

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2010 / VIII. ročník / 25. 8. 2010}

OBSAH

2081. Řízení před soudem: zastoupení advokátem	659	2091. Volby do Poslanecké sněmovny: voličský průkaz Řízení před soudem: ochrana proti nevydání voličského průkazu; „písemnost úkonu“ v řízení ve věcech volebních	710
2082. Řízení před soudem: podmínky řízení; postoupení věci příslušnému orgánu	663	2092. Správní trestání: stanovení výše pokuty; osobní a majetkové poměry pachatele	713
2083. Řízení před soudem: nahlížení do spisu	668	2093. Důchodové pojištění: zaměstnání I. pracovní kategorie	723
2084. Řízení před soudem: přezkoumání rozhodnutí o námitce poddlužníka proti exekučnímu příkazu Daňové řízení: námitky poddlužníka proti exekučnímu příkazu	671	2094. Pobyt cizinců: rodinný příslušník občana EU	731
2085. Daňové řízení: zastřené právní úkony	679	2095. Pobyt cizinců: navrácení v předešlý stav; povolení k dlouhodobému pobytu	735
2086. Daňové řízení: osobní účast daňového subjektu; k pojmu „nutný případ“	688	2096. Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: věcná příslušnost k projednání přestupku Správní řízení: přezkum nicotného rozhodnutí v přezkumném řízení	739
2087. Daňové řízení: nečinnost správce daně; zahraniční dožádání	693	2097. Správní řízení: pořizování zvukového záznamu v průběhu ústního jednání; pořádková opatření	743
2088. Daňové řízení: daňový nedoplatek	697	2098. Katastr nemovitostí: zřejmý omyl při obnově a vedení katastru	747
2089. Daň z příjmů: účtování o dodání výrobku	702		
2090. Volby do Poslanecké sněmovny: registrace kandidátní listiny; správnost údaje o politické příslušnosti kandidáta	708		

Rízení před soudem: zastoupení advokátem

k § 35 odst. 8, § 105 odst. 2 a § 110 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 350/2005 Sb. a č. 79/2006 Sb.

Ustanoví-li v řízení o kasační stížnosti krajský soud účastníku řízení zástupce (§ 105 odst. 2 ve spojení s § 35 odst. 8 s. ř. s.), takto ustanovený advokát zastupuje účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo původní rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem zrušeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2010, čj. 4 Azs 6/2010-42)

Prejudikatura: č. 1460/2008 Sb. NSS a č. 1811/2009 Sb. NSS.

Věc: Ruslan B. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 18. 2. 2008 žádost o udělení mezinárodní ochrany, ve které uvedl, že ze své vlasti odjel v červnu 1999 za prací a od té doby se již domů nevrátil. Na území České republiky vstoupil dne 6. 6. 1999. O udělení mezinárodní ochrany žádal, protože tady má syna. V případě návratu do země původu se neobává ničeho. V České republice po svém příjezdu pobýval na základě víza, v roce 2000 zde požádal o azyl, ale s negativním výsledkem, poté zde byl již ilegálně. Oproti původní žádosti se důvody změnily tím, že zde má syna, který bydlí se svou matkou. Od roku 2005 do roku 2008 s nimi žil. O udělení mezinárodní ochrany se rozhodl požádat až poté, co byl zadržen policií, když vlezl oknem do obydli bývalé družky, která mu nechťela ukázat syna, a žalobce si ho chtěl půjčit. Následně byl obviněn z porušování domovní svobody a Policií ČR mu bylo rozhodnutím ze dne 12. 2. 2008 uloženo správní vyhoštění z území České republiky na dobu tří let.

Žalovaný dne 28. 2. 2008 žádost žalobce zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. f) 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). V odůvodnění konstatoval, že v průběhu správního řízení bylo objasněno, že tvrzeným důvodem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany byla snaha o legalizaci pobytu a žalobce v průběhu

správního řízení neuváděl žádné důvody, pro které lze udělit některou z forem mezinárodní ochrany podle § 12 a § 14a zákona o azylu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze, ve které vyjádřil přesvědčení, že splňuje zákonné podmínky pro udělení azylu podle § 12 písm. b) ve spojení s § 2 odst. 8 zákona o azylu, jelikož je v zemi původu pronásledován ve smyslu zákona o azylu, a to ze strany mafie. Jeho vycestování je v rozporu s mezinárodními závazky České republiky ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, konkrétně s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), neboť má v České republice syna a došlo k vytvoření rodinného života na území ČR.

Žalobce současně požádal o ustanovení právního zástupce. Usnesením krajského soudu ze dne 11. 3. 2008 byla zástupcem žalobce pro řízení ustanovena Organizace pro pomoc uprchlíkům, se sídlem Kovářská 4, Praha 9.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 5. 2008 žalobu zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím, které bylo vydáno v tzv. zkráceném řízení podle § 16 zákona o azylu, a proto nebylo povinností žalovaného provádět dokazování o splnění podmínek § 12 nebo § 14a zákona o azylu.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V kasační stížnosti a doplnění jejích důvodů ze dne 27. 11. 2008, podaném prostřednictvím zástupce pro řízení o kasační stížnosti, kterým byl usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2008 ustanoven JUDr. Karel Fousek, advokát, se sídlem Masarykovo nám. 83, Bělá pod Bezdězem, stěžovatel namítal, že v pohovoru ve věci mezinárodní ochrany uváděl azylově relevantní důvody dané jeho tvrzením, že má v České republice syna. Krajský soud se však v napadeném rozsudku spokojil s konstatováním žalovaného, že stěžovatel existenci svého syna v České republice žádným hodnověrným způsobem nedoložil.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 4. 2009 rozsudek Krajského soudu v Praze zrušil jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Konstatoval, že se krajský soud vůbec nezabýval žalobní námitkou stěžovatele spočívající v tom, že má v České republice syna, a jeho vycestování by tak bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Shledal, že krajský soud neposuzoval důvodnost této námitky, ani neuvedl, proč se jí nezabýval. Krajskému soudu dále vytkl, že se nedostatečně vypořádal s námitkami porušení § 3 správního řádu z roku 2004 a pronásledováním osoby stěžovatele ze strany mafie.

Na základě zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu vydal Krajský soud v Praze rozsudek ze dne 22. 9. 2009, kterým žalobu opětovně zamítl. V odůvodnění uvedl, že o žalobě po zrušení původního rozsudku Nejvyšším správním soudem rozhodl opět bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem soudu vyjádřili souhlas ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. Poukázal na to, že žalobce neuvedl žádnou skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu. Ze země původu odešel za prací, jiný důvod neuvedl a v případě návratu se ani ničeho neobává. O pronásledování mafií se ve správním řízení ani nezmínil a toto tvrzení v žalo-

bě, kde jej uvedl poprvé, ani nijak nerozvedl. Pronásledování mafií mimoto podle soudu nenáleží mezi taxativně vyjmenované důvody pro udělení azylu uvedené v § 12 zákona o azylu. Přestože soud vycházel z tvrzení žalobce, že tento má na území České republiky dítě a že zde vytvořil rodinné vazby, nedospěl k závěru, že v případě žalobce jsou splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany, neboť neshledal, že by v jeho případě byly důvodné obavy, že by jeho vycestování bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, zejména pak s čl. 8 Úmluvy.

Proti poslední jmenovanému rozsudku Krajského soudu v Praze podal stěžovatel kasační stížnost, ve které především napadl skutečnost, že ačkoli bylo soudu v předchozím řízení, i ze znění zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, známo, že je zastoupen advokátem JUDr. Karlem Fouskem, nevzal soud na tuto skutečnost zřetel a rozsudek zástupci dosud nedoručil ani jej nevyzval k podání vyjádření, zda souhlasí s tím, aby soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání. O toto vyjádření nebyl požádán ani stěžovatel osobně, a proto krajský soud postupoval nesprávně, když ve věci rozhodl bez nařízení jednání. Dále znovu namítal, že jeho vystěhování by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky vzhledem ke splnění podmínky § 14a zákona o azylu.

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

Z odůvodnění:

(...) Druhá hlavní námitka stěžovatele směřuje vůči procesnímu postupu krajského soudu, kterému stěžovatel vytýká, že ačkoli bylo soudu v předchozím řízení, i ze znění zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu známo, že je zastoupen advokátem JUDr. Karlem Fouskem, nevzal soud na tuto skutečnost zřetel, zejména pak zástupci dosud nedoručil napadený rozsudek. Ze spisu vyplývá, že v původním řízení byla na základě návrhu žalobce tomuto ustanovena zástupcem pro řízení usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2008 Organizace pro po-

moc uprchlíkům, se sídlem Kovářská 4, Praha 9. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2008 byl zástupcem stěžovatele pro řízení o kasační stížnosti ustanoven JUDr. Karel Fousek, advokát, se sídlem Masarykovo nám. 83, Bělá pod Bezdězem. Poté, co na základě zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu vydal Krajský soud v Praze rozsudek ze dne 22. 9. 2009 a tento rozsudek byl napaden nyní projednávanou kasační stížností, krajský soud vychází z toho, že i pro nynější řízení o kasační stížnosti je stěžovatel zastoupen na základě usnesení vydaného pro účely předchozího kasačního řízení, na které v tomto bodě krajský soud odkazuje ve zprávě o předložení spisu k rozhodnutí o kasační stížnosti. Pro řízení žalobní o vydání samotného (druhého) rozsudku ve věci po zrušení předchozího rozsudku zdejší soudem však zjevně vycházel z toho, že žalobce není zastoupen. To vyplývá jak ze znění rozsudku, tak ze skutečnosti, že jej krajský soud doručoval přímo žalobci, nikoli jeho zástupci, jak by byl jinak povinen v souladu s § 42 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud shledal i tuto námitku důvodnou. Při jejím posouzení je zejména třeba poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 120/2006-117, č. 1460/2008 Sb. NSS, podle kterého „[u]stanoví-li ve správním soudnictví v řízení o žalobě krajský soud účastníku řízení zástupcem advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), je takto ustanovený advokát oprávněn zastupovat účastníka řízení také v řízení o kasační stížnosti a v zastoupení účastníka řízení také kasační stížnost podat“. Při vydání tohoto rozhodnutí se zdejší soud za použití § 64 s. ř. s. opřel o přiměřené použití ustanovení občanského soudního řádu. Podle § 28 odst. 6 o. s. ř. „[n]evyplývá-li z plné moci něco jiného, plná moc zaniká dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byla udělena“. Podle § 31 odst. 2 o. s. ř. „[b]yl-li zástupcem ustanoven advokát, má stejné postavení jako advokát, jemuž účastník udělil plnou moc“. Přiklonil se pak s ohledem na potřeby soudně správního procesu k širšímu pojetí právního pojmu „řízení“, vycházející-

mu z toho, že řízení se nevede o „podání“ (žalobě, kasační stížnosti, návrhu, ergo procesním úkonu), ale o „soudní věc“, přičemž „věc“ je táž v řízení na prvním, druhém, příp. i třetím stupni. Konstatoval, že v opačném případě „by v první řadě nemohla odpadnout nutnost ustanovovat advokáta dvakrát – jednou pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (toto řízení by ovšem přitom končilo až uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti) a podruhé pro řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. Takto podruhé ustanovený advokát (ať už půjde o jednoho a téhož advokáta, či advokáta zcela jiného) by – kromě převzetí a přípravy zastoupení – zpravidla již nevykonával žádný jiný úkon právní služby; toliko ve výjimečných případech by k výzvě soudu odstraňoval vady kasační stížnosti sepsané advokátem předchozím (který je k podání kasační stížnosti tak jako tak oprávněn, ba povinen), podával repliku nebo se výjimečně účastnil jednání před soudem. Zdůraznil i ekonomický a administrativní aspekt celého problému. Nežádoucí je již dvojí rozhodování soudů o ustanovení advokáta (tedy dvojí hodnocení výdělkových, majetkových a osobních poměrů žalobce, dvojí hodnocení návrhu z pohledu jeho zjevné neúspěšnosti a dvojí posuzování, zda ustanovení advokáta je třeba k ochraně práv účastníka řízení). To vše se děje v relativně krátké době, kdy je málo pravděpodobná tak zásadní změna rozhodných okolností, že by oproti původnímu závěru o nutnosti advokáta ustanovit měl být zaujat závěr zcela opačný. Ekonomicky je na první pohled patrná i „úspora“ na odměně ustanovenému zástupci, a to o odměnu za úkon převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti.“

V nyní projednávané věci je výchozí situace opačná. Otázka stojí nikoli, zda advokát ustanovený krajským soudem v řízení o žalobě je oprávněn zastupovat účastníka řízení také v řízení o kasační stížnosti (jak tomu bylo v citovaném usnesení rozšířeného senátu), nýbrž zda advokát ustanovený podle § 35 odst. 8 s. ř. s. krajským soudem v řízení o ka-

sační stížnosti je oprávněn zastupovat účastníka také v dalším řízení o žalobě, následujícím po zrušení původního rozsudku kasačním soudem.

Nejvyšší správní soud dospěl po zvážení dané procesní situace k právnímu názoru, že i v tomto případě je třeba trvat na oprávnění advokáta, ustanoveného v řízení o kasační stížnosti, zastupovat účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem zrušeno. Především je v návaznosti na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu třeba poukázat na skutečnost, že se i v případě dalšího řízení před krajským soudem po zrušení jeho původního rozsudku Nejvyšším správním soudem pojmově jedná o tutéž „soudní věc“. Jako při výše citovaném odůvodnění rozšířeného senátu, i zde je třeba upřednostnit extenzivní pojetí právního pojmu „řízení“, vycházející z toho, že řízení se nevede o jednom konkrétním „podání“ (žalobě či kasační stížnosti), ale o „soudní věci“, přičemž „věc“ je táž v řízení o žalobě, řízení o kasační stížnosti, jakož i případném dalším řízení o žalobě před krajským soudem po zrušení původního (příp. rovněž tak v pořadí druhého, třetího či dalšího) rozsudku kasačním soudem. To odpovídá i chápání právní nauky, která totožnost věci dovozuje na základě totožnosti prvků řízení, zejména účastníků, předmětu řízení (kauzy) a uplatňovaného (žalobního) nároku i důvodu (srov. Bureš, J.; Drápal, L.; Krčmář, Z. *Občanský soudní řád: komentář – I. díl*. 7. vyd. C. H. Beck : Praha, 2006, s. 372, 735; Winterová, A. *Civilní právo procesní*. 5. vyd. Linde : Praha, 2008, s. 239).

Nezanedbatelný je též procesně-ekonomický aspekt celého problému, když opakované rozhodování soudu o ustanovení advokáta včetně opakovaného hodnocení osobních, majetkových a výdělkových poměrů účastníka je spojeno s nutnými administrativními, jakož i finančními náklady. Svoji roli hraje i zájem na kontinuálním zastoupení již jednou ustanoveným zástupcem, kterým odpadají náklady spojené s převzetím a přípravou zastoupení. *Ratio decidendi* tohoto řešení spo-

čívá v uplatnění principu právní jistoty a legitimního očekávání účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, čj. 3 Ads 79/2009-161). Je pak třeba poukázat na § 36 odst. 3 větu třetí s. ř. s., podle kterého soud „[p]řiznané osvobození [od soudních poplatků] kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly“. Podle § 138 odst. 3 o. s. ř. „[b]yl-li účastník osvobozenému od soudních poplatků ustanoven zástupce, vztahuje se osvobození v rozsahu, v jakém bylo přiznáno, i na hotové výdaje zástupce a na odměnu za zastupování“. Podle těchto ustanovení lze za použití § 64 s. ř. s. (přiměřené použití o. s. ř.) usnesení o ustanovení zástupce kdykoli zrušit, pakliže se v průběhu řízení ukáže, že u účastníka, jemuž byl zástupce ustanoven, došlo v mezidobí k odpovídající změně osobních a majetkových poměrů.

V návaznosti na argumentaci citovaného usnesení rozšířeného senátu je třeba upozornit na to, že chápání pojmu „řízení“ jako „řízení o soudní věci“, nikoli „řízení o podání“ se musí projevit také již v samotném rozhodnutí o ustanovení advokáta. Ve výroku usnesení o ustanovení advokáta je proto zásadně vhodné výslovně stanovit, že advokát se ustanovuje pro „řízení o soudním přezkoumání rozhodnutí správního orgánu“, nikoli „jen“ pro řízení o kasační stížnosti, resp. pro řízení o žalobě.

K právnímu názoru zde zaujatému se přitom zdejší soud přiklonil již dříve. V odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 6 Ads 133/2008-194, se praví, že „stěžovatelce byl ustanoven zástupcem advokát pro řízení o žalobě a toto řízení o žalobě – po zrušení rozhodnutí ke kasační stížnosti – dosud probíhá. Za těchto okolností městský soud neměl znovu věcně posuzovat žádost stěžovatelky o ustanovení zástupce, když advokát jí již byl pro zastupování v řízení o žalobě ustanoven. Řízení o žalobě přitom stále probíhá.“ Poukázat je třeba též na usnesení rozšířeného senátu Nej-

vyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, čj. 8 Azs 16/2007-158, č. 1811/2009 Sb. NSS, podle kterého „[p]lná moc udělená advokátovi k tomu, aby účastníka ve všech právních věcech zastupoval před soudy, obsahující též výslovné zmocnění k zastupování

v řízení o kasační stížnosti v konkrétní věci, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem i poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno“. (...))

2082

Řízení před soudem: podmínky řízení; postoupení věci příslušnému orgánu

k § 46 odst. 1 písm. a) a odst. 5 soudního řádu správního

k § 104 odst. 1 občanského soudního řádu

Zjistí-li soud rozhodující ve správním soudnictví, že v projednávané věci není dána pravomoc soudů (resp. že soudnímu řízení má předcházet řízení před jiným orgánem) a namísto není ani postup podle § 46 odst. 5 s. ř. s., návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne pro neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení a věc za přiměřeného použití § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. postoupí příslušnému orgánu.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, čj. Nad 39/2006-16)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS a č. 1048/2007 Sb. NSS.

Věc: Miroslav N. proti České správě sociálního zabezpečení o úpravu výše srážek ze starobního důchodu.

Návrhem ze dne 14. 8. 2006 se navrhovatel, který se označil za žalobce a za žalovaného označil Českou správu sociálního zabezpečení, u Obvodního soudu pro Prahu 5 domáhal, aby soud nařídil žalované snížit výši srážek ze starobního důchodu prováděných na základě exekučního příkazu Finančního úřadu v Roudnici nad Labem ze dne 30. 1. 2006 žalovanou jako plátcem důchodu navrhovatele. Exekučním příkazem se vymáhal vykonatelný nedoplatek na dani z příjmů fyzických osob za různá zdaňovací období v celkové výši 22 126 Kč na základě výkazu nedoplateků sestaveného ke dni 20. 8. 2001. Srážky z důchodu požadoval navrhovatel snížit z 3 446 Kč měsíčně na 1 000 Kč měsíčně. Svůj návrh odůvodnil tím, že jeho starobní důchod ve výši 7 911 Kč je jediným jeho příjmem a že náklady na bydlení u něho dosahují 5 100 Kč měsíčně. Při určení výše srážek tak podle navrhovatele nebyly zohledněny reálné náklady na bydlení, které má, neboť po

jejich úhradě by u něho nastal stav absolutní hmotné nouze. Přílohou podání navrhovatele je jednak shora specifikovaný exekuční příkaz Finančního úřadu v Roudnici nad Labem, jednak oznámení žalované ze dne 12. 5. 2006 jako plátce důchodu navrhovateli jako příjemci důchodu o provádění srážek podle § 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“ „d. ř.“), a § 299 odst. 1 o. s. ř. v souvislosti s § 282 odst. 1 o. s. ř. Dále navrhovatel přiložil listiny, jež mají doložit jeho výdaje na bydlení. Konečně přílohou jeho podání bylo i usnesení Okresního soudu v Litoměřicích ze dne 3. 8. 2006. Tímto usnesením okresní soud zastavil řízení navrhovatele o jeho žalobě ze dne 24. 5. 2006, kterou se podle soudu „domáhal změny rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, na základě kterého jsou mu od června 2006 prováděny srážky z důchodu“. Soud dospěl k závěru – evidentně na základě toho, že úkon žalované, kterým navrhovateli

oznámila provádění srážek z důchodu a jejich výši, považoval za správní rozhodnutí – že v dané věci není dána jeho věcná příslušnost, nýbrž že k věci je příslušný soud rozhodující ve správním soudnictví, konkrétně Městský soud v Praze. Proto řízení podle § 104b odst. 1 o. s. ř. zastavil a navrhovatele v odůvodnění rozhodnutí poučil o možnosti podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení a o tom, že v takovém případě by žaloba byla považována za podanou dnem jejího dojití soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.

Obvodní soud pro Prahu 5 přípisem ze dne 28. 8. 2006 návrh navrhovatele zaslal Městskému soudu v Praze, a to s odůvodněním, že návrh byl na obvodní soud zaslán omylem. Městský soud v Praze návrh předložil přípisem ze dne 17. 10. 2006 Nejvyššímu správnímu soudu s poukazem na to, že mu návrh byl Obvodním soudem pro Prahu 5 postoupen podle § 7 odst. 5 (nyní podle § 7 odst. 6) s. ř. s. Podle názoru Městského soudu v Praze však nešlo o věc, u níž by byla dána pravomoc soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, takže s postoupením věci nesouhlasil a podle § 7 odst. 6 (nyní § 7 odst. 7) s. ř. s. věc předložil k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu.

Navrhovatel podal k Obvodnímu soudu pro Prahu 5, tj. k okresnímu soudu, v jehož obvodu sídlí žalovaná, svůj návrh, označený jako žaloba, dne 16. 8. 2006. Lze tedy mít za to, že následoval poučení daného mu Okresním soudem v Litoměřicích, ovšem své podání směřoval vůči jinému soudu, než který byl soudem věcně a místně příslušným k žalobě proti rozhodnutí žalované, za něž navrhovatel nepochybně – veden názorem Okresního soudu v Litoměřicích – její oznámení ze dne 12. 5. 2006 považoval.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl a věc postoupil Finančnímu úřadu v Roudnici nad Labem.

Z odůvodnění:

(...) Přiměřené použití občanského soudního řádu pro daňovou exekuci znamená, že

se v ní použijí v první řadě ta jeho ustanovení, která upravují obdobné způsoby výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu, a vedle toho i některá obecná ustanovení o výkonu rozhodnutí. Je nutno zdůraznit, že ustanovení občanského soudního řádu se použijí toliko přiměřeně, tj. s ohledem na povahu daňové exekuce a na její odlišnosti od soudního výkonu rozhodnutí, přičemž se přirozeně nepoužijí ta ustanovení, jejichž aplikovatelnost vylučuje výslovná či implicitní odlišná úprava v daňovém řádu. U daňové exekuce srážkami ze mzdy tedy v první řadě přichází v úvahu přiměřené použití § 276 až 302 o. s. ř.

V konkrétním případě navrhovatele nutno uvážit, čeho se vlastně svým podáním ze dne 24. 5. 2006 podaným k Okresnímu soudu v Litoměřicích, resp. podáním ze dne 14. 8. 2006 podaným k Obvodnímu soudu pro Prahu 5, domáhal. Podle obsahu podání chtěl docílit snížení výše měsíční srážky důchodu na částku, která by mu podle jeho mínění zaručila důstojný život z důchodu jako jediného příjmu.

V daňové exekuci je orgánem, který ji provádí, a to vydáváním exekučních příkazů na zákonem taxativně vymezené typy majetkových hodnot specifikovaných v § 73 odst. 4 písm. a) až d) d. ř., správce daně, u něhož je daňový dlužník evidován (§ 73 odst. 3 věta první d. ř.), tj. v případě navrhovatele Finanční úřad v Roudnici nad Labem. Česká správa sociálního zabezpečení nemá v daňové exekuci postavení správního orgánu, nýbrž toliko plátce důchodu, který je povinen uposlechnout příkazu správce daně obsaženého v exekučním příkazu a provádět z důchodu srážku v zákonem stanovené výši [§ 73 odst. 6 písm. b) a odst. 7 věta první d. ř. ve spojení s § 299 odst. 1 písm. f), § 282 odst. 1 a § 283 o. s. ř.]. Oznámení České správy sociálního zabezpečení o tom, že příjemci důchodu budou prováděny srážky na základě daňové exekuce a v jaké výši, tak není správním rozhodnutím, nýbrž toliko informačním úkolem orgánu veřejné správy, který nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jej orgán veřejné správy činí na základě exekučního příkazu správce daně jako pouhý

plátce důchodu, který je uvedeným správním rozhodnutím sám vázán. Znamená to tedy, že pojmově nepřichází v úvahu přezkum takového rozhodnutí k žalobě ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s.; soudnímu přezkumu ve správním soudnictví přirozeně podléhá samotný exekuční příkaz, přesněji řečeno rozhodnutí o námitkách proti němu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS).

Ani samotné určení výše srážek v daňové exekuci není vyloučeno ze soudní kontroly. V soudním výkonu rozhodnutí se vychází ze zásady, že určení výše srážek je povýtce technický a početní úkon, který plátce mzdy zpravidla provede věcně správně; zákon však počítá s tím, že ve sporných případech výši srážky určí soud, a to postupem podle § 288 o. s. ř., tedy na žádost povinného, oprávněného nebo plátce mzdy. Přiměřená aplikace občanského soudního řádu v daňové exekuci užití tohoto pravidla nevylučuje, toliko je modifikuje – na žádost daňového dlužníka či plátce mzdy určí částku, kterou je třeba v příslušném období srazit, správce daně. Jeho rozhodnutí, jež zasahuje jak do subjektivních práv daňového dlužníka (odebírání mu část příjmu), tak plátce mzdy (zakládá jeho povinnost předepsanou srážku provést a poukázat ji správci daně a odpovědnost za porušení této povinnosti zakotvenou v § 292 o. s. ř., tedy se rovněž dotýká jeho majetkové sféry), je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Navrhovatel se ovšem určení výše srážek přiměřeným použitím § 288 o. s. ř. nedomáhal, neboť z početního hlediska nebylo sporu o tom, kolik má platit (již vůbec pak nezpochybňoval samotnou existenci vykonatelné pohledávky). Domáhal se snížení srážené částky ze sociálních důvodů; ve své podstatě se tedy domáhal částečného odkladu daňové exekuce z důvodů obdobných jako v § 266 odst. 1 o. s. ř. (podle tohoto ustanovení na návrh může soud odložit provedení výkonu rozhodnutí, jestliže se povinný bez své viny ocitl přechodně v takovém postavení, že by neprodlený výkon rozhodnutí mohl mít pro něho nebo pro příslušníky jeho rodiny zvláště ne-

příznivé následky a oprávněný by nebyl odkladem výkonu rozhodnutí vážně poškozen), případně možná požadoval, aby se správce daně spokojil s nižšími srážkami (pro účely soudního výkonu rozhodnutí dohodu mezi oprávněným a povinným o nižších srážkách připouští § 287 odst. 1 o. s. ř.). Obecně vzato je § 266 o. s. ř. v daňové exekuci přiměřeně aplikovatelný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2006, čj. 1 Afs 154/2005-64, č. 1048/2007 Sb. NSS). Odklad exekuce z důvodů podobných důvodům uvedeným jak v § 266 odst. 1, tak v odst. 2 o. s. ř. (podle něho i bez návrhu povinného může soud odložit provedení výkonu rozhodnutí, lze-li očekávat, že výkon rozhodnutí bude zastaven), tj. důvodů nikoli obdobných, nýbrž s nimi se shodujících jen v určité části rozhodných rysů, je v daňové exekuci výslovně zakotven v § 73 odst. 9 d. ř., shora již citovaném, a proto výslovná úprava v d. ř. vylučuje přiměřenou aplikovatelnost § 266 o. s. ř. v daňové exekuci stran důvodů odkladu (ve výsledku ovšem nebude okruh důvodů, pro které bude odložena exekuce daňová, nijak zásadně odlišný od důvodů odložení exekuce uvedených § 266 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Výslovná úprava v § 73 odst. 9 d. ř., jakož i znatelně odlišné postavení správce daně ve srovnání s postavením oprávněného v běžném řízení o soudní výkon rozhodnutí (v daňové exekuci je správce daně jak oprávněným, tak tím, kdo exekuci provádí) rovněž činí v daňové exekuci neaplikovatelným § 287 odst. 1 o. s. ř. Správní orgán může uzavřít dohodu se soukromou osobou o otázce spadající do jeho působnosti jen tehdy, je-li mu taková kompetence – přinejmenším implicitně – zákonem svěřena (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 2 Afs 173/2006-77; k zásadní nepřítomnosti smluvní volnosti ve veřejném právu srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Bova-Polygon : Praha, 2006, s. 913–914, komentář k § 160 odst. 1). Žádné takové oprávnění však z daňového řádu nevyplývá (§ 160 odst. 1 správního řádu z roku 2004, je s ohledem na § 99 d. ř. v daňovém řízení neaplikovatelný), neboť přiměřené užití § 287

odst. 1 o. s. ř. je, jak uvedeno, vyloučeno a daňový řád zná jiné prostředky, jimiž lze docílit částečného či úplného prominutí daňové povinnosti daňového dlužníka (§ 55a, § 65 d. ř.) či modifikace časových parametrů jeho vykonatelné povinnosti (§ 60, § 65 odst. 3 *in fine* d. ř.)

Není ovšem potřeba, aby pro účely rozhodnutí o návrhu navrhovatele Nejvyšším správním soudem bylo postaveno na jisto, čeho že přesně se tento vlastně domáhal, je-li zřejmé, že se domáhal omezení výše jemu srážených splátek; na jisto si obsah návrhu postaví až orgán veřejné moci nadaný pravomocí o něm rozhodnout. V daňové exekuci ovšem o takovém návrhu nemůže rozhodnout nikdo jiný než správce daně jako správní orgán. Rozhodně tak nemůže učinit plátce důchodu, neboť v tomto řízení – jak shora podáno – má toliko postavení subjektu, který je povinen plnit příkaz správce daně provádět daňovému dlužníku zákonem stanovené srážky z důchodu. Pravomoc k tomu však nemá ani soud rozhodující v občanském soudním řízení, ani soud rozhodující ve správním soudnictví, neboť je zákonem výslovně svěřena jinému orgánu. Pravomoc činit veškeré úkony v daňové exekuci, včetně rozhodování o odkladu, však v daňové exekuci má správce daně, neboť mu ji svěřuje již shora zmíněný § 73 odst. 1 věta první d. ř. Úkony správce daně při provádění exekuce, jsou-li rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pak přirozeně podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Ustanovení § 73 odst. 1 věta první d. ř. tak vylučuje, aby ve vztahu k návrhu stěžovatele byla dána pravomoc soudů, a to ani jedné z obou větví obecného soudnictví, neboť tato pravomoc je zkrátka svěřena jinému orgánu. Uvedené zákonné ustanovení je jistě ústavně konformní, neboť zákonodárce nepochybně může, jak vyplývá i z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (které stanoví, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu), učinit-li tak výslovnou úpravou v zákoně, svěřit rozhodování o určitém individuálním právu či určité individuální povinnosti jiným orgánům veřejné moci než

soudům, zásadně ovšem se zajištěným soudním přezkumem (viz čl. 36 odst. 2 Listiny, též čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, č. 209/1992 Sb.). Výjimku zde představuje rozhodování o vině a trestu, které musí být vždy svěřeno soudu (viz čl. 90 věta druhá Ústavy a čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Je tedy zřejmé, že návrh měl směřovat k Finančnímu úřadu v Roudnici nad Labem. Již Okresní soud v Litoměřicích měl tedy svým usnesením ze dne 3. 8. 2006, kterým zastavil řízení o žalobě navrhovatele ze dne 24. 5. 2006, vedle samotného zastavení řízení věc podle § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. [ta říká, že nespadá-li věc do pravomoci soudů nebo má-li předcházet jiné řízení, soud postoupí věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému orgánu; právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány] postoupit právě zmíněnému finančnímu úřadu. Podobně měl postupovat i Obvodní soud pro Prahu 5, na nějž navrhovatel, který se řídil chybným poučením Okresního soudu v Litoměřicích, návrh ze dne 14. 8. 2006 podal. Namísto toho však Obvodní soud pro Prahu 5, domnívaje se, jak plyne z přípisu soudu ze dne 28. 8. 2006, že navrhovatel svůj návrh směřoval ve skutečnosti k Městskému soudu v Praze a že jej pouze omylem zaslal zmíněnému obvodnímu soudu, věc krátkou cestou předal Městskému soudu v Praze. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z čeho Obvodní soud pro Prahu 5 usoudil, že navrhovatel se dopustil takového omylu, je-li jako soud, kterému je určena žaloba, v návrhu jednoznačně označen právě Obvodní soud pro Prahu 5; pro účely svého vlastního postupu ve věci však nepovažuje za nezbytné se touto otázkou dále zabývat. Městský soud v Praze měl za to, že se nejedná o věc správního soudnictví, a z tohoto důvodu věc předložil k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu; i on však měl, jak bude dále vyloženo, věc postoupit Finančnímu úřadu v Roudnici nad Labem.

V České republice existují od účinnosti soudního řádu správního dvě vedle sebe sto-

jší a na sobě relativně nezávislé větve obecného soudnictví – obecné soudnictví v užším slova smyslu (tj. soudy rozhodující ve věcech civilních, trestních a některých dalších) a soudnictví správní. Občanský soudní řád a soudní řád správní mají výslovně upraveny mechanismy vzájemného „předávání si“ věci mezi soudnictvím civilním a správním v § 104b o. s. ř. a § 46 odst. 2 s. ř. s. Civilní soudnictví i trestní soudnictví pak mají upraven mechanismus postupování věci od soudu k příslušnému správnímu orgánu [§ 104 odst. 1 věta druhá, § 221 odst. 1 písm. c), § 243b odst. 4 o. s. ř.; § 171, § 222 odst. 2, § 257 odst. 1 písm. b) trestního řádu]. Soudní řád správní však výslovně ustanovení o postoupení věci z této větve obecného soudnictví ke správnímu orgánu nemá.

Absenci výslovné úpravy takového postupu v soudním řádu správním lze vykládat zejména následujícími způsoby: za prvé tak, že zákonodárce nechtěl, aby správní soudy mohly postupovat způsobem obdobným tomu, jakým mohou postupovat soudy v řízení občanskoprávním či trestním; to by znamenalo, že v případě, že by ke správnímu soudu byl podán návrh, k jehož projednání by byl příslušný nikoli on, nýbrž určitý správní orgán, správní soud by konstatoval nedostatek své pravomoci a pro tento neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení by návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Druhou výkladovou alternativou je, že zákonodárce měl za to, že uvedený postup upravuje § 104 odst. 1 věta druhá o. s. ř., systematicky zařazená do části třetí občanského soudního řádu, jež se (vedle části první) podle § 64 s. ř. s., příp. podle tohoto ustanovení ve spojení s § 120 s. ř. s., použije pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně, nestanoví-li soudní řád správní jinak, takže uvedený postup je možný i ve správním soudnictví cestou použití § 104 odst. 1 věty druhé s. ř. s. z důvodu její inkorporace do pravidel řízení ve správním soudnictví na základě § 64 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se přiklání ke druhé z výše popsaných výkladových alternativ, a to z následujících důvodů: Jestliže ostatní předpisy upravující řízení před soudy, tedy

občanský soudní řád a trestní řád, postoupení věci soudem příslušnému správnímu orgánu znají a mají upraveno, lze se domnívat, že racionální zákonodárce bude takový postup volit i v případě obdobného typu soudního řízení, tj. řízení ve správním soudnictví, leda by byl právě u tohoto typu soudního řízení – na rozdíl od ostatních dvou – dán rozumný důvod k odlišné úpravě. Žádný takový rozumný důvod však Nejvyšší správní soud u řízení ve správním soudnictví nevidí. Naopak, přímé postoupení věci soudem správnímu orgánu [děje-li se tak podle § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř., dokonce s tím, že právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány] je rychlé, hospodárné a z hlediska „uživatelské přívětivosti“ postupu orgánů rozhodujících o právech a povinnostech a právního řádu jako takového i nejučelnější. Ve správním soudnictví přitom nelze vidět žádné zvláštnosti, pro které by takový postup nebyl vhodný či dokonce možný.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že i v řízení ve správním soudnictví, a to jak v řízení před krajskými soudy, tak za situace, kdy je věc předložena Nejvyššímu správnímu soudu, ať již v řízení o kasační stížnosti či z jiného důvodu (např. postupem podle § 7 odst. 7 věty druhé s. ř. s.), lze aplikovat § 104 odst. 1 větu druhou s. ř. s. Soud rozhodující ve správním soudnictví v případě, že dospěje k závěru, že věc nespadá do pravomoci soudů (tj. k rozhodnutí nemá pravomoc tento ani jiný soud rozhodující ve správním soudnictví a není dána ani pravomoc soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení) nebo v případě, že má řízení před soudem předcházet jiné řízení, rozhodne o odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek pravomoci soudů jako jedné z podmínek řízení a věc podle § 104 odst. 1 věty druhé ve spojení s § 64 s. ř. s. (příp. též § 120 s. ř. s.) postoupí příslušnému orgánu. Nejvyšší správní soud podotýká, že postup podle § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. není možný tehdy, jde-li o případ výslovně upravený v § 46 odst. 5 s. ř. s., který stanoví, že podal-li návrhovatelský návrh proto, že se řídil

nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas. Uvedená úprava pro případy, na něž dopadá, vylučuje přiměřenou aplikovatelnost § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř., neboť není splněna podmínka § 64 s. ř. s., že soudní řád správní nestanoví jinak (naopak, soudní řád správní zde právě jinak stanoví).

Nejvyšší správní soud dodává, že výše uvedený postup měl uplatnit již Městský soud v Praze, namísto aby věc předložil Nejvyššímu správnímu soudu podle § 7 odst. 7 věty druhé s. ř. s. (v době, kdy tak Městský soud v Praze učinil, tj. před účinností zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, se jednalo o § 7 odst. 6 větu druhou s. ř. s.). Ustanovení § 7 odst. 7 s. ř. s. obsahově navazuje na odstavec 6 téhož ustanovení a vztahuje se toliko na řešení sporů o věcnou nebo místní příslušnost ve věcech správního soudnictví, tj. za splnění vstupního předpokladu, že se vůbec jedná o věc správního soudnictví. Přibude-li k soudu, který rozhoduje ve správním soudnictví, věc, která věci správního soudnictví není, zjistí tento soud v první řadě, zda je vůbec dána pravomoc soudů resp. zda před je-

jím uplatněním nemá předcházet řízení před jiným orgánem – pokud se jedná o takový případ, soud návrh odmítne a věc postoupí příslušnému orgánu (viz postup popsany výše); zvláštním případem takového postupu pak je již shora zmíněné odmítnutí návrhu a postoupení věci podle § 46 odst. 5 s. ř. s. Teprve jde-li o věc v pravomoci soudů (resp. nemá-li předcházet řízení před jiným orgánem), uváží soud rozhodující ve správním soudnictví, zda se jedná o věc správního soudnictví, anebo o věc, o níž rozhodují soudy v řízení občanskoprávním. Jde-li o věc, o které rozhodují soudy v řízení občanskoprávním, je namíste postup podle § 46 odst. 2, příp. odst. 3 či 4 s. ř. s. Pouze tehdy, má-li soud rozhodující ve správním soudnictví za to, že se o věc správního soudnictví jedná, avšak má za to, že není věcně nebo místně příslušný, připadá v úvahu postup podle § 7 odst. 6, příp. odst. 7 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v případě navrhovatele nemá pochyb – jak shora vyložil – že v jeho věci není dána pravomoc soudů a že o ní má rozhodnout Finanční úřad v Roudnici nad Labem. O případ podle § 46 odst. 5 s. ř. s. již *prima facie* nejde. Soud proto návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl a věc podle § 104 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ve spojení s § 64 s. ř. s. postoupil uvedenému finančnímu úřadu. (...)

2083

Řízení před soudem: nahlížení do spisu

k § 45 odst. 1 a § 120 soudního řádu správního

Nejvyšší správní soud může při rozhodování o kasační stížnosti, v jejímž rámci řeší postavení stěžovatele jako osoby zúčastněné na řízení před krajským (městským) soudem, omezit nahlížení stěžovatele do spisu pouze na tu část spisu, která souvisí s předmětem kasační stížnosti (§ 45 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2008, čj. 8 Afs 101/2007-460)

Věc: Akciová společnost ArcelorMittal Ostrava proti Ministerstvu financí o uložení pokuty, o kasačních stížnostech 1) akciové společnosti EVRAZ VÍTKOVICE STEEL a 2) akciové společnosti OSINEK.

Finanční ředitelství v Ostravě uložilo žalobci rozhodnutím ze dne 27. 4. 2007 pokutu za porušení cenových předpisů (§ 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách). Žalobce napadl rozhodnutí finančního ředitelství odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 6. 2007 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, v jejímž rámci mj. konstatoval, že veškeré skutečnosti uvedené v žalobě a v jejích přílohách považuje za své obchodní tajemství (§ 17 obchodního zákoníku).

Oznámením ze dne 12. 7. 2007, doplněným podáním ze dne 5. 9. 2007, uplatnil stěžovatel 1) práva osoby zúčastněné na řízení a oznámením ze dne 5. 9. 2007 uplatnil práva osoby zúčastněné na řízení i stěžovatel 2).

Městský soud v Praze rozhodl usnesením ze dne 10. 9. 2007, že stěžovatelé nejsou osobami zúčastněnými na řízení. Stěžovatelé napadli usnesení městského soudu kasačními stížnostmi.

Ještě před předložením věci Nejvyššímu správnímu soudu požádal stěžovatel 2) o nahlédnutí do spisu, které městský soud nepovolil rozhodnutím ze dne 3. 11. 2007, s tím, že podaná žaloba a její přílohy obsahují podle žalobce informace, na které se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost podle § 17 obchodního zákoníku. Zpřístupnění takových skutečností stěžovateli 2), který není účastníkem předmětného řízení a podle usnesení městského soudu ani osobou zúčastněnou na řízení, by městský soud považoval za rozporné s právy nebo právem chráněnými zájmy účastníků řízení ve smyslu § 45 odst. 2 s. ř. s.

Po předložení věci Nejvyššímu správnímu soudu zástupce stěžovatelů požádal telefonicky (dne 18. 12. 2007) o nahlédnutí do spisu a poté [v zastoupení stěžovatele 1)] podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 27. 12. 2007 požádal o nahlédnutí do spisu i písemně. Písemnou žádost odůvodnil tím, že má ve smyslu § 105 odst. 1 s. ř. s. postavení účastníka řízení a o nahlédnutí do spisu žádá podle § 45 s. ř. s. za použití § 120

s. ř. s. K tvrzené existenci obchodního tajemství ve spisu stěžovatel 1) uvedl, že v případě existence zákonných důvodů pro vyloučení některých částí spisu ve smyslu § 45 odst. 3 s. ř. s. by musely být vyloučené části náležitě identifikovány a není možné, aby byl účastníku řízení odepřen přístup ke spisu na základě paušálního prohlášení jiné osoby ve vztahu k jí předloženým dokumentům, aniž by zároveň bylo náležitě posouzeno naplnění podmínek podle § 17 obchodního zákoníku.

Nejvyšší správní soud stěžovatelům povolil nahlédnutí do spisu v omezeném rozsahu.

Z odůvodnění:

Stěžovatelé jsou nepochybně účastníky řízení o kasačních stížnostech (§ 105 odst. 1 s. ř. s.). Svého práva nahlížet do spisu se pak dovolávají s odkazem na § 45 s. ř. s., který v odstavci 1 umožňuje nahlížet do soudního spisu a jeho příloh jak účastníkům a jejich zástupcům, tak osobám zúčastněným na řízení, za použití § 120 s. ř. s., který stanoví pro řízení o kasační stížnosti přiměřené užití ustanovení části třetí hlavy I. soudního řádu správního (tj. i § 45 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatelů, dovozujících z § 120 s. ř. s. úplné použití § 45 s. ř. s., klade důraz právě na onu přiměřenost. Tou je třeba rozumět užití odpovídající charakteru řízení o kasační stížnosti a možným odlišnostem tohoto řízení ve srovnání s řízením před krajským (městským) soudem.

V rámci nyní posuzované věci přitom nelze přehlédnout, že předmětem řízení o kasačních stížnostech je posouzení otázky účastnictví stěžovatelů (resp. jejich postavení jako osob zúčastněných na řízení) v řízení před městským soudem. Řízení o kasačních stížnostech, jehož jsou stěžovatelé účastníky, může vyústit jak v závěr, že jim postavení osob zúčastněných na řízení před městským soudem svědčí, tak v právní názor opačný. Dospěje-li Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatelům, nebo jednomu z nich, postavení osob zúčastněných na řízení před městským soudem nesvědčí, nebude takový stěžovatel moci ani nahlížet do spisu v režimu § 45 odst. 1 s. ř. s. Aniž by v tuto chvíli bylo možné

jakkoliv předjímat výsledek řízení o kasačních stížnostech, nejví se přiměřeným, aby stěžovatelé v řízení, v němž je teprve vyjasňována otázka jejich procesního postavení, mohli nahlížet do spisu ve stejném rozsahu, jako kdyby jim účastnická práva již svědčila.

