

SBÍRKA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

4^{2011 / IX. ročník / 28. 4. 2011}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2229. Daňové řízení: počátek běhu prekluzivní lhůty	283
2230. Řízení před soudem: závaznost nálezu Ústavního soudu Daňové řízení: počátek běhu prekluzivní lhůty	290
2231. Daňové řízení: k pojmu „ukončení činnosti“	295
2232. Daňové řízení: nahlížení do spisu	299
2233. Správní řízení: nahlížení do spisu osobou, která není účastníkem řízení	304
2234. Správní řízení: nahlížení do spisu	306
2235. Správní řízení: rozsah poučovací povinnosti správního orgánu	312
2236. Správní trestání: přestupek ublížení na cti	315
2237. Správní trestání: změna rozhodnutí v neprospěch odvolatele Energetika: smlouva o dodávce plynu	319
2238. Veřejné zdravotní pojištění: nevybírání regulačních poplatků	324
2239. Veřejné zdravotní pojištění: zjištění výše pojistného; promlčení pojistného	326
2240. Důchodové pojištění: invalidní důchod; odůvodnění posudku	328
2241. Svobodný přístup k informacím: informace o probíhajícím trestním řízení	332
2242. Celní právo: právo vymáhat nedoplatek cla; stavení a přerušování promlčecí lhůty	339
2243. Rozpočty: porušení rozpočtové kázně; přijetí dotace ze státního rozpočtu	348
2244. Územní plánování: zástupce veřejnosti Opatření obecné povahy: námitky proti územně plánovací dokumentaci	353

2245. Nařízení vlády: odkaz na ustanovení technické normy Ochrana spotřebitele: bezpečnost výrobků	357
2246. Ochrana spotřebitele: pojem „zájezd“	368

II. PRÁVNÍ VĚTY

2247. Správní trestání: užití principů trestního práva; zákaz reformace in peius	372
2248. Správní trestání: souběh přestupků; absorpční zásada	372
2249. Daňové řízení: přípustnost opravných prostředků proti rozhodnutí o žádosti o prominutí daně	372
2250. Daňové řízení: běh prekluzivní lhůty po dobu řízení o ústavní stížnosti	373
2251. Doprava: povolení vnitrostátní autobusové linky Správní řízení: účastenství v řízení	373
2252. Důchodové pojištění: stanovení výše starobního důchodu	373
2253. Veřejné zakázky: úplatný smluvní vztah	374
2254. Horní právo: stanovení a převod dobývacího prostoru	374
2255. Stavební řízení: odložení ohlášení stavby; odložení podání	375
2256. Územní plánování: závazné limity využití území Řízení před soudem: žalobní legitimace účastníků územního řízení	375
2257. Pobyť cizinců: rodinný příslušník občana EU; pojem „společná domácnost“	376

I. JUDIKÁTY

2229

Daňové řízení: počátek běhu prekluzivní lhůty

k § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2009*)
(v textu jen „daňový řád“)

Výklad § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2009 učiněný v nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, se uplatní ve všech případech daní, u nichž je dána povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení a kde je toto ustanovení používáno.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, čj. 5 Afs 15/2009-122)

Prejudikatura: č. 1906/2009 Sb. NSS, č. 1948/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 68/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 613/06), č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05), č. 211/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1611/07) a č. 17/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1416/07).

Věc: Akciová společnost ČSAD JIHOTRANS proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 28. 11. 2005 zahájil správce daně u žalobce daňovou kontrolu na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období let 2001 a 2002. Dodatečným platebním výměrem ze dne 25. 6. 2007 byla žalobci dodatečně vyměřena daň za zdaňovací období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2001 ve výši 1 411 430 Kč.

V odvolání proti tomuto platebnímu výměru žalobce namítl, že správce daně porušil § 47 daňového řádu, neboť vydal platební výměr po stanovené lhůtě. Z § 38m zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v návaznosti na § 40 daňového řádu vzniká poplatníkovi již jeho existencí povinnost podat daňové přiznání. Existoval-li žalobce k 1. 1. 2001, pak mu k tomuto dni vznikla povinnost podat daňové přiznání za rok 2001, přičemž lhůta pro jeho podání skončila dnem 1. 7. 2002. Žalobce dovozoval, že povinnost podat daňové přiznání vznikla v roce 2001 a od 31. 12. 2001 do 31. 12. 2004 plynula tříletá lhůta pro dodatečné vyměření daně. Pokud správce daně učinil úkon směřující k dodatečnému vyměření daně až 28. 11. 2005, stalo se tak po uplynutí lhůty pro její vyměření.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 6. 2008 odvolání žalobce zamítl. K námitce prekluze práva doměřit daň uvedl, že zdaňovacím obdobím byl kalendářní rok 2001, tj. období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2001. Zdaňovací období končí uplynutím jeho posledního dne. Povinnost podat daňové přiznání za kalendářní rok 2001 vznikla v roce 2002 ve lhůtě do 31. 3. 2002, resp. 30. 6. 2002. Podle žalovaného začala tříletá prekluzivní lhůta běžet od 1. 1. 2003 a skončila by 31. 12. 2005. Byl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vzhledem k tomu, že správce daně zahájil kontrolu dne 28. 11. 2005, nepochybil a napadený platební výměr vydal ve lhůtě stanovené zákonem.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 19. 11. 2008 zamítl. K námitce prekluze doměření daně vznesené v žalobě se vyjádřil shodně jako žalovaný a dodal, že žalobce ke dni 1. 1. 2001

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

sice existoval, ale k tomuto dni nebyl znám základ daně z příjmů právnických osob.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) argumentoval nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, č. 211/2008 Sb. ÚS. Ve shodě s právními závěry v nálezu uvedenými namítal, že krajský soud § 47 daňového řádu vyložil extenzivně a tímto výkladem výslovnou tříletou lhůtu prodloužil na čtyřletou. Podle názoru stěžovatele byla rozsudkem krajského soudu porušena jeho základní práva, zejména právo vlastnické uvedené v čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení námitky stěžovatele ohledně prekluze práva daň doměřit, jež je pro projednání věci samé rozhodující, dospěl k závěru, že tato právní otázka je Nejvyšším správním soudem judikována nejednotným způsobem.

První senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Afs 139/2006-108, akceptoval pro něj závazný názor Ústavního soudu vyjádřený ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1611/07, kterým bylo zrušeno jeho původní rozhodnutí ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 Afs 139/2006-75. První senát konstatoval, že Ústavní soud popřel dosavadní model počítání lhůt označovaný také „3+1“, přičemž za správný považoval model, jenž by bylo možné označit „3+0“, podle kterého k daňové prekluzi dochází po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost, nikoliv od konce roku, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání. První senát uzavřel, že § 47 daňového řádu je tedy nutno interpretovat ve světle principu *in dubio pro libertate*, tzn. v případě pochybností se přiklonit k takovému výkladu, který nejméně zasahuje do ústavně garantovaných práv.

Také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 Afs 3/2009-101, byl § 47 daňového řádu vyložen tak, že tříletá prekluzivní lhůta pro vyměření nebo doměření daně počíná běžet od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání.

Oproti výše uvedeným názorům stojí argumentace obsažená v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 9 Afs 42/2008-84, v němž je mimo jiné uvedeno: „*Zákon z hlediska běhu prekluzivní lhůty, ve které zaniká právo státu vyměřit či dodatečně doměřit daň, rozlišuje dva počátky běhu prekluzivní lhůty: u těch daňových povinností, u kterých existuje zákonná povinnost předložit daňové přiznání, odvozuje běh prekluzivní lhůty od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost podat daňové přiznání; u daňových povinností, se kterými není spojena povinnost předkládat daňové přiznání, pak odvozuje běh prekluzivní lhůty od konce kalendářního roku, ve kterém daňová povinnost vznikla. Obdobným způsobem pak stanoví i konec prekluzivní lhůty, když uvádí, že vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději do 10 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.*“

V usnesení o postoupení věci pátý senát vyjádřil, že sdílí argumentaci, jakož i závěry z ní dovozené, jak je ve svém rozhodnutí uvedl devátý senát, a úvahu devátého senátu dále rozvinul.

Podle názoru pátého senátu je dnem rozhodným pro počátek běhu lhůty pro doměření daně z příjmů právnických osob za rok 2001 den 31. 12. 2002, neboť teprve v roce 2002 vznikla povinnost podat daňové přiznání. Daňová kontrola byla zahájena 28. 11. 2005, tedy ve lhůtě uvedené v § 47 daňového řádu. Jakkoli si je pátý senát vědom výše uvedeného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 a rozsudků Nejvyššího správního soudu, které jej následovaly, domnívá se, že výklad § 47 odst. 1 a 2 tohoto zákona, který nerozlišuje mezi vznikem daňové povinnosti v souladu s hmotněprávními předpisy a vznikem daňové povinnosti spojené s povinností předkládat daňové přiznání, je nesprávný, neboť nezohledňuje povahu jednotlivých daní.

Pátý senát poukázal na gramatické znění a účel § 47 daňového řádu a dovozoval, že při

posuzování počátku i konce prekluzivní lhůty se především vychází z toho, zda zákon spojuje s určitou daňovou povinností povinnost předložit daňové přiznání, či nikoliv. V případech, kde jsou příjmy podrobeny srážkové dani, je daňová povinnost stanovena ve vazbě na povinnost plátce provést řádnou a včasnou srážku, tj. při výplatě, poukázání nebo připsání úhrady ve prospěch oprávněného příjemce určitého příjmu, nikoliv ve vazbě na daňové přiznání. Včasným a správným provedením srážky je daňová povinnost vypořádána. Je tedy logické, že prekluzivní lhůta pro vyměření této daňové povinnosti se odvíjí od konce roku, ve kterém povinnost srazit daň vznikla. Pokud jde však o daně, s nimiž zákon spojuje povinnost podat daňové přiznání, je daňová povinnost splatná až ve lhůtě pro podání přiznání, a je tedy vypořádána až po skončení zdaňovacího období.

Pátý senát podrobně rozebral postavení správce daně a daňového subjektu z hlediska realizace norem daňového práva a uvedl argumenty ve prospěch úvahy o tom, že plátce daně z příjmů nemusí ke konci kalendářního roku vědět, jaké příjmy bude mít a zda mu vůbec vznikne povinnost podat daňové přiznání.

Dovozoval dále, že počátek běhu prekluzivní lhůty pro vyměření daně je nutno logicky odvozovat od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost předložit přiznání k dani, neboť před uplynutím lhůty pro podání daňového přiznání není daň splatná, daňový subjekt nemá povinnost daň přiznat, uhradit a zpravidla ani nezná její přesnou výši. Správce daně není před uplynutím lhůty k podání daňového přiznání oprávněn vyšší daňové povinnosti jakkoliv prověřovat, natož přistoupit k jejímu vyměření.

Podle názoru pátého senátu prodloužení tříleté lhůty na lhůtu čtyřletou není způsobeno výkladem § 47 daňového řádu, ale např. skutečností, že zdaňovacím obdobím u daně z příjmů fyzických a právnických osob je obecně kalendářní rok (popř. hospodářský rok). Vzhledem k tomu, že povinnost podat daňové přiznání za zdaňovací období v případě většiny daní vzniká až v následujícím zdaňovacím období, je žádoucí počítat běh tříle-

té prekluzivní lhůty až od konce zdaňovacího období, ve kterém musí daňový subjekt podat daňové přiznání. Běh prekluzivní lhůty nemůže být počítán v době, kdy ještě stát nemá legitimní právo daň vyměřit, ani jakkoliv jinak realizovat své pravomoci. Nejde tedy o svévolné prodlužování ani počítání běhu lhůty, nýbrž o gramatický a logický výklad zákonného ustanovení.

Pátý senát shrnul, že v současné právní úpravě ohledně počítání běhu prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 a 2 daňového řádu neexistuje nejednoznačné znění, které by odůvodňovalo uplatnění principu *in dubio pro libertate*, naopak jsou důsledně rozlišeny dva počátky běhu lhůt právě s ohledem na rozličnou povahu hmotněprávních úprav jednotlivých daní. Z uvedeného ustanovení nevyplývá, že by bylo možno takto zákonodárcem jednoznačně projevenou vůli revidovat výkladem, jenž relevantní ustanovení zákona ohledně běhu prekluzivních lhůt, v rozporu se zněním zákona, judikaturou pozměňuje. Nemožnost interpretace jdoucí proti smyslu zákonné úpravy, pak nemůže být ospravedlněna ani případným použitím zásady *in dubio pro libertate*.

V předkládací zprávě pátý senát uvedl mimo jiné, že si je vědom nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07, jehož argumentaci převzaly první a osmý senát Nejvyššího správního soudu. Tuto argumentaci však neshledal jasnou a vyčerpávající a umožňující dovést jednoznačné závěry ve vztahu ke sporné otázce, které by bylo možné v obecnější rovině aplikovat ve skutkově a právně obdobných případech. Vyslovil-li Ústavní soud názor, že počátek běhu lhůty je nutno odvodit od vzniku daňové povinnosti, tzn. od konce zdaňovacího období, v němž vznikla, a to ve všech případech, bez ohledu na to, zda se daň vyměřuje na základě daňového přiznání nebo bez povinnosti jeho podání, je takový závěr opřen o argumentaci zcela míjející účel a smysl zákona. Přesvědčivou argumentaci pro odklon od konstantní judikatury pak pátý senát neshledal ani v rozhodnutích prvního a osmého senátu. Dospěl tedy k závěru, že otázka výkladu § 47 daňového řádu je rozho-

dována Nejvyšším správním soudem nejednotným způsobem, a proto podle § 17 s. ř. s. předložil věc rozšířenému senátu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že výklad § 47 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2009 učiněný v nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, se uplatní ve všech případech daní, u nichž je dána povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení a kde je toto ustanovení používáno.

Z odůvodnění:

(...)

V.

Nálezy Ústavního soudu a jejich použití na předloženou věc

[30] Ve věci posuzované Ústavním soudem v nálezu ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09, byla daňovému subjektu dodatečným platebním výměrem ze dne 18. 4. 2006 vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2001 ve výši 312 170 Kč. Rozhodnutím Finančního ředitelství v Brně ze dne 25. 1. 2007 bylo odvolání stěžovatele zamítnuto. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2008 byla zamítnuta jeho žaloba. Daňový subjekt se až v kasační stížnosti dovolával výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 a tvrdil, že k vyměření daně došlo po uplynutí prekluzivní lhůty. Tato lhůta uplynula dne 31. 12. 2004. Dne 15. 12. 2004 sice správce daně sepsal se stěžovatelem protokol o ústním jednání ve věci zahájení daňové kontroly, nicméně se jednalo pouze o formální záležitost.

[31] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91, č. 1906/2009 Sb. NSS, kasační stížnost zamítl. Vycházel ze skutečnosti, že se v daném případě jednalo o daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2001, takže ve shodě s citovaným nálezem Ústavního soudu měla tato lhůta uplynout dne 31. 12. 2004. Konstatoval, že se vznesenou námitkou prekluze zabýval přesto, že ji stěžovatel v daňovém řízení nenamítl, neboť podle závěrů Ústavního soudu uvedených v nálezech ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1169/09, ze dne 5. 2. 2009,

sp. zn. II. ÚS 1416/07, č. 17/2009 Sb. ÚS, a ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, č. 117/2008 Sb. ÚS, platí, že k prekluzi daňové povinnosti se přihlíží *ex officio*. Vyslovil však názor, že jakkoliv není sporu o tom, že v rozhodné době se praxe finančních orgánů, judikatura správních soudů a – přinejmenším implicitně – i judikatura Ústavního soudu přiklání k výkladu § 47 odst. 1 daňového řádu tak, že tříletá lhůta začíná u daně z příjmů běžet nikoliv již od konce roku, kdy vznikla daňová povinnost (tzv. řešení „3+0“), nýbrž teprve od konce roku, v němž vznikla povinnost daňové přiznání podat („3+1“), nebyl tento názor nesporný a bylo věcí každého účastníka řízení zvážit, zda ve smyslu zásady, podle níž právo náleží bdělym, se neměl pokusit o změnu převažujícího výkladu citovaného zákonného ustanovení. Podle názoru rozhodujícího senátu měl stěžovatel námitku překročení lhůty pro vyměření daně ve smyslu řešení „3+0“ uplatnit již v žalobním řízení. Pokud tak neučinil, nemůže k ní soud přihlížet, neboť tato námitka byla uplatněna teprve poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Jako *obiter dictum* rozhodující senát doplnil, že stěžovatel formálnost zahájení daňové kontroly v žalobním řízení vůbec nenamítl.

[32] Ústavní soud, který uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil, ve shora zmiňovaném nálezu uvedl následující: „*Otázka počátku běhu tříleté lhůty pro vyměření daně (ve smyslu řešení „3 plus 0“), byla vyřešena nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že zákonem stanovená lhůta pro vyměření či doměření daně se počítá již od konce roku, za který se daňové přiznání podává, a nikoliv až od konce roku, ve kterém se podává. Opačný (tedy do té doby převážně zastávaný výklad) dle Ústavního soudu, prodlužuje jasně stanovenou tříletou lhůtu na lhůtu čtyřletou, přičemž výsledkem je prodloužení nejistoty daňového subjektu. Na rozdíl od závěrů učiněných Nejvyšším správním soudem v nyní projednávané věci, byl tento právní názor Ústavního soudu Nejvyšším správním soudem akceptován již v rozsudku ze dne 25. 2. 2009,*

čj. 8 Afs 3/2009-101, jakožto „zásadní a překvapivý judikatorní obrat“ a námitka uplatněná v tom smyslu v kasační stížnosti, byť nebyla stěžovatelkou uplatněna v předchozím žalobním řízení, byla Nejvyšším správním soudem meritorně projednána s odůvodněním, že nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, „takovýto judikatorní obrat bezpochyby představuje, proto ani skutečnost, že stěžovatel nenamítl prekluzi práva na doměření daně již v řízení před krajským soudem, nebrání věcnému projednání této stížní námitky“. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí vycházel ze svého rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, ve kterém dovodil, že „nebrání uplatnění stížní námitky nemající předobraz v žalobní námitce, jednala-li se o otázku, v níž došlo ke zcela zásadnímu a překvapivému judikatornímu obratu, stěžovatelem při vynaložení veškeré bdělosti a odborné péče nepředvídatelnému“. Výše uvedené dopadá i na nyní projednávanou věc, neboť, jak je zřejmé z obsahu vyžádaného soudního spisu, stěžovatelka podala žalobu ke Krajskému soudu v Brně dne 21. 3. 2007, a nemohla tedy předvídat judikatorní změnu, ke které došlo nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07.“

[33] V posledně uvedeném nálezu, na který Ústavní soud odkázal, byla posuzována věc, jejíž skutková podstata spočívala v tom, že stěžovatelka nabyla práva k družstevnímu bytu dne 18. 3. 1995 bezúplatným převodem od svých rodičů. Poté splnila podmínky zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), a byt jí byl převeden do vlastnictví. Dne 20. 1. 1998 nemovitost prodala. Dne 20. 11. 2002 převzala výzvu k podání daňového přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 1998 a dne 29. 12. 2003 vydal Finanční úřad pro Prahu 5 platební výměr, jímž stěžovatelce vyměřil základ daně z příjmů 1 200 000 Kč a daň 364 596 Kč. Ta poté neúspěšně brojila proti platebnímu výměru jak v řízení před finančními orgány, tak

v přezkumném soudním řízení. Stěžovatelka jednak zpochybňovala výklad zaujatý k otázce osvobození od daně z příjmů fyzických osob učiněný správními orgány a soudy a rovněž namítala překročení lhůty k vyměření daně.

[34] Ve vztahu k zániku oprávnění správce daně vyměřit daň Ústavní soud k § 47 odst. 1 a 2 daňového řádu uvedl, že „[f]inanční úřad učinil první krok k vyměření daně těsně na konci lhůty, dne 20. 11. 2002 [...], přitom stěžovatelka předmětný byt prodala dne 20. 1. 1998 [...]. Avšak již tato lhůta je vložena extenzivně, neboť zákonný pojem „konec zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání“ se v rozporu s racionálním výkladem neodvívá ode dne 31. 12. 1998, nýbrž až ode dne 31. 12. 1999, kdy prostředkem k extenzivnímu výkladu je lhůta k podání daňového přiznání, tj. den 31. 3. 1999. Tímto výkladem je výslovná tříletá lhůta prodloužena na lhůtu čtyřletou. Přitom již ke dni 31. 12. je zřejmé, zda příjmy za kalendářní rok překročily zákonem určenou hranici, při jejímž překonání vzniká povinnost podat daňové přiznání. Argumentace stěžovatelky ohledně výkladu textu zákona je přílehlavá [...]. Názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož by mohlo dojít k absurdním situacím, pokud by byla lhůta počítána jinak než od 31. 3., neboť do té doby nemůže správce daně činit kroky k jejímu vyměření, dává vzniknout absurditě jiné: složitým výkladem prodlužuje jasně stanovenou tříletou lhůtu na lhůtu čtyřletou. Výsledkem je prodloužení nejistoty daňového subjektu, ačkoliv soud tvrdí opak.“

[35] Rozšířený senát především nedospěl k závěru, že shora uvedené nálezy Ústavního soudu nejsou vůbec odůvodněny nebo jsou odůvodněny argumenty, které lze považovat objektivně za naprosto nedostatečné nebo celkem nepochopitelné. Neexistující nebo nepochopitelná argumentace nálezu Ústavního soudu by totiž umožňovala obecným soudům takové nálezy nerespektovat. K tomu Ústavní soud uvedl: „Pakliže například Ústavní soud nález neodůvodnil vůbec, anebo ho odůvodnil argumenty, které lze pova-

žovat objektivně za nedostatečné nebo celkem nepochopitelné, nebylo by možné očekávat od obecných soudů, aby z takového nálezu seznaly, co vyjadřuje, a tudíž stěžní mohlo by být od nich očekáváno, aby jej respektovaly. V této situaci by nebylo ospravedlnitelné vytknout porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy. Judikatura Ústavního soudu, týkající se principu právní jistoty, vyžaduje přesnost a předvídatelnost soudního rozhodování. Ani zákon, ani soudní rozhodnutí nemůže nařídít to, co není možné, totiž, aby se lidé a orgány řídily neexistující anebo nepochopitelnou normou, čili stejně tak neexistující nebo nepochopitelnou argumentací Ústavního soudu. V takovém případě by bylo namístě, aby obecný soud konstatoval, že smysl odůvodnění Ústavního soudu je nejasný a rozhodl, jak nejlépe může“ (nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, bod 79). Se zřetelem k tomu, že rozšířený senát neshledal v nálezech Ústavního soudu shora popsané deficit, musel posoudit, zda rozhodovací důvod v nich uvedený dopadá na posuzovanou věc.

[36] Ve věci předložené pátým senátem se stěžovatel dovolával prekluze práva dodatečně vyměřit daň a tvrdil, že lhůta pro vyměření daně z příjmů právnických osob podle § 47 odst. 1 daňového řádu za období od 1. 1. do 31. 12. 2001 počala běžet dnem 31. 12. 2001 a skončila dnem 31. 12. 2004. Podle jeho názoru, pokud správce daně zahájil daňovou kontrolu až dne 28. 11. 2005, učinil tak po uplynutí lhůty pro vyměření daně a jeho právo daň doměřit bylo prekludováno.

[37] Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09, k jehož vydání došlo v období po předložení věci pátým senátem rozšířenému senátu, vyložil § 47 daňového řádu způsobem dříve zaujatým ve vztahu k dani z příjmů fyzických osob také ve vztahu k dani z příjmů právnických osob. Nastal tedy stav, kdy v mezidobí od předložení do projednání a rozhodnutí věci rozšířeným senátem byl vydán nález Ústavního soudu, jehož závěry se dokonce výslovně vztahují na shodnou daň. Se zřetelem k judikatuře rozšířeného senátu k § 17 s. ř. s. vyjádřené v jeho usne-

seních ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS, a čj. 8 Afs 73/2007-107, lze uzavřít, že nastala situace, kdy pro posouzení předložené problematiky lze vycházet z právních závěrů prezentovaných judikaturou Ústavního soudu. Rozšířený senát stejně jako senát tříčlenný je povinen rozhodovací důvod vyložený Ústavním soudem respektovat, ledaže by se rozhodl uplatnit úvahy konkurující právním závěrům Ústavního soudu.

VI.

Konkurující úvahy

[38] Předkládající pátý senát, byť to z jeho usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu ani z překládací zprávy výslovně neplyne, na pozadí rozsudku devátého senátu hodlal ve skutečnosti zvrátit právní názory vyslovené v nálezu Ústavního soudu a předložit úvahy tomuto nálezu konkurující, což ostatně judikatura Ústavního soudu umožňuje. Ústavní soud totiž ve svých nálezech připustil své oprávnění měnit ústavněprávní výklady, z čehož plyne, že i obecné soudy, jako součást systému ústavnosti, musí mít příležitost takové změny navrhopat. Rozšířený senát proto zvažoval, zda se má pokusit tímto způsobem změnit právní názor Ústavního soudu k výkladu § 47 odst. 1 daňového řádu. Dospěl však k závěru, že v předložené věci nejsou pro takový postup splněny podmínky.

[39] Jak již bylo výše uvedeno, rozšířený senát neshledal, že by nálezy Ústavního soudu nebyly vůbec odůvodněny nebo byly odůvodněny argumenty, které lze považovat objektivně za naprosto nedostatečné nebo celkem nepochopitelné, neshledal ovšem ani to, že by v projednávané věci existovaly relevantní skutkové rozdíly, pro něž by nebylo vhodné na danou věc aplikovat principy v těchto nálezech vyslovené. Rozšířený senát v předložené věci nezjistil ani jiné důvody, které by byly způsobitelné založit úvahu pro odklon od právních názorů v nálezech obsažených.

[40] Rozšířený senát vycházel dále z principu vysloveného v nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, č. 68/2007 Sb. ÚS, podle něhož „[j]udikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno

(a to i při nezměněné právní úpravě), aby byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povoláné i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování.“

[41] Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ohledně lhůty uvedené v § 47 odst. 1 daňového řádu vycházela do vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 z právního názoru, že lhůtu je nutno interpretovat v mezích § 40 odst. 3 tohoto zákona, a z tohoto důvodu je rozhodným pro počátek běhu prekluzivní lhůty pro vyměření daně konec roku, ve kterém má daňový subjekt podle § 40 odst. 3 citovaného zákona povinnost podat daňové přiznání. Nicméně názor Ústavního soudu Nejvyšší správní soud převzal v řadě svých rozhodnutí, a to v rozsudcích ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Afs 139/2006-75; ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 Afs 3/2009-101; ze dne 14. 5. 2009, čj. 9 Afs 75/2008-46; ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91 a čj. 2 Afs 41/2009-99; ze dne 25. 5. 2009, čj. 2 Afs 60/2008-76; ze dne 18. 6. 2009, čj. 8 Afs 62/2007-90, čj. 8 Afs 52/2007-62 a čj. 1 Afs 16/2009-74; ze dne 11. 6. 2009, čj. 1 Afs 8/2009-46; ze dne 24. 6. 2009, čj. 1 Afs 55/2009-70, či ze dne 16. 7. 2009, čj. 8 Afs 6/2008-129. Kromě těchto rozsudků, v nichž se zabýval během prekluzivní lhůty podle § 47 daňového řádu ve vztahu k vyměření daně z příjmů, a to jak fyzických, tak právnických osob, uplatnil Nejvyšší správní soud závěry plynoucí z citovaného nálezu analogicky také při počítání běhu lhůty pro vyměření celního dluhu (rozsudky ze dne 10. 6. 2009, čj. 2 Afs 69/2008-73, a ze dne 11. 6. 2009, čj. 2 Afs 77/2008-65) (srov. usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 Afs 27/2009-86).

[42] V době projednávání této věci rozšířeným senátem nejméně patnáct dalších rozsudků ve věcech daní z příjmů poukazovalo na nálezu sp. zn. I. ÚS 1611/07 a lhůty byly po-

čítány podle tam stanoveného pravidla. Ve věcech daní z příjmů následovaly tedy nálezy Ústavního soudu první, druhý a osmý senát Nejvyššího správního soudu a ve věcech daně z přidané hodnoty akceptovaly nálezy Ústavního soudu rozsudky ze dne 26. 7. 2010, čj. 2 Afs 136/2009-149, ze dne 19. 10. 2010, čj. 2 Afs 110/2007-104, a 23. 11. 2010, čj. 2 Afs 41/2010-216. Právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 byl poté potvrzen i v jeho dalším nálezu ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09, ve věci daně z příjmů právnických osob.

[43] Ministerstvo financí, ústřední finanční a daňové ředitelství, vydalo dne 2. 2. 2009 pod čj. 43/1 4314/2009-431 stanovisko k postupu daňové správy ve vztahu k nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07, v němž vyložilo pravidlo „3+0“ pro případy ještě nezahájených řízení, pro případy probíhajících daňových kontrol či odvolacích řízení, při podání dodatečného daňového přiznání a pro případy pravomocně uzavřených řízení a pravomocně skončených řízení.

[44] Dne 18. 9. 2009 vydalo Ministerstvo financí pod čj. 43/57429/2009-431 stanovisko k § 47 daňového řádu. V tomto stanovisku provedlo výklad počátku běhu prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2009, a to u daní, u nichž je podáváno daňové přiznání nebo hlášení, přičemž konstatovalo, že výklad teorie „3+0“ je nutno aplikovat u všech daní, u nichž je ze zákona stanovena povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení. U daní, u nichž není podáváno daňové přiznání nebo hlášení, doporučilo vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, čj. 2 Afs 5/2007-144, podle něhož prekluzivní lhůta stanovená v § 47 odst. 1 daňového řádu počne běžet od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost. V části třetí stanoviska zaujalo Ministerstvo financí výklad k počátku běhu prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 daňového řádu ve znění účinném od 1. 1. 2010. V části čtvrté, páté a šesté se vyjádřilo k souvisejícím právním otázkám.

[45] Na nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 reagoval i zákonodárce zákonem

č. 304/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Od 1. 1. 2010 zněl § 47 odst. 1 takto: „*Pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit, či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost, nebo do tří let od vzniku daňové povinnosti u těch daní, které nemají zdaňovací období.*“

[46] Rozšířený senát vzal v úvahu zájem na stabilitě soudního rozhodování vyjádřený

v nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 613/06 a vycházel rovněž z toho, že výklad zaujatý v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07, potvrzený v nálezu sp. zn. I. ÚS 2082/09, se stal součástí soudní a správní praxe a projevil se i v legislativě. Změnu výkladu opětovně ve prospěch právního názoru „3+1“ považoval za této situace za nežádoucí a narušující princip předvídatelnosti rozhodování a princip právní jistoty. Za tohoto stavu neshledal rozšířený senát mimořádné okolnosti, které by odůvodňovaly přednesení úvah konkurujících právním závěrům, jež vyslovil Ústavní soud.

2230

Rízení před soudem: závaznost nálezů Ústavního soudu Daňové řízení: počátek běhu prekluzivní lhůty

k § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2009*)
(v textu jen „daňový řád“)

k § 17 odst. 1 soudního řádu správního

Chce-li se tříčlenný senát odchýlit od názoru vysloveného v obdobné právní věci Ústavním soudem, musí tak učinit výslovně, jednoznačně a předestřením konkurujících právních úvah. Pokud již existuje předchozí a s názorem Ústavního soudu souladná judikatura Nejvyššího správního soudu, musí věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložit rozšířenému senátu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, čj. 1 Afs 27/2009-98)

Prejudikatura: č. 1723/2008 Sb. NSS, č. 1833/2009 Sb. NSS a č. 1948/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 16/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 252/2004), č. 68/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 613/06), č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05), č. 211/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1611/07) a č. 126/2009 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 9/06).

Věc: Marian H. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad ve Veselí nad Moravou platebními výměry ze dne 6. 12. 2005 dodatečně vyměřil žalobci daň z příjmů za zdaňovací období roku 1998, 1999 a 2000 a daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 4. čtvrtletí roku 1998 až 2. čtvrtletí roku 2001. Žalobce podal proti těmto platebním výměrům odvolání,

které žalovaný rozhodnutími ze dne 26. 10. 2006 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutím žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 11. 11. 2008 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost.

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

O kasační stížnosti rozhodující první senát dospěl při předběžné poradě k názoru, že řízení před soudem bylo zatíženo vadami, k nimž musí přihlédnout z moci úřední i bez návrhu účastníka řízení (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). K uvedenému závěru dospěl poté, co věc posoudil ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, č. 211/2008 Sb. ÚS, jímž byl překonán dosavadní právní názor, že daňová povinnost se dle § 47 daňového řádu prekluduje po uplynutí tří let od konce roku, ve kterém daňový subjekt podal nebo měl podat daňové přiznání (model „3+1“). Podle názoru Ústavního soudu propadná lhůta dle § 47 odst. 1 daňového řádu běží nikoli od data, kdy je daňový subjekt povinen podat daňové přiznání, ale od konce zdaňovacího období, za něž se daňové přiznání podává (model „3+0“). Tento názor Ústavního soudu pak Nejvyšší správní soud převzal v řadě svých rozhodnutí. (Označení „3+1“ či „3+0“ bude nadále v textu pro zjednodušení používáno, přičemž číslovka „1“ v případě daně z přidané hodnoty neznamena 1 rok, ale 1 zdaňovací období, kterým je u této daně měsíc nebo čtvrtletí.)

Posouzení běhu prekluzivní lhůty je s ohledem na zahájení daňové kontroly dne 25. 2. 2002 i s ohledem na dobu pravomocného doměření daně významné pro výsledek kasačního řízení.

Na základě výkladu § 47 daňového řádu Ústavním soudem a navazujících rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, první senát zaujal názor, že v předložené věci prekluzivní lhůta u daně z přidané hodnoty za období 4. čtvrtletí roku 1998 počala běžet od 31. 12. 2008. Tento závěr prvního senátu je však v rozporu s právním názorem vyjádřeným v rozsudku devátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 9 Afs 42/2008-84. První senát sice souhlasí s názorem vyjádřeným v těchto rozhodnutích, že přinejmenším v případě daní, u nichž zákon stanoví povinnost podat daňové přiznání, je potřeba zásadně uplatnit jednotnou logiku určování počátku a konce běhu prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 daňového řádu, nicméně nesouhlasí s vymezením počátku běhu prekluzivní lhůty takovým konkrétním způ-

sobem, jak to učinil devátý senát v případě daně z přidané hodnoty, tedy s opětovným použitím modelu „3+1“.

Předkládající první senát vychází zejména ze skutečnosti, že nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 byl popřen dosavadní výklad běhu prekluzivních lhůt stanovených v § 47 daňového řádu zastávaný Nejvyšším správním soudem. V uvedeném nálezu Ústavní soud rozhodoval ve věci vyměření daně z příjmů. Na tento nálezy navázaly rozsudky prvního, druhého a osmého senátu, které na běh lhůt ke stanovení daňové povinnosti u daně z příjmů aplikovaly Ústavním soudem prosazený model „3+0“. Jelikož tedy ve světle argumentace rozhodnutí devátého senátu spadá daň z přidané hodnoty do stejné kategorie jako daň z příjmů, má první senát za to, že právě v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu je potřeba model běhu prekluzivní lhůty podle § 47 daňového řádu v tomto nálezu vyjádřený, tedy model „3+0“, vztáhnout nejen na daň z příjmů, ale také na daň z přidané hodnoty, tedy bezvýjimečně na všechny daně, u nichž zákon předpokládá předložení daňového přiznání a následný postup podle shodné úpravy.

První senát vychází z povinnosti respektovat právní názory vyjádřené v rozhodnutích Ústavního soudu, byť představující odklon od dosavadní rozhodovací praxe (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, rozsudek ze 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44, či rozsudek ze dne 25. 5. 2009, čj. 2 Afs 60/2008-76). Je toho názoru, že kdyby na počítání běhu propadné lhůty v případě daně z přidané hodnoty byl použit model „3+1“, bylo by to v rozporu s judikaturou jak Ústavního soudu, tak i s judikaturou Nejvyššího správního soudu sledující logiku uvedeného nálezu.

Podle prvního senátu rovněž nejsou dány důvody pro to, aby byl běh lhůty podle § 47 odst. 1 daňového řádu vykládán jinak u daně z příjmů a jinak u daně z přidané hodnoty. Pokud tedy Ústavní soud svým nálezem stanovil pro počítání běhu lhůty podle citovaného ustanovení určitý princip, jež považuje na rozdíl od předchozí praxe za ústavně konformní, ač tak učinil ve věci vyměření daně z příjmů, je potřeba stejnou logiku aplikovat také u daně z přidané hodnoty.

První senát se tedy domnívá, že v případě daně z příjmů i daně z přidané hodnoty je počátek i konec běhu propadné lhůty podle § 47 daňového řádu stanoven jednotným způsobem, a to tak, jak to ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1611/07 uvedl Ústavní soud.

Jelikož v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor v právním názoru na interpretaci § 47 odst. 1 daňového řádu, postoupil první senát věc rozšířenému senátu a předložil mu k posouzení následující otázky:

– Kdy ve smyslu § 47 odst. 1 daňového řádu počíná a kdy končí běh lhůty k vyměření či doměření, případně k přiznání nároku na daňový odpočet, u daně z přidané hodnoty, pro větší názornost konkrétně u daně z přidané hodnoty za zdaňovací období 4. čtvrtletí roku 1998?

– Existuje rozdílný počátek a konec běhu lhůty stanovené v § 47 odst. 1 daňového řádu u jednotlivých daní?

Nejvyšší správní soud rozhodl, že: (I) výklad § 47 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2009 učiněný v nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, se uplatní ve všech případech daní, u nichž je dána povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení a kde je toto ustanovení používáno. (II) Chce-li se tříčlenný senát odchýlit od názoru vysloveného v obdobné právní věci Ústavním soudem, musí tak učinit výslovně, jednoznačně a předestřením konkurujících právních úvah. Pokud již existuje předchozí a s názorem Ústavního soudu souladná judikatura Nejvyššího správního soudu, musí věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložit rozšířenému senátu.

Z odůvodnění:

(...)

IV.

Právní posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1 Rozhodná právní úprava

[14] Počítání prekluzivní lhůty v rozhodném případě bylo stanoveno v § 47 odst. 1 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2009,

kteří zněl: „*Pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.*“ Ustanovení § 47 odst. 2 pak uvádí: „*Byl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat.*“ Podle § 37 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, v rozhodném znění byl plátce povinen do 25 dnů po skončení zdaňovacího období podat daňové přiznání, a to i v případě, že mu nevznikla daňová povinnost. Jak již uvedl předkládající senát, lhůta stanovená v § 47 odst. 1 daňového řádu byla dlouhodobě vykládána tak, že počátkem lhůty byl konec zdaňovacího období (roku, čtvrtletí, měsíce), v němž byl daňový subjekt povinen podat daňové přiznání.

IV.2 Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07

[15] Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 znamenal zásadní výkladový zvrat. Ústavní soud v něm vyslovil: „*Zákonný pojem „konec zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání se v rozporu s racionálním výkladem neodvíjí ode dne 31. 12. 1998, nýbrž až ode dne 31. 12. 1999, kdy prostředkem k extenzivnímu výkladu je lhůta k podání daňového přiznání, tj. den 31. 3. 1999. Tímto výkladem je výslovná tříletá lhůta prodloužena na lhůtu čtyřletou. Přitom již ke dni 31. 12. je zřejmé, zda příjmy za kalendářní rok překročily zákonem určenou hranici, při jejímž překonání vzniká povinnost podat daňové přiznání. Argumentace stěžovatelky ohledně výkladu*

textu zákona je přiléhavá [...]. Názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož by mohlo dojít k absurdním situacím, pokud by byla lhůta počítána jinak než od 31. 3., neboť do té doby nemůže správce daně činit kroky k jejímu vyměření, dává vzniknout absurditě jiné: složitým výkladem prodlužuje jasné stanovenou tříletou lhůtu na lhůtu čtyřletou. Výsledkem je prodloužení nejistoty daňového subjektu, ačkoliv soud tvrdí opak.“ Názor v tomto nálezu vyslovený na půdorysu daně z příjmů fyzických osob Ústavní soud zopakoval v dalším nálezu, a to ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09, ve vztahu k dani z příjmů právnických osob.

[16] Z citovaného nálezu Ústavního soudu je zřejmé, že rozhodujícím kritériem pro počítání prekluzivní lhůty je vztah počátku lhůty k době vzniku daňové povinnosti či k době, za níž má být podáno daňové přiznání, která však není totožná s dobou, v níž je třeba daňové přiznání podat, a že lhůtu nelze odvozovat od doby, v níž má být přiznání podáno. Nález Ústavního soudu způsob počítání lhůty, dosud zastávaný i Nejvyšším správním soudem, označil za extenzivní a nepřipustně prodlužující lhůtu. Kritéria Ústavního soudu rozhodná pro stanovení počátku běhu prekluzivní lhůty jsou plně použitelná i pro počítání běhu lhůty pro vyměření daně z přidané hodnoty. I tato daň patří mezi daně spojené s povinností podání daňového přiznání, které se podává v následujícím období po rozhodném zdaňovacím období. Změna v chápání počítání lhůt pak stojí právě na odlišení zdaňovacího období, za které vznikla povinnost odvést daň či podat přiznání, od zdaňovacího období, v němž má být přiznání podáno, přičemž její počátek je navázán na prvé z nich. Tento právní názor je dostatečně srozumitelný a použitelný v praxi. K názoru, že výklad § 47 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2009 učiněný v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 se uplatní ve všech případech daní, u nichž je dána povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení a kde je toto ustanovení používáno, dospěl rozšířený senát ostatně i v souběžně projednávané věci sp. zn. 5 Afs 15/2009.

V.

Závaznost nálezů Ústavního soudu

[17] Ústavní soud opakovaně a zvláště pak v nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS, vyslovil, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR v souvislosti s čl. 1 odst. 1 Ústavy plynou pro obecné soudy významné požadavky upínající se k jejich rozhodovací činnosti; podle nich musí obecné soudy respektovat ústavněprávní výklady Ústavního soudu, tj. jím vypočené a aplikovatelné nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opírá. Podle Ústavního soudu existuje několik možných postojů, které mohou obecné soudy zaujmout ve vztahu k jeho „precedenčním judikátům“. Lze je rozřadit za použití pojmu reflektovat (anebo respektovat). Respektovat ústavněprávní výklad Ústavního soudu znamená následovat ho ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které vedou k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě. Na druhé straně nereflektovat (nebo nerespektovat) znamená, že obecný soud *ratio decidendi* nálezu Ústavního soudu jako východisko pro vlastní rozhodování neužil. Závaznost svých nálezů zdůraznil Ústavní soud i v nálezu pléna ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, č. 126/2009 Sb. ÚS, kterým zrušil rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS, a to pro nerespektování předchozího kasačního nálezu Ústavního soudu v dané věci a pominutí právních závěrů zde vyslovených, tedy pro porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.

