace projevíly navenek ve vztahu k třetím osobám. Nejde tedy o vnitřní pokyn či personální instrukci; účelem knihy návštěv je pouze v souladu se zákonem vést evidenci pohybu nepovolaných osob v zabezpečeném objektu.

Současně se Nejvyšší správní soud neztožňuje s názorem žalovaného, že požadovanou kopii listu z knihy návštěv nelze poskytnout z důvodu podle § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., jelikož obsahuje osobní údaje (k pojmu „osobní údaje“ viz též výše citovaný rozsudek ze dne 12. 2. 2009, čj. 9 As 34/2008-68, č. 1844/2009 Sb. NSS). Na požadovaném listu stížnostního spisu je ve sloupcích uvedeno datum, čas příchodu, jméno a číslo občanského průkazu návštěvy, hodnota a příjmení policisty, za kterým návštěva směřuje, a konečně čas odchodu. Z těchto údajů nelze za osobní údaje považovat datum, čas příchodu a odchodu, neboť na jejich základě je v podstatě vyloučeno určit nebo kontaktovat konkrétní osobu. Pokud jde o hodnota a příjmení policisty, jedná se o údaje o veřejném činiteli, které jsou zpravidla veřejně dostupné (na internetu či přímo v objektech policie). Za osobní údaj však zdejší soud nepovažuje ani jméno a příjmení osoby (návštěvníka) ve spojení s číslem jeho občanského průkazu. Ani na základě těchto údajů totiž není možné konkrétní osobu určit nebo kontaktovat. Neexistuje totiž žádný veřejně dostupný registr čísel občanských průkazů, v němž by bylo možné zjistit identitu osoby podle čísla průkazu. Navíc v případě čísla občanského průkazu se jedná o označení, které je v průběhu času proměnlivé. Fyzická osoba totiž neobdrží jedno číslo občanského průkazu na celý život, nýbrž při každé výměně tohoto průkazu získává průkaz s číslem novým. Ani ve spojení tohoto čísla se jménem a příjmením fyzické osoby nelze zpravidla zjistit konkrétní identitu, a to tím spíše, jedná-li se o údaje z knihy návštěv vedené na služebně policie v Praze – tj. v místě, kde množina potenciálních návštěvníků je velmi rozsáhlá. Nejvyšší správní soud uzavírá, že odepření poskytnutí informace na č. I. 25 stížnostního spisu z důvodů podle § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb. bylo nezákonné.

Hospodářská soutěž: komunikace vnitrostátního soutěžního úřadu s Evropskou komisí; zneužití dominantního postavení

k čl. 11 nařízení Rady (EHS) č. 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy

k čl. 81, čl. 82 a čl. 86 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství (v textu jen „Smlouva ES“)

k § 33 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)

**I. Nejsou-li v rámci styku mezi vnitrostátním soutěžním úřadem (ÚOHS) a Evropskou komisí podle čl. 11 nařízení Rady č. 1/2003 vzájemně předávány důkazy, jež byly získány Evropskou komisí či vnitrostátním soutěžním úřadem jiného členské-
ho státu Evropské unie a jež mají být využity v řízení pro porušení čl. 81 nebo čl. 82 Smlouvy o založení ES vedeném českým vnitrostátním soutěžním úřadem (ÚOHS), nejde o podklad rozhodnutí; ÚOHS v takovém případě nemá povinnost s obsahem této komunikace podle § 33 odst. 2 správního řádu z roku 1967 seznamovat účastníka správního řízení.**

II. V případě, že sektorový regulační rámec zcela nevylučuje možnost samostatného soutěžního chování telekomunikačního operátora, není tento operátor vyjmut z působnosti předpisů soutěžního práva podle čl. 86 odst. 2 Smlouvy o založení ES, a i přesto, že provozování veřejné telekomunikační sítě by mohlo být tzv. službou obecného hospodářského významu.

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2006, čj. 62 Ca 5/2006-402)**

Prejudikatura: srov. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 11. listopadu 1997, *Evropská komise a Francie v. Landbroke Racing* (C-359/95 P a C-379/95 P, Recueil, s. I-06265).