Na druhé straně je nepochybné, že stěžovatelé jako účastníci řízení o kasačních stížnostech mají právo na spravedlivý proces (zejm. článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a v jeho rámci na seznámení se se spisem alespoň v rozsahu, ve kterém z něj může vycházet i soud, zejm. rozhoduje-li bez jednání (srov. článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 109 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud bude při rozhodování o kasační stížnosti stěžovatelů vycházet především z rozsahu daného napadeným usnesením městského soudu a kasačními stížnostmi. Odůvodnění usnesení městského soudu je založeno na úvaze, že stěžovatelé nemohou být přímo dotčeni rozhodnutím žalovaného, ani jeho případným zrušením. Kasační stížnosti jsou založeny především na polemice s tímto právním názorem a stěžovatelé uvádějí skutečnosti, pro které jim, dle jejich názoru, postavení osob zúčastněných na řízení svědčí. Rozhodování o kasačních stížnostech se tak soustředí zejména na posouzení právní otázky, spočívající ve výkladu přímosti dotčení v právech ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., a na podřazení konkrétního postavení stěžovatelů takto učiněnému výkladu. Z hlediska listin obsažených ve spisu se podstatnými pro rozhodování Nejvyššího správního soudu jeví rozhodnutí žalovaného napadené žalobou, oznámení o uplatnění práv osob zúčastněných na řízení stěžovateli a jejich doplnění s přílohami, usnesení Městského soudu v Praze napadené kasačními stížnostmi, kasační stížnosti stěžovatelů a vyjádření žalobce a žalovaného ke kasačním stížnostem. Pro rozhodování Nejvyššího správního soudu nepodstatnou, nicméně související částí spisu je pak také žádost stěžovatele 2) o nahlédnutí do spisu adresovaná ještě městskému soudu a rozhodnutí městského soudu, kterým byla tato žádost zamítnuta. Uvedené listiny zároveň odpovídají výroku tohoto usnesení Nejvyššího správního soudu.

V rámci nastíněného postupu Nejvyššího správního soudu se pro jeho rozhodování naopak nezdá relevantní ani obsah žaloby, ani přílohy, které žalobce připojil k žalobě a jejichž veškerý obsah považuje podle svého vyjádření za obchodní tajemství ve smyslu § 17 obchodního zákoníku. Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovatelům v názoru, že takovýmto vyjádřením jednoho účastníka řízení nelze vyloučit přístup ostatních účastníků řízení k podstatné části spisu a že pro ochranu obchodního tajemství je namístě zkoumat splnění všech podmínek § 17 obchodního zákoníku ve vztahu k jednotlivým listinám a informacím v nich obsaženým, nejen obecně projevovanou vůli účastníka utajit určitý okruh informací. Zároveň ovšem Nejvyšší správní soud odkazuje ke své předchozí argumentaci, podle níž stěžovatele dosud nelze považovat za účastníky řízení (resp. osoby zúčastněné na řízení) před městským soudem. Zdá se tedy předčasným a v rozporu se zásadou procesní ekonomie zkoumat žalobu s veškerými přílohami žalobce z hlediska splnění podmínek § 17 obchodního zákoníku, když tyto listiny nebudou podkladem pro rozhodování Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud proto za přiměřeného (§ 120 s. ř. s.) použití § 45 odst. 1 s. ř. s. povolil stěžovatelům nahlédnutí do spisu v rozsahu specifikovaném ve výroku tohoto usnesení. Jedná se o rozsah, z něž při řešení dílčí procesní otázky (postavení stěžovatelů v řízení před městským soudem) bude vycházet i Nejvyšší správní soud a který tak zároveň představuje dodržení základních práv stěžovatelů garantovaných Listinou základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl při svém rozhodování § 45 odst. 2 s. ř. s., jehož přiměřené užití se v posuzované věci může rovněž nabízet, jakkoliv se stěžovatelé tohoto ustanovení výslovně nedovolali. *Obiter dictum* pak podotýká, že je třeba činit rozdíl mezi účastníkem řízení (resp. osobou zúčastněnou na řízení) a osobami zmíněnými v § 45 odst. 2 s. ř. s. Ve vztahu k rozhodování Nejvyššího správního soudu tento soud rozhodl o nahlížení stěžovatelů, jako účastníků řízení o kasační stížnosti, do spisu a o jeho rozsahu.

Ve vztahu k případné možnosti stěžovatelů nahlížet do zbývajících částí spisu je třeba vyčkat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které postaví najisto, zda mohou stěžovatelé,

nebo některý z nich, nahlížet do spisu v režimu § 45 odst. 1 s. ř. s., nebo zda tak mohou činit za splnění (a po přezkoumání jejich splnění) přísnějších podmínek § 45 odst. 2 s. ř. s.

2084

Řízení před soudem: přezkoumání rozhodnutí o námitce poddlužníka proti exekučnímu příkazu

Daňové řízení: námitky poddlužníka proti exekučnímu příkazu

k § 73 odst. 6 písm. a) a odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád“, „d. ř.“)

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

k § 315 občanského soudního řádu

I. Práva dlužníka povinného (poddlužníka) mohou být dotčena rozhodnutím o zamítnutí námítky proti exekučnímu příkazu [§ 73 odst. 6 písm. a) a § 73 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků] jen za předpokladu, že existuje jeho závazek vůči daňovému dlužníku, který byl postižen exekučním příkazem. Pokud žalobce založí žalobu toliko na tvrzení, že není poddlužníkem, musí být žaloba odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

II. Námitku týkající se existence závazku poddlužníka vůči daňovému dlužníku, případně jeho promlčení, může poddlužník uplatnit pouze v řízení o poddlužnické žalobě dle § 315 o. s. ř.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2010, čj. 5 Afs 33/2008-180)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS, č. 1043/2007 Sb. NSS, č. 1077/2007 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, opačně č. 1185/2007 Sb. NSS; č. 6/2003 Sb. NS, Soudní judikatura č. 36/2003, Soubor civilních rozhodnutí a stanovisek NS č. C 3073/2005.

Věc: Společnost s ručením omezeným COMMATEL-Uher proti Celnímu úřadu Praha D1 o přikázání pohledávky, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný nařídil exekuci proti daňovému dlužníku BENA, a. s. (nyní LREAGRAO UNLOGANI KLINDLENT PROPRTIS, akciová společnost, dále též „daňový dlužník“), a to exekučním příkazem ze dne 26. 9. 2003 na přikázání jiné peněžité pohledávky dlužníka vůči žalobci podle § 73 odst. 6 d. ř. ve spojení s § 312 o. s. ř. Exekuční příkaz byl doručen žalobci dne 1. 10. 2003. Žalobce podal proti exekučnímu příkazu námitku. Uvedl, že jeho dluh vůči daňovému dlužníkovi byl ve skutečnosti nižší, než je uvedeno v exekučním příkazu, neboť zčásti jej již dříve uhradil a zčásti započel. Zbývajíc část dluhu ve výši

1 138 035 Kč pak daňový dlužník postoupil společnosti CHASEVANGUARD CAPITAL Co. LTD. se sídlem v Basseterre na ostrově Svatého Kryštofa v Karibiku, což bylo žalobci oznámeno dopisem datovaným dne 30. 6. 2003. Žalovaný pak (poté co exekuci částečně zastavil, co do částky uhrazené a započtené) námitky zamítl rozhodnutím ze dne 7. 3. 2007 (napadené rozhodnutí žalovaného).

Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ke Krajskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 25. 10. 2007 zamítl. Krajský soud výslovně konstatoval, že žaloba je přípustná s odvoláním na rozsudek Nejvyšší-

ho správního soudu ze dne 28. 2. 2007, čj. 8 Afs 94/2005-48, č. 1185/2007 Sb. NSS. Dle krajského soudu však byla žaloba nedůvodná. Rozhodná byla dle soudu okolnost, zda bylo žalobci doručeno oznámení o postoupení pohledávky daňového dlužníka dříve než exekuční příkaz. Žalovaný dne 7. 11. 2003 vyzval žalobce, aby prokázal, kdy mu bylo oznámení o postoupení pohledávky doručeno, žalobce tuto skutečnost však nebyl schopen prokázat. Pohledávka daňového dlužníka vůči žalobci tak ke dni doručení exekučního příkazu existovala a rozhodnutí žalovaného o zamítnutí námitek bylo správné.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že příslušná právní úprava (§ 526 občanského zákoníku) neukládá stěžovateli, aby prokázal, kdy mu bylo postoupení pohledávky oznámeno. I přesto se stěžovatel domnívá, že toto prokázal interním účetním dokladem o změně věřitele datovaným dne 15. 8. 2003.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti polemizoval s tvrzením stěžovatele, že prokázal datum oznámení o postoupení pohledávky, neboť z interního účetního dokladu podle žalovaného nic takového nevyplyvá.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 11. 12. 2008 rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

V usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu předkládající senát uvedl, že při předběžné poradě dospěl k názoru odchylnému od názoru již vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, čj. 8 Afs 94/2005-48, č. 1185/2007 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud navázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, podle kterého rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu se přezkoumává ve správním soudnictví. Osmý senát Nejvyššího správního soudu na základě tohoto názoru došel k závěru, že rozhodnutí o námitce poddlužníka proti exekučnímu příkazu podléhá soudnímu přezkumu v plném rozsahu včetně posouzení námitek sou-

kromoprávní povahy, tj. otázky existence závazkového smluvního vztahu mezi daňovým dlužníkem a poddlužníkem. Pro správce daně je to otázka předběžná, o níž si má učinit úsudek podle § 28 d. ř. Opačný názor by dle 8. senátu vedl k praxi, kdy by správce daně zabavoval zjevně neexistující pohledávky a nebylo by možné se domoci nápravy.

Pátý senát naopak dospěl k závěru, že poddlužník (respektive osoba v exekučním příkazu označená jako „*poddlužník*“, která o sobě tvrdí, že nemá žádný peněžitý závazek vůči daňovému dlužníku) není osobou oprávněnou k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], neboť napadeným rozhodnutím nebylo a ani nemohlo být zasaženo do jeho práv. Na základě exekučního příkazu na přikázání jiné peněžité pohledávky nemůže být vůči poddlužníkovi vedena exekuce. Pokud po nabytí právní moci a vyrozumění o tomto poddlužník neuhradí přikázanou pohledávku dobrovolně, předvídá § 315 o. s. ř. toliko možnost správce daně podat proti poddlužníkovi civilní žalobu na zaplacení této částky. V tomto řízení pak civilní soud zkoumá, zda postižená pohledávka existuje, v jaké výši a případně, zda není promlčena. Teprve vykonatelný rozsudek ukládající plnění poddlužníkovi může být titulem k exekuci proti poddlužníkovi. Provedení exekuce přikázáním peněžité pohledávky totiž zákon svěřuje samotnému poddlužníkovi. Pokud je toho názoru, že dluh vůči dlužníkovi (povinnému) nemá, výplatu prostředků správci daně prostě neprovede. Za takový postup poddlužníkovi nehrozí žádné sankce veřejnoprávní povahy. Podle judikatury civilních soudů poddlužník nemá ani oprávnění podat proti usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí přikázáním jiné peněžité pohledávky odvolání. Příkaz poddlužníkovi, aby vyplatil pohledávku, v sobě tedy obsahuje implicitní podmínku, totiž existenci pohledávky. Pokud tato podmínka splněna není, exekuční příkaz je neúčinný. Nemůže nijak zasáhnout do práv osoby označené za „*poddlužníka*“.

Z toho podle pátého senátu vyplývá závěr, že pokud žalobce od počátku tvrdí, že žádný

dluh vůči daňovému dlužníku nemá, sám popírá svou žalobní legitimaci. Jeho žalobu je třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřil žalovaný. Uvedl, že by měla být respektována judikatura civilních soudů týkající se předpokladů, které mají být při nařízení exekuce na přikázání jiné peněžité pohledávky zkoumány. Podle této civilní judikatury při nařízení tohoto způsobu exekuce je relevantní (kromě obecných předpokladů pro nařízení exekuce) pouze to, zda oprávněný tvrdí, že povinný má určitým způsobem specifikovanou pohledávku vůči poddlužníkovi. Pohledávka má být specifikována osobou poddlužníka a důvodem pohledávky. Námitka vznesená povinným, popř. též poddlužníkem, o neexistenci pohledávky je zcela bezvýznamná. Meritorní posouzení, zda zde pohledávka je a kdo je jejím věřitelem, přísluší civilním soudům v řízení podle části třetí občanského soudního řádu. Dle žalovaného poddlužník má právo podat námitky proti exekučnímu příkazu, ovšem námitky jsou přípustné pouze, co se týče formálních a materiálních předpokladů exekuce a určitosti identifikace vymáhaných pohledávek. Pouze v tomto rozsahu lze rozhodnutí o námitkách následně přezkoumat v řízení podle soudního řádu správního. Totéž platí podle žalovaného ohledně případných námitek vznesených ze strany daňového dlužníka.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

III. a)

Úvodní úvahy – mechanismus exekuce přikázáním jiné peněžité pohledávky

[11] Exekuce přikázáním jiné peněžité pohledávky má specifický zákonem stanovený postup, který vyplývá z § 73 odst. 6 písm. a) a § 73 odst. 7 d. ř. ve spojení s § 312 a násl. o. s. ř. Exekuce se zahajuje tím, že správce da-

ně vydá na základě vykonatelného exekučního titulu ve smyslu § 73 odst. 4 d. ř. exekuční příkaz, kterým nařídí přikázání pohledávky daňového dlužníka na peněžité plnění vůči třetí osobě (poddlužník). Pohledávku musí v exekučním příkazu dostatečně určitým způsobem vymezit, zejména co do jejího důvodu a osoby poddlužníka (srov. § 261 odst. 1 poslední věta o. s. ř.). Správce daně v exekučním příkazu zakáže daňovému dlužníku, aby s pohledávkou jakkoli nakládal (tzv. *inhibitorium*) a zároveň zakáže poddlužníkovi, aby po doručení exekučního příkazu pohledávku daňovému dlužníku vyplatil, provedl na ni započtení nebo s ní jinak nakládal (tzv. *arrestatorium*).

[12] Poté, co exekuční příkaz nabude právní moci, správce daně to oznámí poddlužníkovi a vyzve jej, aby postiženou pohledávku následující den po doručení tohoto oznámení vyplatil správci daně. Pokud pohledávka povinného dosud není splatná, je poddlužník povinen ji správci daně vyplatit až po její splatnosti.

[13] Samotné provedení exekuce přikázáním jiné peněžité pohledávky zákon svěřuje do rukou poddlužníka: exekuce se provede výplatou pohledávky povinného správci daně. Správce daně přitom nemá možnost provedení exekuce vynucovat jakýmkoli jiným způsobem než podáním poddlužnické žaloby dle § 315 o. s. ř. Správce daně tak především nemůže pro nevyplacení pohledávky povinného uložit poddlužníkovi pokutu podle § 37 odst. 1 d. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, čj. 1 Afs 111/2004-123, č. 1077/2007 Sb. NSS).

[14] Správci daně vzniká vůči poddlužníkovi tzv. úkojně právo na vyplacení pohledávky povinného (daňového dlužníka). Pokud poddlužník správci daně pohledávku neuhradí, je na uvážení správce daně, zda se bude vlastním jménem domáhat zaplacení přikázané pohledávky v nalézacím řízení u civilního soudu namísto daňového dlužníka žalobou na plnění – tzv. poddlužnickou žalobou dle § 315 o. s. ř. V řízení o poddlužnické žalobě může poddlužník vůči správci daně uplatnit jakékoli námitky, které by mohl uplatnit vůči

daňovému dlužníku. Soud se tak zabývá tím, zda správce daně jako žalobce v tomto řízení vznik pohledávky, její splatnost a výši prokázal. Soud dále zkoumá, zda pohledávka případně nezanikla některým ze způsobů namítaných poddlužníkem. Soud také k případné námitce poddlužníka přezkoumá, zda postižená pohledávka povinného není promlčena.

[15] Pokud má správce daně v řízení o poddlužnické žalobě úspěch, získá vykonatelný exekuční titul vůči poddlužníkovi. Na jeho základě pak může navrhnout civilní exekuci (výkon rozhodnutí podle občanského soudního řádu nebo exekuci dle zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád) vůči poddlužníkovi. Jakékoli vynucování povinností stanovených v exekučním příkazu je tedy možné až na základě vykonatelného rozhodnutí soudu vydaného v občanském soudním řízení zahájeném poddlužnickou žalobou podanou správcem daně.

III. b)

Obrana poddlužníka

[16] Pokud poddlužník v rámci výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu namítá, že vůči povinnému nemá žádnou pohledávku, že pohledávka zanikla nebo že je promlčená, může tedy tyto námitky uplatnit výhradně v řízení o poddlužnické žalobě, nikoli však formou opravného prostředku proti usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí příkázáním jiné peněžité pohledávky, respektive proti exekučnímu příkazu, kterým se tato exekuce nařizuje podle daňového řádu. Podle judikatury civilních soudů dokonce poddlužník není vůbec osobou oprávněnou podat odvolání proti usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí příkázáním jiné peněžité pohledávky: srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2002, sp. zn. 20 Cdo 2186/2001, publikovaný v časopise Soudní judikatura pod č. 36/2003. Poddlužník není dle Nejvyššího soudu účastníkem, o jehož právech je v řízení rozhodováno. „Účastníky řízení o výkon rozhodnutí, případně jeho určité části, je třeba lišit od subjektů toliko na řízení o výkon rozhodnutí zúčastněných, které sice do exekučního řízení zasahují, resp. v něm

vystupují, ale o jejichž práva a povinnosti v něm nejde; buď se jejich právního postavení určitý úsek exekučního řízení netýká vůbec (týká se jej fáze řízení jiná), nebo se jej sice týká (je způsobilé na ně mít vliv), ale jejich ochraně se vyhrazuje zvláštní procesní institut (viz kupř. § 267 odst. 1 o. s. ř.), anebo tyto subjekty vystupují především v roli organizačního instrumentária, aby exekuce mohla být fakticky provedena. Tak kupříkladu účastníkem řízení o výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy se plátce mzdy nestává již tím, že je mu uloženo (§ 282 odst. 1 o. s. ř.) provádět srážky ze mzdy povinného, peněžní ústav tím, že mu soud uložil povinnost nevyplácet z účtu povinného určité peněžní prostředky (§ 304 odst. 1 o. s. ř.), dlužník povinného tím, že mu bylo zakázáno vyplatit pohledávku povinnému (§ 313 odst. 1 o. s. ř.), dražitelé ve výkonu rozhodnutí prodejem movitých věcí tím, že se zúčastnili dražby (§ 329 o. s. ř.), a stejně tak osoby, uvedené v ustanovení § 335b odst. 3 o. s. ř. tím, že se jim doručuje pravomocné usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí prodejem nemovitosti atd.“

[17] Rozsudkem ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 20 Cdo 54/2001, č. 6/2003 Sb. NS, Nejvyšší soud dále rozhodl, že poddlužník se proti nařízení exekuce na příkázání jiné peněžité pohledávky nemůže bránit ani prostřednictvím určovací žaloby v občanském soudním řízení. Nejvyšší soud zde na půdorysu daňové exekuce příkázání jiné peněžité pohledávky neshledal naléhavý právní zájem poddlužníka na určení neexistence jeho závazku vůči povinnému (daňovému dlužníku), a to na základě následující argumentace. „Podstata daňové exekuce vydáním exekučního příkazu na příkázání jiné pohledávky ve smyslu shora uvedených ustanovení záleží v tom, že správní orgán zakáže poddlužníkovi, aby po doručení exekučního příkazu svému věřiteli (daňovému dlužníkovi) platil (tzv. arrestatorium), a zároveň nařídí daňovému dlužníku, že nesmí se svou pohledávkou nijak nakládat, zejména pohledávku vybrat (tzv. inhibitorium). Daňový dlužník ztrácí právo na vyplacení pohledávky dnem, kdy

byl poddlužníkovi doručen exekuční příkaz. Povinnosti poddlužníka uhradit pohledávku na účet správce daně, která se pojí s vyrozuměním o právní moci exekučního příkazu a která má základ v procesním právu (srov. § 73 odst. 7. větu první, zákona č. 337/1992 Sb., § 314 odst. 1 o. s. ř.), odpovídá právo správce daně (státu) uplatňovat vlastním jménem oprávnění příslušející daňovému dlužníku jako věřiteli poddlužníka (s omezeními co do hmotněprávních dispozic s příkázanou pohledávkou); nevyplatí-li poddlužník pohledávku na účet určený správcem daně poté, kdy mu bylo doručeno vyrozumění, že exekuční příkaz nabyl právní moci, nebo kdy se stala pohledávka splatnou, může se tzv. poddlužnickou žalobou ve smyslu § 315 odst. 1 věty první o. s. ř. správce daně vlastním jménem domáhat na poddlužníkovi u jeho obecného soudu vyplacení pohledávky. Z hlediska hmotného práva ovšem k žádným změnám v tvrzeném závazkovém vztahu mezi poddlužníkem a daňovým dlužníkem příkázáním pohledávky nedochází. Odtud plyne, že **postižení pohledávky v daňové exekuci**, tj. vydání exekučního příkazu na příkázání jiné pohledávky, **neznamená, že předmětná (nejudikátní) pohledávka** – ať deklarovaný právní důvod jejího vzniku je jakýkoliv – **se nadále pokládá za existentní**; v tomto směru se tedy právní postavení žalobce v hmotněprávním poměru k žalované nemohlo změnit (je stejné, jako před vydáním exekučního příkazu). Úvahy dovolatele, že správce daně, jakmile bude mít pohledávku v příkázané výši za splatnou, může přistoupit k exekuci přímo proti poddlužníku srážkami z jeho mzdy, jsou – z pohledu výše uvedeného výkladu – zjevně nesprávné. [...] Pro účely posouzení dané věci lze uzavřít, že **právní poměry žalobce, který žalobu o splnění povinnosti ve smyslu § 80 písm. b) o. s. ř. k dispozici nemá** (protože netvrdí, že je věřitelem, tedy oprávněným v daném obligačním vztahu, a že tudíž má právo na plnění), daňovou exekuci (vydáním exekučního příkazu na příkázání sporné pohledávky) **dotčeny** – ve smyslu ohrožení nebo znejistění práva nebo právního vztahu, jehož má být účasten – ne-

byly“ (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud). Shodně s tímto judikátem i odborná literatura zdůrazňuje, že nařízením výkonu rozhodnutí příkázáním jiné peněžité pohledávky soud nepřebírá odpovědnost za to, že taková pohledávka skutečně existuje ani existenci pohledávky neprejudikuje (srov. Tripes, A. *Exekuce v soudní praxi*. C. H. Beck : Praha, 2006, s. 344).

[18] Dle judikatury civilních soudů nemůže námitku týkající se existence postižené pohledávky uplatnit ani povinný, který jinak právo na podání odvolání proti usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí příkázáním jiné peněžité pohledávky má. Nejvyšší soud k tomu uvedl: „*Soud nařizující výkon rozhodnutí nezkoumá, zda má povinný skutečně pohledávku vůči svému dlužníkovi; vychází, jak je to rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí vlastní, z tvrzení oprávněného, a je-li dostatečně určité (a úplné, srozumitelné), pak bez ohledu na stanovisko povinného či jeho dlužníka (které mu typicky ani není známo), návrhu vyhoví. Odvolací soud pak posuzuje předpoklady nařízení výkonu rozhodnutí v rozsahu jejich relevance pro soud prvostupňový a takové posouzení provádí v těch procesních mezích, které byly k dispozici soudu I. stupně; je proto zcela bezvýznamné, jak se k tvrzení oprávněného o pohledávce po doručení nařizujícího usnesení staví povinný či jeho dlužník*“ (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2004, sp. zn. 20 Cdo 1128/2004, publikováno v Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu pod č. C 3073). I civilní soudy tedy vycházejí z toho, že prostor pro uplatnění námitek poddlužníka (nebo i povinného) týkajících se existence či promlčení pohledávky povinného je výhradně v řízení o poddlužnické žalobě.

[19] Podle zvláštní úpravy v § 73 odst. 8 d. ř. se exekuční příkaz doručuje daňovému dlužníkovi nebo ručiteli a dalším osobám, kterým jsou exekučním příkazem ukládány povinnosti. Všechny tyto osoby mohou proti němu podat do patnácti dnů námitky. O námitkách rozhodne správce daně, který exekuci nařídil. Rozšířený senát nepochybuje o právu

osoby označené za „poddlužníka“, založením citovaným ustanovením, podat námitku proti exekučnímu příkazu, kterým se nařizuje exekuce příkázáním jiné peněžité pohledávky povinného vůči poddlužníkovi. Poddlužník má v tomto smyslu postavení osoby, které jsou ukládány exekučním příkazem povinnosti. Poddlužník, který má vůči daňovému dlužníku peněžité závazek, jsou bezpochyby exekučním příkazem ukládány povinnosti. Jak bylo výše uvedeno v bodu 11, exekučním příkazem správce poddlužníkovi daně zakazuje, aby pohledávku daňovému dlužníku po doručení exekučního příkazu vyplatil, započel ji nebo aby s ní jakkoli nakládal.

[20] Z povahy věci však vyplývá, že tato námitka proti exekučnímu příkazu uplatněná poddlužníkem může být obdobného obsahu jako námitka uplatnitelná daňovým dlužníkem. Námitky se tak mohou týkat pouze předpokladů pro nařízení daňové exekuce: tedy především existence daňového nedoplatku, exekučního titulu, vhodnosti a proporcionality zvoleného způsobu exekuce a případně též správnosti procesního postupu správce daně. Jak konstatoval rozšířený senát již ve svém rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, „[n]ámitkami proti exekučnímu příkazu proto nelze účinně brojit proti samotnému daňovému nedoplatku, stanovenému samostatným správním rozhodnutím, a rovněž následný soudní přezkum může být zaměřen zejména na vhodnost a proporcionalitu způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu, na jeho právní účinnost vůči povinnému apod., nikoliv již na přezkum důvodnosti samotného exekučního titulu“. Totéž analogicky platí i o námitkách proti exekučnímu příkazu, které se týkají existence a promlčení pohledávky daňového dlužníka vůči poddlužníkovi: podobně jako námitky směřující proti otázkám, o nichž správce daně již pravomocně rozhodl exekučním titulem, nemohou být ani tyto otázky existence a promlčení postižené pohledávky věcně posuzovány správcem daně v námitkovém řízení.

[21] Jistě je užitečné, když „poddlužník“ své argumenty o neexistenci pohledávky da-

ňového dlužníka spolu s příslušnými doklady předloží správci daně, který tak má možnost zvážit úspěšnost případné poddlužnické žaloby v občanském soudním řízení. Stejně tak je správné, aby správce daně sdělil vhodnou formou svůj názor na argumenty a doklady předložené poddlužníkem a aby případně přehodnotil svůj názor na existenci pohledávky daňového dlužníka vůči „poddlužníku“. Otázka, zda osoba označená v exekučním příkazu za „poddlužníka“ má skutečně peněžité závazek vůči daňovému dlužníku, nemůže být věcně řešena v námitkovém řízení.

III. c)

Aktivní legitimace poddlužníka v řízení před správními soudy

[22] Odděleně od otázky oprávnění k podání námitky proti exekučnímu příkazu je třeba posoudit otázku aktivní legitimace poddlužníka k podání správní žaloby proti rozhodnutí správce daně o námitce proti exekučnímu příkazu. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu založena tvrzením žalobce, že byl na svých právech rozhodnutím správního orgánu zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení před správním orgánem. Pokud je žaloba podána osobou, která aktivně legitimována k podání žaloby není, je namíste odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom uvedl ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 5 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS, že „postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjištělným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé.“

[23] Rozšířený senát se otázkou aktivní legitimace zabýval mj. i ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Jeho závěry lze vztáhnout i na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde, stejně jako v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné po-

vahy je aktivní legitimace založena tvrzením o zkrácení (dotčení) na právech. Rozšířený senát v citovaném usnesení uvedl k přípustnosti návrhu z hlediska aktivní legitimace následující. „[31] [...] *Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.* [32] *Soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně využití návrhatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění. Pokud tvrzení nebudou ani přes výzvu soudu doplněna, bude zásadně namístě návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., neboť nebude zpravidla možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání zkoumána.* [33] *Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.* [34] *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.* [...]“

[24] Tyto závěry lze přenést i na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud z tvrzení žalobce obsažených v žalobě vyplývá, že i kdyby byla tato tvrzení pravdivá, žalobce nemohl být na svých právech dotčen, žalobní legitimace žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. dána není. V takovém případě byla žaloba podána osobou zjevně neoprá-

něnou a má být odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[25] „*Poddlužník*“, který tvrdí, že nemá povinnost vůči daňovému dlužníkovi z důvodu uvedeného v exekučním příkazu ničeho plnit (ať již proto, že tento závazek nikdy nevznikl, že zanikl některým zákonem předvídaným způsobem nebo že došlo k jeho promlčení), zároveň tvrdí, že nemůže být exekučním příkazem nařizujícím exekuci postižením jiné peněžité pohledávky nijak na svých právech dotčen. Práv poddlužníka se totiž takový exekuční příkaz může dotknout pouze v případě, že skutečně má závazek vůči daňovému dlužníkovi. Pouze tehdy poddlužníkovi vznikají povinnosti z exekučního příkazu, tj. zákaz dluh daňovému dlužníku vyplatit, provést na něj započtení, jinak s ním nakládat a, po nabytí právní moci exekučního příkazu a po splatnosti dluhu, povinnost pohledávku daňového dlužníka vyplatit správci daně. Naopak v případě neexistence pohledávky k datu doručení exekučního příkazu „*poddlužníkovi*“ žádá z těchto povinností z povahy věci vzniknout nemůže. Jak bylo výše ukázáno, správce daně nemůže své úkojné právo vůči „*poddlužníkovi*“ jakýmkoli způsobem vynucovat (např. uložením pokuty nebo exekučními úkony směřujícími přímo proti „*poddlužníkovi*“).

[26] Rozšířený senát za dotčení na právech nepovažuje ani možnost podání poddlužnické žaloby správcem daně proti „*poddlužníkovi*“. Žalobu na plnění v občanském soudním řízení může podat kterýkoli procesně legitimovaný subjekt proti kterémukoli jinému procesně legitimovanému subjektu, přičemž je na uvážení žalobce, koho v žalobě za žalovaného označí. Zda je takto uplatněná žaloba důvodná, či nikoli, rozhoduje civilní soud rozsudkem ve věci samé. Za případné uplatnění nedůvodné žaloby je žalobce sankcionován neúspěchem v řízení a povinností nahradit žalovanému náklady řízení (srov. § 142 odst. 1 o. s. ř.). Proto hrozbu podání žaloby na plnění v občanském soudním řízení nelze považovat za zásah do práv „*poddlužníka*“, tím méně za zásah do subjektivních práv veřejných.

[27] Lze tedy konstatovat, že pokud „*poddlužník*“ podá žalobu proti rozhodnutí správce daně o námitce proti exekučnímu příkazu a jediným uplatněným žalobním bodem je tvrzení o tom, že k rozhodnému dni (doručení exekučního příkazu „*poddlužníkoví*“) žalobce neměl vůči daňovému dlužníkovi peněžitý závazek specifikovaný v exekučním příkazu nebo že je tento závazek promlčený, žalobce své dotčení na právech zakládající žalobní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejenže netvrdí, nýbrž přímo popírá. Takovou žalobu je proto třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[28] Bylo by ostatně absurdní, kdyby správní soudy řešily námitku „*poddlužníka*“, že nemá žádný závazek plnit daňovému dlužníkovi, když stejnou námitku by zákonitě musely řešit soudy civilní v (případně paralelně probíhajícím) řízení o poddlužnické žalobě správce daně. Lze si jistě představit situaci, kdy by správní soudy dospěly k odlišným závěrům o shodné otázce než soudy civilní. Případně zrušení exekučního příkazu v důsledku závěru správního soudu o neexistenci postižené pohledávky by navíc nijak nebránilo správci daně v podání návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí příkázáním jiné peněžité pohledávky u civilního soudu (srov. § 73 odst. 3 věta druhá d. ř.)

[29] Tento závěr naopak nic nemění na právu poddlužníka žalobu proti rozhodnutí správce daně o námitce podat, pokud tvrdí, že k dotčení jeho práv došlo jiným myslitelným způsobem v důsledku zasažení jeho skutečně existujícího závazkového právního vztahu s daňovým dlužníkem. V úvahu tak přicházejí námitky uplatnitelné samotným daňovým dlužníkem, např. neoprávněnost daňové exekuce v důsledku neexistence vykonatelného exekučního titulu, promlčení

práva vymáhat daňový nedoplatek, závažné procesní pochybení správce daně apod.

III. d)

Aplikace na řešený případ

[30] V případě stěžovatele v tomto řízení lze ze spisů zjistit, že žalovaný nařídil exekučním příkazem ze dne 26. 9. 2003 prikázání jiné peněžité pohledávky daňového dlužníka vůči stěžovateli. Stěžovatel podal dne 14. 10. 2003 námitku, v níž tvrdil toliko to, že vůči daňovému dlužníkovi žádný závazek nemá, neboť pohledávka byla daňovým dlužníkem postoupena třetí osobě a to bylo žalobci oznámeno ještě před doručení exekučního příkazu. Žalovaný námitku zamítl napadeným rozhodnutím ze dne 7. 3. 2007, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel přes výzvu žalovaného neprokázal, že by postoupení pohledávky bylo stěžovateli doručeno před doručení exekučního příkazu. Ve správní žalobě podané stěžovatelem proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí námitky stěžovatel uplatnil znovu toliko tvrzení o neexistenci závazku vůči daňovému dlužníkovi ke dni doručení exekučního příkazu.

[31] Stěžovatel tedy v žalobě své zkrácení na právech netvrdil, naopak jeho tvrzení zásah do práv fakticky vylučovala, jak rozšířený senát výše ukázal (bod 27). Žaloba proto byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s.], a proto má být odmítnuta.

[32] Pouze na okraj soud poznamenává, že spor pro účastníky věcně postrádá smyslu, neboť, jak bylo zjištěno dotazem u Obvodního soudu pro Prahu 4, poddlužnická žaloba uplatněná žalovaným vůči žalobci byla zamítnuta rozsudkem uvedeného soudu ze dne 10. 2. 2009, čj. 47 C 31/2007-88, který nabyl právní moci dne 3. 4. 2009. (...)

Daňové řízení: zastřené právní úkony

k § 2 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád“)

k § 15 odst. 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

I. Výjimečná aplikace obecného principu zákazu zneužití práva přichází v úvahu jen tehdy, pokud není aplikovatelné některé konkrétní zákonné ustanovení, jako např. dissimulace podle § 2 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Institut dissimulace a obecnou zásadu zákazu zneužití práva nelze v daňovém řízení směřovat.

II. Pokud smluvní strany předstírají darovací smlouvu, ač ji ve skutečnosti nechtějí, a zastírají tím právní úkon jiný, který ve skutečnosti chtějí, totiž úplatu za vzdělávání na střední škole, bere se pro daňové účely v úvahu skutečný obsah tohoto úkonu, tedy platba školného (§ 2 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, čj. 1 Afs 11/2010-94)

Prejudikatura: č. 869/2006 Sb. NSS a č. 1301/2007 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 84/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 625/03).

Věc: Luboš K. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmu, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Hradci Králové (dále jen „správce daně“) provedl u žalobce daňovou kontrolu daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2005. Na jejím základě dospěl k závěru, že žalobce nebyl oprávněn uplatnit dar ve výši 18 000 Kč, který poskytl v roce 2005 Nadačnímu fondu Prvního soukromého jazykového gymnázia Hradec Králové, spol. s r. o. (dále jen „Nadační fond“), jako odčitatelnou položku od základu daně. Správce daně měl za prokázané, že rodiče studentů (příp. studenti sami) měli povinnost stát se členem Nadačního fondu a poskytnutý dar je pouze jinou formou úhrady školného dcery žalobce, která studovala na soukromé škole Prvním soukromém jazykovém gymnáziu Hradec Králové, spol. s r. o. (dále jen „škola“). Dar proto nesplňuje podmínku § 628 občanského zákoníku o dobrovolnosti daru bez protiplnění. Z tohoto důvodu správce daně dne 24. 9. 2008 vydal dodatečný platební výměr, kterým žalobci doměřil daň z příjmů fyzických osob ve výši 3 460 Kč.

Žalobce se proti dodatečnému platebnímu výměru odvolal k žalovanému, který odvolání rozhodnutím ze dne 10. 3. 2009 zamítl.

Žalobě, kterou žalobce proti tomuto rozhodnutí podal, Krajský soud v Hradci Králové vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Podle odůvodnění soudu se správci daně ani žalovanému nepodařilo shromáždit dostatek takových důkazů, které by svědčily pro jednoznačný závěr, že poskytnutím daru Nadačnímu fondu bylo *de facto* placeno školné, ani pro závěr, že rodiče studentů měli povinnost stát se členem Nadačního fondu, pokud mělo jejich dítě na škole studovat. Krajský soud zdůraznil, že předmětné finanční částky nebyly poskytnuty žalobcem škole, ale subjektu odlišnému (byť školu podporujícímu), a to Nadačnímu fondu, jehož zdroji financování byly i zdroje další. Správní spis neobsahuje žádné relevantní podklady pro to, že za poskytnutou částku existovalo protiplnění v možnosti studia na střední škole. Správce daně ani žalovaný tedy neprokázali, že podmínkou studia bylo poskytnutí peněžní hotovosti, buď formou školného placeného přímo škole nebo členského příspěvku Nadačnímu fondu nebo příspěvku na základě darovací smlouvy.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesou-

hlasil s posouzením právní otázky krajským soudem, neboť soud při svém rozhodování neaplikoval § 15 odst. 5 zákona o daních z příjmů, v kontextu celého právního předpisu a celého právního systému. Dar by měl být použit v celospolečenském zájmu ku prospěchu množiny blíže nekonkretizovaných adresátů. Poskytnutí daru by zásadně nemělo sledovat vlastní prospěch dárce. V daném případě však měl účastník řízení, jehož dítě studovalo na škole, povinnost stát se členem Nadačního fondu a uhradit členské příspěvky. Povinnost úhrady členských příspěvků zanikla pouze v případě, pokud účastník řízení poskytl Nadačnímu fondu dar v minimálně shodné výši, jakou činily požadované členské příspěvky. Platby musely být označeny specifickým a variabilním symbolem (rodné číslo studenta a rodné číslo zákonného zástupce). Protože takový dar nesplňuje podmínku dobrovolnosti a absence protiplnění, nelze předmětné částky uznat jako nezdanitelné části základu daně z příjmů fyzických osob podle § 15 odst. 5 zákona o daních z příjmů.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že dary byly poskytnuty jiné osobě než škole, a to Nadačnímu fondu, do kterého kromě žalobce a ostatních rodičů přispívali i další lidé. Ze shromážděných finančních prostředků Nadační fond podporoval vedle školy i další osoby, žalobce proto nemohl vědět, jestli jeho prostředky získá on, resp. jeho dcera, a z tohoto důvodu je nesprávné tvrzení, že tím sledoval vlastní prospěch. Žalobce byl přesvědčen, že text zákona o daních z příjmů nijak nevylučuje, aby dárce byl v nějakém právním vztahu k obdarovanému.

Stěžovatel v replice uvedl, že na „*nestátních*“ školách se může vzdělání poskytovat za úplatu, konkrétní podmínky studia na soukromých školách upravuje zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon. Výše úplaty a způsob její úhrady odvisí od vzájemné dohody mezi školou a zástupci studenta. Stěžovatel upozornil, že smlouvy o studiu na střední škole obsahovaly dohodu o úplatě prostřednictvím Nadačního fondu i sjednání možnosti ukončení studia při neposkytnutí prostředků. Rovněž argumentaci žalobce ohledně využití daru jako

kompenzace považoval stěžovatel za nepatřičnou a logicky neukotvenou. Zákonnodárce stanovil možnost odečtu daru na školské účely obecně, a nikoli na školské účely pouze soukromých škol. Dále podotkl, že z výpisů z běžného účtu Nadačního fondu je zřejmé, že částky, které byl žalobce povinen uhradit ze smlouvy, byly uhrazeny. Kromě toho, stejné částky v téměř stejných termínech hradili téměř všichni rodiče.

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

Z odůvodnění:

(...)

V.B.

Vzájemný vztah zastřených právních úkonů a zneužití práva

[32] Judikatura NSS konzistentně rozlišuje mezi tzv. zastřenými právními úkony dle § 2 odst. 7 daňového řádu a obecným principem zákazu zneužití daňového práva.

[33] Daňový řád v § 2 odst. 7 upravuje obecné pravidlo, podle něhož při uplatňování daňových zákonů v daňovém řízení se bere v úvahu vždy skutečný obsah právního úkonu nebo jiné skutečnosti rozhodné pro stanovení či vybrání daně, pokud je zastřený stav formálně právním a liší se od něho. Povinností daňových orgánů v rámci daňového řízení je proto vždy zjišťovat též formálně právním úkonem (tzv. předstíraný nebo simulovaný právní úkon) zakrývaný skutečný stav (tzv. zastřený nebo dissimulovaný právní úkon). Klíčovým judikátem k výkladu tohoto ustanovení je usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 4. 2007, čj. 1 Afs 73/2004-89, č. 1301/2007 Sb. NSS. Podle právního názoru vyjádřeného rozšířeným senátem o „*zakrývání (dissimulaci) ve smyslu ustanovení § 2 odst. 7 daňového řádu může jít jen tehdy, pokud účastníci předstírají (simulují) určitý právní úkon, ač jej nechtějí, a zastírají tím právní úkon jiný, který ve skutečnosti chtějí, popř. jím zastírají jinou právní skutečnost; zkoumání poměru mezi vůlí a projevem vůle účastníků právního vztahu je proto pro*

použití tohoto ustanovení určující". Povinností daňových orgánů je při aplikaci tohoto ustanovení „*uvést nejen zjištěný, formálně právním úkonem zakrývaný skutečný stav, ale i přezkoumatelným způsobem uvést úvahy, které je k takovému závěru vedly, včetně označení a zhodnocení důkazů, o které svá zjištění opírají*".

[34] Výklad dissimulace má základy v právu soukromém, z něhož také vychází judikatura NSS, akcentující postulát jednoty, racionality a vnitřní bezrozpornosti právního řádu. Dissimulované právní úkony je v první řadě třeba vykládat zejména ve světle pojednání o náležitostech právních úkonů, náležitostech vůle a náležitostech poměru mezi vůlí a projevem vůle. Základním východiskem pak nepochybně musí být ta skutečnost, že klíčovou náležitostí poměru mezi vůlí a projevem vůle je shoda; naopak nedostatkem uvedené náležitosti je pak neshoda vůle a jejího projevu, která může být na jedné straně jednostranná či dvoustranná a z hlediska jiného základního dělicího kritéria vědomá či nevědomá. O společnou vědomou neshodu vůle a jejího projevu při dvoustranném právním úkonu jde přitom tehdy, pokud mezi vůlí a projevem obou stran je stejná neshoda a obě strany o tom vědí. Jinak řečeno, strany takto jednající tedy ve vzájemné shodě projevuji něco jiného, než ve skutečnosti chtějí, shodují se jejich vůle a projevy takové vůle, chybí ale shoda mezi jejich společnou vůlí a jejich vzájemnými shodnými projevy. Teorie přitom v rámci zmíněné společné vědomé neshody mezi vůlí a jejím projevem rozlišuje jednak tzv. (absolutní) simulaci – strany předstírají, že uzavírají určitý úkon, ač ve skutečnosti nechťejí uzavřít žádný právní úkon – a jednak tzv. relativní simulaci (dissimulaci), kdy strany předstíráním uzavření jednoho právního úkonu zastírají právní úkon jiný, který z různých důvodů má zůstat nepoznán. „*Zatímco předstíraný (simulovaný) právní úkon trpí jak neshodou vůle a projevu, tak i nedostatkem vážnosti vůle, a je proto neplatný, platnost zastíraného (dissimulovaného) právního úkonu je třeba posoudit samostatně. Samotná disimulace obecně*

přítom není v rozporu s právem a sama o sobě nezpůsobuje neplatnost právního úkonu. Zjednodušeně řečeno má tedy platit to, co účastníci chtěli a zastírali, a ne to, co nechťeli a předstírali“ (usnesení RS NSS čj. 1 Afs 73/2004-89, cit. v bodě [33] shora).