[18] Obdobně i judikatura Nejvyššího správního soudu akceptuje závaznost nálezů Ústavního soudu. Tak v rozsudku ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44, tento soud uvedl: „Jestliže Ústavní soud v některém svém rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad právního předpisu, je nutno tento výklad respektovat i v obdobných kauzách, byť se jedná o procesně samostatná řízení. Opačný výklad, který by kupř. s odkazem na vázanost soudce zákonem podle

čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR odmítal respektovat právní názor Ústavního soudu, by představoval logickou chybu, jelikož tato vázanost výkladem norem nadzákonné (ústavní) síly musí být pro soud při aplikaci jednoduchého práva určující. Navíc nelze přehlédnout, že opačný závěr by ve svých důsledcích vedl k nerovnosti účastníků jednotlivých soudních řízení a k nepředvídatelnosti soudního rozhodování, což samozřejmě představuje pochybení dosahující ústavní intenzity.“

V.1 Připustnost odchýlení se od právního názoru vysloveného v nálezů Ústavního soudu

[19] Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu připouští v ojedinělých a zcela specifických případech možnost odchýlení se od judikatury Ústavního soudu. V již zmíněném nálezů sp. zn. IV. ÚS 301/05 Ústavní soud sám vyslovil, že jeho názory nemohou být kategoricky neměnné a výjimečně je možné připustit, že obecné soudy mohou dojít k jiným ústavněprávním závěrům a uplatnit konkurující právní úvahy. Taková polemika s Ústavním soudem nemůže být bez dalšího považována za porušení čl. 89 Ústavy. Odkázal na svůj předchozí nález ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/2004, č. 16/2005 Sb. ÚS, podle něhož tak soud smí učinit, je-li opravdově a z vážných důvodů přesvědčen, že by nebylo správné následovat rozhodovací praxi Ústavního soudu. Takovýto rozpor by sám o sobě nemohl být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Dále odkázal i na svůj nález ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, č. 68/2007 Sb. ÚS, podle něhož „[j]udikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepi-

suje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Dokonce, i kdyby takovéto procedury nebyly pro uvedené případy pozitivním právem zakotveny, nic by to neměnilo na povinnosti soudů přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí nezbytně by mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak.“

V.2 Názor vyjádřený v rozsudku čj. 9 Afs 42/2008-84

[20] Devátý senát vydal označený rozsudek dne 22. 1. 2009, tedy po vydání nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07. Těžiště právní argumentace rozsudku devátého senátu spočívá v tvrzení, že § 47 daňového řádu rozlišuje dva počátky běhu prekluzivní lhůty: u těch daňových povinností, u kterých existuje zákonná povinnost předložit daňové přiznání, odvozuje běh prekluzivní lhůty od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost podat daňové přiznání; u daňových povinností, se kterými není spojena povinnost předkládat daňové přiznání, pak odvozuje běh prekluzivní lhůty od konce kalendářního roku, ve kterém daňová povinnost vznikla. Obdobným způsobem pak stanoví i konec prekluzivní lhůty. Podle názoru devátého senátu tak zákon stanoví rozdílný počátek a konec běhu prekluzivní lhůty v závislosti na tom, „zda zákon spojuje s určitou daňovou povinností povinnost předložit daňové přiznání, či nikoliv“. Konkrétně pak pro případ posuzovaných daní z přidané hodnoty devátý senát uplatnil model počítání běhu prekluzivní lhůty „3+1“, tedy počátek lhůty vztáhl k době, v níž byla dána povinnost podat daňové přiznání. V tomto rozsudku nebyly vysloveny konkurující právní úvahy vůči právnímu názoru vyslovenému Ústavním soudem, tak aby bylo zřejmé, že byl reflektován a argumentačně popřen, pouze byl na zá-

kladě obdobného nastolení problému zaujat opačný názor. S tím se však rozšířený senát, jak vyjádřeno v usnesení ze dne 12. 11. 2011, čj. 5 Afs 15/2009-122, neztotožnil (viz dále bod [22]).

[21] Rozsudek devátého senátu, ač vydán po nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07, tedy nestojí na tom, že se od nálezu výslovně odchyluje a jaké pro takový postup shledal důvody. Tento senát tak pochybil v tom, že nález aplikovatelný i na jím projednávaný případ v rozsudku nerespektoval ani nereflektoval, aniž se ovšem proti němu výslovně, jednoznačně a při srovnání právních úvah vyslovil. Devátý senát přitom nebyl v situaci, kdy by se měl obrátit na rozšířený senát, neboť v době jeho rozhodování zde nebyla rozporná judikatura v rámci tohoto soudu, jak tomu je v případě rozhodovaném rozšířeným senátem pod sp. zn. 5 Afs 15/2009. Není vyloučeno, aby tříčlenný senát, pokud shledá důvody pro odchýlení se od právního názoru

vysloveného Ústavním soudem, tak učinil, musí tak ovšem učinit výslovně, jednoznačně a předestřením konkurujících právních úvah.

[22] Rozšířený senát v souběžně projednávané věci sp. zn. 5 Afs 15/2009 zvažoval, zda se má sám pokusit změnit právní názor Ústavního soudu k výkladu § 47 odst. 1 daňového řádu, ovšem neshledal k tomu podmínky. Neshledal totiž, že by nálezy Ústavního soudu nebyly vůbec odůvodněny nebo byly odůvodněny argumenty, které lze považovat objektivně za naprosto nedostatečné nebo celkem nepochopitelné, ani jiné důvody, které by byly způsobilé založit úvahu pro odklon od právních názorů v nálezech obsažených. Vycházel rovněž ze skutečnosti, že právní názor vyslovený v nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07 byl následován v řadě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že byl respektován správní praxí a že se projevil i v legislativě (k tomu blíže část VI. usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 15/2009-122). (...)

2231

Daňové řízení: k pojmu „ukončení činnosti“

k § 40 odst. 9 větě druhé zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (v textu jen „daňový řád“)

Pojem „ukončení činnosti“ ve smyslu § 40 odst. 9 věty druhé zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je třeba chápat jako okamžik vstupu daňového subjektu do likvidace.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 1. 2010, čj. 31 Ca 51/2009-46)

Věc: Společnost s ručením omezeným Kurhi, v likvidaci, proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů právnických osob.

Finanční úřad Brno III. doměřil žalobci dodatečným platovým výměrem ze dne 16. 6. 2008 daň z příjmů právnických osob za část zdaňovacího období od 1. 1. 2006 do 30. 9. 2006. Důvodem doměření daně bylo zjištění správce daně, že žalobce v rozporu s § 23 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a § 4 odst. 1 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů (dále jen „zákon o rezervách“), ke dni předcházejícímu

den zahájení likvidace neupravil výsledek hospodaření o zůstatky vytvořených opravných položek k nepromlčeným pohledávkám vytvořeným podle § 8a zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 5. 1. 2009 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. K odvolací námitce uvádějící, že správce daně nemá dů-

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

kazy pro svou úvahu, že došlo k ukončení podnikatelské činnosti ke dni předcházejícímu den zahájení likvidace, žalovaný v rozhodnutí odkázal na § 68 odst. 1, 2 a 3 obchodního zákoníku, podle kterých společnost zaniká dnem jejího výmazu z obchodního rejstříku a jejímu zániku předchází zrušení s likvidací nebo bez likvidace. Podle § 70 odst. 2 obchodního zákoníku je společnost vstupem do likvidace zrušena. Společnost tedy byla zrušena rozhodnutím jediného společníka ke dni 1. 10. 2006. Na základě dalších v rozhodnutí citovaných právních předpisů dospěl žalovaný k závěru, *„že ke dni vstupu společnosti do likvidace, tzn. ke dni zrušení obchodní společnosti dle obchodního zákoníku, dochází k ukončení podnikatelské činnosti daňového subjektu ve smyslu platných právních předpisů se všemi jeho důsledky, jak v oblasti účetní, tak v oblasti daňové.“*

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2009 žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Dle žalobce je definice zdaňovacího období pro účely daně z příjmů právnických osob uvedena v § 17a zákona o daních z příjmů. Jestliže správce daně dovodil povinnost žalobce podat daňové přiznání z § 40 odst. 9 daňového řádu, žalobce namítl, že uvedené ustanovení neobsahuje odkaz na den předcházející vstupu do likvidace, ale pouze na den ukončení činnosti, a sám správce daně v protokolu ze dne 11. 6. 2008 uvedl, že ve správním spise není důkazní prostředek o ukončení činnosti. Dle žalobce § 40 odst. 9 daňového řádu neobsahuje odkaz na novelizované právní předpisy, o které žalovaný opírá své závěry a zároveň žalobce nesouhlasí se závěrem, že dle obchodního zákoníku dochází ke dni zrušení společnosti k ukončení podnikatelské činnosti. Své právo podnikat a zároveň právo ukončit svou podnikatelskou činnost žalobce odvozoval z čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobce dále uvedl, že § 35 daňového řádu dopadající na souhlas správce daně se váže pouze na výmaz z obchodního rejstříku, což žalobce dokládal rozsudkem Vrchního soudu v Praze. Obdobně dokládal žalobce rozsudkem Nejvyššího správního soudu nemožnost prokázat negativní skutečnost.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že po provedení daňové kontroly u žalobce zůstaly nedoloženy skutečnosti požadované výzvou správce daně ohledně rezerv a opravných položek. Dle žalovaného meritum sporu spočívá výlučně v posouzení výkladu § 40 odst. 9 daňového řádu, z něhož žalobce formalistickým a protismyslným způsobem vytrhává větu druhou. Takový výklad žalovaný považuje za účelový. Dle žalovaného je nespornou skutečností, že ke dni 1. 10. 2006 se společnost s ručením omezeným Kurhi zrušila a vstoupila do likvidace. S touto právní skutečností jsou spojeny zákonem definovaná práva a povinnosti ve vztahu k daňovým povinnostem. Tato práva a povinnosti jsou definovány zákonem o rezervách, zákonem o daních z příjmů, obchodním zákoníkem ve spojení se zákonem o účetnictví a daňovým řádem. Dle žalovaného se pojem „ukončení činnosti“ dle daňového řádu v návaznosti na novelizované znění obchodního zákoníku a zákona o účetnictví váže ke dni předcházejícímu dni vstupu do likvidace. Ke dni zrušení společnosti dle obchodního zákoníku dochází k ukončení podnikatelské činnosti daňového subjektu ve smyslu platných právních předpisů se všemi důsledky. Žalovaný výklad žalobce odmítl jako jdoucí nad rámec znění § 40 odst. 9 daňového řádu a za nespornou právní skutečnost označil vstup žalobce do likvidace.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Soud na prvním místě vycházel ze znění samotného § 40 odst. 9 daňového řádu. Citované ustanovení dopadá na situaci, kdy společnost vstupuje do likvidace, a ukládá povinnost podávat daňové přiznání po celou dobu likvidace společnosti (srov. větu první). Následně ustanovení rozděluje povinnosti mezi daňový subjekt a likvidátora. V případě, že by se pojem „ukončení činnosti“ vztahoval k zániku obchodní společnosti, tedy výmazu společnosti z obchodního rejstříku po skončení likvidace, byla by zde duplicitní povinnost podat daňové přiznání, a to jak daňovým subjektem, tak i likvidátorem. Z uvedeného je zřejmé, že povinnost podat daňové přiznání

po skončení likvidace, a tedy po ukončení činnosti před výmazem z obchodního rejstříku, připadá likvidátorovi společnosti, nikoliv daňovému subjektu.

Likvidace společnosti není institut práva daňového, nýbrž práva obchodního a je upravena § 70 a násl. obchodního zákoníku. Ve znění platném a účinném pro příslušné zdaňovací období jsou pro souzenou věc zásadní § 72 odst. 1 a 74 odst. 1 obchodního zákoníku. Dle § 72 odst. 1 obchodního zákoníku činí likvidátor *„jménem společnosti jen úkony směřující k likvidaci společnosti. Při výkonu této působnosti plní závazky společnosti, uplatňuje pohledávky a přijímá plnění, zastupuje společnost před soudy a jinými orgány, uzavírá smíry a dohody o změně a zániku práv a závazků a vykonává práva společnosti. Nové smlouvy může uzavírat jen v souvislosti s ukončením nevyřízených obchodů, nebo je-li to potřebné k zachování hodnoty majetku společnosti nebo k jeho využití, nejedná-li se o pokračování v provozu podniku. Likvidátor je oprávněn jednat jménem společnosti též ve věcech zápisu do obchodního rejstříku.“* Již z dikce uvedeného ustanovení je patrné, že činnost obchodní společnosti ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku (dle kterého se podnikáním rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku) nepokračuje a je vstupem do likvidace ukončena. Uvedenému odpovídá i § 74 odst. 1 obchodního zákoníku, dle kterého „[l]ikvidátor sestaví ke dni vstupu společnosti do likvidace zahajovací likvidační účetní rozvahu a soupis jmění. Účetní závěrku předcházející dni vstupu do likvidace sestavuje statutární orgán. Nesestaví-li statutární orgán tuto účetní závěrku bez zbytečného odkladu po vstupu společnosti do likvidace, přechází tato povinnost na likvidátora.“ Tedy i z hlediska účetního je patrný předěl mezi činnostmi společnosti před a po vstupu do likvidace. Uvedenému odpovídá i znění zákona o účetnictví, když dle jeho § 17 odst. 2 písm. c) účetní jednotky uzavírají účetní knihy ke dni předcházejícímu dni vstupu do likvidace,

a dle § 17 odst. 1 písm. c) téhož zákona účetní jednotky otevírají účetní knihy ke dni vstupu do likvidace.

Z uvedeného je tedy zřejmé, že jak z pohledu obchodního práva, tak i z pohledu práva účetního, dochází vstupem do likvidace ke změně charakteru činnosti obchodní společnosti, což má své důsledky v oblasti účetní. Podnikatelská činnost ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku je vstupem do likvidace ukončena, nadále ji společnost neprovádí, ale je to likvidátor, jenž za společnost činí kroky k vypořádání jejich závazků.

Tomuto dělení pak logicky odpovídá i struktura § 40 odst. 9 daňového řádu. Přestože dvě ustanovení daňového řádu (§ 35 odst. 2 a § 40 odst. 9) používají termín „ukončení činnosti“, nelze dovodit, že se jedná o stejný časový okamžik. Tento závěr je zřetelný právě ze zákona o daních z příjmů a zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, o které žalovaný opřel své rozhodnutí, když uvedl, že smyslem § 35 odst. 2 daňového řádu je zajištění splnění všech daňových povinností před zánikem společnosti s tím, že písemný souhlas správce daně s ukončením činnosti dopadá i na ostatní subjekty evidované v jiných evidencích, než v obchodním rejstříku.

Z § 4 odst. 1 zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů ve znění účinném pro příslušné zdaňovací období lze citovat, že „[r]ezervy a opravné položky se zruší rovněž ke dni účinnosti nájemní smlouvy v případě nájmu podniku, ke dni předcházejícímu den zrušení stále provozovny na území České republiky, ke dni předcházejícímu den vstupu do likvidace nebo ke dni předcházejícímu den účinnosti prohlášení konkursu“.

V návaznosti na uvedené se dle § 23 odst. 8 písm. a) zákona o daních z příjmů ve znění platném a účinném pro příslušné zdaňovací období „[v]ýsledek hospodaření nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji, z něhož se vychází pro zjištění základu daně za zdaňovací období (část zdaňovacího období) předcházející dni ukončení podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, pronájmu nebo

zahájení likvidace, [...] upraví u poplatníků uvedených v § 17, kteří vedou účetnictví, o zůstatky vytvořených rezerv a opravných položek, výnosů příštích období, výdajů příštích období, příjmů příštích období a nákladů příštích období, které nebudou prokazatelně zúčtovány v období likvidace“.

Žalovaný tedy ve svém rozhodnutí poskytl celostní výklad problematiky vstupu společnosti do likvidace, přičemž soud se v této rovině se závěry žalovaného ztotožnil.

Ze zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů a ze zákona o daních z příjmů je zřetelné, že žalobce byl povinen zrušit rezervy a opravné položky ke dni předcházejícímu vstupu do likvidace a upravit výsledek hospodaření nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji, z něhož se vychází pro zjištění základu daně za zdaňovací období (část zdaňovacího období) předcházející dni zahájení likvidace. Z příslušných znění obchodního zákoníku ve spojení se zákonem o účetnictví je pak patrné, že byl žalobce povinen provést účetní závěrku předcházející dni vstupu do likvidace, přičemž k tomuto dni měl uzavřít účetní knihy a provést mimořádnou účetní závěrku. Tomuto pak plně odpovídá věta druhá § 40 odst. 9 daňového řádu, podle níž ke dni ukončení činnosti provede daňový subjekt účetní závěrku a nejpozději do konce následujícího měsíce podá daňové přiznání. S ohledem na ustanovení obchodního zákoníku vstupem do likvidace dochází k ukončení podnikatelské činnosti daňového subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, když likvidátor nemůže pokračovat v provozu podniku. Z celého komplexu příslušných ustanovení právního řádu je zřejmé, že vstup do likvidace je časový předěl, který má důsledky ve všech oblastech činnosti daňového subjektu, tedy

jak v oblasti podnikatelské, tak účetní i daňové. Procesní daňový předpis tak pouze reflektuje úpravu hmotného práva napříč právními předpisy a žalobcův izolovaný výklad tak nemůže v této rovině obstát.

Nedůvodné je i vytýkání nesprávné interpretace notářského zápisu. Z notářského zápisu je patrný vstup společnosti do likvidace. Důvody, pro které tak společnost učinila, jsou v souzené věci irelevantní, přičemž se vstupem do likvidace jsou spojeny důsledky předpokládané zákonem. Zejména je tedy s ohledem na ustanovení obchodního zákoníku nedůvodné namítat, že z notářského zápisu vyplývá toliko omezení činnosti. Je možné, že omezení činnosti bylo důvodem vstupu do likvidace, nicméně vstup do likvidace má za důsledek ukončení podnikatelské činnosti ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, jak již soud uvedl výše.

(...) Jde-li o argumentaci žalobce vznesenou u jednání, již se dovolával při aplikaci § 40 odst. 9 a na něj navazujícího § 35 daňového řádu přihlídnout ke znění § 18 odst. 1 zákona o daních z příjmů a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, soud konstatuje, že § 18 v odstavci 1 zákona o daních z příjmů vymezuje obecně předmět daně *„[p]ředmětem daně jsou příjmy (výnosy) z veškeré činnosti a z nakládání s veškerým majetkem (dále jen „příjmy“), není-li dále stanoveno jinak“*], § 40 odst. 9 daňového řádu jakožto ustanovení speciální a mající aplikační přednost se vztahuje ke konkrétní situaci a ukládá povinnosti daňovému subjektu jakož i likvidátorovi. Byl to daňový subjekt, který rozhodl o likvidaci své společnosti, a proto měl postupovat podle zákonem mu uložených povinností vztahujících se k tomuto svému rozhodnutí.

Daňové řízení: nahlížení do spisu

k § 23 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (v textu jen „daňový řád“)
k § 65 a § 70 písm. c) soudního řádu správního

Rozhodnutí, jímž bylo dle § 23 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zamítnuto odvolání daňového subjektu proti rozsahu, v jakém mu správce daně umožnil nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností, nemůže být považováno za úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., v těch případech, kdy žádost o nahlédnutí do daňových spisů nebyla podána v době probíhajícího daňového řízení ani v souvislosti s ním. V těchto případech tedy rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci nahlédnutí do daňových spisů podléhá samostatnému soudnímu přezkoumání na základě žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 5 Afs 33/2009-43)

Prejudikatura: č. 524/2005 Sb. NSS a č. 625/2005 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 74/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 359/05).

Věc: Radek Š. proti Celnímu ředitelství Hradec Králové o nahlédnutí do spisu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2008 zamítl žalovaný odvolání žalobce dle § 23 odst. 4 daňového řádu proti rozsahu, v jakém mu Celní úřad Trutnov umožnil nahlédnout do spisu. Dle protokolu o ústním jednání ze dne 11. 2. 2008 Celní úřad Trutnov neumožnil žalobci nahlédnout do části předkládací zprávy k odvolání žalobce proti rozhodnutí téhož správce daně ze dne 16. 5. 2006, jímž byla žalobci doměřena spotřební daň z tabákových výrobků ve výši 64 713 Kč. Správce daně na kopii požadované předkládací zprávy, kterou předal žalobci, příslušnou pasáž, k níž žalobci odepřel přístup, znečitelnil. Žalovaný odvolání žalobce proti uvedenému postupu správce daně zamítl s tím, že žalobci nemělo být do spisu povoleno nahlédnout vůbec, neboť v době, kdy žalobce žádal o nahlédnutí do spisu, již bylo příslušné řízení ve věci spotřební daně skončeno (uvedené rozhodnutí správce daně ze dne 16. 5. 2006 bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 12. 2006) a žádné jiné daňové řízení u jmenovaného správce daně vůči žalobci neběželo. Z této skutečnosti žalovaný vyvozoval, že ža-

lobce neměl v dané chvíli oprávnění do spisu nahlížet.

Žalobce podal u Krajského soudu v Hradci Králové žalobu, kterou krajský soud usnesením ze dne 17. 2. 2009 odmítl. V odůvodnění odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2003, čj. 6 A 164/2002-8, č. 15/2003 Sb. NSS, podle kterého je rozhodnutí správce daně o rozsahu, v němž bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností, vyloučeno z přezkoumání soudem ve správním soudnictví podle § 70 písm. c) s. ř. s. Jedná se totiž o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, přičemž tento závěr nemůže být zpochybněn ani skutečností, že takové rozhodnutí je podle § 23 odst. 4 daňového řádu přezkoumatelné hierarchicky vyšším orgánem v rámci odvolacího řízení. Případné vady způsobené nesprávnou aplikací § 23 daňového řádu by mohl žalobce po vyčerpání řádných opravných prostředků v daňovém řízení namítat jedině v žalobě směřující proti meritornímu rozhodnutí správce daně o daňové povinnosti poplatníka.

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Krajský soud uvedl, že stejnými principy je třeba se řídit i za situace, kdy je daňové řízení skončeno. V takovém případě by účastník řízení mohl namítat vady způsobené nesprávnou aplikací § 23 daňového řádu až v řízení, pro které chtěl do správního spisu nahlédnout. Případně by se mohl domáhat nápravy podle § 82 a násl. s. ř. s., tedy mohl by podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností, ve které namítal, že závěr krajského soudu o tom, že žalobou napadené rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkoumání na základě § 70 písm. c) s. ř. s., je nesprávný. V této souvislosti stěžovatel upozornil na nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 359/05, podle něhož jednotlivec disponuje svobodou tzv. informačního určení, a má tedy právo být seznámen s tím, jaké informace o něm stát v jeho věcech uchovává. Toto právo stěžovatele je zakotveno v čl. 2 a čl. 17 Listiny základních práv a svobod a je možno ho omezit jen v zákonem stanovených případech a pro legitimní důvod. V daném případě však podle stěžovatele tato zákonná výluka z práva nahlížet do spisu, jak ji upravuje § 23 odst. 2 daňového řádu, nebyla naplněna, správce daně si naopak podle stěžovatele počínal zcela svévolně, když část předkládací zprávy stěžovateli zpřístupnil a část nikoliv. Ani žalovaný žádné konkrétní důvody pro uplatnění výluky dle § 23 odst. 2 daňového řádu neuvedl, namísto toho tvrdil, že stěžovatel neměl vůbec právo do spisu nahlížet. Z dikce § 23 odst. 1 daňového řádu ovšem nevyplývá, že by podmínkou uplatnění práva nahlížet do spisu bylo současné vedení daňového či jiného správního řízení. Nelze z ničeho dovozovat, že by zákonodárce tímto ustanovením sledoval cíl zamezit v nahlížení do daňových spisů těm, o nichž v okamžiku podání žádosti o nahlížení není vedeno žádné daňové řízení a nelze takové řízení ani očekávat, jak tomu bylo i v předmětné věci. Podle stěžovatele tedy závěr krajského soudu o tom, že by stěžovatel musel odepření přístupu do spisu namítat až v řízení, pro které

chtěl do spisu nahlížet, nemůže obstát. Žádné takové řízení v případě stěžovatele vedeno nebylo a ani v budoucnu vedeno být nemělo, žalobou napadené rozhodnutí bylo tedy pro stěžovatele rozhodnutím meritorním.

V této souvislosti stěžovatel podotkl, že argumentace krajského soudu usnesením Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 164/2002-8 není případná, neboť Nejvyšší správní soud posuzoval věc, ve které daňový subjekt požádal o nahlédnutí do spisu v rámci probíhajícího daňového řízení, tedy jednalo se o odlišný případ. Pokud stěžovatel požádal o nahlédnutí do vlastního spisu nezávisle na konkrétním daňovém řízení, je pak třeba dospět k závěru, že tak bylo zahájeno autonomní řízení za účelem posouzení jeho žádosti, přičemž výsledkem tohoto řízení je rozhodnutí žalovaného, které má formu rozhodnutí dle § 32 daňového řádu a je nutno ho považovat též za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Je tedy třeba připustit i jeho přezkoumatelnost ve správním soudnictví, a to na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., nikoli hledat ochranu před postupem správního orgánu v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že § 23 daňového řádu zakládá oprávnění daňového subjektu nahlížet do vlastního spisu pouze v rámci konkrétního daňového řízení. Argumentoval přitom dikcí § 23 odst. 2 daňového řádu, který nejprve stanoví, do kterých písemností, jež jsou obsahem daňového spisu, nahlížet nelze. Následně však umožňuje, aby takové omezení bylo prolomeno, a to mimo jiné „*v odůvodněných případech nutných pro další průběh daňového řízení*“. Žalovaný měl dále za to, že nelze připustit, aby v důsledku širšího výkladu předmětného ustanovení, jehož se dovolává stěžovatel, muselo být pohlíženo na žalobou napadené rozhodnutí jako na rozhodnutí meritorní, jež vyplynulo z jakéhosi „*samostatného řízení o nahlížení do spisu*“. Takový výklad je dle žalovaného nejen v rozporu se samotným zněním § 23 odst. 2 daňového řádu, ale v jeho důsledku by navíc procedura nahlížení do spisu zcela nelegitimně zatížila správce daně nad rámec zákonné úpravy.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud musí zdůraznit, že kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba v předmětné věci odmítnuta pro nepřípustnost. Žaloba tedy nebyla krajským soudem meritorně posuzována. V souladu se svou ustálenou judikaturou (např. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 43/2003-38, č. 524/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65) se tak Nejvyšší správní soud mohl zabývat pouze částí argumentace stěžovatele, která směřuje k tomu, proč je rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby nezákonné a z jakých důvodů mělo být podle stěžovatele o žalobě rozhodnuto meritorně, tedy argumentací, kterou lze podřadit pod stížní důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jímž je tvrzená nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud se tudíž nemůže v tomto řízení samostatně zabývat namítanými pochybeními správce daně při posuzování žádosti stěžovatele o nahlížení do spisu či tvrzenou nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Na druhou stranu je pravdou, že posouzení právní otázky, zda daňový subjekt může žádat o nahlédnutí do spisu o jeho daňových povinnostech pouze v souvislosti s probíhajícím daňovým řízením, nebo i mimo něj, na jež posouzení postavil své rozhodnutí žalovaný, je relevantní i pro přezkoumání závěru krajského soudu o nepřípustnosti žaloby. Právě v rámci úvah o zákonnosti rozhodnutí krajského soudu tedy posuzoval danou otázku i Nejvyšší správní soud. (...)

Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 359/05, na který upozorňoval stěžovatel, konstatoval:

„Jde-li pak o ust. § 23 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků, které stanoví případy, v nichž daňový subjekt není oprávněn nahlížet do částí vlastního daňového spisu, toto ustanovení z hlediska ochrany základ-

ních práv představuje omezení základního práva na soukromí garantovaného čl. 10 Listiny a na informace garantovaného čl. 17 Listiny.

Jak již Ústavní soud v minulosti mnohokrát uvedl, z doktríny materiálního právního státu, která nalezla svůj praktický výraz v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, vyplývá priorita jednotlivce před státem. Obecně tedy platí, že je to jednotlivec, který disponuje tzv. svobodou informačního určení, tedy svobodou rozhodovat o tom, jaké informace o sobě sdělí (srov. nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 512/02, in Ústavní soud ČR. Sbírka nálezů a usnesení, sv. 28, nálezy č. 143, str. 271 a násl.), a je to také jednotlivec, který má naopak právo být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či, v jeho věcech, uchovává. Toto právo, podobně jako jiná základní práva, může být omezeno toliko na základě zákona, omezení musí sledovat legitimní cíl a musí být přiměřené co do volby prostředků.“

Z toho je patrné, že Ústavní soud nechápe právo daňového subjektu nahlížet do spisu o jeho daňových povinnostech (v daném případě o povinnostech týkajících se spotřební daně z tabákových výrobků), jak je upraveno v § 23 daňového řádu, jen jako dílčí procesní právo, které lze uplatnit toliko v rámci konkrétního probíhajícího daňového řízení a pouze v souvislosti s ním, tedy jako právo seznámit se s dosavadním průběhem konkrétního řízení, shromážděnými důkazy či jinými podklady pro rozhodnutí správce daně. To je nepochybně velmi důležitý aspekt práva daňového subjektu nahlížet do daňového spisu, jehož uplatnění do značné míry podmiňuje i možnost uplatnění procesních práv dalších, především práva se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí vyjádřit, případně navrhnout jejich doplnění či v daňovém řízení činit další procesní návrhy, tedy mít možnost uplatňovat celý souhrn procesních práv, která mají zaručit vedení spravedlivého procesu, jak je garantován čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ústavní soud však chápe právo nahlížet do daňového spisu širěji, a to jako právo daňového subjektu

získat informace, které správce daně v souvislosti s jeho daňovými povinnostmi uchovává, přisuzuje mu tedy i hmotněprávní aspekt, což vyplývá i z toho, že § 23 daňového řádu chápe jako zákonné provedení ústavně založených práv jednotlivce na ochranu soukromí a osobních údajů dle čl. 10 Listiny a na informace dle čl. 17 Listiny.

Nejvyšší správní soud se s tímto názorem Ústavního soudu ztotožňuje, přičemž ponechává stranou otázku, zda, případně do jaké míry a ve vztahu k jakému okruhu osob, je ústavní právo na informace obsažené v daňových spisech provedeno také obecným zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tato otázka totiž nemá pro posuzovanou věc zásadní význam, neboť v daném případě stěžovatel nepodal žádost o poskytnutí informací z daňového spisu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale jednoznačně žádal o nahlédnutí do spisu dle § 23 daňového řádu. V každém případě však pro širší pojetí práva nahlížet do daňového spisu svědčí samotná dikce § 23 odst. 1 daňového řádu, která hovoří o oprávnění daňového subjektu „*nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností*“. Již z tohoto obecného vymezení je tedy zřejmé, že se toto právo neomezuje jen na situace, kdy daňový subjekt žádá o informace pouze v souvislosti s probíhajícím daňovým řízením, ale má zahrnovat možnost dozvědět se, až na výjimky vymezené v druhém odstavci citovaného ustanovení, veškeré informace o jeho daňových povinnostech, které správce daně v daném spise uchovává.

Přitom pojem „*daňové řízení*“ zavádí stávající daňový řád v § 2 odst. 1 jakožto legislativní zkratku pro řízení o daních, která vede správce daně [novou definici daňového řízení a jeho součástí obsahuje § 134 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád z roku 2009“), který s účinností od 1. 1. 2011 dosavadní daňový řád nahradí]. Pojem daňového řízení tedy nelze ani podle daňového řádu z roku 1992 zaměňovat s pojmem správa daní, který je nepochybně širší a zahrnuje veškerou činnost správce daně směřující ke správnému a úplnému zjištění, stanove-

ní a splnění daňových povinností (§ 1 odst. 2 daňového řádu), tedy i činnost, kterou správce daně nevykonává v konkrétním řízení, nebo činnost, která má povahu vedení nedaňového správního řízení (např. řízení o udělení pokuty dle § 37 daňového řádu). Není vyloučeno, že se i tyto ostatní činnosti či úkony při správě daní promítnou do daňových spisů (k pojmu „*spis*“ srov. § 64 a § 65 daňového řádu z roku 2009), a daňový subjekt tedy bude oprávněn se s nimi formou nahlížení do spisu dle § 23 odst. 1 daňového řádu seznámit, pokud nebudou z nahlížení vyloučeny z důvodů uvedených v § 23 odst. 2 daňového řádu.

Nicméně, ani přístup k písemnostem, které byly do spisu vloženy výhradně v souvislosti s konkrétním daňovým řízením, což bude ve většině případů převažující část daňového spisu, nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu omezovat pouze na dobu do skončení daného řízení. Je zřejmé, že daňový subjekt může mít řadu legitimních důvodů, proč do spisu nahlédnout a případně požádat o poskytnutí kopií zde založených písemností i po skončení tohoto řízení, ať již tak bude činit pro potřeby souvisejících daňových či nedaňových správních řízení, pro potřeby řízení před soudy nebo pro jiné veřejnoprávní či soukromoprávní účely. Právě z tohoto důvodu § 23 odst. 1 daňového řádu stanoví, že daňový subjekt je oprávněn nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností, a nikoli pouze do spisů v právě probíhajících daňových řízeních. Tomuto ostatně odpovídá i obdobné oprávnění daňového subjektu (dlužníka) na poskytování informací z evidence daní, zejména informací o stavu jeho osobních účtů, pro něž se dle § 62 odst. 9 daňového řádu použije přiměřeně ustanovení o nahlížení do daňových spisů.

V rozporu s předešlými závěry není ani dikce § 23 odst. 2 daňového řádu, který umožňuje správci daně „*v odůvodněných případech nutných pro další průběh daňového řízení*“ povolit nahlédnutí i do těch písemností, které jsou jinak podle tohoto ustanovení z nahlížení vyloučeny. Je zřejmé, že tato podmínka se vztahuje právě jen k případnému zpřístupnění těch částí spisu, které jsou jinak z nahlí-

žení dle § 23 odst. 2 daňového řádu vyloučeny, přístup do „veřejné“ části spisu naopak zákon vazbou na konkrétní daňové řízení nepodmiňuje.

Konečně lze poukázat i na úpravu nahlížení do spisů v § 66 a § 67 daňového řádu z roku 2009, která stávající rozsah oprávnění nahlížet do spisů v podstatě zachovává a zároveň ho formuluje ještě jednoznačněji. Podle § 66 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 je daňový subjekt oprávněn „*u správce daně nahlédnout do částí spisu týkajících se jeho práv a povinností, které označí, s výjimkou částí vyhledávací; za stejných podmínek je daňový subjekt oprávněn nahlédnout do osobních daňových účtů vedených v rámci evidence daní o jeho daňových povinnostech*“. Tomuto rozsahu oprávnění nahlížet do spisů a osobních daňových účtů odpovídá i možnost daňového subjektu dozvídat se informace z těchto spisů a z osobních daňových účtů formou daňové informační schránky (§ 34d daňového řádu z roku 1992 a § 69 daňového řádu z roku 2009).

Je tak možné shrnout, že právo daňového subjektu nahlížet do spisů týkajících se jeho daňových povinností dle § 23 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 není omezeno z hlediska časového ani věcného na konkrétní daňové řízení.

V této souvislosti tedy vyvstává otázka, jak zajistit soudní ochranu daňovému subjektu, který se domnívá, že mu byl omezen přístup do daňového spisu v rozporu se zákonem, a přitom o nahlížení do spisu nepožádal v rámci konkrétního probíhajícího daňového řízení ani pro jeho účely, jak tomu bylo v nyní posuzované věci. Krajský soud má za to, že v takovém případě může daňový subjekt využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud však souhlasí se stěžovatelem, že pro tento případ nepřipadá tato žaloba v úvahu, neboť je svou povahou subsidiární vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Podle § 82 odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že touto žalobou se může u soudu domáhat ochrany každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správní-

ho orgánu, který není rozhodnutím, tedy rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle § 85 odst. 1 s. ř. s. je pak žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. V daném případě daňový subjekt, který nesouhlasí s rozsahem, v jakém mu správce daně umožnil nahlížet do spisu, musí nejprve podat proti takovému postupu správce daně odvolání. Je třeba dát za pravdu stěžovateli, že rozhodnutí nadřízeného správce daně o tomto odvolání je nutno považovat nejen za daňové rozhodnutí z hlediska formálního, tedy podle § 32 daňového řádu, ale zároveň i za rozhodnutí správního orgánu z hlediska materiálního, tedy za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím bylo rozhodnuto o právu daňového subjektu nahlížet do spisů týkajících se jeho daňových povinností, které má podle Ústavního soudu svůj ústavní základ nejen v čl. 36, ale i v čl. 10 a 17 Listiny. Z uvedeného tedy vyplývá, že proti takovému rozhodnutí musí být přípustná žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s., neboť žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nepřichází v úvahu právě proto, že se jedná o rozhodnutí, a ne o zásah, a ani kompetenční výluka dle § 70 písm. c) s. ř. s. se v daném případě nemůže uplatnit, neboť zde na rozdíl od situace, kterou posuzoval Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném usnesení čj. 6 A 164/2002-8, není žádné hlavní řízení, jehož vedení by se úkony správních orgánů ve věci nahlížení do spisu mohlo upravovat. Nepřipadá zde tak do úvahy ani pozdější poskytnutí soudní ochrany práva nahlížet do spisů v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí o daňové povinnosti stěžovatele, a to za situace, kdy na rozhodnutí žalovaného o právu nahlížet do spisu dopadá vzhledem k závěrům Ústavního soudu čl. 36 odst. 2 Listiny.

Nejvyšší správní soud tudíž musí plně přisvědčit stěžovateli, že citovaný judikát Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 164/2002-8, o němž opřel své rozhodnutí krajský soud, na danou věc nedopadá, neboť právní názor, který v něm příslušný senát zdejšího soudu vyslovil, se váže k jiným skutkovým okolnos-

tem, než které nastaly v nyní posuzované věci. Ze zmiňovaného usnesení totiž vyplývá, že tehdejší žádost o nahlédnutí do spisu byla učiněna v souvislosti s probíhajícím daňovým řízením a pro jeho účely, Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí ve věci takové žádosti je třeba hodnotit jako úkon správního orgánu, jímž se ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. upravuje vedení řízení. Takový závěr, jak již bylo řečeno, v nyní posuzované věci vůbec nepřichází v úvahu, neboť tu není žádné jiné řízení (než samotné řízení

o žádosti žalobce nahlédnout do spisu), jehož vedení by mohlo být žalobou napadeným rozhodnutím upravováno. Nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu přitom nepředjímá, jak by věc posuzoval za skutkových okolností obdobných těm, z nichž vycházelo citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, má tedy za to, že v nyní posuzované věci nejsou splněny podmínky dané § 17 s. ř. s. proto, aby se obrátil na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a naopak jsou splněny podmínky pro to, aby věc posoudil samostatně. (...)

2233

Správní řízení: nahlížení do spisu osobou, která není účastníkem řízení

k § 38 odst. 1 a 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 70 písm. c) soudního řádu správního

Rozhodnutí správního orgánu, kterým nebylo povoleno nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 1, resp. 2 správního řádu z roku 2004 osobě, která není a nebyla účastníkem řízení, nelze považovat za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení; takové rozhodnutí nelze podřadit pod kompetenční výluky dle § 70 písm. c) s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, čj. 5 As 75/2009-78)

Prejudikatura: č. 15/2003 Sb. NSS.

Věc: Ing. Tomáš M. proti Ministerstvu zemědělství, Ústřednímu pozemkovému úřadu, o nahlédnutí do spisu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal o nahlédnutí do správního spisu stran restituce pozemku v k. ú. Dobříš. Nahlédnutí do spisu mu však bylo odepřeno. Žalobce se proti rozhodnutí o odepření nahlédnutí do spisu odvolal, žalovaný jeho odvolání rozhodnutím ze dne 24. 11. 2008 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 31. 8. 2009 odmítl. V odůvodnění uvedl, že se jedná o správní rozhodnutí procesního charakteru, resp. úkon úřadu, kterým se upravuje vedení řízení před správním úřadem, a proto je ze soudního přezkumu vyloučeno. Napadeným správním rozhodnutím nebylo jednáno o veřejném subjektivním právu stěžovatele, žalovaný pouze potvrzoval správnost procesního postupu správního orgánu. Rozhodnutí, kterým neby-

lo stěžovateli umožněno nahlédnout do spisu, je rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení, i přesto, že je přezkoumatelné vyšším správním orgánem v odvolacím řízení. Městský soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná, neboť se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí, které je podle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučeno.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že soud zjevně nerozlišil charakter nahlížení do správního spisu, který je odlišný u osob, které jsou účastníky řízení (a kde lze souhlasit s názorem, že rozhodnutí je procesního charakteru), a u osob, které účastníky daného správního řízení nejsou, resp. nebyly (kde se však jedná o posouzení jejich - od

předchozího případu odlišného – práva, které není charakteru procesního, jímž se upravuje vedení řízení, nýbrž lze říci charakteru hmotněprávního). V daném případě bylo restituční řízení vedeno bez účasti stěžovatele, a proto je třeba jeho žádost o nahlédnutí do spisu posuzovat toliko z druhého pohledu. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78, nebo ze dne 31. 3. 2005, čj. 5 A 12/2002-91, kdy ve shodných případech soud věc přezkoumal meritorně.

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

Z odůvodnění:

(...) Podle § 38 odst. 1 správního řádu mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Z uvedeného vyplývá, že právo nahlížet do spisu trvá jak v průběhu řízení na prvním i druhém stupni, tak i v případě, kdy je řízení pravomocně ukončeno.

Právo nahlížet do spisu tedy není, a to ani pro účastníky řízení, resp. jejich zástupce, koncipováno toliko jako dílčí procesní právo, které lze uplatnit pouze v rámci konkrétního probíhajícího řízení a pouze v souvislosti s ním, tedy jako právo seznámit se s dosavadním průběhem konkrétního řízení, shromážděnými důkazy či jinými podklady pro rozhodnutí. Pouze v případě probíhajícího řízení by bylo lze, dle názoru Nejvyššího správního soudu, souhlasit se závěrem, který městský soud učinil, tedy že v případě nahlížení do spisu se jedná o úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení (viz např. usnesení NSS ze dne 26. 6. 2003, čj. 6 A 164/2002-8, č. 15/2003 Sb. NSS). Účastníkovi řízení je tímto procesním prostředkem dávana možnost uplatnit další procesní práva, především právo vyjádřit se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění, tedy mít možnost uplatňovat celý souhrn procesních práv, která mají zaručit vedení spravedlivého procesu, jak je garantován čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně

rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 5 Afs 33/2009-43).

Ne tak tomu však je v případě, kdy správní orgán již řízení ukončil, resp. není vedeno žádné správní řízení ve věci a ten, kdo byl účastníkem řízení, požádá o nahlédnutí do spisu.

Vedle účastníků řízení a jejich zástupců umožní správní orgán dle § 38 odst. 2 správního řádu nahlédnout do spisu též jiným osobám, ovšem jen tehdy, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

Podle odstavce pátého citovaného ustanovení, odepřel-li správní orgán osobě nahlízet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

Právní úprava tedy zakotvuje veřejné subjektivní právo (právo na poskytnutí určitých informací) tedy i pro případ, kdy jiná osoba, než účastník řízení, resp. jeho zástupce, prokáže odůvodněnost svého požadavku. Příslušný správní orgán, který vede správní spis, za splnění stanovených podmínek může zpřístupnit tento spis i třetím osobám, tedy nejen účastníkům správního řízení. Jedná se tedy o svého druhu samostatné procesní právo osoby odlišné od účastníka řízení, o němž se rozhoduje v samostatném správním řízení, na něž se nepochybně vztahuje správní řád. V rámci správního řízení, které je zahájeno na návrh jiné osoby uplatňující právo na nahlížení do spisu, správní orgán pak nejen zkoumá, zda taková osoba prokázala důvodnost svého požadavku, ale z hlediska dodržení povinnosti, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství nebo zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti, také musí zjišťovat, zda a v jakém rozsahu může být spis zpřístupněn k nahlédnutí. Pokud správní orgán po takto provedeném správním řízení dospěje k závěru, že právo na zpřístupnění spisu navrhovatel nemá, eventuálně že toto právo může realizovat v omezeném rozsahu, vyjádří to ve svém rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za vhodné zmínit, zda, případně do ja-

ké míry a ve vztahu k jakému okruhu osob, je ústavní právo na informace obsažené ve správním spise provedeno také obecným zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dle názoru Nejvyššího správního soudu pro širší pojetí ústavně garantovaného práva na informace – zde práva nahlížet do správního spisu – svědčí samotná dikce § 38 odst. 2 správního řádu, která přiznává oprávnění nahlédnout do spisu i jiným osobám od účastníků řízení odlišných. Dle názoru Nejvyššího správního soudu nejsou zákon o svobodném přístupu k informacím a správní řád bezvýhradně ve vzájemně podmíněném vztahu, resp. ve vztahu speciality (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 5 As 7/2004-53). Zákon o svobodném přístupu k informacím např. na rozdíl od správního řádu nevyžaduje prokázání důvodnosti požadavku na poskytnutí informace, na druhou stranu však možnost poskytnutí informací je limitována zákonnými výlukami (např. zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů apod.).