Věc: Akciová společnost Telefónica O2 Czech Republic proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozhodl dne 20. 4. 2005 o tom, že žalobce zneužil svého dominantního postavení podle čl. 82 Smlouvy ES. Předseda žalovaného ve svém rozhodnutí ze dne 24. 11. 2005 zčásti změnil a zčásti potvrdil předchozí rozhodnutí vydané v I. stupni správního řízení. Žalobci byla za porušení čl. 82 Smlouvy ES uložena pokuta ve výši 205 000 000 Kč, jeho jednání do budoucna zakázáno a bylo mu uloženo splnit opatření k nápravě spočívající v úpravě cenových plánů, ukončení poskytování cenových plánů s umožněním všem koncovým zákazníkům užívat nadstavbové balíčky „Volno“ a „Víkend“ a ukončení uplatňování

zvýhodněné ceny za používání hlavní telefonní stanice u cenových plánů „Telefon Universal“, „Telefon Universal dialog“, „Business Universal“ nebo „Business Universal dialog“ v kombinaci se všemi variantami služby „Internet expres“. Žalobce byl též zavázán písemně žalovaného informovat o splnění nápravných opatření.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, přičemž zejména namítal porušení jeho procesních práv tím, že mu žalovaný (resp. správní orgán I. stupně) odepřel přístup k výsledkům konzultací s Evropskou komisí, ačkoli měl povinnost z těchto konzultací při rozhodování vycházet a použít je jako podklad pro své roz-

^{*) Nejvyšší správní soud kasační stížnost podanou proti tomuto rozhodnutí zamítl svým rozsudkem ze dne 30. 7. 2009, čj. 8 Afs 16/2007-705.}

hodnutí. Žalobce opakovaně požadoval nahlédnout do výsledků těchto konzultací, jeho žádost však byla odmítnuta s tím, že jde o interní dokumenty, které nejsou součástí správního spisu. Žalovaný (resp. správní orgán I. stupně) byl povinen výsledky konzultací připojit do správního spisu a žalobce s nimi seznámit. Neučini-li tak, porušil § 33 odst. 2 správního řádu. Žalobce rovněž namítal aplikovatelnost čl. 86 odst. 2 Smlouvy ES a tvrdil, že požívá výhody exempce z aplikovatelnosti čl. 82 Smlouvy ES coby poskytovatel služby obecného hospodářského významu. Dle názoru žalobce všechny cenové plány, které poskytuje, jsou univerzální službou, a proto musí být službou obecného hospodářského významu podle čl. 86 odst. 2 Smlouvy ES; žalobce má za to, že jeho cenové plány splňují kritéria nepřetržitého poskytování, stanovené kvality a dostupnosti geografické i cenové, jak je podáváno ze Zelené knihy o službách obecného hospodářského významu Evropské komise, jsou jasně definovány a výslovně uloženy na základě vrchnostenského aktu a nezahrnují poskytování mobilních služeb a širokopásmového přístupu k internetu. Pokud jde o hmotněprávní posouzení žalobcova jednání, žalovaný svůj závěr ohledně zneužití dominantního postavení nepodložil žádným konkrétním důkazem, rozhodnutí je založeno výlučně na abstraktní úvaze ohledně zpomalení rozvoje zdravého konkurenčního prostředí. Dle žalobce tedy žalovaný neunesl důkazní břemeno, že by žalobce svým jednáním čl. 82 Smlouvy ES porušil.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o námitku vad řízení způsobujících nezákonnost napadeného rozhodnutí, podle níž nebylo žalobci umožněno seznámit se s výsledky konzultací mezi žalovaným, resp. správním orgánem I. stupně, na straně jedné a Evropskou komisí na straně druhé, ani tato námitka není důvodnou. Předmětem sporu je zjednodušené řečeno otázka, zda měla být žalobci zpřístupněna korespondence mezi soutěžními úřady v rámci Evropské soutěžní sítě (ECN). Pro po-

souzení této otázky je rozhodující, co bylo předmětem této korespondence.