[35] Od dissimulace nutno odlišit situaci, kdy účastníci právního úkonu uzavřou určitý právní úkon, pojmenují ho určitým způsobem, činí úkony v něm charakterizované, avšak tento úkon svým obsahem nedostojí podmínkám pro takovýto úkon občanským, resp. obchodním zákoníkem vyžadovaným nebo naplní znaky jiného „*pojmenovaného*“ právního úkonu. Takovýto právní úkon je třeba v souladu s § 491 občanského zákoníku, resp. § 269 obchodního zákoníku posoudit jako tento právní úkon. Z hlediska obecných zásad závazkového práva totiž není rozhodující, jak smluvní strany pojmenovaly určitý závazkový vztah, nýbrž co je jeho obsahem. Jestliže tedy je zde rozpor mezi pojmenováním smlouvy (a to i v případě, že byla uzavřena tzv. nepojmenovaná smlouva) a jejím obsahem, nejedná se z hlediska daňového řádu o dissimulovaný právní úkon, ale o právní úkon chybně právně kvalifikovaný. Bude pak na správci daně, aby takovýto právní úkon kvalifikoval správně. Tento úsudek nebude činit na základě § 2 odst. 7 daňového řádu, ale na základě dokazování a závěrů, ke kterým pro provedeném dokazování dospěje (takto např. rozsudek ze dne 14. 5. 2008, čj. 9 Afs 186/2007-59, ve věci PROGOM, s. r. o.).

[36] Naproti tomu zákaz zneužití práva je ve své podstatě nepsaným obecným principem právním, který se normativně projevuje rovněž v právu veřejném. Základ zneužití práva v daňové judikatuře položil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku „*[z]neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené*

a zároveň nedovolené; vzhľadom k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnejší, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním [...] Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu. Toto rozhodnutí činí jasný rozdíl mezi zneužitím práva a zastřeným právním úkonem ve smyslu § 2 odst. 7 daňového řádu, když v daném případě daňový subjekt nečinil právní úkony „naoko (nepředstíral je), a nesnažil se jimi zastřít právní úkony jiné“. Toto rozlišení později aproboval též rozšířený senát v usnesení čj. 1 Afs 73/2004-89 (cit. v bodě [33] shora).

[37] Daňové orgány v žádném případě nemají možnost libovolného rozhodnutí, zda na určitou skutkovou situaci budou aplikovat zákaz zneužití práva nebo zda naopak vezmou v potaz skutečný (dissimulovaný) právní úkon namísto právního úkonu předstíraného (simulovaného) ve smyslu § 2 odst. 7 daňového řádu. Výjimečná aplikace obecného principu zákazu zneužití práva přichází v úvahu jen tehdy, pokud není aplikovatelné některé konkrétní zákonné ustanovení, jako např. zmíněný § 2 odst. 7.

V.C.

Správnost hodnocení skutkového stavu krajským soudem a stěžovatelem

V.C.1.

[38] V dané věci je nesporné, že žalobce jako zákonný zástupce v roce 2004 uzavřel se Školou pro školní rok 2004/2005 smlouvu o studiu své tehdy nezletilé dcery Pavly, nar. 1989. O rok později uzavřel obdobnou smlouvu pro školní rok 2005/2006. Právní vztah mezi studentem, jeho rodiči a soukromou školou je právním vztahem soukromoprávním, byť obsahujícím veřejnoprávní prvky. Smlouva o poskytování vzdělávání mezi žákem, resp. jeho rodiči a soukromou školou se řídí občanským zákoníkem, konkrétně pak § 51 jako tzv. smlouva nepojmenovaná.

[39] Jedinou otázkou, která zůstává mezi stranami sporná, je posouzení podmínek pro

uplatnění odčitatelné položky od základu daně dle § 15 odst. 5 zákona o daních z příjmů ve znění pro rok 2005. Podle tohoto ustanovení od základu daně lze odečíst mj. hodnotu darů poskytnutých právníckým osobám se sídlem na území České republiky, a to na financování vědy a vzdělání, výzkumných a vývojových účelů, kultury, školství, na podporu a ochranu mládeže, pokud úhrnná hodnota darů ve zdaňovacím období přesáhne 2 % ze základu daně anebo činí alespoň 1 000 Kč. V úhrnu lze odečíst nejvýše 10 % ze základu daně.

[40] Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvádí, že prostředky, které žalobce poskytl Nadačnímu fondu a následně uplatnil jako dar v daňovém přiznání, odpovídají školnému. Potvrzuje tak správnost předchozích závěrů správce daně, že se fakticky jedná o úplatu za poskytnutou službu, tzn. za vzdělávání dcery žalobce na soukromém gymnáziu, které má statut obchodní společnosti. Stěžovatel zde odkazuje na § 2 odst. 3 a § 2 odst. 7 daňového řádu. Pokud žalobce poskytl „dar“ Nadačnímu fondu na základě darovací smlouvy, pak formálně právní stav umožňující daňový odpočet zastírá skutečný stav a liší se od něho. Z toho důvodu nelze předmětné částky uznat jako nezdanitelné části základu daně z příjmů fyzických osob podle § 15 odst. 5 zákona o daních z příjmů. V daném případě jde podle stěžovatele o zneužití práva podle § 15 odst. 5 zákona o daních z příjmů. Jde podle něj o podobnou situaci jako by obchodník se zbožím poskytoval zboží zdarma, ale vedle toho založil neziskovou organizaci, které by kupující poskytovali své dary. Takový stav, stejně jako v případě darů poskytnutých Nadačnímu fondu, je zneužitím práva.

[41] K uvedenému je možno již na tomto místě uvést, že jde o nesprávný právní názor, který zcela nepřipustně směšuje zákaz zneužití práva a § 2 odst. 7 daňového řádu. Stěžovatel hovoří o obou institutech, odkazuje na § 2 odst. 7, žalobce podle něj svým úkonem zastírá skutečný právní stav, současně ale stěžovatel celou kauzu kvalifikuje jako zneužití práva. Jak Nejvyšší správní soud upozornil shora (bod [37]), aplikace obecného principu zákazu zneužití práva přichází v úvahu jen

tehdy, pokud není aplikovatelné některé konkrétní zákonné ustanovení, jako např. § 2 odst. 7 daňového řádu. Pokud účastníci předstírají (simulují) darovací smlouvu, ač ji nechtějí, a zastírají tím právní úkon jiný, který ve skutečnosti chtějí, např. úplatu za vzdělávání na střední škole, jedná se o klasický případ pro aplikaci § 2 odst. 7 daňového řádu. Pak se pro daňové účely bere v úvahu vždy skutečný obsah právního úkonu, tedy v tomto případě úplata za poskytování vzdělávání (srov. k tomu judikaturu cit. v bodě [33] shora). (...)

[43] Stěžovatel tedy pochybil, pokud na daný případ aplikoval promiskue § 2 odst. 7 daňového řádu a obecný princip zákazu zneužití práva.

(...) V.C.3.

[47] Nejvyšší správní soud dále zvážil, zda stěžovatel shromáždil dostatečný skutkový základ pro aplikaci § 2 odst. 7 daňového řádu. Pokud se správce daně domnívá, že formálně bezvadný právní úkon daňového subjektu je úkonem zastírajícím právní úkon jiný, je na správci daně, aby tuto skutečnost prokázal. Správce daně musí zkoumat vůli daňového subjektu ten či onen právní úkon (a tímto úkonem založený právní vztah) simulovat, respektive zkoumat dostatek vážné vůle účastníků právního úkonu, kteří nemínili uskutečnit to, co pouze předstírali. Pouze za situace, kdy je dostatečně jasně prokázáno, že účastníci určitý právní úkon uzavřít nechtěli a zastřeli jím jiný právní úkon (právní skutečnost), který chtěli skutečně uzavřít – tedy je-li prokázána neshoda mezi vůlí a jejím projevem – přichází do úvahy aplikace § 2 odst. 7 daňového řádu. Správce daně až v takovém případě vychází z obsahu dissimulovaného právního úkonu (právní skutečnosti) rozhodného pro stanovení daňové povinnosti. Ustanovení § 2 odst. 7 daňového řádu tak proto nemůže zcela logicky dopadat na případy, kdy projev a vůle jsou ve shodě, tedy na případy, kdy účastníci mají skutečný zájem učinit právní úkon, činí tak však z důvodu obcházení zákona (obdobně usnesení RS NSS čj. 1 Afs 73/2004-89, cit. v bodě [33] shora).

[48] Žalobce konzistentně tvrdí, že Škola neposkytoval za vzdělávání své dcery žádnou

úplatu, přispíval toliko dary odlišné právnické osobě. Právní základ jeho tvrzení je postaven na tom, že ze zákona plyne pouze možnost, nikoliv povinnost, aby tzv. soukromé školy vybíraly za vzdělávání jimi poskytované úplatu. Podle § 123 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), vzdělávání v základních a středních školách, které nejsou zřízeny státem, krajem, svazkem obcí nebo obcí, a ve vyšších odborných školách lze poskytovat za úplatu, která je příjmem právnické osoby, která vykonává činnost dané školy. Podle odstavce 4 výši úplaty stanoví právnická osoba, která vykonává činnost těchto škol a školských zařízení. O snížení nebo prominutí úplaty, zejména v případě dětí, žáků nebo studentů se sociálním znevýhodněním, rozhoduje ředitel školy nebo školského zařízení.

[49] Krajský soud ve svém rozsudku především zdůrazňuje, že z provedených důkazů vyplynulo, že ve Šcole se školné nevybíralo. Upozorňuje na výpověď svědka PhDr. Ladislava B., ředitele Školy a předsedy správní rady Nadačního fondu (bod [27]), z níž mj. vyplynulo, že po roce 2001 školné nebylo vybíráno, existovaly i případy, kdy rodiče ani student neposkytovali žádnou částku ani přímo Šcole ani Nadačnímu fondu, naopak někteří rodiče studentů poskytují Nadačnímu fondu i větší než vyžadované dary. Z výpovědi svědka prý ani nevyplynulo, že by rodiče měli na výběr pouze možnost platit školné, anebo se stát členy Nadačního fondu.

[50] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podle samotného svědka B. byly případy, kdy rodiče studentů nic neplatili, spíše výjimkou. Možno přitom považovat za notorietu, že i na školách, kde se vybírá školné, se některým studentům, např. z důvodu sociální potřeby, školné výjimečně odpustí. Ostatně svědek sám pro dobu, kdy jeho Škola vybírala školné, uvádí, že jako ředitel nepožadoval školné ze sociálních důvodů, a to například v situaci, kdy studentovi zemřel otec. Argument krajského soudu, že existovaly případy, kdy rodiče ani student neplatili školné, ani neposkytovali jiné finanční prostředky Šcole

nebo Nadačnímu fondu, tedy vůbec nezpochybňuje skutečnost, že dary byly ve skutečnosti školním. Naprosto stejnou hodnotu má skutečnost, že Školu podporují bývalí absolventi nebo že někteří rodiče podporují Školu částkou vyšší než je částka, kterou musí platit z titulu školného. Skutečnost, že některé osoby poskytují Škole vskutku dary, nemůže mít dopad na to, že jiní rodiče pod svými „dary“ ve skutečnosti zastírají platbu školného.

[51] Z výsledku svědka B. jasně vyplývá, že zcela převažující část rodičů platila částky odpovídající tomu, co svědek jako ředitel Školy oznámil rodičům jako částku potřebnou na jednoho studenta. Z toho plyne, že pravidlem bylo naopak platit částku, která byla u velké většiny rodičů shodná, a odpovídala částce, kterou Škola vykazovala vůči státním institucím jako požadované školné. Například první žalobcův „dar“ Nadačnímu fondu ve výši 8 500 Kč odpovídá přesně polovině částky vykazované Školou jako školné pro rok 2004/2005 (druhá splátka z částky 17 000 Kč), druhý žalobcův „dar“ ve výši 9 500 Kč odpovídá přesně polovině částky vykazované jako školné pro školní rok 2005/2006 (prvá splátka z částky 19 000 Kč) (viz shodné informace Školy poskytnuté jednak Ústavu pro informace ve vzdělávání, jednak Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje). Jak vyplývá ze seznamu darů poskytovaných Nadačnímu fondu, většina plateb ve prospěch Nadačního fondu v první polovině roku 2005 odpovídá částce 8 500 Kč, většina plateb v druhé polovině téhož roku částce 9 500 Kč (na tento kontext odkazuje rozhodnutí stěžovatele na s. 3, druhý odstavec; nemá proto pravdu žalobce, pokud uvádí, že tímto stěžovatel doposud neargumentoval).

[52] Pokud jde o právě zmíněné sdělení Ústavu pro informace ve vzdělávání ze dne 2. 8. 2007 a dokumenty poskytnuté Krajským úřadem, dále pak výroční zprávy Nadačního fondu za roky 2004 a 2005 a výroční zprávy Školy za školní roky 2004/2005 a 2005/2006, nebylo podle krajského soudu zjištěno, k jakému konkrétnímu účelu a s jakou vypovídací hodnotou byly zmíněné podklady vyhotoveny. Ani s tímto názorem se nelze ztotožnit.

Z relevantních dokumentů je nade vší pochybnost jasně, k jakému účelu slouží. Rozhodnutí stěžovatele jasně říká, že údaje Ústavu pro informace ve vzdělávání slouží účelu sestavení přehledu o středních školách. Z tohoto dokumentu, založeného v daňovém spise, dále vyplývá, že údaje tam poskytnuté slouží informovanosti žáků základních škol a jejich rodičů o výběru střední školy. Podobné informace tedy evidentně slouží k náboru studentů ke studiu. V tomto smyslu je nutno se ztotožnit s názorem stěžovatele, že by bylo absurdní, aby Škola tímto způsobem informovala potencionální studenty a jejich rodiče o výši školného, aniž by toto školné poté skutečně také vybírala. Co se týče údaje poskytnutého krajským úřadem, je z rozhodnutí stěžovatele patrné, že jde o informace poskytnuté Školou krajskému úřadu jako správnímu orgánu. Výroční zprávy jsou pak dokumenty vypracované evidentně samotnou Školou, resp. Nadačním fondem.

[53] Je tedy možno souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud ze všech provedených důkazů preferuje jen a pouze výslech svědka. Ten navíc nesprávně interpretuje. Nezhledňuje jej v kontextu všech dalších provedených důkazů. Důkazy provedené v daňovém řízení je přitom třeba hodnotit nejen každý jednotlivě, ale i v jejich vzájemné souvislosti (§ 2 odst. 3 daňového řádu). Pro přesné určení, zda určitý právní úkon je ve skutečnosti úkonem zastírajícím právní úkon jiný, nebude možno z podstaty samotného zastřehného vztahu vycházet jen z toho, co smluvní vztahy takového zastřehného vztahu k věci vypoví. Výpovědi samotných účastníků právního vztahu nutno interpretovat s ohledem na celkový kontext daného právního vztahu, na chování účastníků obdobných právních vztahů (zde např. chování dalších rodičů ve vztahu k Nadačnímu fondu, které osvětlí skutečnou praxi vybírání či nevybírání školného), stejně jako s přihlédnutím k tomu, jak je daný právní vztah prezentován v jiných souvislostech (zde např. informace, které Škola ve vztahu k státním institucím a potencionálním zájemcům o studium konzistentně uváděla). Skutečnou vůli smluvních stran lze

proto hodnotit jen se zřetelem na pečlivé posouzení celého kontextu případu. Takto ovšem krajský soud k věci nepřistoupil.

[54] Nutno rovněž souhlasit s námitkou stěžovatele, že krajský soud nesprávně hodnotí smlouvy o studiu na střední škole ze dne 19. 4. 2004 a 25. 6. 2005. Krajský soud sice zmiňuje jako podmínku studia členství v Nadačním fondu, současně ovšem upozorňuje, že smlouvy obsahují klauzuli o tom, že školné se neplatí. Ze smluv o členství v Nadačním fondu vyplývá povinnost hradit členské příspěvky nebo dary v identické výši jako jsou částky školného oznamované Školou státním orgánům a institucím. Krajský soud přitom nijak nehodnotí, a toliko zmiňuje skutečnost, že plnění povinností dle smlouvy bylo i smluvně pojištěno, když pro případ nesplnění podmínek této smlouvy má Škola právo požadovat smluvní pokutu ve výši 25 000 Kč. V tomto smyslu pak není rozhodné ani to, co zmiňuje ve svém vyjádření žalobce, totiž skutečnost, že s nezaplacením dané částky není spojeno ukončení studia dítěte žalobce na Škole. Je totiž evidentní, že poskytnutí „*daru*“ je smluvně ošetřeno, je sankcionováno a je vynutitelné. Smlouva o členství žalobce v Nadačním fondu je přinejmenším v tomto rozsahu platná (srov. k tomu body [58] a [59] níže). Krajský soud nevzal v potaz ani to, že smlouvy o členství v Nadačním fondu účastník řízení podepsal též den jako smlouvy o studiu (19. 4. 2004 a 25. 6. 2005). Podstatné rovněž je, že velká většina darů přijatá Nadačním fondem v roce 2004 a 2005 je svou sumou zcela identická s platbami uskutečněnými žalobcem, platby se dějí v krátkém časovém rozmezí (viz rozpis přijatých darů ve prospěch Nadačního fondu, srov. k tomu shora bod [51] *in fine*). To opět napovídá tomu, že ve skutečnosti nejde o úhradu poskytnutou bez protiplnění, ale o úplatu za studium ve smyslu § 123 školského zákona (viz bod [47] shora).

[55] Podstatná pro věc může být ve shodě s názorem stěžovatele též identifikace jednotlivých plateb. V prvé řadě je to skutečnost, že provedené pololetní platby v příslušných školních letech musely být označeny speci-

fickým a variabilním symbolem, přičemž variabilní symbol je vždy rodné číslo studenta, specifickým rodné číslo zákonného zástupce. I toto nasvědčuje závěru, že Škola považovala dary či „*členské příspěvky*“ Nadačnímu fondu pouze za jinou formu úhrady nákladů spojených se studiem konkrétního studenta (školné).

[56] Skutečnost, zda povinnosti k Nadačnímu fondu formálně byly či nebyly podmínkou studia na Škole, je ve shora nastíněném kontextu pro nyní posuzovanou věc bez významu. Povinnosti žalobce k úhradě příslušných částek totiž v každém případě vznikly v obou případech ve stejný den jako byl den podpisu smluv o studiu. Z kontextu je tedy evidentní, že žalobce vzal na sebe povinnost k úhradě přesně uvedených částek v den podpisu smlouvy o studiu (detailně bod [54] shora). Skutečnost, že tento právní vztah byl rozložen do dvou samostatných smluv, není relevantní pro určení uvedených plateb jako zastřené platby školného.

[57] Krajský soud v tomto ohledu upozorňuje na to, že písemně uzavřené smlouvy o studiu se v řadě detailů lišily, byly různě měněny a doplňovány. Tuto úvahu dále ve svých vyjádřeních rozvádí žalobce, který zdůrazňuje, že podle Dodatku ke smlouvě o studiu na školní rok 2004/2005 je členství v Nadačním fondu nepovinné. Dále žalobce zpochybňuje názor stěžovatele, že k vyhotovení dodatku došlo až po uplynutí příslušného školního roku. K tomu zdejší soud upozorňuje, že není podstatné, zda se jednotlivé smlouvy navzájem v detailech liší, pokud jsou tyto odlišnosti důvodem například připomínek rodičů v průběhu negociace nad finální verzí smlouvy, jak uvádí svědek B. Ostatně to, že smlouvy uzavírané různými osobami s jedním subjektem se navzájem v detailech neztřídká liší, je běžnou součástí života. Výjimkou v tom budou toliko smlouvy formulářové, spojené zpravidla se silným ekonomickým postavením jedné smluvní strany. Jak správně v kasační stížnosti uvádí stěžovatel, ani skutečnost přesného určení dne vyhotovení dodatku, opětovně zpochybněná žalobcem v jeho vyjádření, není podstatná. Je nepochybné, že žalobci pro

školní roky 2004/2005 a 2005/2006 povinnosti k Nadačnímu fondu vznikly v den podpisu smluv o studiu (srov. bod [56] shora) a dary byly Nadačnímu fondu v přesně stanovené výši uhrazeny. Je proto irrelevantní zjištění, zda byl nějaký dodatek ke smlouvě vyhotoven a kdy přesně byl nedatovaný dodatek ke smlouvě žalobci odeslán. Ostatně svědek B. sám připustil, že dodatek vyhotovil *ex post* až na základě upozornění právníka, což může dokonce naznačovat i účelovou změnu textu smlouvy s ohledem na její daňové účinky.

[58] Žalobce ve svém vyjádření upozorňuje, že povinnost stát se členem Nadačního fondu je v rozporu se zákonem, protože takovou možnost zákon vůbec nezná. K tomu možno podotknout, že tato otázka není pro nyní posuzovanou věc podstatná, protože žalobce neplatil ve smyslu smlouvy s Nadačním fondem členskou příspěvků, ale plnil v těchto smlouvách alternativně stanovenou povinnost poskytnout Nadačnímu fondu dary ve stejné hodnotě. Jeví se proto též nesprávnou výtku krajského soudu, že stěžovatel se měl zabývat otázkou členství v Nadačním fondu. Takovéto zjištění by bylo pro tuto věc zcela nadbytečné. Pokud je smlouva o členství v nadačním fondu v této části neplatná, nemůže to mít vliv na platnost celé smlouvy, která by v takovémto případě zakládala toliko povinnost žalobce uhradit Nadačnímu fondu dar ve výši v této smlouvě specifikovaný.

[59] Definici nadace a nadačního fondu lze nalézt v § 1 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech. Podle této definice jsou nadace nebo nadační fond „*účelová sdružení majetku zřízená a vzniklá podle tohoto zákona pro dosahování obecně prospěšných cílů. Obecně prospěšným cílem je zejména rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, ochrana přírodního prostředí, kulturních památek a tradic a rozvoj vědy, vzdělání, tělovýchovy a sportu.*“ Důvodová zpráva k tomuto zákonu přitom uváděla, že „*nadace je sdružení majetku, které jako takové je prohlášeno za právnickou osobu. Nadace nemá tudíž členskou základnu, je právnickou osobou fundativního typu zalo-*

ženou na majetkovém souboru na rozdíl od jiných organizačněprávních forem, jako například obchodních společností, občanských sdružení apod.“ (cit. v práci Hurdík, J.; Telec I. *Zákon o nadacích a nadačních fondech. Komentář.* C. H. Beck: Praha, 1998, s. 23). Tutto charakteristiku lze vztáhnout i na nadační fond, jež byl jako nový institut do zákona přidán teprve v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu a který je určitou slabší fondovou právní formou (tamtéž, s. 35, 36).

[60] Žalobce má tedy pravdu, že nadační fond vůbec nedisponuje členskou základnou. K jeho argumentaci neplatností smlouvy je nicméně nutno připomenout konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle níž základním principem výkladu smluv je priorita výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před takovým výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, jsou-li možné oba výklady. Je tak vyjádřen a podporován princip autonomie smluvních stran, povaha soukromého práva a s ním spojená společenská a hospodářská funkce smlouvy. Při výkladu právních úkonů je nepsaným pravidlem právním též předpoklad, podle něhož žádný normotvůrce nezamýšlí dát jím tvořenému aktu absurdní nebo nerozumné důsledky. Pokud výklad smlouvy vede z pohledu stran touto smlouvou vázaných k absurdním výsledkům, je třeba se jim vyhnout jinou aplikací příslušného ustanovení. Soud by se měl proto při výkladu smlouvy vyhnout zejména takovému výkladu, který je pochybný, především s ohledem na absurdní či problematické důsledky, k nimž vede [srov. blíže nálezy sp. zn. I. ÚS 625/03 ze dne 14. 4. 2005 (N 84/37 SbNU 157)]. Pokud je tedy část smlouvy neplatná pro rozpor se zákonem (zde povinnost stát se „*členem*“ nadačního fondu), neznamená to automaticky neplatnost celé smlouvy, které by se tak odnímala její hospodářská funkce. Touto funkcí je zde evidentně zajistit peněžní plnění ve prospěch Nadačního fondu, a to v částce ve smlouvě uvedené. Tato hospodářská funkce byla také 2005 v roce realizována a žalobce své plnění vůči Nadačnímu fondu vskutku poskytl. Lze tedy shrnout, že smlouva jako ce-

lek není absolutně neplatná; pro nadbytečnost tedy nebylo třeba ani zvažovat důsledky takovéto neplatnosti pro nyní posuzovanou věc.

[61] Podle žalobce použití individuálního daru ve prospěch dcery žalobce dohledat nelze. Takováto skutečnost ovšem nevylučuje, že dar je zastřeným školním. Jistě není pojmovým znakem školního, aby využití prostředků z jeho platby bylo identifikovatelné tak, že půjde vždy adresně na úhradu nákladů studia toho, za koho se školné hradí. Školné naopak standardně půjde ve prospěch poskytovatele vzdělání, který si o použití těchto prostředků rozhoduje samostatně.

[62] Podle krajského soudu je podstatné, že předmětné finanční částky nebyly poskytnuty žalobcem Škole, ale subjektu odlišnému (byť podporujícímu toto gymnázium), a to Nadačnímu fondu, jehož zdroji financování nebyly jen sporné částky, ale i zdroje další. K tomu nutno shodně se stěžovatelem uvést, že krajský soud zcela přehlíží personální propojenost, *de facto* přímé řízení Školy i Nadačního fondu ze strany manželů B. Nejvyšší správní soud se plně shoduje s názorem vyjádřeným stěžovatelem v jeho rozhodnutí, který stěžovatel zopakoval též v kasační stížnosti. Podle něj závěr učiněný krajským soudem by vedl až k absurdním závěrům, kdy kupříkladu obchodní řetězec prodávající zboží by stanovil, že za jeho zboží se neplatí, každý zákazník by však hradil částku odpovídající ceně zboží ve formě daru nadačnímu fondu zřízenému akcionářem nebo společníkem obchodního řetězce. Dle logiky krajského soudu i žalobce by obchodní řetězec nedosáhl žádných výnosů, které by měl zdaňovat, a naopak všichni zákazníci by mohli „dary“ poskytnuté takto zřízenému nadačnímu fondu odečíst od základu daně z příjmů.

[63] Co se týče otázky, že dcera žalobce smlouvu o studiu ani smlouvy s Nadačním fondem nepodepsala, kterou otevírá stěžovatel a se kterým polemizuje žalobce, nutno uvést, že tato otázka není pro nyní řešenou věc relevantní. Jak upozornil správně v rozsudku i sám krajský soud, sporná je toliko otázka, nakolik je ze smlouvy závázána sama studentka, která ji nepodepsala; to však pro

posouzení věci není podstatné. Nyní posuzovaná věc se týká daňové povinnosti žalobce, nikoliv jeho dcery. Na platnost smlouvy vskutku nemůže mít žádný vliv skutečnost, že studentka smlouvu nepodepsala. To již jen proto, že právo zná jak smlouvy ve prospěch třetí osoby (§ 50 občanského zákoníku), tak rovněž zákonné zastoupení nezletilých osob jejich rodiči (§ 26 tamtéž). Stěžovatel má zajisté pravdu i v tom, že smlouva o studiu evidentně předpokládá dle svého textu jako svého účastníka jen studenta zletilého.

[64] Naproti tomu nelze připustit argumentaci stěžovatele celkem čtyřiceti pěti kusy smluv o studiu na školní rok 2004/2005, které správce daně získal, neboť tyto smlouvy nejsou součástí daňového spisu. V tomto smyslu nemá oporu ve spise rovněž pasáž rozhodnutí stěžovatele na straně 4, která se odvolává na větší počet smluv uzavřených mezi Školou a jinými rodiči a smluv o členství v Nadačním fondu pro roky 2004/2005 a 2005/2006. Skutková zjištění stěžovatele vyplývající z provedeného dokazování musí mít oporu ve správním spise; tato vada má nicméně jen dílčí povahu a nemá vliv na celkové hodnocení důkazů ze strany stěžovatele a správce daně, které je v ostatních ohledech vyčerpávající a plně přesvědčivé.

[65] Tento rozsudek samozřejmě v žádném případě neznamená, že žalobce nemůže poskytnout Škole skutečný dar, který by měl též daňové účinky předvídané § 15 zákona o daních z příjmů. Jinak by byla hodnocena situace, pokud by žalobce poskytl Nadačnímu fondu či Škole další částky nad rámec plnění, ke kterému se písemně zavázal způsobem podrobně popsáným shora, které vedle něj plní též ostatní rodiče dětí, a které Škola vykazuje ve vztahu ke státním institucím i potencionálním zájemcům o studium jako školné. Tyto další částky poskytnuté dobrovolně bez jakéhokoliv protiplnění nad rámec povinných plateb majících povahu úplaty za poskytované vzdělání by správce daně musel uznat jako dary snižující základ daně dle § 15 odst. 5 zákona o daních z příjmů.

[66] Žalobce ve vyjádření argumentuje zásadou *In dubio pro libertate*. Tento argu-

ment nicméně není v tomto případě namístě. Uvedená zásada se aplikuje v situaci možné plurality výkladů práva, kdy v případě vícero možných výkladů zákona nutno přistoupit k výkladu, který je pro daňový subjekt nejpríznivější (viz v detailech např. náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 782/06 ze dne 8. 1. 2009, část II, bod 4, nebo náleze sp. zn. I. ÚS 1611/07 ze dne 2. 12. 2008, bod 18). V nyní posuzovaném případě je ve skutečnosti podstatná otázka správnosti subsumpce skutkového stavu pod právní normu uvedenou v § 2 odst. 7 daňového řádu. Výklad této právní normy způsobem uvedeným shora (část V.B.) není pochybný, a proto zde není ani prostor pro aplikaci zásady *In dubio pro libertate*.

[67] Z provedení dokazování jasné vyplývá, že Škola je ve skutečnosti závislá na financování prostřednictvím „darů“ od rodičů, které materiálně plní funkci školného. Pokud nebudou v Nadačním fondu nashromážděny dostatečné finanční prostředky, bu-

de nutno dle výpovědi ředitele Školy přikročit formálně k výběru školného. S touto skutečností ředitel Školy seznamuje rodiče na úvodní poradě a také na webových stránkách. V tomto kontextu je právně bezvýznamné, že Škola formálně školné v roce 2005 nevyhlásila. Je evidentní, že pokud se částky placené žalobcem chovají jako školné, mají výši školného udávaného Školou v informačních materiálech pro zájemce o studium a jsou placeny v pravidelných intervalech obdobně jako školné, jsou tyto úhrady ve skutečnosti zastřenou platbou školného.

VI.

Závěr

[68] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že z dokazování provedení v daňovém řízení nepochybně vyplývá, že částky uhrazené žalobcem ve prospěch Nadačního fondu jsou ve skutečnosti zastřenou platbou školného. (...)

2086

Daňové řízení: osobní účast daňového subjektu; k pojmu „nutný případ“

k § 10 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád“, „d. ř.“)

„Nutným případem“ podle § 10 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v němž může správce daně požadovat po daňovém subjektu osobní aktivitu, nemůže nikdy být sama o sobě okolnost, že správce daně chce či považuje za potřebné, vhodné nebo rozumné, aby mu daňový subjekt sdělil nějaké informace, a že – nahlíženo hledisky vhodnosti a hospodárnosti – se takový způsob zjištění rozhodných skutkových otázek jeví být účelný.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, čj. 7 Aps 2/2010-51)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS, č. 1472/2008 Sb. NSS a č. 1572/2008 Sb. NSS.

Věc: Jan R. proti Finančnímu úřadu ve Vimperku o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný předvolal žalobce k jednání v průběhu daňové kontroly s odůvodněním, že je nutná jeho osobní účast ve smyslu § 10 odst. 4 d. ř., a to údajně k zodpovězení otázek souvisejících s bouráním masa a výrobou masných výrobků, které považoval správce daně za podstatné pro zjištění správnosti vý-

še daně. Žalovaný potřeboval odpovědi na otázky v záležitostech, které byly známy pouze žalobci, a jeho zástupce nemohl na tyto otázky kvalifikovaně odpovědět, což sám při jednáních žalovanému sdělil. Žalovaný kontaktoval žalobce telefonicky a nabídl mu dva termíny ústního jednání. Dne 28. 5. 2009 byl

žalobce předvolán k ústnímu jednání, stejně jako jeho zástupce, na 23. 6. 2009. Dne 3. 6. 2009 se zástupce žalobce písemně vyjádřil, že není o podnikání svého klienta prakticky vůbec informován, a proto by mohla nastat situace, že by nebyl schopen na kladené otázky správci daně odpovědět. V písemné odpovědi ze dne 10. 6. 2009 žalovaný zástupci sdělil, že při ústním jednání bude zjišťovat skutečnosti vztahující se ke konkrétnímu provozování podnikatelské činnosti žalobce (provoz vlastních jatek, výroba tepelně opracovaných výrobků, distribuce a prodej masa odběratelům a zákazníkům). Proto je předvolán i žalobce osobně, aby požadované informace o své podnikatelské činnosti poskytl.

Proti postupu žalovaného vznesl zástupce žalobce námitku, již žalovaný nevyhověl. Další předvolání k ústnímu jednání bylo žalobci zasláno dne 24. 6. 2009 na 16. 7. 2009 s tím, že se měly zjišťovat skutečnosti týkající se konkrétních činností spojených s každodenním provozem jatek a výroby, které v průběhu podnikání žalobce vykonával a které může žalovanému ozřejmit pouze on sám. K tomuto ústnímu jednání se žalobce nedostavil. Zástupce žalobce jeho neúčast omluvil s poukazem na pracovní důvody s tím, že v zásadě ani do budoucna nepředpokládá jeho osobní účast při ústním jednání, a to ani tehdy, pokud by mu v tom nic nebránilo. Žalobce vzkázal žalovanému, že jeho osobní účast není nutná, neboť je v řízení zastoupen kvalifikovaným zmocněncem s plnou mocí ke všem předpokládaným úkonům. Na otázku žalovaného ohledně výtěžnosti masa při bourání zvířat a při výrobě tepelně opracovaných výrobků zástupce žalobce odpověděl, že tyto skutečnosti mu nejsou známy. K dotazu žalovaného, do kdy na otázku odpoví, zástupce žalobce uvedl, že nejpozději do 11. 11. 2011, neboť se mu toto datum líbí.

Žalobce podal ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích správní žalobu, kterou se domáhal, aby bylo určeno, že opakované osobní předvolávání žalobce je nezákonným zásahem orgánu veřejné moci, a aby bylo žalovanému zakázáno pokračovat v porušování práv stěžovatele. Za nezákonný zásah považo-

val žalobce své předvolávání žalovaným k jednání v průběhu daňové kontroly s odůvodněním, že je nutná jeho osobní účast ve smyslu § 10 odst. 4 d. ř.

Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 11. 2009 žalobu zamítl. Předvolání finančního úřadu k osobní účasti žalobce při ústním jednání v daňovém řízení představuje podle krajského soudu závazný i přímo vynutitelný úkon, na základě kterého je daňový subjekt povinen něco konat. Předvolání žalobce k jednání s odkazem na citované ustanovení umožňovalo přímé jednání se zastoupeným daňovým subjektem za situace, že se jednalo o nutný případ. Pokud žalovaný trval na osobní účasti žalobce při ústním jednání, nejednalo se o projev jeho libovůle, ale o využití možnosti dané v § 10 odst. 4 d. ř. Podmínka stanovená v citovaném ustanovení je splněna, neboť žalovaný požadoval od žalobce objasnění otázek souvisejících s provozem jeho provozovny a výrobou výrobků. Jeho osobní účasti bylo třeba proto, že žalovanému jako správci daně nebylo známo, jakým způsobem bude na položené otázky odpovídat, a z toho důvodu nebylo možné dopředu formulovat další otázky související s výrobou v provozovně. Proto v dané věci nebylo předvolání, resp. požadavek přímého jednání se zastoupeným daňovým subjektem, nezákonné. Nebyla tedy splněna jedna z kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti zásahové žaloby ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS. Krajský soud tedy považoval za zákonné, že žalovaný trval na účasti žalobce při ústním jednání, neboť byl veden snahou naplnit cíle daňového řízení, a neporušil tak jeho základní zásady. Povinností finančního úřadu je totiž kromě jiného ukončit v konkrétním časovém prostoru zahájené daňové řízení, přičemž v dané věci ho nebylo možné dokončit bez účasti žalobce, když jeho zástupce neměl informace o žalobcově podnikání.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele jej žalovaný opakovaně předvolal pouze za účelem zodpovězení otá-

zek souvisejících s jeho podnikatelskou činností v kontrolovaném období. Stěžovatel vždy reagoval tak, že se omluvil s tím, že si zvolil kvalifikovaného zmocněnce – daňového poradce, který je oprávněn jej zastoupit v celém rozsahu. Tento zmocněnec se sice vždy dostavil, ale již z prvního jednání bylo zřejmé, že není schopen na otázky žalovaného bezprostředně reagovat, neboť stěžovatele dříve nezastupoval, ba jej ani neznal. Zástupci stěžovatele nebyla žádná konkrétní otázka k činnosti stěžovatele položena a žalovaný nebyl v očekávání nějaké odpovědi. Přitom nechtěl zástupci či stěžovateli připravené otázky sdělit předem a trval na osobní účasti a bezprostředních odpovědích stěžovatele. Rozsudek krajského soudu považoval stěžovatel za nezákonný jednak proto, že argumentací soudu by bylo možno odůvodnit nutnost osobní účasti daňového subjektu vždy. Prakticky žádný zmocněnec nemůže zodpovědět veškeré otázky týkající se jednání svého mandanta, kterého se obvykle neúčastnil, ani kdyby se na ústní jednání jakkoli pečlivě připravil. Dále stěžovatel spatřoval nezákonnost v tom, že daňový subjekt je sice povinen podat požadované vysvětlení, tj. odpovědět na otázky správce daně, ale zda tak učiní ústně či písemně je pouze na jeho volbě. Právě takový závěr odpovídá zákonnému rozložení práv a povinností mezi správcem daně a daňovým subjektem při daňové kontrole. V dané věci by se tak stěžovatel mohl dostavit na některé jednání osobně a na každou položenou otázku po právu odpovědět, že odpoví písemně, přičemž písemnou odpověď by mohl vypracovat zvolený zmocněnec. Uvedené jen potvrzuje bezdůvodnost předvolání, resp. osobní účasti stěžovatele. Postup žalovaného stěžovatel proto odmítl a s odkazem na dříve uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že nemůže v řízení (skrytě) vystupovat jako svědek ve své vlastní věci.

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

Z odůvodnění:

(...) V dané věci je předmětem přezkumu pouze povaha úkonu správce daně spočívající

cího v předvolání k ústnímu jednání daňového subjektu, který si pro jednání se správcem daně zvolil zástupce. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že opakované předvolávání daňového subjektu správcem daně může být za splnění dalších podmínek nezákonným zásahem, bude-li provázeno hrozbou předvedení, i když třeba správce daně nebude mít v úmyslu ji skutečně realizovat. V rozsudku ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Aps 3/2007-91, k tomu Nejvyšší správní soud kromě jiného uvedl, že pokyn správce daně k osobní účasti při ústním jednání v daňovém řízení lze považovat za závazný a přímo vynutitelný úkon, neboť v případě jeho nerespektování může správce daně vymoci osobní účast předvedením dotyčné osoby prostřednictvím příslušných orgánů Policie ČR. Soud zdůraznil, že charakter tohoto úkonu netkví v pouhém sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, neboť jeho obsah je natolik spojen s negativními důsledky, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, že již tuto situaci lze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby. Dá se proto předpokládat, že daňový subjekt je do té míry ovlivněn snahou předejít možnému předvedení prostřednictvím příslušných orgánů Policie ČR, že rozhodnutí dostavit se k jednání v daňovém řízení nelze považovat za projev svobodné vůle, nýbrž za způsob neformálního donucení. Rozhodnutí o předvolání k jednání v daňovém řízení proto dosahuje zákonem předpokládané intenzity zásahu, neboť na jeho základě je daňový subjekt povinen něco konat. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že není možné, aby byl § 31 odst. 2 d. ř. (povinnost zjistit rozhodné skutečnosti co nejúplněji) nadřazován základním zásadám daňového řízení a základním právům daňového subjektu vůbec, a že by bylo absurdní, aby daňový subjekt či jeho statutární orgány nebo členové těchto orgánů byli nuceni v daňovém řízení sdělovat správci daně skutečnosti podřývací právní pozici daňového subjektu, stejně jako je absurdní, aby obviněný z trestného činu byl povinen vypovídat sám proti sobě. S tím ostatně počítá i daňový řád, který svědeckou výpověď pojímá jako výpověď v daňovém ří-

zení týkajícím se jiné osoby než svědka (§ 8 odst. 1 citovaného zákona). Správce daně musí brát zřetel na zásady daňového řízení vymezené v § 2 citovaného zákona. Jednotlivé zásady přitom nelze pojímat odděleně, nýbrž naopak v jejich celkové souvislosti a provázanosti.

Ze stávající judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že daňový subjekt či statutární orgán nebo člen statutárního orgánu daňového subjektu, který je právníckou osobou, nemá zásadně povinnost dostavit se osobně na předvolání ke správci daně a nemá ani povinnost vypovídat či sdělovat jakékoli informace ve věci týkající se daňové povinnosti tohoto daňového subjektu. Předvolávání uvedených osob správcem daně a jeho snaha přimět je k výpovědi tedy zásadně může mít povahu nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Výjimku, na základě níž by uvedeným fyzickým osobám mohla vzniknout povinnost se na předvolání ke správci daně dostavit, a na základě níž by tedy předvolání nemuselo mít povahu nezákonného zásahu, by mohly představovat zásadně jen důvody uvedené v § 10 odst. 4 d. ř.

(...) Namítal-li stěžovatel, že krajský soud svůj závěr o nedůvodnosti žaloby opřel o takovou interpretaci § 10 odst. 4 d. ř., jež by za použití argumentu *ad absurdum* vedla k závěru, že by pak takto bylo možno odůvodnit nutnost osobní účasti daňového subjektu vždy, čímž také popřel právo daňového subjektu jednat se správcem daně písemnou formou, je tato námitka, zejména s ohledem na základní zásady daňového řízení, rozložení důkazního břemene mezi daňový subjekt a správce daně a práva daňového subjektu, zcela namístě. Na daňovém subjektu totiž v daňovém řízení zásadně spočívá břemeno tvrzení a břemeno důkazní (až na zákonem stanovené výjimky viz zejm. § 31 odst. 8 d. ř.). Je to tedy daňový subjekt, který je povinen tvrdit daňově relevantní skutečnosti a který je také zásadně povinen je prokázat (viz k rozložení důkazního břemene např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS). Pokud daňový subjekt svoji důkazní povinnost nesplní, „*sankci*“ v přeneseném slova

smyslu je možnost správce daně stanovit daň za použití pomůcek, tedy podkladů a metod, jež se nemusí vztahovat ke konkrétní situaci daňového subjektu a mohou být správcem daně opatřeny i zcela nezávisle na existenci a součinnosti daňového subjektu. Pomůcky, ač musí mít vždy racionální povahu, neboť jsou nástrojem pro kvalifikovaný odhad daňové povinnosti, a nikoli pro její kontumační stanovení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, čj. 2 Afs 207/2005-55, č. 1472/2008 Sb. NSS), mohou vést k méně přesnému, a tedy pro daňový subjekt nevýhodnějšímu, stanovení daňové povinnosti než dokazováním.

Obecně lze zcela souhlasit se stěžovatelem, že zvolený zástupce nemusí být vždy schopen adekvátně odpovědět na otázky správce daně. Tato skutečnost pak může vést i k tomu, že daňový subjekt v konečném důsledku nemusí unést své důkazní břemeno tvrzení. To však v žádném případě neopravňuje správce daně k tomu, aby, pokud má odpovědi zvoleného zástupce za nedostačující, použil za těchto okolností možnost předvolání s hrozbou předvedení ve smyslu § 29 ve spojení s § 10 odst. 4 d. ř. Krajský soud tak si ce správně vyšel při posuzování úkonu správce daně z kritérií vyslovených Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, a ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Aps 3/2007-91, ale při posuzování splnění jedné z podmínek (kritéria nezákonnosti zásahu) však pochybil. Ustanovení § 10 odst. 4 d. ř., v němž krajský soud našel zákonnou oporu pro předvolání stěžovatele a které obecně takovou oporou může v řadě případů být, totiž interpretoval extenzivně tak, že správce daně má za skutkových okolností případu stěžovatele právo vyslechnout daňový subjekt přímo. Z praktického hlediska může být jistě nejvhodnější, nejrychlejší a nejehospodárnější metodou pro správce daně, jak si vyjasnit určité otázky týkající se povahy podnikání daňového subjektu v oboru výroby a zpracování masa a prodeje masných výrobků. Nicméně hlediska vhodnosti a ehospodárnosti nemohou vést k tomu, aby daňovému subjektu bylo odňato jeho právo neú-

častnit se, až na výjimky, daňového řízení osobně a nechat za sebe jednat zástupce. Tvrdí-li pak zástupce, že odpovídi na otázky správce daně nezná, neboť je může poskytnout jen daňový subjekt, je na daňovém subjektu a jeho zástupci, aby si ujednotali procesní strategii, tj. zda bude daňový subjekt i nadále jednat pouze prostřednictvím zástupce, ovšem s rizikem, že správce daně nezíská informace dostatečně podrobné a odborně fundované, což může vést k neunesení důkazního břemene daňovým subjektem, anebo zda daňový subjekt bude jednat se správcem daně osobně, čímž se mu může lépe podařit unést důkazní břemeno. Nutno však zdůraznit, že volba procesní strategie je výlučně na daňovém subjektu a správce daně by se dopustil nezákonnosti, pokud by se snažil daňový subjekt v jeho rozhodnutí jakkoli ovlivňovat či podněcoval rozpory mezi daňovým subjektem a jeho zástupcem.