Od práva na informace náležejícího vybrané skupině osob, tj. účastníkům řízení, jejich zástupcům a ostatním osobám, které prokázají oprávněný zájem ve smyslu § 38 odst. 1, resp. 2 správního řádu, je třeba odlišit obecné právo vyplývající ze zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. obecné právo na informace, které přísluší všem a podléhá

omezením stanoveným pouze a jedině zákonem. Ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu podmiňující možnost přístupu k informacím obsaženým ve správním spise tím, že žadatel o informaci správnímu orgánu prokáže odůvodněnost svého požadavku, není možné chápat tak, že omezuje možnosti obecného poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozhoduje-li správní orgán v intencích výše citovaného ustanovení, rozhoduje rovněž o veřejném subjektivním právu žadatele.

Závěr, který učinil městský soud v nyní posuzované věci, s přihlédnutím k výše uvedenému vůbec nepřichází v úvahu, neboť tu není žádné jiné řízení (než samotné řízení o žádosti stěžovatele nahlédnout do spisu), jehož vedení by mohlo být žalobou napadeným rozhodnutím upravováno.

Vzhledem k výše uvedenému je tedy zřejmé, že rozhodnutí krajského soudu, jímž byla žaloba proti rozhodnutí žalovaného odmítnuta pro nepřípustnost, nemůže obstát. Městský soud měl proto přezkoumat rozhodnutí žalovaného *in meritis*, tzn. přezkoumat, zda správní orgán důvodně shledal nenaplnění podmínek na straně stěžovatele pro umožnění nahlédnutí do spisu, jakož i to, zda své úvahy, kterými byl veden, přezkoumatelným způsobem vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí.

2234

Správní řízení: nahlížení do spisu

k § 38 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Časové hledisko podání žádosti podle § 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nemůže být vnímáno jako překážka realizace práva nahlédnout do spisu, jež není (až na fyzickou existenci spisu) žádným způsobem časově omezeno.

II. Řízení podle § 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004 je řízením obecně návrhovým, byť akcesorické povahy k řízení ve věci samé, včetně pravidel upravujících dispozici žadatele se svým návrhem a možnosti správního orgánu v případě pochybností o naplnění hypotézy tohoto ustanovení vyzvat žadatele k doplnění takové žádosti.

III. Každé omezení práva nahlížet do spisu dle § 38 správního řádu z roku 2004 musí být proporcionální k zájmu, který je odepřením tohoto práva chráněn. Důvo-

dem pro odepření nahlédnutí do spisu není hodnocení osoby žadatele či chování účastníků správního řízení od skončení řízení ani pouhé eventuální (hypotetické) porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 3. 2010, čj. 10 Ca 140/2009-24)

Věc: Marie N. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o nahlédnutí do spisu.

Městský úřad Dačice usnesením ze dne 7. 9. 2009 odepřel žalobkyni nahlédnout do spisu ve věci zasílání výhrůžných SMS zpráv na mobilní telefon žalobkyně, ve kterém vystupovala jako oznamovatelka, nikoli jako účastník přestupkového řízení. Žalobkyně žádostí (ze dne 2. 9. 2009) žádala o nahlédnutí do uvedeného spisu z důvodu, aby zjistila, jaká osoba jí zasílala v roce 2008 výhrůžné SMS zprávy, a dále, že se obávala ohrožení svého života z důvodu zpráv, které obdržela na mobilní telefon. Bála se, že by neznámá osoba, která jí výhrůžné SMS zasílala, mohla své výhrůžky uskutečnit. Správní orgán však neshledal v žádosti žalobkyně existenci právního zájmu, na jehož základě by měl umožnit nahlédnutí do spisu.

Městský úřad konstatoval, že žalobkyni jako oznamovatelce nenáleží dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, právo na sdělení výsledku řízení ve formě zaslání písemného vyhotovení. Oznamovatel přestupku není dle zákona o přestupcích účastníkem řízení. Vzhledem k tomu, že žalobkyni nebyla jednáním pachatele přestupku způsobena žádná majetková újma, městský úřad uvedl, že žalobkyni nelze považovat za účastníka přestupkového řízení. Žalobkyně není v přestupkovém řízení poškozenou. V současné době jí již žádné bezprostřední ohrožení na životě nehrozí. Bylo prokázáno, že pachatel přestupku neuskutečnil žádnou z výhrůžek a po projednání věci lze mít za to, že došlo k jeho nápravě a že se dalšího protiprávního jednání vyvaruje. Žalobkyně v žádosti o nahlédnutí do spisu neprokázala ani právní zájem, a ani neuvedla, že by v daném případě utrpěla újmu na zdraví, ztrátu na výdělků, škodu za ztížení společenského uplatnění apod.

Žalobkyně napadla usnesení městského úřadu odvoláním, neboť její žádost o nahléd-

nutí do spisu byla posouzena nesprávně. Žalobkyně obdržela další SMS zprávy, avšak policii znění obdržených zpráv neoznámila. Měla za to, že ačkoli nebyla majetkově poškozena a neměla ve správním řízení postavení poškozené, nemůže tato skutečnost jít k její tíži při nahlížení do spisu.

Krajský úřad dne 26. 10. 2009 odvolání žalobkyně zamítl s odůvodněním, že jediným účastníkem přestupkového řízení, ohledně kterého chtěla žalobkyně nahlédnout do spisu, je obviněný, přičemž žalobkyně měla možnost dle § 67 zákona o přestupcích požádat správní orgán o vyrozumění o učiněných opatřeních. Této možnosti však žalobkyně nevyužila. Žalobkyně v případě, že jí nevznikla žádná majetková újma, nebyla účastníkem řízení ani poškozenou ve smyslu přestupkového práva. Její žádost o nahlédnutí do spisu se proto jeví jako účelová, neboť ji podala po dlouhé době od spáchání přestupku. Pokud v odvolání uváděla, že tak učinila z obavy o svůj život, tak obava mohla být bezprostředně po obdržení výhrůžné zprávy, nikoliv po době delší než 1 rok. V případě, že by bylo vyhověno žádosti žalobkyně o nahlédnutí do spisu, mohlo by dojít k porušení § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Žalobkyně se žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhala přezkoumání uvedeného rozhodnutí žalovaného. Žalovaný podle názoru žalobkyně věc nesprávně posoudil a s námitkami žalobkyně se v napadeném rozhodnutí nevypořádal. Žalobkyni není známo, jaký jiný vážný důvod než zjištění pachatele protiprávního jednání by jako osoba, proti které jeho jednání směřovalo, měla prokazovat. Měla za to, že má právo znát identitu osoby, která protiprávně zasahovala do jejího soukromí, její osobní cti a důstojnosti a vyhrožovala jí. Dle jejího názoru veřej-

ný zájem nemůže být na tom, aby pachatelé protiprávního jednání byli vůči poškozeným uchováni v anonymitě. Pachatel protiprávního jednání si musí být vědom, že jeho jednání má i ty důsledky, že se poškozený dozví jeho totožnost. Skutečnost, že žalobkyně nebyla majetkově poškozena, nemůže být k její tíži v právu nahlédnout do spisu a zjistit osobu pachatele. Nejde tu pouze o zjištění osoby pachatele, ale také o možnost přezkoumat správnost rozhodnutí policejního orgánu. Policejní orgán nepostupoval v souladu se zákonem, když věc posoudil jako přestupek, neboť s ohledem na obsah zpráv došlo ke spáchání trestného činu. V případě, že bylo žalovaným zamezeno do spisu nahlédnout, bylo jí znemožněno se dále účinně bránit a prosazovat svá práva v tom ohledu, že není schopna svou případnou žádost o prošetření postupu policejního orgánu ze strany státního zastupitelství zdůvodnit přímými poznatky z nashromážděného spisového materiálu. V tom je zcela jistě prokázán právní zájem na nahlédnutí do spisu, neboť se znalostí spisového materiálu je spojena i možnost hájit svá práva. Bez znalosti spisu není schopna posoudit správnost rozhodnutí ani Policie ČR, ani správního orgánu. Její žádost byla motivována snahou o ochranu její osoby a o řádné prošetření věci. Pokud žalovaný uvádí, že by nahlédnutím do spisu došlo k porušení § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., tak toto ustanovení se na věc nevztahuje.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, neboť správní orgán prvního stupně nepochybil, když odmítl žádost o nahlédnutí do spisu žalobkyni, neboť ta nebyla účastníkem přestupkového řízení ve věci, která byla vyřízena v blokovém řízení. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně žádala o nahlédnutí do spisu po více než 17 měsících po přijetí výhrůžných SMS zpráv, kdy bylo provedeno šetření, zda pachatel svůj přestupek neopakoval či nebyl stíhán za jiný přestupek, a zdůvodnil své rozhodnutí i poukazem na § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb. Přestupkové řízení má neveřejný charakter, z čehož vyplývá, že kromě řádných účastníků přestupkového řízení nemá nikdo další žádající o nahlédnutí do spisu

podle správního řádu z roku 2004 právo na sdělení výsledku projednaných přestupků či sdělení údajů o pachatelích přestupků vyjma osob, které splňují zákonné podmínky § 38 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně přesvědčivým způsobem neprokázala existenci právního zájmu nebo jiného důležitého důvodu k nahlédnutí do spisu, a proto nebylo nahlédnutí žalobkyni umožněno.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Nahlížení do spisu je upraveno v § 38 správního řádu. Toto ustanovení předpokládá z hlediska osoby, jež uvedené právo hodlá realizovat, nejen dvojí rozsah (a možná omezení) tohoto práva (hmotněprávní důsledky), ale také dva rozdílné přístupy ze strany příslušného správního orgánu (procesněprávní důsledky). Prvním okruhem osob (možno říci s rozsáhlejším potenciálem výkonu tohoto práva) jsou účastníci řízení, resp. jejich zástupci. Druhé skupině osob (tedy osobám, jež nejsou v postavení účastníků řízení či jejich zástupců) pak správní orgán umožní nahlédnout do spisu pouze tehdy, pokud prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a pokud tím nebude porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dotčených osob anebo veřejný zájem – viz § 38 odst. 2 správního řádu (obdobným způsobem pojímá právo dalších osob rovněž soudní řád správní – srov. § 45 odst. 2 s. ř. s.). V případě druhé skupiny osob se jedná o svého druhu samostatné procesní právo osoby odlišné od účastníka řízení (resp. jeho zástupce) na zpřístupnění spisu, a to za stanovených zákonných podmínek. Na rozdíl od účastníků řízení (jejich zástupců) je předpokladem umožnění nahlédnutí do spisu mj. prokázání právního zájmu nebo jiného vážného důvodu, a to nejčastěji přímo v žádosti podané touto osobou.

Odepře-li správní orgán osobě (nerozhodné zda podle § 38 odst. 1 nebo podle odst. 2 správního řádu) nahlížet do spisu nebo jeho části, musí o tom vydat usnesení, kte-

ré se oznamuje pouze této osobě (§ 38 odst. 5 správního řádu); toto usnesení lze vydat bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem vydáno v téže věci nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností. Významné rozdíly v charakteru tohoto ustanovení lze vymezit podle postavení osoby, jíž je nahlížení do spisu odepřeno: při odepření nahlížení do spisu účastníkům řízení či jejich zástupcům má takové usnesení toliko povahu procesní, zatímco v případě tzv. jiných osob (v tomto případě žalobkyně) má povahu rozhodnutí ve věci, tj. má hmotněprávní účinky, jež jsou nezbytným předpokladem přípustnosti jeho přezkoumání soudem v rámci správního soudnictví (srov. zejm. § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je tomu tak proto, že osoba žadatele nemá v takovém případě možnost proti odepření nahlížení do spisu brojit např. v odvolání ve věci samé. Neuplatní se proto ani kompetenční výluka podle soudního řádu správního [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

Až na výjimku (§ 38 odst. 6 *in fine* správního řádu) je pak s právem nahlížet do spisu spojeno i právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán (zřejmě za úplatu v rozsahu podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích) pořídil kopie spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 4 správního řádu).

Oprávnění žádat o nahlédnutí do spisu není žádným způsobem časově omezeno, tj. oprávněné osoby mohou o nahlédnutí do spisu požádat jak v případě řízení, které ještě nebylo ukončeno, tak i v případě řízení, jež bylo pravomocně skončeno, a to bez ohledu na časovou vzdálenost okamžiku realizace práva podle § 38 správního řádu od okamžiku ukončení takového řízení. Podmínkou (možností) realizace tohoto práva je pochoitelně materiální existence předmětu nahlížení, tj. spisu. (...)

Pokud by měl správní orgán snad pochybnost o dostatečném naplnění hypotézy § 38 odst. 2 správního řádu (či o kvalitě podané žádosti), není vyloučeno (ba naopak se doporučuje), aby v tomto smyslu žadatele vyzval podle § 45 odst. 2 správního řádu k doplnění žádosti, neboť v případě žádosti o nahlížení do spisu se nepochybně jedná

o řízení (byť akcesorické povahy k řízení ve věci samé), v rámci kterého není vyloučena aplikace příslušných procesních ustanovení dle správního řádu (srov. § 76 odst. 2 správního řádu *a contrario*).

Tak tomu ovšem v případě usnesení městského úřadu ze 7. 9. 2009 nebylo a městský úřad zvolil postup podle § 76 odst. 2 správního řádu, aniž by však řádně naplnil tu část hypotézy § 38 odst. 2 správního řádu, jež přísluší do jeho působnosti. V prvé řadě (a stejně tak později i žalovaný) městský úřad v usnesení zdůvodňoval zcela mimo předmět řízení podle § 38 odst. 2 postavení žalobkyně v přestupkovém řízení toliko jako oznamovatelky, a nikoliv jako účastnice tohoto řízení, aniž by uvedl význam této skutečnosti ve vztahu k § 38 odst. 2 správního řádu, jehož aplikace se uplatní právě (a jen) ve vztahu k osobám tzv. jiným, tj. odlišným od účastníků řízení. Práva a povinnosti žalobkyně (jako poškozené) v přestupkovém řízení tak nelze považovat za důvody relevantní pro rozhodnutí městského úřadu podle § 38 odst. 2 správního řádu. Ani navíc své postavení jako poškozené v přestupkovém řízení nezdůrazňovala a žádost ze dne 2. 9. 2009 podala výslovně podle § 38 odst. 2 správního řádu.

Městský úřad v usnesení ze dne 7. 9. 2009 hodnotil jednak časový odstup podané žádosti od projednávání deliktu, jednak též osobu pachatele uvedeného nezákonného jednání (a to včetně ověření – na policii – jeho chování v době od spáchání deliktu). V uvedeném postupu soud neshledal atributy rozhodování předpokládaného v § 38 odst. 2 správního řádu, když časové hledisko podané žádosti nemůže být vnímáno jako překážka realizace práva nahlédnout do spisu, jež není (až na fyzickou existenci spisu) žádným způsobem časově omezeno. O nahlédnutí do spisu lze požádat kdykoliv za existence spisu. Hodnocení osoby pachatele předmětného deliktu je zcela nepřipadné vzhledem k podmínkám, kdy správní orgán má dle § 38 odst. 2 správního řádu povinnost umožnit nahlédnout do spisu. Je vůbec otázkou, zda uvedený postup městského úřadu odpovídá požadavku pro ekonomii správního procesu (§ 6 správního řádu).

Jako zcela nepřezkoumatelný hodnotí soud i odkaz na porušení zájmu na ochraně osobních údajů fyzických osob dle zákona č. 101/2000 Sb. (aniž by ovšem byla uvedena konkrétní ustanovení či konkrétní hrozící porušení zájmů chráněných uvedeným právním předpisem) a tvrzení o účelovosti podané žádosti zdůvodňované toliko poukazem na postavení žalobkyně v přestupkovém řízení, časovém odstupu žádosti a hodnocení chování pachatele.

Závěr usnesení ze dne 7. 9. 2009 o tom, že „v daném případě je vhodnější žádost označovatelsky odmítnout zcela“ pak soud hodnotí jako nesprávný a v rozporu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu), podle které má správní orgán postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonů s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Vhodnost nemůže být měřítkem pro hodnocení oprávněnosti podané žádosti. Z hlediska činnosti správního orgánu nemůže být vhodnost vnímána toliko z pohledu rozhodujícího orgánu (co je vhodné pro správní orgán, nemusí být – a většinou také není – vhodné pro účastníky správního řízení). Stejně tak každé omezení práva nahlížet do spisu musí být proporcionální k zájmu, který je (dle tvrzení správního orgánu) odepřením tohoto práva chráněn, a jakékoliv takové omezení musí šetřit jeho podstaty a smyslu a nesmí být ze strany správního orgánu zneužíváno k jiným účelům, než ke kterým je stanoveno. Z tohoto pohledu je výše uvedený závěr městského úřadu také nepřezkoumatelný, neboť důvody jsou nedostatečně konkretizovány a nadto městským úřadem připsány toliko *in eventum*.

Pro úplnost předložených argumentů soudu nezbyvá než odmítnout z formálního hlediska i samotnou formulaci výroku usnesení ze dne 7. 9. 2009. V případě řízení podle § 38 odst. 2 správního řádu se jedná o řízení o žádosti. Na tom nemění nic ani skutečnost, že se jedná, jak je uvedeno výše, o řízení akcesorické ve vztahu k řízení ve věci samé. Žádosti se obvykle vyhovuje, nebo se žádost zamítá, popř. se žádosti nevyhovuje (srov. např.

Šromová E.; Šimek L. *Vzory úkonů a podání podle nového správního řádu*. 1. vyd. C. H. Beck : Praha 2006). Formulaci o *odpírání* práva nahlédnout do spisu je proto třeba odmítnout.

Krajský soud se podrobně zabýval nejprve usnesením městského úřadu ze dne 7. 9. 2009 proto, že stejně jako orgán prvního stupně i žalovaný, při projednávání odvolání žalobkyně, rozhodoval způsobem vylučujícím přezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, když bez dalšího validoval postup městského úřadu, a to především opakováním argumentů, jež v předchozím řízení městský úřad použil, tj. hodnocením postavení žalobkyně v přestupkovém řízení a účelovosti odvolání odvozené od okamžiku podání žádosti a spáchání projednávaného deliktu. V obou případech se jedná (jak bylo zdůrazněno výše) o argumenty, jež nepředstavují dostatečné odůvodnění postupu podle § 38 odst. 5 správního řádu. Navíc stejně jako v případě rozhodování městského úřadu i žalovaný připustil pouze eventuální (hypotetické) porušení zákona č. 101/2000 Sb., konkrétně § 13 odst. 1, a to aniž by uvedl, v čem by konkrétně uvedené ustanovení bylo porušeno, popř. zdali ochrana uvedených zájmů je vůbec proporcionální v tomto konkrétním případě k omezení práva žalobkyně nahlédnout do souvisejícího spisu. Výklad přístupu žalovaného (ale též městského úřadu) by mohl mít za následek, dovozeno *ad absurdum*, že právo nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu by fakticky nebylo realizovatelné nikdy, neboť by zde vždy existoval výše nastíněný argument porušení některého z ustanovení zákona č. 101/2000 Sb. Ač by tak extenzivní výklad zřejmě žalovanému (i městskému úřadu) nebyl cizí, jistě to nebylo účelem přijetí poslední citovaného zákona (což žalovaný i městský úřad ostatně potvrzuje svým nikoliv striktním odkazem na pouhou eventualitu porušení tohoto zákona). Navíc má správní orgán vždy ještě možnost (i ve vztahu k části spisu) aplikovat § 38 odst. 6 správního řádu. Naopak z důvodu absence takového postupu ze strany žalovaného (i městského úřadu) je třeba v dalším řízení zvážit

otázku další bezpředmětnosti žádosti o nahlížení do spisu.

Žalovaný převzal argumentaci městského úřadu namísto toho, aby se řádně vypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně uvedenými v jejím odvolání ze dne 29. 9. 2009. Žalovaný se nevypořádal s námitkou žalobkyně o tom, že právo nahlédnout do spisu má nehledě na své postavení v přestupkovém řízení, ani s tvrzeným významem zjištění osoby pachatele pro vyloučení jeho budoucího eventuálního opakování nezákonného jednání, který žalobkyně považovala za vážný důvod presumovaný v § 38 odst. 2 správního řádu. Žalovaný rovněž nereagoval na námitku žalobkyně o nesprávném postupu městského úřadu při vyřizování její žádosti o nahlédnutí do spisu a neposoudil její námitku o ochraně anonymity pachatele protiprávního jednání ve vztahu k veřejnému zájmu. Žalovaný byl povinen se zabývat pouze tím, zda žalobkyně prokázala právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu o přestupku, a v tom případě tím nebudou porušena mj. práva účastníků řízení. Takto ovšem nepostupoval, důvody, zda žalobkyně prokázala právní zájem či jiný vážný důvod, se žalovaný nezabýval. Proto je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalovaný naopak dle soudu správně odmítl námitku žalované o dalším z důvodů, pro který by ji mělo být nahlížení do spisu umožněno, a to prošetření postupu policie v této věci. Tento důvod (bez ohledu na to, že městský úřad mohl žalovanou k doplnění žádosti vyzvat) žalovaná ve své žádosti ze dne 2. 9. 2009 neuvedla a poprvé jej zmínila až v odvo-

lání ze dne 29. 9. 2009, kdy uvedla, že „*nejde pouze o zjištění osoby pachatele, ale také o možnost přezkoumat správnost rozhodnutí policejního orgánu*“. Soud znovu opakuje, že řízení podle § 38 odst. 2 správního řádu je řízením obecně návrhovým, a proto se na něj vztahují i příslušná ustanovení správního řádu, včetně pravidel upravujících dispozici žadatele se svým návrhem. Podle § 45 odst. 4 správního řádu tak žadatel může zúžit předmět své žádosti nebo vzít žádost zpět (až na výjimku) v průběhu správního řízení kdykoliv. Na rozdíl od toho, rozšířit svoji žádost může pouze postupem podle § 41 odst. 8 správního řádu, tzn. za prvé, pouze do vydání rozhodnutí orgánem prvního stupně, a za druhé, je třeba o povolení takové změny požádat správní orgán, který řízení vede. Nelze pominout ani základní limity (odvolací fáze) správního procesu včetně prvku koncentrace uvedeného v § 82 odst. 4 správního řádu, jehož smyslem je, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před orgánem prvního stupně. K novým skutečnostem nebo návrhům uvedeným poprvé až v odvolání se tak přihlédne pouze tehdy, jde-li o skutečnosti, které nemohl účastník řízení uplatnit dříve. Toto ustanovení tak zvyšuje především odpovědnost účastníků řízení v tom, že musí své návrhy uplatňovat bez zbytečného odkladu. Pokud tedy žalovaná v odvolání uvedla jako další z důvodů nahlédnutí do přestupkového spisu pochybnosti o postupu policie, nejednalo se jistě o důvod ji dříve neznámý, který by nemohl být uplatněn v řízení před správním orgánem prvního stupně. Ze stejného důvodu proto soud odmítl i totožnou námitku žalobkyně uvedenou v žalobě. (...)

Správní řízení: rozsah poučovací povinnosti správního orgánu

k § 4 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 51/2010-214)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 82/1997 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 63/96) a usnesení č. 18/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 480/97).

Věc: a) Ing. Karel Š., b) Vlasta Š. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti 1) Dagmar V., 2) Jana K. a 3) města Kolín, o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci vlastní ve společném jmění manželů budovu č. p. 13 a stavební parcelu č. 113/1, na níž se nachází tato budova, v katastrálním území Kolín, obci Kolín. Žalobci ohlásili dne 11. 8. 2006 Městskému úřadu Kolín (dále „správní orgán I. stupně“) provedení stavby – dokončení oplocení stavební parcely č. 113/1 na hranici se stavební parcelou č. 131/1, která je ve vlastnictví paní Dagmar V. Správní orgán I. stupně sdělil žalobcům písemem ze dne 28. 8. 2006, že proti provedení ohlášených stavebních úprav nemá námitek.

Na základě podnětu paní Dagmar V. a pana Jana K. provedl správní orgán I. stupně dne 21. 2. 2008 místní šetření, při němž zjistil, že byl zazděn průjezd v budově č. p. 13, tedy jediná přístupová cesta k nemovitostem ve vlastnictví paní V. a pana K. Následujícího dne proto správní orgán I. stupně zaslal žalobcům oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby. Na základě provedeného správního řízení vydal správní orgán I. stupně dne 16. 5. 2008 rozhodnutí, kterým nařídil žalobcům (coby vlastníkům stavby) odstranění stavby – zazdění průjezdu domu č. p. 13. Odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 8. 2008 zamítl.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 30. 9. 2009 zamítl. V odůvodnění rozsudku k jednotlivým žalobním bodům uvedl následující. Ačkoliv bylo rozhodnutí žalovaného několikrát opravováno postupem dle § 70 správního řádu, nedošlo tím ke změně smyslu (obsahu) výroku ani odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť i přes opravná rozhodnutí je z něho seznatelné, co je smyslem jak výroku, tak odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce žalobců popírající vlastnictví stavby (zazdění průjezdu) městský soud uvedl, že toto tvrzení zpochybňují sami žalobci tím, že v souvislosti se stavbou zdi se odvolávají na sdělení stavebního úřadu ze dne 28. 8. 2006, kterým vzal na vědomí stavební úpravy prováděné žalobci na oplocení stavební parcely č. 113/1. Byla-li tedy zeď postavena dle žalobců na základě jejich ohlášení, je tvrzení popírající jejich vlastnické právo ke stavbě účelové. O vlastnickém právu žalobců ke zdi svědčí i jejich nesouhlas s odstraněním zdi. Zazdění průjezdu se stalo na základě § 120 odst. 1 občanského zákoníku součástí domu č. p. 13.

Městský soud se dále vyjádřil k tomu, že ve správním spise jsou založeny dva výkresy oplocení stavební parcely č. 113/1 na hranici se stavební parcelou č. 131/1, které měly být součástí ohlášení stavebních prací. V prvním výkresu není vyznačeno zazdění průjezdu, v druhém výkresu vyznačeno je. Součástí spisu je i závazné stanovisko orgánu státní památkové péče k oplocení pozemku, k němuž je přiložen výkres, jenž nepočítá se zazděním průjezdu. Městský soud proto dovodil, že žalobci ohlásili provedení stavebních úprav v rozsahu shodujícím se závazným stanoviskem, tj. bez zazdění průjezdu. Toto hodnocení městského soudu se opírá i o ohlášení stavby ze dne 11. 8. 2006 a technickou zprávu ke stavebním úpravám. Městský soud dále shledal, že pokud žalobci nepožádali v průběhu řízení o odstranění stavby o její dodatečné povolení, nebyl správní orgán I. stupně povinen řízení přerušit a zahájit řízení o dodatečném povolení stavby.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Konkrétně namítali, že nedostatky rozhodnutí žalovaného (chyby v označení pozemků a rozhodnutí) byly odstraněny až po podání žaloby a uplynutí lhůty k jejímu podání. Stěžovatelé se dále mimo jiné domnívali, že městský soud měl při hodnocení obsahu ohlášení stavebních prací upřednostnit obsah sdělení, které bylo stěžovatelům komunikováno. Stěžovatelé neměli informaci, v jaké podobě bylo získáváno stanovisko dotčených orgánů. Městský soud přitom připouští, že obsahem spisu byla i dokumentace, která byla zaslána stěžovatelům. Dokumentace se zakreslením oplocení v celém rozsahu byla součástí spisu. Jestliže dle městského soudu nevyplývá z technické zprávy a ohlášení stěžovatelů ze dne 11. 8. 2003, že měl být průjezd zazděn, pak je třeba říci, že z těchto dokumentů nevyplývá ani opak. Stěžovatelé se dovolávali toho, že správní orgán I. stupně vydal souhlasné stanovisko k zazdění průjezdu, a proto neměli důvod požádat o dodatečné povolení stavby. Závěr městského soudu je příkladem extrémního formalismu. Kdyby však byla zjištěna neexistence tohoto rozhod-

nutí, měl správní orgán I. stupně jejich vyjádření posoudit z hlediska jeho obsahu a smyslu jako žádost o dodatečné povolení stavby, eventuálně jim sdělit svůj právní názor na toto sdělení, poučit je a umožnit jim podat žádost o dodatečné povolení stavby. Správní orgán I. stupně svým postupem porušil § 4 správního řádu.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 18. 3. 2010 upozornil, že správní orgán I. stupně provedl exekuci napadeného rozhodnutí náhradním výkonem dne 11. 3. 2010. Uvedl, že při provádění oprav rozhodnutí mohl postupovat dle § 70 správního řádu, neboť opravná rozhodnutí a usnesení nezakládala žádný nový účinek vůči stěžovatelům, jen došlo k precizaci a přesnému označení skutečností, které byly v rozhodnutí uvedeny nesprávně. Správní řád neomezuje správní orgán žádnou lhůtou, ve které je povinen písemný úkon opravit, a oprava může být provedena kdykoliv. Žalovaný se ztotožnil s hodnocením důkazů městským soudem ohledně toho, že ohlášení stavby ze dne 11. 8. 2006 nezahrnuje zazdění průjezdu. Technická zpráva ze září 2002 obsahuje v bodě 2 popis a vzhled oplocení, kterému zazdění průjezdu neodpovídalo. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatelé nepožádali o dodatečné povolení stavby, a proto nemohlo být zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby. To by navíc ani nemohlo mít úspěšné vyústění, neboť stavba je v rozporu s územně plánovací dokumentací (regulačním plánem městského historického jádra).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV.D Poučovací povinnost stavebního úřadu

[52] Na závěr stěžovatelé namítají, že správní orgán I. stupně nepoučil stěžovatele v řízení o nařízení odstranění stavby o tom, že mohou požádat o její dodatečné povolení. Tím měl být porušen § 4 správního řádu.

[53] Dle § 129 odst. 3 stavebního zákona přeruší stavební úřad řízení o odstranění

stavby jen tehdy, pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá o její dodatečné povolení a předloží doklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Řízení o dodatečné povolení stavby tedy nemůže být zahájeno z moci úřední. Z obsahu správního spisu a dosavadních vyjádření stěžovatelů je nesporné, že stěžovatelé žádost o dodatečné povolení stavby nepodali. Z vyjádření stěžovatelů nelze ani dovodit, že zamýšleli takovou žádost podat.

[54] Dle § 4 odst. 2 správního řádu poskytně správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Správní řád sice výslovně nestanoví, že poučovací povinnost správního orgánu se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, nicméně z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se tedy nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. Přiměřenost poučení o hmotných právech znamená, že účastníkům řízení se musí dostat poučení zejména o těch procesních právech, která spadají pod právo na spravedlivý proces. Poučovací povinnost se nadto váže pouze k úkonům správního orgánu.

[55] Z § 4 odst. 2 správního řádu nelze vyvodit, že by stavební úřady byly obecně povinny poskytovat účastníkům řízení o odstranění stavby poučení o právu požádat o dodatečné povolení stavby. Podání žádosti o dodatečné povolení stavby totiž je kvalifikovaným úkonem (návrhem na zahájení řízení), který má – narozdíl od předešlé právní úpravy [srov. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] – za následek zahájení správního řízení s odlišným předmětem (srov. § 129 stavebního zákona z roku 2006). Nejedná se tedy o poučení ohledně

procesních práv a povinností, jejichž neznalost by mohla vést ke zkrácení stěžovatelů na jejich právech v řízení o odstranění stavby. Poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit [srov. náleze ze dne 25. 6. 1997, sp. zn. I. ÚS 63/96, N 82/8 SbNU 267, či usnesení ze dne 5. 3. 1998, sp. zn. III. ÚS 480/97, U 18/10 SbNU 403]. To samozřejmě neznamená, že by stavební úřady o tomto právu poučovat nesměly. Poučovací povinnost správních orgánů však nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Účastníkům řízení se může dostat návod, co je třeba učinit, aby dosáhli žádaného účinku, v rámci právních služeb poskytovaných advokáty či jinými profesionály v oblasti práva.

[56] O odlišnou situaci se jedná tehdy, pokud účastník řízení učinil náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádřil vůli požádat o dodatečné povolení stavby. Jestliže z počínání tohoto účastníka vyplynulo, že bez přiměřeného poučení není schopen zformulovat žádost se všemi náležitostmi, je stavební úřad povinen poskytnout žadateli poučení o náležitostech řádné žádosti.

[57] Nejvyšší správní soud se dále v návaznosti na argumentaci stěžovatelů uplatněnou v kasační stížnosti zabýval tím, zda absence poučení o právu požádat o dodatečné povolení stavby ze strany správního orgánu I. stupně neměla za následek zkrácení stěžovatelů na jejich právech v řízení o odstranění stavby. Ze správního spisu vyplývá, že v řízení před správním orgánem I. stupně stěžovatelé neargumentovali tím, že průjezd byl zazděn na základě ohlášení stavebních úprav ze dne 11. 8. 2006. Omezili se pouze na tvrzení, že zazdění průjezdu neprovedli. Stěžovatelé mají za to, že pokud správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že zazdění průjezdu bylo provedeno bez ohlášení stavebnímu úřadu, měl stěžovatele, kteří byli v dobré víře v existenci souhlasu s provedením zazdění průjezdu, vy-

zvat k podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Tato teze však nemůže obstát. Stěžovatelé se na ohlášení stavebních úprav vůbec neodvolávali. Správní orgán I. stupně v takovémto případě nemůže dovozovat za stěžovatele jejich procesní strategii. Teprve v odvolání stěžovatel ad a) namítal, že zazdění průjezdu bylo provedeno v souladu s ohlášením ze dne 11. 8. 2006. To ovšem bylo již v situaci, kdy stěžovatelům bylo doručeno rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, a tím se seznámili s právním názorem správního orgánu I. stupně. Ani v průběhu odvolacího řízení nebyla podána žádost o dodatečné povolení stavby. Zdejší soud přitom judikoval, že žádost o dodatečné povolení stavby lze podat i v průběhu řízení o odvolání (viz rozsudek ze dne 19. 3. 2008, čj. 6 As 38/2007-146).

[58] Správní orgán I. stupně dále ve svém rozhodnutí uvedl, že dodatečné povolení stavby by bylo v rozporu s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními předpisy a v rozporu

se stanovisky dotčených orgánů. Daný pozemek je totiž závaznou částí regulačního plánu městského historického jádra určen z hlediska prostorové regulace jako průjezd, průchod a z hlediska regulace dopravy jako průchod vnitroblokem. Správní orgán I. stupně měl tedy v řízení o odstranění stavby dostatečné poznatky nasvědčující tomu, že stavba by nemohla být dodatečně povolena. Stavba totiž může být dodatečně povolena jen za podmínky, že její vlastník či stavebník prokáže, že není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací, v daném případě s regulačním plánem [§ 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Eventuální poučení stěžovatelů o právu podat žádost o dodatečné povolení stavby v situaci, kdy stěžovatelé neargumentovali tím, že stavba byla řádně ohlášena, a kdy by stavba nemohla být dodatečně povolena pro rozpor s regulačním plánem, by bylo neúčelné. Správní orgány tedy nezatížily řízení o odstranění stavby vadou. Tato námitka je nedůvodná.

2236

Správní trestání: přestupek ublížení na cti

k § 62 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

k čl. 7 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

I. O poměru speciality lze hovořit tam, kde se jedná o právní ochranu týchž zájmů. Objektem ochrany v § 62 odst. 2 správního řádu z roku 2004 je vlastní řízení, které probíhá u správního orgánu, tzn. řízení, v němž rozhoduje, resp. činí relevantní úkony směřující k vydání rozhodnutí oprávněná úřední osoba. Objektem, který je chráněn § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je čest jednotlivce napadená pachatelem přestupku. V tomto případě je dána mnohost chráněných zájmů, ustanovení vůči sobě nejsou a ani nemohou být ve vztahu speciality.

II. Pouhá skutečnost, že se jedná o veřejného činitele, sama o sobě neznamená, že nelze použít zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Úřední osoba, resp. oprávněná úřední osoba z titulu výkonu své funkce neztrácí základní lidská práva a svobody, deklarovaná Listinou základních práv a svobod (srovnej čl. 7 a čl. 10), a jakkoli je vztah občan – „úředník“ v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecně uznávaná pravidla slušnosti a občanského soužití; není proto důvod, aby byl „úředník“ z ochrany garantované § 49 citovaného zákona vylučován.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 76/2009-69)

Předjudikatura: č. 1163/2007 Sb. NSS; č. 4159/1931 Sb. rozh. tr. a č. 15/1974 Sb. rozh. tr.; č. 14216/38 Boh. A.

Věc: Irena K. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Komise k projednávání přestupků města Kostelec nad Orlicí rozhodla dne 20. 5. 2008, že se žalobkyně dopustila spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích tím, že napsala tři dopisy, které zaslala Obecnímu úřadu Bolehošť a žalovanému, v nichž použila urážlivých výrazů na adresu Františka K. Správní orgán jí proto uložil pokutu ve výši 800 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala k žalovanému, který rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodnutím ze dne 10. 9. 2008 potvrdil.

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který jí vyhověl a rozhodnutí obou správních orgánů rozsudkem ze dne 20. 8. 2009 zrušil. Uvedl, že nejde o dopisy, které by žalobkyně rozesílala veřejnosti, nýbrž že jde o úřední poštu, když adresáty zmíněných dopisů jsou orgány veřejné správy a navíc se týkají i některých správních záležitostí. Na řešení takovýchto případů je podle krajského soudu pamatováno prvořadě v § 62 správního řádu. Právě proto měla být věc posuzována podle tohoto speciálního zákonného ustanovení, a nikoliv podle přestupkového zákona.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že v dané věci nesprávně aplikoval zákon o přestupcích. Z dopisů nevyplývá, že by žalobkyně vyjadřovala svůj názor na Františka K., coby představitele obce, naopak se v tomto případě jedná o evidentní urážející útok na čest, důstojnost a pověst jmenovaného, coby fyzické osoby. Stěžovatel byl přesvědčen, že v daném případě byly současně naplněny všechny formální i materiální znaky skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích – ublížení na cti urážkou.

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

Z odůvodnění:

Přestupek, jakož i každý správní delikt, má hmotněprávní povahu. U pořádkových deliktů *a priori* jde čistě o porušení procesní povinnosti, zpravidla ztěžování průběhu správního řízení. Pořádková pokuta je tedy jednou z forem pořádkových opatření, jejichž funkce je *de facto* zajišťovací (§ 62 správního řádu, srov. též např. § 44 odst. 1 s. ř. s.). Účelem uložené sankce je nutit účastníka řízení splnit svoji povinnost (např. dostavit se k jednání, předložit listinu apod.), popř. zdržet se jednání narušujícího průběh řízení. Za objekt pořádkového deliktu je tedy možno považovat určitý správní proces; objektivní stránka spočívá v jednání, které máfi či jinak ztěžuje průběh, popřípadě účel řízení. Pořádkový delikt projednává správní orgán, který vede správní proces (nikoli k návrhu, ale *ex offio*), k jehož zajištění pořádková pokuta slouží; o uložení pořádkové pokuty se rozhoduje samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení.

Podle § 62 odst. 1 správního řádu může správní orgán rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že a) se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo c) neuposlechne pokynu úřední osoby.

Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání (odstavec 2 citovaného ustanovení). Správní řád tedy umožňuje správnímu orgánu uložit pořádkovou pokutu nejen za jednání výše uvedená, ale i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání. Je však i v tomto případě nutno brát v potaz povahu, smysl a funkci pořádkové pokuty, jakožto sankce, která má především plnit funkci zajišťovací. Subjektem pořádkového deliktu může být, s ohledem na povahu deliktu, jednak účastník správního řízení, jakož i kdokoli jiný, kdo ztěžuje průběh řízení. Podmínkou *sine qua non* tedy je, že je vede-

no v určité věci správní řízení, tzn., že takové řízení bylo kvalifikovaným způsobem zahájeno a jeho cílem je vydání určitého správního aktu, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Z uvedeného plyne, že se ani v případě hrubě urážlivého podání nejedná o jakoukoli písemnost, ale pouze o takové podání, které má souvislost s probíhajícím konkrétním správním řízením a směřuje proti určité úřední osobě, resp. oprávněné úřední osobě, nikoli proti jakékoli jiné osobě, která takový statut nemá (např. vůči jiným osobám na úřadě se vyskytující – např. poštovní doručovatel apod.).

V projednávané věci však ze spisu nebylo zjištěno, že by stěžovatelka byla účastníkem určitého správního řízení, které by poškozený v její věci vedl jakožto oprávněná úřední osoba, ale nebyla ani osobou, která by určitému správnímu řízení byla přítomna v jiném procesním postavení. Z dopisů samotných je zřejmé, že stěžovatelka nevyjadřovala svůj názor na činnost Františka K., coby oprávněné úřední osoby vykonávající veřejnou správu, resp. představitele obce, a výroky, kterých užila (negramota, dement, zloděj, podvodník a lhář, budeš muset na léčení jako ta tvoje apod.) zjevně směřovaly k poškození cti, důstojnosti a pověsti jmenovaného jakožto občana – fyzické osoby. Byla-li taková urážlivá podání doručena i osobám jiným, resp. dalším správním orgánům, u nichž žádné správní řízení, v němž by dotčený byl zainteresován, nebylo vedeno (např. na Městském úřadu v Týništi nad Orlicí či Krajském úřadu Královéhradeckého kraje), lze usuzovat na to, že se stěžovatelka dopustila urážlivého chování vůči jmenovanému před dalšími osobami, tzn. na veřejnosti, nikoli v souvislosti s probíhajícím správním řízením.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že k ukládání pokut dle § 62 správního řádu je třeba přistupovat velmi opatrně a zvažovat je lze pouze v případě, že by i neoprávněná, přehnaná nebo i vulgární kritika nesměřuje pouze proti způsobu výkonu veřejné správy,

ale je rovněž neospravedlnitelným osobním útokem, např. na soukromí úředníka, jeho rodinu, původ apod. I zde však je nutno rozlišovat, zda se jedná o oprávněnou úřední osobu. V projednávané věci lze připustit, že žalobkyně se kriticky vyjadřovala zcela obecně k práci přestupkové komise, nicméně zdaleka se nejednalo o kritiku vulgární, resp. hrubě urážlivou; v žádném případě se však nejednalo o kritiku veřejné správy vykonávané konkrétními oprávněnými úředními osobami ani samotným poškozeným.

Za úřední osobu ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu se považuje každá osoba, bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu. V § 15 odst. 2 správního řádu je pak vymezen obsahově užší pojem „*oprávněná úřední osoba*“, jakožto osoba, která má v rámci správního orgánu kompetenci k tomu, aby prováděla konkrétní úkony správního orgánu ve správním řízení. To, kdo bude a v jaké věci oprávněnou úřední osobou, záleží na správním orgánu a na jeho vnitřních poměrech. Smyslem tohoto institutu je zejména to, aby správní orgány nevystupovaly vůči účastníkům řízení anonymně, ale aby účastník řízení věděl, kdo jeho věc vyřizuje.

Okruh úředních osob a oprávněných úředních osob se v praxi co do rozsahu zásadním způsobem nemusí odlišovat, okruh úředních osob je však širší. Oprávněná úřední osoba zpravidla vždy odpovídá za obsah rozhodnutí, jeho věcnou správnost a právní bezvadnost, úřední osoba potom odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí, tedy za jeho formální stránku. Lze tedy uzavřít, že oprávněné úřední osoby jsou úředními osobami v užším smyslu (srov. např. § 69 odst. 1 správního řádu). Z uvedeného je zřejmé, že správního deliktu, který by bylo lze postihnout pořádkovou pokutou dle § 62 správního řádu se lze dopustit pouze v souvislosti s řízením, v němž rozhoduje, resp. činí relevantní úkony směřující k vydání rozhodnutí oprávněná úřední osoba. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

Osobní útoky na fyzickou osobu lze *a priori* řešit podáním návrhu na projednání přestupku ublížení na cti dle § 49 odst. 1 písm. a)

zákona o přestupcích nebo podáním oznámení pro podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, nejde-li o urážku, ale o vyhrožování újmou na zdraví, drobné ublížení na zdraví, schválnosti či jiné hrubé jednání. Úřední osoba, resp. oprávněná úřední osoba z titulu výkonu své funkce neztrácí základní lidská práva a svobody deklarovaná Listinou (srov. čl. 7 a čl. 10) a jakkoli je vztah občan – „úředník“ v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecně uznávaná pravidla slušnosti a občanského soužití. Není důvod, aby byl „úředník“ z ochrany garantované § 49 zákona o přestupcích vylučován.

Podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se přestupku dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch. Dne 27. 2. 2008 podal poškozený návrh na projednání přestupku, jakožto soukromá fyzická osoba, přičemž popsal urážlivé dopisy, jimiž stěžovatelka uráží jak jeho, tak i jeho rodinné příslušníky, mimo jiné diskredituje jeho osobu, jakožto veřejného činitele, i na jiných úřadech, kam písemnosti zaslala. Poškozený tudíž zcela jednoznačně popsal, jak vnímá charakter útoku. Skutečnost, že se jedná o veřejného činitele, jak již bylo uvedeno výše, sama o sobě neznamená, že nelze použít přestupkového zákona, tím spíše, popsal-li poškozený skutek, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor krajského soudu, odůvodňuje-li tento své závěry poměrem subsidiarity přestupkového zákona. O poměru speciality lze hovořit tam, kde se jedná o právní ochranu týchž zájmů. Zejména je v tomto ohledu důležité zodpovězení otázky, zda v obou případech, tj. dle správního řádu a přestupkového zákona, je zasažen totožný chráněný zájem (objekt), resp. je zasažen zájem pouze jediný, nebo zda je dána mnohost těchto zájmů. V případě, že by došlo k zasažení zájmu pouze jediného a současně by se nejednalo o situaci, kdy by byl tento zájem chráněný v různých směrech, proti různým aspektům téhož skutku, bylo by třeba hovořit o deliktu pouze jediném. Tyto závěry lze dovozovat nejenom z doktríny, ale také

z judikatury (např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR, sp. zn. 1 Tzf 2/74, č. 15/1974 Sb. rozh. tr.), kde souběh mezi trestnými činy krádeže (§ 247 trestního zákona) a porušování domovní svobody (§ 238 trestního zákona) byl připuštěn právě z důvodu různých společenských zájmů chráněných předmětnými ustanoveními. V tomto smyslu je možné citovat také judikaturu starší, dle níž „o *jednočinném souběhu trestných činů lze mluvit jen, zbývá-li po podrážení činu pod jedno z dotčených ustanovení trestního zákona složka, jež nedošla právního zhodnocení již onou kvalifikací a jež poukazuje k poškození nebo ohrožení jiného právního statku, než toho, k jehož ochraně hledí místo zákona na čin již použité*“ (Nejvyšší soud ČSR, č. 4159/1931 Sb. rozh. tr.).

Pro posouzení existence poměru speciality v tomto případě je proto v souladu s výše uvedeným nezbytné porovnat „objekt“, jenž chrání „*skutkové podstaty*“ dle § 62 odst. 2 správního řádu a § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Pokud by byl objekt totožný, je třeba zjistit, zda všechny znaky § 62 odst. 2 správního řádu jsou obsaženy ve znacích § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a zda § 62 správního řádu konkretizuje a rozvíjí „*obecnou skutkovou podstatu*“ uvedenou v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, popř. zda je totožný zájem chráněný v různých směrech, tj. proti různým aspektům téhož jediného skutku.

Objektem ochrany v § 62 odst. 2 správního řádu je, jak bylo výše již uvedeno, vlastní řízení, které probíhá u správního orgánu; pořádkové pokuty slouží, jak již bylo uvedeno, k zajištění průběhu a účelu probíhajícího procesu, zatímco objektem, který je chráněn § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, je naopak čest napadená pachatelem přestupku. V tomto případě je dána mnohost chráněných zájmů, ustanovení vůči sobě nejsou a ani nemohou být ve vztahu speciality. Rovněž osoba pachatele je zásadně odlišná; zatímco pachatelem přestupku může být v podstatě kdokoli, v případě pořádkového deliktu jím může být pouze osoba, a to v jakémkoli procesním postavení, účastníci se konkrétní

ho správního řízení. Nelze tedy dát za pravdu právnímu posouzení, které učinil krajský soud, že mělo být postupováno podle speciálního § 62 odst. 2 správního řádu, neboť se zákon o přestupcích na danou věc nevztahuje.

K odůvodnění krajského soudu, kterým podpořil své tvrzení ohledně nemožnosti postupu dle přestupkového zákona tím, že se nejedná o dopisy určené veřejnosti, ale o úřední poštu, Nejvyšší správní soud odkazuje na své rozhodnutí ze dne 17. 1. 2007, čj. 2 As 60/2006-53, č. 1163/2007 Sb. NSS, ve kterém mimo jiné uvedl: *„Pokud je posuzováno, zda má být za přestupek ublížení na cti považováno pronesení hanlivého výroku, má skutečnost, zda byl tento výrok pronesen před jedinou třetí osobou či před více takovými osobami, vliv pouze na intenzitu ublížení na cti, a nikoli na samotný jeho fakt. Počet osob, jež výrok slyšely, tak určuje pouze závažnost přestupku, plynoucí z míry ublížení na cti, a nikoli fakt jeho spáchání. Stačí tak v řadě situací, aby posluchačem či obecně příjemcem hanlivého výroku byla jediná osoba, pokud i v očích oné jediné osoby může být haněný uražen či vydán v posměch.“*

U přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích postačuje ve smyslu § 4 téhož zákona nedbalost, vzhledem k povaze tohoto činu je však vyloučena nedbalost nevědomá; jinými slovy, přestupku formou hanlivého výroku se dopouští pouze ten, kdo si může být vědom, že jeho výrok v dané situaci, v dané skupině obyvatel, tedy v celkovém společenském kontextu, může být hanlivý. K nezbytnosti zvažování společenských souvislostí a okolností, v nichž je výrok považovaný za hanlivý pronesen, se vyjádřil již prvo republikový Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 4. 1938, sp. zn. 6102/35, č. 14216/38 Boh. A, v němž uvedl: *„Za hrubou urážku na cti se pokládá každý projev, který již podle všeobecných společenských a mravních názorů lze kvalifikovat jako útok porušující čest napadené osoby.“* V tomto kontextu lze hodnotit i chování žalobkyně, která musela být srozuměna s tím, že poškozený, který je osobou veřejně činnou a veřejnosti je znám, je výroky směřujícími na jeho osobu i jeho rodinné poměry právě v očích této veřejnosti dotčen. (...)

2237

Správní trestání: změna rozhodnutí v neprospěch odvolatele Energetika: smlouva o dodávce plynu

k § 90 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 61 odst. 2 písm. g) a § 72 odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákona č. 670/2004 Sb.*)

I. Za změnu v neprospěch odvolatele (§ 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004) je nutno považovat i takový postup, kdy je odvolatel uznán odpovědným za více správních deliktů, resp. více porušení zákona, než v rozhodnutí I. stupně, a to i v případě, kdy nedochází ke zvýšení uložené sankce, ani mu není ukládána nová povinnost.

II. Porušení § 72 odst. 1 (náležitosti smlouvy o dodávce plynu mezi účastníky trhu s plynem) a § 61 odst. 2 písm. g) (povinnost obchodníka s plynem seznámit odběratele se záměrem změnit smluvní podmínky dodávky) zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, se nedopustí dodavatel zemního plynu, který inkasuje platby od zákazníků v rozporu s uzavřenou smlouvou o dodávce plynu, a který tak porušuje smluvní podmínky.

*) S účinností od 4. 7. 2009 byly § 61 odst. 2 písm. g) a § 72 odst. 1 změněny zákonem č. 158/2009 Sb.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, čj. 10 Ca 33/2008-66)

Prejudikatura: č. 22/1999 Sb. NS.

Věc: Akciová společnost RWE Energie proti Státní energetické inspekci o uložení pokuty.

Dne 16. 4. 2007 byla u žalobce provedena kontrola Státní energetickou inspekcí; územním inspektorátem pro Plzeňský kraj. Při ní bylo zjištěno, že od ledna 2007 žalobce přecházel na nový informační systém. Tento přechod způsobil, že přibližně u 14 000 zákazníků platících přes bezhotovostní inkaso nebo přes SIPO, u kterých proběhlo zúčtování v období ledna až dubna 2007, byl chybně vygenerován předpis záloh na další období, který byl součástí zúčtovací faktury. V tomto předpisu nebyly uvedeny dvě zálohové platby, které však byly následně žalobcem strženy nebo předepsány na SIPO lístek. Dle obchodních podmínek sružených dodávek plynu, které jsou nedílnou součástí každé smlouvy o dodávce plynu, je v čl. 6 bodu 4 mj. uvedeno, že změnu výše anebo četnosti zálohy je obchodník povinen zákazníkovi oznámit formou nového rozpisu záloh. Tím, že tak žalobce neučinil, došlo podle názoru územního inspektorátu k porušení těchto obchodních podmínek a k porušení § 72 odst. 1 energetického zákona.

Proti obsahu kontrolního protokolu podal žalobce námitky. V reakci na ně vydal územní inspektorát dodatek ke kontrolnímu protokolu, v němž změnil závěr tak, že žalobce porušením obchodních podmínek porušil § 72 odst. 1 energetického zákona, a dále doplnil, že včasným neinformováním zákazníků o změně smluvních podmínek nebyla splněna povinnost stanovená v § 61 odst. 2 písm. g) energetického zákona.

Následně dne 26. 9. 2007 vydal územní inspektorát rozhodnutí, kterým byla žalobci podle § 91 odst. 3 energetického zákona uložena pokuta ve výši 250 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí územní inspektorát uvedl, že změnil-li žalobce jednostranně a podstatným způsobem smluvený postup platby bez upozornění druhých smluvních stran formou nového rozpisu záloh, porušil tím § 72 odst. 1 větu druhou a třetí energetického zákona,

protože všechny tyto smlouvy pak v daném období neobsahovaly řádně ujednanou podstatnou náležitost smlouvy o odběru plynu – způsob platby. Stávající ujednání nesplňovalo v části záloh ani základní smluvní kritéria, zákazníci o nich nebyli zpraveni a počet záloh neodpovídal skutečnosti.

Proti oběma uvedeným rozhodnutím podal žalobce odvolání, o kterých žalovaný rozhodl dne 20. 12. 2007. Odvolání zamítl a napadená rozhodnutí územního inspektorátu potvrdil s tím, že výrokovou část rozhodnutí změnil co do formulace skutku, jímž se měl žalobce správního deliktu dopustit. Ostatní části výroku co do výše pokuty a způsobu úhrady zůstaly beze změn. Žalobce svým jednáním, kterým jednostranně a podstatně změnil smluvený způsob plateb, aniž splnil svoji zákonnou povinnost upozornit a seznámit tyto zákazníky s touto změnou, založil neplatnost obligatorní smluvní náležitosti – způsobu platby, a porušil tak § 72 odst. 1 větu druhou a § 61 odst. 2 písm. g) energetického zákona.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu. V první žalobní námitce namítal, že žalovaný mu změnou výroku způsobil újmu z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Žalovaný omezil rozsah údajného porušení § 72 odst. 1 energetického zákona z věty druhé a třetí pouze na větu druhou a navíc nově přidal do výroku další zcela nový správní delikt, který spatřuje v porušení § 61 odst. 2 písm. g) energetického zákona. Napadené rozhodnutí je dle žalobce zmatečné, neboť výroky jsou ve vzájemném rozporu; rozhodnutí správního orgánu I. stupně nelze současně potvrdit a změnit. Dále žalobce namítal, že rozhodnutí je v rozporu se zásadou zákazu *reformationis in peius* zakotvené v § 90 odst. 3 správního řádu, když právní kvalifikace byla rozšířena o naplnění skutkové podstaty nového správního deliktu. Dle žalobce správní orgány provedly zcela chybnou právní kvalifikaci skutku. Ža-

lobce nepopíral, že v souvislosti s přechodem na nový zákaznický systém nedopatřením došlo k jednání popsanému v napadeném rozhodnutí, tj. že v období leden až duben 2007 byly od zákazníků inkasovány zálohy, o kterých nebyli tito zákazníci informováni. Podle názoru žalobce je smyslem § 72 odst. 1 energetického zákona definovat náležitosti smlouvy o dodávce plynu, a k jeho porušení by tak mohlo dojít jen v případě, pokud by určitá podstatná náležitost v uzavíraných smlouvách buď zcela absentovala, anebo by ustanovení obsahující tuto náležitost bylo neplatné. Žalovaný v rozhodnutí tvrdí, že žalobce svým jednáním založil neplatnost obligatorní smluvní náležitosti – způsobu platby. Žalobci ovšem není zřejmé, jak je právně možné nesplněním určitého závazku způsobit jeho neplatnost. Žalobce připustil, že svým jednáním existující závazek porušil, ale rozhodně jej jednostranně nezměnil ani nezpůsobil jeho neplatnost či absenci a ani neměl v úmyslu to učinit. Smlouvy se zákazníky obsahovaly veškeré podstatné náležitosti, které dle energetického zákona obsahovat měly. Skutečnost, že ze strany žalobce došlo nedopatřením k porušení sjednaného způsobu platby, nemá nic společného s § 72 odst. 1 energetického zákona. Pochybení, kterého se žalobce dopustil, je porušením soukromoprávního smluvního závazku a nemá veřejnoprávní dimenzi. Vzhledem k výše uvedenému tak dle žalobce žalovaný nemá příslušnost a pravomoc k vedení správního řízení, neboť se jedná o soukromoprávní věc.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že k tvrzenému porušení zásady dvojinstančnosti by mohlo ze strany žalovaného dojít pouze za situace, kdy důvodem změny rozhodnutí by bylo dokazování provedené odvolacím orgánem v takovém rozsahu, že by nebyla respektována účastnická práva žalobce. V daném případě však vycházel odvolací orgán při přezkumu právní i skutkové stránky výhradně z obsahu správního spisu. Změna spočívala pouze v doplnění výroku o absentující právní kvalifikaci tak, aby bylo dosaženo shody s odůvodněním tohoto rozhodnutí. Nevznikly tím předpoklady pro zrušení roz-

hodnutí a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně, a to i s přihlédnutím k zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení. Ostatně i ze žaloby je zřejmé, že žalobce ve spojení s odůvodněním plně a správně porozuměl výrokové části napadeného rozhodnutí. Nedošlo ani k porušení zásady zákazu *reformationis in peius*, neboť mu nebyla uložena žádná nová povinnost ani zvýšena pokuta. Dále žalovaný uvádí, že smlouva musí obsahovat náležitosti stanovené v § 72 odst. 1 energetického zákona po celou dobu trvání smluvního vztahu v platném znění, nikoliv pouze při uzavření smlouvy. Proto pokud žalobce oproti rozpisu záloh zinkasoval dvě zálohy navíc, jedná se o pochybení veřejnoprávní povahy.

K tomuto vyjádření podal žalobce repliku, v níž uvedl, že právě absentující část právní kvalifikace skutku je zásadním důvodem, proč mělo být rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno, neboť žalobce se vůči této kvalifikaci nemohl účinně bránit a v odvolání se na ni zaměřit. Pokud jde o tvrzené porušení § 61 odst. 2 písm. g) energetického zákona, na jeho straně neexistoval záměr jakkoli měnit smluvní podmínky. Žalobce opakovaně uvedl, že po celou dobu trvání smluvního vztahu platné ujednání o zálohách za dodaný plyn mezi ním a zákazníky existovalo. Opak nebyl žalobci nikdy spolehlivě prokázán. Mohlo dojít pouze k porušení existujícího závazku, které ovšem zakládá pouze soukromoprávní odpovědnost žalobce a poškození zákazníci se mohli domoci svých práv soudní cestou.

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

Z odůvodnění:

První žalobní námitku soud shledává důvodnou. Možnost odvolacího správního orgánu změnit v odvolacím řízení rozhodnutí I. stupně nebo jeho část upravuje § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaný sice toto ustanovení ve výroku svého rozhodnutí neuvěděl (viz níže), nicméně je zřejmé, že v posuzované věci podle něj bylo postupováno. Podle tohoto ustanovení platí následující: „*Jestliže odvolací správní orgán dojde k zá-*

věru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.“ V daném případě žalovaný změnil kvalifikaci skutku, jehož se žalobce dopustil, a to tak, že neshledal porušení § 72 odst. 1 věty třetí energetického zákona, a naopak shledal porušení § 61 odst. 2 písm. g) energetického zákona.

Žalovaný mylně interpretuje citované ustanovení tak, že změnu nelze provést pouze v případě, že odvolací orgán po provedeném dokazování podstatně změnil zjištěný skutkový stav. Uvedené ustanovení ovšem dle názoru soudu dopadá i na uvedený případ, žalobce totiž byl v odvolacím řízení shledán odpovědným za porušení ustanovení energetického zákona, které mu v řízení před správním orgánem I. stupně vůbec nebylo kladeno za vinu, a to ani v oznámení o zahájení řízení ani ve výroku rozhodnutí I. stupně. Žalobci tak bylo v průběhu správního řízení zcela znemožněno předložit argumenty, kterými by mohl vyvrátit podezření z porušení tohoto ustanovení, navrhnout v tomto směru případně důkazy a vyjádřit se k úvaze správních orgánů, která je k tomu závěru vedla. Tímto postupem tedy žalovaný žalobce závažným způsobem zkrátil na jeho procesních právech a způsobil mu újmu.

Rovněž druhá žalobní námitka je důvodná. (...)

Z § 90 správního řádu jednoznačně vyplývá, že změnil-li odvolací správní orgán část napadeného rozhodnutí I. stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, nemůže již postupovat podle věty první § 90 odst. 5 správního řádu a zamítnout podané odvolání. V takovém případě musí postupovat podle věty druhé tohoto odstavce a pouze potvrdit tu část rozhodnutí I. stupně, kterou nezměnil. Způsob rozhodnutí, kdy odvolací správní orgán zamítne odvolání a zároveň část rozhodnutí I. stupně změnit, správní řád nepřipouští. Právě tímto způsobem však žalovaný v daném případě postupoval.

Žalovaný ve výroku svého rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí vydává pouze podle § 90 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení ovšem nehovoří o možnosti rozhodnutí I. stupně změnit. Je tedy zřejmé, že napadené rozhodnutí ve vztahu k výroku II neobsahuje ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno; rozhodnutí je tak kromě výše uvedené nesrozumitelnosti v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu.

Soud shledává důvodnou i třetí žalobní námitku. Podle § 90 odst. 3 správního řádu *„odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“*. Žalovaný tvrdí, že změna provedená výrokem II žalobou napadeného rozhodnutí nebyla v neprospěch odvolatele, neboť mu nebyla uložena nová povinnost ani zvýšena pokuta. S takovým názorem však nelze souhlasit.

Za změnu v neprospěch odvolatele není možno považovat jen případy zmiňované žalovaným, ale i takovou změnu, kdy v řízení o správním deliktu dojde ke zpřísnění právní kvalifikace skutku, obdobně jako je tomu v právu trestním. Z judikatury trestních soudů je možno poukázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 7. 1998, sp. zn. 5 Tz 57/98, č. 22/1999 Sb. NS, v němž tento soud dospěl k následujícím závěrům: *„Za změnu rozhodnutí v neprospěch obviněného nutno považovat jakoukoli změnu a v kterémkoli výroku, pokud zhoršuje postavení obviněného a přímo se ho dotýká, bez ohledu na to, o které otázky z těch, o nichž se v trestním řízení rozhoduje, bylo v daném případě rozhodováno. Změna k horšímu se tedy může projevit zejména ve skutkových zjištěních, v použité právní kvalifikaci, v druhu a výměře trestu, v druhu a formě ochranného opatření, v rozsahu a způsobu náhrady škody způsobené trestným činem, a to v každé uvedené okolnosti jednotlivě nebo v kumulaci některých z nich. Proto změnou v neprospěch obviněného je i nové rozhodnutí, jímž by byl obviněný na základě jiných skutko-*

vých zjištění uznán vinným z většího rozsahu jím spáchané trestné činnosti oproti stávajícímu rozhodnutí, a to i v případě, že tato změna nemá vliv na právní kvalifikaci trestného činu, není spojena s jejím zpřísněním ani s hrozbou uložení přísnějšího trestu.“

Uvedené zásady je bezpochyby možno analogicky aplikovat i na řízení o správním deliktu. Proto je nutno považovat za změnu v neprospěch odvolatele i takový postup, kdy je odvolatel uznán odpovědným za více správních deliktů, resp. více porušení zákona než v rozhodnutí I. stupně, a to i v případě, kdy nedochází ke zvýšení uložené sankce, ani mu není ukládána nová povinnost.

Soud shledává důvodnou i čtvrtou námitku vztahující se k věcnému posouzení případu. (...)

Ustanovení § 72 odst. 1 energetického zákona vymezuje podstatné náležitosti smlouvy o dodávce plynu, k porušení tohoto ustanovení proto především dojde v případě, kdy dodavatel uzavře takovou smlouvu, která tyto náležitosti neobsahuje. Je možno souhlasit s žalovaným v tom, že smlouva musí obsahovat uvedené náležitosti po celou dobu své platnosti a k porušení tohoto ustanovení může proto dojít i tím, kdy v průběhu platnosti smlouvy dojde k takové její změně, že již nebude obsahovat předepsané náležitosti. Je ovšem nicméně také zřejmé, že k porušení tohoto ustanovení nedojde v případě, kdy dodavatel smlouvu o dodávce plynu poruší, aniž by byla smlouva zároveň měněna. Právě tak tomu ovšem bylo v daném případě.

Žalobce v daném případě žádným jednostranným právním úkonem (tj. projevem vůle) nezměnil uzavřenou smlouvu o dodávce plynu se svými zákazníky. Pokud jde o způsob platby, ujednání mezi ním a jeho zákazníky o tom, že inkasovat bude pouze zálohy

uvedené na předpisu záloh, nebylo změněno a zůstalo v platnosti. Jiná věc je, že žalobce tento svůj závazek porušil (což ostatně nepopírá). Smluvní závazek ovšem nepozbývá platnosti tím, že dojde k jeho porušení. Pokud tedy v rozporu s uzavřenou smlouvou a obchodními podmínkami inkasoval žalobce od svých zákazníků zálohy na plyn, které nebyly uvedeny v předpisu záloh, jednalo se na straně žalobce o bezdůvodné obohacení (jakožto plnění bez právního důvodu), které byl povinen svým zákazníkům vydat. Žalobce pak tvrdí, že pokud o to zákazníci žádali, zinkasované zálohy jim vracel; je pak zřejmé, že zákazníkům, kteří uvedené zálohy nereklamovali, byly tyto zálohy započteny vůči pohledávkám žalobce za těmito zákazníky za odebraný plyn.

Obdobně je to pak s porušením § 61 odst. 2 písm. g) energetického zákona. Toto ustanovení totiž ukládá dodavateli povinnost seznámit odběratele se záměrem změnit smluvní podmínky; nemá-li dodavatel takový záměr, nemůže k porušení tohoto ustanovení dojít. V daném případě žalobce nehodlal smluvní podmínky nijak měnit, ani je neměnil (jak bylo shora uvedeno, skutečnost, že tyto podmínky porušil, není v této souvislosti podstatná).

Soud proto shrnuje, že ze strany žalobce nedošlo vytýkaným jednáním k porušení § 72 odst. 1 energetického zákona ani § 61 odst. 2 písm. g) téhož zákona, a vytýkaného správního deliktu se tedy nedopustil.

Důvodná je tedy i pátá žalobní námitka, neboť ze shora uvedeného vyplývá, že žalobce svým jednáním neporušil svoji veřejnoprávní povinnost uloženou energetickým zákonem, ale dopustil se pouze porušení soukromoprávního závazku z titulu smluv o dodávce plynu, které uzavřel se svými zákazníky. (...)

Veřejné zdravotní pojištění: nevybírání regulačních poplatků

k § 16a odst. 1 písm. a) až e) a odst. 9 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění zákonů č. 261/2007 Sb. a č. 59/2009 Sb.

Zdravotnické zařízení, které opakovaně a soustavně nevybírá v případech uvedených v § 16a odst. 1 písm. a) až e) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, od pojištěnců nebo jejich zákonných zástupců regulační poplatky v okamžiku poskytnutí zdravotní péče, se dopouští správního deliktu podle § 16a odst. 9 tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2010, čj. 3 Ads 106/2010-64)

Věc: Příspěvková organizace Zdravotnická záchranná služba Olomouckého kraje proti Rozhodčímu orgánu Zdravotní pojišťovny METAL ALIANCE o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Zdravotní pojišťovna METAL ALIANCE jako správní orgán I. stupně uložila platebním výměrem ze dne 22. 5. 2009 žalobkyni podle § 16a odst. 9 zákona č. 48/1997 Sb. pokutu ve výši 10 000 Kč z důvodu porušení povinnosti vybrat od pojištěnce nebo jeho zákonného zástupce regulační poplatek. Tohoto porušení se žalobkyně měla dopustit opakovaně a soustavně tím, že ve dnech 1. 2. 2009 až 19. 2. 2009 nevybrala na pracovišti LSP – Olomouc (dospělí) od 31 pojištěnců Zdravotní pojišťovny METAL ALIANCE regulační poplatek, ve dnech od 1. 2. 2009 do 15. 2. 2009 nevybrala na pracovišti LSP – Šumperk (dospělí) regulační poplatek od 4 pojištěnců, ve dnech 1. 2. 2009 do 8. 2. 2009 na pracovišti LSP – Šumperk (dětská) nevybrala regulační poplatek od 4 zákonných zástupců nezletilých, a konečně ve dnech 16. 2. 2009 do 28. 2. 2009 na pracovišti LSP – Olomouc nevybrala regulační poplatek od 9 pojištěnců; ve všech případech s tím, že regulační poplatek za pojištěnce uhradí Olomoucký kraj formou daru.

Odvolání, které podala žalobkyně, žalovaným rozhodnutím ze dne 14. 8. 2009 zamítl.

Následnou žalobu Krajský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 13. 4. 2010, neboť dovodil, že povinnost zaplatit regulační poplatek zákon č. 48/1997 Sb. jednoznačně ukládá pojištěnci nebo jeho zákonnému zástupci. Lhůtu k zaplacení tohoto poplatku je třeba vykládat v souladu s účelem zákona tak,

že regulační poplatek stanovený v § 16a odst. 1 písm. e) zákona č. 48/1997 Sb. je pojištěnec povinen zaplatit po provedení zdravotnického úkonu. V zákoně není stanovena jiná lhůta pro zaplacení tohoto poplatku. Krajský soud dále uvedl, že jestliže by bylo umožněno jakémukoli subjektu platit regulační poplatek za pojištěnce, ztratil by tento poplatek smysl, pro který byl zaveden, tedy zejména omezit zbytečné návštěvy zdravotnických zařízení a předepisování zbytečných léků. Pokud si pojištěnec bude vědom toho, že za něj poplatek zaplatí jiný subjekt, nebude se chovat takovým způsobem, který by účel zákona naplnil. Krajský soud se dále obsáhle zabýval tím, jaké důsledky plynou z toho, že regulační poplatky za pojištěnce platí kraj a dospěl k závěru, že kraj tímto postupem porušuje svoji povinnost řádné péče se svěřenými finančními prostředky [§ 17 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)]. Krajský soud dovodil, že darovací smlouvy, které kraj uzavřel s pojištěnci a jejichž předmětem je úhrada regulačního poplatku za pojištěnce, jsou právními úkony neplatnými podle § 39 občanského zákoníku a tyto smlouvy rovněž odporují dobrým mravům.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž mimo jiné uvedla, že zákon č. 48/1997 Sb. nezakazuje, aby v konečné fázi byl regulační poplatek uhrazen třetím subjektem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Vzhledem ke stížným námitkám je třeba posoudit tyto otázky:

a) Kdo je povinen hradit regulační poplatek?

Podle názoru Nejvyššího správního soudu ustanovení zákona č. 48/1997 Sb. nepřipouští jiný výklad, než že regulační poplatek je povinen hradit pojištěnec nebo za něj jeho zákonný zástupce:

b) Kdo je povinen regulační poplatek vybrat?

Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že regulační poplatek je povinno vybrat zdravotnické zařízení, a to od pojištěnce nebo jeho zákonného zástupce (§ 16a odst. 9 věta první zákona č. 48/1997 Sb.).

c) Kdy (v jaké lhůtě) je zdravotnické zařízení povinno od pojištěnce nebo jeho zákonného zástupce regulační poplatek vybrat a pojištěnec nebo jeho zákonný zástupce ho zaplatit?

Ustanovení § 16a zákona č. 48/1997 Sb. pro případy, které jsou v této věci projednávány, výslovně lhůtu nestanoví. Podle odstavce 6 věty první tohoto ustanovení se regulační poplatek v těchto případech platí zdravotnickému zařízení v souvislosti s poskytováním zdravotní péče.

V další větě odstavce 6 tohoto ustanovení jsou však pro některé odlišné případy stanoveny konkrétní lhůty pro zaplacení regulačního poplatku (nejdéle do 8 kalendářních dnů po propuštění z ústavní péče, s výjimkou případů, kdy je pojištěnec umístěn ve zdravotnickém zařízení po dobu delší než 30 dní; v takovém případě se regulační poplatek hraď vždy k poslednímu dni každého kalendářního měsíce).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba slova „v souvislosti s poskytováním zdravotnické péče“ vyložit tak, že zdravotnické zařízení je povinno regulační poplatek vy-

brat ihned po skončení zdravotního výkonu a pojištěnec nebo jeho zákonný zástupce je povinen regulační poplatek ihned zaplatit. Tomuto výkladu nasvědčuje i to, že v jiných případech zákon stanoví konkrétní, delší lhůtu k zaplacení regulačního poplatku. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce umožnit v projednávané věci zaplacení regulačního poplatku v nějaké delší lhůtě, nepochybně by takovou lhůtu v zákoně stanovil.

d) Zda měl žalovaný pravomoc rozhodnout o správním deliktu podle § 16a odst. 9 zákona č. 48/1997 Sb.

Podle § 16a odst. 9 zákona č. 48/1997 Sb. při zjištění opakovaného a soustavného porušování této povinnosti (tj. povinnosti vybrat od pojištěnce regulační poplatek) je zdravotní pojišťovna oprávněna tomuto zdravotnickému zařízení uložit pokutu až do výše 50 000 Kč.

Žalovaný je zdravotní pojišťovnou, takže zcela nepochybně měl pravomoc rozhodnout o uvedeném správním deliktu.

Pokutu za správní delikt podle § 16a odst. 9 zákona č. 48/1997 Sb. lze uložit, je-li zjištěno opakované a soustavné porušování povinnosti vybrat regulační poplatek, přičemž musí být splněny obě podmínky současně.

K opakovanému porušení dojde tehdy, jestliže zdravotnické zařízení nevybere od pojištěnce regulační poplatek nejméně ve dvou případech. Na pojem soustavnosti je třeba nahlížet z časového hlediska, tedy z délky doby, po níž zdravotnické zařízení regulační poplatky nevybíralo.

V projednávané věci bylo zjištěno, že stěžovatelka nevybrala regulační poplatky od pojištěnců nebo jejich zákonných zástupců ve 48 případech, a to v průběhu měsíce února 2009. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že vzhledem k počtu pojištěnců, od nichž regulační poplatky nebyly vybrány, i vzhledem k době, po níž se tak dělo, je podmínka opakovaného a soustavného porušování povinnosti vybrat regulační poplatek naplněna. (...)

Veřejné zdravotní pojištění: zjištění výše pojistného; promlčení pojistného

k § 16 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.

Úkon ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření (§ 16 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění) musí mít za cíl zjištění dosud chybějících skutkových informací či jejich shromáždění; jinak nemůže založit běh nové pětileté lhůty pro předepsání dlužného pojistného. Takovým úkonem není oznámení o zahájení správního řízení ve věci porušení povinnosti odvádět pojistné na veřejné zdravotní pojištění, v němž se dlužník pouze informuje o výši dlužné částky a vybízí se, aby případně vzněsl své námitky; to platí tím spíše, pokud jediným dalším úkonem v tomto správním řízení v I. stupni je bezprostředně navazující vydání platebních výměrů na pojistné a na penále.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2010, čj. 5 Ca 202/2007-39)

Prejudikatura: č. 1240/2007 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Stanislav R. proti Rozhodčímu orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky o pojistné na veřejné zdravotní pojištění.

Dvěma platebními výměry ze dne 24. 8. 2004 uložila Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, okresní pojišťovna Rakovník, žalobci povinnost zaplatit dlužné pojistné ve výši 2 474 Kč a penále ve výši 5 830 Kč. K žalobcovu odvolání žalovaný změnil platební výměry v údajích o dlužných částkách rozhodnutím ze dne 4. 4. 2007: dlužné pojistné podle něj činilo 307 Kč, penále pak 224 Kč; tyto částky se vztahovaly k měsícům září a říjnu roku 2001, kdy byl žalobce osobou bez zdanitelných příjmů. Prvním prokazatelným krokem ke zjištění dluhu bylo podle žalovaného převzetí oznámení o zahájení správním řízení dne 3. 8. 2004; proto bylo k 3. 8. 1999 „provedeno promlčení“ a pojistné i penále byly nově vypočteny.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, v níž upozornil na to, že již v odvolání proti platebním výměrům uvedl data, kdy došlo k promlčení u požadovaných částek – 8. 5. 2002, 8. 6. 2002, 7. 7. 2002, 7. 9. 2002, 7. 10. 2002 a 9. 11. 2002. Námitku promlčení žalobce uplatnil již dříve, a to jednak v reakci na zahájení správního řízení, jednak již předtím dne 2. 1. 2004 – tj. poté, co obdržel vyúčtování. Žalovaný si

ce k promlčení částečně přihlédl, přesto však pochybil tím, že stanovil plynutí promlčecí doby zcela opačně – od prvního úkonu ve správním řízení směrem zpět ke splatnosti, ke které však při započítání pěti let nemůže dospět. Nesprávný je tak jeho závěr, podle něž mu k předepsání pojistného zbyly ještě dva roky (přitom od roku 1997 do roku 2004 uplynulo sedm let od splatnosti dílčích částek, tedy další dva roky po uplynutí promlčecí doby). Právo vymáhat předepsané částky bylo tedy promlčeno.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě podotkl, že v žalobě zmiňované prodloužení promlčecí doby na sedm let nemá oporu ani v napadeném rozhodnutí, ani ve vyúčtování. Vyúčtování bylo provedeno za sledované období, tj. od 1. 5. 1997 do 16. 7. 2004. Dluh vzniklý do 3. 8. 1999 činil 2 167 Kč; tato částka byla promlčena. Pohledávky, které byly vyměřeny, vznikly v září 2001 (ve výši 262 Kč) a v říjnu 2001 (ve výši 45 Kč).

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

Z odůvodnění:

Žalobce se domnívá, že právo předepsat dlužné pojistné a penále s ním související se v jeho případě promlčelo zcela, nikoli pouze částečně, jak uzavřel žalovaný v napadeném rozhodnutí. (...)

Nepochybně je pravda, že právo předepsat dlužné pojistné, které bylo původně splatné v květnu, červnu, červenci atd. roku 1997, se promlčelo v květnu, červnu, červenci atd. roku 2002; v roce 2004 tedy nebylo možno tyto dlužné částky předepsat žalobci k úhradě, protože mezi lety 2002 a 2004 nečinil správní orgán I. stupně žádný úkon ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření, který by způsobil běh nové promlčecí lhůty. Stejně tak nebylo možné předepsat žalobci k úhradě penále, které se vztahovalo k dlužným částkám splatným v roce 1997. To si ale v důsledku žalobcova odvolání žalovaný uvědomil, a proto změnil rozhodnutí vydané v I. stupni tak, že dlužné částky jak na pojistném, tak na penále snížil v důsledku promlčení právě o částky původně splatné v roce 1997.

I další žalobcovy upřesňující výhrady míří na částky splatné v roce 1997 (žalovaný podle správního orgánu počítal nesprávně, tedy nazad, ovšem k roku 1997 nemohl z výchozího bodu v roce 2004 dospět, neboť tyto roky od sebe dělí sedm let, tedy ještě o dva více, než činí promlčecí doba); ohledně těchto částek však dal žalovaný žalobci za pravdu (i podle žalovaného již částky v roce 2004 nemohly být předepsány k úhradě), takže zde mezi stranami ve skutečnosti není žádný spor.

Námitka promlčení je jedinou žalobní námitkou; ačkoli v části, v níž žalobce rozebírá částky splatné v roce 1997, jí nelze přisvědčit (protože pochybení vztahující se k těmto částkám již napravil žalovaný v odvolacím řízení), je ve své obecné podobě důvodná ve vztahu ke zbylým částkám, které byly žalobci předepsány k úhradě, tedy k částkám splatným v roce 2001.

Žalobci bylo platebními výměry ze dne 24. 8. 2004 předepsáno pojistné splatné k 10. 9. 2001 a k 8. 10. 2001; pětiletá promlčecí lhůta k předepsání těchto částek by tak

uplynula 11. 9. 2006 a 9. 10. 2006. Je třeba zdůraznit, že ačkoli zákon č. 592/1992 Sb. používá pojem „promlčení“, nejedná se o promlčení v tom smyslu, v jakém ho chápou předpisy soukromého práva, nýbrž spíše o obdobu soukromoprávní prekluze – tedy zániku práva (zde zániku práva nebo spíše pravomoci předepsat pojistné) v důsledku plynutí času, k němuž správní orgány a soudy přihlížejí z úřední povinnosti (srov. k tomu rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 3. 2007, čj. 15 Ca 201/2006-22, č. 1240/2007 Sb. NSS, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2007, čj. 3 Ads 29/2007-81). Správní orgán se měl tedy z vlastní iniciativy zabývat tím, zda lze konkrétní částky ještě žalobci předepsat, nebo zda už byly promlčeny; nebylo nutné, aby žalobce sám uplatňoval námitku promlčení (resp. i kdyby ji neuplatnil, nemohlo to pro něj mít žádné negativní právní následky). (...)

Z údajů uvedených výše je zřejmé, že mezi okamžikem původní splatnosti částek, které byly žalobci po proběhlém odvolacím řízení předepsány k úhradě, a mezi jejich pravomocným vyměřením uběhlo více než pět let (10. 9. 2001 – 30. 4. 2007, 8. 10. 2001 – 30. 4. 2007). Žalovaný má za to, že původní pětiletá lhůta běžící od 11. 9. 2001 a od 9. 10. 2001 byla přetřena oznámením o zahájení správního řízení, které bylo žalobci doručeno dne 3. 8. 2004, a následně začala běžet nová pětiletá lhůta; v tom se ovšem mýlí. „Úkon ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření“ podle věty druhé § 16 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., který jediný může takový účinek vyvolat, musí být úkonem určité obsahové kvality, nikoli aktem, který je sice z formálního hlediska nezbytný (zahájení řízení), ale který nijak nepřispívá k obstarání dalších informací nezbytných pro vyměření (předepsání) pojistného. Smyslem úpravy, která umožňuje přetřhnout běh lhůty pro vyměření částky dlužné z titulu veřejnoprávní povinnosti (pojistné, daň) a vyvolat běh další (nové) lhůty, není umožnit správnímu orgánu bezdůvodné odkládání či prodlužování správního řízení, ale poskytnout mu další čas v případě, že vyměření dlužné částky není možné

„od stolu“, jen na základě již shromážděných listin a jiných důkazních prostředků, ale že je třeba získat od účastníka další informace, případně provést další dokazování, bez nějž by nebylo možné stanovit dlužnou částku (pojistné, daň) v zákonné výši. Tento proces získávání informací zpravidla zabere nějaký čas; proto mají úkony směřující k dalšímu zjištění skutkového stavu tu vlastnost, že zakládají běh nové lhůty, aby měl správní orgán dostatek času zjistit rozhodné skutečnosti.

Oznámení o zahájení správního řízení v této věci ale takovým úkonem není. Správní orgán jej neučinil proto, že měl pochybnosti o výši pojistného a dosud neměl postaveno najisto, v jaké výši má být pojistné předepsáno: správní řízení bylo zahájeno „jen“ proto, aby správní orgán mohl vydat platební výměry (mimo správní řízení totiž nelze rozhodovat o právech a povinnostech), tedy z formálního důvodu. Správní orgán nebyl veden nutností opatřit si další informace nutné pro vyměření pojistného, protože veškeré informace o tom, kolik činí dlužné pojistné, byly již od 11. 9. 2001 a od 9. 10. 2001 (dny následující po dnech splatnosti pojistného za září

a říjen 2001) obsaženy ve vlastních evidencích správního orgánu (resp. minimálně je bylo možno za pomoci vnitřní evidence k tomuto dni získat), a od tohoto okamžiku tak bylo možné předepsat žalobci pojistné za srpen 2001 a září 2001 v té výši, v jaké mu nakonec byla pravomocně předepsána v roce 2007. Zahájení správního řízení tak nemohlo způsobit běh nové lhůty k předepsání pojistného, protože již několik let před zahájením řízení bylo možno dlužné pojistné vypočíst čistě z údajů, které měl správní orgán i bez žalobcova přičinění k dispozici. Původní lhůta pro předepsání pojistného tak běžela dál a uplynula 11. 9. 2006 a 9. 10. 2006; po tomto datu zaniklo právo (pravomoc) správního orgánu předepsat pojistné za srpen a září 2001. Rozhodnutí, kterým bylo toto pojistné pravomocně předepsáno až k 30. 4. 2007, je z tohoto důvodu nezákonné. Penále jako příslušenství pojistného sdílí jeho osud; ani penále vztahující se k pojistnému za srpen a září 2001 tak nemohlo být žalobci vyměřeno, a napadené rozhodnutí tak nemůže obstát ani v části, v níž změřilo výměr na penále. Právo předepsat dlužné pojistné bylo tedy promlčeno, i co se týče pojistného za rok 2001.

2240

Důchodové pojištění: invalidní důchod; odůvodnění posudku

k § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění*)

I v případech, kdy byl pojištěnec v minulosti plně (částečně) invalidním (§ 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění), avšak dávka důchodového pojištění mu nebyla přiznána z příčin jiných než zdravotních, např. pro nesplnění potřebné doby pojištění, je povinností posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí přesvědčivě odůvodnit, v čem spočívá zlepení nebo stabilizace jeho zdravotního stavu při porovnání s obdobím, kdy byl uznán plně (částečně) invalidním.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 4 Ads 61/2010-63)

Prejudikatura: č. 511/2005 Sb. NSS.

Věc: Jaroslav A. proti České správě sociálního zabezpečení o přiznání plného invalidního důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

*) S účinností od 31. 12. 2009 byl § 39 odst. 1 změněn zákonem č. 306/2008 Sb.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 17. 12. 2008 zamítla žádost žalobce o plný invalidní důchod. Své rozhodnutí odůvodnila tím, že žalobce nesplnil podmínky uvedené v § 38 zákona o důchodovém pojištění. Poukázala přitom také na § 39 odst. 1 písm. a) téhož zákona, podle kterého je pojištěnec plně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 %. Podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení v Plzni-město (dále jen „OSSZ“) ze dne 19. 11. 2008 však žalobce plně invalidní nebyl, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti pouze o 20 %.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, ve které namítal, že nebyla dodána veškerá zdravotní dokumentace. Tvrdil, že má vážné zdravotní potíže (plíce, játra), žaludeční vředy, žloutenku typu B, C. Dále má potíže s krční páteří a přeraženou lopatku, která špatně srostla, má proto velké bolesti a v pravé ruce nic neunes. Žádal proto celkové vyšetření svého zdravotního stavu. Poukázal také na to, že váží pouze 45 kg při výšce 183 cm.

Na základě výzvy Krajského soudu v Ústí nad Labem byl posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále též „posudková komise MPSV“) v Plzni zpracován posudek o zdravotním stavu žalobce ze dne 12. 6. 2009. Posudková komise dospěla k závěru, že k datu vydání napadeného rozhodnutí žalobce nebyl plně invalidní podle § 39 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, nebyl ani částečně invalidní podle § 44 odst. 1 nebo 2 téhož zákona. Procentní míru poklesu žalobcovy schopnosti soustavné výdělečné činnosti hodnotila podle přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, a dospěla k výsledku 20 %. Vyhodnotila tedy zdravotní stav a dochovanou pracovní schopnost v souladu s hodnocením lékaře OSSZ v Plzni ze dne 19. 11. 2008.