Podle § 33 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Za podklad rozhodnutí je přitom třeba považovat skutečnosti (úplné a přesně zjištěné), z nichž správní orgán vycházel ve svém právním hodnocení a na jejichž základě rozhodl ve věci. Podle § 32 odst. 2 správního řádu mohou být podkladem pro rozhodnutí podání, návrhy a vyjádření, důkazy, čestná prohlášení, skutečnosti všeobecně známé i známé správnímu orgánu z úřední činnosti apod. (demonstrativní výčet); podklady tedy obsahují skutečnosti rozhodné pro přesné a úplné zjištění skutečného stavu věci a jsou tak souborem skutkových zjištění správního orgánu, o které se následně jeho právní hodnocení opírá. Za tímto účelem jsou podklady shromažďovány (§ 32 odst. 1 správního řádu).

Komunikace mezi správním orgánem I. stupně, resp. ve II. stupni žalovaným, a Evropskou komisí mohou probíhat jak v rovině prostého oznámení o úmyslu přijmout některým ze soutěžních úřadů rozhodnutí v jím vedeném řízení a v reakci na toto oznámení týkající se případného předání věci jinému soutěžnímu úřadu (obligatorní postup podle čl. 11 odst. 4 nařízení č. 1/2003) nebo v rovině vzájemného předávání získaných důkazů (fakultativní postup podle čl. 12 nařízení č. 1/2003).

Nezahrnuje-li komunikace fakticky podklady pro rozhodnutí (zjednodušeně řečeno nepředávají-li si takto soutěžní úřady jimi opatřené důkazy), „*podkladem rozhodnutí*“ žalovaného v právě uvedeném smyslu taková komunikace (resp. listiny dokládající tuto komunikaci) není. Soud si od žalovaného vyžádal nad rámec správního spisu listiny dokládající tuto komunikaci a žádné takové podklady skutkového charakteru v nich nenašel. Nadto ani v rozhodnutí žalovaného neshledal žádná žalovaným tvrzená skutková zjištění, která by ve správním tvaru byla obsažena nebyla.

Správní orgán I. stupně i žalovaný mají podle čl. 11 odst. 4 nařízení č. 1/2003 povinnost nejpozději třicet dnů před vydáním rozhodnutí informovat soutěžní úřady jednotlivých členských států Evropské unie a Evropskou komisi. Mají přitom povinnost vylíčit případ a způsob předpokládaného rozhodnutí, popř. jiný předpokládaný postup. Toto pravidlo je provedením principu spolupráce uvnitř sítě soutěžních úřadů podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 1/2003. Pokud tedy správní orgán I. stupně a žalovaný takto postupovali, plnili tím povinnost vůči jinému soutěžnímu úřadu zajišťující jednotnou aplikaci soutěžního práva v komunitárním prostoru (fakticky si s jiným soutěžním úřadem vyměňovali informaci, na jejímž základě Evropská komise následně nehodlala sama ve věci zahájit řízení, a tedy řízení pokračovalo a skončilo před českým soutěžním úřadem) a neopatrovali si tím ani zčásti podklad svého rozhodnutí. Komunikace správního orgánu I. stupně a žalovaného s jiným soutěžním úřadem v rámci sítě soutěžních úřadů v materializované formě, aniž by v rámci této komunikace byly mezi soutěžními úřady vzájemně předávány důkazy (např. v režimu čl. 12 odst. 1 nařízení č. 1/2003), tedy z povahy věci není listinou či listinami, jež by byly podkladem rozhodnutí ve správním řízení.

Odišná situace by nastala tehdy, pokud by se například žalobcovým jednáním zabývalo více soutěžních úřadů, které by se v průběhu šetření takového jednání vzájemně informovaly o jimi zjištěných skutečnostech (postupem podle čl. 12 nařízení č. 1/2003).

Pokud tedy za shora popsané situace žalobce nebyl s listinami pořízenými v rámci komunikace uvnitř sítě soutěžních úřadů seznámen, pak přestože by soud byl připraven aprobovat též postup zcela opačný, tj. přístupné uvedení listin, nedošlo tím (přáve s ohledem na obsah těchto listin) k poru-

šení jeho práva na účinnou obranu ve správním řízení a nelze dovodit ani porušení jakéhokoli jiného žalobcova subjektivního veřejného práva. (...)