Právo daňového subjektu neúčastnit se osobně daňového řízení však v žádném případě nemůže být vykládáno jako možnost řízení zdržovat poukazem na to, že jeho zástupce nemůže správci daně potřebné informace poskytnout, protože je nezná, a že je tedy třeba zdlouhavé trojstranné komunikace mezi správcem daně, zástupcem daňového subjektu a daňovým subjektem. I za situace, že se daňový subjekt jednotlivých úkonů v daňovém řízení osobně neúčastní, má ve smyslu § 31 odst. 8 d. ř. důkazní břemeno a závisí jen na něm, jakými prostředky zajistí, aby je unesl. Správce daně má za této situace povinnost srozumitelně, jednoznačně a konkrétně, jak to jen skutkové okolnosti umožňují, příp. i za pomoci alternativně či variantně formulovaných dotazů či výzev k vysvětlení, vyzvat daňový subjekt k objasnění a prokázání sporných skutečností, sporné momenty těchto skutečností co nejpřesněji popsat a poskytnout daňovému subjektu přiměřený časový prostor k tomu, aby mohl výzvě vyhovět. Jakým způsobem pak bude daňový subjekt na výzvu reagovat, zda osobně nebo prostřednictvím svého zástupce, je již věcí jeho procesní strategie, kterou samozřejmě může v průběhu řízení podle své úvahy i měnit. Na

časových rámcích plnění důkazní povinnosti to však zásadně nemůže nic změnit. Vyzval-li žalovaný výše popsaným způsobem stěžovatele ke splnění jeho důkazní povinnosti a poskytl-li mu k tomu přiměřenou lhůtu, nemůže se stěžovatel této povinnosti zprostit poukazem na to, že jeho zástupce nemá potřebné znalosti nebo že nebyl schopen se s rozhodnými informacemi v poskytnuté lhůtě seznámit.

Výjimka, na základě níž správce daně může podle § 10 odst. 4 d. ř. požadovat po daňovém subjektu osobní aktivitu, se podle dikce tohoto ustanovení týká „*nutných případů*“. Tento pojem je nutno vykládat v souladu s logikou daňového řízení, zejména s pravidly rozložení důkazního břemene, jak bylo již výše zmíněno. „*Nutným případem*“ nemůže být nikdy sama o sobě okolnost, že správce daně chce či považuje za potřebné, vhodné nebo rozumné, aby mu daňový subjekt sdělil nějaké informace a že – nahlíženo hledisky vhodnosti a hospodárnosti – se takový způsob zjištění rozhodných skutkových otázek jeví být účelný. Tím by totiž bylo daňovému subjektu uloženo sdělovat správci daně informace i proti své vůli, tj. uložena povinnost ve vlastní věci vypovídat. Něco takového je v právním státě založeném na autonomii jednotlivce nepředstavitelné. Daňový subjekt musí mít právo informace správci daně poskytnout, avšak nemůže mít takovou povinnost. Negativní důsledky neposkytnutí se v jeho právní sféře mohou projevit toliko v rovině unesení, resp. neunesení, důkazního břemene. Naopak ale lze po daňovém subjektu požadovat, aby osobně poskytl součinnost zejména ve vztahu k informacím či nosičům informací, tj. věcem, zejména listinám, ale i jiným materiálními důkazům, které má správce daně právo si opatřit i bez souhlasu daňového subjektu. Správce daně tak například může po daňovém subjektu požadovat osobní součinnost např. při otevření trezoru, v němž jsou uloženy listiny, které má správce daně právo zajistit při místním šetření či daňové kontrole, je-li otevření možné jen osobním jednáním daňového subjektu, např. kvůli zabezpečení snímačem otisků prstů či oční rohovky apod. Součinnost v situacích, kdy není

ve výše uvedeném smyslu nezbytně nutné jednání konkrétní fyzické osoby, která je daňovým subjektem nebo statutárním orgánem či členem statutárního orgánu daňového subjektu, je sice daňový subjekt povinen poskytnout (např. povinnosti podle § 15 odst. 3 věty druhé či odst. 5 d. ř.), ovšem nikoli osobně, nýbrž jakýmkoli účinným způsobem, tedy i prostřednictvím svého zástupce, zaměstnance či jiné osoby jednající v zájmu, se svolením či na pokyn daňového subjektu. Lze proto shrnout, že okruh situací, na něž se vztahuje § 10 odst. 4 d. ř., je nanejvýš úzký a rozhodně do něj nespadá požadavek, aby se daňový subjekt osobně účastnil ústního jed-

nání jen proto, že tento způsob komunikace se správci daně jeví být nejpraktičtější a nejefektivnější s ohledem na povahu podnikatelské činnosti daňového subjektu, z níž se generují jeho zdanitelné příjmy.

Tím, že krajský soud opřel své rozhodnutí o nesprávný právní názor spočívající v nesprávné interpretaci § 10 odst. 4 d. ř. a jeho aplikaci na daný případ, a tedy nesprávně posoudil naplnění jedné z podmínek (opora zásahu v zákonném ustanovení), s nimiž judikatura Nejvyššího správního soudu spojuje pojem nezákonného zásahu, zatížil své rozhodnutí nezákonností, jež mohla mít vliv na správnost jeho závěru o nedůvodnosti žaloby.

2087

Daňové řízení: nečinnost správce daně; zahraniční dožádání

k § 81 odst. 3 soudního řádu správního

Samotná existence zahraničního dožádání, bez toho, aby bylo zřejmé, jaké otázky jsou jeho předmětem a zda jejich zodpovězení je pro věc nezbytné, nemůže bez dalšího postačovat k závěru, že žaloba na nečinnost není důvodná (§ 81 odst. 3 s. ř. s.). Totéž platí, konstatuje-li soud pouze existenci konkrétních úkonů správce daně vykonávaných v určité časové souslednosti, aniž by se zabýval povahou a účelem jednotlivých úkonů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, čj. 7 Ans 1/2010-65)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 107/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV ÚS 40/03) a č. 29/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 242/02).

Věc: Společnost s ručením omezeným Siemens proti Celnímu ředitelství Praha o ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce.

Celní úřad Praha 1 vydal žalobci dne 10. 5. 2007 platební výměry. Proti těmto platebním výměrům podal žalobce odvolání, které bylo spolu se spisem doručeno žalovanému dne 17. 7. 2007.

Žalobce se žalobou k Městskému soudu v Praze domáhal ochrany před nečinností žalovaného, žádal aby soud žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o odvoláních žalobce proti platebním výměrům, a to ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozsudku. Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 29. 9. 2009 zamítl. Rozsudek odůvodnil tím, že postup od-

volacího orgánu upravuje § 50 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“), který však nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí. K tomu, aby o odvolání daňového subjektu odvolací orgán rozhodl v přiměřené době, byl vydán Ministerstvem financí vnitřní předpis č. D-308 ze dne 1. 6. 2007, o stanovení lhůt v daňovém řízení (dále jen „pokyn č. D-308“). Od data doručení odvolání žalovanému, provedl žalovaný řadu úkonů, které na sebe věcně i časově navazují. Podle městského soudu se nejedná o takové časové prodlevy mezi jednotlivými úkony, že by z nich bylo třeba dovozovat porušení zása-

dy rychlosti řízení. Jedná se zejména o úkony týkající se doplňování spisového materiálu od správce daně, odstraňování vad řízení, doplňování výsledků daňového řízení, výslechy svědků, zahraniční dožádání a o všech těchto úkonech byl stěžovatel průběžně informován. V případě žaloby podané na ochranu proti nečinnosti správního orgánu soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Ze shora uvedeného vyplývá, že v průběhu odvolacího řízení žalovaný průběžně prováděl úkony, ke kterým je v souladu s § 50 d. ř. jako odvolací orgán oprávněn. S ohledem na počet učiněných úkonů, které na sebe bez větších prodlev časově navazují, a rovněž s ohledem na jejich charakter, zejména zahraničního dožádání, které s sebou přináší časovou náročnost a vázanost požadavky dožádané strany, na něž celní ředitelství reagovalo, nelze jeho postup při rozhodování o odvolání hodnotit jako nečinnost. Zejména s ohledem na to, že ke dni rozhodnutí městského soudu nebylo vyřízeno zahraniční dožádání, dospěl městský soud k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně, neboť zde existuje důvod, pro který celní ředitelství nemůže rozhodnutí o podání řízení odvoláních vydat.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele městský soud potvrdil povinnost celního ředitelství jednat dle pokynu č. D-308, neaplikoval jej však na daný případ řádně a nedostatečně se s ním vypořádal v odůvodnění rozsudku. Odůvodnění samotný pokyn v podstatě zcela pomíjí, když prakticky pouze konstatuje jeho existenci a vymezuje stručně jeho obsah, aniž by se jeho aplikací na daný případ dostatečně zabývalo. V daném případě mělo být rozhodnuto ve lhůtě šesti měsíců od doručení odvolání celnímu ředitelství, resp. pokud by lhůta byla nadřízeným orgánem, tj. Generálním ředitelstvím cel, prodloužena na dvojnásobek, spadl by poslední den pro vydání rozhodnutí na 20. 6. 2008, a to i při zohlednění určitých skutečností prodlužujících řízení. Nejpozději od tohoto data je tedy celní ředitelství nečinným, a to i při zohlednění náročnosti daného

případu. Prodloužením lhůty pro vydání rozhodnutí o dožádání do ciziny nelze argumentovat, neboť k dožádání došlo až dne 7. 1. 2009, tedy až v době, kdy byl správní orgán více než půl roku nečinný. Zahraniční dožádání navíc podle stěžovatele nemůže v dané věci evidentně přispět ke zjištění dalších rozhodných skutečností, a to zejména s ohledem na značný časový odstup od doby, kdy předmetné obchodní případy proběhly (rok 2001), a proto je zcela neúčelné. Pro stěžovatele je tak v důsledku takového postupu zcela nepředvídatelné, kdy dojde k ukončení řízení o podaných odvoláních, a to pouze z důvodů na straně správního orgánu. Ve výše uvedeném stěžovatel shledával nezákonnost rozhodnutí městského soudu, které se dopustil při hodnocení otázky existence nečinnosti žalovaného a nedostatečným odůvodněním učiněných závěrů. Tím, že celní ředitelství nerespektovalo pokyn č. D-308, zkrátilo stěžovatele na jeho veřejném subjektivním právu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel též nesouhlasí s názorem městského soudu, že existence určitého procesního úkonu celního ředitelství v okamžiku rozhodování soudu o žalobě odůvodňuje závěr, že celní ředitelství nebylo nezákonně nečinné.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že doposud učinil velké množství úkonů s maximální snahou o získání podkladů pro vydání rozhodnutí a odstranění vad řízení s dodržением zásady rychlosti a hospodárnosti. Ke svým úkonům v odvolacím řízení uvedl, že zjistil ze spisu, že neexistují dostatečné podklady pro vydání napadených rozhodnutí, což vyústilo v žádost o doplnění ze dne 3. 10. 2007 adresovanou Celnímu úřadu Praha 1. Dále proběhla ústní jednání napravující pochybení kontrolní skupiny. Dne 2. 9. 2008 požádal žalovaný německé celní úřady o zaslání odpovědi na otázky týkající se případu prostřednictvím zahraničního dožádání, jež muselo být z různých důvodů postupně přepracováno a doplněno, přičemž konečná verze dožádání byla odeslána dne 7. 1. 2009 odboru 313 Generálního ředitelství cel a toto obratem zaslalo dožádání německým celním

orgánům. V průběhu října, listopadu a prosince 2008 probíhaly výslechy svědků. Dne 6. 4. 2009 bylo celní ředitelství požádáno o doplnění zahraničního dožádání, o konkrétní přílohy ke dvěma až třem případům a 13. 7. 2009 o zbylý spisový materiál ke všem 91 zbývajícím obchodním případům. Dne 25. 11. 2009 se dotazovalo na stav zahraničního dožádání. Aktuálně posledním krokem celního ředitelství je dopis ze dne 7. 1. 2010, kterým byl přeposlán do Německa materiál obsahující otázky a odpovědi týkající se zahraničního dožádání. S ohledem na výše uvedené celní ředitelství navrholo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

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

Z odůvodnění:

Podle čl. I pokynu č. D-308 se při vyřizování níže specifikovaných podání daňových subjektů nebo jiných osob zúčastněných na daňovém řízení stanoví následující lhůty: dle bodu 1. písm. b) 6 měsíců pro vydání rozhodnutí o odvolání podle § 50 d. ř..

Podle čl. II bodu 2. pokynu č. D-308 se do běhu stanovených lhůt nezapočítává doba dožádání podle § 5 d. ř., doplňování podání podle § 21 odst. 8 d. ř., prověřování údajů při registraci podle § 33 odst. 11 d. ř., doplňování vyžádaných nebo dalších podkladů a poskytovaných vysvětlení na základě výzvy správce daně podle § 43 d. ř., doplňování odvolání podle § 48 odst. 5 a odst. 6, příp. podle § 50 odst. 3 d. ř. Běh lhůt se staví ode dne odeslání požadavku (výzvy) do dne obdržení odpovědi. Běh lhůt se staví i po dobu soustředování či doplňování stanovisek a podkladů od daňových subjektů, ostatních správců daní či jiných osob, která jsou nezbytná pro vyřízení podání. Ke stavění běhu lhůt může dojít i opakovaně. Dále se do běhu lhůt nepočítá doba od odeslání výzvy k zaplacení správního poplatku do uplynutí doby určené k úhradě správního poplatku, případně do dne úhrady správního poplatku, je-li zaplacen do dne nabytí právní moci rozhodnutí o zastavení řízení podle § 27 d. ř.

Podle čl. II bodu 6. pokynu č. D-308 může ve složitých a odůvodněných případech lhůty stanovené podle čl. I. odst. 3 písm. a), b), d) a e) prodlužovat ředitel územního finančního orgánu a ředitel celního orgánu příslušného k rozhodnutí, nejvýše na dvojnásobek původní lhůty k vyřízení.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Stěžovatel namítal, že městský soud se nezabýval všemi rozhodnými skutečnostmi, že pominul otázku řádné aplikace pokynu č. D-308 na konkrétní okolnosti případu a na postup celního ředitelství a že nedostatečně odůvodnil své závěry.

Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že pokud by byla důvodná, již tato okolnost by musela vést ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud se ve svých rozhodnutích opakovaně zabýval výkladem pojmu nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Např. v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, vyslovil, že „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.“ Dále z rozsudku ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, vyplývá, že opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Také Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 7. 2003, sp. zn. IV. ÚS 40/03,

č. 107/2003 Sb. ÚS, <http://nalus.usoud.cz>, vyslovil, že „[p]ostup správního soudu, který nepřezkoumá rozhodnutí správního orgánu v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek, odporuje zásadám spravedlivého procesu“. Obdobně Ústavní soud judikoval v nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. II. ÚS 242/02, č. 29/2004 Sb. ÚS, <http://nalus.usoud.cz>, v němž vyslovil, že ze zásad spravedlivého procesu mimo jiné vyplývá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí.

Stěžovatel v žalobě namítal, že mu nebylo nikdy oznámeno, že Generální ředitelství cel prodlužuje lhůty stanovené v pokynu č. D-308, že k prvnímu úkonu od podání odvolání došlo až na počátku roku 2008, tedy až za 8 měsíců od podání odvolání, že jednotlivé úkony, např. výslechy svědků, byly prováděny se zdržením a že úkony nevnaší do případu nové skutečnosti, jsou neefektivní a vedou pouze ke zpomalení odvolacího řízení. U ústního jednání konkretizoval některé žalobní námitky, když poukázal na průtahy ve výsledku zaměstnanců firmy UNI – DATA, Praha, spol. s r. o., a na neustále se měnící text zahraničního dožádání.

V odůvodnění napadeného rozsudku lze v podstatě jediné konkrétnější úvahy městského soudu, které se zabývají povahou v žalobě zpochybňovaných úkonů provedených žalovaným v odvolacím řízení, nalézt na jeho straně 7 ve třetím a čtvrtém odstavci. Městský soud svůj závěr o nedůvodnosti žaloby opřel o to, že celní ředitelství „provedlo řadu úkonů a že tyto úkony na sebe věcně a časově navazují“ a že probíhá zahraniční dožádání, které je časově náročné a vázané na dožádanou stranu. Městský soud dále uvedl typologii úkonů, které celní ředitelství v odvolacím řízení provádělo s tím, že se mu časové prodlevy nejeví tak, že by z nich bylo třeba dovozovat porušení zásady rychlosti. Tyto závěry, k nimž městský soud dospěl, jsou však podle Nejvyššího správního soudu nedostatečné a obecné, přičemž v nich nelze nalézt adekvátní odpověď na některé stěžovatelovy žalobní námitky. Městský soud se zejména ne-

zabýval povahou prováděných úkonů v materiálním smyslu, tedy ve smyslu jejich účelnosti pro objasnění věci, kterou stěžovatel v žalobě zpochybnil. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 26. 3. 2008, čj. 1 Ans 3/2008-78, v němž uvedl, že „[p]ro posouzení důvodnosti žaloby na nečinnost může být mimo jiné důležité, zda se žalovaný vydávanými výzvami snaží zjistit podstatné informace vztahující se k příslušné daňové povinnosti, resp. relevantní skutečnosti, na základě kterých bude možné daň správně vyměřit, anebo zda se již z jeho strany jedná o zjišťování informací pro věc nepodstatných, tedy v jistém smyslu o zneužití práva“. Obdobný názor na nečinnost správního orgánu vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, čj. 2 Ans 3/2007-120, v němž mimo jiné uvedl, že „[p]okud by proto správní orgán prováděl nesmyslné a neúčelné úkony, například s cílem protahovat záměrně řízení, jednal by v rozporu s citovaným ustanovením a toto jednání by se svou povahou a závažnými právními důsledky jak z pohledu adresátů veřejné správy, tak i z hlediska ochrany veřejného zájmu dalo charakterizovat jako nečinnost správního orgánu. Lze tedy konstatovat, že nesmyslná a neúčelná činnost je z obsahového hlediska nečinností, neboť se s nečinností ve svých důsledcích dá srovnat, jelikož vede k neodůvodněnému průtahy v řízení.“ Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá při přezkoumání postupu správního orgánu jako případné nečinnosti, která by měla za následek poškozování daňového subjektu na jeho právech, požadavek přezkoumat právě účelnost a nezbytnost úkonů v odvolacím řízení. Opřel-li proto městský soud svůj závěr o nedůvodnosti žaloby o formální existenci zahraničního dožádání, aniž by se zabýval tím, co je předmětem jednotlivých otázek, zda je jejich zodpovězení pro rozhodnutí ve věci skutečně nezbytné, a dále samotnými okolnostmi průběhu zahraničního dožádání (jež podle vyjádření celního ředitelství trvá od 2. 9. 2008 doposud bez konkrétního výsledku a muselo být z důvodů spočívajících na straně celního ředitelství přepracovááno),

je jeho úvaha o nedůvodnosti žaloby na nečinnost nedostatečná. Stejně tak pouhé konstatační existence úkonů vykonávaných v určité časové souslednosti, aniž by se městský soud zabýval jejich povahou a účelem, aniž by stěžovatele vyzval ke konkretizaci úkonů celního ředitelství, které považuje za neúčelné, a aniž by

posoudil průběh odvolacího řízení s ohledem na obsah pokynu č. D-308, na nějž se stěžovatel v žalobě odvolával, neodpovídá požadavkům kladeným zákonem na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí. Rozsudek městského soudu je tak pro zásadní vadu, jež spočívá v jeho nepřezkoumatelnosti, nezákonný.

2088

Daňové řízení: daňový nedoplatek

k § 70 odst. 3 a § 73 odst. 6 a 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 62/2006 Sb. a č. 296/2007 Sb. (v textu jen „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Žádné ustanovení zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nebrání tomu, aby správce daně vymáhal daňový nedoplatek více způsoby zároveň.

II. K promlčení práva vybrat a vymáhat daňový nedoplatek podle § 70 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, správní soud přihlédne jen k žalobní námitce, nikoli z úřední povinnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2010, čj. 8 Afs 19/2009-40)

Prejudikatura: č. 1743/2009 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným L.E.R. proti Finančnímu úřadu v Opavě o daňový nedoplatek, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Opavě exekucí příkazem ze dne 25. 6. 2008 nařídil k vymození vykonatelného nedoplatku v částce 708 062 Kč daňovou exekuci postižením jiných majetkových práv – postižením obchodního podílu daňového dlužníka (žalobce) z právního důvodu práva na vypořádací podíl u společnosti PALMI, s. r. o.

Proti exekučnímu příkazu podal žalobce námitku, ve které uvedl, že všechny vymáhané pohledávky jsou promlčeny. Finanční úřad dne 8. 8. 2008 námitce nevyhověl a poté, co u každé z pohledávek specifikoval, kdy začala plynout promlčecí lhůta, konstatoval, že u všech nedoplatků byla šestiletá promlčecí lhůta přerušena nejprve exekucí příkazem ze dne 5. 4. 2000 na přikázání pohledávky na peněžní prostředky na účtech vedených u bank a poté byla promlčecí lhůta znovu přerušena výzvou k zaplacení nedoplatků v náhradní lhůtě ze dne 2. 10. 2006. Nová šestiletá promlčecí lhůta začala plynout od 1. 1. 2007 a končí 31. 12. 2013.

Žalobce napadl dne 15. 10. 2008 rozhodnutí žalovaného o námitce žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Uvedl, že exekuční příkaz na přikázání jiné pohledávky – postižením jiných majetkových práv je neplatný, protože ve věci vymáhané identické pohledávky byl již dne 5. 4. 2000 vydán exekuční příkaz na přikázání pohledávky na peněžní prostředky dlužníka na účtech vedených u bank, který je dosud v platnosti. Namítal, že občanský soudní řád, který se pro vedení exekuce přiměřeně použije (§ 73 odst. 7 d. ř.), nepřipouští provádění exekuce více způsoby najednou. To dovozuje z užití jednotného čísla „*exekuční příkaz*“ a nikoli množného „*exekuční příkazy*“. Nemohou tak být současně vedeny dvě exekuce pro stejnou pohledávku nařízené navíc podle stejného § 73 odst. 6 písm. a) d. ř.

Rozsudkem ze dne 8. 1. 2009 Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl. V odůvodnění konstatoval, že daňový řád skutečně neobsahuje úpravu vedené exekuce, která by buď

umožňovala, či naopak zabraňovala vedení více daňových exekucí pro vymození téhož nedoplatku současně, a proto je třeba podle § 73 odst. 7 d. ř. přiměřeně použít občanský soudní řád. Zdůraznil, že úprava výkonu rozhodnutí je v občanském soudním řádu obsažena již od jeho přijetí v roce 1963 a obecná ustanovení o výkonu rozhodnutí zůstala novelizacemi proběhlými od té doby prakticky nedotčena. Jakkoli ani občanský soudní řád neobsahuje výslovnou úpravu otázky, zda současně lze či nelze vést více výkonů rozhodnutí pro tutéž pohledávku současně, je z § 263 odst. 2 o. s. ř. zcela zřejmé, že takovou situaci předvídá. Podle krajského soudu je právní praxe v tomto směru zcela konstantní a ustálená a neměnně stojí na tom, že oprávněný může k vymození své pohledávky navrhnout úspěšně i více způsobů výkonu rozhodnutí. Krajský soud dále citoval rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího soudu, která tento závěr podporují.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost, v níž nesouhlasil se závěrem o možnosti přiměřeného použití občanského soudního řádu. Připustil, že se od šedesátých let vyvinula jednotná a ustálená judikatura týkající se výkonu rozhodnutí, avšak daňový řád neplatí od roku 1963, ale od roku 1992. Ustanovení § 73 odst. 7 d. ř. neodkazuje v plném rozsahu na občanský soudní řád, který se má použít pouze přiměřeně. Nelze proto bez dalšího aplikovat bohatou soudní judikaturu před rokem 1993 na řízení podle daňového řádu. Nesmí být narušen zásadní veřejnoprávní princip daňového řízení, když státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Žalobce dále tvrdil, že nárok uplatněný žalovaným dle exekučního příkazu je promlčený. Namítal, že z gramatického výkladu § 73 odst. 6 d. ř. vyplývá, že exekuční příkaz je jeden a týká se buď přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank, nebo přikázání jiné pohledávky. Pokud byl již vydán exekuční příkaz na přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňového dlužníka na účet vedený u banky, mohl být další exekuční příkaz na

jinou pohledávku vydán až v okamžiku, kdy byl původní exekuční příkaz zrušen. Žalobce by připustil možnost vydání exekučního příkazu na jiná aktiva podle § 73 odst. 6 písm. b) až d) d. ř., a nikoli podle písmene a) tohoto ustanovení. V rámci aktiv uvedených pod písmenem a) může finanční úřad vydat pouze jeden platný exekuční příkaz a další až tehdy, pokud první přestane platit.

Žalobce dále v kasační stížnosti namítal, že žalovaný neučinil podle § 70 d. ř. veškeré úkony směřující k vybraní, zajištění nebo vymození nedoplatků, a úkony, které provedl, nepřerušily běh promlčecí lhůty. Vydal sice dne 2. 10. 2006 výzvu k dobrovolnému zaplacení nedoplatků v náhradní lhůtě, ovšem pro tento postup v době, kdy nebyla ukončena daňová exekuce podle exekučního příkazu ze dne 5. 4. 2000 není opora v zákoně. Výzvu ze dne 2. 10. 2006 proto považuje za neúčinnou a nepřerušující běh promlčecí doby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Námítky, kterými žalobce zpochybňoval závěr krajského soudu, že nic nebrání vedení více exekucí současně, Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými. Je třeba konstatovat, že daňový řád nedává výslovnou odpověď na otázku, zda lze vést výkon rozhodnutí více způsoby současně. Odpověď na tuto otázku nedává ani gramatický výklad § 73 odst. 6 písm. a) d. ř., jak žalobce namítá. Podle tohoto ustanovení se daňová exekuce provádí vydáním exekučního příkazu na přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank a spořitelních a úvěrních družstev nebo jiné pohledávky. Užití jednotného čísla u tvaru „*exekuční příkaz*“ nelze interpretovat tak, že zákonodárce předpokládá, že vždy bude vedena exekuce pouze jedním ze způsobů uvedených v zákoně, a že nelze užít více způsobů vymození daňového nedoplatku současně. Ustanovení § 76 odst. 1 d. ř. „*pouze*“ uvádí, jakým druhem exekučního příkazu může být daňová exekuce provedena. Účelem tohoto ustanovení je stanovit, že daňová exekuce se provádí vydá-

ním exekučního příkazu, a dále zajistit, aby nebyl navržen a následně nařízen výkon rozhodnutí způsobem, který daňový řád vůbec neobsahuje a nepředpokládá. To, že zákonodárce užil jednotného čísla „*exekuční příkaz*“ namísto čísla množného, je jen logické, protože, jak již bylo uvedeno, jde o vymezení způsobů, kterými lze exekuci provést. V konkrétní situaci může postačovat k vymození daňového nedoplatku vydání jednoho exekučního příkazu s uvedením jednoho ze způsobů, kterým bude exekuce provedena. Naopak, uvedení množného čísla „*exekuční příkazy*“ (což by patrně dle mínění žalobce svědčilo závěru, ke kterému dospěl krajský soud) by vedlo k tomu, že vždy je třeba vést výkon rozhodnutí více způsoby při vydání více exekučních příkazů, a to i za situace, kdy takový způsob není objektivně vhodný či nutný. Pro takový závěr nejenže daňový řád neskýtá žádné opory, ale byl by v některých případech nepochybně i v kolizi s § 263 odst. 1 o. s. ř. (který se užije přiměřeně dle § 73 odst. 7 d. ř.), podle kterého výkon rozhodnutí lze nařídit jen v takovém rozsahu, jaký oprávněný navrhl a jaký podle rozhodnutí stačí k jeho uspokojení.

Žalobce ve druhém odstavci strany 2 podané kasační stížnosti namítal, že žalovaný mohl vydat pouze jeden exekuční příkaz, a to buď na příkázání pohledávky na peněžní prostředky daňového dlužníka na účet vedený u banky, nebo na příkázání jiné pohledávky. Ani této argumentaci Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Je třeba konstatovat, že žalobce podrobné právní argumenty k tomuto závěru neuvádí, toliko vyslovuje uvedený právní názor, který by však měl být výsledkem v kasační stížnosti uvedených právní argumentace. Lze se tak jen domnívat, že žalobce nadále vychází z předpokladu přípustnosti vydání toliko jednoho exekučního příkazu a podpůrným argumentem je mu (patrně) i užití spojky „*nebo*“ v § 73 odst. 6 písm. a) d. ř. Uvedené ustanovení specifikuje, že daňová exekuce se provádí vydáním exekučního příkazu na příkázání pohledávky. Může jít o pohledávku na účtech bank či spořitelních a úvěrních družstev nebo o jinou pohledávku. Podstatné je,

že uvedené ustanovení neobsahuje konečný výčet v úvahu připadajících situací, za kterých může pohledávka vzniknout. Spojení „*o jinou pohledávku*“ totiž předpokládá v daňovém řádu blíže nespecifikovanou skupinu situací, za nichž může pohledávka postižitelná vydáním exekučního příkazu vzniknout. Účelem § 73 odst. 6 písm. a) d. ř. je totiž rámcově demonstrativně upřesnit, jaké pohledávky lze vydáním exekučního příkazu přikázat. Patří mezi ně i postižení jiných majetkových práv za přiměřeného použití § 320 a 320a o. s. ř., podle kterých byl exekuční příkaz vydán. I proto nelze případně spojku „*nebo*“ interpretovat jako spojku vylučující, která by předpokládala výběr mezi dvěma konkrétními v zákoně uvedenými variantami v tom smyslu, že např. předchozí příkázání pohledávky na účet banky by znemožňovalo příkázání jiné pohledávky a naopak. Jestliže žalobce ve druhém odstavci strany 2 podané kasační stížnosti dále konstatuje, že by připustil možnost vydání exekučního příkazu na jiná aktiva vedená pod písmeny b) – d), vedle exekučního příkazu vydaného podle § 73 odst. 6 písm. a) d. ř., pak rovněž v této části je uplatněná kasační námitka nekonkrétní, žalobce neuvádí žádné konkrétní argumenty, proč případně tuto možnost připouští.

Námítky proti důvodům, o které opřel krajský soud své rozhodnutí, jsou obsaženy zejména v prvním odstavci na straně 2 kasační stížnosti. Rovněž tyto námítky shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými. Krajský soud ve stížnosti napadeném rozsudku odkázal na přiměřené použití zejména § 263 odst. 2 o. s. ř. a označil judikaturu, která závěr o tom, že lze vést výkon rozhodnutí více způsoby současně potvrzuje. Jestliže žalobce namítal, že „*nelze bez dalšího aplikovat bohatou soudní judikaturu*“ před rokem 1993, protože v té době nebyl daňový řád účinný, lze k tomu jen obecně poznamenat, že nejde o aplikaci ve smyslu aplikace právního předpisu, kdy nepostradatelným předpokladem je jeho platnost a účinnost v období, na které se aplikuje. Pokud jsou výchozí skutkové okolnosti obdobné, nic obecně nebrání vycházet z rozhodnutí vydaných v období před 1. 1. 1993

a hledat v nich oporu. Podstatná je v těchto souvislostech především povaha a kvalita právní argumentace, kterou soudy v minulosti učinily. Krajský soud v Ostravě navíc označil vedle rozhodnutí z doby před nabytím účinnosti daňového řádu i rozhodnutí z doby pozdější, a to jak Nejvyššího soudu, tak i soudu Ústavního. Lze konstatovat, že postupoval správně, pokud z dostupné judikatury vycházel a rozhodl v souladu s ní.

Žalobce namítal, že pokud něco v zákoně není, nemůže se toho státní orgán dovolávat, a pokud naopak daňový řád nějakou otázku upravuje, nelze ji vykládat jinak, než jak je to v zákoně uvedeno. Proti těmto obecným východiškám nelze ničeho namítat, avšak v souzené věci nastala jiná situace. Daňový řád neobsahuje výslovnou úpravu, která by např. stanovila, že souběžné vedení exekuce více způsobů se zakazuje nebo naopak je možné. To však neznamená, že by nebylo lze právní předpisy interpretovat. Žalobce v kasační stížnosti koncentrovaně nepředkládá důvody, pro které by nebylo možné postupovat při posouzení této otázky v souladu s § 73 odst. 7 d. ř. přiměřeně podle občanského soudního řádu (proč neobstály důvody uvedené ve druhém odstavci kasační stížnosti na straně 2, je uvedeno výše).

Jestliže žalobce zmiňuje, že občanský soudní řád je sice rovněž „*určitým veřejnoprávním předpisem, který však upravuje pravomoc soudu z pohledu vztahu mezi občanskoprávními subjekty a chybí veřejnoprávní princip, jako je tomu u zákona o správě daní a poplatků*“, pak je třeba rovněž obecně konstatovat, že pravomocné rozhodnutí, kterým byla daňovému subjektu uložena povinnost v daňovém řízení, je ve smyslu § 274 písm. f) o. s. ř. nadáno stejnými atributy závaznosti, nezměnitelnosti a právní vynutitelnosti, jako je tomu u jiných exekučních titulů dle § 274 o. s. ř. V případě exekučního řízení je vždy dán onen „*veřejnoprávní princip*“, jak o něm obecně žalobce hovoří, spočívající v tom, že i proti vůli povinného je realizováno státní mocí uspokojení pravomocné a vykonatelné pohledávky. Skutečnost, že v oblasti výkonu rozhodnutí v civilních věcech je k dispozici

co do počtu obsáhlejší judikatura, nelze interpretovat jako důsledek odlišné povahy obou procesních předpisů, která by *a priori* znemožňovala z judikatury v civilních věcech vycházet. Na četnost judikatury má vliv jak doba účinnosti právní normy, ke které se judikatura vztahuje, tak i přirozená četnost či naopak výjimečnost situací, které v reálném životě nastávají. Rozhodně však nelze pouze z četnosti judikatury dovozovat odlišnou povahu právních předpisů.

Jak již bylo výše zmíněno, vedle námitky o nepřípustnosti vedení daňové exekuce více způsobů současně žalobce v kasační stížnosti uplatnil rovněž námitku promlčení práva vybrat a vymáhat daňový nedoplatek. Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud nepřipustnou. Zcela zásadní ve věci je, že byt žalobce v kasační stížnosti „*nadále tvrdí*“, že nárok uplatněný žalovaným z exekučního příkazu ze dne 25. 6. 2008 je promlčen, v podané žalobě námitku promlčení neuplatnil. Pro řízení o přezkoumání správního rozhodnutí soudem platí dispoziční zásada [§ 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.], a proto obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (shodně rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, č. 7 Afs 104/2004-54).

Podaná soudní žaloba je relativně stručná a jedinou vytykanou právní vadou je tvrzená nepřipustnost souběžného vedení exekuce více způsobů. Žalobce pouze v bodě I. žaloby zmínil, že žalobou napadeným rozhodnutím nebylo vyhověno jeho námitce promlčení, kterou v řízení uplatnil. Uvedenou zmínku však nelze považovat za žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy za uvedení důvodu, pro který žalobce považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné, resp. nicotné. Žalobce v žalobě nepředkládal důvody, proč případně dle jeho názoru byla jeho námitka promlčení posouzena nesprávně a proč je žalobou napadené rozhodnutí z tohoto důvodu případně nezákonné. Šlo pouze o specifikaci žalobou napadeného rozhodnutí, kterou žalobce učinil v úvodu žaloby tak, aby nebylo sporu o tom, proti kterému rozhodnutí žaloba směřuje. Soudy rozhodující

ve správním soudnictví přezkoumávají žalobami napadená rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Proto nelze Krajskému soudu v Ostravě vytýkat, že se ve svém rozhodnutí nezabýval tím, zda případně nedošlo k promlčení práva vybrat daňový nedoplatek, pokud žalobce tuto okolnost v podané žalobě nenamítal.

Bylo rovněž třeba posoudit, zda k tomu, že případně došlo k promlčení práva vybrat, resp. vymáhat daňový nedoplatek, neměl soud přihlížet z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda byla tato okolnost v podané žalobě namítána. V této souvislosti se nabízí otázka, zda na institut promlčení dle § 70 d. ř. má být nahlíženo obdobně jako na zánik práva daň vyměřit dle § 47 d. ř. a zda i v tomto případě lze vycházet z judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07), podle které *„k prekluzi subjektivního veřejného práva státu na vyměření či doměření daně podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, dochází marným uplynutím tam uvedené lhůty. Následkem je zánik subjektivního práva, přičemž k tomuto následku se přihlíží z úřední povinnosti. To platí pro jakýkoliv orgán veřejné moci, tedy rovněž v řízení soudním. Nebrání tomu ani přezkumná povaha řízení, ani dispoziční zásada. Vázanost soudního přezkumu na žalobní body podle § 75 odst. 2 s. ř. s. je zásadně správná, avšak nelze ji absolutizovat.“* Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě promlčení dle § 70 d. ř. se výše uvedená zásada vyslovená Ústavním soudem neuplatní. Zásadní odlišnost vyplývá z § 70 odst. 3 d. ř., podle kterého se k promlčení přihlídné jen tehdy, je-li to daňovým dlužníkem namítáno, a jen v rozsahu uplatňované námitky. Vybrání a vymáhání daňových nedoplateků a rozhodnutí, která jsou v rámci exekuce vydána, nejsou nezákonnými, byť by i probíhala a byla vydána po uplynutí lhůty dle § 70 odst. 1 d. ř., pokud nebylo promlčení daňovým dlužníkem namítnuto. Není v takovém případě ničeho, k čemu by měl soud přihlížet z úřední povinnosti, neboť daňový řád předpokládá aktivitu daňového dlužníka směrem k uplatnění ná-

mitky promlčení. Pokud námitku promlčení uplatní, je o ní daňovým orgánem rozhodnuto a následně lze podrobit takové rozhodnutí přezkumu ve správním soudnictví. Tak tomu ostatně bylo i v souzené věci, kdy žalobce v námitce proti exekučnímu příkazu ze dne 25. 6. 2008 námitku promlčení uplatnil (byl to ostatně jediný argument, který byl v námitce uplatněn) a žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí námitkou promlčení zabýval. Žalobce však překvapivě, jak již bylo uvedeno, v soudním řízení již okolnosti týkající se promlčení nenamítal, namísto toho „otevřel“ otázku přípustnosti vedení exekuce více způsoby současně, a krajský soud se proto v rozsudku v souladu s dispoziční zásadou, která ovládá řízení ve správním soudnictví, zabýval jen námitkami uplatněnými v podané žalobě.

Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS, konstatoval, že *„[u]stanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. neseleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené.“* Z citovaného právního názoru vycházel Nejvyšší správní soud i v souzené věci. Ze soudního ani ze správního spisu nevyplývá žádná okolnost, která by případně nasvědčovala tomu, že žalobce nemohl z jakéhokoli důvodu okolnosti týkající se promlčení uplatnit v soudní žalobě. Naopak skutečnost, že tato námitka byla vznesena v řízení před žalovaným, umocňuje přesvědčení soudu, že bylo

toliko na žalobci, zda vznesl námitky vztahující se k posouzení předtím uplatněné námitky promlčení, či zda zvolí jiné argumenty na svoji obranu. S odkazem na shora uvedené skutečnosti shledal Nejvyšší správní soud námitku týkající se promlčení práva vymáhat daňový nedoplatek nepřipustnou.

Nad rámec shora uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné pro další rozhodovací praxi upozornit na to, že je k dispozici rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 Aps 11/2008-73, který se v poněkud jiných souvislostech zabývá povahou námitky promlčení podle § 70 d. ř., mož-

nostmi postupu podle § 52 d. ř. při řízení o této námitce, povahou rozhodnutí o této námitce včetně přípustnosti opravných prostředků proti takovému rozhodnutí. Uvedené rozhodnutí pochází z doby následující po vydání rozsudku napadeného kasační stížností, a již proto z něj nemohl krajský soud při rozhodování vycházet. Aby však bylo lze se zabývat tím, jak bylo o námitce promlčení rozhodnuto, a tím, zda případně nebyl připuštěn a nebyl podán opravný prostředek proti námitce promlčení, musela by být námitka promlčení v podané žalobě uplatněna. Tak tomu však nebylo.

2089

Daň z příjmů: účtování o dodání výrobku

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

O dodání výrobku na základě kupní smlouvy, k němuž se vztahuje výhrada vlastnického práva, se účtuje do výnosů v okamžiku jeho dodání (§ 3 odst. 1 *in fine* zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví). Dosažení výnosu v účetním slova smyslu není závislé na tom, zda současně s dodáním výrobku přejde vlastnické právo na kupujícího.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 1 Afs 111/2009-97)

Prejudikatura: č. 26/2005 Sb. NS.

Věc: Společnost s ručením omezeným KOMFI proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Ústí nad Orlicí (dále jen „správce daně“) zahájil dne 25. 5. 2006 u žalobkyně kontrolu daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2004. Daňová kontrola se týkala i jiných druhů daní a zdaňovacích období. Na jejím základě dospěl správce daně k závěru, že žalobkyně nesprávně účtovala o dodání laminovacího stroje DELTA plus společnosti KOMFI-SLOVAKIA, spol. s r. o. (dále jen „KOMFI-SLOVAKIA“). Ačkoliv smluvní strany sjednaly výhradu vlastnického práva, mělo být účtováno o výnosu z této transakce již v okamžiku dodání stroje žalobkyní společnosti KOMFI-SLOVAKIA. Podle správce daně dále žalobkyně neoprávněně uplatnila jako odečitatelnou položku dar ve výši 10 000 Kč, který byl poskytnut subjek-

tu, jehož sídlo se nachází mimo území ČR. Na základě těchto zjištění doměřil správce daně žalobkyni platebním výměrem ze dne 29. 5. 2008 daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2004 ve výši 119 840 Kč.