Krajský soud rozsudkem ze dne 21. 9. 2009 žalobu zamítl. V odůvodnění po zhod-

nocení provedených důkazů konstatoval, že se ztotožnil se závěrem posudkové komise MPSV. Lékaři posudkové komise dospěli ohledně míry poklesu žalobcovy schopnosti soustavné výdělečné činnosti ke stejnému závěru jako lékař OSSZ v Plzni. Správnost závěrů posudku nebyla v průběhu soudního řízení zpochybněna, když žalobce neuvedl žádné nové skutečnosti, které by komise neznala a s nimiž by se v posudku nevypořádala.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal, že vyšetření ze strany posudkové komise MPSV bylo pouze velmi povrchní, komise vycházela z nedostatečně zjištěného zdravotního stavu stěžovatele, jelikož neměla k dispozici veškerou jeho zdravotní dokumentaci. Posouzení rozhodujícího zdravotního postižení, jímž stěžovatel trpěl ke dni vydání napadeného rozhodnutí, je podle stěžovatele nepřesvědčivé.

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

Z odůvodnění:

(...) Ze spisové dokumentace, zejména dávkového spisu stěžovatele, vyplývá, že na základě posudků OSSZ v Liberci byl stěžovatel rozhodnutími žalované ze dne 28. 5. 2003 a ze dne 2. 12. 2003 uznán částečně invalidním, nárok na částečný invalidní důchod mu však nevznikl z důvodu nesplnění potřebné doby pojištění ve smyslu § 44 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, a proto byly jeho žádosti o dávku důchodového pojištění žalovanou opakovaně zamítnuty.

Předmětem přezkumného soudního řízení v posuzované věci bylo rozhodnutí žalované ze dne 17. 12. 2008, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek § 38 zákona o důchodovém pojištění s odůvodněním, že stěžovatel nebyl podle posudku OSSZ v Plzni ze dne 19. 11. 2008 plně invalidní, neboť pokles jeho schopnosti soustavné výdělečné činnosti činil pouze 20 % (...)

Jedním z předpokladů pro vznik nároku na plný invalidní důchod je existence plné invalidity pojištěnce ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Bylo tedy třeba zjistit, zda stěžovatel ke dni 17. 12. 2008 splňoval podmínky plné invalidity ve smyslu tohoto ustanovení, tj. zda pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti u něho činil nejméně 66 % nebo zda u něho šlo o schopnost pro zdravotní postižení vykonávat soustavnou výdělečnou činnost jen za zcela mimořádných podmínek ve smyslu přílohy č. 3 k vyhlášce č. 284/1995 Sb. Jde o otázku odbornou – medicínskou (jedná se o důchod podmíněný dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem), a rozhodnutí soudu tak závisí především na odborném lékařském posouzení. V přezkumném řízení soudním ve věcech důchodového pojištění posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, Ministerstvo práce a sociálních věcí, které za tímto účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise. Posudkové komise jsou oprávněny nejen k celkovému přezkoumání zdravotního stavu a dochované pracovní schopnosti pojištěnců, ale též k posouzení poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti i k zaujetí posudkových závěrů o plné či částečné invaliditě, jejím vzniku, trvání či zániku. Posudkové řízení je tedy specifickou formou správní činnosti spočívající v posouzení zdravotního stavu občana a některých důsledků z něj vyplývajících pro oblast sociálního zabezpečení a důchodového pojištění. Jde tedy o postup posudkového orgánu, jehož hlavním obsahem je posudková činnost, která předpokládá vedle odborných lékařských znalostí i znalosti z oboru posudkového lékařství. Nicméně i tyto posudky hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 77 odst. 2 s. ř. s., avšak takový posudek, který splňuje požadavek úplnosti, celistvosti a přesvědčivosti a který se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, bývá zpravidla rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Posudkový závěr by měl být náležitě zdůvodněn, aby byl přesvědčivý i pro soud,

který nemá, a ani nemůže mít odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení invalidity plné či částečné závisí především. V této souvislosti nutno zdůraznit, že případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku, jež způsobují jeho nepřesvědčivost či neúplnost, nemůže soud nahradit vlastní úvahou, jelikož pro to nemá potřebné medicínské znalosti, na rozdíl od posudkové komise MPSV. Jednou z takových náležitostí v případě, kdy byl pojištěnec v minulosti uznán plně či částečně invalidním, a nyní již takto uznán není, je zdůvodnění eventuálního zlepšení či stabilizace zdravotního stavu pojištěnce ve srovnání s dobou předchozí, případně zdůvodnění, co jinak vedlo komisi k závěru, že jej již nelze pokládat za plně ani částečně invalidního. Zejména poslední z uvedených náležitostí ovšem posudek posudkové komise MPSV ze dne 12. 6. 2009 postrádá.

Vzdor tomu, že stěžovatel byl již dříve uznán částečně invalidním, posudková komise MPSV v uvedeném posudku, z něhož vycházel krajský soud při vydání napadeného rozsudku, vyslovila toliko, že k datu vydání napadeného rozhodnutí žalované stěžovatel nebyl plně invalidní podle § 39 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění a nebyl ani částečně invalidní podle § 44 odst. 1 nebo 2 téhož zákona, aniž by se vyjádřila k důvodům zániku dříve již uznané částečné invalidity, ačkoliv podle posudkových závěrů OSSZ v Liberci v posouzení ze dne 13. 5. 2003 činil pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti stěžovatele 40 % a v posouzení ze dne 5. 11. 2003 dokonce 50 %.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na zde projednávanou věc je třeba obdobně aplikovat právní názor vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 6. 8. 2008, čj. 3 Ads 45/2008-46, podle něhož „[p]ři odnímání pobírané dávky důchodového pojištění podmíněné dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem je posudková komise MPSV ČR povinná přesvědčivě odůvodnit, v čem spočívá zlepšení nebo stabilizace zdravotního stavu pojištěnce při porovnání s obdobím, kdy odnímaná dávka byla přiznána, případně zda odnímaná dávka nebyla přiznána na základě

posudkového omylu“. Obdobná situace totiž nastává podle názoru Nejvyššího správního soudu i v případech, kdy sice dávka odnímána není, avšak jen proto, že nebyla přiznána z příčin jiných než zdravotních, v konkrétním případě proto, že pojištěnec v posledních 10 letech před vznikem částečné invalidity nespĺňoval podmínku potřebné doby pojištění (5 roků) ve smyslu § 40 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění. ...

Požadavkům uvedeného právního názoru však posudková komise nedostála, když ve svém posudku dřívější uznání částečné invalidity stěžovatele zcela pominula, a neodůvodnila, v čem spočívá zlepšení nebo stabilizace jeho zdravotního stavu při porovnání s obdobím, kdy byla částečná invalidita stěžovatele uznána, tedy ke dni 28. 5. 2003, resp. ke dni 2. 12. 2003, popř. zda částečná invalidita stěžovatele byla dříve uznána na základě posudkového omylu, eventuálně co jinak vedlo komisi k závěru, že již stěžovatele nepokládá ani za částečně invalidního. V této souvislosti lze rovněž konstatovat, že posudková komise se nijak nevypořádala s dalšími stěžovatelem tvrzenými zdravotními postiženími, nevyžádala si ani lékařské zprávy od stěžovatelových ošetřujících lékařů, ani se nevyjádřila k důvodům jejich nevyžádání. Zejména se však nevypořádala se závěry dřívějších posudků OSSZ v Liberci doložených lékařskými zprávami odborných lékařů, mimo jiné též, že vedle chronického plicního onemocnění se u stěžovatele vyskytuje rovněž porucha v bílkovinném spektru a stále nedořešené kožní onemocnění. Toliko na okraj zdejší soud poukazuje na skutečnost, že posudková komise vycházela z pouze velmi omezeného počtu lékařských zpráv, zejména když jako základ posouzení sloužily výsledky toliko jediného specializovaného spirometrického vyšetření (plicního nálezu ze dne 13. 10. 2008), které je klíčové pro podřazení rozhodujícího zdravotního postižení stěžovatele příslušnému písmenu přílohy č. 2, kapi-

toly VIII, oddílu B, položky 5 vyhlášky č. 284/1995 Sb. Posudkové orgány přitom v tomto ohledu dospěly v průběhu času k rozdílným závěrům [podřazení pod písmeno a) nebo b)], na což ovšem posudková komise nijak nereagovala. K závěru o nutnosti podřazení dominantního zdravotního postižení pod písmeno a) uvedené položky, a tím i o výrazně menší míře poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti, dospěla posudková komise i přesto, že v mezidobí (v roce 2007) prodělal stěžovatel tuberkulózu, pro kterou, resp. pro jejíž následky, se podle údaje v posudku stále léčí, a že podle nálezu plicní lékařky ztratil na hmotnosti v posledním půl roce 30 kg. K těmto skutečnostem se posudková komise v posudku rovněž nevyjádřila a nevypořádala se s nimi.

Na základě výše uvedených důvodů nezbyvá než konstatovat, že rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem je za tohoto stavu nepřezkoumatelný pro jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud přitom zohlednil závěry vyjádřené v rozsudku ze dne 25. 9. 2003, čj. 4 Ads 13/2003-54, č. 511/2005 Sb. NSS, v němž zdejší soud uvedl, že „[n]eúplné a nepřesvědčivé posouzení rozhodujícího zdravotního postižení v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu, jímž stěžovatelka trpěla ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí, je třeba považovat za vadu řízení, která mohla mít za následek nesprávné stanovení míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti stěžovatelky k uvedenému dni a v jeho důsledku nesprávné posouzení zákonných podmínek plné invalidity ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění jako základního předpokladu pro posouzení dalšího trvání nároku na dávku důchodového pojištění, jíž se stěžovatelka domáhá. Jde o jinou vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ Byl proto naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Svobodný přístup k informacím: informace o probíhajícím trestním řízení

k § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
k § 8a odst. 1 trestního řádu ve znění zákona č. 558/1991 Sb.*)

Povinné subjekty neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení [§ 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím] pouze poté, co zváží, nakolik je důvod neposkytnutí informace vskutku ospravedlněn náležitou společenskou potřebou. Tou bude pravidelně zájem státu na tom, aby poskytnuté informace neohrozily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisejí s trestnou činností, a aby neporušily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen. Povinný subjekt vezme v potaz též ochranu práv a svobod druhých, např. obětí trestného činu (srov. § 8a odst. 1 trestního řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, čj. 1 As 44/2010-103)

Prejudikatura: č. 1957/2009 Sb. NSS, č. 2128/2010 Sb. NSS a č. 2166/2011 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 123/2010 Sb.

Věc: Mgr. Miroslav Š. proti Městskému zastupitelstvu v Praze o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 26. 1. 2007 požádal Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1 mj. o poskytnutí informace o obsahu usnesení o zahájení trestního stíhání bývalého příslušníka Policie ČR Tomáše Č. pro jednání, kterého se dopustil dne 1. 5. 2006 v Praze 2 na Palackého náměstí proti poškozené Kateřině J., dále o obsahu usnesení nadřízeného státního zastupitelství, kterým bylo případně rozhodováno o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání obviněného Tomáše Č., dále o usnesení státní zástupkyně Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 Mgr. Martiny Ševčíkové ze dne 16. 11. 2006, kterým bylo trestní stíhání obviněného Tomáše Č. zastaveno, a konečně o obsahu usnesení nadřízeného státního zastupitelství, kterým bylo případně rozhodováno o stížnosti proti usnesení o zastavení trestního stíhání obviněného Tomáše Č. Žálost podal žalobce s odvoláním na § 13 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.

Rozhodnutím Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 ze dne 14. 3. 2007 neby-

lo žádosti žalobce vyhověno, a to s odkazem na § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Požadované informace jsou totiž podle správního orgánu I. stupně takového charakteru, že se na ně vztahuje omezení práva na informace podle § 11 odst. 4 písm. a) téhož zákona.

Žalovaný napadené rozhodnutí k odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 25. 4. 2007 zrušil a řízení podle zákona č. 106/1999 Sb. zastavil. Žádost žalobce totiž nesplňovala podmínky k zahájení správního řízení, bylo ji třeba posoudit a vyřídit dle zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. S odkazem na trestní řád pak žalovaný uzavřel, že žalobce nemá v trestním řízení postavení ani obviněného, ani poškozeného, ani zúčastněné osoby, proto mu nesvědčí právo nahlížet do spisu ve smyslu předpisů o trestním řízení.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městském soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 21. 1. 2010 zamítl. Odkázal přitom na § 11 odst. 4 písm. a) zákona

*) S účinností od 1. 4. 2009 byl § 8a změněn zákonem č. 52/2009 Sb.

č. 106/1999 Sb., podle něhož povinné subjekty mj. neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení. Podle § 12 téhož zákona všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. Informování veřejnosti poskytováním informací sdělovacím prostředkům o činnosti orgánů činných v trestním řízení upravuje § 8a trestního řádu. Zákonná úprava § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. není ústavně nekonformní. Je naopak jedním ze zákonných omezení práva na informace, které český ústavní pořádek předpokládá. Zákon poskytování informací o probíhajícím trestním řízení vylučuje z režimu poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. Podřazuje jej totiž pod režim trestního řádu. Zákon č. 106/1999 Sb. se na poskytování informací o probíhajícím trestním řízení vůbec nevztahuje, neboť jeho úprava výslovně povinnost povinných subjektů poskytovat takovéto informace vylučuje.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž nesouhlasil se závěrem, že poskytování informací o probíhajícím trestním řízení se řídí výlučně příslušnými ustanoveními trestního řádu. Správným kritériem podle něj není, zda jde o trestní řízení probíhající nebo neprobíhající (skončené), nýbrž zda žádost podává strana trestního řízení (pak se její žádost řídí režimem § 65 trestního řádu) nebo zda žádost podává osoba jiná od obviněného, poškozeného a zúčastněné osoby, resp. jejich obhájců a zmocněnců odlišná (pak se její žádost řídí režimem podle zákona č. 106/1999 Sb.). Stěžovatel v projednávané věci není žádnou z osob vyjmenovaných v § 65 trestního řádu. Proto nebylo žádného důvodu, aby jeho žádost žalovaný vyřizoval v režimu trestního řádu namísto zákona č. 106/1999 Sb.

Nedostatečně se podle stěžovatele městský soud zabýval rovněž namítanou protiústavností § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Neposkytnutí informací

o probíhajícím trestním řízení je totiž obligatorní, nikoliv fakultativní. V projednávané věci přitom orgány činné v trestním řízení o obsahu svých rozhodnutí informovaly veřejnost průběžně. Podanou žádostí o informaci proto stěžovatel nežádal o sdělení, jak bylo rozhodnuto (tato informace byla zveřejněna), ale proč bylo takto rozhodnuto. Žádost tedy směřovala na důvody rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení. Navíc šlo o netypický případ, těšící se velkému veřejnému zájmu – trestní stíhání policisty pro útok na neozbrojenou mladou ženu, poslankyni Parlamentu České republiky, která se na rozdíl od policistů nebála projevit svůj nesouhlas s radikálními projevy pochodujících extrémistů. Jednalo se tedy o věc veřejného zájmu, o níž lze veřejně diskutovat, na kterou nelze vztáhnout jinak obvyklé zásady ochrany soukromí jednotlivce. Ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. je neproporcionální, paušálně vylučuje poskytnout jakoukoliv informaci o probíhajícím trestním řízení, bez ohledu na specifika individuální kauzy, bez zřetele na to, v jakém stadiu řízení se věc nachází, a je-li to nezbytné. Přinejmenším rozhodnutí, která se vyhlásují veřejně (rozhodnutí soudu) nebo se povinně zveřejňují na úřední desce, mohou být po eventuálním vyloučení těch informací, u kterých to stanoví zákon, poskytnuta žadateli postupem podle zákona č. 106/1999 Sb. Totéž by mělo podle stěžovatele platit též o rozhodnutích, o kterých byla veřejnost informována sdělovacími prostředky. Byla-li veřejnost seznámena s tím, jak státní zastupitelství rozhodlo, pak není důvodu upírat veřejnosti právo dozvědět se důvody, proč tak rozhodlo.

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

Z odůvodnění

(...)

III.B Výklad § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.

[21] Podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. povinné subjekty dále nepo-

skytnou informace o probíhajícím trestním řízení. Městský soud má za to, že toto ustanovení vylučuje jakékoliv informace o trestním řízení, dokud toto není pravomocně ukončeno. Navíc se na žádosti o informaci o probíhajícím trestním řízení podle městského soudu vůbec nevztahuje zákon č. 106/1999 Sb. S těmito závěry stěžovatel nesouhlasí.

[22] Nejvyšší správní soud z níže uvedených důvodů dává za pravdu stěžovateli. Nejprve vzal v úvahu ústavněprávní premisy svého rozhodnutí (III.B.1), dále pak podpůrně zvážil argumenty vyplývající ze srovnávacího práva (III.B.2).

III.B.1 Ústavně konformní interpretace zákona č. 106/1999 Sb.

[23] Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86 (*Oživení, o. s. proti Technické správě komunikací hl. města Prahy*), č. 2128/2010 Sb. NSS, je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona č. 106/1999 Sb., neboť se postupuje podle zvláštního zákona (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona č. 106/1999 Sb. a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy (blíže bod 24 tamtéž). První okruh případů představuje např. nahlížení do spisu ve správním řízení, které je komplexně upraveno podle § 38 správního řádu (viz detailně rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78). Zvláštní zákon, aby byl vskutku zvláštním zákonem, musí poskytování informací upravit komplexně (srov. text § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění novely č. 61/2006 Sb.). Druhý okruh případů, jak bude vysvětleno níže, zahrnuje poskytování informací o probíhajícím trestním řízení, jak je upraveno v § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. a § 8a trestního řádu.

[24] Ustanovení § 65 trestního řádu ve spojení s § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. vylučuje aplikaci posléze uvedeného zákona v situaci, kdy se určitá osoba domáhá nahlédnutí do trestního spisu. Nahlédnout do trestního spisu lze toliko v režimu § 65 trestního řádu, nikoliv v režimu zákona č. 106/1999 Sb.

Požadavek komplexnosti úpravy splňuje toliko institut nahlížení do spisu podle § 65 trestního řádu, nikoliv ovšem § 8a trestního řádu (srov. k tomu bod [26] níže), kterého se městský soud a žalovaný dovolávají. Ustanovení § 65 trestního řádu totiž upravuje jak okruh osob, jimž právo nahlížet do spisu svědčí (odstavec 1), tak práva spojená s nahlížením do spisu (odstavec 1 a odstavec 5), postup v situacích, kdy je nahlížení do spisu odepřeno (odstavec 2) atd. Z uvedeného je patrné, že § 65 zakotvuje natolik komplexní postup při poskytování informací, že je podřaditelný pod § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. (srov. též Rothanzl, L. In: Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Linde : Praha, 2010, s. 286). Ostatně zákon č. 106/1999 Sb. počínaje účinností novely č. 61/2006 Sb. poskytnutí požadované informace formou nahlédnutí do (správního, soudního či jiného) spisu vůbec nezná. Nahlížení do spisu jako speciální forma seznámení se s informacemi ve spise je proto zásadně vyhrazeno toliko účastníkům řízení, resp. osobám, které osvědčí právní zájem, a je upraveno jednotlivými procesními řády.

[25] Nutno nicméně zdůraznit, že stěžovatel se nahlédnutí do trestního spisu nedomáhal, domáhal se pouze informace o důvodech rozhodnutí učiněných státním zastupitelstvím v dané věci. V takovémto případě není možné z níže podaných důvodů dát za pravdu městskému soudu a žalovanému, podle nichž na probíhající trestní řízení zákon č. 106/1999 Sb. nedopadá vůbec.

[26] Vedle § 65 upravuje poskytování informací trestní řád též v § 8a. Podle § 8a odst. 3 orgány činné v trestním řízení informují o své činnosti veřejnost poskytováním informací veřejným sdělovacím prostředkům (srovnatelně do 31. 3. 2009, § 8a odst. 1). Jak již uvedl ke vztahu zákona č. 106/1999 Sb. a trestního řádu Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 38/2007-78 (citovaném v bodě [23] shora), trestní řád v § 8a neobsahuje komplexní úpravu týkající se poskytování informací. Proto ani nemůže být zvláštním právním předpisem ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., jenž by vylučoval možnost

domáhat se poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. Jinými slovy, § 8a trestního řádu nelze vykládat tak, že vylučuje poskytování informací o probíhajícím trestním řízení jinou formou než poskytováním informací veřejným sdělovacím prostředkům ve smyslu § 8a odst. 3 (do 31. 3. 2009 odstavec 1). Doktrína k tomu obdobně poukazuje na to, že § 8a trestního řádu upravuje speciální důvody, pro něž orgány činné v trestním řízení neposkytnou informace o své činnosti, ačkoliv při vyřizování žádosti o poskytnutí informace postupují dle zákona č. 106/1999 Sb. (viz též Rothanzl, L., op. cit. v bodě [24], s. 287).

[27] Ve své dosavadní judikatuře se k interpretaci § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud vyslovil zejména v rozsudku ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 97/2009-119, č. 2166/2011 Sb. NSS (*Šalamoun – Spolek na podporu nezávislé justice v ČR proti Ministerstvu spravedlnosti*). V tomto rozsudku soud dospěl mj. k závěru, že podmínky omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) jsou v případě aplikace § 11 odst. 4 písm. a) splněny. Právo na informace je omezeno zákonným ustanovením a současně je omezení poskytnutí informace z důvodu probíhajícího trestního řízení v demokratické společnosti nezbytné, právě z důvodů zachování veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti či ochrany práv a svobod druhých. Omezení práva na informace podle § 11 odst. 4 písm. a) tak je legitimní, to však nic nemění na tom, že musí být interpretováno restriktivním způsobem v souladu s cílem daného omezení.

[28] Jak v citovaném rozsudku ve věci *Šalamoun* soud dále uvedl, podstatný je obsah a okamžik doručení žádosti o informaci: „*Po obdržení žádosti o informaci povinný subjekt nejprve posoudí, zda v konkrétním čase probíhá trestní řízení ohledně informace, která je požadována. O ukončených trestních řízeních informaci poskytne. Jedná-li se o informaci o probíhajícím trestním řízení, povinný subjekt uváží, zda by po-*

skytnutím informace mohl být zmařen předmět a účel trestního řízení, tedy zpochybněna role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů či obecně při upevňování zákonnosti. Jedině z tohoto důvodu je ospravedlnitelné veřejnosti požadované informace nezpřístupnit. Pokud nemůže být poskytnutím informace cíl trestního řízení zmařen nebo ohrožen, povinný subjekt informaci poskytne, neboť neexistuje důvod jejího dalšího utajení“ (zvýraznění doplněno).

[29] Z citovaného rozsudku tedy vyplývá opačná interpretace, než ke které dospěl městský soud. Ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nelze interpretovat automaticky tím způsobem, že jakékoliv informace z probíhajícího trestního řízení nebudou žadateli poskytnuty. Právě naopak, povinný subjekt s ohledem na ústavní zásady práva na informace musí vždy zvážit, zda by poskytnutím informace o probíhajícím trestním řízení mohl být zmařen předmět a účel trestního řízení, tedy zpochybněna role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů či obecně při upevňování zákonnosti. Obdobně ostatně judikoval zdejší soud již v rozsudku ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009-63, č. 1957/2009 Sb. NSS. V něm uvedl, že „[p]odle § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím [...] nelze poskytovat informace, které mají vazbu a vztah k probíhajícímu trestnímu řízení a jejichž poskytnutí by mohlo jeho účel zmařit či ohrozit“ (zvýraznění doplněno).

[30] S právním názorem vysloveným ve věci *Šalamoun* (stejně tak i v rozsudku čj. 6 As 18/2009-63, cit. v bodě [29] shora) je proto neslučitelný závěr městského soudu, podle něhož se na případ **probíhajícího** trestního řízení zákon č. 106/1999 Sb. vůbec nevztahuje. Městský soud má totiž nesprávně za to, že s ohledem na text § 11 odst. 4 písm. a) je aplikace tohoto zákona pro probíhající trestní řízení vyloučena, neboť kompletní úprava přístupu k informacím z probíhajícího trestního řízení je upravena toliko v trest-

ním řádu. Takovýto závěr však není správný. Trestní řád neupravuje problematiku žádosti o informace komplexně ve všech jejích ohledech, ale komplexně normuje pouze žádosti o nahlédnutí do spisu (viz bod [24] shora). Jak uvádí správně stěžovatel, správní orgán I. stupně a žalovaný měli o jeho žádosti rozhodnout meritorně postupem upraveným v § 15 a § 16 zákona č. 106/1999 Sb.

[31] Správnost premis vedoucích k závěru NSS vyslovenému v kauze *Šalamoun* byla potvrzena nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb., ve věci návrhu na zrušení slova „*pravomocných*“ v § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. spojeného s ústavní stížností proti rozsudku NSS ze dne 29. 4. 2009, čj. 8 As 50/2008-75, č. 1880/2009 Sb. NSS.

[32] Nálezem Pl. ÚS 2/10 zrušil Ústavní soud v § 11 odst. 4 písm. b) adjektivum „*pravomocných*“. Současně odmítl dosavadní restriktivní judikaturu NSS v oblasti interpretace výluk podle § 11 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Paušální vyloučení poskytovat na základě zákona č. 106/1999 Sb. nepravomocné rozsudky nesplňovalo podmínku nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti, tedy naléhavé společenské potřeby (čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy). Norma obsažená v § 11 odst. 4 písm. b) totiž neumožňovala zkoumat v každém konkrétním případě existenci „*naléhavé společenské potřeby*“ omezení základního práva, tedy nezbytnost omezení základního práva. Naopak, norma znamenala, že vždy (automaticky) budou upřednostněny hodnoty uvedené v čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy oproti základnímu právu jednotlivce na svobodu projevu ve formě práva na informace. Norma tedy v každém případě (*a priori*) základní právo jednotlivce prolamovala (bod 38 nálezu). Ústavní soud nevyloučil, že některé nepravomocné rozsudky nebude možno na základě ochrany jiných základních práv nebo z důvodu ochrany relevantních ústavních hodnot poskytnout. V každé jednotlivé věci (podle okolností konkrétního případu) však bude nutné zkoumat naplnění podmínky ne-

zbytnosti omezení základního práva jednotlivce na informace, tedy i omezení práva na poskytnutí rozsudku nepravomocného (srov. body 33 a 40 citovaného nálezu, srov. k tomu též senátní nález ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09, část VII, který vyhověl ústavní stížnosti proti rozsudku NSS čj. 8 As 50/2008-75).

[33] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že vývody Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 2/10 jsou přiměřeně aplikovatelné též na nyní posuzovanou věc.

[34] Doslovný výklad § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. vylučuje poskytnutí jakékoliv informace z probíhajícího trestního řízení. Takovýto doslovný a z kontextu vytržený výklad je však nepřijatelný. V případě takového výkladu by totiž – slovy shora citovaného nálezu ÚS – zákon neumožnil vůbec zkoumat pohledem okolností dané věci existenci „*naléhavé společenské potřeby*“ omezení základního práva, tedy nezbytnost omezení základního práva. Navíc by takovýto výklad opomíjel § 8a odst. 1 a 2 trestního řádu, který je nutno aplikovat nejen na § 8a odst. 3 trestního řádu, ale též na poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. (viz bod [26] shora; viz k tomu též srovnatelný § 8a odst. 1 a 2 ve znění do 31. 3. 2009, který měl být aplikován pro nyní posuzovaný případ). Je nutno zdůraznit, že přípravné trestní řízení je jisté co do informační otevřenosti vůči veřejnosti kvalitativně odlišné jednak od trestního řízení před soudem, podřízeného zásadě veřejnosti, na straně jedné, jednak od plnění úkolů zpravodajských služeb [§ 11 odst. 4 písm. c) téhož zákona], v druhém pólu téhož spektra, kde utajení je podstatou samotného pojmu zpravodajských služeb (srov. obecně k přípravnému řízení trestnímu Musil, J. In: Musil, J.; Kratochvíl, V.; Šámal, P. a kol. *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní*. 3. vydání, C. H. Beck : Praha, 2007, s. 541–542; dále též Jelínek, J. In: Jelínek, J. a kol. *Trestní právo procesní*. Leges : Praha, 2010, s. 453–454). Proto omezení práva na informace z probíhajícího trestního řízení, zejména v jeho přípravné fázi, bude spíše pravidlem než výjimkou. Přesto nelze paušálně říci, že např. poskytnutím informace o obsa-

hu *jakéhokoliv* rozhodnutí státního zástupce bude vždy ohrožen ústavně chráněný zájem. Ostatně právě projednávaný případ je toho nejlepší ukázkou – nepravomocné rozhodnutí o zastavení trestního stíhání v široce medializované kauze napadení vrcholné političky službu konajícím policistou. Lze si jen obtížně představit, jak by vydáním informace o obsahu tohoto rozhodnutí mohl být ohrožen zájem na vyšetření činu, který v době podání žádosti plnil přední stránky denního tisku včetně všech svých detailů.

[35] Doslovný výklad § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., podle něhož se bez ohledu na specifika dané situace nikdy neposkytne žádná informace o probíhajícím trestním řízení, proto není ústavně akceptovatelný. Nejvyšší správní soud tudíž dále zvažoval, zda lze *prima facie* protiústavní význam § 11 odst. 4 písm. a) překlenout výkladem ústavně konformním, který má přednost před postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Dospěl přitom ke kladné odpovědi.

[36] Zásadní vyloučení informací o probíhajícím trestním řízení je samo o sobě jisté ústavně konformní. To ostatně nezpochybňuje ani sám stěžovatel. Takováto vyluka totiž plní funkce shora obsažně rozebrané (viz bod [27]). Z hlediska ústavního proto není problémem samotné znění § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Problémem je jeho na první pohled paušální a bezvýjimečná aplikace. Cestou k odstranění tohoto ústavního problému není zrušení § 11 odst. 4 písm. a), které by ohrozilo dosažení jiných ústavních hodnot, totiž cíle trestního řádu, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni (srov. § 1 odst. 1 trestního řádu a čl. 17 odst. 4 Listiny). Ústavně konformní cestou je taková interpretace § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 8a odst. 1 a 2 trestního řádu, která připustí dle okolností poskytnutí informace o probíhajícím trestním řízení tam, kde neposkytnutí informace nebude možno odůvodnit „*naléhavou společenskou potřebou*.“

[37] Bude proto vždy na zvážení povinného subjektu, nakolik je důvod neposkytnutí informace vskutku ospravedlněn „*naléhavou společenskou potřebou*“. Takovouto „*naléhavou společenskou potřebou*“ pravidelně bude role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů, případně ochrana práv a svobod druhých (např. obětí trestného činu). Tyto důvody jsou vedle dalších ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. v zákonné rovině zachyceny rovněž v § 8a odst. 1 trestního řádu v platném znění, podle něhož „[p]ři poskytování informací o své činnosti veřejnosti orgány činné v trestním řízení dbají na to, aby neohrozily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisejí s trestnou činností, a aby neporušily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen“. Podle platného znění odstavce 2 téhož ustanovení „[p]ři poskytování informací podle odstavce 1 orgány činné v trestním řízení zvlášť dbají na ochranu osobních údajů a soukromí osob mladších 18 let“. Nutno podotknout, že podle stávajícího znění je, ve srovnání se zněním § 8a trestního řádu do 31. 3. 2009, ještě patrnější, že dnešní odstavce 1 a 2 se vztahují nikoliv pouze na poskytování informací sdělovacím prostředkům (odstavec 3, dříve odstavec 1), ale též na poskytování informací podle jiných zákonů včetně zákona č. 106/1999 Sb.

[38] Zdejší soud tak např. již judikoval, že v případě poskytnutí požadovaných informací v režimu zákona č. 106/1999 Sb. obviněnému z trestného činu v průběhu přípravného řízení by došlo k tomu, že „*povinný subjekt by byl povinen poskytnout žadateli i informaci o takových skutečnostech, s nimiž v probíhajícím trestním řízení nebyla z důvodu možného ohrožení objasnění a vyšetření věci seznámena ani osoba trestně stíhaná. To by vedlo k naprosto absurdním důsledkům, které by se míjely s posláním práva na informace jako politického práva*“ (viz rozsudek čj. 6 As 18/2009-63, cit. v bodě [29])

shora). Poskytování informací v režimu zákona č. 106/1999 Sb. tedy nesmí obcházet omezení vyplývající z podstaty samotného trestního řízení. Na druhou stranu není důvodu neposkytnout informace o nepravomocném trestním rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení tam, kde takováto „*naléhavá společenská potřeba*“ shledána nebude, typicky v případech veřejného zájmu, kde půjde o trestné činy úředních osob ve smyslu § 127 platného trestního zákoníku, resp. veřejných činitelů ve smyslu § 89 odst. 9 starého trestního zákona. Z hlediska komparativního je třeba poznamenat, že některé zahraniční informační zákony výslovně hovoří o informacích z trestního řízení proti úředním osobám ve zvláštních ustanoveních a vylučují jako důvod pro neposkytnutí informace z trestního řízení ochranu osobnostních práv úředních osob (srov. čl. 5 odst. 3 polského zákona o přístupu k veřejným informacím, cit. v bodě [47] níže).

[39] Nejvyšší správní soud si je vědom možné kritiky shora uvedených závěrů, podle níž takto interpretovaný § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. zakládá diskreci v rozhodování státního zastupitelství „*o poskytnutí nebo neposkytnutí nepravomocného* [rozhodnutí], *a to – podle soudního řádu správního – pod soudním přezkumem [...]* *a to s tak paradoxními důsledky, kdy postup* [orgánu činného v trestním řízení] *bude přezkoumávat soud správní*“ [dissent soudců Pavla Holländera a dalších k nálezu Pl. ÚS 2/10, kritizující výklad § 11 odst. 4 písm. b) předestřený většinou ÚS]. Zdejší soud je nicméně vázán právním názorem většiny Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 2/10. Shora uvedené závěry jsou přitom jedinou možností, jak učinit § 11 odst. 4 písm. a) slučitelný s požadavky ústavního pořádku, interpretovanými většinou pléna ÚS.

[40] Nejvyšší správní soud podpůrně a pro srovnání odkazuje rovněž na § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, podle něhož zpřístupnění informace *může* být rovněž odepřeno, „*pokud žadatel se domáhá informací opatrovaných v rámci přípravného řízení (vyšetřování) v trestních věcech*“. Tento

zákon tedy výslovně stanoví diskreci ohledně vydání informace z probíhajícího trestního řízení. Není žádného rozumného důvodu, proč by měla být norma zakotvená v § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. vykládána jinak (nadto způsobem ústavně zjevně nekonformním) než srovnatelná explicitně vyjádřená norma zákona o právu na informace o životním prostředí.

III.B.2 Přístup k informacím z probíhajícího trestního řízení ve světle práva srovnávacího

[41] Zákon č. 106/1999 Sb. provádí právo EU, konkrétně směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (česky publ. v Úř. věst. Kap. 13 Svazek 32, s. 701–707). Na právě projednávaný případ však citovaná směrnice nedopadá, protože se týká dokumentů, které nejsou přístupné podle režimů přístupu v členských státech z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti [čl. 1 odst. 2 písm. c) tamtéž].

[42] Nejvyšší správní soud vzal v úvahu jako argument podpůrné povahy též poznatky komparativní, tedy způsob, jak je srovnatelná problematika upravena v jiných evropských zemích.

[43] Přístup k informacím z probíhajícího trestního řízení podle informačních zákonů je standardem v řadě evropských zemí. Např. slovenský zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám, žádné omezení poskytování informací z probíhajících trestních řízení vůbec nezná. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) tohoto zákona sice vylučuje zpřístupnění informace, pokud se tato týká mj. rozhodovací činnosti orgánů činných v trestním řízení, to však neplatí ohledně informace o rozhodnutí, anebo výsledku řízení (srov. k tomu též rozhodnutí NS SR ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. 1 Sžo/184/2008, dostupné na <http://nssr.blox.sk>).

[44] Ve Francii dokumenty, jejichž poskytnutí by mohlo ohrozit průběh řízení vedených před soudy, nebo činnosti předcházející takovým řízením (včetně činnosti vyšetřujícího soudce), mohou být poskytnuty pouze se souhlasem příslušného orgánu,

který takové řízení vede [srov. k tomu detailně stanovisko Rady pro přístup ke správním dokumentům (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*) „Fiche thématique: les documents relevant des juridictions et les documents à caractère juridictionnel“, dostupné na <http://www.cada.fr/fr/acces/frame2.htm>].

[45] Některé systémy jdou ještě dále a umožňují poskytnout nejen informace o nepravomocném rozhodnutí v trestním řízení, ale dokonce i poskytnutí informací jiných. Příkladem je Německo a Polsko.

[46] Německý Spolkový zákon o svobodném přístupu k informacím ze dne 5. 9. 2005 [*Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005* (BGBl. I S. 2722)] výslovně stanoví, že na přístup k informacím není nárok mimo jiné v situaci, kdy by zveřejnění požadovaných informací mělo *negativní vliv na průběh neskončeného soudního řízení, na právo na spravedlivý proces nebo na průběh trestněprávního, přestupkového nebo disciplinárního vyšetřování* [§ 3 I písm. g)]. V situaci, kdy zveřejnění informace negativní vliv na průběh trestního řízení mít nebude, takováto informace poskytnuta být musí.

[47] Obdobně v Polsku zákon o přístupu k veřejným informacím z roku 2001 (*Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198) je aplikován též na informace z probíhajícího trestního říze-

ní; odepřít takovéto informace lze s ohledem na ochranu zájmů účastníků trestního řízení nebo ochranu veřejného zájmu (srov. např. Trzaska, P.; Żurek, M. Czy prokurator może powiedzieć nie? In: Stefanowicz J. *Dośięp do informacji publicznej orzecznictwo i piemiennictwo*. Transparency International Polska, 2005, s. 9 a násl., <http://www.transparency.pl/files/468b2462540c791f7ddc0312adf82770.pdf>, přístup dne 8. 11. 2010). Podle čl. 5 odst. 3 polského zákona však nelze omezovat přístup k informacím o věcech, o kterých je rozhodováno před státními orgány mj. též v trestním řízení z důvodu ochrany zájmů strany řízení, pokud se řízení týká orgánů veřejné moci nebo jiných subjektů plnících veřejné úkoly, a to v rozsahu těchto úkolů nebo funkcí.

[48] S ohledem na shora obsažně analyzovanou judikaturu Ústavního soudu ČR je přitom patrné, že ústavní hodnoty stojící za českým informačním zákonem jsou srovnatelné s právě uvedenými státy, nikoliv s právními systémy restriktivními ve vztahu k poskytování informací o probíhajícím trestním řízení (např. Rakousko).

[49] Závěrem lze tedy shrnout, že i argumenty komparativní povahy prokazují, že ústavně konformní interpretace § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. provedená shora je souladná s evropskými trendy informačního práva.

2242

Celní právo: právo vymáhat nedoplatek cla; stavení a přerušení promlčecí lhůty

k § 282 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon*)

k § 112 občanského zákoníku

I. Soudní výkon rozhodnutí k vymození nedoplatku cla, jehož promlčení se řídí § 282 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002, cestou soudního výkonu rozhodnutí nezpůsobuje stavení promlčecí lhůty podle § 112 občanského zákoníku po dobu trvání řízení o výkon rozhodnutí.

*) S účinností od 1. 7. 2002 byl § 282 změněn zákonem č. 1/2002 Sb. a s účinností od 1. 5. 2004 změněn zákonem č. 187/2004 Sb. S účinností od 1. 1. 2011 byl § 282 zrušen zákonem č. 281/2009 Sb.

II. Ustanovení § 282 odst. 2 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 je nutno vykládat tak, že úkonem přerušujícím běh lhůty, v níž se promlčí právo vybrat a vymáhat nedoplatek cla, není úkon soudu či soudního exekutora v řízení o výkon rozhodnutí nebo v řízení exekucním.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55)

Prejudikatura: č. 1034/2007 Sb. NSS, č. 1392/2007 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 1837/2009 Sb. NSS a č. 2183/2011 Sb. NSS.

Věc: Radislav S. proti Celnímu ředitelství Brno o úhradu celního dluhu, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 25. 10. 1995 vydal Celní úřad Břeclav-dálnice jedenáct platebních výměrů, kterými uložil žalobci uhradit celní dluh ve výši 4 084 336 Kč. Dne 13. 11. 1995 vydal celní úřad výzvy k plnění v náhradní lhůtě, které žalobce obdržel dne 12. 12. 1995. Dne 4. 12. 2000 podal celní úřad Okresnímu soudu v Přerově návrh na výkon uvedených platebních výměrů. O návrhu rozhodl okresní soud usnesením ze dne 20. 6. 2001, kterým nařídil výkon rozhodnutí prodejem nemovitostí.

Dne 8. 1. 2007 učinil žalobce u celního úřadu podání, ve kterém vznesl námitku promlčení předmětného celního dluhu. Celní úřad usnesením ze dne 24. 1. 2007 námitce nevyhověl. V odůvodnění konstatoval, že za úkon, kterým došlo k přerušení lhůty, je nutno považovat usnesení ze dne 20. 6. 2001, kterým okresní soud nařídil výkon rozhodnutí. Dne 28. 2. 2007 podal žalobce proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 4. 2007 zamítl.

Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozhodnutí žalovaného pro vady řízení rozsudkem ze dne 29. 5. 2009 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, čj. 1 Afs 115/2006-50, č. 1328/2007 Sb. NSS, v němž se uvádí: „*Účinky přerušení promlčecí lhůty podle § 282 odst. 2 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, může mít pouze úkon celního orgánu adresovaný a doručený dlužníkovi, a to přesto, že v citovaném ustanovení není výslovně uvedeno, že o těchto úkonech musí být dlužník zpraven. Za ta-*

kový úkon je nutno považovat i provedení soupisu movitých věcí dlužníka soudem podle § 326 o. s. ř. v případě, kdy celní orgán podal k tomuto soudu návrh na provedení výkonu rozhodnutí; úkon exekučního soudu je v tomto případě přičitatelný celnímu orgánu.“ Krajský soud s odkazem na uvedený rozsudek konstatoval, že pokud v daném případě mělo dojít k přerušení promlčecí lhůty, bylo třeba zjistit, zda návrh na výkon rozhodnutí podaný okresnímu soudu, resp. případně usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí vydané tímto soudem, byly jako úkony adresovány a také doručeny žalobci, a pokud ano, kdy k doručení došlo.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele bylo ze správního spisu znatelné, že k promlčení celního dluhu v daném případě nedošlo. Měl za to, že na věc nedopadá ustanovení o promlčení v § 282 celního zákona, neboť, jelikož vymození dluhu lze provést i cestou soudního výkonu rozhodnutí, resp. soudní exekuce, je namístě, bylo-li tak postupováno, uplatnění těch zákonných ustanovení, která souvisejí s výkonem rozhodnutí prováděným soudem či se soudní exekucí, konkrétně § 112 občanského zákoníku, podle něhož uplatní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu a v zahájeném řízení se řádně pokračuje (což se podle stěžovatele v daném případě prokazatelně stalo), promlčecí doba od tohoto uplatnění po dobu řízení nebeží.

Pátý senát při předběžném posouzení věci zaujal právní názor odchylný od toho, který byl vysloven ve shora zmíněném rozsudku

čj. 1 Afs 115/2006-50. Opíral přitom svůj právní názor o existující exekuční judikaturu Nejvyššího soudu, konkrétně o usnesení ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3511/2006, v němž se ve skutkově i právně obdobné věci jako věc stěžovatele uvádí: „Rozhodnutí vydané v celním řízení, které se stalo vykonatelným, je exekučním titulem pro exekuci, kterou provádí vydáním exekučních příkazů příslušný celní úřad (srov. § 306 a násl. celního zákona). Celní úřad může také požádat o provedení exekuce soud (§ 306 odst. 3 věta druhá citovaného zákona).