Důvodnými nejsou ani námitky směřující do hmotněprávního posouzení žalobcova jednání.

(...) Žalobce není z dosahu soutěžního zákonodárství vyjmut ani na základě čl. 86 odst. 2 Smlouvy ES, jak v žalobě namítá. Tak by tomu bylo výlučně v případě, pokud by žalobce poskytoval službu obecného hospodářského významu a pokud by mu zároveň aplikace soutěžního práva (tu čl. 82 Smlouvy ES) takovou službu poskytovat znemožňovala. Přestože Evropská komise v minulosti vyložila v případě jednání v oblasti telckomunikací čl. 86 odst. 2 Smlouvy ES v tom směru, že pojmově není vyloučeno, aby se v případě provozování veřejné telefonní sítě obecně jednalo o službu obecného hospodářského významu (rozhodnutí Evropské komise ve věci *British Telecommunications* č. IV/29.877, OJ 1982, L 360/36), soud tu za stěžejní považuje skutečnost, že žalobci nebyla regulačním rámcem upřena možnost samostatného soutěžního chování (viz předchozí odstavec). Přihlédne-li tedy Krajský soud v Brně k rozsudku Evropského soudního dvora v právní věci C-359/95 P, C-379/95 P, *Evropská komise a Francie proti Landbroke Racing* (spojená věc, 1997, ECR I-6265), pak právě skutečnost, že struktura cenových plánů žalobci nebyla nijak předepsána a volba jiné struktury (v níž by nebyl obsažen prvek vázání a diskriminace, jak žalovaný dovodil), by jeho činnost neznemožnila, pak musí nutně uzavřít, že soutěžní právo se na žalobce i na jeho jednání, jež bylo napadeným rozhodnutím shledáno protisoutěžním, v celém rozsahu aplikuje. To znamená, že žalovaný přistoupil důvodně i k aplikaci čl. 82 Smlouvy ES. (...)

Ochrana přírody a krajiny: zásahy do krajinného rázu Řízení před soudem: znalecký posudek

k § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

k § 127 občanského soudního řádu

Znalecký posudek (§ 127 o. s. ř.) je určen toliko ke zkoumání otázek skutkových. Znalec proto nemůže hodnotit, zda by určité stavební úpravy mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), neboť tato otázka je otázkou právní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 As 59/2008-77)

Věc: Pavel K. proti Ministerstvu životního prostředí o souhlas s dodatečným povolením stavby v chráněné krajinné oblasti, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 18. 5. 2006 Správa Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory neudělila žalobci souhlas s dodatečným povolením stavby – rekonstrukce penzionu, neboť část stavebního řešení byla podle ní v rozporu s krajinným rázem místa.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 9. 2006. V rozhodnutí především vyjádřil nesouhlas s jednotlivými stavebními úpravami, jež podle něj zasahují do krajinného rázu.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Navrhl důkaz znaleckým posudkem, který měl posoudit, zda stavba mění či nemění krajinný ráz. Žalobu zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 2. 2008. Dospěl k závěru, že žalobcem prováděné práce na stavbě vyžadovaly stavební povolení: jednalo se totiž v podstatě o přestavbu objektu, včetně radikální změny vzhledu stavby. V dané věci nešlo vůbec o konstrukční řešení stavby, nýbrž o to, zda prováděné změny snižují či mění krajinný ráz. Soud proto neprovedl navržený důkaz znaleckým posudkem z důvodu, že by tento posudek hodnotil právní pojem „krajinný ráz“, což je nepřipustné, protože znalecký posudek má činit závěry pouze o otázkách skutkových. Soud upozorňoval, že správní orgány netvrdily, že krajinný ráz snižuje stavba jako taková, nýbrž jen některé z úprav provedených, mezi něž patřily dva asymetricky umístěné vikýře, s celoplošným, nijak nečle-

něným dřevěným obkladem jihozápadní fasády, provedeným vodorovně kladenými prkny výrazné oranžové barvy, a s výstavbou nové dřevěné visuté zahrady přiléhající k této fasádě. Podstatné je, jak se stavba materiálově, barevně i tvarově jeví navenek po provedených úpravách, nikoliv to, že se zde jako taková nachází po staletí.