Žalobkyně podala proti dodatečnému platebnímu výměru odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 10. 2008 zamítl. V postupu správce daně při projednání zprávy o daňové kontrole neshledal žádné procesní pochybení. Aprobval závěr, že žalobkyně měla účtovat o dodání laminovacího stroje společnosti KOMFI-SLOVAKIA do výnosů v okamžiku dodání (tj. v roce 2004), nikoliv až okamžikem převodu vlastnického práva. Rovněž tak nesprávně zaúčtovala laminovací

stroj do zásob, aniž by jej skutečně na sklad přijala (nedošlo k pohybu majetku). Při inventuře musel být zjištěn nesoulad mezi účetním a skutečným stavem. Účetnictví je přitom ovládáno zásadou přednosti ekonomické podstaty před právním stavem.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované- ho žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který tuto žalobu rozsudkem ze dne 18. 6. 2009 zamítl. V odůvodnění krajský soud k otázce účtování o dodání laminovacího stroje společnosti KOMFI-SLOVAKIA uvedl, že postup žalobkyně byl nezákonný, neodpovídal principům zákona o účetnictví a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Žalobkyně tím, že při opravném účtování zaúčtovala stroj zpět na zásoby, způsobila, že stav zásob dle účetnictví neodpovídal skutečnosti, což musela zjistit při inventarizaci. Skutkový stav ji neopravňoval přeúčtovat fakturu na účet 384 - Výnosy příštích období. Sjednání výhrady vlastnického práva neopodstatňovalo opravné účtování, neboť o výnosech se účtuje bez ohledu na okamžik jejich zaplacení. Je přitom nesporné, že k dodání stroje došlo dne 25. 5. 2004. Z pohledu účetních i daňových zákonů lze konstatovat, že dodávka výrobku byla splněna a z tohoto pohledu lze datek ke smlouvě považovat pouze za určitý zajišťovací prvek pro zaplacení kupní ceny. Krajský soud shledal nesprávným i názor žalobkyně, že české účetní standardy nejsou závazné. Z § 36 zákona o účetnictví plyne, že ministerstvo vydává tyto standardy, v nichž se stanoví bližší popis účetních metod a postupů účtování. Odchylku od standardů a její důvody jsou účetní jednotky povinny uvést v příloze účetní závěrky. Hodnocení žalovaného z pohledu těchto účetních standardů bylo zákonné a odpovídalo účetním zásadám vyplývajícím ze zákona o účetnictví. Pokud však žalobkyně postupovala v souladu s Mezinárodními účetními standardy, bylo její povinností vyloučit při stanovení základu daně všechny jejich vlivy [§ 23 odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů]. Jestliže to neučinila, byl správce daně oprávněn a současně i povinen tento nesoulad upravit. Povinností daňového subjektu je respektovat věcnou a časov-

ou souvislost mezi příjmy a výdaji v daném zdaňovacím období. V případě, že daňový subjekt zjistí porušení této zásady, je povinen provést opravu formou dodatečného daňového přiznání. Zásada upřednostnění ekonomické podstaty před stavem právním je v podstatě vyjádřena v § 28 zákona o účetnictví, z něhož plyne, že účetní jednotky účtují i o majetku, k němuž nemají vlastnické právo. Pojem obchodního majetku je širší, v účetnictví jsou pod pojmem majetku zachycovány všechny položky zaúčtované do aktiv. Přitom majetek, o němž je účtováno, nemusí být vždy ve vlastnictví účetní jednotky.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné namítala, že české účetní předpisy nijak obsahově nedefinují pojem výnosy ani jejich zachycování v účetnictví a vykazování v účetní závěrce. Řešení, které zvolila stěžovatelka, bylo inspirováno Mezinárodními účetními standardy, podle nichž však neúčtuje, a proto na ni nedopadá povinnost podle § 23 odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů. Stěžovatelka se domnívá, že pokud česká právní úprava chybí, nelze z toho dovozovat, že se má o účetním případě účtovat, jako by výhrada vlastnického práva sjednána nebyla. Stěžovatelka v souladu s účetními metodami vykazovala i nadále stroj jako svůj majetek a současně vykazovala pohledávku vůči svému slovenskému odběrateli. Výnos z prodeje laminovacího stroje správně zaúčtovala jako výnos příštích období (tedy období, kdy přejde vlastnictví k laminovacímu stroji na slovenského odběratele). Podle stěžovatelky upravuje § 28 zákona o účetnictví výjimky z vlastnického principu účtování v českém účetnictví týkající se dlouhodobého majetku. Z toho soud dovodil, že pokud slovenský odběratel účtoval o dodání zboží do nákladů, musí tomu odpovídat účtování o téže skutečnosti do výnosů stěžovatelky. Krajský soud však opomenul, že obchodním partnerem stěžovatelky je slovenský odběratel, a že s němž se nevztahuje české předpisy. Nadto soudem předestřená rovnováha při účtování není uložena žádným právním předpisem. Často dochází k situaci, že jedna strana účtuje výnos, aniž by druhá strana účtovala náklad.

Stěžovatelka dále nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že opravným účtováním došlo k situaci, že stav zásob v účetnictví neodpovídal faktickému stavu. Stěžovatelka je přesvědčena, že právě opravou účtování docílila stavu, který odpovídal skutečnosti. Laminovací stroj byl stále ve vlastnictví stěžovatelky, a ta ho proto nadále vykazovala v rámci svých zásob. Při inventarizaci se zjišťuje veškerý majetek účetní jednotky, tedy i ten, který není fyzicky přítomen přímo v sídle účetní jednotky, ale je umístěn jinde. Na tuto problematiku výnosů vůbec nedopadá § 36 zákona o účetnictví, na nějž odkázal krajský soud, neboť české účetní standardy neobsahují definici výnosů a neřeší pro všechny případy okamžik jejich vzniku. Z tohoto ustanovení nelze dovodit ani závaznost českých účetních standardů pro všechny účetní jednotky, neboť závaznost těchto standardů je uložena jen pro účetní jednotky z tzv. rozpočtové sféry. Zásada upřednostnění ekonomické podstaty před stavem právním není obsažena nikde v zákoně o účetnictví. Ustanovení § 28 tohoto zákona upravuje pouze zákonné výjimky, kdy se lze odchýlit od stavu právního. Dle stěžovatelky musí účetnictví odrážet právní stav. Výhrada vlastnického práva proto musí mít dopad na účetnictví, a tím i na daň z příjmů. Žádné ustanovení zákona o daních z příjmů týkající se úpravy daňového základu se nevztahuje na vyloučení vlivu výhrady vlastnického práva a posuzování těchto případů jako běžných kupních smluv.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV.C.

Správnost účtování o účetním případě

[37] Při daňové kontrole byl správcem daně zjištěn následující skutkový stav týkající se dodání laminovacího stroje DELTA plus společnosti KOMFI-SLOVAKIA, který není mezi účastníky řízení o kasační stížnosti sporný. Stěžovatelka na základě smlouvy označené jako „*smlouva o dílo č. 2004/005*“ ze dne 21. 5.

2004 dodala společnosti KOMFI-SLOVAKIA dne 25. 5. 2004 objednaný stroj. Smluvní strany si sjednaly, že kupní cena bude uhrazena ve splátkách vyčíslených v příloze č. 2 ke smlouvě a že vlastnické právo k laminovacímu stroji přejde na společnost KOMFI-SLOVAKIA v okamžiku, kdy objednatel zaplatí smluvní cenu za dodané zboží (čl. VI. smlouvy o dílo). Cena ve výši 1 200 000 Kč byla stěžovatelkou nejprve zaúčtována na základě vystavené faktury ve prospěch účtu 601-400 (tržba za výrobky EU) a na vrub účtu 311-300 (dlouhodobé pohledávky). Stěžovatelka posléze na základě interního dokladu č. 400222 odúčtovala částku 1 200 000 Kč z výnosů a proúčtovala ji na účet 384-400 (výnosy příštích období). Dále na základě interního dokladu č. 400264 proúčtovala částku 781 979 Kč, což je hodnota laminovacího stroje oceněná vlastními náklady, na vrub účtu 123-000 (výrobky) a ve prospěch účtu 613-000 (změna stavu výrobků). Opravným účtováním tedy stěžovatelka odúčtovala z výnosů částku 1 200 000 Kč a zvýšila je o hodnotu laminovacího stroje ohodnoceného vlastními náklady ve výši 781 979 Kč.

[38] Pro zjištění základu daně se u poplatníků, kteří vedou účetnictví, vychází dle § 23 odst. 2 písm. a) a odst. 10 zákona o daních z příjmů, z výsledku hospodaření bez vlivu Mezinárodních účetních standardů. Spornou otázkou v tomto případě je, zda stěžovatelka účtovala o výše popsané obchodní transakci v souladu se zákonem, či zda nesprávným účtováním neoprávněně snížila svůj hospodářský výsledek, a tím i základ daně.

[39] Nejvyšší správní soud považuje vzhledem k argumentaci stěžovatelky za nutné nejprve vyjasnit, jaké právní normy byly závazné pro účtování podnikatelů v účetním období roku 2004. Vedle zákona o účetnictví to byla vyhláška č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví, vydaná na základě § 37b odst. 1 zákona o účetnictví a české účetní standardy pro podnikatele č. FZ01/2003 vydané na základě

§ 36 zákona o účetnictví. Zákon o účetnictví ve znění účinném pro účetní období roku 2004 v § 36 stanoví, že použití standardů účetními jednotkami se považuje za plnění ustanovení o účetních metodách podle tohoto zákona. Účetní jednotky musí dle § 3 zákona o účetnictví účtovat o skutečnostech dle účetních metod, které jsou rozvedeny v § 4 odst. 2 zákona o účetnictví. Účtování dle českých účetních standardů tedy naplňuje povinnost účetní jednotky účtovat dle účetních metod stanovených v zákoně o účetnictví. Zákon o účetnictví ve znění účinném pro účetní období roku 2004 neomezuje přímou závaznost českých účetních standardů jen na vybrané účetní jednotky, jak argumentuje stěžovatelka (ke změně došlo na základě zákona č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony, až s účinností od 1. 1. 2010).

[40] Dalším mezi stranami sporným bodem se stala otázka, jak měl být zaúčtován účetní případ spočívající v dodání laminovacího stroje stěžovatelkou společnosti KOMFI-SLOVAKIA. Stěžovatelka v průběhu řízení před soudem namítala, že správce daně kvalifikoval smlouvu mezi ní a společností KOMFI-SLOVAKIA jako smlouvu o dílo, ačkoliv se jedná o kupní smlouvu. Lze souhlasit se stěžovatelkou, že předmětná smlouva dle svého obsahu odpovídá smlouvě kupní, obsahuje závazek stěžovatelky dodat laminovací stroj DELTA plus společnosti KOMFI-SLOVAKIA a převést na ni vlastnické právo ke stroji a závazek společnosti KOMFI-SLOVAKIA zaplatit kupní cenu (§ 409 odst. 1 obchodního zákoníku). Jestliže však správce daně a žalovaný označují smlouvu jako smlouvu o dílo, respektují tím pouze explicitní pojmenování této smlouvy uvedené na její přední straně, byť je chybné. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že z pohledu účtování o obchodní transakci je zcela nerozhodné, zda byl laminovací stroj dodán na základě smlouvy o dílo či kupní smlouvy. Tato skutečnost tedy není významná pro posouzení předmětné právní otázky. Dále je vhodné vyložit, jaká práva má kupující po převzetí věci, k níž byla sjednána

výhrada vlastnického práva. Kupující má právo mít „*věc jako detentor u sebe a, není-li jinak ujednáno, užívat věc v souladu s účelem, k němuž obvykle slouží, a brát z věci plody a užítky, a to bezúplatně, neboť se má za to, že úplata za užívání i požívání věci je zahrnuta v kupní ceně. Rovněž je oprávněn jednostranně – uhrazením kupní ceny – dovršit převedení vlastnického práva na sebe samého*“ (Eliáš, K. Výhrada vlastnického práva a § 601 ObčZ. *Ad Notam*, 2005, č. 6, s. 191).

[41] Dle bodu 2.4.3. Českého účetního standardu pro podnikatele č. 001 je okamžikem vzniku účetního případu den, ve kterém dojde ke splnění dodávky. O této skutečnosti tedy stěžovatelka měla účtovat částku ve výši 1 200 000 Kč předpisem MD 311 (Pohledávky – odběratelé) – D 601 (Tržby za vlastní výrobky). Účet 601 patří do účtové třídy 6 – výnosy. Výnosy představují ekonomický přínos pro danou účetní jednotku, přitom se účtuje již o samotném nároku (např. vzniku pohledávky za dodané zboží) bez ohledu na skutečnost, zda bude tento nárok nakonec uspokojen (Kolektiv autorů. *Účetnictví podnikatelů 2008*. ASPI : Praha, 2008, s. 450). Okamžikem dodání byl totiž splněn jeden ze závazků stěžovatelky z uzavřené smlouvy, tj. závazek dodat výrobek. S ním je spojena realizace hlavní ekonomické podstaty celé transakce, tedy dodání laminovacího stroje společnosti KOMFI-SLOVAKIA, která ho od tohoto okamžiku mohla začít užívat k tvorbě dalších ekonomických hodnot. Tomu nebránila ani sjednaná výhrada vlastnického práva. Následný převod vlastnického práva již jen po právní stránce uzavírá celou obchodní transakci a představuje splnění druhého ze závazků stěžovatelky plynoucího ze smlouvy.

[42] Okamžikem dodání zboží současně vznikl společnosti KOMFI-SLOVAKIA závazek uhradit kupní cenu ve smyslu § 450 odst. 1 věty první obchodního zákoníku (viz rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2004, sp. zn. 35 Odo 1183/2003, č. 26/2005 Sb. NS, přístupný na www.nsoud.cz). Tímto okamžikem tedy stěžovatelka realizovala svůj výnos, neboť jí vzniklo právo na zaplacení kupní ceny. O výnosech se účtuje bez

ohledu na okamžik jejich zaplacení nebo přijetí (§ 3 odst. 1 *in fine* zákona o účetnictví). Sjednání splatnosti kupní ceny ve splátkách tak nemá žádný vliv na povinnost stěžovatelky účtovat o dodání laminovacího stroje do výnosů účetního období roku 2004. Nejvyšší správní soud se shoduje se správcem daně i žalovaným, že výhradu vlastnického práva mohla stěžovatelka evidovat na podrozvahových účtech. Výhrada totiž představuje formu zajištění závazku společnosti KOMFL-SLOVAKIA uhradit stěžovatelce kupní cenu a je v tomto ohledu srovnatelná s ostatními zajišťovacími instrumenty, o nichž se účtuje na tomto typu účtů (viz bod 2.3. Českého účetního standardu č. 001). Neexistuje žádný rozumný důvod, proč by stěžovatelka měla z hlediska výnosů účtovat o dodání výrobku s výhradou vlastnického práva jinak, než v případě dodání výrobku bez této výhrady.

[43] Stěžovatelka tím, že se dle vlastních slov inspirovala při účtování o daném účetním případě Mezinárodními účetními standardy a přitom porušila závazná pravidla o účtování stanovená českými účetními předpisy (viz body [41] a [42] shora), postupovala v rozporu se zákonem o účetnictví a prováděcími předpisy. Z § 23 odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů (ve znění pro rok 2004) jednoznačně plyne, že výsledek hospodaření musí být za účelem stanovení základu daně očištěn od vlivů Mezinárodních účetních standardů. Tímto je zcela jasně vyjádřeno, že v daňových věcech nelze argumentovat účetními metodami Mezinárodních účetních standardů, jak činí stěžovatelka. Na tomto místě je třeba korigovat závěr krajského soudu, že stěžovatelka účtovala dle Mezinárodních účetních standardů. Správný závěr je ten, že stěžovatelka se těmito standardy inspirovala a účtovala v rozporu s českými účetními předpisy. Tato drobná nepřesnost krajského soudu nemůže mít sebemenší vliv na zákonnost jeho rozsudku.

[44] V článku Ing. Davida Procházky (Základní koncepční znaky české účetní úpravy výnosů. *Účetnictví*, 2008, č. 9, s. 26 a násl.), na nějž se stěžovatelka v kasační stížnosti obecně odvolává, není vyjádřen žádný konkrétní

názor ohledně okamžiku vzniku výnosů dle českých účetních předpisů. Autor toliko pojmenovává nejasnosti a pokouší se nastínit (dlužno říci v obecné rovině), jak tyto otázky řeší Mezinárodní účetní standardy, které jsou však z hlediska daňového zcela nevýznamné.

[45] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že stěžovatelka nemohla o dodání laminovacího stroje účtovat na účet 384 (výnosy příštích období). O výnosy příštích období by se jednalo tehdy, pokud by stěžovatelka v roce 2004 přijala platbu kupní ceny (faktický příjem), avšak laminovací stroj by dodala až během následujících účetních období. Příjmu stěžovatelky by v daném účetním období neodpovídal výnos v dané výši (bod 3.11.4. Českého účetního standardu pro podnikatele č. 017: „Na příslušném účtu vykazovaném v položce „C.1.2. Výnosy příštích období“ se účtují příjmy v běžném účetním období, které věcně patří do výnosů v příštích obdobích, například nájemné přijaté předem, částky přijatých paušálů předem na zajištění servisních služeb, přijaté předplatné. [...] Zúčtování výnosů příštích období se provede v období, s kterým věcně souvisejí.“). Účetní skutečností zachycovanou na tomto účtu tak zpravidla je přijetí zálohy či inkaso pohledávky (bod 2.4.3. Českého účetního standardu pro podnikatele č. 001), nikoliv splnění dodávky. V nyní posuzovaném případě však byl v předmětném účetním období výnos dosažen, ba naopak příjem z této transakce nezískala stěžovatelka v daném účetním období žádný, první splátka měla být dle přílohy č. 2 ke smlouvě uhrazena až v dubnu 2005. Účtovat o dodání laminovacího stroje na účtu výnosů příštích období by dále vedlo k porušení aktuálního principu (§ 3 odst. 1 zákona o účetnictví), dle něhož musí být účetní náklady uplatněny ve stejném období jako účetní výnosy. O nákladech a výnosech by se nepřipustně účtovalo v jiných účetních obdobích. Aby byla tato účetní zásada dodržena, musela by stěžovatelka postavit oproti nákladům účetního období roku 2004 na výrobu laminovacího stroje jiný výnos (např. aktivace), což však neučinila.

[46] Rovněž nelze souhlasit s postupem stěžovatelky, která na základě opravného

účtování zaúčtovala laminovací stroj dodaný společností KOMFI-SLOVAKIA jako výrobek na účet 123, což mělo za následek změnu stavu zásob vlastní výroby na účtu 613. Na obou těchto účtech se souvztažnými účetními zápisy účtuje o výrobcích, jimiž se rozumí dokončené, ale dosud neprodané produkty vlastní výroby určené k prodeji nebo vnitřní spotřebě (§ 9 odst. 3 vyhlášky č. 500/2002 Sb., dále viz Kolektiv autorů. *Účetní souvztažnosti 2008–2009*. ASPI : Praha, 2008, s. 249). Laminovací stroj přestal být okamžikem jeho dodání společností KOMFI-SLOVAKIA výrobkem, neboť již nadále nesplňoval jeho definici jako dosud neprodaného produktu. Je přitom nerozhodné, že vlastnické právo k laminovacímu stroji nebylo převedeno současně s dodáním stroje. Ačkoliv si stěžovatelka uchovala vlastnické právo, laminovací stroj měla v detenci společnost KOMFI-SLOVAKIA, která z něho oprávněně brala ekonomické užítky. Laminovací stroj nemohl být od tohoto okamžiku prodán třetí osobě ani užíván stěžovatelkou (viz Eliáš, K., cit. v bodě [40] shora, s. 192). Stěžovatelka zaúčtováním laminovacího stroje zpět na zásoby výrobků porušila povinnost vést účetnictví takovým způsobem, aby účetní závěrka sestavená na jeho základě poskytovala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví (§ 7 odst. 1 zákona o účetnictví), kterým je mj. stav a pohyb majetku účetní jednotky (§ 2 zákona o účetnictví). Účetnictví totiž zobrazovalo, že stěžovatelka měla ke dni 31. 12. 2004 v zásobách jeden kus laminovacího stroje DELTA plus k prodeji, který však byl v průběhu účetního období roku 2004 prodán a dodán odběrateli.

[47] Stěžovatelka tvrdí, že zákon o účetnictví neupravuje zásadu priority ekonomické podstaty před právním stavem. Tato otázka však není pro nyní posuzovanou kauzu relevantní. Dodání zboží v nyní posuzovaném případě představuje nejenom ekonomicky rozhodnou událost, ale i právně významnou skutečnost, jíž na straně jedné došlo ke splnění závazku stěžovatelky a na straně druhé vznikla stěžovatelce pohledávka za společností KOMFI-SLOVAKIA (viz bod [41] shora). Z § 28 odst. 1 věty druhé zákona o účetnictví

plyne, že odběratel musí účtovat o majetku a odepisovat ho, ačkoliv vlastnické právo k dodanému zboží nenabyl při jeho převzetí (to je případ sjednání výhrady vlastnického práva). Zde je třeba abstrahovat od toho, že v daném případě byl odběratelem slovenský subjekt, jehož účetnictví se neřídí českým zákonem o účetnictví. Stěžovatelka musí o účetním případě účtovat stejně, jako by odběratelem byl český subjekt. Jestliže zákon o účetnictví umožňuje, aby o majetku účtoval a odepisoval jej odběratel, který k němu prozatím nenabyl vlastnické právo (z důvodu sjednané výhrady), není možné, aby o něm nadále jako o svém vlastním majetku účtoval i dodavatel (zde stěžovatelka). Stěžovatelka proto nemohla ve svém majetku evidovat laminovací stroj DELTA plus poté, co byl dodán odběrateli, neboť ten byl povinen o něm účtovat ve svém účetnictví. Tento argument jen podporuje názor Nejvyššího správního soudu, že stěžovatelka postupovala v rozporu s právními předpisy, když na základě opravného účtování zaúčtovala laminovací stroj na zásoby výrobků. Stěžovatelce je možno dát za pravdu pouze v tom, že zákon o účetnictví neupravuje princip rovnováhy účtování, podle něhož by výnos jedné účetní jednotky představoval automaticky bez dalšího náklad druhé účetní jednotky. Z § 28 zákona o účetnictví lze dovodit jen to, že dvě účetní jednotky nemohou účetně evidovat jako svůj majetek tentýž předmět (viz výše). Zmíněná nepřesnost krajského soudu však nemá vliv na zákonnost posouzení předmětné právní otázky.

[48] S výše uvedeným souvisí i otázka inventarizace stavu výrobků. Jestliže laminovací stroj nemohl být na konci účetního období roku 2004 zaúčtován na zásobách výrobků, nemohl být ani předmětem inventarizace. Inventarizuje se majetek a jiná aktiva, která se promítají do rozvahy. Jejím smyslem je ověření, zda zjištěný skutečný stav majetku odpovídá stavu účetnímu. V rozvaze na straně aktiv (majetku) vystupují dlouhodobá aktiva (hmotný a nehmotný dlouhodobý majetek a finanční dlouhodobý majetek) a oběžná aktiva (zásoby – které se skládají ze skladovaného materiálu, nedokončené výroby a poloto-

varů vlastní výroby, výrobků, zvířat, zboží a poskytnutých záloh na zásoby – pohledávky, krátkodobé investice a peněžní prostředky). Laminovací stroj DELTA plus po dodání společnosti KOMFI-SLOVAKIA nemohl být součástí dlouhodobého hmotného majetku ani zásob stěžovatelky (nejedná se o výrobek ani zboží). Dodání laminovacího stroje se na straně aktiv projevilo přeměnou ze zásob na pohledávku. Majetkem stěžovatelky již tedy nebyl laminovací stroj, nýbrž pohledávka za společností KOMFI-SLOVAKIA. Při inventarizaci tudíž nemohla být prověřována existence laminovacího stroje v zásobách stěžovatelky, nýbrž pouze existence pohledávky. Nejvyšší správní soud proto dává za pravdu krajskému

soudu, jakož i žalovanému a správci daně, že stěžovatelka v rozporu s právními předpisy zaúčtovala na zásoby výrobků laminovací stroj DELTA plus, na což měla přijít nejpozději při inventarizaci. Stěžovatelka však namísto toho v rozporu s účetními předpisy provedla dokladovou inventarizaci i ve vztahu k laminovacímu stroji, a proto chybu ve svém účetnictví neodhalila.

[49] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že o dodání výrobku na základě kupní smlouvy, k němuž se vztahuje výhrada vlastnického práva, se účtuje do výnosů v okamžiku jeho dodání. Dosažení výnosu není závislé na tom, zda současně s dodáním výrobku přejde vlastnické právo na kupujícího. (...)

2090

Volby do Poslanecké sněmovny: registrace kandidátní listiny; správnost údaje o politické příslušnosti kandidáta

k § 32 odst. 1 písm. c), § 33 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (v textu jen „zákon o volbách do Parlamentu“)

I. Jakkoli musí být u každého kandidáta na kandidátní listině uveden údaj o jeho politické příslušnosti [§ 32 odst. 1 písm. c) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky], kandidát ani volební strana pravdivost takového údaje nijak nedokládá, neprokazuje. Krajský úřad pak správnost tohoto údaje sám z moci úřední neprověřuje, když povinnost k průkazu tohoto údaje není zákonem stanovená, navíc je krajský úřad limitován krátkou 7denní lhůtou pro přezkum kandidátních listin [§ 33 odst. 1 tohoto zákona].

II. Jedině měl-li by krajský úřad nejméně 60 dnů přede dnem konání voleb bezpochyby prokázáno, že údaj o politické příslušnosti kandidáta je nesprávný, otvíral by se mu prostor k postupu podle § 33 odst. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, tj. k výzvě k odstranění závady spočívající v nesprávném údaji o politické příslušnosti, případně k následnému vyškrtnutí kandidáta pro nesprávnost takového údaje [§ 33 odst. 2 písm. d) tohoto zákona].

Nedojde-li k takovému postupu v zákonem striktně stanovených lhůtách, nelze než podle § 32 odst. 3 téhož zákona kandidátní listinu registrovat.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2010, čj. 22 A 28/2010-19)

Věc: Volební strana Moravané proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti volební strany Dělnická strana sociální spravedlnosti, o návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny.

Navrhovatelka se domáhala zrušení registrace kandidátní listiny volební strany Dělnická strana sociální spravedlnosti pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28. a 29. května 2010, která byla provedena Krajským úřadem Olomouckého kraje, neboť u PhDr. Aleny Ovčáčkové, která kandiduje za Dělnickou stranu sociální spravedlnosti, byla uvedena její politická příslušnost k navrhovatelce. Uvedená osoba však není členkou navrhovatelky. Uvedení tohoto údaje by za situace, kdy v Olomouckém kraji kandiduje navrhovatelka s vlastní kandidátkou, vedlo ke zmatení a zkresení výsledků voleb.

Žalovaný ve svém vyjádření zdůraznil, že podle § 32 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do Parlamentu se u kandidáta uvede údaj o jeho politické příslušnosti, avšak kandidující subjekt není povinen tento údaj nijak dokládat či jinak prokazovat. Ani registrační úřad tak není schopen posoudit správnost údaje uvedeného na kandidátní listině. Dále namítal, že navrhovatelka své tvrzení o tom, že PhDr. Ovčáčková není její členkou, nijak neprokázala. Zdůraznil, že pro účely tisku hlasovacích lístků, a tedy i pro politickou příslušnost kandidáta, je u těchto voleb rozhodné datum 9. 4. 2010.

Dělnická strana sociální spravedlnosti se k návrhu nevyjádřila.

Krajský soud v Ostravě návrh na zrušení registrace kandidátní listiny zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Dle § 32 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do Parlamentu obsahuje kandidátní listina jména a příjmení kandidátů, věk, jejich povolání, obec, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, název politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že kandidát není členem žádné politické strany nebo politického hnutí.

Dle § 33 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu přezkoumá krajský úřad ve lhůtě od 66 do 60 dnů přede dnem voleb předložené kandidátní listiny. Není-li kandidátní listina podána v souladu s § 31 tohoto zákona, neměla náležitosti podle § 32 téhož zákona nebo

obsahuje-li nesprávné údaje, vyzve krajský úřad písemně prostřednictvím zmocněnce politickou stranu, politické hnutí nebo koalici nejpozději 58 dnů přede dnem voleb, aby závady odstranila do 50 dnů přede dnem voleb.

Dle § 33 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu: „[p]okud *politická strana, politické hnutí nebo koalice ve stanovené lhůtě závady neodstraní, rozhodne krajský úřad ve lhůtě 49 dnů přede dnem voleb o škrtnutí:*

a) *kandidáta na kandidátní listině, pokud k ní není přiloženo prohlášení podle § 32 odst. 2, nebo toto prohlášení je nesprávné či neúplné,*

b) *kandidáta, který je podle sdělení Českého statistického úřadu uveden na kandidátních listinách ve více volebních krajích, popřípadě v 1 volebním kraji na více kandidátních listinách, a to v tom volebním kraji, kde ke kandidátní listině není připojeno prohlášení podle § 32 odst. 2; podepsal-li kandidát prohlášení u více kandidátních listin, škrtnou jej všechny krajské úřady, kde byla kandidátní listina podána,*

c) *kandidátů, kteří jsou na kandidátních listinách uvedeni nad nejvyšší počet stanovený podle § 32 odst. 3,*

d) *kandidáta, u něhož nejsou uvedeny údaje podle § 32 odst. 1 písm. c) a f), popřípadě jsou-li tyto údaje nesprávné nebo neúplné, nebo*

e) *kandidáta, který nesplňuje podmínky volitelnosti podle § 25.*

(3) *Krajský úřad ve lhůtě 49 dnů přede dnem voleb rozhodne*

a) *o registraci bezvadné kandidátní listiny,*

b) *o odmítnutí kandidátní listiny, jestliže není podána v souladu s § 31 nebo kandidátní listina neobsahuje náležitosti podle § 32 a nápravy nelze dosáhnout postupem podle odstavců 1 a 2.“*

Z uvedených zákonných ustanovení vyplývá, že jakkoli musí být u každého kandidáta na kandidátní listině uveden údaj o jeho politické příslušnosti [§ 32 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do Parlamentu], kandidát

ani volební strana pravdivost takového údaje nijak nedokládá, neprokazuje. Krajský úřad pak správnost tohoto údaje sám z moci úřední neprověřuje, když povinnost k průkazu tohoto údaje není zákonem stanovena, navíc je krajský úřad limitován krátkou 7denní lhůtou pro přezkum kandidátních listin [§ 33 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu]. Jedině měl-li by krajský úřad již v této chvíli (nejméně 60 dnů přede dnem konání voleb) bezpochyby prokázáno (zejm. podáním jiné volební strany s připojenými důkazy), že údaj podle § 32 odst. 1 písm. c) citovaného zákona o politické příslušnosti kandidáta je nesprávný, otvíral by se mu prostor k postupu podle § 33 odst. 1, 2 téhož zákona, tj. k výzvě k odstranění závady spočívající v nesprávném údaji o politické příslušnosti, případně k následnému vyškrtnutí kandidáta pro nesprávnost takového údaje [§ 33 odst. 2 písm. d) zákona o volbách do Parlamentu]. Nedojde-li k takovému postupu v zákonem striktně stanovených lhůtách, nelze než podle § 32 odst. 3 uvedeného zákona kandidátní listinu registrovat.

Navrhovatelka ve svém stručném návrhu neuvádí, že by krajský úřad měl bezpečně již

k 60. dni před konáním voleb prokázáno, že PhDr. Ovčáčiková není členkou navrhovatelky, a ani k návrhu nepřipojila žádný důkaz o takové skutečnosti.

Krajský soud proto uzavírá, že krajský úřad nepochybil, pokud za situace, kdy ve lhůtě 60 dnů před konáním voleb neměl bezpečně prokázáno, že údaj o politické příslušnosti PhDr. Ovčáčikové je nesprávný, kandidátní listinu Dělnické strany sociální spravedlnosti registroval.

Dále nelze než souhlasit s krajským úřadem v tom, že navrhovatelka nijak neprokázala své tvrzení, že PhDr. Ovčáčiková není její členkou. Jak již bylo konstatováno, ke svému stručnému návrhu navrhovatelka nepřipojila nic, tzn. ani důkaz o tom, že by PhDr. Ovčáčiková nebyla její členkou dnes.

S ohledem na to, že v řízení nebylo prokázáno, že by PhDr. Ovčáčiková nebyla členkou navrhovatelky a zejména, že by to bylo krajskému úřadu bezpečně prokázáno ve lhůtě do 60. dne přede dnem konání voleb, dospěl krajský soud k závěru, že podaný návrh je nedůvodný.

2091

Volby do Poslanecké sněmovny: voličský průkaz

Řízení před soudem: ochrana proti nevydání voličského průkazu; „písemnost úkonu“ v řízení ve věcech volebních

k § 88 a § 93 odst. 2 soudního řádu správního

k § 6a odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 240/2000 Sb. (v textu jen „volební zákon“)

k § 3 odst. 2 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu)

k zákonu č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování)

I. Při nevydání voličského průkazu se lze domáhat ochrany u soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, který se při tom řídí zásadami uvedenými v oddílu 4. hlavy II. části třetí soudního řádu správního a postupuje obdobně podle § 88 uvedeného zákona.

II. Požadavek písemnosti úkonu ve smyslu § 93 odst. 2 s. ř. s. je splněn, pokud jde o úkon učiněný vůči soudu prostřednictvím datové schránky osobou, pro niž byla datová schránka zřízena.

III. Požadavek „ověřeného podpisu“ ve smyslu § 6a odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, je splněn nejen ověřením podle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování, ale také použitím zaručeného elektronického podpisu ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 5. 2010, čj. 22 A 39/2010-15)

Věc: Karel G. proti Městskému úřadu Třinec o vydání voličského průkazu.

Navrhovatel doručil soudu prostřednictvím datové schránky dne 5. 5. 2010 podání opatřené zaručeným elektronickým podpisem. Domáhal se v něm, aby soud nařídil Městskému úřadu Třinec vydat mu voličský průkaz pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28. a 29. 5. 2010 a zaslat mu jej na jeho kontaktní adresu na Slovensko. O vydání voličského průkazu požádal prostřednictvím datových schránek tak, že dne 16. 4. 2010 odeslal správnímu orgánu datovou zprávu opatřenou zaručeným elektronickým podpisem vytvořeným na základě kvalifikovaného certifikátu vydaného akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb (uznávaným elektronickým podpisem). Správní orgán mu odmítl vyhovět. Navrhovatel proti tomuto postupu podal odvolání, které správní orgán vyhodnotil jako stížnost na organizačně technické zabezpečení voleb a postoupil ji Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje. Ten postup správního orgánu schválil.

Navrhovatel s odkazem na § 6a odst. 2 volebního zákona uvedl, že správní orgán nepodloženě omezil pojem „ověřený podpis“ pouze na podpis ověřený ve smyslu zákona č. 21/2006 Sb. Navrhovatel argumentoval zněním § 18 odst. 2 a § 19 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a zněním § 3 a § 11 odst. 2 zákona o elektronickém podpisu a dospěl k závěru, že zaručený elektronický podpis, zvláště pak jeho nejvyšší forma – „uznávaný elektronický podpis“ je elektronickým ekvivalentem „ověřeného podpisu“. Tento názor je podle navrhovatele podpořen také rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2007, čj. 5 Afs 119/2006-103.

Krajský soud v Ostravě rozhodl, že městský úřad Třinec je povinen vydat navrhovate-

li voličský průkaz pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28. a 29. 5. 2010 a odeslat mu jej na jeho kontaktní adresu ve lhůtě do 18. 5. 2010.

Z odůvodnění:

Krajský soud především zastává názor, že tato věc je věcí volební, k jejímuž rozhodování je oprávněn na základě § 4 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Skutečnost, že vydání voličského průkazu se v souladu s § 6a odst. 1 volebního zákona poznamenává do stálého seznamu (případně zvláštního seznamu), vede soud k závěru, že vydání či nevydání voličského průkazu nepochybně souvisí s ochranou ve věcech seznamů voličů, která je upravena v § 88 s. ř. s. Ačkoli nejde přímo o věc výslovně vyjmenovanou v § 88 s. ř. s. nebo v oddílu pátém části první volebního zákona, jde nepochybně o věc týkající se voličských seznamů. Vydání voličského průkazu totiž zabraňuje voliči volit jen na základě zápisu ve stálém či zvláštním seznamu voličů, přičemž voličský průkaz pro účely výkonu samotného volebního aktu právě nahrazuje zápis ve stálém či zvláštním voličském seznamu. Tomu nasvědčuje i zařazení ustanovení o voličských průkazech k úpravě voličských seznamů (ve volebním zákoně upravuje § 5 stálý seznam, § 6 zvláštní seznam a § 6a voličský průkaz).

Pokud pak § 88 s. ř. s. upravuje ochranu ve věcech chyb a nedostatků ve stálém seznamu voličů a § 89 volebního zákona stanoví použití těchto postupů obdobně i pro zvláštní seznam voličů, přičemž vydání voličského průkazu je skutečností, která se do nich vyznačuje, dospěl soud k závěru, že při nevydání voličského průkazu se lze domáhat ochrany u soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, který se při tom řídí zásadami uvedenými v dílu 4. hlavy II. části třetí soudního řádu správního a postupuje obdobně podle § 88 s. ř. s.

Podle § 93 odst. 2 s. ř. s. lze návrh (ve věcech volebních – pozn. soudu), jímž se řízení zahajuje, nebo úkony, jimiž se řízením nebo jeho předmětem disponuje, provést pouze písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu.

Podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb. (provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci prostřednictvím datové schránky) má úkon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4 nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob. Ustanovení § 8 odst. 1 až 4 citovaného zákona přitom vyjmenovává okruh osob oprávněných k přístupu do datové schránky, přičemž podle odstavce 1 k přístupu do datové schránky fyzické osoby je oprávněna fyzická osoba, pro niž byla datová schránka zřízena.

Na základě výše uvedeného dospěl soud k závěru, že požadavek písemného úkonu ve smyslu § 93 odst. 2 s. ř. s. je splněn, pokud jde o úkon učiněný vůči soudu prostřednictvím datové schránky osobou, pro niž byla datová schránka zřízena. V daném případě navrhovatel doručil soudu své podání prostřednictvím datové schránky, která pro něj byla zřízena. Navrhovatel tedy splnil požadavek § 93 odst. 2 s. ř. s.

Podle § 6a odst. 2 volebního zákona může volič požádat o vydání voličského průkazu ode dne vyhlášení voleb, a to písemným podáním opatřeným ověřeným podpisem voliče, doručeným nejpozději 7 dnů předem dnem voleb tomu, kdo stálý seznam nebo zvláštní seznam vede, nebo osobně do okamžiku uzavření stálého seznamu nebo zvláštního seznamu; obecní úřad nebo zastupitelský úřad voličský průkaz nejdříve 15 dnů předem dnem voleb předá osobně voliči nebo osobě, která se prokáže plnou mocí s ověřeným podpisem voliče žádajícího o vydání voličského průkazu, anebo jej voliči zašle.

Ustanovení § 6a odst. 2 volebního zákona přitom neodkazuje na žádný jiný právní předpis.

Volební zákon současně neobsahuje žádné ustanovení, které by vylučovalo podání učiněné prostřednictvím datové schránky.

Soud proto dospěl k závěru, že nevylučuje-li volební zákon výslovně podání učiněné prostřednictvím datové schránky, má podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb. takové podání účinky úkonu učiněného písemně. Navrhovatel tak splnil požadavek § 6a odst. 2 volebního zákona, pokud toto ustanovení stanoví, že žádost o vydání voličského průkazu musí být podána písemně.

Dále se soud zabýval výkladem pojmu „ověřený podpis“, který je použit ve volebním zákoně v souvislosti s žádostí o vydání voličského průkazu.

Podle § 19 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb. mají dokumenty orgánů veřejné moci doručované prostřednictvím datové schránky, úkony prováděné vůči orgánům veřejné moci prostřednictvím datové schránky a dokumenty fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob dodávané prostřednictvím datové schránky formu datové zprávy.

Podle § 3 odst. 1 zákona o elektronickém podpisu je datová zpráva podepsána, pokud je opatřena elektronickým podpisem. Pokud se neprokáže opak, má se za to, že se podepisující osoba před podepsáním datové zprávy s jejím obsahem seznámila.

Podle § 3 odst. 2 zákona o elektronickém podpisu umožňuje použití zaručeného elektronického podpisu založeného na kvalifikovaném certifikátu a vytvořeného pomocí prostředku pro bezpečné vytváření podpisu ověřit, že datovou zprávu podepsala osoba uvedená na tomto kvalifikovaném certifikátu.

Ověřování, o němž se hovoří v § 3 odst. 2 zákona o elektronickém podpisu, provádí elektronická podatelna příslušného orgánu veřejné moci podle vyhlášky č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelkách.

Podle § 2 odst. 6 písm. c) a e) vyhlášky o elektronických podatelkách zjišťuje elektronická podatelna u doručené datové zprávy, zda

c) zaručený elektronický podpis je platný a jeho kvalifikovaný certifikát nebyl zneplat-

něn (§ 5 odst. 2 zákona o elektronickém podpisu) nebo elektronická značka je platná a její kvalifikovaný systémový certifikát nebyl zneplatněn (§ 5a odst. 3 téhož zákona), případně zda je platné kvalifikované časové razítko, pokud zvláštní právní předpis stanoví povinnost připojit jej k datové zprávě,

e) kvalifikovaný certifikát obsahuje údaje, na jejichž základě je možné osobu, která podepsala datovou zprávu, jednoznačně identifikovat.

Pokud tedy podle zákona o elektronickém podpisu a vyhlášky o elektronických podatelnách elektronická podatelna „ověřuje“ elektronický podpis shora uvedeným způsobem, pak provedením jednoznačné identifikace osoby, která datovou zprávu podepsala [§ 2 odst. 6 písm. e) vyhlášky o elektronických podatelkách] nemůže dojít k ničemu jinému, než právě k „ověření“ elektronického podpisu připojeného k datové zprávě.

Na základě výše uvedeného dospěl soud k závěru, že požadavek „ověřeného podpisu“ ve smyslu § 6a odst. 2 volebního zákona je splněn nejen ověřením podle zákona č. 21/2006 Sb., ale také použitím zaručeného elektronického podpisu ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o elektronickém podpisu.

V daném případě navrhovatel podal žádost o vydání voličského průkazu prostřednictvím datové schránky se zaručeným elektronickým podpisem, a to Městskému úřadu v Třinci, který je nepochybně orgánem veřejné moci [srov. § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 300/2008 Sb.]. Pokud tento správní orgán odmítl navrhovateli vydat voličský průkaz pouze z důvodu, že podle jeho názoru nebylo písemné podání navrhovatele opatřeno ověřeným podpisem, pak postupoval nezákonně, veden nesprávným právním názorem. (...)

2092

Správní trestání: stanovení výše pokuty; osobní a majetkové poměry pachatele

k § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 soudního řádu správního

I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.

II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 405/2002 Sb., č. 299/2004 Sb. a č. 190/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 416/04); rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 1983, *Musique Diffusion française* (spojené věci 100/80 až 103/80, Recueil, s. 1825).

Věc: Václav D. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 11. 2006 bylo k odvolání žalobce pouze formálně změněno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravy ze dne 12. 2. 2004, jímž byl žalobce uznán odpovědným za spáchání správních deliktů podle § 35 odst. 1 písm. a), e) a odst. 3 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, za což mu byla uložena pokuta ve výši 250 000 Kč. Stěžovatel se měl dle správních orgánů dopustit jmenovaných správních deliktů tím, že dne 6. 9. 2003 po ukončení přepravy cestujících vozidlem taxislužby nevydal v rozporu s § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě cestujícím doklad o zaplacení jízdného, dále tím, že porušil § 3 odst. 4 písm. a) zákona o silniční dopravě, když nezajistil, aby v jím provozovaném vozidle byl záznam o provozu vozidla, a konečně i tím, že v rozporu s § 9 odst. 1 téhož zákona nezajistil, aby jím provozované vozidlo bylo označeno správným a úplným obchodním jménem provedeným černě na bílém podkladu.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, eventuálně snížení výše uložené pokuty žalobou u Městského soudu v Praze, který tuto žalobu rozsudkem ze dne 15. 11. 2007 zamítl.

K námitce žalobce, podle níž je výše uložené pokuty nepřiměřená k osobním a majetkovým poměrům žalobce a má likvidační charakter, čímž žalobce zároveň odůvodňoval svůj eventuální žalobní návrh na moderaci pokuty soudem ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s., městský soud uvedl, že se nejedná o případ, kdy by pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Městský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že se žalobce dopustil výše uvedených protiprávních jednání, přičemž skutečnost, že žalobce neoznačil řádně své vozidlo taxislužby, je v rozporu s veřejným zájmem chráněným zákonem o silniční dopravě, aby správné označení vozidel taxislužby usnadňovalo jejich identifikaci. Potřebám veřejného dozoru nad výkonem taxislužby má sloužit i povinnost provozovatelů taxislužby vést a na vyžádání i ve vozidle taxislužby předložit záznam o provozu tohoto vozidla. Pokud jde o porušení povinnosti vydat cestujícím řádný doklad o výši

jízdného, shledal městský soud souvislost tohoto protiprávního jednání s tím, že se měl žalobce zároveň dopustit porušení cenových předpisů při účtování ceny za jízdu, jež byla kontrolována. Byť tato otázka nebyla přímo předmětem řízení o správních deliktech podle zákona o silniční dopravě, správní orgány k ní byly oprávněny přihlížet právě v rámci hodnocení porušení povinnosti vydat cestujícím doklad o zaplacení jízdného.

Uložená pokuta ve výši 250 000 Kč se sice podle městského soudu může žalobci jevit vzhledem k jeho současným poměrům jako částka vysoká, nicméně s ohledem na skutečnost, že se jedná o třetinu zákonné sazby, nelze v této věci dovodit splnění zákonných podmínek pro moderaci trestu. Ta přichází v úvahu jen tehdy, je-li uložená pokuta zjevně nepřiměřená. Při úvaze o tom, zda se v konkrétním případě jedná o sankci zjevně nepřiměřenou, je nutno přihlídnout ke všem okolnostem dané věci. Kromě povahy jednání, za něž je pokuta ukládána, nelze nepřihlídnout také k zákonem stanovené horní hranici výše pokuty, kterou je vyjádřena též závažnost protiprávního jednání. Pokud by tomu tak nebylo, ztratila by právní úprava v tomto ohledu smysl, neboť by zákonem stanoveného rozpětí nebylo možné využít z důvodu tvrzených nedostatečných majetkových poměrů. Žalobcem předkládané doklady o jeho majetkových poměrech na tomto závěru nemohly nic změnit, neboť jde pouze o jedno z možných hledisek při úvaze o tom, zda se jedná či nejedná o pokutu zjevně nepřiměřenou.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž mj. městskému soudu vytýkal, že nedostatečně posoudil výši uložené pokuty. Podle názoru stěžovatele samotný městský soud přisvědčil stěžovateli v tom, že se jedná o vysokou pokutu. Závažnost jeho jednání snižovalo to, že doklady chybějící ve vozidle následně dodal, čímž prokázal, že je řádně vede. Rovněž k odstranění vady spočívající v nesprávném označení vozidla došlo ihned na místě kontroly. Dle názoru stěžovatele vytýkaným jednáním nemohlo dojít k ohrožení zákonem chráněných zájmů v takové míře, aby pokutu ve výši

250 000 Kč bylo možné pokládat za výchovnou, přičemž neobstojí ani zdůvodnění, že byla uložena ve třetině zákonné sazby.