Ustanovení § 282 odst. 2 zákona č. 13/1993 Sb. přerušení promlčecí lhůty spojuje věcně s „úkonem směřujícím k vybrání nebo vymození nedoplatku“, tj. s úkonem celního úřadu, jakým je např. písemná upomínka o zaplacení, výzva k zaplacení v náhradní lhůtě nebo vydání exekučního příkazu; z hlediska časového pak stanoví, že nová promlčecí lhůta začne běžet po uplynutí kalendářního roku, ve kterém „byl dlužník o tomto úkonu zpraven“. Provedenými úkony podle zmíněného ustanovení jsou úkony celního úřadu, jejichž cílem je vybrat nebo vydobýt nedoplatek způsoby předvídanými zákonem č. 13/1993 Sb. Je-li jedním z těchto způsobů „provedení exekuce vydáním exekučního příkazu“, nová promlčecí lhůta začne – při splnění shora uvedených podmínek – běžet bez ohledu na to, zda probíhá exekuce podle § 306 zákona č. 13/1993 Sb. Jinak řečeno, po dobu provádění exekuce se promlčecí lhůta stanovená v § 282 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb. nestaví.

Zcela odlišná situace nastává, jestliže celní úřad využije dobrodini zákona a, o provedení exekuce požádá soud. Podání návrhu na nařízení soudního výkonu rozhodnutí je sice rovněž úkonem směřujícím k vymození nedoplatku, ovšem co do přerušení (stavení) promlčecí lhůty s ním nejsou spojeny důsledky plynoucí z ustanovení § 282 odst. 2 zákona č. 13/1993 Sb. Je tomu tak proto, že celní úřad jako účastník řízení (§ 19 část věty za středníkem o. s. ř.) uplatňuje právo, které bylo pravomocně přiznáno (správním rozhodnutím); v ta-

kovém případě není důvodu, aby se neuplatnilo ustanovení § 112 obč. zák. Jestliže návrh na nařízení výkonu rozhodnutí pro vydobytí vymahatelné (judikátní) pohledávky (celního dluhu) podal oprávněný před uplynutím promlčecí lhůty stanovené v § 282 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., promlčení se dnem zahájení vykonávacího řízení staví. Znamená to, že po dobu řízení o výkon rozhodnutí promlčecí doba – pokračuje-li oprávněný řádně v zahájeném řízení – neběží.“

Pátý senát doplnil, že i nyní (od 1. 1. 2008 účinné) znění § 70 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), obsahuje obdobné pravidlo jako § 112 občanského zákoníku, a tedy stanoví, že po dobu výkonu rozhodnutí soudem nebo soudním exekutorem anebo do uspokojení z výtěžku veřejné dražby lhůta podle odstavců 1 a 2 neběží, a to až do právní moci rozhodnutí o ukončení těchto řízení nebo jeho ukončení. Pátý senát dodal, že podle § 320 celního zákona se na řízení o vyměření a vymáhání cla použije rovněž daňový řád.

Podle pátého senátu není pochyb o tom, že o každém úkonu, má-li mít relevantní účinky, musí být daňový subjekt (zde dlužník) vždy prokazatelně zpraven. Žalobci byly řádně doručeny výzvy k úhradě nedoplatku v náhradní lhůtě dne 12. 12. 1995, tyto výzvy lze nepochybně považovat za úkon způsobily přerušit běh promlčecí lhůty; její konec připadl tudíž na 31. 12. 2001. Skutečnost, zda a kdy byl žalobce vyrozuměn o podání návrhu na výkon rozhodnutí (ze dne 4. 12. 2000), resp. o nařízení výkonu rozhodnutí (dne 20. 6. 2001), je proto podle pátého senátu zcela bez významu. Podle pátého senátu nelze akceptovat názor vyslovený prvním senátem, že úkon exekučního soudu je přiřítelný celnímu orgánu. Každý úkon soudu (byl-li by o něm dlužník zpraven) by tak totiž byl podle pátého senátu způsobily znovu obnovit běh promlčecí lhůty (zde tedy např. usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí ze dne 20. 6. 2001 by prodloužilo promlčecí lhůtu do 31. 12. 2007). Pátý senát má však ve shodě s názorem vyjádřeným Nejvyšším soudem za to, že po dobu řízení o výkon rozhodnutí

(exekučního řízení prováděného soudním exekutorem) promlčecí lhůta podle § 70 daňového řádu neběží, takže ani úkony soudu v rámci tohoto řízení činěné, ať již o nich byl žalobce zpraven jakkoli, resp. kdykoli, nemají vliv na prodloužení běhu promlčecí doby. Správce daně (celní orgán) má proto po skončení řízení o soudní výkon rozhodnutí k dispozici tu část promlčecí lhůty, která v době zahájení řízení o soudní výkon rozhodnutí zbývala do jejího konce.

Nejvyšší správní soud rozhodl že: (I) soudní výkon rozhodnutí k vymození nedoplatku cla, jehož promlčení se řídí § 282 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002, cestou soudního výkonu rozhodnutí nezpůsobuje stavení promlčecí lhůty podle § 112 občanského zákoníku po dobu trvání řízení o výkon rozhodnutí; a (II) ustanovení § 282 odst. 2 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 je nutno vykládat tak, že úkonem přerušujícím běh lhůty, v níž se promlčí právo vybrat a vymáhat nedoplatek cla, není úkon soudu či soudního exekutora v řízení o výkon rozhodnutí nebo v řízení exekučním.

Z odůvodnění:

II.1 Právo rozhodné pro projednávanou věc

[15] Ve věci žalobce jsou exekučními tituly platební výměry vydané dne 25. 10. 1995, ukládající zaplacení cla z titulu celních dluhů vzniklých v důsledku odnětí zboží (pohonných hmot) propuštěného do režimu tranzitu na základě celních prohlášení, jež byla podána v měsících říjen až prosinec 1994, celnímu dohledu. Z odůvodnění platebních výměrů neplyne, kdy konkrétně došlo k odnětí zboží celnímu dohledu, a tedy ke vzniku celního dluhu (podle § 240 odst. 2 celního zákona „[c]elní dluh vzniká v okamžiku, kdy je zboží odňato celnímu dohledu“). Je z nich toliko patrné, že musel vzniknout někdy mezi okamžikem podání příslušného celního prohlášení a vydáním platebních výměrů, tj. někdy v období od října až prosince 1994 do října 1995. Na otázku promlčení práva vybrat a vymoci nedoplatek cla, stejně jako na otáz-

ku prekluze práva vyměřit celní dluh je zásadně (neplyne-li z pozdější právní úpravy jiné pravidlo) nutno aplikovat právní předpisy platné a účinné ke dni vzniku celního dluhu, neboť se jedná o otázku práva hmotného. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, uvedl, že „[o]hledně práv či povinností zasahujících do hmotněprávní sféry daňového subjektu jsou celní orgány vázány právními předpisy platnými v době vzniku celního dluhu, zatímco řízení před celními orgány se zásadně řídí právními a účinnými procesními předpisy. Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že na stěžovatelovu situaci je nutno, co se týče prekluze práva clo vyměřit, aplikovat celní zákon v podobě platné a účinné v prosinci 1997 a lednu 1998. Otázka zániku práva celní dluh vyměřit je totiž otázkou práva hmotného (k tomu srov. obdobně rozsudek ESD ze dne 23. 2. 2006, *Molenbergnatie NV, C 201/04, Sb. rozh., s. I-2049, body 39 až 41, k hmotněprávní povaze prekluze práva vyměřit daň srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, publ. pod č. 1542/2008 Sb. NSS). Na otázku prekluze (stejně jako na otázku promlčení) je proto nutno aplikovat právní předpisy platné a účinné ke dni vzniku celního dluhu.“*

[16] Podle § 320 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1997 platilo, že „[n]estanoví-li tento zákon jinak, platí pro řízení před celními orgány a) ve věcech celních přestupků obecné předpisy o přestupcích, b) v ostatních věcech obecné předpisy o správním řízení“. Promlčení práva vybrat a vymáhat nedoplatek cla se ve věci žalobce proto řídí výlučně ustanovením § 282 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002. Ustanovení § 70 daňového řádu na projednávanou věc vůbec nedopadá, a proto není dále důvodu se jeho výkladem meritorně zabývat. Pro dobu od 1. 7. 1997 pak sice daňový řád pro celní řízení v různých podobách subsidiárně platil [do 30. 6. 2002 s výslovnou výlukou použitelnosti mj. i § 70 daňového řádu, viz § 320 písm. b) celního zákona ve znění účinném od 1. 7. 1997 do

30. 6. 2002], ovšem po celou dobu až do nynější doby byl součástí celního zákona jeho § 282 jako úprava zvláštní ve vztahu k § 70 daňového řádu (změna zřejmě nastane od 1. 1. 2011 v důsledku derogace tohoto ustanovení provedené čl. XXV bodem 6 zákona č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu).

III.2 Použitelnost § 112 občanského zákoníku o stavení promlčecí doby

(...) [18] Ustanovení § 282 celního zákona o délce, počátku běhu, podmínkách přerušení a nového započetí běhu lhůty, v níž lze vybrat a vymáhat nedoplatek cla, a o tom, že jde o lhůtu promlčecí, nikoli prekluzivní, je ustanovením hmotněprávní povahy charakterizujícím časový rámec zvláštní veřejnoprávní povinnosti (povinnosti zaplatit clo, zde konkrétně povinnost strpět vybrání a vymáhání nedoplatku cla). Jak je z dikce § 282 celního zákona patrné, jeho rozhodné znění neobsahovalo žádné ustanovení o stavení promlčecí lhůty pro vybrání a vymáhání nedoplatku cla. Konstrukce prodlužování promlčecí lhůty byla založena výlučně na přerušení a novém započetí běhu promlčecí lhůty. Pokud by mělo dojít k tomu, že by se za určitých okolností promlčecí lhůta stavila, muselo by to pro příslušný celní dluh vyplývat z jiného ustanovení nežli z § 282 celního zákona.

[19] Obdobná ustanovení o časovém rámci vykonatelnosti soukromoprávních i veřejnoprávních povinností, jaké obsahuje § 282 celního zákona pro právo vybrat a vymoci celní dluh, znají i další soukromoprávní i veřejnoprávní předpisy pro práva, jež jsou jimi upravena. V oboru soukromého práva jde především o § 112 občanského zákoníku, o § 402 obchodního zákoníku a o § 329 odst. 2 zákoníku práce z roku 2006. V oboru veřejného práva se jedná zejména o § 70 odst. 2 a 3 daňového řádu (novelou provedenou bodem 8 čl. XXVII zákona č. 296/2007 Sb. byl teprve s účinností od 1. 1. 2008 do tohoto zákona doplněn § 70 odst. 3 věta druhá, jež je obdobný § 112 věta druhá občanského zákoníku a stanoví, že „[p]o dobu výkonu rozhodnutí soudem nebo soudním exekutorem anebo do uspokojení z výtežku veřejné draž-

by lhůta podle odstavců 1 a 2 neběží, a to až do právní moci rozhodnutí o ukončení těchto řízení nebo jeho ukončení; lhůta rovněž neběží po dobu přihlášení nedoplatku v insolvenčním řízení“) a již shora uvedený § 282 celního zákona. Dále lze ve veřejném právu ustanovení o promlčení práva vymáhat veřejnoprávní pohledávku najít zejména v případech promlčení práva vymáhat pojistné na sociální zabezpečení (§ 18 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti) a pojistné na všeobecné zdravotní pojištění (§ 16 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění). Uvedené zákony o veřejnoprávním pojistném na rozdíl od daňového řádu a celního zákona neuvádějí mechanismu přerušování běhu promlčecí lhůty (tato je u obou typů pojistného pětiletá a běží od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno); teprve v nedávné době byla do obou zákonů doplněna ustanovení o tom, že „[p]romlčecí doba neběží po dobu řízení u soudu“ (§ 18 odst. 2 věta druhá zákona č. 589/1992 Sb., § 16 odst. 2 věta druhá zákona č. 592/1992 Sb.) – zákon č. 589/1992 Sb. byl takto s účinností od 1. 1. 2009 novelizován čl. XXI bodem 59 zákona č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, zákon č. 592/1992 Sb. pak již o rok dříve (s účinností od 1. 1. 2008) čl. LXVI bodem 13 zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

[20] Ustanovení o promlčení práv obsahují § 100 až § 114 občanského zákoníku. Podle § 112 citovaného zákona, „[u]platní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu nebo u jiného příslušného orgánu a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčecí doba od tohoto uplatnění po dobu řízení neběží. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které byl u soudu nebo u jiného příslušného orgánu navržen výkon rozhodnutí.“

[21] Působnost občanského zákoníku se ovšem zásadně vztahuje toliko na práva a povinnosti soukromoprávní povahy, nikoli povahy veřejnoprávní. To vyplývá z ustanovení

tohoto zákona charakterizujících občansko-právní vztahy. Podle jeho § 1 odst. 1 „[ú]prava občanskoprávních vztahů přispívá k naplňování občanských práv a svobod, zejména ochrany osobnosti a nedotknutelnosti vlastnictví.“ Podle § 1 odst. 2 citovaného zákona „[o]bčanský zákoník upravuje majetkové vztahy fyzických a právnických osob, majetkové vztahy mezi těmito osobami a státem, jakož i vztahy vyplývající z práva na ochranu osob, pokud tyto občanskoprávní vztahy neupravují jiné zákony.“ Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona „[o]bčanskoprávní vztahy vznikají z právních úkonů nebo z jiných skutečností, s nimiž zákon vznik těchto vztahů spojuje“, přičemž podle odstavce 2 „[v] občanskoprávních vztazích mají účastníci rovné postavení.“ Z uvedených ustanovení je zjevné, že občanský zákoník se vztahuje zásadně na soukromoprávní vztahy, tedy na zcela jiné právní vztahy než na celní dluh mající povahu veřejnoprávního (finančněprávního) vztahu mezi státem a jednotlivcem.

[22] Podobně i obchodní zákoník či zákoník práce se podle svých příslušných ustanovení (viz zejm. § 1, § 261 a § 262 obchodního zákoníku, § 1 zákoníku práce) vztahují toliko na určité typy právních vztahů, stejně jako daňový řád (viz zejm. jeho § 1) a celní zákon.

[23] Obsahuje-li každá příslušná hmotněprávní zákonná úprava, jakou je nepochybně občanský zákoník, obchodní zákoník či zákoník práce, či v případě předpisů typu daňového řádu, celního zákona, zákona č. 589/1992 Sb. či zákona č. 592/1992 Sb., jež obsahují jak ustanovení procedurální, tak řadu ustanovení hmotněprávních, relativně autonomní a ucelenou úpravu promlčení práv, na něž se příslušná úprava vztahuje, znamená to, že nepoužít v určité specifické situaci této příslušné úpravy a namísto ní použít jiné (*in concreto* v projednávaném případě namísto úpravy v § 282 celního zákona použít úpravy v § 112 občanského zákoníku) by bylo možné pouze tehdy, byl-li by pro to nějaký rozumný důvod. Takovým rozumným důvodem by jistě mohla být kusost a nedostatečnost příslušné úpravy, jež by vyžadovala užít subsidiárně (k podmínkám subsidiárního užití norem soukromého

práva v právu veřejném viz např. rozsudky NSS ze dne 22. 8. 2007, čj. 2 As 88/2006-56, č. 1392/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53, č. 1034/2007 Sb. NSS) či analogicky úpravy jiné, anebo okolnost, že by něco takového nařizovala např. konkrétní procesní úprava vymáhání určitého práva. Nic takového však v předmětném případě není dáno.

[24] Úprava v § 282 celního zákona není kusá a nedostatečná. Obsahuje pravidla, z nichž vcelku jasně plyne, jakým způsobem se základní šestiletá promlčecí lhůta stanovena v jeho odstavci 1 prodlužuje a na základě jakých rozhodných skutečností se tak děje. Zákonodárce zde zvolil mechanismus přerušení a nového běhu lhůty na základě toho, že je příslušným subjektem učiněn úkon předepsané povahy; naopak neužil mechanismu stavení lhůty, přičemž toto bylo celnímu zákonu až do novely § 70 odst. 3 daňového řádu provedené bodem 8 čl. XXVII zákona č. 296/2007 Sb. společně i s úpravou v daňovém řádu. Proto i s přihlédnutím k legislativnímu vývoji v daňovém řádu (doplnění institutu stavení lhůty v důsledku provádění soudního výkonu rozhodnutí, exekuce prováděné soudním exekutorem, veřejné dražby či insolvenčního řízení) a podobnému legislativnímu vývoji i v dalších předpisech obsahujících ustanovení o promlčení práva vymáhat veřejnoprávní pohledávky (zákony č. 589/1992 Sb. a č. 592/1992 Sb.) lze mít za to, že úprava v § 282 celního zákona ani úprava v § 70 daňového řádu v jeho znění účinném do 31. 12. 2007 institut stavení lhůty v důsledku provádění výkonu rozhodnutí či exekuce soudním exekutorem neznala a nepočítala s tím, že by k němu mělo docházet v případě, že správce daně či celní orgán zvolil tento způsob vymožení nedoplatku.

[25] V absenci ustanovení o stavení promlčecí lhůty proto nelze spatřovat ani nezamýšlenou mezeru v zákoně, kterou by bylo třeba překlenout aplikací § 112 občanského zákoníku *per analogiam*. I kdyby tomu tak však bylo, použití analogie by v tomto konkrétním typu veřejnoprávního vztahu nebylo přípustné. Analogická aplikace § 112 citova-

ného zákona by totiž zhoršila postavení jednotlivce oproti stavu, kdy by užita nebyla, neboť by došlo ke stavení (tedy faktickému prodloužení tím, že lhůta nepoběží) lhůty pro promlčení práva vybrat a vymáhat nedoplatek cla. Tato lhůta je v daném případě institutem sloužícím výlučně k ochraně jednotlivce před případným veřejnoprávním vrchnostenským znevýhodňujícím zásahem státu (zásahem směřujícím k vybrání či vymození veřejnoprávní platby), jelikož stanovuje nepřekročitelné časové hranice pro takovýto zásah.

[26] Důvod pro použití § 112 občanského zákoníku na nedoplatky cla nevyplývá ani z příslušných ustanovení občanského soudního řádu či zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád, upravujících nucené vymáhání peněžitých pohledávek. Přípustnost vymáhání daňových nedoplateků či nedoplateků cla příznahých vykonatelnými rozhodnutími orgánů veřejné správy (mj. platebními výměry) cestou soudního výkonu rozhodnutí je založena § 274 písm. f) o. s. ř., totéž pro vymáhání cestou exekuce prováděné soudním exekutorem vyplývá z § 40 odst. 1 písm. e) exekučního řádu. Tato ani žádná jiná ustanovení občanského soudního řádu či exekučního řádu však explicitně či implicitně nestanoví, že by skutečnost, že správce daně či celní orgán využije při vymáhání daňového nedoplatku či nedoplatku cla soudního výkonu rozhodnutí či exekuce prováděné soudním exekutorem, vedla k jakési „*transsubstanciaci*“ tohoto nedoplatku v jeho hmotněprávní podstatě tak, že po dobu trvání řízení o výkon rozhodnutí či exekučního řízení by pro něj platil § 112 občanského zákoníku o stavení promlčecí lhůty, když jinak s tímto ustanovením příslušné zvláštní úpravy promlčení uvedených nedoplateků (§ 282 celního zákona, § 70 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2007) vůbec nepočítají. Nedoplatek cla zůstává i ve fázi jeho vymáhání – a to jakýmkoli způsobem, tj. ať již cestou daňové exekuce (samostatná celní exekuce byla zrušena zrušením § 306 celního zákona s účinností od 1. 7. 1997), soudním výkonem rozhodnutí nebo exekucí prováděnou soudním exekutorem – veřejnoprávní pohledávkou, podmínky jejíhož pro-

mlčení jsou relativně autonomně upraveny v § 282 celního zákona. Ze zvláštností procesních úprav soudního výkonu rozhodnutí nebo exekuce prováděné soudním exekutorem tedy neplyne, že by se při použití těchto procesních institutů mělo na nedoplatek cla užít § 112 občanského zákoníku.

[27] Závěr o použitelnosti § 112 občanského zákoníku v těchto případech ostatně neplyne ani z odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3511/2006, jehož se dovolává pátý senát. Konstatování uvedené v tomto usnesení, a sice že „[j]e tomu tak proto, že celní úřad jako účastník řízení (§ 19 část věty za středníkem o. s. ř.) uplatňuje právo, které bylo pravomocně přiznáno (správním rozhodnutím); v takovém případě není důvodu, aby se neuplatnilo ustanovení § 112 obč. zák.“, neříká, proč (z jakého důvodu) má být § 112 občanského zákoníku aplikován, pouze požaduje, aby tak bylo činěno. Samotný fakt účastenství celního orgánu v řízení o výkon rozhodnutí (resp. v exekučním řízení prováděném soudním exekutorem) nemění nic na hmotněprávní podstatě nedoplatku cla, a tedy ani na tom, jaké rozhodné právo se má užít – v rozhodnutí se ostatně ani neuvádí argumenty, proč by ke změně rozhodného hmotného práva upravujícího promlčení mělo právě kvůli účastenství celního orgánu v řízení podle občanského soudního řádu či exekučního řádu dojít.

[28] Rozšířený senát tedy uzavírá, že soudní výkon rozhodnutí k vymození nedoplatku cla, jehož promlčení se řídí § 282 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 nezpůsobuje stavení promlčecí lhůty podle § 112 občanského zákoníku po dobu trvání řízení o výkon rozhodnutí. (...)

III.3 Účinky soudního výkonu rozhodnutí nebo exekuce prováděné soudním exekutorem na přerušení běhu promlčecí doby podle § 282 celního zákona

[31] S ohledem na výsledek vyřešení výše uvedené dílčí právní otázky je dále třeba, aby se rozšířený senát zabýval také otázkou, jaké účinky má návrh celního orgánu na zahájení řízení o soudní výkon rozhodnutí a případně

úkony exekučního soudu činěné vůči povinnému (žalobci). Pátý senát měl za to, že tyto úkony nemají žádnou relevanci pro případné prodloužení promlčecí lhůty, neboť vycházel z rozšířeným senátem odmítnutého závěru vysloveného Nejvyšším soudem, že dojde ke stavení promlčecí doby podle § 112 občanského zákoníku, takže ustanovení o přerušení běhu promlčecí lhůty obsažené v § 282 odst. 2 celního zákona (resp. § 70 odst. 2 daňového řádu) se vůbec neužijí. I pro případ, že by se měl aplikovat samotný § 282 odst. 2 celního zákona, má ovšem pátý senát, jak vyplývá z usnesení, kterým věc předložil rozšířenému senátu, za to, že nelze akceptovat názor vyslovený prvním senátem, že úkon exekučního soudu je přičitatelný celnímu orgánu. Každý úkon soudu (byl-li by o něm dlužník zpraven) by totiž byl podle pátého senátu způsobilý znovu obnovit běh promlčecí lhůty. To je podle pátého senátu nepřijatelné.

[32] Rozšířený senát má za to, že § 282 odst. 2 celního zákona v jeho znění dopadajícím na projednávanou věc je třeba vykládat zejména s ohledem na jeho text a význam, který má být výrazům v něm užitým přikládán, s přihlédnutím k legislativnímu vývoji, jímž uvedené ustanovení prošlo, a s ohledem na povahu nedoplatku na cle jako veřejnoprávní pohledávky státu vůči jednotlivci a na povahu výběru a vymáhání nedoplatku jako vrchnostenského postupu státu vůči jednotlivci.

[33] Z hlediska jazykového dovoluje pojem „*úkon směřující k vybrání nebo vymožení nedoplatku*“, který má být „*proveden*“ a o kterém má být dlužník „*zpraven*“, nepochybně i výklad, který zaujal první senát. Textace naznačuje, že skutečností, která vede k přerušení promlčecí lhůty, má být úkon orgánu veřejné moci, který se dostane do sféry dlužníka (dlužník je o něm zpraven) a který má stanovenou povahu (směřuje k vybrání nebo vymožení nedoplatku – právě z této jeho povahy plyne, že by se mělo jednat o úkon orgánu veřejné moci, tj. toho, kdo má pravomoc vybrat či vymoci nedoplatek). Takovým úkonem orgánu veřejné moci by mohl být i úkon soudu v rámci soudního výkonu rozhodnutí nebo soudního exekutora či soudu

v rámci exekuce prováděné soudním exekutorem, neboť svojí povahou nepochybně může směřovat k vymožení nedoplatku a dlužník o něm může být zpraven (úkon v rámci soudního výkonu rozhodnutí či exekuce spočívá většinou ve vydání a doručení určitého rozhodnutí či v nějakém faktickém jednání, např. v exekučním zabavení movité věci). Text § 282 odst. 2 celního zákona nicméně sám o tom, že by úkonem přerušujícím běh promlčecí lhůty mohl či měl být i úkon soudu či soudního exekutora, výslovně nehovoří; závěr, že tomu tak může být, se opírá výlučně o analýzu vlastností, které musí uvedený úkon mít, aby měl zákonem předvídané účinky. Výkladovou alternativu zastávanou prvním senátem tedy jazykový výklad uvedeného ustanovení nepochybně připouští a tato je na základě uvedeného výkladu dobře hájitelná; textace samotná nicméně nevylučuje ani výkladovou alternativu zastávanou senátem pátým, najdou-li se s ohledem na jiné výkladové metody dostatečně silné důvody pro zúžení okruhu úkonů, na které by § 282 odst. 2 celního zákona dopadal.

[34] Tyto důvody lze nalézt v legislativním vývoji ohledně výše uvedeného ustanovení. Podstatná je zde především novelizace provedená s účinností od 1. 7. 2002 zákonem č. 1/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně čl. I. bodem 270 tohoto zákona. Jím byla věta: „*Je-li proveden úkon směřující k vybrání nebo vymožení nedoplatku, promlčecí lhůta se přerušuje a počíná běžet nová promlčecí lhůta po uplynutí kalendářního roku, ve kterém byl dlužník o tomto úkonu zpraven; [...]*“, nahrazena větou: „*Bylo-li před uplynutím lhůty podle odstavce 1 celními orgány nebo dlužníkem zahájeno řízení nebo učiněn úkon, které směřují k vybrání, zajištění nebo vymožení nedoplatku, běží lhůta podle odstavce 1 znovu od konce kalendářního roku, v němž bylo zahájeno řízení nebo učiněn úkon.*“ Historický zákonodárce přitom dle důvodové zprávy vycházel z toho, že změna uvedeného ustanovení je toliko formulační, nikoli věcná. Důvodová zpráva k příslušnému

návrhu zákona k tomu totiž ve své zvláštní části v pasáži věnované novelizaci § 282 uvádí: „*Ustanovení § 282 se mění pouze formulačně, a to v souladu s navrhovanou změnou odpovídající právní úpravy v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*“ (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní část. K bodům 236 až 238 – § 282 návrhu, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998–2002, tisk 887/0, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=887&ct1=0>, stav ke dni 29. 11. 2010). Měl-li historický zákonodárce u novelizace § 282 (tedy i u novelizace, která se týkala jeho odstavce 2) obecně za to, že jde pouze o formulační změnu, jistě se nemohl domnívat, že přidáním slov „*celními orgány nebo dlužníkem*“ provádí významový posun v obsahu § 282 odst. 2 celního zákona v tom smyslu, že oproti znění účinnému do 30. 6. 2002 zužuje okruh orgánů, jejichž úkony směřující k vybrání nebo vymození nedoplatku mají za následek za splnění dalších podmínek přerušování běhu promlčecí lhůty. Nová dikce § 282 odst. 2 celního zákona po změně provedené zákonem č. 1/2002 Sb. nezavdává jakýchkoli pochyb, že úkonem přerušujícím běh promlčecí lhůty může být (vedle úkonu samotného dlužníka) jen a pouze úkon celního orgánu samotného, a nikoli tedy soudu či soudního exekutora, neboť tyto další orgány v uvedeném ustanovení zmíněny nejsou (právě na rozdíl od celního orgánu). Jinak řečeno, měla-li být změna provedená v § 282 odst. 2 celního zákona zákonem č. 1/2002 Sb. toliko formulační, přičemž její nová dikce je již jednoznačná, i starou dikci je třeba vykládat v souladu s – nyní již jednoznačně formulovanou – dikcí novou, nebrání-li tomu jiné závažné důvody. Výklad přihlížející k legislativnímu vývoji tedy dává důvod ke zúžení okruhu úkonů, na které by § 282 odst. 2 celního zákona v rozhodném znění dopadal, oproti tomu, jaký lze dovodit toliko z jeho samotné textace.

[35] Redukce okruhu úkonů, na které by § 282 odst. 2 celního zákona dopadal, oproti tomu, jaký lze dovodit toliko z jeho samotné

textace, již je nutno s ohledem na legislativní vývoj provést, je v daném případě navíc v souladu i s klíčovým pravidlem výkladu „*jednostranných*“ (daňových, celních aj.) právních norem majícím ústavní povahu, a sice zásadou *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio mitius*, prikazující v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ takových norem dát přednost té alternativě, která je pro jednotlivce nejvýhodnější (viz k tomu stálou judikaturu Ústavního i Nejvyššího správního soudu; mj. např. body 60, 61 a 64 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS; z poslední doby viz např. bod 26 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 7 Afs 51/2007-121, č. 2183/2011 Sb. NSS). V daném případě, jak již bylo výše uvedeno, má promlčecí lhůta podle § 282 celního zákona výlučně ochrannou funkci ve vztahu k jednotlivci, jenž je nedoplatek povinen uhradit. Znamená to tedy, že existují-li srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy týkající se přerušování, stavení či jiného prodlužování této lhůty, je třeba mezi nimi volit takovou, která ve výsledku vede k co nejkratší skutečné délce takové lhůty. Touto výkladovou alternativou je v daném případě taková, která co nejvíce redukuje okruh úkonů, které vedou k přerušování běhu promlčecí lhůty a k opětovnému započítání běhu nové lhůty.

[36] Výše uvedené závěry nejsou v rozporu ani se smyslem a účelem vybírání a vymáhání nedoplatku cla. Povinnost jednotlivce zaplatit clo (a v rámci toho i jeho povinnost strpět vybrání či vymození cla) má, stejně jako jakákoli jiná povinnost daňové povahy, rozměr časový; po uplynutí zákonem stanovené doby je dána – namítne-li jednotlivec promlčení – přednost jeho právní jistotě a nedotknutelnosti jeho právní pozice před zájmem na výběru či vymození nedoplatku. Zákonem stanovená šestiletá promlčecí lhůta poskytuje dostatek času, aby celní orgán buď ve vlastní režii nedoplatek vymohl daňovou (do 30. 6. 1997 celní) exekucí (v tomto případě navíc jeho úkony směřující k vybrání a vymození nedoplatku promlčecí lhůtu přerušu-

jí, a to i vícenásobně opakovaně), anebo aby na základě jím podaného návrhu pro něj nedoplatek vymohl soud či soudní exekutor. Je věcí státu, aby zajistil, že soudní výkon rozhodnutí či exekuce prováděná soudním exekutorem potrvá přiměřenou dobu, případně aby navíc zákonem – podobně jako v jiných zákonech pro jiné skupiny případů – výslovně stanovil, že po dobu soudního vymáhání se promlčecí lhůta staví (to zákonodárce pro daňové nedoplatky nakonec provedl, jak již výše zmíněno, avšak až s účinností od 1. 1. 2008, novelizací § 70 odst. 3 daňového řádu). Pokud tak v zákonné úpravě rozhodné pro projednávaný případ neučinil, nelze to klást k tíži jednotlivce a extenzivním výkladem pohybuje se téměř na hranici analogie konstruovat, že úkony soudu či soudního exekutora v rámci řízení o soudní výkon rozhodnutí či řízení exekučního lze celnímu orgánu „přičítat“, a že proto přerušují běh promlčecí lhůty.

[37] Ustanovení § 282 odst. 2 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 je proto nutno vykládat tak, že úkonem přerušujícím běh lhůty, v níž se promlčí právo vybrat a vymáhat nedoplatek cla, není úkon soudu či soudního exekutora v řízení o výkon rozhodnutí nebo v řízení exekučním.

[38] Znamená to tedy, že úkony soudu či soudního exekutora v takových řízeních nelze pro účely přerušení běhu uvedené promlčecí lhůty „přičítat“ celnímu orgánu a že přerušující účinky mají pouze takové úkony celního orgánu, které tento orgán sám učinil v rámci řízení o výkon rozhodnutí či exekučního řízení (např. návrh na nařízení výkonu rozhodnutí či návrh na nařízení exekuce). Účinky takového úkonu nastávají v okamžiku, kdy je o něm dlužník „zpraven“, tj. tehdy, když se uvedený úkon dostane do jeho sféry např. v souvislosti s prováděním výkonu rozhodnutí či exekuce.

2243

Rozpočty: porušení rozpočtové kázně; přijetí dotace ze státního rozpočtu

k zákonu č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění k 11. 3. 2009

k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění k 11. 3. 2009

Rozhoduje-li finanční orgán o porušení rozpočtové kázně žalobcem (fyzickou nebo právnickou osobou jinou než stát) podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ke kterému mělo dojít neoprávněným použitím nebo zadržením peněžních prostředků poskytnutých žalobci úřadem práce na základě dohody o zřízení společensky účelného pracovního místa, pak je povinností finančního orgánu zvažovat také to, zda jsou ujednání obsažená v dohodě o poskytnutí příspěvku dostatečně jasná a srozumitelná a zda nedošlo k porušení těchto ujednání v důsledku neposkytnutí patřičné součinnosti ze strany úřadu práce. Nelze připustit postihování žalobce za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo zapříčiněno orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností, nebo naopak nečinností).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81)

Prejudikatura: č. 1746/2009 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Pernix Konsult proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce obdržel na základě dohody o zřízení společensky účelných pracovních míst dotaci v celkové výši 90 000 Kč. Z čl. I dohody vyplynulo, že jejím účelem je zřízení společensky účelných pracovních míst pro uchazeče o zaměstnání evidované na úřadu práce. Čl. II obsahoval podmínky poskytnutí příspěvku; podle jeho bodu 1 se žalobce zavázal zřídit a obsadit nejpozději do 1. 4. 2005 jedno pracovní místo manipulačního dělníka – obsluha lisovacího stroje a toto místo zachovat po dobu 24 měsíců, nejméně do 31. 3. 2007. Bod 2 obsahoval závazek žalobce obsazovat a přeobsazovat toto pracovní místo uchazeči o zaměstnání evidovanými a doporučenými úřadem práce. Bod 5 obsahoval závazek žalobce použít poskytnuté finanční prostředky pouze na úhradu části nákladů spojených se zřízením pracovních míst, na stroje, zařízení a vybavení provozovny; seznam nákladových položek je přílohou dohody. Konečně bod 7 obsahoval žalobcův závazek vrátit úřadu práce finanční prostředky nebo jejich poměrnou část poskytnutou na zřízení společensky účelných pracovních míst, v případě neobsazení výše uvedeného počtu pracovních míst do stanoveného termínu, nedodržení obsazenosti po stanovenou dobu nebo nevyčerpání poskytnutého příspěvku v plné výši. V čl. VII bodu 6 dohody se zavázal úřad práce poskytnout žalobci potřebnou součinnost při vyhledávání vhodných zaměstnanců z řad uchazečů o zaměstnání evidovaných úřadem práce.

Pracovní místo bylo v době od 1. 4. do 30. 6. 2005 obsazeno uchazečem o zaměstnání. Dopisem doručeným úřadu práce dne 26. 7. 2005 požádal žalobce o obsazení zřízeného pracovního místa jiným uchazečem o zaměstnání, doporučeným úřadem práce. Pracovní smlouva však uzavřena nebyla, místo zůstalo neobsazené, úřad práce na žádost nikterak nereagoval. Dopisem ze dne 19. 12. 2007 upozornil úřad práce žalobce na povinnost znovuobsazení pracovního místa. Žalobce na výzvu nereagoval a dohoda byla úřadem práce dopisem ze dne 31. 1. 2008 ukončena. Žalobci byla doručena výzva ze dne 3. 3. 2008 k vrácení části dotace podle čl. 2 bodu 7 dohody, a to ve výši 78 750 Kč ve lhůtě do 26. 3. 2008.

Finanční úřad v Olomouci provedl u žalobce kontrolu podle § 16 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), na jejímž základě vydal platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně a za držení prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu ve výši 78 750 Kč. Za dobu zadržení těchto prostředků uložil žalobci zaplatit penále ve výši 0,1 % denně. Žalovaný rozhodnutími ze dne 11. 3. 2009 rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutím žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který je rozsudkem ze dne 15. 4. 2010 zrušil. V odůvodnění zdůraznil, že text dohody a v ní upravené podmínky čerpání dotace musí být formulovány tak, aby příjemcům finančních prostředků byly již v době jejich čerpání jednoznačně známy okolnosti, za nichž na poskytnuté prostředky vzniká nárok. Je nepřipustné, aby až v řízení o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky bylo jejich příjemci kladeno k tíži, že nelze dovodit závěr, za jakých podmínek byla dotace poskytnuta; v této souvislosti odkázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 9 Afs 202/2007-68.

Zmíněná dohoda trpí rozporností v čl. II bodech 1 a 7. Z bodu 1 totiž nevyplývá, zda požadovanou dobou zachování pracovního místa po 24 měsíců bylo míněno 24 měsíců nepřetržitě po sobě jdoucích ode dne 1. 4. 2005 nebo faktických 24 měsíců s možností přerušení obsazenosti místa. Bylo-li by tomu tak, jak tvrdí žalovaný, že se jedná o jakýchkoliv 24 měsíců bez nutnosti na sebe navazovat, pak by situace, na kterou myslí bod 7 nemohla vůbec nastat. Nelze dospět k přesvědčivému závěru, že žalobce podmínky dohody porušil (pro její nejasnost a rozporuplnost), a že proto nastaly podmínky pro zrušení dohody pro vytýkaný postup žalobce. Protože závěry nesvědčí spolehlivé argumentaci, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň, nemohly vzniknout ani zákonné předpoklady pro vydání obou napadených rozhodnutí.

Krajský soud odmítl rovněž právní názor žalovaného, podle něhož případná nečinnost úřadu práce při obsazování pracovního místa

není relevantní z hlediska posouzení závazku ze strany zaměstnavatele. Ač je správní orgán subjektem poskytujícím účelovou dotaci, je rovněž i subjektem, který na sebe váže i povinnosti z dohody plynoucí. Bylo-li účelem dohody zřízení společensky prospěšného pracovního místa a toto místo má být obsazeno pokaždé uchazečem o zaměstnání evidovaným úřadem práce, nesmí tento úřad rezignovat na součinnost se zřizovatelem pracovního místa, naopak, je namístě očekávat aktivní postoj úřadu práce, jednak jako účastníka dohody a jednak jako státního orgánu, který má dohlížet na smysl a naplnění cíle poskytnuté dotace.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zdůraznil, že odmítá závěry soudu o neurčitosti jednotlivých článků dohody. Pokud by úřad práce jako poskytovatel dotace zamýšlel stanovit žalobci povinnost zaměstnávat uchazeče o zaměstnání po dobu 24 měsíců nepřetržitě, pak by musel být takový požadavek v dohodě naformulován. Navíc by takový požadavek nebyl pro žalobce splnitelný, neboť dohoda předpokládá, že pracovní místo bude zaměstnavatel přeošazovat uchazeči o zaměstnání evidovanými a doporučenými úřadem práce. Pracovní poměry zaměstnanců by musely na sebe navazovat, což je nereálný stav.

Stěžovatel připustil, že ze strany úřadu práce došlo k poměrně velké prodlevě a neaktivnímu přístupu ke kontrole plnění závazků vyplývajících z dohody, avšak správci dotace nepřísluší oprávnění posuzovat konání úřadu práce, ale kontrolovat, zda žalobce dodržel dohodou stanovené podmínky, a to především účel poskytnutí příspěvku, kterým je nejen zřízení a zachování pracovního místa, ale i jeho obsazení po stanovenou dobu uchazečem o zaměstnání. Protože dohoda neobsahuje, do kdy musí být závazek splněn nejpozději, mohl úřad práce ještě v prosinci roku 2007 vyzvat žalobce ke splnění smluvního závazku a žalobce nebyl oprávněn doporučeného uchazeče odmítnout s poukazem, že platnost dohody již skončila.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že od počátku je sporným výklad dotčené části dohody, z níž nevyplývá závazek, aby toto místo bylo nepřetržitě obsazeno do 31. 3. 2007. Do tohoto data však žalobce zřízené místo zachoval a byl připraven je obsadit i poté, co úřadem práce doporučený zaměstnanec ke dni 30. 6. 2005 pracovní vztah ukončil. Tuto skutečnost žalobce oznámil úřadu práce (osobně doručeným dopisem dne 25. 7. 2005) a požádal o znovuobsazení pracovního místa uchazečem o zaměstnání v souladu s dohodou. Na tuto žalobcovu výzvu úřad práce cca dva a půl roku nereagoval, až 11. 1. 2008 se dostavili dva uchazeči, které však již musel žalobce odmítnout, neboť místo bylo již obsazeno jiným pracovníkem. Liknavost správního orgánu nemůže být přičítána k tíži příjemce dotace.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Při posouzení celé věci Nejvyšší správní soud vycházel předně z právního rámce, tvořeného především zákonem o zaměstnanosti a rozpočtovými pravidly.

Zákon o zaměstnanosti v § 1 zdůrazňuje, že jeho předmětem je v souladu s právem Evropských společenství upravit zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti.

Tomuto cíli odpovídá i státní politika zaměstnanosti v České republice, která v tom nejširším slova smyslu má vytvářet podmínky pro zabezpečování práva na zaměstnání. Státní politiku zaměstnanosti vytváří stát a podílejí se na ní další subjekty činné na trhu práce, zejména zaměstnavatelé a odborové organizace. Při provádění státní politiky zaměstnanosti spolupracuje stát s dalšími subjekty činnými na trhu práce, zejména s územními samosprávnými celky, profesními organizacemi, sdruženími osob se zdravotním postižením a organizacemi zaměstnavatelů. Státní správu v oblasti státní politiky zaměstnanosti v České republice pak vykonávají Minister-

stvo práce a sociálních věcí a úřady práce. Ty jsou pak také plně odpovědné za naplnění cíle a poslání zmíněného zákona, a to prostřednictvím instrumentů, kterými tyto instituce zákon vybavuje.

Jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti je možnost zřizování společensky účelných pracovních míst. Jimi se dle § 113 citovaného zákona rozumí *„pracovní místa, která zaměstnavatel zřizuje nebo vyhrazuje na základě dohody s úřadem práce a obsazuje je uchazeči o zaměstnání, kterým nelze zajistit pracovní uplatnění jiným způsobem. Společensky účelným pracovním místem je i pracovní místo, které zřídil po dohodě s úřadem práce uchazeč o zaměstnání za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti. Na společensky účelná pracovní místa může úřad práce poskytnout příspěvek.“*

O poskytnutí příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti uzavírá úřad práce se zaměstnavateli, s jinými právníckými a fyzickými osobami a dalšími subjekty podle zvláštních právních předpisů písemnou dohodu, jejíž povinný obsah normuje § 119 zákona o zaměstnanosti. Dohoda o poskytnutí příspěvku musí mj. např. obsahovat jasně definovaný účel poskytnutí příspěvku, podmínky, za kterých bude příspěvek poskytován, výši a termín poskytnutí příspěvku, způsob kontroly plnění sjednaných podmínek, závazek příjemce vrátit příspěvek nebo jeho poměrnou část, pokud mu jeho zaviněním byl příspěvek poskytnut neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, a lhůtu a podmínky vrácení příspěvku. Nedodržení podmínek poskytnutí příspěvku je porušením rozpočtové kázně.

Príslušné územní finanční orgány spravující odvody za porušení rozpočtové kázně postupují podle daňového řádu a rozpočtových pravidel. Podle § 44a odst. 3 písm. a) rozpočtových pravidel je fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela pe-

něžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. h). Podle odstavce 4 písm. c) zmíněného ustanovení odvod za porušení rozpočtové kázně činí částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Z výše uvedeného plyne, že zde stojí vedle sebe příslušnými zákony stanovené oddělitelné povinnosti obou správních orgánů, jak úřadu práce, tak i finančních orgánů.

Úřad práce vykonávající státní správu v oblasti státní politiky zaměstnanosti je mj. oprávněn poskytovat příspěvek na zřízení společensky účelného pracovního místa a je povinen rovněž poskytnout žalobci potřebnou součinnost při vyhledávání vhodných zaměstnanců z řad uchazečů o zaměstnání evidovaných úřadem práce a to tak, aby mohl žalobce splnit svůj smluvní závazek – zřízené pracovní místo obsadit či přeobsadit uchazečem o zaměstnání evidovaným a doporučeným úřadem práce.