Žalobce (stěžovatel) proti rozhodnutí brojil kasační stížností. Namítal, že stavba, která je stará přes 400 let těžko narušuje krajinný ráz a že znalecký posudek, který navrhl k prokázání svého tvrzení, městský soud neprovedl. Závěr soudu o tom, že posudek znalce může hodnotit pouze otázky skutkové, je nesprávný. Je dostatek znalců schopných posoudit, zda se ta která stavba dotýká krajinného rázu, či jej dokonce snižuje, a do jaké míry.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že žalobce nebyl schopen navrhnout, v jakém oboru má být znalec ustanoven či co přesně má být předmětem jeho posuzování. Správní orgán sám může provádět expertní posouzení, pokud jeho zaměstnanci mají potřebné odborné znalosti; zaměstnanci správního orgánu I. stupně tuto podmínku splňují.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Na úvod je vhodné připomenout, že žalobce nežádal Správu chráněné krajinné

oblasti o souhlas (§ 12 odst. 1 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) se zamýšlenými změnami stavby, nýbrž tak učinil až v souvislosti s probíhajícím řízením o odstranění stavby (resp. některých jejích částí) – tedy poté, co tyto změny již provedl; jak plyne ze správního spisu, řízení o odstranění stavby bylo po dobu řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny přerušeno. To je zapotřebí mít na zřeteli ve vztahu k námitkám, jimiž žalobce – ať už v odvolání ve správním řízení, v žalobě či nyní v kasační stížnosti – dává více či méně otevřeně najevo, že správní orgán I. stupně mu nedostatečně vyšel vstříc a nespolupracoval s ním tak, jak by si žalobce představoval. Sam žalobce ale prováděl stavební úpravy bez toho, že by měl k dispozici jakékoli potřebné rozhodnutí správního úřadu (ať již souhlas Správy chráněné krajinné oblasti, nebo stavební povolení vydané stavebním úřadem). To nesevřídčí o tom, že by u něj byla dána vůle ke spolupráci, již se přitom na druhé straně – tedy u správního orgánu – dovolává.(...)

Co se pak týká žalobcovu návrhu na provedení důkazu znaleckým posudkem, ztotožňuje se zdejší soud s městským soudem. Otázka, zda určitá stavba či stavební úpravy jsou s to snížit nebo změnit krajinný ráz, je otáz-

kou právní; již z povahy věci tak případný znalec z oboru architektury, jehož ustanovení navrhl při jednání, nemůže „posuzovat krajinný ráz“, nebo přesněji řečeno jeho změny v důsledku stavby, protože to je věcí správního orgánu. Tím spíše je otázkou právní i otázka vydání dodatečného stavebního povolení, přímo takto formulovaná v žalobcově návrhu na „*přizvání odborného znalce k zpracování oponentního odborného stanoviska*“ ze dne 29. 2. 2008. Nelze tedy přisvědčit žalovanému v tom, že znalecky je možné hodnotit vliv stavby na krajinný ráz místa: znalci je vyhrazeno pouze zkoumání otázek skutkových, právní hodnocení náleží správním orgánům či soudům. Znalec by se jistě mohl zabývat skutkovými aspekty krajinného rázu – tedy tím, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa, jaké jsou zde významné krajinné prvky, případně kulturní dominanty, a jaké konkrétní aspekty staveb jsou určující pro zachování harmonického měřítka a harmonických vztahů v krajině; posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu však nelze správním orgánům odejmout. Žalobce nicméně ani nenaznačil, čemu konkrétně by se měl znalec věnovat, a nevyšvětlil, proč by měl být ustanoven; městský soud tak ani s ohledem na to nepochybil, pokud takto neurčitému návrhu nevyhověl.