Stěžovatel měl za to, že při ukládání pokuty správní orgány nepřihlédly k jeho osobním, majetkovým a rodinným poměrům. Pokuta představuje nepřiměřený zásah do jeho podnikatelské činnosti a má likvidační charakter, neboť v jejím důsledku by byla zničena majetková základna pro jeho podnikatelskou činnost a zasaženo do života jeho rodiny, která by se v důsledku této sankce ocitla v hmotné nouzi. Uložená pokuta tedy má za následek takový zásah do majetkových práv stěžovatele, který je nutno v souladu s judikaturou Ústavního soudu považovat za porušení čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, nejsou osobní či majetkové poměry pachatele podle zákona o silniční dopravě kritériem, které může ovlivnit výši pokuty, a proto k nim správní orgány nemají důvod přihlížet. V druhé citované věci shledal Nejvyšší správní soud pokutu ve výši 300 000 Kč za nevydání řádného dokladu o zaplacení taxislužby přiměřenou.

První senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě dospěl k právnímu závěru, jenž je odlišný od právního názoru vyjádřeného v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu (poprvé v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 6 A 186/2002-45), podle níž při stanovení výše pokuty za správní delikt provozovateli taxislužby nemůže správní orgán přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům provozovatele, neboť kritéria pro stanovení výše pokuty jsou taxativně stanovena v § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě a osobní a majetkové poměry mezi nimi uvedeny nejsou. V obecné rovině jde podle prvního senátu o posouzení právní otázky, zda jsou kritéria pro stanovení výše pokuty za

správní delikt vždy určena toliko vymezením v každém jednotlivém zákoně, a tedy pokud určitý zákon kritérium osobních a majetkových poměrů delikventa nezná, nemůže k osobním a majetkovým poměrům správní orgán přihlídnout. Předkládající senát měl přitom za to, že správní orgán musí k osobním a majetkovým poměrům delikventa přihlídnout, třebaže aplikovaný zákon kritérium osobních a majetkových poměrů nezná.

V předkládací zprávě rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu první senát konstatoval živelný a nesystémový vývoj právní úpravy tzv. jiných správních deliktů a správního trestání vůbec v českém právním řádu. Tato úprava postrádá jednotný, doktrinálně zakotvený základ a její roztržičnost se citelně projevuje mj. právě v otázce kritérií pro výši sankce. Podle analýzy prvního senátu lze úpravu kritérií pro výši sankce u jiných správních deliktů obsaženou v jednotlivých zákonech rozdělit do čtyř základních kategorií: (1) taxativně stanovená kritéria obsahující též osobní a majetkové poměry delikventa, (2) demonstrativně nastavená kritéria obsahující též osobní a majetkové poměry delikventa, (3) demonstrativně nastavená kritéria bez zmínky o osobních a majetkových poměrech delikventa, (4) taxativně stanovená kritéria bez zmínky o osobních a majetkových poměrech delikventa a konečně (5) normy, které neobsahují vůbec žádná kritéria, ke kterým má správní orgán při stanovení výše pokuty přihlížet. Pro účely nyní posuzované věci vzbuzuje podle prvního senátu problém toliko situace uvedená pod bodem (4), neboť ve všech ostatních případech je možno k osobním a majetkovým poměrům přihlídnout. Tato situace se však zdá být v právních předpisech zdaleka nejčastější.

Předkládající senát v této souvislosti rekapituluje dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu k dané otázce a zmiňuje v první řadě již uvedený rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 6 A 186/2002-45, vůči němuž se předkládající senát vymezuje. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval následující: „Podle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě se při stanovení výše pokuty přihlíží k závažnosti,

významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. Osobní a majetkové poměry žalobce nejsou kritériem, které může ovlivnit výši uložené pokuty, a proto neměly správní orgány důvod, aby k osobním a majetkovým poměrům, jak se toho nedůvodně žalobce domáhá, přihlížely.“

Předkládající senát dále připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 2 As 33/2006-102, v němž druhý senát v souvislosti s otázkou moderace trestu dovodil, že správní soud při úvaze o moderační uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. přihlíží k osobním nebo majetkovým poměrům delikventa i v tom případě, že zákon, podle něhož byla pokuta uložena, kritéria osobních a majetkových poměrů nezná. Tento názor následoval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 29. 6. 2007, čj. 5 As 17/2006-91, a ze dne 6. 2. 2007, čj. 2 As 35/2006-97. Předkládající senát uzavírá, že vzhledem k platnosti obou právních názorů v situaci, kdy zákon stanoví taxativně kritéria ukládání sankce za správní delikt, přičemž mezi těmito kritérii není kritérium osobních a majetkových poměrů, mohou mít tato kritéria vliv na výši uloženého trestu (upuštěním od něho nebo jeho snížením v mezích zákonem dovolených) jen výjimečně, totiž pouze tehdy, pokud byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Takový stav judikatury ovšem předkládající senát považuje za neuspokojivý, neboť dokonce i v situaci, kdy správním orgánem uložená pokuta bude ve vztahu k osobním a majetkovým poměrům delikventa ve „zjevně nepřiměřené výši“, nemůže k této skutečnosti správní orgán vůbec přihlídnout a sám delikvent je pak nucen k soudnímu přezkumu pokuty a teprve správní soud může k těmto kritériím v podstatě jako první orgán veřejné moci přihlídnout a tento zjevně nespravedlivý důsledek aplikace daného zákona napravit. Tento závěr je podle předkládajícího senátu zjevně absurdní, neboť nutí delikventa ke zbytečnému soudnímu řízení, a tak ho zatěžuje (stejně jako stát) bezúčelně vynaloženými náklady.

První senát dále upozorňuje na judikaturu Ústavního soudu týkající se zákazu likvidačních pokut, kterou považuje pro danou otázku za klíčovou. Na prvním místě přitom první senát zmiňuje plenární nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb., jímž Ústavní soud zrušil část § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)^{*)}, která stanovila dolní hranici pokuty za jiný správní delikt podle stavebního zákona ve výši 500 000 Kč. Ústavní soud posuzoval, zda toto zákonodárce zvolené řešení je legitimním zásahem do základních práv – v daném případě do práva vlastnit majetek. Ústavní soud přitom vycházel z toho, že ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění celkovou majetkovou pozici „zmařením samé podstaty majetku“. V případě podnikajících osob je vyloučen zásah, v jehož důsledku by byla „zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost“. Nepřípustné jsou tudíž podle Ústavního soudu takové pokuty, jež mají „likvidační charakter“, čímž Ústavní soud rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). Ústavní soud dále upozornil na nebezpečí likvidační pokuty spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání. V daném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že posuzovaná dolní hranice výše pokuty je v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť „paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům“.

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

První senát dále připomíná, že Ústavní soud v citovaném nálezu shledal posuzovanou úpravu také v rozporu s ústavní zásadou rovnosti, a to v jejím materiálním (nikoliv formálním) pojetí. Ústavní soud totiž uznal fakticky nerovný dopad zcela shodných pokut na rozdílné delikventy: „*V tomto případě sice napadené ustanovení z formálního hlediska zachází se všemi subjekty stejně, avšak zásadním způsobem brání rozlišovat jejich majetkovou situaci.*“ Vzniklá faktická sociální nerovnost je podle Ústavního soudu takové intenzity, že zakládá zásah do základních práv a svobod, a je tedy nerovností v ústavně-právním smyslu.

K téže otázce se vztahuje i předkládajícím senátem citovaný plenární nález ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 299/2004 Sb., jímž Ústavní soud zamítl návrh skupiny poslanců na zrušení části § 11 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), jež stanoví kritéria pro výši pokuty za správní delikt. Návrh poslanců směřoval ke zrušení části tohoto ustanovení ve slovech „*jakož i k přiměřenosti výše pokuty vzhledem k majetkovým poměrům osoby*“. Skupina poslanců namítala, že zohledňováním majetkových poměrů delikventa dochází mj. k porušení zásady rovnosti v právech. Ústavní soud k námitce diskriminace na základě majetku zdůraznil, že nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám), přičemž „*s pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat majetkové poměry potrestaného.*“ Ústavní soud nejenom judikoval, že není „*porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry*“, ale dodal, že „*z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné*

a komplementární [...] vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení.“ Podle prvního senátu tedy Ústavní soud nejenom nepovažuje zohledňování majetkových poměrů a jejich promítnutí do celkové výše pokuty za diskriminační (naopak je to v souladu s principem relativní rovnosti), ale pokládá za nutné tyto poměry zohledňovat, aby byl dosažen účel trestu.

Ve světle citovaných rozhodnutí Ústavního soudu došel předkládající senát k závěru, že se správní orgán dopustí neústavního zásahu do vlastnického práva delikventa tehdy, když mu uloží likvidační pokutu, protože tím zmaří samotnou podstatu jeho majetku. Aby mohl správní orgán dostát své povinnosti neuložit likvidační pokutu, musí mít možnost zhodnotit i majetkové poměry delikventa. Tutto možností ovšem správní orgán podle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu nemá v těch případech, kdy zákon obsahuje taxativní výčet hledisek pro stanovení výše sankce, přičemž mezi nimi nejsou zahrnuty majetkové poměry. Tím je však podle prvního senátu dosaženo *de facto* stejného protiústavního výsledku jako u zákona, který vymezuje dolní hranici pokuty. Správní uvážení orgánu ukládajícího pokutu je totiž omezeno do té míry, že ekonomickou situaci subjektu zohledňovat nesmí, takže platí obdobně výtka Ústavního soudu, že správní orgán sice z formálního hlediska zachází se všemi subjekty stejně, nemůže však rozlišovat jejich majetkovou situaci.

Na citované plenární nálezy Ústavního soudu navazuje podle předkládajícího senátu i senátní judikatura Ústavního soudu (např. nález ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04, č. 190/2004 Sb. ÚS), která potvrzuje názor, že z ústavního hlediska je nutno zamezit nepřiměřeným pokutám. Naopak, podle předkládajícího senátu se stanovisku pléna Ústavního soudu vymyká již zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 638/03, na které odkazoval žalovaný a na něž se odvolává i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu. Tímto usnesením

čtvrtý senát Ústavního soudu odmítl ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, čj. 5 A 116/2002-31, č. 135/2004 Sb. NSS, jako zjevně neopodstatněnou, přičemž konstatoval, že majetkové poměry provozovatele taxislužby nejsou mezi kritérii pro určení výše sankce dle zákona o silniční dopravě uvedeny, proto je správní orgány ani správní soudy nemusely zohledňovat. Předkládající senát má za to, že toto usnesení Ústavního soudu nemá – vzhledem k jeho zjevnému rozporu s citovanými plenárními nálezy Ústavního soudu – normativní hodnotu.

První senát dále zmiňuje rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, především jeho rozsudek ze dne 11. 1. 2007, *Mamidakis proti Řecku*, stížnost č. 35533/04, z něhož vyplývá, že excesivní pokuta může být takovým omezením vlastnického práva, které je nepřiměřené sledovanému cíli, a je tudíž v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Z celkového hlediska ovšem první senát připouští poměrně zdrženlivý přístup Evropského soudu pro lidská práva k této otázce, který vychází z toho, že evropský soud přiznává smluvním státům Úmluvy v oblasti intenzity správního trestání široký rozsah uvážení (doktrína „margin of appreciation“). Podle této doktríny jsou to zejména správní soudy smluvních stran Úmluvy, které mají přiměřenost zásahu do majetkového postavení sankcionovaných osob posuzovat. Tomuto požadavku podle prvního senátu vychází vstříc i jím navrhovaný právní závěr v této věci.

Vedle srovnání s vybranými zahraničními právními úpravami argumentuje předkládající senát také hledisky pro výši sankce v právu přestupkovém a trestním. Přitom připomíná princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu jakož i skutečnost, že volba mezi postihem určitého protiprávního jednání právem trestním, přestupkovým či právní úpravou jiných správních deliktů může být v řadě případů výrazem spíše momentální trestní politiky státu, než výsledkem systematického přístupu, proto by ani odlišnosti mezi jednotlivými hmotněprávními úpravami veřejnoprávní

odpovědnosti za protiprávní činy neměly být přeceňovány.

Předkládající senát tedy připomíná v první řadě § 12 zákona o přestupcích, podle něhož se při výměře sankce přihlídně též k „osobě pachatele“. Podle prvního senátu není pochýbností o tom, že tato formulace v sobě zahrnuje rovněž majetkové poměry pachatele; jediné pokuta, která znamená pro obviněného odpovídající újmu, může dosáhnout svého cíle. První senát má za to, že pokud jsou poměry pachatele povinným kritériem při ukládání pokuty u přestupků, tím spíše by tomu tak mělo být u jiných správních deliktů, které obvykle počítají s podstatně vyššími sankcemi.

V trestním právu je pak ukládání trestu založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a principu individualizace trestu. Jedním z hledisek individualizace trestu jsou i poměry pachatele. Nutnost zohledňování poměrů pachatele úzce souvisí s účelem trestu z hlediska individualizace a generální prevence. Doktrína i trestněprávní judikatura zdůrazňuje význam toho, aby soud určil správnou míru trestu – trest nepřiměřeně mírný i nepřiměřeně přísný se mýjí svým účelem. Judikatura i doktrína se rovněž shodují na tom, že poměry pachatele jsou skutečnosti, které jsou na straně pachatele dány v době rozhodování soudu o trestu, nikoliv v době spáchání činu.

Zásada individualizace trestu z hlediska poměrů pachatele je v plné míře promítnuta v úpravě ukládání peněžitého trestu podle nového trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) účinného od 1. 1. 2010. Podle § 68 trestního zákoníku se peněžitý trest ukládá v denních sazbách a činí nejméně 20 a nejvíce 730 celých denních sazeb. Denní sazba činí nejméně 100 Kč a nejvíce 50 000 Kč. Počet denních sazeb soud určí s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu, zatímco výši jedné denní sazby soud stanoví se zřetelem k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Přitom vychází zpravidla z čistého denního příjmu pachatele. Příjmy pachatele, jeho majetek a výnosy z něj, jakož i jiné podklady pro určení výše denní sazby mohou být stanoveny také odhadem soudu.

Předkládající senát shrnuje, že správní orgány musí při určení výše pokuty přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům delikventa bez ohledu na to, zda jsou tyto poměry výslovně uvedeny ve výčtu zákonných kritérií pro určení výše pokuty. To vyplývá z obecného požadavku proporcionality trestání, který se z podstaty věci musí aplikovat též na trestání správní: sankce musí být přiměřená nejen ve vztahu k objektivní a subjektivní stránce jiného správního deliktu, tedy k závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, ale též ve vztahu k osobě pachatele a jeho poměrům. Zatímco závažnost deliktu je nutno hodnotit k okamžiku spáchání deliktu, osobu delikventa včetně jeho poměrů nutno hodnotit k okamžiku ukládání sankce. V právním státě není podle názoru prvního senátu přípustné, aby byly pokuty až v řádech desítek miliónů korun ukládány bez jakéhokoliv zřetele k osobním a majetkovým poměrům sankcionované osoby.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[25] Rozšířený senát má za to, že v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty, jak je tomu mimo jiné u zákona o silniční dopravě. Rozšířený senát k tomu vede především ústavní zákaz likvidačních pokut, který dovedl Ústavní soud ve výše citované judikatuře. Pokud Ústavní soud považuje uložení takové pokuty za porušení vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, musí mít již správní orgán, a nikoliv až správní soud možnost se uložení takové pokuty vyvarovat, tedy osobní a majetkové poměry delikventa v této míře zohlednit.

[26] Rozšířený senát přitom nepochybuje o tom, že zákon o silniční dopravě, stejně

jako řada jiných zákonů, stanoví kritéria pro určení výše pokuty taxativně a přitom osobní a majetkové poměry pachatele mezi nimi nevádí. Z požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavně-právní korektiv. Jiná možnost, tedy předkládání jednotlivých zákonů s tímto typem právní úpravy správními soudy Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepřipadá v úvahu, neboť se nejedná o ústavní nesoulad, který by byl odstranitelný jednoduchým zásahem negativního zákonodárce. Rozšířený senát navíc považuje za podstatné, že zmíněný požadavek vyplývá nejen z Listiny základních práv a svobod, ale také z Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

[27] Jak již tedy bylo řečeno, správní orgán musí v uvedeném rozsahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlídnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty, a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.

[28] To samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný

správním deliktu naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě. V této souvislosti rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatuje, že plně respektuje význam, který zákonodárce přisuzuje veřejným zájmům chráněným zákonem o silniční dopravě, jako je vedle bezpečnosti všech druhů silniční dopravy také zájem na jejich poctivém provozování. To platí zejména v případě taxi služby, čemuž odpovídá i relativně vyšší horní hranice pokuty (750 000 Kč) za správní delikty představující závažnější útoky proti tomuto zákonem chráněnému zájmu (viz § 35 odst. 3 zákona o silniční dopravě).

[29] V obecné rovině je navíc třeba zdůraznit, že nutnost účinně sankcionovat protiprávní jednání naplňující skutkové podstaty jiných správních deliktů vyplývá pro Českou republiku v řadě oblastí také z práva Evropské unie. V mnoha případech se totiž jedná o postih za porušení povinností uložených právními předpisy Evropské unie, a to ať již přímo (nařízeními Unie), nebo nepřímo na základě vnitrostátních právních předpisů transponujících unijní směrnice. Přitom Soudní dvůr Evropské unie vždy zdůrazňuje povinnost členských států postihovat porušení povinností vyplývajících z unijního práva dostatečně efektivními sankcemi a zajistit tak „užitečný účinek“ (*effet utile*) unijního práva. Udělená sankce tak musí mít podle Soudního dvora dostatečně odrazující účinek, a to jak z hlediska případné recidivy ze strany samotného delikventa, tak z hlediska ostatních subjektů (viz např. v oblasti soutěžního práva rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 1983, *Musique Diffusion française*, spojené věci 100/80 až 103/80, Recueil, s. 1825, bod 106). Rozšířený senát tedy musí přisvědčit prvnímu senátu v jeho závěru, že nejen pro oblast trestního

práva, ale i pro správní trestání, ať již jde o přestupky či o jiné správní delikty, platí zásada, že trest za protiprávní čin nesmí být příliš přísný, ale ani příliš mírný.

[30] V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlídnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměřování peněžitého trestu trestní zákoník. Takovou metodu totiž ze současné právní úpravy jiných správních deliktů při nejlepší vůli vyvodit nelze. Tento způsob výpočtu peněžitých sankcí není jediným možným pro naplnění principu materiální rovnosti, jak mu rozumí Ústavní soud. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter.

[31] Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlídl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do

jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.

[32] Zcela obdobně by měl vyšší pokuty posuzovat i správní soud, a to až už v rámci samotného soudního přezkoumání výše pokuty na základě námitek uplatněných v žalobě směřující proti rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty či při posouzení zvláštního návrhu žalobce na moderaci trestu ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s. Rozšířený senát souhlasí s prvním senátem v jeho závěru, že není udržitelný dosavadní stav judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž správní orgán v případě správního deliktu podle zákona o silniční dopravě či v obdobných případech ukládání pokuty za jiný správní delikt není oprávněn přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, zatímco správní soud je k tomu naopak povinen, když následně rozhoduje o návrhu žalobce na moderaci této pokuty. Samozřejmě pro správní soud, který rozhoduje o návrhu na moderaci sankce, musí platit shodná hmotněprávní úprava ovlivňující výši sankce jako pro správní orgán, který tuto sankci ukládal.

[33] Pro úplnost rozšířený senát dodává, že výše uvedené závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Zároveň je ovšem třeba brát v úvahu i to, že na rozdíl od přestupků i trestných činů se mohou jiných správních deliktů dopustit a z velké části se také dopouštějí právnické osoby. Přitom je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob. V této souvislosti lze zmínit nový návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který Ministerstvo spravedlnosti předložilo do meziresortního připomínkového řízení a který v § 14 odst. 1 soudu ukládá, aby v rámci stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédl mimo jiné „*k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejich*

majetkových poměrů“ a také „*k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby, jakož i důsledkům, které může mít uložení trestu na třetí osoby*“. Přesto tento návrh zákona obsahuje vedle peněžitého trestu a trestu zákazu činnosti také trest propadnutí majetku a dokonce trest zrušení právnické osoby, vychází tedy z toho, že i takové „*likvidační*“ sankce je nutno považovat za přiměřené v případech, kdy účelu trestu nemůže být dosaženo mírnějšími prostředky. Za situace, kdy obdobný návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob v České republice prozatím neuspěl (viz sněmovní tisk 745 – zamítnutý Poslaneckou sněmovnou PČR ve volebním období 2002–2006 – www.psp.cz) a nový návrh, jak již bylo řečeno, se nachází teprve ve stadiu meziresortního připomínkového řízení, je podle názoru rozšířeného senátu nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právnickým osobám. Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právnickými osobami, nebo v situaci, kdy se právnická osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnická osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnická osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnické osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem. Za zcela mimořádných okolností by bylo dle přesvědčení rozšířeného senátu nutno připustit uložení likvidační pokuty i podnikající fyzické osobě, a to právě v situaci, kdy požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce. I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech, a být tedy v souladu s ústavním pořádkem.

[34] Velmi podstatnou otázkou, kterou musí rozšířený senát zodpovědět, je také to, jakým způsobem bude správní orgán v případě potřeby osobní a majetkové poměry pachatele v řízení o jiném správním deliktu zjišťovat.

[35] V souladu s § 50 odst. 1 správního řádu z roku 2004 si správní orgán může vyžádat pro své rozhodnutí podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci. Je ovšem třeba připustit, že snad s výjimkou údajů o nemovitém majetku, které jsou dostupné z katastru nemovitostí, nemohou příslušné orgány poskytnout žádné údaje, které by vypovídaly o majetkových poměrech pachatele jiného správního deliktu bez jeho souhlasu. Platí to především pro správce daně, jehož pracovníci jsou na základě § 24 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (a obdobně podle § 52 odst. 1 nového daňového řádu č. 280/2009 Sb., účinného od 1. 1. 2011), vázáni povinností mlčenlivosti o tom, co se při správě daní dozvěděli o poměrech daňových subjektů. Ustanovení § 24 odst. 3, 5 a 6 zákona o správě daní a poplatků (a obdobně § 53 nového daňového řádu) připouští z povinnosti zachovávat mlčenlivost řadu spíše úzce vymezených a do značné míry kasuistických výjimek; řízení o správním deliktu obecně mezi těmito výjimkami obsaženo není, pouze řízení o přestupku, který je vymezen v daňovém zákonu (podle nového daňového řádu pak pouze řízení o správním deliktu, který se týká porušení povinnosti při správě daní). Správnímu orgánu rozhodujícímu např. o jiném správním deliktu dle zákona o silniční dopravě tedy nemůže příslušný správce daně poskytnout podklady, z nichž by si bylo možné učinit představu o majetkových poměrech pachatele správního deliktu (např. jeho daňová přiznání) bez toho, aby sám tento účastník správního řízení správce daně v souladu s § 24 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků (§ 52 odst. 2 nového daňového řádu) k tomuto účelu zprostil mlčenlivosti. Srovnatelnou úpravu obsahuje také zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, pokud jde o povinnost mlčenlivosti pracov-

níků orgánů sociálního zabezpečení a zdravotních pojišťoven o informacích získaných v souvislosti s výběrem pojistného na sociální zabezpečení a na všeobecné zdravotní pojištění.

[36] Obdobně podle § 53 odst. 1 správního řádu z roku 2004 může sice správní orgán usnesením uložit i subjektu soukromého práva, který má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil, ovšem pokud jde např. o listiny obsahující informace o stavu bankovních účtů účastníka řízení o správním deliktu, jsou banky dle § 38 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, vázány bankovním tajemstvím, přičemž výjimky z povinnosti zachovávat bankovní tajemství upravené v odstavcích 2 až 11 daného ustanovení se na řízení o jiném správním deliktu obecně opět nevztahují. Správní orgán jistě může použít oprávnění, které mu světuje § 53 odst. 1 správního řádu, i vůči samotnému účastníkovi řízení o správním deliktu; ten má však možnost podle § 53 odst. 2 správního řádu vydání požadované listiny odepřít z důvodů, pro něž je jinak svědek oprávněn odepřít výpověď (§ 55 odst. 4 správního řádu). Zároveň platí, že povinnost podrobit se výslechu jako svědek, vypovídat pravdivě a nic nezamlčet se vztahuje na každého s výjimkou účastníka řízení (§ 55 odst. 1 správního řádu). Správní řád narozdíl od občanského soudního řádu výslovně neupravuje důkaz výslechem účastníka řízení.

[37] Z uvedeného tedy vyplývá, že pravomoci správního orgánu ke zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení o jiném správním deliktu jsou do určité míry omezené, byť se v obecné rovině podstatně neliší od pravomocí správního orgánu v řízení o přestupku a s výjimkou možnosti prolovení bankovního tajemství (viz § 8 trestního řádu) ani od pravomocí soudu v řízení trestním. Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé

ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu).

[38] Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědi svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu

o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného § 68 odst. 4 trestního zákoníku.

V.

Závěr

[39] Lze tedy uzavřít, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.

[40] V těchto případech správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.

2093

Důchodové pojištění: zaměstnání I. pracovní kategorie

k § 17 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení*)

Jako zaměstnání I. pracovní kategorie je třeba uznat i zaměstnání v soukromém podniku v době do 31. 12. 1992, pokud došlo ke kumulativnímu naplnění tří podmínek: 1) zaměstnání bylo zákonem stanoveným způsobem (postupem podle § 17 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení) zařazeno do I. pracovní kategorie, 2) soukromý podnik, v němž bylo takové zaměstnání vykonáváno, vznikl na základě transformace či privatizace státem vlastněného podniku, 3) zaměstnání i po změně vlastnické formy zaměstnavatele bylo nadále vykonáváno za stejných (identických) podmínek jako v době, kdy bylo zaměstnání zařazeno do zvýhodněné pracovní kategorie.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 6 Ads 122/2009-59)

Věc: Miroslav V. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

*) S účinností od 1. 6. 1992 byl § 17 zrušen zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 6. 2008 zamítla žádost žalobce o přiznání starobního důchodu pro nesplnění podmínek § 29 a § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Odkázala na to, že věkovou hranici pro nárok na starobní důchod je věk 55 let, pokud má žadatel nejméně 15 roků vykázaných v I.AA kategorii nebo 20 roků zaměstnání vykázaných v I.A kategorii, přičemž u žalobce lze prokázat v kategorii I.AA pouze 14 roků a 200 dní pojištění a v kategorii I.A 19 roků a 327 dní pojištění. Podle žalované výkon zaměstnání v preferované pracovní kategorii lze hodnotit pouze na základě „přílohy č. 126“, v níž musí být uvedeno pořadové číslo podle resortního seznamu potvrzené zaměstnavatelem a okresní správou sociálního zabezpečení.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 30. 4. 2009 rozhodnutí žalované zrušil. Krajský soud ověřil, že mezi účastníky řízení jsou bez jakýchkoli pochybností nesporná fakta o průběhu, dobách pojištění i místu výkonu zaměstnání žalobce. Jádrem sporu byl přístup žalované k možnosti hodnocení zaměstnání žalobce od 1. 7. 1991, vykonávaného ve prospěch soukromého zaměstnavatele v preferované kategorii. Žalovaná nezpochybnila čestné prohlášení společnosti EREBOS, spol. s r. o., ze dne 11. 4. 2008, z něhož jasně vyplývá, že žalobce k datu 1. 7. 1991 pouze změnil subjekt zaměstnavatele, nikoli však místo výkonu práce, charakter práce a pracovní zařazení „*tunelář*“ v podzemí dolu, které vykonával až do prosince roku 1992.

Krajský soud dospěl k závěru, že by bylo diskriminační neuznat odpracované doby u soukromého zaměstnavatele v objektivně stejném zaměstnání zařazeném do I. kategorie pouze proto, že zaměstnavatel, kterým byl soukromý subjekt, nebyl schopen vyhovět formálním požadavkům, kterými se výkon zaměstnání v preferované kategorii dokladuje. Je zřejmé, že zákonodárce v období „*porevolučního kvasu*“ na možnost vzniku situace soudem projednávané nevzpomněl. Pokud opomněl učinit nezbytné legislativní kroky pro rovné postavení zaměstnanců vykonáva-

jících práci ve prospěch zaměstnavatele, kterým je soukromý subjekt, diskriminoval takové osoby oproti těm, které pracovaly ve státní sféře. Nastalou situaci je možné hodnotit jako neústavní legislativní opomenutí zákonodárce, resp. neústavní mezeru v zákoně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05, č. 252/2006 Sb.). V takovém případě je pak soud povinen ochranu tomtu právu v jeho podstatě poskytnout, jinak by se dopustil odepření spravedlnosti. Krajský soud uzavřel, že zamítavým rozhodnutím v tomto konkrétním případě odepřela žalovaná žalobci jeho spravedlivý nárok, resp. požadavek na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod, když na jeho straně došlo ke splnění všech podmínek, za kterých je nárok žadatele, který vykonával práci pro „*státního*“ zaměstnavatele, bez pochybnosti přiznáván.

Žalovaná (stěžovatelka) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž namítala, že v preferované pracovní kategorii může být hodnocen pouze výkon zaměstnání v organizaci, která spadala do působnosti některého z resortů, a jednalo se o zaměstnání, které bylo výnosem příslušného orgánu zařazeno do resortního seznamu odpovídajícího určitému označení. S ohledem na to, že výkon zaměstnání osoby u soukromých firem nespadá do působnosti žádného z existujících resortů, nelze jejich činnost hodnotit v preferované pracovní kategorii. Žalobcovo zaměstnání svým výkonem sice odpovídalo pracovnímu zařazení v preferované pracovní kategorii, avšak u soukromého subjektu, takže nebylo a ani nemohlo být zařazeno v žádném resortním seznamu ústředního orgánu státní správy; nelze tedy uznat výkon tohoto zaměstnání za zaměstnání v I. A pracovní kategorii.

Dále uvedla, že se nedopustila diskriminace žalobce, pouze dospěla k závěru, že žalobce nesplňuje zákonnou podmínku pro zařazení zaměstnání do I. kategorie, neboť toto zařazení se vztahovalo jen na zaměstnání v podniku státního sektoru. V případě, že došlo k privatizaci podniku před 1. 1. 1993, zanikla možnost přiznávání pracovní kategorie

v takovém podniku již okamžikem privatizace a od toho okamžiku je nutné vykazovat pro účely důchodového zabezpečení všech na zaměstnání v tomto podniku ve III. pracovní kategorii bez zvýhodnění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

II./1

Pracovní kategorie v důchodovém zabezpečení před rokem 1990 a v době tranzitu

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval podstatou a účelem preferovaných pracovních kategorií. Předobraz československých pracovních kategorií, tedy zvýhodnění určitých skupin zaměstnanců v jinak univerzálním systému, postupně vznikl v letech 1927–1933 v Sovětském svazu za podmínek, kdy stát neměl dostatek prostředků na přiměřené důchody pro všechny občany, a vybral proto některé skupiny pracujících, kterým přiznal vyšší důchodové nároky než jiným občanům. V padesátých letech došlo k převzetí tohoto systému i do československého sociálního zabezpečení. Zvýhodněné pracovní kategorie byly zavedeny zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení,^{*)} jímž byla zaměstnání pro účely důchodového zabezpečení zařazena do tří pracovních kategorií. Do nejvíce zvýhodněné I. pracovní kategorie byla zařazena zaměstnání pod zemí v dolech a zaměstnání výkonných letců, do II. pracovní kategorie pak zaměstnání vykonávaná za zvlášť těžkých pracovních podmínek. Rozdělení do pracovních kategorií ve svém důsledku výrazně zvýhodňovalo profese zařazené do první kategorie (vyšší důchody i snížení věkové hranice pro získání důchodového nároku), méně pak kategorie druhé (vyšší příjmy i důchody).

[11] Pracovní kategorie byly v Československu odůvodňovány jako forma preference

některých druhů dělnických profesí tradičně spojovaných s těžkou, nebezpečnou a pro zdraví škodlivou prací. Nelze však zastírat ani třídní podstatu takového zvýhodnění některých dělnických profesí a obdobná zvýhodnění příslušníků represivních složek. V parlamentní rozpravě při přijímání nové úpravy nemocenského pojištění a sociálního zabezpečení zákony č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců,**) a č. 55/1956 Sb. spíše zazněly politické proklamace, které však v některých pasážích objasňují účel nové úpravy v této oblasti: „*Dále je nutno zdůrazniti třídní podstatu nových zákonů [...] Poprvé v dějinách sociálního zákonodárství jsou preferovány ty dělnické kategorie, jejichž práce má základní význam pro budování socialismu. Zatímco se v první republice do horníků střílelo, v našem lidově demokratickém zřízení si jejich práce vysoce vážíme a oceňujeme jejich práci i preferencí na úseku sociálního zabezpečení*“ (část vystoupení poslance Kubce na 14. schůzi Národního shromáždění dne 30. 11. 1956, dostupné na www.psp.cz).

[12] Pozdější doktrinální výklad zdůrazňoval zejména to, že diferenciaci důchodů podle pracovních kategorií odůvodňovala obtížná a zdraví škodlivá zaměstnání a omezené technické možnosti poskytnout v těchto zaměstnáních lepší a bezpečnější pracovní podmínky. Vyšší starobní důchody a dřívější vznik nároku na ně byly tedy jakousi kompenzací za dobrovolně podstoupená rizika. (Tomeš, I. *Zabezpečení starých osob v Evropě*. Nakladatelství ČSAV : Praha, 1971).

[13] Další vývoj právní úpravy pracovních kategorií pro účely sociálního zabezpečení (zákony č. 101/1964 Sb., č. 121/1975 Sb. a č. 100/1988 Sb.) tendoval k rozšiřování okruhu profesí podřazených pod zvýhodněné kategorie a k posílení role exekutivy při stanovování takto zvýhodněných zaměstnání. Zařazování zaměstnání do preferovaných kategorií (a uznávání výkonu takového za-

^{*)} S účinností od 1. 7. 1964 zrušen zákonem č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, který byl s účinností od 1. 1. 1976 zrušen zákonem č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, který byl s účinností od 1. 1. 1993 zrušen zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

^{**)} S účinností od 1. 1. 2009 zrušen zákonem č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

městnání jednotlivým pracovníkům) se postupně stalo velmi sofistikovaným a kazuistickým procesem. Jednotlivé resorty v rámci koordinační komise pod vedením ministerstva práce a sociálních věcí předkládaly obsáhlé dokumentace s technologickými popisy, pracovními hygienickými vyjádřeními, statistickými údaji o pracovních neschopnostech, úrazovosti a invaliditě. Koordinační komise dávala souhlas se zařazením jednotlivých zaměstnání do resortních seznamů, které vydávala jednotlivá ministerstva. Kontrolu nad realizací kategorizace zaměstnanců pak měly různé ústřední orgány, nadřízené i průřezové, v konkrétních případech plátcí důchodů a regionální orgány sociálního zabezpečení. Pokud se vytvořila potřeba zařazení dalšího zaměstnání do zvýhodněné kategorie, bylo třeba podstoupit celý administrativní postup, jehož vyústěním bylo zařazení příslušného zaměstnání do kategorie. Teprve poté došlo k zařazení konkrétního zaměstnance do této kategorie. Nebylo tedy možno použít analogii či podobnost, každé jednotlivé pracovní zařazení muselo být pro účely zařazení do zvýhodněné důchodové kategorie administrativně schváleno ústředními orgány shora popsaným postupem (srov. Burdová, E. a kolektiv. *O důchodovém zabezpečení zaměstnanců*. Práce : Praha, 1988, s. 66–75).

[14] V průběhu 70. a 80. let 20. století byly tedy v Československé socialistické republice vytvořeny rozsáhlé kazuistické resortní seznamy zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie, tyto seznamy byly považovány za taxativní výčty, nebylo tedy možno výhodnější pracovní kategorie přiznávat srovnávacím způsobem dalším zaměstnáním či konkrétním pracovníkům. Takovouto pravomoc neměly ani soudy. Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR č. 1/II, č. 2 - 3/1978 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek (s. 81) konstatuje: „[...] *stane-li se v konkrétním případě sporným, zda práce konaná žadatelem o důchod spadá do I. nebo II. pracovní kategorie, bude třeba, aby si soud vyžádal posudek (vyjádření příslušného ústředního orgánu, popřípadě i ústředního výboru příslušného odborového svazu). Soudy nejsou oprávněny*

rozhodnout o tom, že do I. nebo II. pracovní kategorie spadá určitá práce, která není zahrnuta do seznamu druhů prací uvedených v příloze k nařízení vlády ČSSR č. 136/1975 Sb., popřípadě není uvedena v resortních seznamech vydaných ústředními orgány (§ 12 odst. 3 zákona č. 121/1975 Sb.). Soudy však mohou podle výsledků provedeného dokazování vyslovit, že pracovník splňuje podmínky I. nebo II. pracovní kategorie v případě, že práce jím vykonávaná odpovídá zcela některému zaměstnání zařazenému do I. nebo II. pracovní kategorie.“

[15] V období po 17. 11. 1989 počet žádostí o přiznání preferovaných pracovních kategorií dále neúměrně vzrostl. Federální vláda proto stanovila svým usnesením č. 217 ze dne 26. 3. 1990 moratorium na jejich další rozšiřování do doby zásadního řešení problematiky pracovních kategorií v souladu s novou koncepcí sociálního pojištění.

[16] Nová koncepce sociálního zabezpečení v Československu směřujícímu k demokratickému právnímu státu s tržní ekonomikou počítala s tím, že bude vytvořena jednotná základní soustava povinného sociálního pojištění, které nebude státní, ale státem garantované veřejnoprávní pojištění, v němž se nebudou uplatňovat administrativní zásahy, popřípadě preference, narušující rovnost pojištěnců. Systém preferovaných pracovních kategorií nebylo tedy nadále možno zachovat, a to z důvodů koncepčních i z důvodů spočívajících v samotné podstatě ekonomické transformace; proto došlo ke zrušení pracovních kategorií zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení, účinným od 1. 6. 1992 (dále jen „zákon o zrušení pracovních kategorií“). Zrušení pracovních kategorií bylo odůvodněno tím, že v době socialismu byly všechny podniky, v nichž byly preference formou pracovních kategorií uplatňovány, státní a podřízené konkrétnímu odvětvovému ministerstvu, případně jinému ústřednímu orgánu, jehož prostřednictvím jim byly přidělovány (rozepisovány) všechny zdroje k činnosti, včetně mzdových prostředků a prostředků na podnikové sociální účely.

Touto cestou administrativní podřízenosti hospodářských subjektů byl organizačně zabezpečován i systém preferovaných pracovních kategorií. Důvodová zpráva k zákonu zrušujícímu pracovní kategorie (dostupná na www.psp.cz) dále uvádí: „V tržní ekonomice neexistuje administrativní podřízenost hospodářských subjektů vládním orgánům a i v ČSFR v procesu transformace tato podřízenost postupně zaniká. Nelze proto do tržní ekonomiky převést ani systém preferovaných pracovních kategorií, který je na této administrativní podřízenosti založen. V tržní ekonomice podstatu problému pracovních kategorií, tj. omezování rizikových prací, popř. úplatu za jejich výkon, a ochranu zdraví pracovníků, řeší sami zaměstnavatelé v souladu se zákonnými předpisy na ochranu zdraví při práci, a to tak, aby náklady na pracovní síly byly co nejnižší. Zaměstnavatelé získávají potřebné investice, rozhodují o zrušení výroby, uplatnění nových technologií a také v rámci kolektivního vyjednávání řeší mzdové a sociální otázky s tím související. Takto nezávislé hospodářské subjekty již v ČSFR v současné době vznikají a při pokračování procesu privatizace se jejich počet bude již v roce 1992 výrazně zvyšovat. Pro ně systém preferovaných pracovních kategorií neplatí již dnes, v řadě případů je důsledkem změny vlastnictví, a tedy i formy řízení podniku. Pracovní kategorie jsou z koncepčního hlediska pro novou soustavu sociálního pojištění nepřijatelné i z dalších důvodů. Pro část zabezpečených osob zajišťují vyšší nároky, na nichž se zaměstnavatelé, u nichž se rizikové práce vykonávají, ani pracovníci, kteří tyto práce konají, přímo ve zvýšené míře finančně nepodílejí. Z hlediska ochrany zdraví jsou rovněž neúčinné. Při jejich zavedení bylo sledováno omezení rizikových zaměstnání. Za dobu uplatnění preferovaných pracovních kategorií v čs. důchodovém zabezpečení se však výrazně projevovala opačná tendence. Okruh rizikových zaměstnání se nezmenshoval, naopak neustále docházelo k rozšiřování počtu zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie společným tlakem podnikové a řídicí sféry, pracujících

i odborových orgánů a současně se objevil nový problém vytváření dalších mzdových, pracovních a sociálních preferencí, odvozených od důchodových pracovních kategorií (dodatkové dovolené, zvláštní odměny, zvláštní příspěvky k důchodům apod.). Systém pracovních kategorií je v praxi též administrativně velmi náročný.“ Z důvodové zprávy k zákonu o zrušení pracovních kategorií dále vyplývá, že si zákonodárce byl vědom toho, že zrušení preferovaných pracovních kategorií je spojeno s potřebou dořešení některých sociálních důsledků. Jde především o určitou kompenzaci, popř. zachování nároků občanů, kteří zaměstnání zařazená do I. a II. pracovní kategorie (kategorie funkcí) vykonávali po dlouhou dobu, a dále o řešení nároků, které byly na zařazení zaměstnání do preferované pracovní kategorie závislé, popřípadě spočívaly v preferenci založené na obdobných principech. I z tohoto důvodu po zrušení pracovních kategorií zůstala dlouhodobě zachována zvýhodnění osobám, které byly do těchto kategorií zařazeny před zrušením pracovních kategorií.

[17] Systém zvýhodněných pracovních kategorií v Československu a v dalších zemích bývalého komunistického bloku vznikl za obdobných geopolitických okolností v 50. letech 20. století. Osud kategorizace prací však byl v jednotlivých zemích po pádu komunistického režimu různý. Na Slovensku byly podobně jako v České republice zrušeny ještě federálním zákonodárcem. Dodatečnými novelizacemi zákona č. 100/1988 Sb. došlo však k zachování pracovních kategorií do konce roku 1999 s tím, že nový § 16 tohoto zákona vztáhl nároky ze zařazení do zvýhodněné pracovní kategorie i na osoby zaměstnané v obchodních společnostech, které vznikly z bývalých státních podniků, přičemž právě provedení transformace ze státního podniku bylo kogentní podmínkou pro zařazení zaměstnance do zvýhodněné pracovní kategorie, jak to potvrdil i Nejvyšší soud Slovenské republiky ve svém rozhodnutí ze dne 19. 10. 2005, sp. zn. 4 So 223/2004, publikovaném pod č. 48/2006 Zbierky stanovisk a rozhodnutí súdov SR č. 5/2006, s. 63 a násl.

(dostupné na www.nssr.blox.sk). Rovněž například v Bulharsku a Rumunsku byl v omezené míře systém pracovních kategorií zachován, přičemž rumunský Ústavní i Nejvyšší soud dospěly k závěru, že rozlišování zaměstnanců pro účely doby odchodu do důchodu, pokud pracovali ve stejných pracovních podmínkách, by bylo diskriminační (nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 1999, č. 87/1999, publikovaný ve Sbírce pod č. 352 dne 26. 7. 1999, a rozhodnutí Nejvyššího soudu Rumunska ze dne 15. 1. 2003, sp. zn. 1769/2002, č. 63/2003, dostupné na www.dezvalui.ro). Rovněž v případě pracovní kategorizace v bývalé Německé demokratické republice, kterou reflektoval demokratický právní řád po sjednocení Německa, německý Spolkový ústavní soud konstatoval, že nároky z doplňkových a zvláštních systémů zabezpečení, vzniklé v NDR a uznané Smlouvou o sjednocení Německa, požívají práva na ochranu vlastnictví. Určitá omezení výše důchodu připustil jenom u bývalých pracovníků Ministerstva pro státní bezpečnost a Úřadu pro národní bezpečnost (srov. nálezy Spolkového ústavního soudu 1 BvL 11/94, 1 BvL 22/95 a 1 BvL 32/95, všechny ze dne 28. 4. 1999, dostupné na www.bverfg.de, a komentář k těmto nálezům Tüffers H. *Rentenüberleitung teilweise verfassungswidrig – Die Rentenurteile des Bundesverfassungsgerichts*, dostupný na www.forschung-und-lehre.de). Pokud v systémech důchodového zabezpečení existují specifické výhody pro zaměstnance v určitých profesích, jedná se typicky o tzv. „zaměstnavatelské systémy“, na jejichž financování se podílejí zaměstnanec i zaměstnavatel, přičemž univerzální solidarita všech pojištěnců se obvykle neuplatňuje.