Dohoda o zřízení společensky účelného pracovního místa pro uchazeče o zaměstnání evidované na úřadu práce je svým charakterem veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 a násl. správního řádu, kterou se orgán veřejné správy v rámci své působnosti zavázal (za určitých podmínek) poskytnout žalobci finanční prostředky na předem stanovený účel a k naplnění cíle dohody mu poskytnout účinnou součinnost.

Vlastností veřejnoprávní smlouvy, která je uzavírána mezi správním orgánem vykonávajícím veřejnou správu na jedné straně a soukromou osobou na straně druhé, již jsou však zakládány povinnosti v oblasti veřejného práva (s možností dispozice s finančními prostředky z veřejného rozpočtu), musí být prioritně její jednoznačnost. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje se závěry o nejasnosti dohody v čl. II bodech 1, 2 a 7 vyslovenými podrobně krajským soudem. Je nepřijatelné, aby spory či nejasnosti formulací veřejnoprávní smlouvy ve svých důsledcích ztížily pozici „slabší“ strany, tedy žalobce jako soukromé osoby.

Ostatně žalovaným v kasační stížnosti navržený výklad sporného ustanovení dohody (čl. II bod 1 o nutnosti zachovat a obsazovat

pracovní místo po dobu 24 měsíců), podle něhož by *de facto* nebyl definován konec doby, po kterou je žalobce povinen zřízené místo zachovat, je rovněž nelogický. V nejzazším důsledku by takový výklad předmětného ustanovení mohl vést k situaci, kdy žalobce vynaloží na zřízení pracovního místa nemalé finanční prostředky a jen v důsledku nečinnosti a rezignace úřadu práce na své smluvní závazky (doporučovat zaměstnavateli ze svého registru uchazeče o zaměstnání) by zřízené pracovní místo zůstalo neobsazené a účel poskytnutého příspěvku by byl zcela zmařen. V méně dramatické situaci by úřad mohl liknavě doporučovat zaměstnavateli uchazeče o zaměstnání ze svého registru, ale právě pro liknavý přístup by tak podmínka zaměstnat doporučeného uchazeče o zaměstnání po dobu 24 měsíců mohla být naplněna třeba až po deseti letech (i později), zkrátka podle toho, jak by úřad byl ochoten zájemce o zaměstnání doporučovat k přeobsazení zbudovaného pracovního místa. Právě ona bezbřehost možné lhůty, po kterou by byl zaměstnavatel vázán k udržení a obsazení pracovního místa, zdůrazňuje nerozumnost takového výkladu a je rozhodně v rozporu se základními zásadami dobré správy, na nichž musí být postupy veřejné správy zbudovány.

Úkolem žalovaného je výkon státní správy v oblasti finanční politiky státu (viz výše). V souzené věci bylo v pravomoci finančních orgánů kontrolovat, zdali se žalobce nedopusťl porušení rozpočtové kázně a v případě takového zjištění rozhodnout o vrácení peněžních prostředků zpět do státního rozpočtu.

V daném případě měl tedy žalovaný (jakož i správní orgán I. stupně) povinnost posoudit, zda nastaly skutečnosti, svědčící o porušení rozpočtové kázně žalobcem. Měl proto zvažovat, zda žalobce porušil ujednání obsažená v dohodě o poskytnutí příspěvku a zda byly naplněny podmínky žalobcova závazku vrátit příspěvek nebo jeho poměrnou část, pokud mu jeho zaviněním byl příspěvek poskytnut neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel. To vše proto, že jen takové nedodržení podmínek poskytnutí příspěvku je porušením rozpočtové kázně. Kategoricky je

proto nutné odmítnout tvrzení žalovaného, že jeho úkolem již není posuzovat, zda úřad práce liknavým postupem participoval na neobsazení společensky účelného pracovního místa, nebo v některých případech dokonce způsobil nemožnost plnění podmínek dohody příjemcem příspěvku. Naopak, pokud by totiž žalovaný zjistil, že k neobsazení pracovních míst (za existence smluvního závazku obsazovat pracovní místa zaměstnanci doporučenými úřadem práce a evidovanými v jeho registru) došlo právě jen z důvodu neplnění závazku ze strany úřadu práce, nemohl by dospět k závěru o porušení rozpočtové kázně žalobcem. Žalovaný je proto povinen si v rámci předběžné otázky učinit úsudek o jasnosti a srozumitelnosti dohody o poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu na daný účel, poté posuzovat naplnění podmínek dohody a z výsledku tohoto úsudku dospět k závěru o porušení (či neporušení) rozpočtové kázně.

Správní řád obsahuje v § 4 odst. 1 a § 8 principy, dle nichž je veřejná správa službou veřejnosti, správní orgány jsou povinny koordinovat své postupy a spolupracovat v zájmu naplnění požadavků dobré správy. Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená ustanovení odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty. Jak k tomu shodně uvádí právní doktrína, „[o]ptimální a efektivní koordinace správních činností mezi správními orgány navzájem může být dobrou správou jen tehdy, pokud vede k posílení ochrany adresátů veřejné správy, jejich práv a oprávněných zájmů. Naopak dobrá správa ve vztahu k adresátům veřejné správy není myslitelná bez toho, že by správní orgány mezi sebou navzájem účinně kooperovaly“ (Langášek, T. Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu. *Správní právo*, 2008, č. 4–5, s. 245).

Jak Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře uvádí (viz např. rozsudek ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS), základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgá-

nů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní počínání účastníků řízení. Rovněž v tomto směru je nutno spatřovat praktické naplnění smluvního pojetí státu představujícího konsensuální odraz přesvědčení občanů o nutnosti existence této instituce k ochraně základních práv a svobod (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2008, čj. 5 As 44/2007-93). Ve svých důsledcích by proto bylo porušením ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), pakliže by v praxi byl při-

puštěn postih právnických a fyzických osob za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo přitom způsobeno právě orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností, nebo naopak nečinností). V dané souvislosti neobstojí ani odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 Afs 58/2007-56, neboť ten se nezabýval nejasností dohody o poskytnutí příspěvku na zřízení společensky účelných pracovních míst a ani důsledky, které zásadní nejasnosti veřejnoprávní smlouvy mohou vyvolat.

2244

Územní plánování: zástupce veřejnosti Opatření obecné povahy: námitky proti územně plánovací dokumentaci

k § 65 odst. 2 a § 101a a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

k § 172 odst. 5 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zástupce veřejnosti (§ 23 stavebního zákona z roku 2006) je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentaci) aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách (namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí), a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24)

Prejudikatura: č. 291/2004 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1679/2008 Sb. NSS a č. 2050/2010 Sb. NSS.

Věc: a) Ing. Ilja M., MBA a b) Mgr. Renata Š. proti Magistrátu hlavního města Prahy o námitce žalobce a) proti změně zahrnuté do návrhu změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy.

Žalovaný vydal opatření obecné povahy hl. m. Prahy č. 9/2010, kterým se vydávají změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Toto opatření obecné povahy schválilo zastupitelstvo hl. m. Prahy usnesením ze dne 26. 3. 2010. V rámci projednávání návrhu změny územního plánu žalobci uplatnili připomínky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Současně s tím žalobce a) uplatnil jako zástupce veřejnosti (§ 23 odst. 2 stavebního zákona) shodné výhrady formou námitky.

Žalovaný námitku žalobce a) rozhodnutím ze dne 26. 3. 2010 zamítl. Rozhodnutí o námitce bylo zahrnuto do změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy jako jeho součást.

Žalobci podali u Městského soudu v Praze žalobu označenou jako „žaloba proti správnímu rozhodnutí“, v níž se domáhali zrušení „opatření obecné povahy č. 9/2010, kterým se vydávají změny vlny 07 a změna Z-1190/06 Územního plánu sídelního útvaru hlavního

města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 35/38 ze dne 26. 3. 2010 [...] v části týkající se rozhodnutí o námitce zástupce veřejnosti Ing. Ilji M., MBA, uplatněné ke změně Z-1187/07“.

Dle názoru žalobců musí i rozhodnutí o námitce uplatněné v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy splňovat elementární náležitosti obecně vyžadované pro správní rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí o předmětné námitce pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy č. 9/2010 však tyto náležitosti nesplňuje, a je proto nepřezkoumatelné. Pokud jde o žalobní legitimaci, žalobci poukázali na skutečnost, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu není zástupce veřejnosti oprávněn domáhat se soudního přezkumu samotného opatření obecné povahy; nezbývá mu tak, než napadnout žalobou ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. rozhodnutí o námitce. Pokud by žalobcům nebyla přiznána ani tato možnost soudní ochrany, pozbyl by, dle jejich názoru, institut zástupce veřejnosti fakticky svůj význam, neboť by těmto osobám byla odepřena soudní ochrana způsobu vyřazování jimi uplatněných námitek.

Městský soud usnesením ze dne 28. 7. 2010 rozhodl o postoupení věci Nejvyššímu správnímu soudu s tím, že žalobci se domáhají zrušení části opatření obecné povahy, přičemž podle § 101c s. ř. s. je k tomuto řízení věcně příslušný Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud věc vrátil Městskému soudu v Praze.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud s postoupením věci nesouhlasí, a to z následujících důvodů.

Pro posouzení věcné příslušnosti soudu k projednání předmětné žaloby je nutné řádně identifikovat předmět řízení. Pokud by totiž skutečně bylo napadáno opatření obecné povahy (respektive jeho část), byla by k projednání a rozhodnutí věci založena příslušnost zdejšího soudu (§ 101c s. ř. s.); pokud by ovšem šlo o žalobu podanou dle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního (žaloba na zrušení rozhodnutí

správního orgánu), byl by věcně příslušným krajský (městský) soud (§ 7 odst. 1 s. ř. s.).

Podstatné pro posouzení shora uvedené otázky je, že žalobci (i přes jisté formulační nejasnosti objevující se i v petitu) zcela jednoznačně vyjadřují vůli podrobit soudnímu přezkumu nikoli opatření obecné povahy jako takové (či jeho část), ale toliko rozhodnutí o námitkách žalobce a). Jistá nekonzistentnost v užitých formulacích zcela evidentně není výrazem neujasněnosti záměru žalobců v otázce předmětu řízení a režimu, ve kterém má být toto řízení vedeno, ale jde na vrub ne zcela srozumitelné právní úpravě, která rozhodnutí o námitkách explicitně pojímá jako součást odůvodnění zcela jiné kategorie správních aktů – opatření obecné povahy. Pro další právní úvahy lze tedy učinit dílčí závěr, že žalobci se domáhají přezkoumání rozhodnutí o námitkách žalobce a), a to v procesním režimu části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního.

Z uvedeného je zřejmé, že zbývá zodpovědět, zda jsou soudy povolány takové rozhodnutí ve shora uvedeném procesním režimu přezkoumat; je tedy nutné posoudit, zda vůbec rozhodnutí o námitkách lze považovat za samostatné správní rozhodnutí, a pokud ano, zda splňuje definici soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...)

Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze **po stránce formální** považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v § 172 odst. 5 *in fine* a stavební zákon v § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námitky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námitky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námitky není předmětem řízení (být s jeho vyústěním – opatřením obecné povahy – je imanentně spojeno)

a ten, kdo námitku uplatnil, nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce). V typově obdobných případech se Nejvyšší správní soud v minulosti již vyslovil dokonce i ve prospěch soudního přezkumu takových aktů (o tom viz dále), a to právě s ohledem na fakt, že adresát takového rozhodnutí je ve svých možnostech obrany proti němu v rámci prostředků správního práva značně omezen (srov. rozsudek ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ads 128/2009-71, č. 2050/2010 Sb. NSS). Rozhodnutí o námitkách je tedy samostatným výstupem orgánu veřejné správy a nelze jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy je fakticky nástrojem publikace tohoto rozhodnutí; zahrnutí rozhodnutí o námitce do odůvodnění opatření obecné povahy je dáno specifickým postupem předcházejícím vydání tohoto opatření, v jehož rámci (tedy mimo standardní správní řízení) jsou námitky vypořádávány.

Shora uvedený závěr, dle kterého rozhodnutí o námitkách je individuálním správním aktem – rozhodnutím, věcně oddělitelným od samotného opatření obecné povahy, však sám o sobě nepostačuje pro závěr o jeho soudní přezkoumatelnosti. Ustálená soudní judikatura v této otázce stojí zcela jednoznačně na závěru, že soudně přezkoumatelným je takový individuální správní akt, který vykazuje **materiální znaky rozhodnutí**; případná absence označení takového aktu jako rozhodnutí či deficit v jeho formě, jsou pak již věci samotného soudního přezkumu. Za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. lze tedy považovat takový akt správního orgánu, který je způsobilý zasáhnout právní sféru jeho adresáta (viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2007, čj. 8 As 29/2005-71). Správní soudnictví je ostatně vystavěno na principu generální klauzule; přezkoumat lze tedy každé správní rozhodnutí, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně zákonem vyloučeno, s výjimkou roz-

hodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž kompetenční vyluka není možná (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-219). Je tedy zřejmé, že „*nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, respektive v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je*“ (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, či výše citovaný rozsudek čj. 3 Ads 128/2009-71).

Otázkou, zda konkrétně rozhodnutí o námitkách podaných proti návrhu územního plánu lze podřadit soudnímu přezkumu, se zdejší soud již v minulosti zabýval, a to v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62. Zde připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy.

Ze skutečností shora uvedených lze tedy učinit další dílčí závěr, a sice, že rozhodnutí o námitkách, pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není *a priori* vyloučen.

Uvedený závěr nicméně není postačující pro určení, v jakém procesním režimu se mohou žalobci [fakticky však pouze žalobce a), neboť pouze on uplatnil námitky, o nichž bylo rozhodováno] domáhat ochrany svých práv v nyní posuzovaném případě. Ze závěrů plynoucích z posledně zmiňovaného rozsudku zdejšího soudu je totiž zřejmé, že žalobci

v procesu přijímání změny územního plánu (završeného vydáním opatření obecné povahy) nevystupovali jako nositelé svých subjektivních práv, a rozhodnutí o námitkách žalobce a) se tak žádným způsobem nemohlo dotknout jejich hmotněprávního postavení. Je tedy zřejmé, že jejich aktivní žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je vyloučena. Na straně druhé nelze ovšem přehlédnout ani existenci usnesení zdejšího soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27, č. 1679/2008 Sb. NSS, kterého se ostatně žalobci výslovně dovolávají. Nejvyšší správní soud v tomto usnesení konstatoval, že zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona, ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou následně aktivně legitimováni domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení této územně plánovací dokumentace, jakožto opatření obecné povahy, v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Obdobně jako v již zmiňovaném rozsudku čj. 2 Ao 2/2008-62, i v tomto případě Nejvyšší správní soud vycházel z premisy, že zástupce veřejnosti ani jím zastupované osoby „nemohli v řízení o návrhu na zrušení [...] opatření obecné povahy tvrdit ani prokázat dotčení na svých právech, neboť práve patří ke skupině osob, které dotčeny nejsou. Význam a prospěšnost institutu zástupce veřejnosti v řízení o územně plánovací dokumentaci jsou zřejmé, umožňuje občanům obce či kraje zúčastnit se projednávání těchto pro rozvoj příslušného územního samosprávného celku zcela zásadních dokumentů, a vykonávat tak veřejnou kontrolu nad tím, zda jsou veřejné zájmy při územním plánování [...] ze strany orgánů veřejné moci skutečně respektovány. Zároveň je ovšem třeba konstatovat, že uvedený institut nebyl promítnut do právní úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy, tedy do soudního řádu správního (§ 101a až § 101d s. ř. s.).“ Je tedy evidentní, že v nyní posuzovaném případě žalobci nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách žalobce a) ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ani k podání návrhu na zrušení obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., a to *per se*.

Nejvyšší správní soud se nicméně zcela ztotožňuje s žalobci v jejich názoru, že odepření soudní kontroly způsobu, jakým byly vypořádány námitky zástupce veřejnosti uplatněné v rámci projednávání návrhu změny územního plánu, by ve svých důsledcích vedlo k degradaci tohoto procesního institutu, který byl do stavebního zákona zaveden k prosazování veřejných zájmů v procesu územního plánování. Přístup k soudní ochraně pro osoby, které se sice zúčastnily správního řízení, ale rozhodnutí z něho vzešlé se sféry jejich subjektivních práv nedotýká, není ovšem vyloučen. Jak se totiž vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, těmto osobám za určitých podmínek svědčí **aktivní legitimace ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.** Rozšířený senát zde konstatoval, že „[p]odmínka, podle níž žalobce k žalobě není oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá práve turzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.“

Dle názoru Nejvyššího správního soudu lze uvedené závěry vztáhnout i na postavení žalobce a) v dané věci. Jak již bylo opakovaně konstatováno, v procesu předcházejícímu přijetí změny územně plánovací dokumentace totiž vystupoval jako nositel veřejných zájmů představovaných uplatněnými připomínkami relevantní části veřejnosti, přičemž

samotný fakt, že rozhodnutí o námitkách, které v tomto směru uplatnil, nebylo vydáno ve standardním správním řízení, nemůže být jeho právu na přístup k soudu ke škodě. Současně je zřejmé, že žalobou je namítána nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách; nepřezkoumatelnost (ať již z důvodu nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů) je podmnožinou **procesních vad** jakéhokoli řízení – je te-

dy namítána těžká procesní vada, která mohla mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

Lze tedy uzavřít, že návrhem podaným v dané věci se žalobci domáhají zrušení nikoli opatření obecné povahy jako takového (jeho části), nýbrž správního rozhodnutí – rozhodnutí o námitkách, přičemž žalobce a) je k podání takové žaloby aktivně legitimován. (...)

2245

Nářízení vlády: odkaz na ustanovení technické normy Ochrana spotřebitele: bezpečnost výrobků

k § 2 písm. f) a § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb., o bezpečnosti zapalovačů uváděných na trh

k zákonu č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků

k zákonu č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky

k směrnici 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků

I. K tomu, aby do nařízení vlády bylo možné zařadit odkaz na ustanovení technické normy, není třeba výslovného zmocnění v zákoně. Podstatné je, aby takové nařízení vlády, jehož součástí se na základě odkazu stane i příslušné ustanovení technické normy, svým obsahem nepřekračovalo meze zákona, k jehož provedení bylo vydáno.

II. Ustanovení § 3 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb., o bezpečnosti zapalovačů uváděných na trh, nejsou v rozporu se směrnici 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků, se zákonem č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků, se zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ani s jiným nadřazeným právním předpisem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 5 As 69/2009-86)

Prejudikatura: č. 2123/2010 Sb. NSS a č. 2058/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 271/1995 Sb., č. 96/2001 Sb., č. 105/2004 Sb., č. 154/2006 Sb., č. 434/2006 Sb. a č. 241/2009 Sb; rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1970, *Grad* (9/70, Recueil, s. 825)*, ze dne 11. 7. 1974, *Dassonville* (8/74, Recueil, s. 837)**, ze dne 20. 2. 1979, *Rewe-Zentral*, zvaný „*Cassis de Dijon*“ (120/78, Recueil, s. 649)**), ze dne 10. 4. 1984, *von Colson a Kamann* (14/83, Recueil, s. 1891), ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, Recueil, s. 3969)***), ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing* (C-106/89, Recueil, s. I-4135)***), ze dne 24. 11. 1993, *Keck a Mithouard* (C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097), ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro* (C-168/95, Recueil, s. I-4705)***), ze dne 26. 6. 1997, *Familiapress* (C-368/95, Recueil, s. I-3689), ze dne 13. 12. 2001, *DaimlerChrysler* (C-324/99, Recueil,

*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, ASPI, č. 5/2004, s. 339.

**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, ASPI, č. 2/2004, s. 80, resp. s. 84.

***) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, ASPI, č. 3/2008, s. 182, resp. 186 a 190.

s. I-9897), ze dne 23. 9. 2003, *Komise proti Dánsku* (C-192/01, Recueil, s. I-9693), ze dne 11. 12. 2003, *Deutscher Apothekerverband* (C-322/01, Recueil, s. I-14887)*), ze dne 5. 2. 2004, *Komise proti Francii* (C-24/00, Recueil, s. I-1277), ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed* (C-321/05, Sb. rozh., s. I-5795)**) a ze dne 15. 11. 2007, *Komise proti Německu* (C-319/05, Sb. rozh., s. I-9811).

Věc: Společnost s ručením omezeným FORTIS-DB proti České obchodní inspekci, Inspektorátu Plzeňskému a Karlovarskému, o zákaz prodeje, o kasační stížnosti žalovaného.

Opatřením žalovaného ze dne 17. 3. 2008 byl žalobci zakázán prodej 5 000 ks zapalovačů v celkové hodnotě 60 000 Kč. Proti těmto opatřením podal žalobce námitky, které dne 7. 4. 2008 ředitel žalovaného zamítl.

Žalovaný dospěl k závěru, že se jedná o tzv. „*novelty zapalovače*“, tj. zapalovače neobvyklého typu ve smyslu čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, neboť jsou vybaveny světlem, jež zobrazuje obrázek zábavného charakteru a jehož funkce není závislá na zapálení. Zapalovače neobvyklého typu se podle § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb. považují za nebezpečné a nesmějí být uváděny na trh. Prodejem těchto zapalovačů žalobce podle žalovaného porušil rovněž § 5 odst. 4 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Proti uvedenému rozhodnutí ředitele žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Plzni žalobu. Krajský soud napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 30. 6. 2009 zrušil pro nedostatek důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dále shledal, že žalovaný nebyl oprávněn použít § 3 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb., neboť jsou v rozporu se zákonem.

Krajský soud shledal především rozpor s § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků. Z § 3 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. vyplývá, že vláda v nařízení žádné podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činnosti s jeho bezpečností souvisejících ani z hlediska bezpečnosti specifikovaná kritéria konkrétněji nestanovila. Odkázala pouze stroze na čl. 3.2

národní technické normy zavádějící evropskou normu EN 13869:2002.

Zmiňovaná ustanovení nařízení vlády č. 198/2007 Sb. jsou podle krajského soudu dále v rozporu s § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky. Podle tohoto ustanovení česká technická norma není obecně závazná. Krajský soud připomněl, že podle čl. 78 Ústavy ČR je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stanoví-li zákon, že česká technická norma není obecně závazná, nemůže vláda svým nařízením stanovit, že konkrétní ustanovení české technické normy závazným je.

Ustanovení § 3 odst. 2 a § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. jsou podle krajského soudu konečně v rozporu také se systematickou § 3 zákona o obecné bezpečnosti výrobků a čl. 3 ve spojení s čl. 2 písm. b) a c) směrnice 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků. Těmito právními předpisy je definován pojem bezpečného výrobku, přičemž je stanoveno, že výrobek, který nesplňuje kritéria bezpečného výrobku, je výrobkem nebezpečným. Odpovídá-li výrobek technické normě, považuje se za bezpečný. V žádném případě však neplatí, že pokud výrobek neodpovídá technické normě, je nebezpečný.

Krajský soud uzavřel, že § 3 odst. 2 a § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. jsou v rozporu se zákonem, a tudíž je žalovaný nebyl oprávněn použít a měl bezpečnost předmětných zapalovačů posuzovat podle obecných kritérií § 3 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI*, č. 2/2004, s. 95.

**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, Wolters Kluwer ČR, a. s.*, č. 1/2011, s. 13.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Odmítl závěr krajského soudu, podle něhož jsou § 3 odst. 2 a § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. v rozporu se zákonem, a nelze je použít. Stěžovatel upozorňuje na to, že § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků předjímá možnost přijetí upřesňujících kritérií formou nařízení vlády. Pro oblast zapalovačů bylo pro tento účel přijato právě nařízení vlády č. 198/2007 Sb., a to na základě rozhodnutí Komise 2006/502/ES ze dne 11. 5. 2006, kterým se po členských státech žádá, aby přijaly opatření zajišťující, aby se na trh uváděly pouze zapalovače, které jsou odolné dětem, a zakázaly uvádět na trh zapalovače neobvyklého typu (*novelty*). Mezi taxativně stanovená kritéria patří dle § 12a písm. c) zákona o obecné bezpečnosti výrobků i omezení nabídky výrobku. Zákaz prodeje zapalovačů neobvyklého typu, jak jej stanoví § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb., je nepochybně takovým omezením prodeje. Stěžovatel tedy nemůže souhlasit s názorem krajského soudu, že vláda v nařízení žádné podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících ani z hlediska bezpečnosti specifikovaná kritéria konkrétněji nestanovila.

V rozsudku zmiňovaný odkaz na technickou normu ČSN EN 138969:2002 pak podle stěžovatele již nepředstavuje další omezení prodeje nad rámec nařízení, ale plní pouze funkci definice pojmu „*zapalovač neobvyklého typu*“.

Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že by byla konstrukce definice nebezpečného výrobku dle citovaného nařízení vlády v rozporu se systematickou zákona o obecné bezpečnosti výrobků. To, že je výrobek považován za nebezpečný, je stanoveno přímo v nařízení vlády č. 198/2007 Sb., odkazem na technickou normu se vymezuje pouze definice tohoto výrobku. Nařízení vlády č. 198/2007 Sb. je třeba považovat za zvláštní právní předpis, který přejímá právo Evropských společenství a kterým se stanoví požadavky na bezpečnost výrobku nebo na omezení rizik, která jsou s výrobkem při jeho užívání spojena, jehož

existenci předpokládá právě § 3 zákona o obecné bezpečnosti výrobků, jímž krajský soud argumentuje. Tedy výrobky definované v § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. za pomoci odkazu na čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002 nevyhovují § 3 odst. 2 tohoto nařízení vlády, tedy zvláštnímu právnímu předpisu, který přejímá právo Evropských společenství a kterým se stanoví požadavky na bezpečnost výrobku a na omezení rizik spojených s jeho užíváním, tedy nejedná se o výrobky bezpečné ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o obecné bezpečnosti výrobků, a jedná se tudíž naopak o výrobky nebezpečné dle § 3 odst. 7 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Jak vyplývá z tvrzení žalobce, jež potvrzují zjištění uvedená v kontrolním protokolu, předmětné zapalovače byly dovezeny do Evropské unie a uvedeny na trh v některých členských zemích EU, kde je žalobce rovněž nakoupil a dodal na trh v České republice. Na danou věc se tedy vztahuje jedna ze čtyř základních svobod vnitřního trhu Evropské unie, tedy volný pohyb zboží zaručený v rámci tohoto trhu především primárním právem Evropské unie. Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) [před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, tj. i podle právního stavu relevantního pro tuto věc – Smlouva o založení Evropského společenství (dále jen „SES“)] zakazuje členským státům zavádět mezi sebou nejen dovozní a vývozní cla, příp. jiné obdobné poplatky, ale podle čl. 34 SFEU (bývalý čl. 28 SES) rovněž množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem. Co to jsou „*opatření s rovnocenným účinkem*“, definuje rozsáhlá judikatura Soudního dvora, jež má svůj počátek již v raných dobách evropské integrace, jako veškerá opatření členských států, „*která by mohla, ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně, narušit obchod ve Společenství*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 7. 1974, *Dassonville*, 8/74, Recueil,

s. 837, bod 5). Soudní dvůr nicméně později upřesnil, že vnitrostátní opatření, která omezují nebo zakazují určité způsoby prodeje, nepředstavují opatření s rovnocenným účinkem, pokud se použijí na všechny dotčené hospodářské subjekty provozující činnost na území daného členského státu a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh (viz rozsudek ze dne 24. 11. 1993, *Keck a Mithouard*, C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097, bod 16). Naopak opatření vymezující podmínky, které musí určité zboží na trhu členského státu splňovat, i když je legálně vyráběno a uváděno na trh v jiném členském státu, se vždy považují za opatření s rovnocenným účinkem, bez ohledu na to, zda se takové opatření týká pouze zboží pocházejícího z jiných členských států, nebo zda vymezuje požadavky pro veškeré zboží daného druhu na trhu příslušného členského státu (viz např. rozsudek ze dne 26. 6. 1997, *Familiapress*, C-368/95, Recueil, s. I-3689, bod 8, jakož i rozsudek ze dne 11. 12. 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Recueil, s. I-14887, bod 67).

Zákaz těchto opatření ovšem neplatí absolutně, členské státy se mohou dovolávat některých výjimek, a to jednak tzv. důvodů obecného zájmu uvedených v čl. 36 SFEU (bývalý čl. 30 SES), mezi něž patří mj. ochrana veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrana zdraví, jednak tzv. kategorických požadavků stanovených judikaturou Soudního dvora, mezi něž patří též ochrana spotřebitele (viz zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 2. 1979, *Rewe-Zentral*, zvaný „*Cassis de Dijon*“, 120/78, Recueil, s. 649, bod 8, srov. též rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2010, čj. 2 As 55/2010-167, č. 2124/2010 Sb. NSS). Členské státy v každém případě musí při přijímání opatření dovolávajících se zmíněných výjimek respektovat zásadu proporcionality, tedy jimi volené prostředky se musejí omezovat na to, co je skutečně nutné k zajištění sledovaného cíle a musejí být takto sledovanému cíli přiměřené tak, aby bylo zřejmé, že daného cíle nemohlo být dosaženo prostřed-

nictvím opatření narušujících obchod v rámci Unie v menší míře (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 23. 9. 2003, *Komise proti Dánsku*, C-192/01, Recueil, s. I-9693, bod 45, ze dne 5. 2. 2004, *Komise proti Francii*, C-24/00, Recueil, s. I-1277, bod 52 a ze dne 15. 11. 2007, *Komise proti Německu*, C-319/05, Sb. rozh., s. I-9811, bod 87).

Jiná je ovšem situace v případech, kdy je příslušná oblast harmonizována sekundárním právem EU. Pokud je daná otázka předmětem harmonizace na úrovni Unie, vnitrostátní právní předpisy, které se jí týkají, musejí být posouzeny především s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního předpisu, a nikoliv na ustanovení čl. 34 a čl. 36 SFEU (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 12. 2001, *DaimlerChrysler*, C-324/99, Recueil, s. I-9897, bod 32). Přijetí opatření s rovnocenným účinkem nad rámec příslušného právního předpisu EU je pak možné pouze v případě, že daný právní předpis, zejména směrnice, nepředstavuje úplnou harmonizaci dané oblasti, resp. že taková směrnice sama předpokládá možnost přijetí přísnější úpravy členského státu nebo vymezuje podmínky, za nichž se členské státy mohou od harmonizované úpravy odchýlit, taková opatření pak musejí respektovat rovněž výše zmíněné obecné požadavky vycházející z judikatury Soudního dvora k čl. 34 a čl. 36 SFEU.

Právní předpisy Evropské unie, které se dotýkají uplatňování základních svobod na vnitřním trhu EU, nejsou přijímány vždy se stejným cílem. Primárním účelem harmonizace je často právě sjednocení dosud odlišných podmínek pro jednotlivé podnikatelské činnosti, jak vyplývá z právních úprav členských zemí, aby byl usnadněn např. volný pohyb zboží či služeb na vnitřním trhu. Pak bývá právním základem takového předpisu čl. 114 SFEU (bývalý čl. 95 SES), který zároveň upravuje postup, jímž se může členský stát za výjimečných okolností a se souhlasem Komise od harmonizované úpravy odchýlit. Unijní právní předpisy dotýkající se fungování vnitřního trhu však mohou být primárně určeny také k uskutečňování jednotlivých politik Evropské unie, např. ochrany veřejného

zdraví, ochrany životního prostředí nebo ochrany spotřebitele, u nichž Smlouva vymezuje vlastní zmocňovací ustanovení pro evropského normotvůrce. Takové právní předpisy však většinou představují pouze minimální standard umožňující členským státům přijmout přísnější úpravu, která ovšem musí být v každém případě slučitelná s ustanoveními Smlouvy týkajícími se vnitřního trhu.

Vnitrostátní právní úprava, kterou použil stěžovatel v dané věci, tedy zákon o obecné bezpečnosti výrobků a prováděcí nařízení vlády č. 198/2007 Sb., slouží k transpozici v první řadě směrnice o obecné bezpečnosti výrobků. Tato směrnice byla přijata podle čl. 95 SES (nyní čl. 114 SFEU) a jejím účelem tedy je, jak vyplývá rovněž z jejího odůvodnění, především sblížení právních předpisů členských států, jež upravují obecné požadavky na bezpečnost výrobků určených spotřebitelům, tak, aby tyto rozdíly nevytvářely překážky vzájemného obchodu mezi členskými státy a nenarušovaly soutěž v rámci vnitřního trhu a aby ovšem zároveň na úrovni Společenství (nyní Unie) byla zajištěna vysoká úroveň ochrany zdraví a bezpečnosti spotřebitelů (tedy i s přihlédnutím k ustanovením Smlouvy upravujícím pravomoci Unie v oblasti ochrany veřejného zdraví a ochrany spotřebitele).

Citovaná směrnice představuje obecný právní předpis Unie upravující obecné požadavky na bezpečnost výrobků pouze do té míry, v jaké nejsou tyto požadavky stanoveny zvláštními právními předpisy Unie (čl. 1 odst. 2 směrnice). Zcela obdobné postavení má v rámci českého právního řádu zákon o obecné bezpečnosti výrobků, který slouží k transpozici této směrnice (§ 1 odst. 2 uvedeného zákona).

Směrnice vymezuje v čl. 2 písm. b) obecná kritéria pro posouzení, zda se jedná o bezpečný výrobek, která zákon přebírá (být ne doslovně) v § 3 odst. 1 a 6. Pokud nejsou požadavky na bezpečnost výrobku stanoveny zvláštním právním předpisem EU, považuje se tento výrobek podle čl. 3 odst. 2 prvního pododstavce citované směrnice za bezpečný, jestliže splňuje požadavky zvláštních právních předpisů členského státu, kde je výro-

bek uveden na trh, pokud tyto předpisy odpovídají primárnímu právu EU. Podle § 3 odst. 2 zákona o obecné bezpečnosti výrobků se za bezpečný považuje výrobek splňující bezpečnostní požadavky zvláštního právního předpisu, který přejímá právo Evropské unie. Jestliže však takový právní předpis stanoví pouze některá hlediska bezpečnosti, ostatní hlediska se posuzují podle tohoto zákona. Podle § 3 odst. 3 zákona o obecné bezpečnosti výrobků v případě, že neexistuje takový zvláštní právní předpis a požadavky na bezpečnost nejsou upraveny právem Evropské unie, považuje se za bezpečný výrobek, který je ve shodě s právním předpisem členského státu Evropské unie, na jehož území je uveden na trh, pokud tento předpis zaručuje minimálně ochranu rovnocennou s obecnými požadavky dle § 3 odst. 1 tohoto zákona.

Směrnice dále v čl. 3 odst. 2 druhém pododstavci konstruuje vyvratitelnou domněnku shody výrobku s obecnými požadavky na bezpečnost, pokud výrobek odpovídá nezávazným vnitrostátním technickým normám přejímajícím evropské technické normy, jež byly vypracovány postupem podle čl. 4 směrnice a na něž Komise zveřejnila odkaz v Úředním věstníku Evropské unie. Tomuto ustanovení odpovídá § 3 odst. 4 zákona o obecné bezpečnosti výrobků. Není-li takových harmonizovaných technických norem, stanoví čl. 3 odst. 3 směrnice další referenční rámce pro posuzování bezpečnosti daného výrobku. Toto ustanovení směrnice se pak promítá do § 3 odst. 5 citovaného zákona, podle něhož mezi tyto referenční rámce patří mj. česká technická norma přejímající jinou než výše uvedenou evropskou normu a dále národní technická norma členského státu, ve kterém byl výrobek uveden na trh. Ani shoda výrobku s uvedenými hledisky, tedy mj. s evropskou technickou normou podle čl. 3 odst. 2 směrnice, nesmí podle čl. 3 odst. 4 směrnice bránit příslušným orgánům členských států přijmout vhodná opatření, včetně stažení výrobku z trhu, pokud existuje důkaz, že navzdory shodě je výrobek nebezpečný. Tomuto ustanovení odpovídá § 7 odst. 5 zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Opatření, která jsou příslušné orgány členských států oprávněny přijímat (byť způsobem slučitelným s čl. 34 a čl. 36 SFEU) vůči výrobcům a distributorům, příp. vůči dalším osobám, jsou vymezena v čl. 8 citované směrnice, jemuž v zásadě odpovídá § 7 odst. 2 zákona o obecné bezpečnosti výrobků. Tato opatření zahrnují mj. zákaz uvedení určitých nebezpečných výrobků na trh, nařízení jejich okamžitého stažení z trhu či, jako poslední prostředek, nařízení jejich zpětného převzetí od spotřebitelů.

Podle čl. 13 uvedené směrnice, dozví-li se Komise o vážném riziku vyplývajícím z určitých výrobků pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů v různých členských státech, může za dále stanovených podmínek a na základě příslušné konzultační procedury přijmout rozhodnutí, které členským státům uloží povinnost, aby přijaly některá z opatření uvedených v čl. 8 odst. 1 písm. b) až f) směrnice. Tato rozhodnutí Komise jsou platná po dobu nejvýše jednoho roku a mohou být stejným postupem opakovaně prodlužována vždy nanejvýš o rok. Rozhodnutí týkající se konkrétních, tj. jednotlivě určených výrobků nebo sérií výrobků jsou však platná bez časového omezení. Rozhodnutí podle čl. 13 směrnice tedy mohou výrobky, jichž se týkají, vymezovat rovněž druhově, nikoliv jen jednotlivě. Takovým rozhodnutím je i zmiňované rozhodnutí Komise 2006/502/ES, jímž se po členských státech žádá, aby přijaly opatření zajišťující, aby se na trh uváděly pouze zapalovače, které jsou odolné dětem, a aby zakázaly uvádět na trh zapalovače neobvyklého typu.

Rozhodnutí je obecně druhem právního aktu EU definovaným v čl. 288 čtvrtém pododstavci SFEU (bývalý čl. 249 SES), který může mít z českého doktrinního pohledu podobu mj. individuálního správního aktu i normativního aktu. Lze vycházet z toho, že rozhodnutí Komise 2006/502/ES přijaté na základě čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, které je adresováno všem členským státům, jejichž prostřednictvím ovšem nepřímě ukládá povinnosti neurčitému okruhu výrobců či distributorů druhově (nikoliv individuálně) určených výrobků (zapalovačů), je normativ-

ním aktem, který se svou povahou blíží směrnicím. Z judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 6. 10. 1970, *Grad*, 9/70, Recueil, s. 825, body 9 a 10) vyplývá, že některá ustanovení rozhodnutí určených členským státům mohou mít přímý účinek za obdobných podmínek jako směrnice. Z toho je ovšem zároveň zřejmé, že ustanovení rozhodnutí Komise 2006/502/ES přímého účinku nabýt nemohou, i kdyby nebyla členským státem řádně transponována, neboť nestanoví jednotlivci práva, ale toliko povinnosti, které jsou členské státy vždy povinny řádně upravit vnitrostátním právním předpisem, chtějí-li je vůči jednotlivcům vymáhat.

Aby byla Česká republika schopna dostat svým závazkům, jež pro ni vyplývají z rozhodnutí normativní povahy přijímaných Komisí podle čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, byl do zákona o obecné bezpečnosti výrobků vložen výše citovaný § 12a, jímž se vláda zmocňuje přijímat výhradně na základě uvedených rozhodnutí Komise nařízení a jim stanovit podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících. Na základě rozhodnutí Komise 2006/502/ES pak bylo přijato nařízení vlády č. 198/2007 Sb.

Podle čl. 2 rozhodnutí Komise 2006/502/ES mají členské státy zajistit, aby se na trh uváděly pouze zapalovače, které jsou odolné dětem, a zakázat uvádět na trh zapalovače neobvyklého typu s tím, že od 11. 3. 2008 musí být spotřebitelům dodávány pouze zapalovače odolné dětem a zároveň jim nesmí být dodávány zapalovače neobvyklého typu. Rozhodnutí Komise 2006/502/ES tedy stanoví tyto povinnosti zcela nezávisle na evropské normě EN 13869:2002, z této normy si pouze „*vyplýčuje*“ definici toho, co je považováno za zapalovače neobvyklého typu (čl. 1 odst. 2 rozhodnutí), a rovněž některé prvky definice zapalovačů odolných dětem (čl. 1 odst. 3 rozhodnutí). Zcela obdobnou strukturu přejímá z rozhodnutí Komise 2006/502/ES také nařízení vlády č. 198/2007 Sb. [§ 3 a § 8 ve spojení s § 2 písm. c) a f) nařízení vlády].

Nejvyšší správní soud nastínil základní strukturu právní úpravy volného pohybu

zboží na vnitřním trhu Evropské unie a popsal, jaké místo v něm zaujímá směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a na ni navažující rozhodnutí Komise 2006/502/ES, aby ukázal, že nařízení vlády č. 198/2007 Sb. není v rozporu se systematickou směrnicí o obecné bezpečnosti výrobků, jak tvrdil krajský soud, ani se systematickou zákona o obecné bezpečnosti výrobků, který tuto směrnici transponuje. Jak vyplývá z předešlého výkladu, Česká republika nebyla při přijímání nařízení vlády č. 198/2007 Sb. v postavení členského státu, který by se o své vlastní vůli rozhodl zavést určitá opatření omezující volný pohyb zboží na vnitřním trhu EU a musel by přitom respektovat relevantní sekundární právo Unie a při jeho absenci či v případě, že k tomu sekundární právo ponechává prostor, by se musel pohybovat v mezích čl. 34 a čl. 36 SFEU. V daném případě byla Česká republika bez dalšího povinna tato opatření týkající se bezpečnosti zapalovačů zavést, a to na základě rozhodnutí Komise 2006/502/ES, které k tomu členské státy zavazuje. Jedná se sice o terciární právní předpis EU, který má ovšem svůj základ v již citovaném čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků.

Článek 13 směrnice je přitom třeba chápat nejen jako zmocnění pro Komisi vydávat v něm specifikovaná rozhodnutí, ale i jako zvláštní ustanovení ve vztahu k obecnému režimu bezpečnosti výrobků, jak je definován v čl. 3 ve spojení s čl. 2 písm. b) směrnice (včetně obecného pravidla dle čl. 3 odst. 2 směrnice konstruujičoho vyvrátitelnou domněnku shody výrobku s obecnými požadavky na bezpečnost, pokud výrobek odpovídá nezávazným vnitrostátním technickým normám přejímajícím evropské technické normy). Jestliže čl. 13 směrnice předpokládá možnost, že Komise definuje pro některé výrobky konkrétní požadavky na jejich bezpečnost, které jdou nad rámec obecných požadavků uvedených ve směrnici, pak je zřejmé, že se na tyto výrobky nemohou vztahovat obecná ustanovení směrnice ve stejném rozsahu, v jakém se vztahují na ostatní výrobky, u nichž další požadavky na jejich bezpečnost stanoveny nejsou. Tento vzájemný vztah cito-

vaných ustanovení směrnice je podle Nejvyššího správního soudu natolik zřejmý bez ohledu na její jednotlivé jazykové verze, že představuje ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora *acte clair*, nezakládá tedy povinnost Nejvyššího správního soudu položit v tomto ohledu Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Zcela obdobně jako vztah těchto ustanovení směrnice je třeba chápat rovněž vztah je transponujících ustanovení § 3 a § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků.

Přestože tedy Nejvyšší správní soud neshledal na rozdíl od krajského soudu rozpor nařízení vlády č. 198/2007 Sb. se směrnicí o obecné bezpečnosti výrobků a přestože opakovaně konstatuje, že naopak toto nařízení vlády zajišťuje transpozici rozhodnutí Komise 2006/502/ES, jež samo ze směrnice vychází, lze souhlasit s krajským soudem v tom ohledu, že vláda měla povinnost tuto transpozici provést způsobem slučitelným s ústavním pořádkem ČR. Jak opakovaně judikoval Ústavní soud, implementace unijního práva do práva vnitrostátního musí probíhat, jak je to jen možné, v souladu s ústavním pořádkem. Pouze v případě, kdy by unijní předpis, jenž má být implementován do českého právního řádu, neponechával k takovému postupu žádný prostor, uplatnila by se i na vnitrostátní právní předpis zásada přednosti unijního práva a takový předpis by v tomto nezbytném rozsahu nepodléhal kognici Ústavního soudu z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb., a ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb.).