II./2

Rozlišení mezi zaměstnanci soukromého a státního sektoru v univerzálním systému důchodového zabezpečení

[18] V rámci přizpůsobení systému sociálního zabezpečení standardům demokratického právního státu bylo potřeba postupně vyloučit jednak preference v oblasti sociálního zabezpečení, jednak také odstranit setrvávající diskriminace, přičemž jedna z hlavních diskriminací byla mezi zaměstnanci státních

organizací a mezi osobami samostatně výdělečně činnými (Dostal, J. *Transformace sociálního systému České republiky. Teze přednášky pro Parlament ČR*. Ministerstvo práce a sociálních věcí : Praha, 1994.).

[19] Jak již bylo výše uvedeno, mzdová a další zvýhodnění v oblasti sociálního zabezpečení v době komunistického režimu měla často třídní charakter: „*Pro oblast sociálního zabezpečení po nástupu komunistického režimu v Československu byly v prvním období (mezi roky 1948–1951) typická opatření namířená proti ‚nepřátelským třídám‘ tedy odložení nemocenského pojištění osob samostatně výdělečně činných na neurčito, omezení dávek pro osoby samostatně výdělečně činné a spolupracující osoby, omezení platů úředníkům, úprava nemocenského pojištění zemědělců, která znamenala omezený přístup soukromých zemědělců ke zdravotní péči. [...] Zákonem č. 55/1956 Sb. byly zavedeny potřebné nové třídní a profesní preference, k nimž patřilo i zvýhodnění zaměstnanců v režimem preferovaných profesích (doly, hutní a ocelářský průmysl) zařazením do pracovních kategorií*“ (Bobek, M.; Molek, P.; Šimíček, V. *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Masarykova univerzita : Brno, 2009, s. 696–722). Zavedení zvýhodněných pracovních kategorií v některých zaměstnáních, vykonávaných ve státem vlastněných podnicích, bylo tedy od samého počátku vedeno i úmyslem zvýhodnit osoby pracující v sektoru státním a kolchozním oproti soukromě hospodařícím osobám a bylo součástí třídně a politicky motivovaného zatlačování soukromého podnikání a hospodaření.

[20] V období tranzitu a transformace ekonomiky ze státně dirigistické v tržní je tedy třeba při posuzování konkrétních případů vzít v potaz základní hodnoty nové demokratické společnosti, které spočívají v principu rovných práv a nediskriminace, a to mimo jiné nediskriminace různých forem vlastnictví.

[21] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že jednou z prvních ústavních změn po roce 1989 bylo znovuzavedení rovnoprávnosti všech forem a typů vlastnictví a odstranění

dosavadního zvýhodňování státního, případně družstevního vlastnictví, na úkor vlastnictví soukromého a zamezování svobodné hospodářské soutěže. Ústavní zákon č. 100/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 18. 4. 1990 novelizoval některé z nejdůležitějších ústavních článků takto: „[s]tát poskytuje všem vlastníkům rovnocennou ochranu“ (čl. 7 odst. 2) a „[s]tát vytváří podmínky a stanoví pravidla pro rozvoj a ochranu podnikání a hospodářské soutěže“ (čl. 13). Pro odstranění dosavadního deformovaného systému národního hospodářství a zavedení férové hospodářské soutěže založené na soukromém vlastnictví bylo třeba učinit v poměrně krátké době tranzitu řadu důležitých kroků i v oblasti zrušení preferencí státního vlastnictví.

[22] Uvozovací zákon k Listině základních práv a svobod č. 23/1991 Sb., účinný od 8. 2. 1991, ve svém § 1 zavedl povinnost výkladu všech právních předpisů v souladu s Listinou základních práv a svobod, která stojí na principu rovnosti všech lidí (čl. 1). Listina dále zakotvuje zákaz diskriminace v právech (čl. 3) a právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30). Československo bylo již od roku 1976 vázáno Mezinárodním paktem o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.), který ve svém čl. 26 stanoví: „Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace. Zákon zakazuje jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.“ Tento mezinárodní pakt jako mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách je pro státní orgány nejpozději od 1. 1. 1993 bezprostředně závazný, má přednost před zákonem (čl. 10 Ústavy ČR) a je rovněž důležitou interpretační pomůckou v případech, kdy zákon umožňuje více interpretací.

[23] V posuzovaném případě je mezi účastníky nesporný skutkový stav spočívající

v tom, že žalobce pracoval nesporně v kategorii I.A 19 roků a 327 dní. I poté dále pracoval na stejném pracovním místě, za stejných podmínek a ve stejném pracovním zařízení jako tunelář při pracích prováděných hornickým způsobem v podzemním stavitelství, avšak u soukromého zaměstnavatele, neboť došlo k privatizaci podniku, v němž pracoval. Žalobce i krajský soud jsou přesvědčeni, že se do doby práce v kategorii I.A započítává i práce v privatizovaném soukromém podniku, pokud zaměstnanec vykonával totožnou práci. Stěžovatelka je naopak přesvědčena, že žalobcovu zaměstnání svým výkonem sice odpovídalo pracovnímu zařazení v preferované pracovní kategorii, avšak bylo vykonáváno u soukromého subjektu, takže nebylo a ani nemohlo být zařazeno v žádném resortním seznamu ústředního orgánu státní správy; nelze tedy uznat výkon tohoto zaměstnání za zaměstnání v I.A pracovní kategorii. Hlavním důvodem, proč stěžovatelka nevyhověla žádosti žalobce a nepřiznala mu zákonem stanovenou výhodu, tedy byla skutečnost, že žalobce byl zaměstnán u soukromého podniku, nikoli u podniku vlastněného státem.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní nárok žalobce je nutno posuzovat s vědomím složitosti tranzitního období, avšak při zachování všech důležitých hodnot demokratického právního státu. Státní moc v demokratickém právním státě nemůže akceptovat po libosti privilegované či méně privilegované režimy; to vyplývá z principu rovnosti jako zákazu svévole. Státní orgány v demokratickém právním státě mohou rozlišovat jen tam, kde pro to mají legitimní důvod. Takovým legitimním důvodem by mohla být skutečnost, že zisk soukromého podniku mohl být dosahován na úkor pracovních podmínek zaměstnanců, jež stát „kompenzoval“ v důchodovém zabezpečení. S ohledem na krátkost tranzitního období (1990–1991) však Nejvyšší správní soud neshledává, že by tato jinak důvodná odlišnost mohla v tomto období založit odchylné zacházení.

[25] Proto nelze přisvědčit interpretaci stěžovatelky, která je postavena na odlišném zacházení se zaměstnanci v privatizovaných

podnicích oproti zaměstnancům ve státním sektoru. Nejvyšší správní soud s ohledem na takto formulovaná východiska stanoví tři podmínky, při jejichž kumulativním naplnění je třeba uznat za zaměstnání v I. pracovní kategorii i zaměstnání v privatizovaném soukromém podniku v době do 31. 12. 1992, kdy byly privilegované pracovní kategorie zrušeny zákonem o zrušení pracovních kategorií:

- zaměstnání bylo zákonem stanoveným způsobem (postupem podle § 17 zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 5. 1992) zařazeno do I. pracovní kategorie,

- soukromý podnik, v němž bylo takové zaměstnání vykonáváno, vznikl na základě transformace či privatizace státem vlastněného podniku,

- takové zaměstnání i po změně vlastnické formy zaměstnavatele bylo nadále vykonáváno za stejných (identických) podmínek jako v době, kdy bylo zaměstnání zařazeno do zvýhodněné pracovní kategorie.

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v případě žalobce byly všechny tři výše uvedené podmínky naplněny a mezi stěžovatelkou a žalobcem je jejich naplnění od samého počátku skutkově nesporné. Při kumulativním naplnění všech tří uvedených podmínek by skutečně rozlišování mezi zaměstnanci soukromých podniků a podniků vlastněných státem bylo nedovolenou diskriminací, neboť by bylo zacházeno rozdílně s osobami, které naplnily stejné podmínky. Takovýto postup by byl podle názoru Nejvyššího správního soudu v rozporu s výše citovanými hodnotami demokratického právního státu, s čl. 1 Ústavy, který definuje Českou republiku jako demokratický právní stát, s čl. 1, čl. 3 a čl. 30 Listiny, zaručujícími rovnost lidí a zákaz diskriminace v sociálních právech.

[27] Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že zákonnou podmínkou zařazení zaměstnání do zvýhodněných pracovních kategorií bylo kazuistické posouzení každého zaměstnání a jeho konkrétních podmínek příslušnými státními orgány postupy určenými zákonem. Pokud by došlo v soukromém podniku ke vzniku nového zaměstnání, které nebylo

posouzeno výše popsanou procedurou a zavedeno dle příslušných právních předpisů do resortních seznamů zaměstnání zařazených do I. pracovní kategorie pro účely důchodového zabezpečení, pak by nebylo možno takovéto zaměstnání zpětně pouze například dle analogie mezi zvýhodněná zaměstnání *ex post* zařadit. V takovémto případě se již jedná o odlišné podmínky, neboť zaměstnanec již vstupoval do nového pracovněprávního vztahu bez souvislosti s předchozím zaměstnáním a v nových podmínkách si již sjednával mzdová a další ujednání. U takovýchto nově vzniklých zaměstnání by se nenaplnila základní podmínka stanovená zákonem (§ 17 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 5. 1992) pro vytvoření nového pracovního místa ve zvýhodněné pracovní kategorii. Takovou zákonnou podmínkou bylo rozhodnutí příslušného ústředního orgánu, v jehož oboru působnosti se vykonávalo posuzované zaměstnání, o zařazení zaměstnání do resortního seznamu zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie formou výnosu. Nejvyšší správní soud tedy tímto vypořádává námitku stěžovatelky spočívající v tom, že podmínkou pro zařazení do I. pracovní kategorie je výkon zaměstnání v organizaci, která spadala do působnosti některého z resortů a jednalo se o zaměstnání, které bylo výnosem příslušného orgánu zařazeno do resortního seznamu. Závěry Nejvyššího správního soudu v tomto konkrétním případě rozhodně nemohou být aplikovány na všechna zaměstnání vykonávaná u soukromého zaměstnavatele, která mají charakter obdobný zaměstnání zařazenému do zvýhodněné I. pracovní kategorie; to by bylo ostatně nespravedlivé paušální zvýhodnění soukromých zaměstnavatelů, kteří zaměstnance v rizikových provozech využívali, avšak nijak se nepodíleli na zvýšených nákladech spojených s jejich důchodovým zvýhodněním.

[28] V posuzovaném případě je nesporné, že pracovní zařazení žalobce v plném rozsahu odpovídalo zaměstnání zařazenému do příslušného resortního seznamu, neboť bylo mezi stranami na jisto postaveno, že žalobce pokračoval i po změně zaměstnavatele na

stejném pracovním místě, za stejných pracovních podmínek a ve stejném pracovním zařazení jako v době, kdy bylo jeho zaměstnání zařazeno do příslušného resortního seznamu. Popsanou zákonnou podmínku zařazení do seznamu zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie není možno interpretovat tak, že provedené zařazení zaměstnání do preferované pracovní kategorie zaniká bez dalšího změnou vlastnické formy zaměstnavatele, neboť tato interpretace není ústavně konformní, protože je v rozporu se zásadou rovnosti a nediskriminace. Velmi obecné právní závěry krajského soudu v napadeném rozsudku o opomenutí zákonodárce je tedy nutno korigovat shora popsanou argumentací Nejvyššího správního soudu a na předstřenou otázku nazírat ve světle odůvodnění tohoto rozhodnutí.

II./3

Dokazování zařazení zaměstnání do I. pracovní kategorie

[29] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, že lze preferovanou pracovní kategorií hodnotit pouze na základě „přílohy č. 126“, v níž bude uvedeno pořadové číslo podle resortního seznamu potvrzené zaměstnavatelem a OSSZ. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že dokonce i dle judikatury soudů v době reálného socialismu byly soudy oprávněny podle výsledků prove-

deného dokazování vyslovit, že pracovník splňuje podmínky I. pracovní kategorie v případě, že práce jím vykonávaná odpovídala zcela zaměstnání zařazenému do této kategorie (srov. bod [13]).

[30] Nejvyšší správní soud odkazuje na svou dosavadní judikaturu, kde k otázce dokazování, zda vykonávaná práce odpovídala zaměstnání, které podle resortního seznamu bylo zařazeno do I. pracovní kategorie, již konstatoval, že „[k]rajský soud může na základě provedení dokazování v souladu s § 77 odst. 2 s. ř. s. dospět k závěru odchýlenému oproti závěru České správy sociálního zabezpečení a zavázat správní orgán závěrem o tom, že práce vykonávaná žalobcem odpovídala zcela zaměstnání, které podle resortního seznamu bylo zařazeno do I. pracovní kategorie“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2009, čj. 4 Ads 12/2009-83) a že v procesních předpisech o důchodovém pojištění se nenachází speciální právní úprava, která by stanovovala formy a způsoby dokazování zařazení zaměstnání do I. pracovní kategorie (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, čj. 6 Ads 129/2009-74). Z tohoto důvodu tedy i námitka stěžovatelky ohledně dokazování zařazení do I. pracovní kategorie tzv. „přílohou č. 126“ není důvodná a Nejvyšší správní soud ji hodnotí jako neopodstatněnou.

Pobyt cizinců: rodinný příslušník občana EU

k § 15a odst. 4 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 379/2007 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 2 odst. 2 a čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (v textu jen „směrnice 2004/38/ES“)

Vztah obdobný vztahu rodinnému [§ 15a odst. 4 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců] musí být definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný, musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je citovaný zákon v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES vymezuje. Za vztah rodinný je považován vztah rodiče – děti, prarodiče – děti.

Za rodinného příslušníka, tudíž ani za vztah rodinný není považován vztah bratr – sestra, tím méně lze potom za takový vztah, resp. vztah obdobný vztahu rodinnému, považovat vztah bratranec – sestřenice.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, čj. 5 As 6/2010-63)

Věc: Ulziiibayar G. (Mongolsko) proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o povolení k přechodnému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal dne 17. 1. 2008 o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky (§ 87 b odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Do žádosti uvedl jako účel pobytu „*sloučení s občanem ČR*“. K výzvě správního orgánu, aby k žádosti doplnil potřebné náležitosti, žalobce předložil listinu, ve které paní Enkhtuya E., občanka ČR, potvrzuje, že žalobce (její bratranec) spolu s dalšími sestřenicemi, kamarádem a další příbuznou (všichni jmenovitě uvedeni), žijí spolu s ní, a že žalobce je tedy rodinným příslušníkem občanky České republiky.

Žalovaný žádost dne 21. 7. 2008 zamítl s tím, že žalobce hodnověrně nedoložil, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti. Vycházel přitom ze směrnice 2004/38/ES, podle níž se dle čl. 2 bod 2 rozumí rodinným příslušníkem a) manžel nebo manželka; b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství; c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písm. b); d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písm. b). Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí odkázal rovněž na čl. 3 směrnice 2004/38/ES, podle něhož se tato směrnice vztahuje na všechny občany Evropské unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bod. 2, kteří je doprovázejí nebo následují. Dále z uvedeného článku vyplývá, že hostitelský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy usnadňuje vstup a pobyt všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušní-

ka ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně a dále vstup a pobyt partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah. Žalovaný vycházel při interpretaci uvedených ustanovení z důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců, v níž se ve vztahu k § 15a odst. 4 písm. b) tohoto zákona uvádí: „*písmeno b) reaguje na čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice, podle něhož členský stát usnadňuje v souladu s vnitrostátními předpisy vstup a pobyt partnerovi, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah, v České republice se jedná typicky o vztah druhá a družky*.“ Skutečnost, že se v konkrétním případě bude jednat o osobu, která splňuje podmínku trvalého vztahu s občanem Evropské unie, bude muset tato osoba správnímu orgánu nezpochybnitelným způsobem doložit (k tomuto účelu nelze přitom použít formu čestného prohlášení).

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, ve které namítal, že žalovaný nesprávně vyložil pojem „*vztah obdobný vztahu rodinnému*“, neboť za něj považoval výlučně vztah druh – družka. Dále namítal, že žalovaný nepostupoval správně, když mu nikdy nesdělil, jakým konkrétním dokladem by měl doložit splnění zákonných podmínek pro udělení povolení. Městský soud v Praze námitkám žalobce nepřisvědčil a žalobu rozsudkem ze dne 30. 9. 2009 zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které tvrdil, že žalovaný pochybil při výkladu pojmu „*vztah obdobný vztahu rodinnému*“. Podle jeho názoru bylo třeba při výkladu vychá-

zet výlučně z textu § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců bez odkazu na směrnici 2004/38/ES. Pokud zákonodárce použil tuto obecnou formulaci, měl nepochybně na mysli široký okruh vztahů (nejen vztah druh – družka), které však kvůli nesčetnému množství možností nebylo možno v právním předpise vyjmenovat.

Stěžovatel dále namítal, že mu správní orgán v rozporu s § 4 odst. 2, § 37 odst. 3 a § 45 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nikdy nesdělil, jaký konkrétní doklad, který potvrzuje jeho vztah k občanovi ČR, má doložit. Správní orgán je povinen účinně pomoci účastníkovi řízení odstranit nedostatky podání a navíc objektivně neexistuje žádný doklad, který by prokazoval existenci vztahu obdobného vztahu rodinnému, ani žádný úřad, který by takový doklad vydal. Žalovaný proto měl provést ohledání na místě, které stěžovatel navrhoval. K tomuto důkaznímu návrhu se však žalovaný ani nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

(...) V projednávané věci je zásadní otázkou, zda stěžovatel je či není osobou s obdobným postavením rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel odvozuje toto své postavení od skutečnosti, že sdílí společnou domácnost s občankou Evropské unie, resp. státní občankou České republiky [viz § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců], paní Enkhsuud E. Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel v průběhu správního řízení prokazoval tuto skutečnost výhradně čestným prohlášením jmenované, dále navrhoval provedení místního ohledání na sdělené adrese. Na základě předložených dokladů správní orgán dospěl k závěru, že stěžovatel nesplnil podmínky pro povolení přechodného pobytu, a to proto, že se u něho nejedná o vztah druh – družka, nýbrž o vztah jiný, a to vzdálený příbuzenský (sestřenice – bratranec).

Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana Evropské unie rozumí jeho:

a) manžel,

b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti,

c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a

d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzešlé nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie.

Je-li účelem pobytu občana Evropské unie studium, rozumí se rodinným příslušníkem pouze manžel a nezaopatřené dítě (§ 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

Za nezaopatřenou osobu podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se považuje cizinec, který je vyživován občanem Evropské unie nebo jeho manželem a který:

a) se soustavně připravuje na budoucí povolání,

b) se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo

c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

Zákon o pobytu cizinců dále stanoví, že „[u]stanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že:

a) je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud

1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti,

2. je občanem Evropské unie vyživovaný, nebo

3. se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie, anebo

b) má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti“.

Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel nespadá do kategorie rodinného příslušníka dle odstavce 1 citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců, neboť u něho není dán přímý příbuzenský poměr.

Zákon ve výše citovaném ustanovení (odstavec 4) rozšiřuje kategorii rodinných příslušníků i na jiné osoby, např. na ty, které s občanem Evropské unie žily ve státě původu ve společné domácnosti nebo které jsou odkázány na osobní péči občana Evropské unie ze zdravotních důvodů, jakož i na ty, které mají s občanem Unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žijí s ním ve společné domácnosti. Zákonodárce přitom okruh rodinného příslušníka rozšířil v souladu s vymezením tzv. „oprávněných osob“ tak, jak je vymezuje článek 3 směrnice 2004/38/ES:

„Čl. 3 Oprávněné osoby

1. Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.

2. Aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob:

a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně;

b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.“

Stěžovateli nelze přisvědčit v jeho interpretaci čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES, potažmo § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Např. z čl. 2 bod 2 směrnice 2004/38/ES vyplývá, že za rodinného přísluš-

níka se považuje nejen manžel a manželka, ale také např. partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství. Uvedená směrnice tedy konkretizuje dva v úvahu připadající partnerské vztahy, a to vztah manžel – manželka a vztah registrovaného partnerství. Jiný vztah společného soužití těmto vztahům na roveň postaveným v okruhu „*primárních rodinných příslušníků*“ nevymezuje.

V čl. 2 bod 2 směrnice 2004/38/ES je vymezen pojem „*rodinný příslušník*“:

„Rodinným příslušníkem“ se rozumí:

„a) manžel nebo manželka;

b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu;

c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b) [...]“

Směrnice 2004/38/ES vymezuje obdobný „*partnerský vztah*“ dále i v okruhu tzv. „*oprávněných osob*“ v čl. 3 bod 1. písm. b). Slovo partner přitom tato směrnice užívá pro vztah „*rodinný*“, tudíž jeho obsahem je souhrn vzájemných práv a povinností vyplývajících ze zákona manželům, zejména zákonná vzájemná vyživovací povinnost, existence společné domácnosti; pojem společné domácnosti nelze přitom ztotožňovat pouze se společným bydlením na stejné adrese, ale společné podílení se na chodu domácnosti, zabezpečování a úhradě společných potřeb apod. (srov. § 115 občanského zákoníku: domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby).

Stejný obsah pojmu partner je nutno vnímat i v dalším textu směrnice 2004/38/ES. Je-li tudíž v této směrnici dále v čl. 3 užito pojmu partner, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah, nelze pod tento pojem pořadit jakoukoli osobu, resp. jakýkoli vztah,

ale pouze takový, který znaky „partnerského“ soužití naplňuje. Předmětná směrnice 2004/38/ES byla, podobně jako předtím směrnice Rady 64/221/EHS, implementována do českého právního řádu. Jestliže je v řízení před správním orgánem, jakož i v řízení před soudem použit právní předpis vydaný k provedení závazného předpisu evropského (což je právě případ zákona o pobytu cizinců v kontextu se směrnicí 2004/38/ES) nebo se použije přímo předpis evropský, je správní orgán či soud povinen jej vyložit v intencích evropského předpisu. Tak je nutno postupovat i v případě interpretace § 15 odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že z § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nelze bez dalšího dovozovat, že se musí vždy nutně jednat pouze o vztah druh – družka. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na čl. 37 směrnice 2004/38/ES, podle kterého touto směrnicí nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou pro jednotlivce příznivější. Nejvyšší správní soud připouští, že § 15 odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců lze interpretovat širěji než čl. 3 bod 1. písm. b) směrnice 2004/38/ES.

Uvedené ustanovení zákona nicméně obahuje dvě podmínky: 1) cizinec žije s občanem Evropské unie ve vztahu obdobném vztahu rodinnému, 2) žije s ním ve společné domácnosti. Obě podmínky přitom musejí být splněny současně.

Je proto nutno zabývat se nejen tím, zda cizinec žije ve společné domácnosti s obča-

nem Evropské unie, ale také tím, zda lze vztah mezi nimi považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému. Vztah obdobný vztahu rodinnému musí být však definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný, musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je zákon v souladu se směrnicí vymezuje. Za vztah rodinný je bezesporu považován vztah rodiče – děti, prarodiče – děti. Lze v této souvislosti proto akceptovat názor stěžovatele stran posuzování takovýchto vztahů (obdobných vztahům rodinným), existují-li mezi určitými osobami, které mezi sebou mají určitou dlouhodobou úzkou citovou a jinou vazbu, přitom takové vztahy lze přirovnat ke vztahu např. rodiče – děti, prarodiče – vnuci. Za vztah rodinný však směrnice 2004/38/ES, ale ani vnitrostátní předpis, přihlídneme-li nadto i k výše citovanému čl. 37 citované směrnice, nepovažuje vztah, který má s občankou Evropské unie, resp. České republiky, stěžovatel v projednávané věci.

Jak již bylo uvedeno výše, za rodinného příslušníka občana Evropské unie se rozumí jeho: a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie.

Za rodinného příslušníka, tudíž ani za vztah rodinný není považován vztah bratr – sestra, tím méně lze potom za takový vztah, resp. vztah obdobný vztahu rodinnému, považovat vztah bratranec – sestřenice.

2095

Pobyt cizinců: navrácení v předešlý stav; povolení k dlouhodobému pobytu

k § 41 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 47 odst. 1 věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Aplikace institutu navrácení v předešlý stav zakotveného v § 41 správního řádu z roku 2004 je při rozhodování o žádostech cizinců o povolení k dlouhodobému

pobytu vyloučena, a to vzhledem k existenci speciální úpravy obsažené v § 47 odst. 1 věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2009, čj. 9 Ca 279/2008-31)

Věc: Nguyen T. C. (Vietnam) proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o povolení k dlouhodobému pobytu.

Rozhodnutím Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Hradec Králové, Inspektorátu cizinecké policie v Náchodě, ze dne 18. 4. 2008, bylo podle § 169 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců zastaveno řízení ve věci žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání, neboť žalobkyně podala žádost v době, kdy k tomu již nebyla oprávněna. Žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 7. 2008 zamítl.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, v níž poukázala na to, že současně s podáním žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu podala u správního orgánu I. stupně žádost o prominutí zmeškání úkonu ve smyslu § 41 správního řádu z roku 2004. V žádosti uvedla skutečnosti týkající se opožděného podání své žádosti, zejména to, že dne 15. 2. 2008 se spolu s dalšími žadateli dostavila na Inspektorát cizinecké policie Pardubice za účelem podání předmětné žádosti. Pracovníci inspektorátu ovšem její žádost odmítli přijmout s tím, že není úřední den a že má přijít znovu v pondělí dne 18. 2. 2008. Když se v tento den na inspektorát dostavila, pracovníci inspektorátu opět odmítli její žádost přijmout, neboť neobsahovala všechny náležitosti, a poučili ji, že se má na inspektorát dostavit v okamžiku, kdy bude mít veškeré náležitosti k žádosti. Žalobkyně namítala, že se v důsledku tohoto nesprávného poučení dostala do situace, kdy její žádost podaná dne 9. 4. 2008 faxem a následně potvrzená písemným podáním ze dne 10. 4. 2008 byla Inspektorátem cizinecké policie v Náchodě, který byl k vyřízení žádosti příslušný z důvodu změny bydliště žalobkyně, posouzena jako opožděně podaná. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí

připustil možnost, že žalobkyně skutečně postupovala tak, jak je výše uvedeno (což žalobkyně dovozuje z věty: „*I kdyby tvrzení žalobkyně bylo pravdivé* [...]“). Učinil však nesprávný závěr, že žalobkyně by v takovém případě stejně nedodržela zákonnou třídní lhůtu uvedenou v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž v této souvislosti konstatoval, že poslední den k podání žádosti byl 15. 2. 2008. Žalobkyně tvrdila, že zákonnou třídní lhůtu pro podání žádosti splnila, neboť v podání žádosti dne 15. 2. 2008 jí zabránila překážka na její vůli nezávislá (její podání bylo odmítnuto s odkazem na to, že není úřední den). Pokud tedy žalovaný připustil, že tvrzení žalobkyně může být pravdivé, pak se nedostatečným a nesprávně interpretovaným způsobem vypořádal s tvrzeními žalobkyně a vyvodil z nich nesprávný závěr.

Žalobkyně rovněž uvedla, že v případě žádosti o navrácení v předešlý stav rozhoduje správní orgán podle § 41 odst. 6 či 7 správního řádu z roku 2004 formou usnesení. Proto není v souladu se zákonem, pokud správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí pouze konstatoval, že rozhodl o tom, že zmeškání úkonu nepromíjí. Jeho povinností bylo řádně se vypořádat s návrhem žalobkyně, na čemž nemůže nic změnit ani žalovaným tvrzená skutečnost, že k § 41 správního řádu z roku 2004 je třeba jako *lex specialis* použít § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že nedodržením lhůty stanovené v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zaniklo žalobkyni oprávnění podat žádost o povolení k pobytu. Žádost žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty byla odůvodněna tvrzením, že Inspektorát cizinecké policie Pardubice odmítl přijmout její neúplnou žádost. Poslední z předložených náležitostí žádosti žalobkyně je datována dnem 2. 4. 2008. I kdyby tvr-

zení žalobkyně bylo pravdivé, nebyla by do držena lhůta tří pracovních dnů od odpadnutí překážky stanovená v § 47 odst. 1 citovaného zákona. Toto ustanovení je ve vztahu k § 41 správního řádu z roku 2004 speciální. V případě aplikace § 47 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců nejde o řešení samostatné otázky, která by měla být uvedena ve výrokové části rozhodnutí.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V dané věci není mezi účastníky sporu o tom, že žalobkyně zmeškala lhůtu k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR zakotvenou v § 47 odst. 1 větě první zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni bylo dříve uděleno povolení k pobytu na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání s dobou platnosti od 3. 8. 2007 do 29. 2. 2008, takže poslední den lhůty, ve které byla žalobkyně dle § 47 odst. 1 věty první citovaného zákona povinna žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR podat, připadl na 15. 2. 2008. Žádost ze dne 9. 4. 2008, doručená správnímu orgánu dne 10. 4. 2008, byla evidentně podána v době, kdy již k tomuto úkonu žalobkyně nebyla oprávněna.

Žalobkyně si této skutečnosti, tj. zmeškání lhůty k podání předmětné žádosti stanovené v § 47 odst. 1 větě první uvedeného zákona, byla nepochybně dobře vědoma, o čemž svědčí to, že spolu se žádostí ze dne 9. 4. 2008 podala žádost, v níž s poukazem na konkrétní skutkové okolnosti případu dovozuje splnění podmínek uvedených v § 41 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004 pro prominutí zmeškání úkonu spočívajícího ve (včasném) podání této žádosti. Soud má nicméně ve shodě s názorem žalovaného za to, že žalobkyně se v tomto případě vůbec nemůže dovolávat možnosti navrácení v předešlý stav ve smyslu úpravy obsažené v § 41 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004, neboť aplikace tohoto institutu je při rozhodování o žádostech cizinců o povolení k dlouhodobému pobytu vyloučena, a to vzhledem k existenci speciální úpravy obsažené v § 47 odst. 1 větě druhé zákona o pobytu cizinců, která stanoví, z jakých

důvodů je cizinec oprávněn podat žádost i po uplynutí lhůty uvedené v § 47 odst. 1 větě první tohoto zákona (jestliže mu v podání včasné žádosti zabránily důvody na vůli cizince nezávislé) a v jaké náhradní lhůtě je tak povinen učinit (do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů). V souladu s obecně uznávanou právní zásadou *lex specialis derogat legi generali* se tedy cizinci v případě zmeškání lhůty k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu stanovené v § 47 odst. 1 větě první citovaného zákona nemohou dovolávat navrácení v předešlý stav žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 správního řádu z roku 2004, a to ve lhůtě tam stanovené (15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit), ale mohou postupovat pouze podle úpravy obsažené v § 47 odst. 1 větě druhé zákona o pobytu cizinců, která jim přiznává oprávnění podat předmětnou žádost do 3 pracovních dnů po zániku důvodů na vůli cizince nezávislých, které mu zabránily podat žádost ve lhůtě uvedené v první větě téhož zákonného ustanovení.

Z výše uvedeného vyplývá též nedůvodnost argumentace obsažené v žádosti o prominutí zmeškání úkonu ze dne 9. 4. 2008, v níž žalobkyně uvádí, že dne 26. 3. 2008, kdy získala poslední náležitost ke své žádosti – povolení úřadu práce, počala běžet 15denní lhůta podle § 41 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Tato lhůta se, jak již bylo zdůvodněno shora, v souzené věci vzhledem k existenci speciální úpravy zakotvené v § 47 odst. 1 větě druhé zákona o pobytu cizinců vůbec neuplatní. Z téhož důvodu také správní orgán I. stupně nebyl povinen samostatným výrokem rozhodovat o žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty podané podle § 41 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Jeho povinností bylo zvážit, zda je žalobkyně oprávněna předmětnou žádost podat, a to z hlediska všech lhůt zakotvených v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Při tomto posouzení se správní orgán nutně musel zabývat též relevancí žalobkyní uváděných důvodů, které jí údajně zabránily podat žádost včas (rozuměj ve lhůtě uvedené v § 47 odst. 1 větě první

uvedeného zákona). Dospěl-li správní orgán přesto k závěru, že žalobkyně podala předmětnou žádost v době, kdy k tomu nebyla oprávněna, bylo jeho povinností postupovat podle § 169 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tj. usnesením řízení zastavit a v odůvodnění rozhodnutí pak uvést, na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěl. To vše správní orgán I. stupně v projednávané věci učinil. Konstatování obsažené v odůvodnění jeho rozhodnutí, že „na základě shora uvedených skutečností rozhodl o tom, že zmeškání úkonu nepromíjí“, je sice nesprávné, ale zároveň zcela nadbytečné, a jako takové nemohlo žalobkyni zkrátit na jejích právech, protože k rozhodování o žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání úkonu podané podle § 41 odst. 2 správního řádu z roku 2004 samostatným usnesením, popř. samostatným výrokem rozhodnutí nebylo vzhledem k nemožnosti aplikace tohoto institutu žádného důvodu.

Soud se plně ztotožňuje se závěrem žalovaného, že i kdyby bylo možné akceptovat tvrzení žalobkyně o nesprávném postupu správního orgánu I. stupně spočívajícím v poučení žalobkyně o tom, že žádost může účinně podat až v okamžiku, kdy bude mít obstarány veškeré její náležitosti, a vyhodnotit tuto okolnost jako důvod nezávislý na vůli žalobkyně, který jí zabránil ve včasném podání žádosti, stejně by ze strany žalobkyně nebyla dodržena lhůta k podání žádosti v trvání 3 pracovních dnů po zániku tohoto důvodu, takže její žádost ze dne 9. 4. 2008 by tak jako tak musela být posouzena jako podaná v době, kdy k tomu již žalobkyně nebyla oprávněna. Jak totiž žalovaný správně poznamenal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, poslední z náležitostí žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu je doklad o zajištění ubytování na území ČR [§ 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců], který nese datum 2. 4. 2008. Případná lhůta k dodatečnému podání žádosti podle § 47 odst. 2 téhož zákona v trvání 3 pracovních dnů, počítaná

od data vyhotovení zmíněného dokladu, tedy žalobkyni marně uplynula dne 7. 4. 2008.

Napadené rozhodnutí žalovaného je postaveno na závěru, že usnesení o zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 169 odst. 7 písm. d) uvedeného zákona z důvodu podání této žádosti v době, kdy k tomu žalobkyně nebyla oprávněna, bylo třeba vydat již na základě skutečností vyplývajících ze samotné žádosti (datum jejího podání) a příloh této žádosti, takže posuzování jakýchkoliv dalších skutečností bylo v dané věci nadbytečné. Soud se s tímto závěrem žalovaného, který z odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, plně ztotožňuje. Proto také nelze žalovanému vytýkat, že k žádným dalším skutkovým okolnostem uváděným žalobkyní v odvolání podaném proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (nesprávné poučení žalobkyně o možnosti podat žádost pouze se všemi náležitostmi, či poukaz na to, že se ze strany správního orgánu I. stupně jedná o běžnou praxi) nepřihlížel a těmito se nezabýval; posuzování těchto okolností by za daného stavu věci bylo zcela nadbytečné.

(...) Lze tak shrnout, že žalobkyně podala předmětnou žádost jak po uplynutí lhůty k jejímu podání zakotvené v § 47 odst. 1 větě prvé zákona o pobytu cizinců, která žalobkyni marně uplynula dne 15. 2. 2008, tak i po uplynutí případné lhůty 3 pracovních dnů po zániku těch důvodů, které žalobkyni dle jejich vlastních tvrzení zabránily ve včasném podání žádosti. Řízení o žádosti žalobkyně bylo proto právem zastaveno podle § 169 odst. 7 písm. d) uvedeného zákona, neboť žalobkyně podala žádost v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Žalobkyni zdůrazňované tvrzení, podle kterého se na Inspektorát cizinecké policie v Pardubicích dostavila dne 15. 2. 2008 a poté opětovně dne 18. 2. 2008, nemůže tento závěr nijak ovlivnit, neboť v uvedené dny žalobkyně žádnou žádost nepodala; její žádost nese datum 9. 4. 2008.

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: věcná příslušnost k projednání přestupku

Správní řízení: přezkum nicotného rozhodnutí v přezkumném řízení

k § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 67/1993 Sb. a č. 362/2003 Sb.

k § 77 odst. 1, § 78 odst. 1 a § 94 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákonů č. 186/2004 Sb., č. 436/2004 Sb., č. 586/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 169/2005 Sb., č. 253/2005 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 530/2005 Sb., č. 189/2006 Sb., č. 531/2006 Sb., č. 261/2007 Sb. a č. 305/2008 Sb.

I. V případě, že jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostních sborů, projedná jako přestupek místně příslušný obecní úřad namísto toho, aby je projednal příslušný služební funkcionář v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je výsledné rozhodnutí obecního úřadu nicotné, protože jej vydal absolutně věcně nepřislušný správní orgán.

II. Jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změní v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, zatíží své rozhodnutí vadou, které jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44)

Prejudikatura: č. 793/2006 Sb. NSS a č. 1629/2008 Sb. NSS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 214/1998.

Věc: Ing. Michal N. proti Ministerstvu dopravy – odboru provozu silničních vozidel o příslušnost správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl v noci ze 6. na 7. 9. 2008 nalezen na místě dopravní nehody u silnice mezi obcemi Luhov a Lištany a dopraven s těžkými zraněními do Fakultní nemocnice Plzeň. Zde mu byl odebrán vzorek krve na zjištění požití alkoholu a rozbořem krve byla naměřena hodnota 1,09 g/kg alkoholu v krvi. Dne 11. 9. 2008 zahájila Policie České republiky úkony trestního řízení s tím, že na podkladě zjištěných skutečností je dostatečně odůvodněn závěr, že žalobce mohl spáchat trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 201 odst. 1 a 2 písm. c) trestního zákona z roku 1961. Uvedeného činu se měl dopustit dne 6. 9. 2009 okolo 23:55, kdy řídil osobní vozidlo na výše uvedené silnici ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil vlivem

návykové látky, tedy vykonával činnost, při které mohl ohrozit život nebo zdraví lidí, a způsobil přitom dopravní nehodu.

Dne 6. 1. 2009 odevzdala Policie České republiky věc k projednání přestupku s odůvodněním, že nelze mít jednoznačně za prokázané, že jednání žalobce naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle citovaného ustanovení trestního zákona, vzhledem k neprokázání požadované minimální hladiny alkoholu v krvi ve výši 1 g/kg. Dne 12. 1. 2009 postoupil Magistrát města Plzně věc Městskému úřadu Nýřany, jakožto místně příslušnému správnímu orgánu, k jejímu projednání podle zákona o přestupcích. Městský úřad Nýřany – odbor dopravy (dále jen „městský

úřad“) nejprve dne 15. 1. 2009 žalobci ustanovil opatrovníka (manželku Petru N.), neboť jeho zdravotní stav byl natolik nepříznivý, že nebyl schopen verbální komunikace v takovém rozsahu, aby mohl učinit výpověď. Městský úřad rozhodnutím ze dne 29. 1. 2009 řízení zastavil s tím, že nelze jednoznačně prokázat, že havarované vozidlo řídil žalobce.

Dne 4. 3. 2009 byl Krajskému úřadu Plzeňského kraje (dále jen „krajský úřad“) doručen podnět Hasičského záchranného sboru Plzeňského kraje (dále jen „HZS Plzeňského kraje“) „*ke zrušení*“ výše specifikovaného rozhodnutí městského úřadu ze dne 29. 1. 2009. Žalobce byl podle tohoto podnětu v době spáchání jednání, které má znaky přestupku, příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky, a tímto příslušníkem nadále je. Jeho jednání proto nemělo být řešeno v přestupkovém řízení a neměl o něm rozhodovat městský úřad. Jednání příslušníka bezpečnostního sboru musí být projednáno podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 361/2003 Sb., a musí o něm rozhodnout příslušný služební funkcionář. Protože městský úřad vydal své rozhodnutí v rozporu se zákonem jako věcně nepřislušný správní úřad, je třeba na toto rozhodnutí nahlížet jako na nicotné rozhodnutí.

Krajský úřad si následně vyžádal od městského úřadu spisovou dokumentaci týkající se věci a dne 23. 3. 2009 vydal rozhodnutí, kterým zrušil předmětné rozhodnutí městského úřadu. Krajský úřad shledal, že námitky uvedené v podnětu mají oporu v zákoně a že městský úřad nebyl příslušný k projednání jednání, které mělo znaky přestupku, neboť žalobce se jej dopustil jako příslušník bezpečnostního sboru. V tomto postupu shledal krajský úřad vadu „*razane nezákonnosti*“ a jelikož nebylo zapotřebí dalšího vysvětlení účastníka řízení, provedl zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu z roku 2004 a rozhodnutí městského úřadu podle § 97 odst. 3 správního řádu zrušil. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání. Dne 26. 5. 2009 doplnil žalobce odvolání o sdělení, že rozhodnutím ze dne 18. 5. 2009 jej ředitel HZS Plzeňského kraje na zá-

kladě jeho žádosti propustil ke dni 31. 5. 2009 ze služebního poměru. Zároveň poukázal na § 10 odst. 2 zákona o přestupcích. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 5. 2009 odvolání zamítl.

Městský soud dne 18. 2. 2010 zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění uvedl, že posouzení podnětu HZS Plzeňského kraje bylo toliko posouzením věci ve smyslu § 95 odst. 1 správního řádu, tedy předběžným posouzením toho, zda městský úřad rozhodl v rozporu se zákonem. Krajský úřad tak mohl provést zkrácené přezkumné řízení. Městský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku, podle níž v případě, že bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno skutečně za situace, kdy správní orgán nebyl k jeho vydání věcně příslušný, pak na takový skutkový stav dopadá úprava správního řádu o nicotnosti rozhodnutí a nelze použít ustanovení o přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení. K tomu městský soud poukázal na skutečnost, že nicotnost rozhodnutí je upravena v § 77 a § 78 správního řádu, tedy v jeho hlavě VI, která upravuje průběh řízení v prvním stupni. Z toho dovodil, že o nicotnosti rozhodnutí může správní orgán rozhodnout pouze v „*řádném správním řízení*“, nikoli v řízení podle hlavy IX správního řádu, upravující přezkumné řízení.

Žalobce (stěžovatel) se kasační stížností domáhal zrušení rozsudku městského soudu. Nejprve namítl, že v přezkumném řízení nelze měnit či doplňovat skutková zjištění, a správní orgán je tak vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil správní orgán, který vydal přezkoumávané rozhodnutí. V daném případě přezkoumávající správní orgán doplnil skutková zjištění, a to provedením důkazu listinou, tedy podnětem HZS Plzeňského kraje, obsahujícím tvrzení o tom, že stěžovatel je příslušníkem bezpečnostního sboru. Toto skutkové zjištění však nemůže představovat předběžné posouzení věci podle § 95 správního řádu. Ze spisového materiálu totiž porušení právního předpisu zjevné není. Krajský úřad tedy neměl provádět přezkumné řízení, které je omezeno toliko na otázky právního posouzení. Namísto toho měl provést obnovu řízení z moci úřední.

Stěžovatel dále uvedl, že správní orgány obou stupňů postupovaly v rozporu s § 98 správního řádu. Toto ustanovení upravuje zkrácené přezkumné řízení, které může správní orgán provést, jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu. Dokazování se při něm neprovádí. V daném případě však ze spisového materiálu není zjevné, že by stěžovatel podléhal zvláštní kázeňské pravomoci nebo že by byl příslušníkem bezpečnostního sboru, což ostatně konstatoval ve svém rozhodnutí i krajský úřad. Důkazem o tom, že stěžovatel je příslušníkem bezpečnostního sboru, je až sdělení hasičského záchranného sboru. Pokud však správní orgán nesmí provádět dokazování ve zkráceném přezkumném řízení, pak nesměl provést důkaz ani touto listinou a vzít takto zjištěnou skutečnost za podklad pro své rozhodnutí. Pokud správní orgán dokazování prováděl, měl umožnit stěžovateli uplatnit jeho procesní práva, zejména právo vyjádřit se k provedenému důkazu. Nesprávným postupem tak krajský úřad zkrátil stěžovatele na jeho právech.

Stěžovatel konečně také namítl, že pokud bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno skutečně za situace, kdy správní orgán nebyl k jeho vydání vůbec věcně příslušný, pak na takový skutkový stav dopadá úprava správního řádu o nicotnosti rozhodnutí a nelze použít ustanovení o přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení.

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

Z odůvodnění:

(...) [12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž nelze rozhodnutí vydané správním orgánem, který k jeho vydání vůbec nebyl věcně příslušný, podrobit přezkumu podle § 94 a násl. správního řádu, ale je nutno prohlásit jeho nicotnost. Městský soud k tomu uvedl, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu lze prohlásit pouze v řádném správním řízení. S tímto právním názorem však nelze souhlasit. Podle § 78 odst. 1 správního řádu se nicotnost „zjišťuje a prokládá z moci úřední, a to kdykoliv“. Syste-

matickému zařazení uvedeného ustanovení do hlavy VI správního řádu upravující průběh řízení v prvním stupni přitom nelze přiznávat takové důsledky, jak činí městský soud. Tím by byl popřen smysl institutu nicotnosti. Nicotnost správního rozhodnutí totiž označuje stav, kdy správní akt vydaný správním orgánem není v důsledku určité závažné vady vůbec správním aktem, ale je paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nulitní (tj. nicotný) správní akt nikoho právně nezavazuje. Nicotnost nemůže být zhojena ani uplynutím času, na rozdíl od nezákonnosti či věcné nesprávnosti [srov. např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. BOVA POLYGON : Praha, 2006, s. 450 a násl.; k podrobnému vymezení pojmu nicotnost správního aktu a k odkazům na další relevantní judikaturu a literaturu viz zejména rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS, a ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS].

[13] Nicotnost je tedy nutno nahlížet jako podstatně závažnější vadu správního rozhodnutí, než je např. nezákonnost, kterou přitom správní orgány mohou napravit i po skončení řádného správního řízení (v rámci přezkumného řízení). Bylo by tak dost absurdní, kdyby takovou možnost neměly v případě nicotnosti. Ostatně soudní řád správní výslovně povazuje soudy vyslovit nicotnost, a to i z moci úřední (viz § 76 odst. 2 s. ř. s.). Správní orgán, který by např. zahájil přezkumné řízení a v jeho průběhu by dospěl k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je nicotné, by v případě nemožnosti vyslovit nicotnost byl postaven před neřešitelné dilema, jak toto řízení ukončit. Výklad, podle něž by to byl až správní soud, kdo by v takovém případě mohl v následném soudním řízení prohlásit nicotnost, by byl v rozporu s jednou ze základních zásad správního řízení, kterou je zásada rychlosti a hospodárnosti, zakotvená v § 6 správního řádu. Městský soud tedy pochybil, jestliže konstatoval, že krajský úřad (a následně ani žalovaný) neměli možnost či povinnost zabývat se otázkou, zda je rozhodnutí městského úřadu nicotné.

[14] Povinnost zabývat se touto otázkou zároveň měl i samotný městský soud a v případě, že by dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského úřadu a žalovaného jsou nicotná, měl na základě § 76 odst. 2 s. ř. s. jejich nicotnost vyslovit. Pokud totiž bylo nicotné rozhodnutí městského úřadu, pak musela být nicotná i na něj navazující rozhodnutí správních orgánů. Jak již dříve judikoval Nejvyšší správní soud, pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, čj. 6 A 26/1995-29, publikován v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 214/1998, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, čj. 6 A 32/2002-117). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, uvedl, že je „*nutno vycházet z premisy, že nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhoditelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně*“. Uvedené závěry lze bezpochyby přiměřeně vztáhnout také na rozhodnutí vydaná správními orgány v řízení o přezkumu nicotného správního aktu podle § 94 a násl. správního řádu. Z povahy věci je vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí. Pokud tak přesto rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení učiní, pak musí být toto jeho rozhodnutí rovněž nicotným.

[15] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je typickým důvodem nicotnosti rozhodnutí absolutní nedostatek věcné příslušnosti na straně správního orgánu, který jej vydal. V nyní posuzovaném případě je zjevné, že primární rozhodnutí, tj. výše specifikované rozhodnutí městského úřadu ze dne 29. 1. 2009, bylo vydáno absolutně věcně nepřislušným správním orgánem. Žalobce byl v době rozhodování městského úřadu i v době spáchání posuzovaného jednání příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky. Podle § 10 odst. 1 zákona o přestupcích se

jednání, které má znaky přestupku a jehož se dopustili příslušníci bezpečnostních sborů, projedná podle zvláštních zákonů. Takovým zvláštním zákonem je v daném případě zákon č. 361/2003 Sb. Předmětné jednání žalobce tak vůbec nemělo být posuzováno městským úřadem v rámci řízení podle zákona o přestupcích, ale příslušným služebním funkcionářem v řízení podle § 186 a násl. zákona č. 361/2003 Sb.

[16] Nejvyšší správní soud zároveň nepřisvědčil námitkám stěžovatele, podle nějž ze spisového materiálu není zřejmé, že byl příslušníkem bezpečnostního sboru. Již v Protokolu o nehodě v silničním provozu ze dne 7. 9. 2008, který je součástí správního spisu, je totiž uvedeno, že od přítomných zasahujících hasičů bylo zjištěno, že účastník dopravní nehody (tj. žalobce), je jejich nadřízený, má hodnost plukovník a je ředitelem územního oddoru Plzeň (příslušná pasáž protokolu je navíc barevně zvýrazněna). Údaje uvedené v citovaném protokolu, ve spojitosti s výše rekapitulovaným podnětem HZS Plzeňského kraje a s doplněním odvolání žalobce ze dne 26. 5. 2009 podle Nejvyššího správního soudu představují dostatečný podklad pro konstatování, že o skutkovém stavu nemohou být v této otázce žádné pochyby. Námitky stěžovatele, že nebyla dostatečně respektována jeho procesní práva, se tak jeví být ryze účelovými.

[17] Lze tak uzavřít, že již rozhodnutí městského úřadu ze dne 29. 1. 2009 je rozhodnutím nicotným, neboť bylo vydáno absolutně věcně nepřislušným správním orgánem. Nicotnými jsou také na něj navazující rozhodnutí krajského úřadu ze dne 23. 3. 2009 a žalovaného ze dne 28. 5. 2009. Městský soud tím, že nevyslovil nicotnost těchto navazujících rozhodnutí, zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d), tedy nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a nepřezkoumatelností spočívající v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[18] Nejvyšší správní soud zároveň konstatuje, že nepřehlédl doplnění žaloby ze dne 26. 5. 2009, podle nějž byl žalobce propuštěn ředitelem HZS Plzeňského kraje ze služební

ho poměru ke dni 31. 5. 2009. Podle § 10 odst. 2 zákona o přestupcích se přitom jedná, které má znaky přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostního sboru, projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 1 cito-

vaného ustanovení (tedy příslušníkem bezpečnostního sboru). Nejvyšší správní soud si tak je vědom jisté „akademičnosti“ svého rozhodnutí, avšak v situaci, kdy dospěl k závěru o nicotnosti posuzovaných rozhodnutí správních orgánů, nemohl postupovat jiným způsobem.

2097

Správní řízení: pořizování zvukového záznamu v průběhu ústního jednání; pořádková opatření

k čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky
k § 45 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

Správní řád z roku 1967 nezakazoval účastníku správního řízení pořídit si zvukový záznam průběhu ústního jednání. Pořizování zvukových záznamů ústního jednání totiž nijak neupravoval ani ve vztahu ke správnímu orgánu, ani ve vztahu k účastníkům řízení či jiným zúčastněným osobám. To však neznamenal, že pro nedostatek právní úpravy bylo takové jednání účastníka řízení bez dalšího nepřípustné, respektive zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy). Jen v pořizování zvukového záznamu výpovědi svědka v průběhu ústního jednání účastníkem správního řízení, k němuž svědek nedal souhlas, nelze bez dalšího spatřovat rušení pořádku jednání hrubým způsobem ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu z roku 1967 odůvodňující vykazání účastníka správního řízení z místa jednání a pokračování v jednání v jeho nepřítomnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 5 As 37/2009-94)

Věc: Ivo M. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 18. 10. 2005 uznán vinným ze spáchání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se dopustil tím, že dne 11. 2. 2005 jako řidič osobního automobilu nerespektoval svislé dopravní značení IP 12 se speciálním označením O 1 - vyhrazené parkoviště pro vozidla přepravující osobu těžce postiženou nebo těžce pohybově postiženou, a parkoval v místě tohoto dopravního značení s vozidlem bez speciálního označení O 1, čímž porušil § 4 písm. a), § 4 písm. b), § 4 písm. c), § 27 odst. 1 písm. o) a § 67 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Žalobce byl rozhodnutím správního orgánu I. stupně uznán také vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, kterého se dopustil tím, že dne 23. 4. 2005 jako chodec přecházel pozemní komunikaci o více jízdních pružích v místě, kde není vyznačen přechod pro chodce, šikmo k ose vozovky, čímž porušil § 4 písm. b) a § 54 odst. 2 zákona o silničním provozu. Za tyto přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 300 Kč a byla mu uložena povinnost nahradit státu náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 1. 2006 odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

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

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. V žalobě, obdobně jako předtím v odvolání, namítal, že byl vykázán z jednání o přestupku, s odůvodněním, že „[...] *vytáhl diktafon a chtěl si řízení nahrát*“ a dále, že úřednice projednávající přestupek mu sdělila, že s ním končí jednání z důvodu, že měl zapnutý diktafon. Z tohoto protizákonného jednání úřad nevyvodil žádné důsledky.

Rozsudkem ze dne 27. 2. 2009, ve znění doplňujícího usnesení ze dne 23. 3. 2009, krajský soud jednak zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, jednak odmítl žalobu v části, již se žalobce domáhal po žalovaném zaplacení 3 x 30 000 000 Kč za pomoc žalobci z titulu občanskoprávní smlouvy, za jeho tvůrčí duševní činnost a za poškození jeho základních lidských práv.

Krajský soud shledal, že správní orgán I. stupně podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, když překročil meze správního uvážení při hodnocení toho, co lze považovat za hrubé rušení pořádku ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu z roku 1967. Žalobce byl vykázán z místa ústního jednání, čímž mu bylo znemožněno uplatnění jeho práv podle § 33 odst. 1 správního řádu z roku 1967 a § 73 odst. 2 zákona o přestupcích (zejména klást otázky vyslychaným svědkům). V důsledku uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že pak ani nelze při hodnocení skutkového stavu přihlížet k výpovědím svědků provedeným u ústního jednání dne 12. 9. 2005.

Při zvažování otázky, zda zvukový záznam může pořídit i samotný účastník, zohlednil krajský soud skutečnost, že účastník správního řízení má také právo nahlížet do spisu a činit si z něj výpisy (§ 23 odst. 1 správního řádu z roku 1967). Uvedené dle krajského soudu znamená, že účastník má také právo činit si výpisy ze zvukového záznamu pořízeného správním orgánem o průběhu ústního jednání. Má-li účastník řízení právo na pořízení výpisu ze zvukového záznamu pořízeného správním orgánem o průběhu ústního jednání či jeho kopie, pak podle názoru krajského

soudu má také právo, aby si i za splnění určitých podmínek o průběhu ústního jednání takový záznam pořídil sám. Uvedené krajský soud nepovažuje ani v rozporu se zásadou nevěřejnosti ústního jednání, protože pouhým pořízením zvukového záznamu z ústního jednání se nestává jednání veřejným, neboť i nadále se jej mohou kromě úředních osob účastnit jen účastníci řízení či jiné dotčené osoby. Samotný, byť nedůvodný zákaz správního orgánu pořízení zvukového záznamu účastníkem řízení nemá bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Na druhé straně však zjevně nedůvodný či nijak neodůvodněný zákaz správního orgánu adresovaný účastníku správního řízení pořizovat si zvukový záznam o průběhu ústního jednání a vykázání účastníka z místa, kde se ústní jednání koná, z téhož důvodu může v případech překročení mezí správního uvážení o tom, co je hrubým rušením pořádku ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu z roku 1967, představovat vadu řízení, která může mít vliv na dodržení procesních práv účastníka řízení, a tedy i na zákonnost rozhodnutí správního orgánu.

Žalovaný (stěžovatel) kasační stížností brojil proti shora uvedenému rozsudku krajského soudu. Právní otázkou, kterou podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil, je otázka přípustnosti pořizování zvukového záznamu při ústním jednání účastníkem bez souhlasu správního orgánu a bez souhlasu osoby, která je při jednání vyslychána jako svědek.

Stěžovatel v této otázce nesdílel názor krajského soudu a ve své argumentaci poukazuje na úpravu § 6 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), podle něhož zvukové záznamy v průběhu soudního jednání lze pořizovat s vědomím předsedy senátu nebo samosoudce, který jejich pořizování může zakázat, pokud by způsob jejich provádění mohl narušit průběh nebo důstojnost jednání. Správní řád z roku 1967 pořizování záznamu jednání nijak neupravuje a podle stěžovatele analogické aplikaci citovaného ustanovení zákona o soudech a soudcích brá-

ní odlišnost jednání soudu a správního orgánu spočívající v tom, že soudní jednání je v zásadě veřejné, zatímco ústní jednání o přestupku je naopak v zásadě neveřejné.

Stěžovatel zásadní rozdíl spatřoval v tom, zda zvukový záznam pořídí správní orgán v rámci protokolace, anebo zda záznam pořídí účastník řízení pro svou soukromou potřebu. Správní orgán záznam zakládá do spisu, jehož zůstává součástí, jež lze vždy zkonfrontovat s kopií, kterou si účastník či jiná osoba případně ze spisu pořídí. V řízení o přestupku není zaručena autenticita účastníkem pořízeného záznamu, který s ním může libovolně manipulovat a např. vydávat pozměněné znění za autentické. Výklad krajského soudu je nesprávný i z toho důvodu, že při analogické aplikaci § 6 odst. 3 zákona o soudech a soudcích by se naskytla otázka, zda by zvukový či jiný záznam jednání mohl poříditi i jiná osoba než účastník řízení, např. vypovídající svědek, a na tuto otázku by pak bylo nutno odpovědět kladně.

Jako další aspekt věci stěžovatel považuje ochranu osobnostních práv osob, které se jednání účastní, v daném případě oprávněné úřední osoby správního orgánu a svědka. Podle stěžovatele si krajský soud protiřečí, když na jedné straně uvádí, že svědecká výpověď strážníka v řízení o přestupku není projevem osobní povahy, na druhé straně argumentuje zněním § 12 odst. 2 občanského zákoníku, který přímo upravuje projevy osobní povahy a stanoví, kdy lze tyto použít i bez svolení fyzické osoby.

Stěžovatel se dále domníval, že se zásadou neveřejnosti ústního jednání ve správním řízení souvisí rovněž vyšší ochrana svědka z hlediska osobnostních práv. Proto při ústním jednání správního orgánu, které není veřejné, není svědek povinen strpět nahrávání své výpovědi účastníkem řízení a snášet riziko případného zneužití takového záznamu.

Závěrem stěžovatel shrnul, že zákazem pořízení zvukového záznamu ústního jednání pro soukromou potřebu žalobce (a na to navazujícím vykázáním žalobce z místa jednání) nedošlo ke zkrácení jeho práv jako účast-

níka řízení. Svědci, kteří měli při jednání vypovídat, nebyli povinni strpět nahrávání své výpovědi žalobcem, nebyli za těchto okolností povinni vypovídat, odmítnutí svědecké výpovědi bylo důvodné s ohledem na § 12 občanského zákoníku a nenaplnilo skutkovou podstatu pořádkového deliktu ve smyslu § 45 odst. 1 správního řádu z roku 1967. Jestliže žalobce odmítl přes opakovanou výzvu správního orgánu nahrávání ukončit a svědci s nahráváním nesouhlasili, znemožnil tak provedení jejich svědeckých výpovědí, a tím hrubě narušil průběh jednání. Byl tedy splněn zákonný důvod pro jeho vykázání z místa jednání a pro konání ústního jednání v jeho nepřítomnosti, správní orgán při uplatnění tohoto pořádkového opatření nepřekročil meze správního uvážení a neporušil § 74 zákona o přestupcích, ani § 45 odst. 2 správního řádu z roku 1967, žalobce proto nebyl krácen na svých právech.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel nesprávně aplikoval a vyložil právní předpisy v posuzované věci. Podle žalobce je z hlediska zákona jedno, jestli je jednání veřejné či neveřejné, neboť nahrávat lze i u neveřejného jednání. Žalobce z čl. 2 odst. 4 Ústavy vyvozuje závěr, že účastník není povinen hlásit pořizování zvukového záznamu a stačí pouze viditelně umístit diktafon. Žalobce dále argumentuje otázkou, proč by měl mít státní orgán, jako budoucí účastník řízení větší možnosti a pravomoci, než člověk, o kterého vlastně v demokratickém státě jde.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Žalobce byl obviněn ze spáchání přestupků úkonem Magistrátu města Ostravy ze dne 7. 7. 2005.

Podle § 73 odst. 1 zákona o přestupcích je občan obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. Na takového občana se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím, a podle odstav-

ce 2 obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.

Podle § 51 zákona o přestupcích, není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, se na řízení o přestupcích vztahují obecné předpisy o správním řízení. V daném případě, vzhledem k době konání ústního jednání dne 12. 9. 2005, byl tímto předpisem správní řád z roku 1967.

Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích koná o přestupku správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže se odmítne, ač byl řádně předvolán, k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. V daném případě nebylo možno postupovat podle § 21 odst. 1 správního řádu z roku 1967, podle něhož správní orgán nařídí ústní jednání, vyžaduje-li to povaha věci, protože zákon o přestupcích ve výše citovaném ustanovení správnímu orgánu prikazuje konat o přestupku ústní jednání. Zákon o přestupcích ani správní orgán nestanovily jinak, a proto ústní jednání bylo v daném případě neveřejné (§ 21 odst. 3 správního řádu z roku 1967).

Pořádková opatření upravoval správní řád z roku 1967 v § 45 a v jeho odstavci 2 stanovil, že toho, kdo hrubě ruší pořádek, může správní orgán také vykázat z místa jednání; je-li vykázán účastník řízení, může se jednat v jeho nepřítomnosti.

Ke sporné právní otázce možnosti pořizování zvukového záznamu průběhu ústního jednání, při němž je vyslýchán svědek, účastníkem správního řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že účastník řízení má právo realizovat svá procesní práva a oprávněné zájmy a správní orgán je povinen umožnit účastníkům řízení uplatňovat v rámci výkonu veřejné správy jejich práva a oprávněné zájmy, které jim garantuje zákon. Pořizování zvukových záznamů ústního jednání není správním řádem nijak upraveno ani ve vztahu ke správní-

mu orgánu, ani ve vztahu k účastníkům řízení či jiným zúčastněným osobám. To však neznamená, že neexistuje-li pozitivní právní úprava, je takové jednání účastníka řízení bez dalšího nepřípustné, respektive zakázáno. I když ústní jednání bylo v daném případě neveřejné ve smyslu § 21 odst. 3 správního řádu z roku 1967, což znamenalo, že správní orgán na něm připustil jen účast osob zúčastněných na řízení, tedy vedle pracovníků či členů správního orgánu, účastníků řízení a jejich zástupců, dále předvolaných svědků, znalců, tlumočnicků apod., avšak nikoliv dalších osob, tedy veřejnosti, neznamenalo to, že by práva účastníka řízení byla v jeho průběhu menší než v případě ústního jednání veřejného. Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy, každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Jestliže zákon nezakazuje účastníkovi správního řízení pořídit si zvukový záznam průběhu ústního jednání, nelze bez dalšího vycházet z toho, že pořizováním zvukového záznamu účastník hrubě ruší pořádek a může být z místa jednání vykázán. K tomu by musely přistoupit další skutečnosti, v nichž by bylo možné spatřovat hrubé rušení pořádku. Pojem „*rušení pořádku*“ či „*hrubé rušení pořádku*“ je neurčitý právní pojem, jehož definici neobsahuje žádný právní předpis. Vždy je nutné přihlížet ke konkrétním okolnostem případu. Za rušení pořádku lze považovat jakékoliv jednání, které buď přímo ruší průběh jednání či provádění procesního úkonu, nebo snižuje jeho vážnost. Vykázat z místa jednání lze pak v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu z roku 1967 jen takovou osobu, která pořádek jednání ruší hrubým způsobem. Za hrubé rušení pořádku lze považovat takové jednání, které znemožňuje např. provedení ústního jednání hlasitými projevy, napadáním ostatních přítomných osob, urážkami apod. Za hrubé rušení pořádku lze považovat i takové jednání, které narušuje např. ústní jednání způsobem výrazně snižujícím vážnost správního řízení.

V daném případě měl správní orgán I. stupně za to, že žalobce svým jednáním, pořizováním zvukového záznamu ústního jed-

nání, při němž byl vyslýchán svědek, mařil provedení procesního úkonu (výslech svědka), a proto žalobce pro hrubé rušení pořádku vykázal z místa jednání. Dotázal se totiž svědka Jaroslava S., zda dává žalobci souhlas k použití záznamového zařízení, a protože svědek odpověděl záporně, poučil žalobce, že hrubě ruší pořádek, a vykázal ho z jednací místnosti. Další svědky stejného dne vyslechl rovněž bez přítomnosti žalobce, protože i ti se vyjádřili, že by nevypovídali, pokud by jejich výpovědi žalobce zaznamenával. S postupem správního orgánu I. stupně nelze souhlasit. Každý občan je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet (§ 35 odst. 1 správního řádu z roku 1967). Jako svědek nesmí být vyslechnut občan v případech uvedených v § 35 odst. 1 správního řádu, výpověď může občan odepřít v případech uvedených v § 35 odst. 3 správního řádu. O případy uvedené v citovaných ustanoveních v daném případě nešlo. Tedy měli vypovídat a vypovídali strážníci Městské policie Ostrava o tom, co zjistili při výkonu své úřední činnosti, o svém zjištění porušení právních předpisů žalobcem, pro které byl žalobce obviněn z přestupků. Tedy nešlo o projev osobní povahy, protože to je z povahy věci, o které svědci vypovídali, naprosto vyloučeno. Projev osobní povahy je nutno zkoumat ve vztahu k obsahu výpovědi, tedy o čem

konkrétní osoba vypovídá. V daném případě tedy správní orgán I. stupně došel k nesprávnému závěru, že žalobce jen tím, že si pořizoval zvukový záznam z průběhu ústního jednání, při němž byl vyslýchán svědek, který nedal žalobci souhlas s tím, aby si o jeho výpovědi pořídil zvukový záznam, hrubě rušil pořádek. K tomu, aby chování – jednání žalobce mohlo být hodnoceno jako hrubě rušící pořádek, by musely přistoupit další skutečnosti, např. jak výše už uvedeno, hluk vycházející ze zvukového zařízení, hlasité projevy žalobce, jeho slovní napadání svědka, nebo osob, které se jednání zúčastnily. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěry krajského soudu vyjádřenými v odůvodnění napadeného rozsudku i s jeho odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004. Za hrubé rušení pořádku nebylo možné v daném případě bez dalšího považovat pokračování v pořizování zvukového záznamu průběhu ústního jednání žalobcem. Jestliže byl žalobce vykázán z místa jednání jen pro pořizování zvukového záznamu jednání a výpovědi svědka, strážníka Městské policie Ostrava, který mu k pořizování zvukového záznamu své výpovědi nedal souhlas, nebyly naplněny podmínky stanovené v § 45 odst. 2 správního řádu z roku 1967, a správní orgán nemohl dále jednat v jeho nepřítomnosti. (...)

2098

Katastr nemovitostí: zřejmý omyl při obnově a vedení katastru

k § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.
k zákonu č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí

I. Neurčitý pojem „zřejmý omyl“ obsažený v § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, je třeba vykládat vždy v souvislosti s konkrétním případem. Obecně sem lze zařadit jak omyl týkající se skutkových okolností (*error facti* – zejména případy chyb v psaní a počítání, jako zápis jiných údajů, zápis údajů neobsažených v podkladové listině či např. i opomenutí zapsat údaj v podkladové listině obsažený), tak omyl právní (*error iuris* – např. zápis právního vztahu, který právní řád nezná, či zápis skutečnosti na základě listiny, která nesplňuje požadavky stanovené katastrálním zákonem). Omyl je přitom charakteristický vždy tím, že je v něm obsažen lidský činitel. Jako omyl proto nelze po-

suzovat objektivní skutečnosti způsobující nesoulad katastru se skutečným stavem (např. změnu právní úpravy zápisů do katastru, či zničení katastrálního operátu v důsledku požáru či povodně: zde nelze rozpor se skutečným stavem napravit opravou zřejmého omylu, nýbrž cestou revize či obnovy katastrálního operátu).

II. Nebyl-li zápis uvedený v pozemkové knize a v podkladové listině převzat do evidence nemovitostí (podle zákona č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, a jeho prováděcí vyhlášky č. 23/1964 Sb.), nemuselo se jednat pouze o opomenutí pracovníka tehdejšího střediska geodézie, ale i o výsledek šetření skutečného stavu věci, kdy mohlo vyjít najevo, že příslušný zápis již nemá opodstatnění. Z rozporu mezi zápisem v pozemkové knize (a listinou jej potvrzující) a zápisem v katastru nemovitostí jako nástupcem evidence nemovitostí proto nelze bez dalšího dovozovat zřejmý omyl při obnově a vedení katastru nemovitostí ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 As 40/2007-103)

Prejudikatura: č. 781/2006 Sb. NSS, č. 1045/2007 Sb. NSS a č. 1246/2007 Sb. NSS.

Věc: Prof. Ing. Ladislav S., DrSc., proti Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Brně o opravu údajů v katastru nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Katastrální úřad pro Vysočinu, katastrální pracoviště Pelhřimov, rozhodnutím ze dne 13. 10. 2004 nevyhověl žalobci, který se domáhal opravy na listu vlastnictví. Nebylo zde totiž zapsáno zástavní právo za pohledávání nezletilého Ladislava S. v částce 10 000 Kčs, ačkoliv bylo řádně vloženo na základě smlouvy postupní ze dne 4. 12. 1948.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 18. 2. 2005 zamítl. V odůvodnění uvedl, že zřejmým omylem při vedení katastru, který je důvodem k provedení opravy, je jen takové pochybení pracovníka provádějícího zápis do katastru, ke kterému došlo zjevným a okamžitým selháním v duševní nebo mechanické činnosti osoby, za jejíž účasti byl tento zápis proveden. Nepřevzetí zápisu v pozemkové knize při komplexním zakládání evidence nemovitostí v roce 1983 nemůže být po téměř 60 letech důkazem zřejmého omylu, neboť zápisy v pozemkových knihách bylo možno použít při zakládání této evidence pouze podpůrně. Na tom nic nemění ani neexistence dokladu o provedeném šetření skutečného stavu orgány geodézie.

Proti rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 30. 5. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil

pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu vyložil žalovaný pojem „zřejmý omyl“ nepřiměřeně zužujícím způsobem v rozporu se smyslem a účelem zákona, v důsledku čehož žalovaný rezignoval na zjištění skutkového stavu věci. Současně katastrální úřad porušil § 32 odst. 2 správního řádu z roku 1967, když nedal žalobci možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k dosud shromážděným podkladům.

Rozsudek napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž mimo jiné uvedl, že podle platné právní úpravy není důvodem k opravě údajů v katastru pouze chyba vyplývající z porovnání evidovaného údaje v katastru s údaji v listině, která byla podkladem k zápisu, ale především chyba, která je důsledkem vadného postupu příslušných pracovníků provádějících zápis do katastrálního operátu, resp. do operátu evidence nemovitostí jako jeho právního předchůdce. Je tedy především třeba zjistit, zda postup příslušného orgánu při zápisu byl v souladu s tehdy platnými právními předpisy upravujícími zápis do příslušné pozemkové evidence. Stěžovatel se v kasační stížnosti dále zabýval tzv. komplexním zakládáním evidence nemovitostí podle zákona č. 22/1964 Sb. Zápisy ve veřejných knihách byly pro tvorbu evidence

nemovitostí využity tak, že orgány geodézie byly povinny zapsat do evidence nemovitostí toho, kdo byl podle výsledků šetření oprávněným nebo povinným. Tehdejší orgány geodézie byly nadány oprávněním posuzovat, zda právní vztah evidovaný v pozemkové knize je v souladu se skutečným stavem. O výsledku šetření se nevyhotovoval žádný doklad, ale výsledek šetření byl přímo zapsán do výkazu změn, spočíval tedy ve vlastním převzetí či nepřevzetí určitého údaje či zápisu údaje nového, odlišného od údajů v pozemkové knize. Výsledný zápis měl být potvrzen jednak podpisem vlastníka či jiné oprávněné osoby v posledním sloupci výkazu změn, eventuálně doložen příslušnou listinou založenou ve sbírce listin. Z praxe je však známo, že tyto podpisy, či poznámky o jejich odmítnutí nebyly důsledně vyžadovány a rovněž příslušné listiny nebyly důsledně do sbírky listin zakládány. To však nic nemění na tom, že výsledkem šetření orgánů geodézie byl příslušný zápis ve výkazu změn, tj. v daném případě zápis vlastnického práva bez jeho omezení právem zástavním. Nelze-li jednoznačně prokázat, že tehdejší orgán geodézie v případě zástavního práva žádné šetření o jeho trvání neprovedl, a dopustil se tudíž porušení právních předpisů upravujících zápis údajů o nemovitostech, nelze ani rozhodnout, že současný nedostatek zápisu zástavního práva v katastru nemovitostí je takovou chybou, která je zřejmým omylem při vedení katastru ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona. K tomu stěžovatel odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 4. 2006, čj. 59 Ca 94/2005-34, č. 1246/2007 Sb. NSS. Podle stěžovatele musí být zjištění skutkových okolností vždy podřízeno předmětu probíhajícího řízení; v daném případě jde o takové skutečnosti, které prokazují, zda při komplexním zakládání evidence nemovitostí došlo ke zřejmému omylu či nikoliv. Takovým omylem by sice mohlo být opomenutí vyšetřit trvání zástavního práva v roce 1983, avšak nedostatek důkazu, tj. založení příslušných listin ve sbírce listin, toto opomenutí neprokazuje a není ani důkazem, že zástavní právo v době komplexního zakládání evidence nemovitostí již neexisto-

valo. Tento stav nemůže tudíž podle žalovaného vést k závěru o neúplném zápisu v evidenci nemovitostí, který je třeba doplnit ve smyslu § 7 katastrálního zákona, a nemůže být ani důvodem k postupu, kterým by katastrální úřad nahrazoval údajně chybějící šetření (zjišťoval, zda zástavní právo nadále trvá, bylo změněno, či zaniklo), neboť by tak překročil meze své zákonné pravomoci. Řízením o opravě chyby totiž nelze řešit spory o existenci a obsah věcného práva k nemovitosti, k čemuž stěžovatel odkazuje na výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem publikovaný pod č. 1246/2007 Sb. NSS.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval, že žalovaný vykládá § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona nepřiměřeně zužujícím způsobem. Za zřejmý omyl žalobce považuje skutečnost, že články I a IV smlouvy postupní ze dne 4. 12. 1948, založené do sbírky listin pozemkové knihy, byly do katastru nemovitostí promítnuty, zatímco články II a X pojednávající o zástavním právu promítnuty nebyly. Poukazování na „*praxi správních orgánů na úseku katastru nemovitostí*“, kdy příslušné listiny nebyly při komplexním zakládání evidence nemovitostí důsledně vyžadovány a do sbírky listin zakládány, svědčí spíše o tom, že žalovaný si je vadného postupu pracovníků při vedení a obnově katastru vědom. Poukazování žalovaného na výsledek šetření orgánů geodézie při komplexním zakládání evidence nemovitostí (zápis ve výkazu změn) a zároveň konstatování, že takové šetření vůbec nemuselo proběhnout, je ve své podstatě kontradiktorní.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka výkladu pojmu zřejmý omyl ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, a to ve vztahu k procesu komplexního zakládání evidence nemovitostí podle zákona č. 22/1964 Sb., který probíhal na území Československé socialistické republiky od poloviny šedesátých let do konce osmdesátých let minulého století. Před vlastní právní argumentací je zapo-

třebí provést krátký historický exkurs mapující důvody komplexního zakládání evidence nemovitostí.

Obecný knihovní zákon ze dne 25. července 1871 č. 95 ř. z., platný na našem území až do konce roku 1950, obsahoval tzv. zásadu vkládání (intabulace), podle níž vlastnictví a další věcná práva k nemovitostem vznikla a zanikla teprve zápisem do pozemkových knih. Střední občanský zákoník (č. 141/1950 Sb.) zrušil konstitutivnost zápisů právních vztahů k nemovitostem v pozemkových knihách a věcné vztahy k nemovitostem vznikaly nadále pouhou smlouvou, která nemusela být nikde zapsána. Bylo ponecháno na vůli účastníka, zda změnu právního vztahu k nemovitostem do evidence navrhne, přičemž v řadě případů k návrhu nedošlo (často pro snahu ušetřit za kolek). Od 1. 1. 1951 tedy pozemkové knihy přestaly věrně odrážet skutečné vlastnické vztahy, neboť jejich vznik, změny a zánik nebyl do pozemkových knih povinně zaznamenáván. K nápravě tohoto zcela jistě nežádoucího stavu bylo přikročeno až zákonem č. 22/1964 Sb. a jeho prováděcí vyhláškou č. 23/1964 Sb., které odstartovaly komplexní zakládání evidence nemovitostí, tedy zavedení nové databáze vlastnických a jiných právních vztahů k nemovitostem bez přímé návaznosti na dřívější pozemkové knihy. Občanský zákoník č. 40/1964 Sb. totiž v § 134 odst. 2 stanovil, že vlastnictví nemovitosti přecházelo nově na základě registrace převodní smlouvy státním notářstvím. Ustanovení § 65 zákona č. 95/1963 Sb., o státním notářství a o řízení před státním notářstvím (notářský řád), pak stanovilo notářům povinnost zaslat po registraci ověřený opis smlouvy s vyznačením její registrace příslušnému územnímu orgánu geodézie a kartografie, který změnu vlastnického vztahu vyznačil do evidence nemovitostí.

Záписы právních vztahů do evidence nemovitostí byly prováděny postupně ve dvou fázích. V první fázi od roku 1964 do konce roku 1966 se v evidenci nemovitostí zapisovaly běžné změny vlastnických vztahů, vlastnická práva nově vzniklá, jakož i jejich omezení, obdobně údaje o správě národního majetku

a nově vzniklá práva trvalého užívání národního majetku a osobního užívání pozemků. V druhé etapě od roku 1967 měly být postupně zapsány právní vztahy v evidenci nemovitostí ještě nevyznačené, tedy i předmětné zástavní právo. Nově zavedená evidence nemovitostí přitom nemohla jen jednoduše převzít zápisy z pozemkových knih, neboť vlastnické vztahy v polovině sedmdesátých let jim v důsledku přerušení kontinuity zápisů od roku 1951 nemusely odpovídat. Prováděcí vyhláška k zákonu o evidenci nemovitostí proto v § 4 odst. 2 stanovila, že pro zápis právních vztahů o nemovitostech bude podpůrně použito zápisů v dosavadních pozemkových knihách, železničních knihách, v jednotné evidenci půdy a v bývalém pozemkovém katastru. Orgány geodézie zapíší do evidence nemovitostí toho, kdo podle výsledku šetření je oprávněným nebo povinným. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o evidenci nemovitostí, *„ani v těchto případech orgán geodézie nerozhoduje. Bude věcí občana nebo organizace, aby se domohl svého práva u soudu nebo hospodářské arbitráže, a podle pravomocného rozhodnutí soudu nebo hospodářské arbitráže opraví pak orgán geodézie zápis“*. Při vzniku katastru nemovitostí pak žádná další skutková šetření prováděna nebyla a došlo k přímému převzetí údajů z evidence nemovitostí do katastru nemovitostí (podle § 29 odst. 1 katastrálního zákona).

(...) Vyčerpávající definice slovního spojení *„zřejmý omyl“* dosud v judikatuře ani v odborné literatuře provedena nebyla, ostatně taková definice by byla velmi obtížná. Neurčitý pojem zřejmý omyl je tudíž potřeba vykládat vždy v souvislosti s konkrétním případem. Obecně sem lze zařadit jak omyl týkající se skutkových okolností (*error facti* – zejména případy chyb v psaní a počítání, jako zápis jiných údajů, zápis údajů neobsažených v podkladové listině či např. i opomenutí zapsat údaj v podkladové listině obsažený), tak omyl právní (*error iuris* – např. zápis právního vztahu, který právní řád nezná, či zápis skutečnosti na základě listiny, která nesplňuje požadavky stanovené katastrálním zákonem). Tento omyl bude přitom pravidelně

způsoben činností pracovníka katastru. Omyl je totiž charakteristický vždy tím, že je v něm obsažen lidský činitel. Jako omyl proto nelze posuzovat objektivní skutečnosti způsobující nesoulad katastru se skutečným stavem (např. změnu právní úpravy zápisů do katastru, či zničení katastrálního operátu v důsledku požáru či povodně: zde nelze rozpor se skutečným stavem napravit opravou zřejmého omylu, nýbrž cestou revize či obnovy katastrálního operátu). Podle Nejvyššího správního soudu proto jak žalovaný tak i krajský soud nedůvodně rozlišují mezi chybou vyplývající z porovnání evidovaného údaje v katastru s údajem na podkladové listině a chybou, která je důsledkem vadného postupu (selhání) pracovníků provádějících zápis do katastrálního operátu. I v prvním případě se totiž jedná o chybu způsobenou pracovníkem katastru (jeho mylným jednáním) při přepisu údajů z listiny do katastrálního operátu.

Nejvyšší správní soud nicméně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že situaci, kdy část údajů z listiny (smlouvy postupní z 4. 12. 1948) je zapsána v katastru nemovitostí a část údajů z téže listiny (sporné zástavní právo) zapsána do katastru nebyla, nelze posoudit jinak, než jako důsledek selhání pracovníků při vedení a obnově katastru, neboli jako důsledek zřejmého omylu. Jak bylo uvedeno výše v historickém přehledu, katastr nemovitostí je přímý nástupce evidence nemovitostí, která vznikala postupně od poloviny let šedesátých do konce let osmdesátých. V daném případě je tedy *de facto* napadán nesprávný postup pracovníků střediska geodézie, kteří vytvářeli evidenci nemovitostí, a to podpůrně na základě pozemkových knih a dokumentů ze sbírky listin a na základě vlastního šetření skutečného stavu právních vztahů k té které nemovitosti. Nebyli pak zápis uvedený v pozemkové knize převzat do evidence nemovitostí, nemuselo se jednat pouze o opomenutí pracovníka tehdejšího střediska geodézie, ale i o výsledek šetření skutečného stavu věci, kdy mohlo vyjít najevo, že příslušný zápis již nemá opodstatnění. Z rozporu mezi zápisem v pozemkové knize (a listinou jej potvrzující) a zápisem v katastru ne-

movitostí proto nelze bez dalšího dovozovat zřejmý omyl při obnově a vedení katastru nemovitostí ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona.

Nejvyššímu správnímu soudu je znám rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2001, čj. 15 Ca 110/2001-31, č. 1246/2007 Sb. NSS, z nějž vychází žalobce v žalobě a v rozhodnutí jej užívá i krajský soud. Podle tohoto rozhodnutí lze postupem podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona napravit situaci, kdy orgán geodézie nevyznačil vlastnictví k určité nemovitosti, ačkoli vlastnickému právu svědčila mimo jakoukoli pochybnost nabývací listina založená ve sbírce listin pozemkové knihy (*titulus*) a zápis vlastnictví v pozemkové knize (*modus*) a vlastnictví nezpochybnila jiná listina. Nicméně v daném případě se jednak jednalo o situaci, kdy orgán geodézie vůbec nedokončil šetření skutečného stavu v rámci druhé etapy zakládání evidence nemovitostí a k předmětným nemovitostem nebyl veden žádný vlastník, jednak je tento právní názor problematický. Krajský soud zde totiž přiřkl katastrálnímu úřadu pravomoc suplovat činnost dřívějšího orgánu geodézie (vyšetřit skutkový stav) a navíc pravomoc rozhodnout, kdo bude zapsán jako vlastník předmětných nemovitostí jen na základě informací z pozemkových knih (tj. na základě právního stavu ke konci roku 1950), a to vzdor chaosu, který vypukl v evidování právních vztahů k nemovitostem po opuštění intabulačního principu v roce 1951. Krajský soud v Ústí nad Labem zřejmě předpokládal, že za posledních 50 let se právní vztahy k předmětné nemovitosti nezměnily, což odůvodnil i tím, že tento stav nebyl zpochybněn žádnou listinou. Tím však zcela popřel celý proces komplexního zakládání evidence nemovitostí, který byl zaměřen na zjištění skutečného stavu věci.

V právě projednávaném případě je nepochybné, že středisko geodézie provedlo šetření skutečného stavu právních vztahů k předmětným nemovitostem v roce 1983, jinak by nebyl vyplněn výkaz změn pod č. 33/83. V tomto výkazu již není zapsáno zástavní právo ve prospěch žalobce. Dokumenty dokládá-

jící důvod nepřevzetí předmětného zápisu z pozemkových knih do výkazu změn a následně do evidence nemovitostí nejsou k dispozici, avšak jen z toho nelze dovozovat, že ze strany pracovníků střediska geodézie došlo ke zřejmému omylu, a katastrální úřad tudíž může provést opravu příslušného údaje v katastrálním operátu. Mohl by tím totiž překročit svou pravomoc v případě, že se o zřejmý omyl nejednalo, neboť by konstituoval již zaniklý právní vztah. Má-li přesto žalobce za to, že pohledávka a zástavní právo k ní nadále i po 60 letech existuje, musí se svého práva domáhat u soudu v občanském soudním řízení, který jediný disponuje pravomocí rozhodovat o tom, zda pohledávka byla či nebyla uspokojena, a zda tedy na předmětné nemovitosti vážne zástavní právo. Katastrální úřad proto v právě projednávané věci postupoval správně, když žádosti žalobce o opravu chyby v katastrálním operátu nevyhověl; naopak úvahy krajského soudu v tomto směru vedené správně nejsou.

(...) Závěrem je třeba se vypořádat s procesním postupem Nejvyššího správního soudu v situaci, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo krajským soudem správně zrušeno, ovšem některé z důvodů, pro které tak krajský soud učinil, neobstojí; resp. obstojí pouze důvod procesního pochybení žalovaného (porušení § 33 odst. 2 správního řádu z roku 1967). V obdobné věci Nejvyšší správní soud rozhodl např. dne 16. 2. 2005 pod čj. 1 Afs 20/2004-51, č. 1045/2007 Sb. NSS, takto: „Zrušil-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost a pro vady řízení, k zákonnosti rozhodnutí krajského soudu postačuje, byl-li dán některý ze zákonných důvodů pro takové rozhodnutí.“ Obdobně v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 23/2005-93, č. 781/2006 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že „skutečnost, že v řízení o kasační

stížnosti obstál jen jeden z důvodů, pro které krajský soud zrušil správní rozhodnutí, nemusí vždy vést ke zrušení rozsudku krajského soudu“. V projednávané věci se nejví účelně rušit rozhodnutí krajského soudu, neboť jediným efektem tohoto postupu by byla skutečnost, že krajský soud by vydal nový zrušující rozsudek, ovšem s částečně jiným odůvodněním sledujícím názor Nejvyššího správního soudu.

Současně však vzniká otázka závaznosti právního názoru vysloveného v rozsudku kasačního soudu, byla-li kasační stížnost zamítnuta. V již citovaném rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 23/2005-93, dovodil Nejvyšší správní soud závaznost svého názoru mimo jiné na základě následující argumentace. „Soudní řád správní obecně stanoví závaznost výroku rozsudku pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a orgány veřejné moci v § 54 odst. 6. Tato závaznost se vztahuje jen k výroku, neboť jen ten je vykonatelný a jen ten se přímo projeví v právech a povinnostech účastníků řízení, případně zasáhne osoby další. I když tedy nelze přímo hovořit o závaznosti právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku zamítajícím kasační stížnost, spočívá jeho váha v zákonné pozici vyplývající z § 12 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud vrcholným soudním orgánem ve věcech správního soudnictví, zajišťujícím jednotu a zákonnost rozhodování. Z toho Nejvyšší správní soud dovozuje nezbytnost respektovat právní názor Nejvyššího správního soudu i tam, kde není zákonem přímo stanovená vázanost, pokud je daný právní názor v pokračujícím řízení rozhodný.“ Žalovaný je proto v dalším řízení povinen řídit se právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku, byť je z části odlišný od názoru krajského soudu. (...)