V daném případě není pochyb o tom, že požadavek rozhodnutí Komise 2006/502/ES, aby nebyly uváděny na trh mj. zapalovače neobvyklého typu, jak je toto rozhodnutí definuje, je možné v rámci českého právního řádu naplnit ústavně konformním způsobem, ať již by se tak mělo stát výlučně zákonem, nebo tím, že zákonodárce vytvoří v příslušném zákonu prostor k tomu, aby k vlastní implementaci rozhodnutí Komise přijatých na základě čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků mohlo docházet prováděcím práv-

ním předpisem. Zákonodárce zvolil tuto druhou cestu, když do zákona o obecné bezpečnosti výrobků vložil § 12a, jenž předpokládá, že implementace zmíněných rozhodnutí Komise bude prováděna formou nařízení vlády. Je tedy nutno vycházet z toho, že jednak samotný § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků nesmí odporovat ústavnímu pořádku, zejm. čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, tedy že nesmí nařízení vlády ponechávat nic, co má být vyhrazeno zákonu – zejména úpravu primárních práv a povinností, a jednak že výsledné nařízení vlády musí respektovat čl. 78 Ústavy, podle něhož je vláda oprávněna vydávat nařízení toliko k provedení zákona a v jeho mezích.

Ústavnost § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků krajský soud nezpochybňoval a ani Nejvyšší správní soud v něm neshledal nic, co by mělo odporovat ústavnímu pořádku. Podle tohoto ustanovení může vláda stanovit podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících, a to za předpokladu, že výrobek představuje vážné riziko pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů a že se tak děje na základě rozhodnutí Komise. Co se rozumí podrobnostmi týkajícími se bezpečnosti výrobku, je pak dále specifikováno v písmenech a) až g) citovaného ustanovení. Byť tato upřesňující „kritéria“ nejsou příliš šťastně formulována a ve skutečnosti se vlastně ani nejedná o „kritéria“, ale spíše o požadavky na výrobky, které může vláda nařízením stanovit, ponechává toto ustanovení jako celek podle názoru Nejvyššího správního soudu prováděcímu právnímu předpisu pouze možnost upřesnit některé povinnosti výrobců a distributorů výrobků, které jsou již primárně upraveny zákonem o bezpečnosti výrobků, jako je základní povinnost uvádět na trh pouze bezpečné výrobky, jakož i povinnost tyto výrobky z hlediska bezpečnosti řádně označovat, opatřovat průvodní dokumentací atd. Ustanovení § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků tedy respektuje ústavní požadavek, podle něhož nelze na prováděcí právní předpis přenést úpravu primárních práv a povinností fy-

zických a právnických osob (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, č. 96/2001 Sb.).

Krajský soud ovšem tvrdí, že § 3 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. f) nařízení vlády překračuje meze § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků, neboť vláda v těchto ustanoveních nestanovila žádné podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku nebo činností s jeho bezpečností souvisejících, pouze odkázala na čl. 3.2 národní technické normy zavádějící evropskou normu EN 13869:2002. Ani s tímto názorem nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

Již v nálezu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, č. 271/1995 Sb., Ústavní soud konstatoval: „Podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Vláda tedy nepotřebuje výslovnou delegaci v příslušném zákoně, nařízení však nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže tedy být praeter legem. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Obecně lze říci, že zcela volnou úvahu exekutiva však nikdy nemá, neboť vždy je omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy.“ V již zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 pak Ústavní soud tuto úvahu dále rozvedl takto: „Z ústavního hlediska jsou orgány s legislativní pravomocí oprávněny a povinny vydávat právní předpisy ve formě, která je jim určena. Formou předepsanou vládě je ve smyslu čl. 78 Ústavy nařízení. Podle tohoto ustanovení může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády. Na tom nic nemění skutečnost, že v některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje. Vláda se pak musí pohybovat secundum et intra legem, nikoli mimo zákon (praeter legem). Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona býti X, přísluší vládě stanovit, že má býti X1, X2, X3, nikoli též, že má býti Y“ (obdobně viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03,

č. 105/2004 Sb., resp. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2010, čj. 4 Ads 120/2009-88, č. 2058/2010 Sb. NSS).

Povahou technických norem se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, č. 241/2009 Sb., jež zmiňoval rovněž krajský soud. Ústavní soud k charakteru technických norem uvedl: „České technické normy jsou zvláštním druhem norem, ve kterých jsou upraveny velice specifické požadavky: obsahují technický popis parametrů výrobků, konstrukcí, materiálů i složitějších celků z těchto částí tvořených. Technické normy obsahují informace o obecně uznávaných technických řešeních, základní zákonné požadavky bezpečnosti konstrukcí, materiálové, protipožární, hygienické či ochrany zdraví a životního prostředí. Technické normy pokrývají téměř všechny oblasti lidské činnosti. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů v ust. § 4 definuje české technické normy takto: „1) Česká technická norma je dokument schválený pověřenou právnickou osobou (§ 5) pro opakované nebo stálé použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jehož vydání bylo oznámeno ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví [...]. Česká technická norma není obecně závazná. 2) Název česká technická norma a písmenné označení ČSN nesmějí být použity k označení jiných dokumentů. 3) Česká technická norma poskytuje pro obecné a opakované používání pravidla, směrnice nebo charakteristiky činností nebo jejich výsledků zaměřené na dosažení optimálního stupně uspořádání ve vymezených souvislostech“. Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů o technických normách nic nestanoví. Z výše citované pozitivní právní úpravy vyplývá, že české technické normy nejsou obecně závazné. Technické normy jsou považovány za kvalifikovaná doporučení (nikoliv příkazy) a jejich používání je nezávazné, ale jen dobrovolné. Existuje však celá řada případů, kdy

je dodržení požadavků konkrétních českých technických norem vyžadováno zákonem nebo vyhláškou. Povinnost postupovat při určité činnosti v souladu s českými technickými normami může vzniknout především na základě ustanovení právního předpisu, které stanoví, že ve vztazích upravených tímto právním předpisem je nutno dodržovat české technické normy. V těchto případech již lze o určité závaznosti těchto norem hovořit. Technické normy tedy nejsou obecně závazné, v určitých případech se však stanou obecně závaznými, pokud na ně konkrétní právní předpis výslovně odkáže.“ Obdobně k technickým normám judikoval též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2010, čj. 2 As 69/2010-122.

Jak vyplývá z předešlého výkladu, vláda v § 3 odst. 2 nařízení upřesnila po vzoru rozhodnutí Komise 2006/502/ES zcela nezávisle na citované technické normě zákonem stanovenou povinnost výrobců a distributorů neuvádět na trh nebezpečné výrobky tak, že se tato povinnost vztahuje mj. na zapalovače neobvyklého typu, a to s tím, že zapalovače neobvyklého typu, které byly uvedeny na trh přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení, mohou být spotřebiteli nabízeny a prodávány nejdéle do 11. 3. 2008 (§ 8 nařízení vlády). Odkaz na příslušné definiční ustanovení technické normy ČSN EN 13869:2002 je tedy v daném případě pouze otázkou legislativní techniky. Vláda v nařízení č. 198/2007 Sb. (obdobně jako předtím Komise v rozhodnutí 2006/502/ES) mohla jistě definici zapalovačů neobvyklého typu obsaženou v čl. 3.2 technické normy EN 13869:2002 doslovně převzít do § 2 písm. f) nařízení. Pokud namísto toho nařízení vlády u definice zapalovačů neobvyklého typu odkázalo na čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, je výsledek tentýž. Tímto postupem se nestala samotná technická norma ČSN EN 13869:2002 závaznou, ale definice zapalovačů neobvyklého typu uvedená v čl. 3.2 této technické normy se stala ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 součástí nařízení vlády č. 198/2007 Sb. (obdobně jako některá další ustanovení této normy, na něž nařízení

vlády č. 198/2007 Sb. po vzoru rozhodnutí Komise 2006/502/ES odkazuje). Zároveň je třeba zdůraznit, že odkaz na znění dané technické normy nejenže zveřejnila Komise v souladu s čl. 3 odst. 2 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků v Úředním věstníku EU, ale tento odkaz byl v souladu s § 3 odst. 4 zákona o obecné bezpečnosti výrobků zveřejněn též ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, jedná se tedy o předpis výrobcům a distributorům jakožto profesionálům v dané oblasti dostupný.

Krajský soud se odlišuje od citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 tím, že zákon v nyní posuzovaném případě – na rozdíl od věci hodnocené Ústavním soudem – výslovně nestanoví, že by prováděcí právní předpis mohl odkázat na ustanovení technické normy. Takový požadavek, tedy bezpodmínečná nutnost výslovného zmocnění k odkazu na technickou normu v zákoně, ovšem z uvedeného nálezu neplyne. Podle názoru Nejvyššího správního soudu není rozhodující, zda zákon použití odkazu na konkrétní technickou normu v nařízení vlády výslovně umožňuje, či nikoliv. Jak již bylo řečeno, vláda k vydání nařízení – ať již za použití odkazu na technickou normu, nebo bez něj – výslovně zmocnění ani nepotřebuje, postačí, pokud zákon ponechává k legislativní činnosti vlády určitý prostor. Z hlediska konformity nařízení s daným zákonem, a tedy i s ústavním pořádkem, je pak podstatné, aby výsledné nařízení materiálně, tj. svým obsahem, vyplňovalo pouze tento prostor, jež mu zákon ponechává, a nepřekračovalo jeho meze, tedy slovy Ústavního soudu, aby se pohybovalo *secundum et intra legem*, nikoli *praeter legem*. Pokud nařízení vlády tento požadavek materiálně respektuje, není podstatné, zda jakožto legislativní techniku používá odkaz na konkrétní ustanovení technické normy, nebo zda případně tato ustanovení přebírá doslovně, a není ani zásadní, zda zákon s použitím takové legislativní techniky výslovně počítá, či nikoliv.

V daném případě tedy není rozhodující, že nařízení vlády odkazuje, pokud jde o definici zapalovačů neobvyklého typu, na čl. 3.2

technické normy ČSN EN 13869:2002, ale je třeba posoudit, zda tím, že nařízení vlády zakazuje uvádět na trh takto definované zapalovače neobvyklého typu, nepřekračuje meze zákona, k jehož provedení bylo vydáno, tedy meze zákona o obecné bezpečnosti výrobků, jež jsou výslovně vyjádřeny v § 12a tohoto zákona. V tomto ohledu lze konstatovat, že § 2 písm. f) ve spojení s § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb. vyhovuje první části § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků, neboť skutečně stanoví podrobnosti týkající se bezpečnosti výrobku, konkrétně zapalovače, tím, že za nebezpečný výrobek označuje takové zapalovače, které odpovídají definici zapalovače neobvyklého typu podle čl. 3.2 technické normy ČSN EN 13869:2002, a zakazuje jejich uvádění na trh. Zároveň jsou splněny i další dvě podmínky této části § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků: děje se tak na základě rozhodnutí Komise, konkrétně rozhodnutí 2006/502/ES, a jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozhodnutí, přestávají zapalovače neobvyklého typu skutečně vážné riziko pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů, zejména malých dětí.

Je pravdou, že stejně jednoznačně se nemusí jevit soulad předmětných ustanovení nařízení vlády č. 198/2007 Sb. s druhou částí § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků, tedy s taxativně vymezenými „kritérii“, která jsou uvedena pod písmeny a) až g) tohoto ustanovení a která rozsah zmocnění pro nařízení vlády vlastně zužují. Mezi těmito „kritérii“ bezpečnosti výrobku není výslovně uvedena možnost zcela zakázat prodej (uvedení na trh) výrobku s určitými vlastnostmi, které ho činí nebezpečným. Přestože, jak již bylo řečeno, je tato část § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků dosti nešťastně a nejednoznačně formulována, musí být dle názoru Nejvyššího správního soudu vykládána v kontextu s první, obecnou částí tohoto ustanovení a dále zejména v souladu s čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, k jehož transpozici má sloužit.

Je třeba připomenout, že veškeré orgány členského státu, včetně soudů, jsou podle ustálené judikatury Soudního dvora povinny

při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice či jiného právního předpisu Unie, k jehož implementaci slouží (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *von Colson a Kamann*, 14/83, Recueil, s. 1891, bod 26, a ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89, Recueil, s. I-4135, bod 8, srov. též např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83, č. 1401/2007 Sb. NSS). Tento požadavek eurokonformního výkladu vnitrostátního práva přitom sice nemůže jít tak daleko, aby směrnice sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním předpisu ukládala povinnosti jednotlivcům nebo stanovila či zpříšňovala trestní odpovědnost těch, kteří jednají v rozporu s jejími ustanoveními, avšak uznává se, že členský stát může v zásadě namítat vůči jednotlivcům eurokonformní výklad vnitrostátního práva (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Recueil, s. 3969, body 12 až 14, ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, Recueil, s. I-4705, body 41 a 42, ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed*, C-321/05, Sb. rozh., s. I-5795, bod 45, srov. též rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, čj. 7 As 16/2010-64, č. 2123/2010 Sb. NSS).

V daném případě je tedy třeba přihlížet k tomu, že zákonodárce vložení § 12a do zákona o obecné bezpečnosti výrobků zamýšlel vytvořit dostatečný prostor k tomu, aby bylo možné pružně a včas reagovat na požadavky, které budou pro Českou republiku vyplývat z rozhodnutí Komise přijatých na základě čl. 13 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků. Čl. 13 směrnice přitom počítá s tím, že Komise bude ve svých rozhodnutích za podmínek v tomto ustanovení uvedených ukládat členským státům, aby přijaly některá z opatření podle čl. 8 odst. 1 písm. b) až f) směrnice, tedy mimo jiné zákaz uvedení určitých nebezpečných výrobků na trh či nařízení jejich okamžitého stažení z trhu. Bylo by tedy s podivem, pokud by zmocnění pro vládu obsažené v § 12a zákona o obecné bezpečnosti výrobků tyto možnosti nezahrnovalo. Ve světle čl. 13 ve spojení s čl. 8 odst. 1 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a rovněž s ohledem na volnější vztah, který podle čl. 78 Ústavy

existuje mezi nařízením vlády a zákonem, k jehož provedení je nařízení určeno (v porovnání s vyhláškami ministerstev a jiných správních úřadů), je tedy možné souhlasit s názorem stěžovatele, že § 12a písm. c) zákona o obecných požadavcích na výrobky je nutno vykládat tak, že umožňuje vládě za splnění ostatních podmínek tohoto ustanovení stanovit v nařízení mj. úplný zákaz prodeje určitých nebezpečných výrobků v tomto nařízení definovaných.

Konečně z předešlého výkladu, zejména z citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 je rovněž patrné, že Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit ani s poslední výtkou krajského soudu vůči posuzovaným ustanovením nařízení vlády č. 198/2007 Sb., kterou je jejich tvrzený rozpor s § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky. Toto ustanovení zákona konstatuje, že česká technická norma není sama o sobě obecně závazným předpisem, nijak však nebrání tomu, aby právní předpisy na technickou normu odkazovaly. Naopak, jak uvádí Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/08, samotný zákon o technických požadavcích na výrobky v § 4a odst. 3 na tzv. harmonizované české technické normy (mezi něž patří i norma ČSN EN 13869:2002) jakož i na tzv. určené normy odkazuje, byť tak činí formou tzv. indikativního odkazu. Navíc, jak již bylo řečeno, § 2 písm. f) nařízení vlády č. 198/2007 Sb. nečiní samotnou technickou normu ČSN EN 13869:2002 obecně závaznou, ale pouze si pro účely tohoto nařízení „vypůjčuje“ definici zapalovačů neobvyklého typu uvedenou v čl. 3.2 této technické normy. V tom nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu spatřovat rozpor s § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal rozpor § 2 písm. f) ani § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 198/2007 Sb. se zákonem o obecné bezpečnosti výrobků či se zákonem o technických požadavcích na výrobky ani s žádným jiným nadřazeným právním předpisem a že příslušné orgány dozoru jsou v odůvodněných případech nejen oprávněny, ale i povinny tato ustanovení nařízení vlády č. 198/2007 Sb. řádně uplatňovat. (...)

Ochrana spotřebitele: pojem „zájezd“

k § 1 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném do 31. 7. 2006 (v textu jen „zákon o cestovním ruchu“)

Kombinace služeb dopravy, ubytování a balíčku služeb cestovního ruchu smluvních partnerů v Jižní Africe (např. několikadenní safari) sestavená na individuální přání klienta je „zájezdem“ ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění účinném do 31. 7. 2006, byly-li balíčky služeb cestovního ruchu jihoafrických partnerů sestaveny dopředu, tj. nikoli až na individuální přání klienta, a jako takovéto klientům nabízeny.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 27/2010-66)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2002, *Club-Tour* (C-400/00, Recueil, s. I-4051).*)

Věc: Lidmila S. proti Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad městské části Praha 9, živnostenský odbor (dále jen „živnostenský úřad“) uložil žalobkyni rozhodnutím ze dne 26. 7. 2006 pokutu ve výši 90 000 Kč podle § 63a odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2006 za provozování činnosti, která je předmětem živnosti koncesované „Provozování cestovní kanceláře“, bez živnostenského oprávnění.

Rozhodnutím ze dne 13. 10. 2006 žalovaný rozhodnutí živnostenského úřadu změnil tak, že vzhledem k menší prokázané délce doby protiprávního jednání (od roku 2003 do dne rozhodnutí živnostenského úřadu) snížil pokutu na 60 000 Kč.

Žalobu podanou žalobkyní proti uvedenému rozhodnutí Městský soud v Praze zamítl rozsudkem dne 25. 11. 2009. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že žalobní námitka, že žalobkyně nenabízela katalogové zájezdy, které by byly sestaveny předem, ale vytvářela pouze zájezdy na míru na základě

individuálního požadavku svých klientů, není důvodná. Součástí správního spisu byl katalog „Afrika – safari 2003“ (v češtině, s označením „Stella Travel Agency“ na předním obalu a s kontaktem na cestovní agenturu žalobkyně na zadní straně obalu), který obsahuje popis zájezdů včetně rozpisu jednotlivých dnů organizovaných subjektem „The Whichway Adventure Company“ a katalog „Africa – Overland 2004“ (v angličtině, s kontaktem na cestovní agenturu žalobkyně na zadní straně obalu) organizovaných subjekty „The Whichway Charter Company“ a „Nomad Adventure Tours“. Ve spise byly založeny i kopie smluv, které žalobkyně uzavřela s různými africkými cestovními kancelářemi. Především ale správní orgán shromáždil doklady o nabídce žalobkyně z jejích webových stránek s adresou www.jizniafrika.cz. Již v základní nabídce se kromě rubriky „zájezd na míru“ objevovala i záložka „katalog zájezdů“. Tento odkaz byl pak dále vnitřně členěn v první úrovni podle typu zájezdu (např. na expedice kempinkové, expedice – letecké sa-

*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora*, ASPI, č. 4/2005, s. 336.

fari, kombinované zájezdy, okružní plavby) a ve druhé úrovni, kde už jsou zcela konkrétní nabídky zájezdů s programem rozepsaným podle jednotlivých dní, s uvedením ceny a případně s bližšími pokyny k cestě. Ve správním řízení však vyšlo najevo, že se jedná o zájezdy afrických cestovních kanceláří, které žalobkyně propaguje a jejichž koupi zprostředkovává.

Správní orgány nezpochybnily, že žalobkyně nabízela i individuální zájezdy na míru, protože i o tom vypovídají některé cestovní smlouvy. Je však nepopiratelné, že nabízela i „zájezdy“, tedy předem sestavené kombinace služeb za souhrnnou cenu, a to prostřednictvím katalogů, ať už papírových nebo v elektronické podobě na webových stránkách, z nichž si klienti mohli vybírat. O tom, že žalobkyně svým klientům nabízela a účtovala zájezdy jako ucelené kombinace služeb s předem stanoveným termínem i programem, svědčí i její ceník. V něm jsou vypočteny a kódy označeny jednotlivé zájezdy, je uvedeno, co vše je v ceně zájezdu, jaká je jeho cena a místní poplatky a jaké služby si lze v rámci zájezdu fakultativně připlatit.

Městský soud nezpochybnil tvrzení žalobkyně, že sama žádné katalogové zájezdy nevytvářela, ovšem je zřejmé, že je klientům nejenom nabízela, ale i přímo prodávala. V cestovních smlouvách založených ve správním spise je na straně prodávajícího uvedena žalobkyně s dodatkem Stella Travel Agency. Podle zákona přitom taková smlouva může být uzavřena jen jménem poskytovatele, nikoli zprostředkovatele. Městský soud dále podotkl, že cestovní kanceláře se sídlem na území některého z afrických států, s nimiž žalobkyně spolupracovala, nebyly oprávněny k podnikání na území České republiky podle živnostenského zákona a ani zde neměly organizační složku.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Městský soud podle jejího názoru chybně posoudil její činnosti v oblasti cestovního ruchu. Stěžovatelka realizovala tzv. individuální zájezdy (*forfaity*) pro potřeby třetích osob do Jižní Afriky, jejichž předmětem byly výhradně zájezdy na míru podle přání a poža-

deků klienta. O tom svědčí fakt, že ani neměla k dispozici charterové lety, jak je tomu u běžných cestovních kanceláří poskytujících zahraniční zájezdy, a její klienti využívali pro své individuální zájezdy výhradně běžných leteckých linek. Jednalo se tedy výhradně o individuální cestu klienta, nikoliv o organizovaný katalogový zájezd, jak nesprávně kvalifikuje činnost stěžovatelky městský soud. Proto stěžovatelka nepotřebovala koncesní listinu na provozování cestovní kanceláře a k její podnikatelské činnosti stačilo živnostenské oprávnění na činnost cestovní agentury.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že městský soud nesprávně posoudil skutkové okolnosti jejího podnikání, ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka, podnikající v cestovním ruchu jako cestovní agentura na základě ohlášení, uzavírala s klienty cestovní smlouvy, jejichž předmětem byl prodej služeb cestovního ruchu. Mezi těmito službami byly balíčky služeb realizované africkými cestovními kanceláři. Např. panu Michalu H. stěžovatelka prodala kombinaci služeb letenky, ubytování před expedicí a expedici NCJ 606 (*South African Explorer*) v rozsahu 20 dní, přičemž ve smlouvě je uvedena základní cena expedice 29 000 Kč. Panu Jaroslavu Č. prodala expedici *Tribal Lands*/WL 06TL06 v době od 17. do 30. 3. 2006, přičemž v rozpisu jednotlivých služeb je uvedena blíže nespecifikovaná položka základní cena 21 700 Kč a zvlášť jsou pak rozepsány ceny za ubytování za 1 noc, letenky, letištní taxy, víza a transfer z letiště. V cestovní smlouvě uzavřené s paní Lenkou S. dne 23. 4. 2003 je uvedena základní cena 21 040 Kč, typ cesty expedice, zkratka SAE 304. V ceníku expedicí cestovní agentury stěžovatelky pro období roku 2003 je zkratka SAE 304 uvedena u typu expedice *South African Explorer* na 20 dní. Tato expedice je charakterizována předem stanovenými termíny, za předem stanovenou cenu podle ročního období roku a je uvedeno, co vše je v ceně: *Cango Caves, Addo Elephant Park,*

návštěva kmene Zulu, plavba lodí, *Kruger National Park*, *Blyde River Canon*, *Pilgrims Rest*, celodenní strava a vstupy do národních parků. V cestovní smlouvě ze dne 1. 2. 2006 s panem Tomášem M. je zvlášť rozepsána cena za letenky, letištní taxy a příplatek za jednolůžkový pokoj, přičemž jako další položka je uvedena „základní cena“ 40 000 Kč a v poznámce je uveden typ cesty – pobytový, safari balíček, plná penze. U smlouvy je připojena kopie itineráře *Kenya Authentic Safari* – 2006, tedy dopředu sestavený balíček služeb, včetně ubytování, výletů, stravy, je zde uvedena cena za balíček v USD na osobu a údaj, co cena zahrnuje. Podle obsahu cestovních smluv tedy stěžovatelka služby cestovního ruchu ani nezprostředkovala, ani sama nerealizovala, ale přímo jako cestovní agentura prodávala. Pokud by sestavila individuální cestu na míru, jejíž součástí by byla několikadenní expedice afrického tour operátora, jak namítá, pak by ovšem individuálně mohla prodat pouze letenku či ubytování a ve zbytku služeb by mohla být pouze zprostředkovatelem. Cestovní smlouva, např. na safari expedici, by pak musela být uzavřena jménem cestovní kanceláře, která takový balíček realizuje, na což správně poukázal i městský soud. Z cestovních smluv však vyplývá opak. Jedná se o prodej balíčků služeb cestovního ruchu poskytovaných africkými operátory přímo stěžovatelkou. Přitom cestovní smlouvu nebyla stěžovatelka jako cestovní agentura vůbec oprávněna uzavírat. Již touto činností se tak dopustila neoprávněného podnikání. Podle § 852a odst. 1 občanského zákoníku se cestovní smlouvou provozovatel cestovní kanceláře zavazuje, že zákazníkovi poskytne zájezd a zákazník se zavazuje, že zaplatí smlouvenou cenu. Nejvyšší správní soud k cestovním smlouvám uzavíraným stěžovatelkou jako osobou neoprávněnou k prodeji zájezdů poukazuje na to, že v daném případě je jednou ze smluvních stran spotřebitel, tudíž smluvní strana zvláště chráněná spotřebitelským právem EU.

Stěžovatelka dále namítala, že její činnost spadala pod § 1 odst. 2 písm. a) zákona o cestovním ruchu, který stanoví, že zájezdem podle tohoto zákona není kombinace služeb cestovního ruchu sestavená až na základě in-

dividuálního požadavku, a rovněž poukazovala na to, že tvůrčím způsobem na přání klienta sestavila jeho individuální zahraniční cestu, nedisponovala charterovými lety a její součástí pak byly poznávací cesty poskytnuté společnostmi působícími v Jižní Africe. Z výše popsaného obsahu cestovních smluv je však zřejmé, že stěžovatelka na základě požadavku klienta sestavila službu dopravy, ubytování a balíčku služeb cestovního ruchu smluvních partnerů v Jižní Africe – nejčastěji několikadenní expedice safari. Tyto služby tak byly sestaveny a zkombinovány nejpozději v době uzavření smlouvy. U balíčků safari z obsahu správního spisu vyplynulo, že byly dopředu sestaveny daleko dříve a jako balíčky již byly klientům nabízeny. Z nich si pak klienti vybírali. Tyto služby afrických operátorů klienti tedy nedokupovali, např. až na místě podle svého výběru. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje s názorem městského soudu, že stěžovatelka nabízela a prodávala zájezdy, čili dopředu sestavené balíčky služeb cestovního ruchu afrických partnerů, a z této nabídky si klienti vybírali, čemuž odpovídá i označení těchto balíčků kódy, zkratkami apod. v cestovních smlouvách. Zákon o cestovním ruchu vymezil pojem zájezd v § 1 odst. 1 jako „*předem sestavená kombinace alespoň dvou z následujících služeb, je-li prodávána nebo nabízena k prodeji za souhrnnou cenu a je-li služba poskytována po dobu přesahující 24 hodin nebo když zahrnuje ubytování přes noc: a) doprava, b) ubytování, c) jiné služby cestovního ruchu, jež nejsou doplnkem dopravy nebo ubytování a tvoří významnou část zájezdu nebo jejichž cena tvoří alespoň 20 % souhrnné ceny zájezdu*“, přičemž výslovně v § 1 odst. 2 písm. a) negativní enumerací stanovil, jaká kombinace služeb cestovního ruchu zájezdem není – kombinace služeb cestovního ruchu sestavená až na základě individuálního požadavku [§ 1 odst. 2 písm. a) byl posléze zákonem č. 214/2006 Sb. zrušen].

Citované ustanovení zákona o cestovním ruchu je nutné interpretovat za použití běžných výkladových metod a s přihlédnutím k tomu, že tento zákon představuje provedení požadavků směrnice Rady ze dne 13. 6. 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy (90/314/EHS). Článek 2 této směrnice

stanoví v bodě 1, že „*souborem služeb*“ je „*předem stanovená kombinace alespoň dvou z následujících položek, je-li prodávána nebo nabízena k prodeji za souhrnnou cenu a je-li služba poskytována po dobu přesahující 24 hodin nebo zahrnuje-li nocleh: a) doprava, b) ubytování, c) jiné služby cestovního ruchu, které nejsou doplňkem dopravy nebo ubytování a tvoří významnou část souboru služeb*“. Oddělené účtování za jednotlivé položky téhož souboru služeb nezabývá organizátora nebo prodejce podle této směrnice závazků. Nejvyšší správní soud v souvislosti s pojmem „*předem sestavená kombinace služeb*“ poukazuje na rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. 4. 2002 ve věci *Club-Tour, Viagens e Turismo SA proti Alberto Carlos Lobo Gonçalves Garrido*, C-400/00, Recueil, s. I-4051. V tomto rozhodnutí Soudní dvůr odpověděl na dvě předběžné otázky týkající se pojmu „*soubor cestovních služeb*“ („*package travel*“) a „*předem stanovený*“ („*pre-arranged*“). Uvedl, že pojem „*soubor*“ („*package*“) použitý ve směrnici Rady 90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy musí být vykládán tak, že zahrnuje i pobyty („*holidays*“) organizované cestovními kancelářemi („*travel agents*“) na základě požadavku a podle specifikací spotřebitele či skupiny spotřebitelů. Dále Soudní dvůr uvedl, že pojem „*předem stanovená kombinace*“ („*pre-arranged combination*“) použitý v čl. 2 odst. 1 směrnice 90/314/EHS musí být vykládán tak, že zahrnuje i kombinace turistických služeb zkombinovaných dohromady v okamžiku, kdy je uzavřena smlouva mezi cestovní kanceláří („*travel agency*“) a spotřebitelem.

K námitce stěžovatelky, že na místě byla jejím klientům poskytnuta poznávací cesta od afrických tour operátorů, Nejvyšší správní soud uvádí, že výklad pojmu „*služba cestovního ruchu*“ v § 1 odst. 2 zákona o cestovním ruchu musí být proveden s ohledem na systematicku zákona o cestovním ruchu a jeho již zmíněný účel, tedy ochranu spotřebitele. V rámci zákona o cestovním ruchu měl zákonodárce pod pojmem „*služba cestovního ruchu*“ na mysli službu vymezenou v § 1 odst. 1 písm. a), b) a c), tedy ubytování, dopravu či jinou službu cestovního ruchu. Pojmem „*jednotlivá služba cestovního ruchu*“ nelze proto rozumět dopředu sestavený safari balíček

více služeb za souhrnnou cenou, tedy fakticky zájezd. Stěžovatelka jako cestovní agentura tedy nemohla zároveň sestavit individuální cestu na míru a zároveň prodat zájezd v Jižní Africe. Městský soud proto nepochybil při kvalifikaci podnikání stěžovatelky jako činnosti spočívající v prodeji zájezdů, tedy činnosti, k níž byla oprávněna pouze cestovní kancelář. Kombinace služeb zahrnující dopředu sestavené safari balíčky tak, jak je prodávala stěžovatelka, je zájezdem ve smyslu zákona o cestovním ruchu.

Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka by se nedopustila správního deliktu, pokud by jako zprostředkovatelka prodávala dopředu sestavené safari balíčky nabízené cestovní kanceláří oprávněnou k podnikání v České republice (podle § 2 odst. 1 zákona o cestovním ruchu je provozovatelem cestovní kanceláře podnikatel, který je na základě koncese oprávněn nabízet a prodávat zájezdy) nebo obdobným subjektem podnikajícím jako cestovní kancelář (ve smyslu „*organizátora*“ podle čl. 2 bodu 2 směrnice 90/314/EHS). Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o cestovním ruchu totiž je nutno vykládat eurokonformně rozšiřujícím způsobem tak, aby nediskriminovalo „*organizátory*“ z jiných členských států EU či států tvořících Evropský hospodářský prostor (takto ostatně věc řešil i zákonodárce v novele § 2 odst. 1 zákona o cestovním ruchu provedené zákonem č. 214/2006 Sb.). V případě stěžovatelky se však o „*organizátora*“ tohoto typu nejednalo, neboť šlo o balíčky služeb dodávané subjekty, které měly sídlo či místo podnikání v afrických státech, tedy mimo rámec EU či EHP. Tím nemohl být naplněn smysl a účel ochranných ustanovení směrnice 90/314/EHS a českého vnitrostátního prováděcího zákona, jímž je mimo jiné zajistit, aby zájezdy byly nabízeny pouze podnikateli pojištěnými podle standardů práva EU/EHP proti úpadku. Navíc stěžovatelka, jak již bylo výše vyloženo, prodávala balíčky služeb jihoafrických subjektů nikoli jako zprostředkovatel, nýbrž jako jejich dodavatel.

Zjištěné skutkové okolnosti tak nevzbuzují pochybnosti o charakteru činnosti stěžovatelky jako neoprávněného podnikání. O její odpovědnosti za protiprávní jednání spočívající v neoprávněném podnikání tak není pochyb. (...)

II. PRÁVNÍ VĚTY

2247

**Správní trestání: užití principů trestního práva;
zákaz reformace *in peius***

k § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

I. Při posuzování, zda více správních deliktů bylo spácháno v jednočinném nebo vícečinném souběhu, je nutno vycházet z trestněprávní doktríny.

II. Zákaz reformace *in peius* uvedený v § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, se vztahuje jen na sankci; kvalifikace skutku se může změnit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009-80)

Prejudikatura: č. 1338/2007 Sb. NSS.

2248

Správní trestání: souběh přestupků; absorpční zásada

k § 12 odst. 2 a § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Nevedl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62)

Prejudikatura: č. 772/2006 Sb. NSS, č. 1338/2007 Sb. NSS a č. 1865/2009 Sb. NSS.

2249

**Daňové řízení: přípustnost opravných prostředků proti rozhodnutí
o žádosti o prominutí daně**

k § 55a odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 323/1996 Sb.*)

Ustanovení § 55a odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle něhož se proti rozhodnutí o žádosti o prominutí daně opravné prostředky nepřipouštějí, je třeba vykládat tak, že opravné prostředky nelze uplatnit jak proti rozhodnutí, kterým se žadateli promine daň či příslušenství daně zcela nebo zčásti, tak proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Obdobně nelze uplatnit opravný prostředek proti plošnému prominutí daně prostřednictvím tzv. generálního pardonu ministerstva financí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, čj. 5 Afs 44/2009-64)

Prejudikatura: č. 95/2004 Sb. NSS, č. 950/2006 Sb. NSS a č. 1472/2008 Sb. NSS.

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

2250

Daňové řízení: běh prekluzivní lhůty po dobu řízení o ústavní stížnosti

k § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.*)

Řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem nemá vliv na běh prekluzivní lhůty podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, čj. 8 Afs 49/2007-52)

2251

Doprava: povolení vnitrostátní autobusové linky**Správní řízení: účastenství v řízení**

k § 27 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

V řízení o udělení licence na provozování vnitrostátní veřejné linkové autobusové dopravy nejsou účastníky řízení případní konkurenční dopravci, provozující linkovou dopravu na předmětné trase.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, čj. 8 As 21/2008-189)

Prejudikatura: č. 977/2006 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS a č. 1785/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 154/2006 Sb.; rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe* (33/76, Recueil, s. 1989)**), ze dne 17. 12. 1987, *Bovo Tours BV* (88/86, Recueil, s. 5429), ze dne 13. 3. 2007, *Unibet* (C-432/05, Sb. rozh., s. I-2271)**), a ze dne 12. 2. 2008, *Kempter* (C-2/06, Sb. rozh., s. I-411).

2252

Důchodové pojištění: stanovení výše starobního důchodu

k § 16, § 18 odst. 1 a 4 a § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákonů č. 134/1997 Sb., č. 289/1997 Sb., č. 224/1999 Sb., č. 118/2000 Sb., č. 424/2003 Sb., č. 425/2003 Sb., č. 281/2004 Sb. a č. 436/2004 Sb.

k části V. a čl. 65 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (č. 90/2001 Sb. m. s.)

I. Úprava rozhodného období (§ 18 odst. 1 a 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) a vyloučených dob (§ 16 odst. 4 citovaného zákona) nezakládá nepřipustnou diskriminaci vůči pojištěnci, jenž získal třicet let doby pojištění v letech 1960 až 1991 a poté až do vzniku nároku na starobní důchod podle § 31 téhož zákona (předčasný důchod) v roce 2005 neměl žádná období s příjmy, které se zahrnují do vyměřovacího základu pro stanovení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

II. Evropský zákoník sociálního zabezpečení (č. 90/2001 Sb. m. s.), pokud určuje žádoucí náhradový poměr starobního důchodu vůči předchozímu výdělku (část V., čl. 65), nepředstavuje mezinárodní smlouvu typu *self-executing*; s ohledem na typový charakter příjemce definovaný touto smlouvou (kvalifikovaný dělník po dosaže-

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 3/2007, s. 174, resp. 189.

ní důchodového věku s manželkou) může být národní systém důchodového pojištění hodnocen pouze typově a ve vztahu k průměrným veličinám.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 6 Ads 22/2006-73)

Prejudikatura: č. 649/2005 Sb. NSS a č. 1370/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 92/1995 Sb., č. 168/1995 Sb. a č. 40/2003 Sb.

2253

Veřejné zakázky: úplatný smluvní vztah

k § 6 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

Úplatným smluvním vztahem podle § 6 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, je i takový smluvní vztah, v rámci něhož nemá zadavatel povinnost přímo platit smluvenou peněžitou částku, ale poskytovat jiné, v penězích vyjádřitelné plnění; úplatný charakter smluvního vztahu mezi zadavatelem a jinou osobou (dodavatelem) může být založen i kombinací několika soukromoprávních úkonů, pokud z nich vyplýne zadavatelova povinnost poskytnout plnění, byť i v naturální formě, jež je vyjádřitelné v penězích a jež je svojí povahou, se zohledněním všech práv a povinností pro zadavatele vyplývajících ze všech takto spolu souvisejících a na sebe navazujících soukromoprávních úkonů, zadavatelovým výdajem.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2009, čj. 62 Ca 33/2008-57)

2254

Horní právo: stanovení a převod dobývacího prostoru

k čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

k § 5 odst. 1, § 27 odst. 7, § 28, § 31 odst. 4, § 32a a § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění účinném k 1. 12. 2005

I. Koncepce zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, vychází z toho, že nerostné bohatství na území České republiky, které je tvořeno ložisky vyhrazených nerostů, je ve vlastnictví státu (§ 5 horního zákona). Zájem na řádném využívání nerostného bohatství, který je nepochybně zájmem veřejným, je zabezpečen tím, že organizace, jimž je povoleno provádění hornické činnosti, platí státu úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytych nerostů (§ 32a horního zákona). Z uvedeného vyplývá, že hornická činnost organizací, třebas prováděná v rámci jejich podnikatelské činnosti, je též naplněním veřejného zájmu státu na řádném využívání nerostného bohatství.

II. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vydané podle § 27 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, nelze považovat za nucené omezení vlastnického práva dotčených subjektů porušující čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Stanovení dobývacího prostoru žalobcům nikterak nebrání v dalším užívání pozemků nacházejících se v jejich vlastnictví, ať již tyto leží vně či uvnitř dobývacího prostoru. Nuceným omezením vlastnického práva by bylo teprve případné vyvlastnění těchto pozemků podle § 33 odst. 4 ve spojení s § 31 odst. 4 horního zákona, k němuž však může dojít jen tehdy, pokud by veřejný zájem na využití výhradního ložiska převažoval nad oprávněným zájmem vlastníků dotčených pozemků.

*) S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

III. Smlouva o převodu dobývacího prostoru uzavřená v souladu s § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, v době, kdy zde existovalo pravomocné rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, má za následek převod existujícího dobývacího prostoru na jinou organizaci. Převodce (jímž byl v souzené věci původní navrhovatel dobývacího prostoru) se tímto projevem vůle smluvně vyvázal ze všech práv a povinností souvisejících s existencí stanoveného dobývacího prostoru a do jeho pozice v plném rozsahu vstoupila jiná organizace jako jeho právní nástupce. Tento účinek platně uzavřené smlouvy o převodu dobývacího prostoru trvá i v případě zrušení rozhodnutí báňského úřadu o stanovení dobývacího prostoru po proběhnutším přezkumném soudním řízení. V pokračujícím správním řízení je tak správní orgán povinen jako s účastníkem řízení vystupujícím v pozici navrhovatele nadále jednat toliko s právním nástupcem převodce (původního navrhovatele dobývacího prostoru).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2009, čj. 4 As 68/2008-138)

2255

Stavební řízení: odložení ohlášení stavby; odložení podání

k § 105 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Je-li podáno ohlášení na stavbu, jež podléhá řízení o povolení stavby, stavební úřad takové podání odloží podle § 105 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Institut odložení podání zajišťuje, že o podání stavebníka bude rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě, že bude poučen, co může dále ve věci stavby činit, že proti usnesení o odložení může podat odvolání a případně, že rozhodnutí odvolacího orgánu může napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009, čj. 7 As 10/2009-86)

2256

Územní plánování: závazné limity využití území

Řízení před soudem: žalobní legitimace účastníků územního řízení

k § 65 soudního řádu správního

k § 29 a § 34 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb., č. 83/1998 Sb., č. 132/2000 Sb., č. 422/2002 Sb. a č. 437/2004 Sb.^{*)}

Účelem závazných limitů využití území stanovených v územním plánu (§ 29 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976) je především ochrana daného území před takovou zástavbou, která by neodpovídala charakteru daného území a zatěžovala by ho nad přípustnou míru nejružnějšími negativními vlivy. Tato regulace tedy neslouží jen k ochraně veřejného zájmu v obecné rovině, ale také k ochraně práv a oprávněných zájmů konkrétních vlastníků pozemků a staveb, které se v daném území nacházejí. Vlastník sousedního pozemku či stavby (§ 34 odst. 1 citovaného zákona), který byl účastníkem příslušného územního řízení, je tedy v souladu s § 65 s. ř. s. oprávněn

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

v žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby namítat jeho rozpor se závaznými limity využití daného území stanovenými platným územním plánem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 10/2008-103)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS.

2257

Pobyt cizinců: rodinný příslušník občana EU; pojem „společná domácnost“

k § 15a odst. 4 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb.

k § 115 občanského zákoníku

I. Zjištění správního orgánu, zda se jedná o cizince, na něhož dopadá § 15a odst. 4 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, má v řízení o uložení správního vyhoštění zásadní význam, neboť na něm záleží, podle jakých ustanovení zákona bude věc správním orgánem posuzována. Správní orgán není povinen vycházet ze samotného tvrzení cizince o vedení společné domácnosti s občanem Evropské unie – toto tvrzení musí být v řízení prokázáno relevantními důkazy.

II. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, neobsahuje legální definici pojmu „společná domácnost“ použitého v § 15a odst. 4 písm. a) citovaného zákona. Pod tímto pojmem je třeba rozumět domácnost tvořenou fyzickými osobami, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Shodně vymezuje pojem „domácnost“ § 115 občanského zákoníku a neexistuje důvod, proč vykládat pojem „společná domácnost“ obsažený ve zmíněném ustanovení zákona o pobytu cizinců odlišně.

III. Vypomáhání matce s péčí o nezletilé dítě samo o sobě, bez naplnění dalších atributů (trvalost soužití s ostatními členy domácnosti, společné uhrazování nákladů na své potřeby) nelze považovat za vedení společné domácnosti (§ 115 občanského zákoníku).

IV. Vydání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění (§ 118 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) nezávisí na předchozím vyřešení otázky, zda protiprávním jednáním cizince, které je důvodem pro jeho vyhoštění, byl spáchán přestupek. Řízení o uložení správního vyhoštění a přestupkové řízení jsou samostatná a na sobě nezávislá řízení, což plyne i z rozdílné povahy opatření ukládaných správními orgány v těchto řízeních.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2008, čj. 9 Ca 275/2007-43)